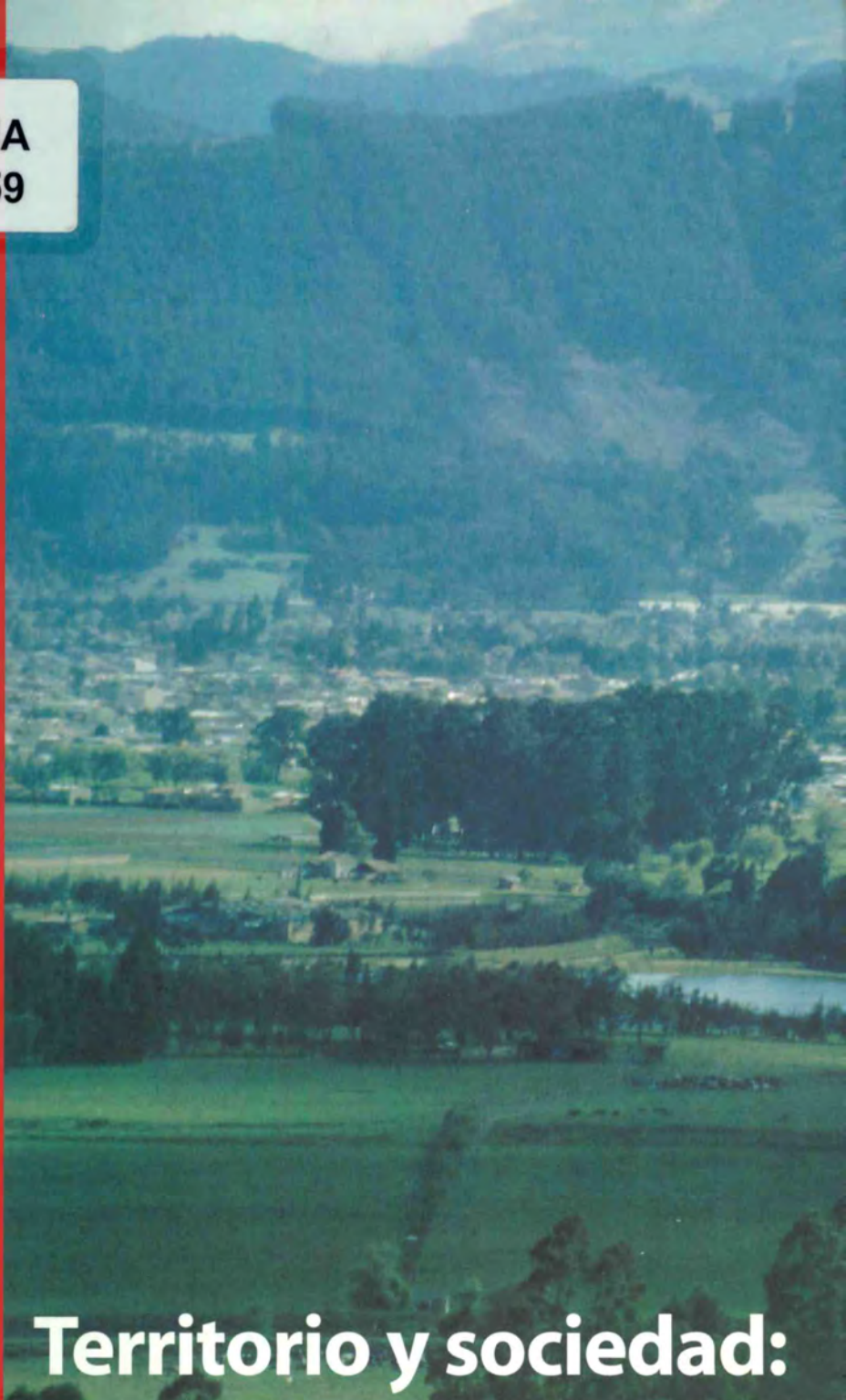




MINISTERIO
DE
RECursos
Espaciales

MMA
0359



Territorio y sociedad:

**El caso del Plan de Ordenamiento
Territorial de la ciudad de Bogotá**


Gerardo Ardila (Compilador)

TERRITORIO Y SOCIEDAD

EL CASO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ



Territorio y Sociedad



**MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
RED DE ESTUDIOS DE ESPACIO Y TERRITORIO, RET
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES, CES**

El caso del POT de la ciudad de Bogotá

GERARDO ARDILA, COMPILADOR

**MISIÓN DE ESTUDIOS
PARA LA DEFINICIÓN DE LINEAMIENTOS
DE POLÍTICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL
DE LA SABANA DE BOGOTÁ
MINAMBIENTE • DNP • FONADE • CES**

TERRITORIO Y SOCIEDAD: El caso del Plan de
Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá

© Ministerio del Medio Ambiente

© Universidad Nacional de Colombia
Red de Estudios de Espacio y Territorio, RET

Gerardo Ardila, compilador
Profesor del Centro de Estudios Sociales, CES,
Facultad de Ciencias Humanas, Universidad
Nacional de Colombia, Sede Bogotá

Primera edición: julio de 2003

ISBN: 958-701-298-4

Diseño y preparación editorial:
Ricardo Alonso

Impresión: Universidad Nacional de Colombia
UNIBIBLOS
Correo electrónico: unibiblio@unal.edu.co

Bogotá, D.C., Colombia

En la portada: Sabana de Bogotá y Chía, 1988
Fotografía de Gerardo Ardila

En la portadilla:
Foto aérea, IGAC, 1960.

El área entre el Humedal de la Conejera y el borde del río Bogotá en el límite con Cota y Chía, en especial el área de Guaimaral, están cubiertos por un sistema de canales y camellones construidos antes de la llegada de los europeos a América. Estas estructuras arqueológicas, que son un tesoro histórico, una fuente valiosa de información y un modelo de manejo de las condiciones naturales de esta parte del altiplano de Bogotá, están siendo destruidas por el avance de la urbanización.

© Autores:

Jorge Acevedo, Eduardo Aldana, Gerardo
Ardila, Julio Carrizosa, Luis Mauricio Cuervo,
Raúl Jaramillo Panesso, María Mercedes
Maldonado, Juana Mariño, Luis Ricardo
Paredes, Alfonso Pérez Preciado, Rogelio
Salmona, Germán Samper Gnecco, Thomas van
der Hammen.

PANEL DE EXPERTOS

Jorge Acevedo
Eduardo Aldana
Julio Carrizosa
Mauricio Correal*
Luis Mauricio Cuervo*
Raúl Jaramillo*
Luis Ricardo Paredes**
Manuel Rodríguez
Rogelio Salmona
Germán Samper
Thomas van der Hammen
Juana Mariño (invitada permanente)

SECRETARÍA TÉCNICA

Gerardo Ardila (coordinador)
María Isabel Beltrán
Helena María Castillo
Julián Eduardo Castillo
Luis Antonio Garavito
Óscar Buitrago
María Luisa Rodríguez

COMITÉ ACADÉMICO

ASESOR DE LA SECRETARÍA

Gonzalo Andrade
Jaime Arocha
Julián Arturo
Paul Bromberg
Camilo Domínguez
Sergio Gaviria
Ana María Groot
Luis Carlos Jiménez
Gustavo Montañez
Jairo Sánchez

REUNIONES DE TRABAJO

Enrique Peñalosa (alcalde de Bogotá)
Carolina Barco (directora DAPD)
Daniel Boada (gerente EAAB)
Manuel Felipe Olivera (director DAMA)
Diego Bravo (director CAR)
José Salazar (DAPD)
Andrés González (gobernador de Cundinamarca)
Jaime César Prieto (S.Pl. Cundinamarca)
Rodolfo Hernández (Constructora HG)
Rodolfo Heredia (Centro Nacional de Población)
Alcaldes de la Sabana
Asocentro
Asonorte
Asooccidente
Asocolflores

INVITADOS

Ralf Hakkert (Fnuap)
José María Esquiaga (España)
Oswaldo Román (España)
Paulo Bruna (Brasil)
Paul Bromberg (ex alcalde de Bogotá)
Jaime Castro (ex alcalde de Bogotá)
Eugenia Ponce de León (experta en Derecho Ambiental)
Humberto Molina (experto en Planeación Urbana)
Rafael Echeverri (Misión Rural)
Alberto Mendoza (Sociedad Geográfica de Colombia)
Édgar Revéiz (experto en Planeación)
Gustavo Montañez (experto en Estudios Regionales)
Juan Carlos del Castillo (DAPD)

* Desde enero de 2000

** Octubre 1999 y marzo-abril 2000

LOS AUTORES

JORGE ACEVEDO

Ingeniero Civil, Universidad Javeriana de Bogotá. M.Sc. por la Texas A&M University. Civil Ingenier por MIT. Director del Instituto SER, Universidad de los Andes. Especialista en transporte y Desarrollo Urbano y Regional.

EDUARDO ALDANA

Ingeniero Industrial, Universidad de los Andes. PhD en Urban Systems por MIT. Fue director de Colciencias. Profesor e investigador de la Universidad de los Andes, de donde fue rector. Especialista en análisis prospectivos y estrategias de desarrollo.

GERARDO ARDILA

Antropólogo. Universidad Nacional de Colombia. Candidato PhD por la Universidad de Kentucky, en los Estados Unidos. Profesor del Departamento de Antropología y director del Programa de Ecología Histórica del Centro de Estudios Sociales -CES- de la Universidad Nacional de Colombia. Actuó como coordinador de la Misión de Estudios.

JULIO CARRIZOSA

Ingeniero Civil, posgraduado en Administración Pública y Economía. Profesor titular e investigador del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia. Fue director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y gerente del Inderena en donde expidió el Código de Recursos Naturales. Es uno de los principales expertos en ciencias ambientales en América Latina.

LUIS MAURICIO CUERVO

Economista, Universidad de los Andes. DEA y doctor en Urbanismo y Ordenamiento Territorial por el Instituto de Urbanismo de París, Universidad de París XII. Director del Cider de la Universidad de los Andes. Experto en la investigación en servicios públicos domiciliarios y en las relaciones entre urbanización e industrialización, desarrollo económico regional y urbano.

RAÚL JARAMILLO PANESSO

Estudios de Derecho en la Universidad de Medellín y posgrado en Economía por la Universidad Externado de Colombia. Profesor de maestrías en las universidades de Sinaloa (México), La Rábida (España) y del Zulia (Venezuela). Especialista en turismo.

MARIA MERCEDES MALDONADO

Abogada, Universidad Externado de Colombia. Magíster en Estudios Urbano-regionales y posgraduada en Planeación Urbana por la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Candidata doctorada en Urbanismo por la Universidad de París XII. Ha participado en la discusión y redacción de algunas de las principales normas urbanas y de servicios públicos en Colombia. Asesora de instituciones estatales e investigadora del Cider de la Universidad de los Andes.

JUANA MARIÑO

Arquitecta, Universidad de los Andes. Magister en Urbanismo por la Universidad de Ámsterdam. Jefe de la Dirección de Población y Ordenamiento Territorial del Ministerio del Medio Ambiente hasta febrero de 2003. Especialista en urbanismo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

LUIS RICARDO PAREDES

Abogado. Universidad de los Andes. Magíster Legibus (LL.M.) por la Universidad de Harvard. Asesor en asuntos urbanos, entre los cuales se destacan su participación como corredactor del proyecto de reforma urbana coordinado por Lauchlin Currie y redactor del proyecto de la ley 9ª de 1989, conocida como Ley de Reforma Urbana.

ALFONSO PÉREZ PRECIADO

Ingeniero Geógrafo de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Diplomado en Ecología Vegetal por la Universidad de Montpellier, magíster en Ingeniería Ambiental por la Unesco-Dgrst y candidato a doctorado en Medio Ambiente por la Universidad de París VII. Actuó como asesor de la CAR en el proceso del POT de Bogotá.

ROGELIO SALMONA

Arquitecto. Doctor Honoris Causa de la Universidad Nacional de Colombia. Premio Nacional de Arquitectura en cuatro oportunidades.

GERMÁN SAMPER

Arquitecto. Universidad Nacional de Colombia. Trabajó en el taller de Le Corbusier, entre 1948-1953. Premio Nacional de Arquitectura en dos oportunidades. Ha sido presidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y de la Sociedad Interamericana de Planificación. Concejal de Bogotá en tres períodos. Ha publicado varios libros sobre vivienda, urbanismo y paisaje. Ha dedicado cuarenta años al estudio y realización de la Vivienda de Interés Social, uno de cuyos proyectos más importantes es la Ciudadela Colsubsidio, en Bogotá.

THOMAS VAN DER HAMMEN

Geólogo y biólogo. Universidad de Leiden. Doctorado en Ciencias por la Universidad de Leiden. Fue miembro de la Comisión asesora de la Fundación Europea de Ciencias. Organizó y dirigió un proyecto de investigación de la historia y la dinámica ecológica en el norte de América del Sur, con gran énfasis en la Sabana de Bogotá, el cual se desarrolló por un tiempo mayor de cincuenta años. Es profesor emérito de la Universidad de Ámsterdam y uno de los expertos más importantes del mundo en la historia del clima y transformación y manejo de ecosistemas.

AGRADECIMIENTOS

Este proceso fue ideado y apoyado por el señor ministro del Medio Ambiente, Juan Mayr, quien tuvo el interés en su publicación. Es necesario resaltar la colaboración permanente de la doctora Juana Mariño, jefa de la Dirección de Población y Ordenamiento Territorial del Ministerio del Medio Ambiente, quien fue la columna vertebral de este proceso; a ella le debemos la consecución de fondos y el interés permanente para que este libro se publicara. También agradecemos a la señora ministra Cecilia Rodríguez quien apoyó la continuidad de este proyecto. Los doctores Ralf Hakkert y Mercedes Borrero, del Fondo de las Naciones Unidas para la Población, Fnuap, apoyaron con su capacidad técnica la revisión de las proyecciones de población y la comparación técnica de las diferentes versiones. El señor alcalde mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa, y el señor director de la CAR, Diego Bravo, acompañaron a los miembros de la Misión en salidas de terreno, en las cuales expresaron sus opiniones y explicaron sus puntos de vista. La señora directora del DAPD, Carolina Barco y sus colaboradores, así como el señor gerente de la EAAB, Daniel Boada, apoyaron el trabajo de la Misión con su presencia y su disposición para proporcionar la información que la Misión requirió. Igual ocurrió con el señor director de Planeación de la CAR, Alfonso Herrán. El señor gobernador de Cundinamarca, doctor Andrés González, se reunió con la Misión en tres oportunidades, en las cuales ofreció su visión de los procesos regionales y de los impactos de las decisiones que toman los funcionarios de Bogotá sobre los municipios de la Sabana. Miembros de su gabinete, en particular el señor director de Planeación del Departamento, doctor Jaime Prieto, y la doctora Rocío del Pilar Casas, de su oficina, apoyaron con todo su ánimo el trabajo de la Misión. Los doctores Ricardo Carrillo, María Teresa Szawer, y Luz Marina Arévalo, del DNP, facilitaron las labores de la Secretaría Técnica y obligaron a profundizar en varios campos sobre los cuales no había información disponible o su acceso era difícil. El señor decano de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, doctor Telmo Peña, apoyó al equipo de la Universidad y facilitó el proceso de trabajo de la Misión. Su sucesora, la profesora Luz Teresa Gómez, así como los doctores Diana Obregón y Jaime Arocha, directores del CES, y el abogado Fernando Visbal, colaboraron en todo momento con el desarrollo del proceso. Los miembros del Comité gestor de la Red de Estudios de Espacio y Territorio, RET, de la Universidad Nacional de Colombia, y su coordinador, doctor Gustavo Montañez, respaldaron con entusiasmo la publicación de este libro. Los miembros del Comité académico brindaron sus ideas, sugerencias y guiaron la búsqueda de información complementaria. Los invitados ofrecieron su experiencia sin limitaciones y estuvieron el tiempo que fueron requeridos sin recibir honorarios. Muchas gracias a todos ellos.

CONTENIDO

Prefacio <i>Gerardo Ardila</i>	15
Presentación <i>JUANA MARIÑO</i>	27
Capítulo 1: MIRADAS SOBRE EL PROCESO DEL POT DE BOGOTÁ	33
La discusión sobre la expansión del norte de Bogotá: una aproximación desde el Derecho <i>MARÍA MERCEDES MALDONADO COPELLO</i>	35
Consideraciones sobre los temas del POT de Bogotá no concertados con la CAR. La expansión urbana <i>DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL</i>	77
La expansión urbana de Bogotá: mitos y realidades <i>ALFONSO PÉREZ PRECIADO</i>	91
Capítulo 2: EL PANEL DE EXPERTOS Y LAS RELACIONES DE BOGOTÁ CON SU REGIÓN	137
Primer ejercicio de formulación de escenarios futuros. Misión de Estudios de la Sabana <i>LUIS MAURICIO CUERVO</i>	139
Primera aproximación al debate de cuestiones clave en la relación entre Bogotá y la Sabana <i>ROGELIO SALMONA Y RAÚL JARAMILLO</i>	147
Primeros esbozos de escenarios para la Sabana de Bogotá <i>EDUARDO ALDANA VALDÉS</i>	161
Algunos escenarios futuros de la red urbana <i>JULIO CARRIZOSA</i>	165
Reflexiones sobre el futuro de la región de la Sabana de Bogotá <i>JORGE E. ACEVEDO</i>	171
Bases para una política de conservación y restauración ambiental de los recursos naturales de la Sabana y la cuenca alta del río Bogotá <i>THOMAS VAN DER HAMMEN</i>	179

Propuesta y recomendaciones para el manejo de la zona norte del Distrito Capital <i>THOMAS VAN DER HAMMEN</i>	193
Elementos de una política de vivienda popular <i>JORGE ACEVEDO Y GERMÁN SAMPER</i>	203
La perspectiva turístico-recreativa de Bogotá y la Sabana, en función del ordenamiento <i>RAÚL JARAMILLO PANESSO</i>	207
La vivienda de desarrollo progresivo en Bogotá <i>GERMÁN SAMPER</i>	225
Visión regional del Plan de Ordenamiento Territorial <i>DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL</i>	235
Síntesis de evaluación de estado del arte de los estudios que aportan al tema regional Bogotá-Sabana <i>GERARDO ÁRDILA</i>	263
Capítulo 3: DOCUMENTOS COLECTIVOS PRODUCIDOS POR EL PANEL DE EXPERTOS	355
Documento enviado al señor ministro sobre el POT y la ALO	357
Documento enviado al señor ministro sobre la expansión al norte	365
Posición del doctor Luis Ricardo Paredes sobre el tema de la estructura ecológica principal de Bogotá y sobre la expansión de su borde norte	375
Capítulo 4: DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS DEL PROCESO	383
Resolución 0583 del Ministerio del Medio Ambiente	385
Resolución 1869 de la Corporación Autónoma Regional	441
Resolución 1153 del Ministerio del Medio Ambiente	481
Resolución 0475 del Ministerio del Medio Ambiente	529
Resolución 0621 del Ministerio del Medio Ambiente	545

Prefacio

Este libro recoge algunos de los documentos y reflexiones fundamentales de un proceso creativo, desarrollado por una entidad pública para fundamentar un conjunto importante de decisiones. Las implicaciones de esta experiencia han sido variadas. En primer lugar, el ministro del Medio Ambiente basó un proceso de toma de decisiones en el análisis que un grupo de expertos hicieron de una situación particular, desde una perspectiva académica y política amplia. En segundo lugar, aunque estas recomendaciones no implicaban una obligación para el Estado, generaron un clima de tensión y confrontación que hizo evidente la pugna entre distintas ideas de ciudad, entre diferentes modelos de “progreso” y desarrollo, entre variadas nociones de territorio y, aun, entre diversos intereses colectivos y particulares. En tercer lugar, esta experiencia –y sus resultados– mostró que el objetivo de la ley 388 de 1997, de permitir la gestión del suelo a partir de la discusión y la participación ciudadana, se puede alcanzar. A pesar de que no hay una ley perfecta, esta ley permite frenar los excesos de los especuladores con el precio de la tierra, las inequidades surgidas de la captación que hacen particulares de plusvalías generadas por inversiones públicas, y las injusticias generadas por una repartición desigual de cargas y beneficios. Esta experiencia invita a oponerse a un cambio de la ley 388 de 1997, y a solicitar la reglamentación de algunos aspectos de esta ley y de la ley 99 de 1993, que aún no se han reglamentado.

La discusión sobre la expansión es compleja por varias razones, algunas de las cuales van más allá de los aspectos técnicos: i) porque la decisión de saturar el territorio distrital con urbanización, o abstenerse de hacerlo, así como las secuelas regionales de estas decisiones, no tienen reversa, por lo que los impactos de una u otra alternativa serán de larga duración y de gran impacto sobre la sociedad y el territorio; ii) porque la

naturaleza de los intereses en juego es de gran magnitud, debido a la tradición rentista de la economía, al tamaño de las “inversiones” en tierra por parte de conglomerados económicos y políticos, y por negociantes; iii) porque la industria de la construcción, que fue considerada como el motor de la economía de las ciudades y la fuente más importante de empleo, depende de la disponibilidad de nuevo suelo urbanizable y de la voluntad política de urbanizarlo; iv) porque las decisiones del Ministerio del Medio Ambiente, disminuyendo el área total de suelos de expansión pretendidos por los funcionarios distritales, fueron objeto de recursos de reposición, aún no resueltos, tanto por los funcionarios del Distrito Capital, como por los de la CAR, por lo que el cumplimiento de los horizontes establecidos en el POT ha debido adaptarse; y v) por lo anterior, esta fue una de las discusiones más conocidas en el proceso del POT, pues implicó enfrentar conceptos y supuestos sobre la evolución social, las características de los procesos de cambio social y cultural, la inevitabilidad del crecimiento y, en general, las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza, los cuales se usaron en muchos casos como mamparas de los intereses de fondo.

En su presentación de este volumen, la doctora Juana Mariño hace un recuento de la manera como se formó la Misión, que fue conocida como “Panel de expertos”. Esta instancia, la del Panel de expertos, fue financiada por el Ministerio del Medio Ambiente, mientras que la Secretaría Técnica fue asumida por el Departamento Nacional de Planeación, a través de Fonade. Del trabajo realizado por la Misión sólo se han conocido los documentos que fueron enviados al señor ministro del Medio Ambiente como informes concluyentes de las reflexiones de los expertos. Por esa razón, tanto en el Centro de Estudios Sociales como en el Ministerio del Medio Ambiente, se consideró conveniente publicar algunos de los documentos fundamentales que forman parte de este proceso. Aunque han pasado tres años desde que se escribieron estos documentos, su valor radica en que los problemas fundamentales aún prevalecen y en que este proceso puede servir de modelo para analizar lo que ha ocurrido con los Planes de Ordenamiento Territorial en otras ciudades y municipios de Colombia.

Al comienzo de este proceso, el ministro del Medio Ambiente solicitó al grupo que se concentrara en el estudio prospectivo (treinta años adelante) de las relaciones entre la Sabana y la ciudad de Bogotá. No obstante, declaró su interés porque el grupo lo asesorara en la toma de decisiones sobre algunos puntos cruciales de las discusiones surgidas entre la CAR y el Distrito Capital en torno al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad de Bogotá, y al proyecto de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), el cual se encontraba en manos del Ministerio ante un recurso de apelación interpuesto por el Distrito contra la resolución de la CAR¹.

1. La discusión entre los funcionarios del Distrito y la CAR se centraba en la expansión del borde norte y en el tramo norte de la ALO, por lo que la Misión concentró también su trabajo en esta zona. Organizaciones sociales del sur de la ciudad publicaron, a mediados del año 2000, un documento sobre las decisiones de expansión y sobre la localización de un parque minero y una ampliación del relleno de Doña Juana en la

El interés del ministro en el estudio de las relaciones entre Bogotá y la Sabana llevó a los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación a denominar al grupo de trabajo compuesto por el Panel de expertos y su Secretaría Técnica como *Misión de estudios para la definición de lineamientos de política para el desarrollo integral de la Sabana de Bogotá*. En la práctica y con el tiempo que fue disponible, el Panel se concentró en el estudio de los problemas suscitados por el POT y por la ALO, y solicitó una segunda fase para la realización de los estudios regionales. La Secretaría Técnica, además de hacer su trabajo con relación al Panel de expertos, elaboró una serie de documentos sobre el análisis regional, que serían la base para la segunda fase del trabajo de la Misión, los cuales fueron entregados al DNP y serán publicados en un segundo volumen.

El valor de un panel expertos radica, ante todo, en su capacidad para responder con su experiencia a discusiones que de otra manera llevarían mucho tiempo. Los artículos que se publican en este volumen son una selección de los documentos que, a diario, presentaron los miembros del Panel para contribuir con la discusión de los aspectos particulares que se estaban debatiendo, o para explorar un nuevo camino a la discusión de manera que se tuvieran en cuenta otros aspectos aún no considerados. El trabajo de la Misión de estudios fue planeado como un trabajo colectivo de deliberación y no constituye una consultoría individual ni institucional, así como tampoco representa un trabajo de investigación en un sentido estricto.

El trabajo de un Panel de expertos y de una Misión de estudios como ésta es muy especial. Las características de sus objetivos hacen que se mueva en un plano de intersección entre diferentes tipos de actores de la vida social y política (los cuales utilizan lenguajes y escalas diferentes para sus acciones cotidianas), y la urgencia de sus conclusiones hace que la disponibilidad de tiempo y de recursos para acceder a la información dificulte el tratamiento minucioso de cada tema particular². Esto trae como consecuencia la necesidad de desarrollar metodologías muy creativas pero, ante todo, muy flexibles. Por esta razón es que, a pesar de su activa participación y de su importancia en la búsqueda de consensos, algunos de los miembros del Panel de expertos no aparecen en este volumen, o no aparecen todos los papeles que presentaron o todas las ideas que aportaron. Tal es el caso con los doctores Manuel Rodríguez Becerra, Julio Carrizosa y Eduardo Aldana.

misma zona general, titulado *El sur también existe*. En este documento llamaban la atención sobre la ligereza de la caracterización de esas zonas por parte de todos los involucrados en la toma de decisiones sobre la expansión.

2. Al mismo tiempo, por esta razón, la importancia del Panel de expertos radica en la confianza que genera la experiencia individual de cada uno de sus miembros para considerar situaciones, imaginar escenarios posibles y evaluar con rapidez cuál debe ser la información básica que se necesita para probar las distintas alternativas.

De otra parte, la composición heterogénea de un Panel de expertos, desde el punto de vista ideológico y conceptual, y la necesidad de producir resultados consensuales hacen que sea imposible partir de marcos teóricos, paradigmáticos y conceptuales rígidos, dificultando la búsqueda inicial de lazos conectivos, pero enriqueciendo el acercamiento final a las problemáticas analizadas. Su función principal es la de actuar como mediador en procesos complejos de toma de decisiones, por lo que su legitimidad política es tan importante como la profundidad técnica de sus resultados y el carácter académico de sus procedimientos. Los actores para los cuales genera sus resultados son variados: i) los académicos; ii) los políticos; iii) los funcionarios institucionales y encargados de la gestión administrativa; y iv) las comunidades objeto de las decisiones³. Un Panel de expertos y una Misión de estudios como ésta constituyen una opción inigualable de comunicar el mundo académico con el mundo de la política y de la toma de decisiones.

Los miembros de la Misión tenían conciencia de que la imposibilidad de hacer estudios de la situación regional impedía la evaluación tanto de las dinámicas como de las políticas regionales. Esto se consideró un problema grave ante la convicción de que no se pueden cambiar las dinámicas tan sólo con la implementación de políticas⁴. Aspectos tales como la búsqueda de equidad en la distribución de los recursos y

3. Esta variedad de actores interesados en los resultados de las misiones y el hecho de que todos esperan que los resultados finales apoyen sus puntos de vista intuitivos o sectoriales, hacen que todos critiquen en alguna forma los alcances de cada una de las misiones que han trabajado en el país. Los académicos critican las misiones por considerar que su trabajo es poco riguroso, pues no avanzan de manera significativa en la generación de datos, en la constitución de novedosos modelos analíticos, o en la transformación de los paradigmas prevalecientes; los políticos se quejan de que el trabajo de las misiones es muy teórico, que responde a visiones de laboratorio de la vida real y que sus aplicaciones no prosperan ante los mecanismos de negociación que tipifican la acción política nacional; los actores públicos e institucionales consideran que las misiones no son demasiado concretas en las soluciones y que sus resultados no dan fórmulas de gestión institucional. Lo sorpresivo con la mayoría de las experiencias de las más recientes misiones, incluyendo esta experiencia en particular, es que los resultados se han ido apropiando por parte de algunas organizaciones gremiales, de las ONG, las organizaciones de base e, incluso, por parte de algunos sectores del gobierno, que ven con muy buenos ojos la posibilidad de contar con un grupo de expertos que hacen recomendaciones por fuera de los intereses sectoriales, particulares o políticos, o que presionan para que sus recomendaciones sean atendidas por parte de los encargados de tomar las decisiones finales.
4. Algunos investigadores han sustituido la ausencia de información precisa, actualizada y a las escalas necesarias para entender las dinámicas propias de los municipios, proyectando los datos de Bogotá. La diversidad cultural y las diferencias históricas y sociales de las comunidades locales juegan un papel fundamental en su adecuación a los impactos y efectos del crecimiento de la ciudad. En gran parte, el fracaso de las políticas regionales se debe a que han sido diseñadas y ejecutadas desde los centros de poder de la ciudad primacial, con esquemas mentales muy distintos a los que operan en la región. La interpretación de la dinámica regional desde la perspectiva de la ciudad entraña el riesgo de enmascarar los procesos internos de crecimiento y transformación de cada municipio, así su dinámica de cambio sea motivada por los factores de expansión de la ciudad.

los ingresos y en la participación en la toma de decisiones, así como la búsqueda del equilibrio entre las políticas de desarrollo y la sostenibilidad, implicaban estudiar con detenimiento la política fiscal, la normatividad en torno de la generación y captación de las plusvalías urbanas, los mecanismos de las compensaciones y las transferencias, las variaciones en el valor del suelo, las relaciones culturales y sociales generadas en la región a causa de la diversidad, entre otros. Entre los miembros de la Misión hubo consenso de que, al no tener datos sobre estos temas, las conclusiones y recomendaciones estarían sometidas a la definición (y evolución) posterior de estos aspectos.

Teniendo claridad sobre las limitaciones existentes, el trabajo de la Misión se basó en: i) el estudio del POT de Bogotá y de los documentos producidos en el debate entre el Distrito Capital y la CAR, así como de todos los demás documentos relacionados con este debate, incluyendo las actuaciones del Ministerio del Medio Ambiente; ii) la consulta de los (pocos) documentos analíticos existentes sobre la región de mayor interacción con la ciudad⁵; y iii) la consulta con investigadores y otros expertos sectoriales sobre experiencias particulares identificadas como referentes analíticos por parte de la Misión. Después de la revisión bibliográfica y documental, y de su evaluación por parte de la Misión, se hizo una jerarquización de los problemas fundamentales y se definieron cuatro grandes grupos: i) el crecimiento de la población y su relación con la construcción de la ciudad y de la región desde una perspectiva de sostenibilidad social, cultural, económica y ambiental; ii) las necesidades de vivienda y la generación de oportunidades de empleo para la población nueva y su consideración por parte del POT, en cuanto a su localización y características; iii) los problemas de abastecimientos generados por la nueva población y las previsiones de los POT para suplir las nuevas necesidades (entre éstas se dio preeminencia al abastecimiento de agua); y iv) la gobernabilidad de la región, desde la perspectiva del respeto a todos los actores regionales, de la búsqueda de la participación en la toma de decisiones, y de la creación de una estructura de gestión que garantice la coordinación dentro de la diversidad.

Estos problemas exigían un acercamiento a varias escalas: i) la escala local, correspondiente al POT de Bogotá y a los POT, disponibles entonces, de los municipios vecinos al Distrito Capital tomados en forma separada; ii) la escala regional, en la cual se debía observar el impacto de las decisiones tomadas por el POT de Bogotá y por los POT de los municipios del primer anillo metropolitano sobre la región en su conjunto; iii) la escala nacional, debido a la convicción de que la mayoría de las soluciones para disminuir la concentración de población, oportunidades, recursos y capital en Bogotá y su región de influencia sólo pueden encontrarse en el desarrollo de políticas nacionales de ordenamiento territorial y de distribución de la población (por entonces, la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la ley de Reforma Agraria hacían

5. Estos documentos se produjeron a partir de los mismos datos y estadísticas básicas (en general datos del DANE), adecuándolos a necesidades y objetivos variados, por lo que sus conclusiones son muy similares.

trámite en el Congreso); y iv) los fenómenos generados por la globalización, cuya importancia no podía desconocerse en un ejercicio prospectivo.

Para obtener la información necesaria y lograr un acercamiento integral a los problemas objeto de esta Misión, y de acuerdo con la metodología acordada, la Secretaría Técnica hizo invitaciones a varios académicos, investigadores y políticos, a quienes les solicitó presentar temas muy puntuales. El Ministerio del Medio Ambiente organizó charlas con Humberto Molina, quien presentó su estudio sobre jerarquización de ciudades, preparado para el Ministerio de Desarrollo; Juana Mariño, quien presentó la historia del POT de Bogotá desde su primera versión, hasta el estado en que se encontraba la discusión del Plan a comienzos del mes de octubre de 1999, y Alberto Mendoza, quien presentó el Pre-plan de la cuenca alta del río Bogotá y algunos elementos preliminares sobre la preparación, por parte de la Sociedad Geográfica, de un Plan de Ordenamiento Territorial de la cuenca alta del río Bogotá.

Gracias a la colaboración del DAPD fue posible conocer la visión sobre procesos de ordenamiento y creación de áreas metropolitanas en Brasil y España con José María Esquiaga, Oswaldo Román y Paulo Bruna. Gracias al Fondo de las Naciones Unidas para la Población -Fnuap-, el doctor Ralph Hakkert realizó un seminario sobre demografía y un análisis de los datos correspondientes al crecimiento demográfico de Bogotá y de la región, comparándolos con datos similares para otras ciudades del mundo. Hakkert planteó que: i) el crecimiento más importante de la población de Bogotá y su región de influencia se debía a crecimiento inercial; ii) las migraciones, en las condiciones del tiempo de colección de los datos, no representaban un porcentaje significativo del crecimiento; iii) era necesario calcular con más detalle las proyecciones para establecer el tiempo en el cual se podría iniciar el decrecimiento poblacional; iv) era necesario desagregar mejor la información en términos geográficos y sociales; v) era necesario extender el estudio desagregado a los municipios de la Sabana; y vi) las proyecciones utilizadas por el Distrito Capital como base de sus previsiones eran confiables, aunque podían y debían precisarse y afinarse un poco más.

Andrés González, ex gobernador de Cundinamarca, subrayó que el río Bogotá es el eje articulador fundamental del territorio, y que su tratamiento ambiental es una prioridad regional que debe partir de una concertación regional sobre su proceso de descontaminación y recuperación; resaltó la necesidad de planear la localización de la población informal y de más bajos recursos para evitar la formación de corredores de miseria a lo largo del río o en las zonas de mayor fragilidad y riesgo, así como la necesidad de estudiar y evaluar el impacto social, cultural, económico y ambiental que tendría sobre las comunidades de los municipios de la Sabana el asentamiento acelerado de grandes núcleos de población. También se refirió a la necesidad de estudiar y concertar las tasas redistributivas y las compensaciones, al tiempo que iniciar procesos de coordinación de acciones regionales de planificación y ordenamiento territorial, dando prioridad al estudio de la captación y distribución de agua, así como

al de tratamiento y disposición de las aguas servidas. Demostró la necesidad de generar y precisar información sobre el tamaño, la distribución y el crecimiento de la población, reconociendo que los POT trabajan sobre *promedios* de densidad, con lo cual se distorsionan los datos y se hacen invisibles las diferencias locales, que son fundamentales para la toma de decisiones que sean equitativas y que se basen en criterios de justicia social y respeto democrático, e invitó a un proceso de concertación entre la Gobernación, el Distrito Capital y la Nación para la realización de obras de infraestructura y equipamientos regionales, de manera que se logren resultados eficientes pero equilibrados, que no afecten el ambiente ni la sociedad regional en su conjunto, desde la óptica del reconocimiento de su diversidad. Este último punto estuvo referido a la invitación al gobierno distrital para revisar el trazado de la ALO en su tramo norte, de suerte que pudiera hacerse en colaboración con el Departamento y con la Nación, para evitar su paso a través de los humedales y los territorios de conservación al norte de la calle 170.

Otros invitados fueron Édgar Revéiz, quien participó en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo como encargado del desarrollo del Plan de Ciudades Intermedias; Rafael Echeverri, director de la Misión Rural, quien sugirió crear —y reforzar— ciudades rurales especializadas en servicios agropecuarios, así como una utilización más racional del territorio nacional mediante la incorporación a la producción de grandes áreas de tierras productivas; Gustavo Montañez, director de los estudios más importantes realizados por la Universidad Nacional de Colombia en la Sabana de Bogotá; Juan Carlos del Castillo, uno de los funcionarios más destacados del DAPD e investigador del CEDE de la Universidad de los Andes en los análisis sobre la región.

La necesidad de crear una instancia administrativa y de coordinación política de las relaciones entre Bogotá y la región desemboca siempre en una discusión sobre la gobernabilidad. Por esta razón, fueron invitados los doctores Jaime Castro y Paul Bromberg, ex alcaldes de la ciudad y académicos interesados en los problemas de gobernabilidad y metropolitanización. Paul Bromberg planteó varios modelos de gestión pública como base para propuestas de administración y coordinación regional. Sugirió que más que la creación de entidades institucionales y administrativas específicas es necesario generar procesos de concertación y negociación global (no sectorial), que lleven a la planificación de acciones negociadas a partir de los intereses individuales.

Jaime Castro planteó la necesidad de reforzar y desarrollar la descentralización y la autonomía como base fundamental del reparto territorial del poder. Hizo una propuesta de ordenamiento administrativo de la ciudad y de la región, basada en la división de la ciudad en cinco grandes unidades (las cinco piezas urbanas), las cuales deberían responder a un ordenamiento institucional y administrativo consecuente. Sugirió la construcción de una entidad administrativa y territorial nueva, con autoridades metropolitanas propias, y se refirió al papel de las provincias y de las asociaciones de municipios, que podrían ser la base de un nuevo ordenamiento territorial.

Thomas van der Hammen, Julio Carrizosa, Germán Samper, Luis Ricardo Paredes y Luis Mauricio Cuervo, miembros de la Misión, hicieron charlas detalladas sobre aspectos relacionados con las características de la dinámica ambiental y de la distribución y utilización de los recursos naturales de la región; la dinámica de la economía regional y su interrelación con los recursos; las características del crecimiento demográfico y las necesidades de vivienda y de espacio para su ubicación ordenada, y los aspectos jurídicos del ordenamiento, en particular las transformaciones ocurridas a raíz de la expedición de la ley 388 de 1997 y la derogatoria parcial de la ley 9 de 1989.

Como el POT de Bogotá no contiene planteamiento alguno para la dotación de vivienda para los estratos de más bajos recursos, los cuales constituyen el mayor porcentaje de crecimiento y el grueso de la población del futuro, y las políticas basadas en el esquema de Metrovivienda se veían con escepticismo en la Misión, se creó un subcomité⁶ para estudiar ese problema, compuesto por Rogelio Salmona, Germán Samper y Jorge Acevedo, acompañados por la Secretaría Técnica. Este grupo invitó al señor Rodolfo Hernández, constructor privado de Bucaramanga, quien parecía haber descubierto un modelo interesante. También se invitó a la doctora Eugenia Ponce de León, reconocida especialista en derecho ambiental, para que auxiliara a los miembros del subcomité ambiental en la identificación de las categorías jurídicas adecuadas para ordenar las recomendaciones sobre áreas de conservación, preservación y recuperación⁷.

Este primer volumen recoge una parte seleccionada de los documentos más importantes del proceso relativo al Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá, y a la discusión en torno de la expansión de la ciudad al norte. Las cartas enviadas al ministro por parte de la Misión se conocieron con algún detalle; pero no se supo mucho del proceso de trabajo que llevó a su redacción como informes finales. No se publican los registros de las discusiones, de los cuales existen grabaciones magnetofónicas, algunas de las cuales han sido transcritas, ni la enorme correspondencia que se generó durante el proceso de trabajo. En cambio, se publican las comunicaciones enviadas al señor ministro del Medio Ambiente con las sugerencias logradas por consenso tras largos períodos de análisis, deliberaciones y debates, así como las resoluciones más importantes.

-
6. Para organizar mejor el trabajo de la Misión, se crearon subcomisiones encargadas de trabajar sobre aspectos puntuales, las cuales presentaban después una propuesta más terminada al resto de los miembros de la Misión. Una de estas subcomisiones fue la de vivienda (mencionada arriba); la otra, la subcomisión ambiental, compuesta por los doctores Julio Carrizosa, Manuel Rodríguez y Thomas van der Hammen, junto con Gerardo Ardila de la Secretaría Técnica.
 7. Es sorprendente descubrir que no hay información cartográfica a las escalas adecuadas para la toma de decisiones territoriales en Bogotá. La Misión tuvo que conformar un equipo de trabajo que realizara los estudios de campo y los mapas necesarios sobre el área de expansión al norte.

Para componer este volumen solicité un artículo al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, que sintetizara su posición en el debate con la Corporación Autónoma Regional. La doctora Carolina Barco aceptó complacida pero decidió enviar dos artículos: uno con los puntos de vista de sus funcionarios acerca de los temas no concertados con la CAR, y otro sobre la visión regional que estaba a la base de las acciones del POT de la ciudad de Bogotá. La doctora Barco consideró que las críticas al POT de Bogotá debidas a su carencia de una visión regional eran infundadas, de manera que quiso aclarar cuál era la idea en su administración acerca de las interrelaciones entre Bogotá y su región de interacción.

De otra parte, hice la misma solicitud a la CAR y allí consideraron que el doctor Alfonso Pérez Preciado, quien fuera su principal asesor en el proceso del POT de Bogotá, podría escribir el artículo correspondiente. El doctor Pérez envió un extenso artículo compuesto por dos partes: una, que se publica en este volumen, en la que hace explícitos los que él llama mitos acerca de la expansión de Bogotá, y otra –que será publicada en el segundo volumen– en la que resume las características de la estructura ecológica principal de la Sabana de Bogotá⁸.

La doctora María Mercedes Maldonado no participó en la Misión, pero escribió un artículo reflexivo acerca de la importancia y el significado de este proceso en la ciudad de Bogotá, el cual le confiere un mayor valor a este volumen. También se incluye un artículo de revisión bibliográfica preparado por la Secretaría Técnica para la segunda fase del Panel de Expertos, la cual no se llevó a cabo, pues la administración presidida por Antanas Mockus escogió la creación de un Consejo de Competitividad y de una Mesa de Planificación Regional entre Bogotá y Cundinamarca, en la cual se interesaron el gobernador de Cundinamarca, el alcalde de Bogotá y el director de la CAR.

El proceso culminó con la resolución 0475 de mayo de 2000, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, la cual fue demandada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca tanto por el alcalde mayor como por el director de la CAR, quienes consideraron que no se adecuaba a sus pretensiones. El proceso se encuentra en curso. Mientras tanto, la resolución 0475 y la resolución 0621 son de obligatorio cumplimiento.

El nuevo gobierno distrital propuso el programa *Bogotá crece con razón*⁹ en el cual ofreció el aumento de la oferta de suelo urbano en 545 hectáreas en Bogotá y en

8. Al término de la administración de Diego Bravo en la CAR, el doctor Pérez Preciado preparó un volumen en el que recogía un conjunto de documentos del proceso en torno de la expansión de la ciudad al norte. De la edición, con pasta dura, sólo alcanzaron a ser distribuidos unos pocos ejemplares entre los colaboradores, los cuales hoy son joyas pues, de manera inexplicable, el doctor Darío Londoño Gómez, nuevo director de la CAR, ordenó su desaparición completa.

9. De acuerdo con el POT, cada año habría necesidad de dotar de vivienda alrededor de 50 mil familias, lo cual implicaría unas necesidades promedio de 20 mil viviendas anuales, que el Plan de Desarrollo considera “una meta posible de cumplir si se tiene en cuenta que hay recursos para 585 hectáreas (?), que podrían albergar unas 58.500 viviendas, a las cuales debe sumarse unas 40 mil que podría producir el sector privado”.

la región, el desarrollo de cuatro nuevas ciudadelas promovidas desde el Distrito, y cuatro planes parciales de renovación de suelo para atraer nueva inversión inmobiliaria y controlar la urbanización ilegal. Sin embargo, lo estipulado en el Plan de Desarrollo de Mockus es muy vago. No hay explicación sobre los criterios que llevaron a decidir sobre “el aumento de la oferta de suelo urbano en 545 hectáreas”, ni se establece cuál será el mecanismo de incorporación de esas nuevas hectáreas (expansión, desarrollo dentro del perímetro u otras modalidades), así como no se explican los mecanismos que le permiten a los funcionarios distritales ofrecer parte de esas 545 hectáreas por fuera del perímetro del Distrito, en algún lugar de la región. Desde luego, tampoco se sabe cuántas de esas hectáreas estarán en la ciudad y cuántas por fuera de ella¹⁰.

El Plan de Desarrollo de la administración Mockus incluye las necesidades de suelo (relacionadas con los requerimientos de vivienda por parte de los estratos más bajos de la población) dentro del objetivo general de productividad, y no hace mención alguna a este aspecto en el objetivo general de justicia social¹¹. Esto podría interpretarse como el hecho de que la expansión busca el fortalecimiento de la construcción como factor de competitividad y generación de empleo, más que como una respuesta a las necesidades de vivienda de los sectores más pobres del Distrito Capital.

El trabajo realizado por la Misión dejó dudas sobre la necesidad de expandir la ciudad sobre su borde norte, además de que dejó establecido que el POT no tenía previsiones claras para ofrecer vivienda digna a los habitantes de la ciudad con menores recursos. La determinación de incorporar 545 hectáreas de suelo urbano nuevo y el esfuerzo de Metrovivienda por crear un urbanismo de mejor calidad a menor costo no podrá detener la ocupación ilegal de suelo de protección, de áreas de riesgo y de terrenos adyacentes al Distrito en los municipios vecinos, por parte de comunidades desesperadas. Los argumentos que sostienen que una oferta masiva de suelo urbanizable reduce el costo de las viviendas puesto que controla el alto precio de la tierra son equivocados. Por el contrario, las declaraciones de nuevas áreas de expansión no ejercen ningún control sobre los precios, sino que aumentan el costo de todo el suelo disponible, beneficiando a los inversionistas que obtuvieron esas tierras a bajo costo

10. El doctor Andrés Escobar, gerente de Metrovivienda, indicó que las 545 hectáreas están distribuidas así: 320 de Metrovivienda, 25 de la Empresa de Renovación Urbana y 200 del DAPD, a través del Comité de planes parciales (Ventanilla Única de Urbanizadores). De los programas de Metrovivienda que se encuentran en curso están El Recreo, con 115 hectáreas brutas, El Porvenir, con 132 hectáreas brutas y la Ciudadela Nuevo Usme, con 65 hectáreas brutas. Sin embargo, al presente tan sólo hay 64 hectáreas urbanizadas, correspondientes a una parte del proyecto de El Recreo.

11. En el Plan de Desarrollo se destinaron recursos para los programas de reasentamiento de familias (Bogotá Previsiva Vivimos Más, del objetivo Medio Ambiente) y mejoramiento integral de barrios (Mejoremos el Barrio y la Casa, del objetivo Justicia Social). A pesar de que se establece el número de viviendas necesarias para cumplir con estos objetivos, ya contabilizadas en los totales, no hay precisión sobre la localización de las áreas correspondientes ni sobre los mecanismos de financiación.

antes de la expedición de las normas. Esto es dramático si se considera que las tierras disponibles dentro del perímetro del Distrito son cada vez más escasas a causa de las nuevas incorporaciones. El costo se dispara con la intervención de los bancos y con las exigencias de capacidad de pago ajenas a las comunidades de bajos ingresos.

Con el fin de hacer rentable el negocio de la construcción de VIS, dentro de los parámetros de costos establecidos, los constructores disminuyen la calidad de las viviendas, aumentando la densidad hasta los límites máximos permitidos por el POT. Así, no hay ofrecimiento de vivienda digna, más aún si se tiene en cuenta que los proyectos se desarrollan mediante el sistema de construcción progresiva. El producto final será lo más alejado de la construcción de ciudad, del mejoramiento de las condiciones actuales y de la búsqueda de mejores alternativas para la vida urbana. La idea de romper con la segregación de la ciudad no pasa de ser una declaración de buenas intenciones, a no ser que se considere que se rompe la segregación de la ciudad al empobrecer a los estratos medios obligándolos a reducir su calidad de vida, compartiendo el destino de pobreza con los habitantes más pobres.

El Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, al centrar sus estrategias en la disponibilidad de suelo nuevo para ofrecer mejores condiciones a los nuevos propietarios, minimizan las posibilidades de reconstrucción de buena parte de la ciudad más pobre a partir de procesos comunitarios activos, en los cuales los beneficiarios construyan una ciudad más amable, de viviendas con espacios íntimos más generosos y áreas colectivas.

Tampoco se han considerado con cuidado las posibilidades de recuperación de sectores importantes de la ciudad construida, en los cuales aún se pueden revertir los procesos de cambio de uso, de manera que no se subutilicen las redes de servicios públicos ya instaladas y las posibilidades de equipamientos y dotaciones existentes, pero en proceso de degradación. Por último, en el Plan de Ordenamiento Territorial se observa una diferencia grande entre los planteamientos consignados en el Documento Técnico de Soporte y las determinaciones del decreto 619 de 2000. Es interesante buscar por qué la caracterización que aparece en el Documento Técnico de Soporte y las metas que se establecen en él no se pueden cumplir en la práctica.

GERARDO ARDILA
Programa de Ecología Histórica
Centro de Estudios Sociales -CES-
Universidad Nacional de Colombia
Bogotá, mayo de 2003

Presentación

El proceso de elaboración, concertación y aprobación de los planes de ordenamiento territorial, en desarrollo de la ley 388 de 1997, constituyó una excelente oportunidad para identificar los principales problemas y debilidades del país en la toma de decisiones que afectan la relación entre las poblaciones y sus territorios.

Permitió, asimismo, integrar y articular las variables y determinantes ambientales generadas por las Corporaciones Autónomas Regionales, con los procesos de toma de decisión de los municipios a través de sus planes de ordenamiento territorial.

Dependiendo del tipo de municipio, de su ubicación geográfica, de sus características territoriales y poblacionales, tanto los problemas y dificultades como las posibilidades de articulación regional son de diversa índole y gravedad.

Entre los problemas más relevantes cabe resaltar —entre otros— la baja disponibilidad de información idónea; la carencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial; el limitado conocimiento municipal para la incorporación de la dimensión ambiental en dichos planes; los traslapes entre territorios étnicos, parques naturales, reservas, etc., así como los aparentes conflictos de funciones y competencias entre la autoridad ambiental regional y los entes territoriales.

En el caso de los POT de las grandes ciudades, fue igualmente evidente y grave la falta de información, conocimiento y experiencia para el análisis y toma de decisiones orientados a establecer una relación equitativa y armónica entre estos centros urbanos y las áreas rurales de los municipios circundantes o vecinos, relación determinante del desarrollo territorial actual y del concepto mismo de sostenibilidad.

Al respecto, el caso más ampliamente publicitado y debatido ha sido el correspondiente al POT de Bogotá, por cuanto las diferencias surgidas en el proceso de

concertación de los asuntos ambientales del mismo, entre la Alcaldía Mayor y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, imposibilitaron acuerdos sobre varios temas de reconocida importancia.

Esta circunstancia obligó, de acuerdo con lo establecido en la ley 507 de 1999, a la intervención del Ministerio del Medio Ambiente como instancia de decisión sobre algunos temas ambientales que no fueron objeto de concertación entre el Distrito y la CAR.

CRONOLOGÍA DEL PROCESO

Las dificultades con el POT de Bogotá se iniciaron en el mes de marzo de 1999 a raíz de la expedición, por parte de la CAR, de las resoluciones 304 y 305 del mismo año. La primera fue motivada por el recurso de apelación interpuesto por el Distrito contra el acto administrativo presunto de no aprobación del proyecto del POT para Bogotá, por considerar que se había configurado un “silencio administrativo positivo” al no producirse un pronunciamiento dentro del término de ley. Desde la perspectiva de la Corporación dicho silencio positivo no se había configurado, por cuanto el documento del POT entregado por el Distrito a la CAR no constituía un documento terminado y mucho menos había sido remitido con el propósito de dar inicio al proceso de aprobación del componente ambiental, como lo señalaba la ley 388 de 1997 en el artículo 24, posteriormente modificado por la ley 507 de 1999.

Por su parte, en la resolución 305 la CAR consignaba su primer pronunciamiento en cuanto a la coherencia ambiental de las decisiones de ordenamiento incorporadas en el POT del Distrito, sobre lo cual la Corporación objetó, entre otros, los siguientes aspectos: i) la falta de previsión sobre los impactos que generarían las decisiones de ordenamiento adoptadas por el Distrito en el desarrollo regional y en los municipios vecinos, ii) el planteamiento de una expansión de la ciudad sin una estrategia clara de control al crecimiento y a la localización de la población, y iii) la localización de asentamientos y la proyección de la expansión urbana de la ciudad hasta el límite del Distrito, en el borde norte, sin ninguna consideración de los elementos ambientales que se afectarían con tal decisión, como el valle aluvial del río Bogotá, ecosistemas estratégicos, cerros, bosques relictuales, humedales, quebradas y ríos presentes en la Sabana de Bogotá, que en conjunto conforman la “estructura ecológica principal”, afectando su funcionamiento hidrológico, su biodiversidad, sus funciones de regulación climática, así como la integridad y conectividad de los ecosistemas, entre otros.

Con la apelación por parte del Distrito de esta resolución ante el Ministerio del Medio Ambiente es que éste inicia su intervención. Así, una vez que el Ministerio recibió la apelación, procedió a conformar un equipo de trabajo interdisciplinario con el fin de realizar un análisis integral tanto de los planteamientos del Distrito como de los argumentos con los cuales la CAR sustentaba sus objeciones.

Un resultado fundamental de este análisis es que tanto las discrepancias como las posiciones y elementos de sustentación de ambas partes compartían como argumento de fondo la ausencia de una visión regional, respecto a la cual pudieran defenderse o refutarse las grandes variables ambientales del desarrollo.

El Ministerio consignó su decisión sobre la apelación del Distrito en la resolución 0583 de julio de 1999, poniendo de manifiesto argumentos de tipo jurídico y técnico que confirmaban parcialmente las objeciones de la CAR al POT del Distrito y ordenando a éste "... ajustar el proyecto de plan de ordenamiento territorial atendiendo las indicaciones expuestas...". En efecto, el Ministerio en su pronunciamiento aclara, ratifica y complementa los argumentos de la CAR, pero especialmente decide en cuanto a la inconveniencia de la propuesta de expansión urbana del Distrito en el borde norte.

Con base en las disposiciones contenidas en la resolución del Ministerio, el Distrito Capital adelantó el ajuste del Proyecto de POT, el cual fue concertado nuevamente con la CAR, de acuerdo con las disposiciones de la ley 507 de 1999. No obstante, en esta concertación se lograron acuerdos sobre varios de los puntos anteriormente objetados; en relación con las áreas de expansión urbana, en especial la del borde norte de la capital, no fue posible un acuerdo.

Lo anterior quedó establecido en la resolución 1869 de noviembre de 1999, mediante la cual la CAR declara culminada la concertación, establece los temas acordados, los excluidos de la concertación y los no acordados, debiendo el Ministerio del Medio Ambiente pronunciarse sobre estos últimos.

Consciente de la complejidad de la situación, no sólo por la importancia de la región en debate, sino por los temas materia del mismo, los cuales resultan estructurales del concepto de "desarrollo sostenible", el Ministerio consideró una estrategia especial de manejo que permitiera alcanzar dos objetivos: por una parte, cumplir con la mayor idoneidad y objetividad la función atribuida por la ley 507 de 1999, y por otra, aprovechar el cumplimiento de esta función como una oportunidad de reflexión y aprendizaje sobre la sostenibilidad de la relación urbano-regional.

MISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA DEFINICIÓN DE LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA SABANA

El Ministerio decidió la conformación –como instancia consultiva– de una Misión de Estudios para la Definición de Lineamientos para el Desarrollo Integral de la Sabana, conformada por una secretaría técnica y de coordinación conceptual y por un grupo interdisciplinario de expertos, instancias promovidas conjuntamente por el Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación.

Estas dos instancias tuvieron como objetivo obtener, con base en el análisis de estudios existentes sobre el tema Bogotá-Sabana y de reflexiones interdisciplinarias,

una identificación de las tendencias de su desarrollo regional, como insumo para la formulación y concertación de lineamientos de política para el desarrollo integral de la Sabana de Bogotá.

Este ejercicio, además de contribuir a soportar la decisión del Ministerio, aportaría un mejor conocimiento sobre la problemática urbano-regional, permitiendo al Ministerio y al Departamento Nacional de Planeación revisar y actualizar sus políticas y normatividad en torno al tema, así como fortalecer a las Corporaciones en su participación en los procesos de ordenamiento territorial.

Con base en las anteriores consideraciones, el Ministerio y el DNP procedieron a realizar una cuidadosa selección de expertos conocedores de la ciudad, la región y su proceso de desarrollo; personas de la mayor solidez y calidades técnicas en sus áreas temáticas de especialidad y de reconocido prestigio personal y profesional, de modo que sus observaciones y conceptos fueran garantía de objetividad e idoneidad para las partes en conflicto y por la sociedad en su conjunto.

Con objeto de que la Misión adelantara sus actividades en forma coordinada, integral e independiente, con claros lineamientos conceptuales y metodológicos que garantizaran la formulación de recomendaciones específicas, y tras evaluar diversas opciones, se decidió que la coordinación conceptual y secretaria técnica fuera ejercida por el Centro de Estudios Sociales -CES- de la Universidad Nacional de Colombia, entidad que viene adelantando una importante labor de investigación y docencia en torno al tema de Bogotá y la Sabana.

Tras múltiples reuniones de trabajo, conferencias con expertos invitados, revisión de documentos y debates internos, la Misión concluyó su labor con dos productos específicos. Por una parte, un documento con las apreciaciones y recomendaciones del Panel en relación con el POT de Bogotá, y por otra, un conjunto de documentos de análisis, reflexión y recomendaciones sobre la visión del desarrollo sostenible en regiones complejas como la Sabana de Bogotá. Estos documentos, de un inmenso valor referencial, serán publicados próximamente.

El equipo del Ministerio del Medio Ambiente evaluó las recomendaciones de la Misión en términos de su coherencia técnica y jurídica, y expidió la resolución 0475 de diciembre 24 de 1999, la cual adopta las decisiones del Ministerio en relación con la expansión urbana en los bordes sur-oriental, nor-occidental y norte de la ciudad.

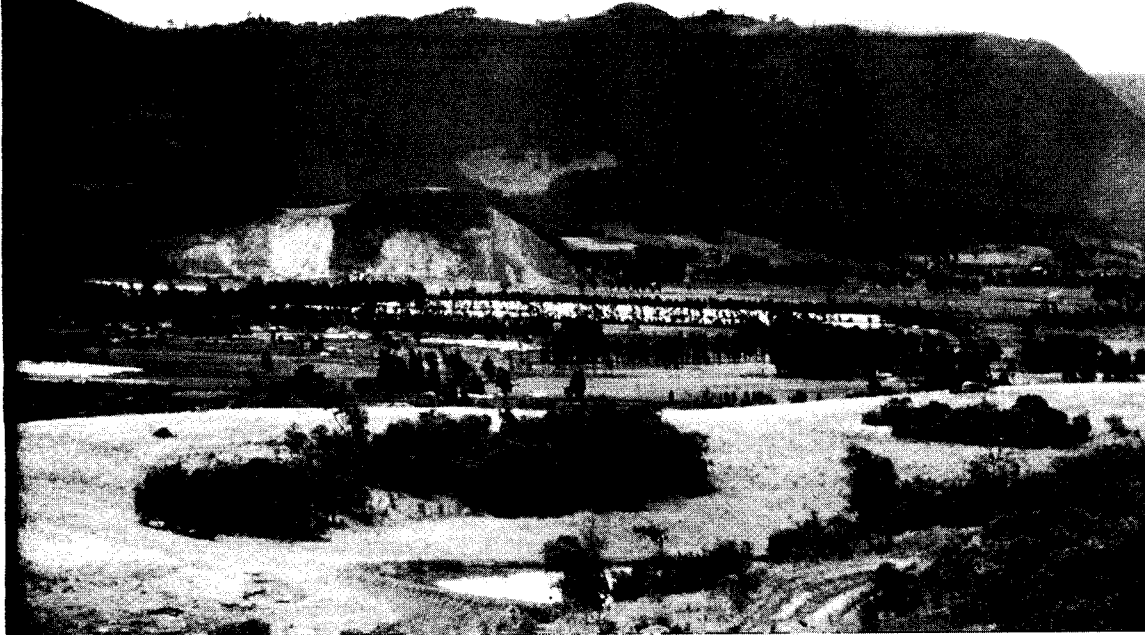
En relación con este último, y con base en la recomendación unánime de los expertos, la cual coincidía en gran medida con los argumentos de la CAR, el Ministerio determinó la prevalencia de los elementos de alto valor ambiental y ecosistémico existentes en la zona sobre las pretensiones de expansión previstas por el Distrito, para lo cual determinó la conformación de la Reserva Forestal del Norte, a través de la cual se interconectan los relictos boscosos y áreas de humedales de la zona norte con el valle aluvial del río Bogotá y las reservas forestales de los cerros orientales y de Suba.

El sistema de áreas protegidas que se pretende consolidar de esta forma tiene la dimensión y relevancia que una ciudad como Bogotá y una región como la Sabana requieren y merecen para garantizar su sostenibilidad ambiental y social a futuro. Precisamente, el crecimiento poblacional de esta importante región hace más necesaria e impostergable esta decisión de preservación, la cual se debe complementar, como lo establece igualmente el Ministerio, con un inaplazable ejercicio de diálogo entre la nación, la región y los municipios, tendiente a la concertación de una visión regional compartida y a los pactos para su construcción.

A la fecha, a pesar de la sólida argumentación técnica, jurídica y social que respalda la decisión del Ministerio, la cual ha contado con manifestaciones de apoyo de múltiples sectores de la sociedad, esta decisión fue demandada por el Distrito Capital ante el Consejo de Estado, instancia que aún no se ha pronunciado sobre el particular.

Esperamos, por el bien de los pobladores presentes y futuros de la región, que se ratifique la decisión del Ministerio del Medio Ambiente; que en un futuro cercano la ciudad y los municipios aledaños puedan contar con esa gran zona de reserva que garantice la sostenibilidad ambiental de esta ecorregión estratégica para el país.

JUANA MARIÑO
Jefe Dirección
de Ordenamiento Territorial
y Población
Ministerio del Medio Ambiente
Bogotá, julio de 2002



Capítulo 1:
MIRADAS
SOBRE EL PROCESO DEL
POT DE BOGOTÁ

La discusión sobre la expansión del norte de Bogotá: una aproximación desde el Derecho¹

MARÍA MERCEDES MALDONADO COPELLO

INTRODUCCIÓN

En este artículo no se exploran los aspectos técnicos o estrictamente jurídicos del debate sobre la expansión de la zona norte de Bogotá —adelantado en el marco del proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, POT—, sino las representaciones sobre el territorio y la ciudad que estuvieron en juego, y, sobre todo, su relación con la representación sobre los derechos y los modos de ejercicio de los mismos. Lo anterior teniendo en cuenta que “... nuestras representaciones del espacio, cualesquiera que sean, reposan sobre creencias que les dan coherencia y se constituyen en la clave para su interpretación”².

Al iniciar el proceso de formulación del POT de Bogotá se había completado la expedición del paquete de leyes y decretos más extenso, diverso e, incluso, contradictorio que se hubiera producido a lo largo del siglo XX en Colombia, muchos de ellos en desarrollo de la Constitución de 1991. La necesidad profunda de derechos que tenemos los colombianos o, podría decirse, la necesidad de protección por medio del derecho, se ha expresado en una producción acelerada y creciente de normas generales e impersonales que nos ha introducido en una cadena sucesiva entre la esperanza

1. El presente artículo hace parte de los resultados del proyecto de investigación Colciencias-Cider “Derecho a la ciudad y procesos de producción normativa: análisis de eventos urbanos en Bogotá”, que es parte, a su vez, de la tesis doctoral “Derecho a y de la ciudad y procesos de producción normativa en Colombia”, que se desarrolla en vinculación con el Laboratoire d’Anthropologie Juridique de Paris (LAJP).
2. Roux, 2001. Este texto hace parte de las presentaciones del taller 28 “Espaces, habitabilités des territoires et complexité”, del programa europeo Modelización de la complejidad, Lorient, Francia, marzo de 2001.

y la frustración, porque en últimas nuestra apuesta como sociedad sigue centrada en la resolución de nuestros problemas mediante el derecho. Pero no en vano un viejo adagio nos recuerda que mucho derecho mata el derecho.

Nos apartamos entonces de las reflexiones habituales sobre la ineficacia del derecho; por el contrario, creemos que cada norma que se expide genera movimientos y readecuaciones en las prácticas y las estrategias de aquellos actores que de una u otra manera entran en contacto con ella. Además, el derecho es, en últimas, la expresión de un proyecto de sociedad, y por medio de él podemos comprender cómo una sociedad se concibe y cómo asegura las condiciones de su reproducción. En medio de esa mañana por lo general inteligible de normas gestionarias o procedimentales, son las reglas de fondo, pasen ellas o no por el derecho positivo, las que son susceptibles de aportar las respuestas de convivencia y pacificación esperadas por una sociedad. En ellas se encuentran sus apuestas básicas, y la tarea es dilucidarlas y ponerlas en práctica.

Por consiguiente, el ejercicio consistirá en confrontar los argumentos planteados por el alcalde de Bogotá y por el equipo técnico encargado de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad con los de la Misión de estudios para la definición de los lineamientos de política para el desarrollo integral de la Sabana de Bogotá –más conocida como Panel de expertos– sobre la conveniencia de declarar toda la zona norte del distrito como suelo de expansión urbana, con el fin de explorar la manera en que se expresaron en una situación específica, con sus conflictos y contradicciones, esos nuevos principios pactados por los colombianos en el proceso de la constituyente y su desarrollo posterior, principios que podrían conducirnos a construir una sociedad más solidaria y unas nuevas relaciones con la naturaleza.

El proceso de concertación de los asuntos ambientales del POT de Bogotá y, sobre todo, la discusión sobre la expansión estuvieron marcados por el manejo de argumentos técnicos, muchos de ellos basados en la simple manipulación de datos estadísticos, el enfrentamiento cerrado de posiciones, las descalificaciones mutuas e incluso debates en el Congreso. En este artículo se eludirá el recuento descriptivo de este proceso, buscando identificar los argumentos en torno a los principios y las representaciones centrales que estuvieron en juego.

Si se trata de hablar de derecho con minúscula, podrían plantearse, por lo menos, tres niveles de discusión en el contexto de construcción de un proyecto de ciudad, como se dice en el lenguaje actual del ordenamiento territorial: ¿Quién tenía el derecho a tomar la decisión?, ¿qué tipo de derechos estaban en discusión?, ¿qué clase de principios éticos y políticos estaban en juego? Se intentará responder sobre todo a la segunda pregunta, utilizando para ello una serie de materiales conceptuales que permiten comprender cómo la modernidad ha delineado la institución de la propiedad, y cuál ha sido su devenir reciente en Colombia, así como las representaciones del territorio y, de manera tangencial, de la planificación.

TERRITORIO Y PROPIEDAD EN EL PROYECTO DE LA MODERNIDAD OCCIDENTAL

Hablar sobre ordenamiento de un territorio remite, en primer término, a la puesta en práctica de una pretensión de orden que se imprime desde afuera con el apoyo de la técnica, pero también lleva a pensar de manera casi inmediata en las relaciones del ser humano con su entorno, con la naturaleza y con la tierra, en las relaciones de los seres humanos entre sí, con su grupo social o su comunidad y, en últimas, consigo mismo.

Uno de los rasgos que permitiría definir la especificidad de la ley 388 de 1997 y comprender los espacios de interacción, las tensiones y los conflictos que se derivan de su aplicación, es la combinación de dos nociones, la de territorio y la de suelo, que remiten a dimensiones diferentes pero complementarias: la primera evoca la dimensión política, pero también cultural y ambiental e, incluso, mítica y simbólica de eso que los diccionarios definen como “terreno o lugar concreto”; la segunda convierte ese territorio en un objeto de apropiación, delineado de un lado por el economicismo y el utilitarismo y de otro por las posibilidades jurídicas de ejercicio y definición de las condiciones de esa apropiación. No deja de ser diciente que el proyecto de ley que conduciría a la ley 388 de 1997 empezó siendo concebido como una ley del suelo y de ajuste a la reforma urbana, y ésta terminó siendo denominada como de desarrollo territorial, un recorrido que remite a las relaciones ineludibles entre una y otra noción.

Como dice Etienne Le Roy, lo que en francés se denomina *foncier* –y que podría traducirse al español, de manera no muy satisfactoria, como aquello que tiene que ver con el *suelo*–, remite al conjunto de relaciones sociales que tiene por soporte la tierra y que está afectado por factores económicos –las condiciones de extracción de la renta del suelo–, jurídicos –las formas de apropiación, los mecanismos de control y las formas de resolución de conflictos que de ellas se derivan– y técnicos –la planificación o el ordenamiento–. Es por esto que no puede pensarse, simplemente, en los aspectos técnicos de la planeación o el ordenamiento, que es el enfoque restringido que se utiliza por lo general.

El trabajo de Grégoire Madjarian, *L'invention de la propriété. De la terre sacrée à la société marchande* (1991)³, aporta claves muy interesantes para comprender las relaciones y representaciones entre territorio y propiedad. Madjarian adopta una opción metodológica común a otros autores⁴, que resulta muy reveladora de las características específicas de las instituciones propias del proyecto de la modernidad occidental: observarlas desde el prisma de otras culturas o sociedades que no son modernas. Esta

3. *Marchande*, mercantil, podría traducirse también como *capitalista*. Las citas o resúmenes que se incluyen son traducciones de la autora.

4. Como Louis Dumont o como Karl Polanyi, entre otros. Es importante aclarar que cuando se alude a lo no moderno no se piensa sólo en los mal llamados pueblos primitivos o en las sociedades tradicionales, sino también en todas aquellas experiencias que no se inscriben en la modernidad occidental capitalista, por contemporáneas que sean.

perspectiva permite controvertir, por un lado, la pretensión de universalidad de esas instituciones, que es uno de los rasgos centrales de la modernidad, y, de otro, plantea la apertura a otras culturas, otras visiones del mundo e, incluso, a otros mundos u otras racionalidades, que en sociedades como la nuestra conviven y se interrelacionan de manera mucho más fuerte y cotidiana de lo que acostumbramos a identificar, reconocer y aceptar. Como bien lo indica Madjarian, se trata de que el observador no considere el lugar desde el que observa como el centro del mundo o, en otras palabras, que no sea prisionero de las representaciones de su propio sistema social⁵.

Partimos entonces de las siguientes proposiciones desarrolladas por Madjarian, derivadas de su trabajo de comparación entre el derecho moderno y el que llama tradicional:

- 1- Existen relaciones de los seres humanos con la tierra más allá de la propiedad, o diferentes a la propiedad.
- 2- En las sociedades no modernas se verifica, por lo general, una unidad entre el derecho y la obligación, de manera que la adquisición a un derecho es, antes que todo, la asunción de una responsabilidad. Se trata de una responsabilidad en relación con la tierra y con las fuerzas que la animan, así como de una responsabilidad dentro del cuerpo social.
- 3- La modernidad ha pretendido crear una segmentación particular del tiempo y del espacio: de una parte tiende a romper con la idea del tiempo como un continuo y crea la diferenciación entre pasado, presente y futuro. De otra, no sólo construye una representación geográfica y geométrica del espacio, que permite medir y favorece las relaciones mercantiles y el individualismo posesivo⁶, sino que produce una disociación abstracta entre la tierra como territorio y dominio público y la tierra como espacio inmobiliario, objeto de apropiación privada.
- 4- Finalmente, una de las conclusiones más importantes para los efectos de este artículo es que el territorio es una realidad irreductible a la propiedad y que éste "... permanece como un denominador común de las sociedades sedentarias tra-

5. Los trabajos reseñados escapan, además, a la mirada reduccionista de Occidente sobre las sociedades primitivas, que tal como lo señala Pierre Clastres (1974: 10, citado por Roux, 2001): "...acostumbra presentarlas como sociedades embrionarias (en el comienzo de la evolución 'ineluctable') sometidas a padecer su entorno natural en el cual estaban mal emplazadas, dado que ignoraban la técnica, el comercio y la forma 'superior' de organización que es el Estado".

6. Le Roy, 1998. Para el autor, geografía es la descripción del globo terrestre, y geometría la capacidad de medir en metros la superficie del globo.

dicionales y de la sociedad mercantil⁷ moderna, como algo que sobrevive de manera necesaria del universo pasado en el de hoy⁸.

Madjarian señala que las relaciones de propiedad reflejan necesariamente las jerarquías sociales y determinan la realidad del poder en una sociedad, proposición que contrasta con la representación liberal tradicional, en la que el poder se da como poder inmediato sobre las personas, o sea, exterior a la esfera de la propiedad y a los intercambios mercantiles. Por el contrario, para este autor la relación propia de los seres humanos en la sociedad moderna es una relación de poder, pero de poder individual de disponer de las cosas. Para él, la ruptura fundamental que instaura el régimen de bienes que hoy conocemos en Occidente es la emergencia de su alienación, que es lo que configura la institución de la propiedad, mediante la invención del testamento y del intercambio mercantil. El tránsito a la alienación de las cosas representa una mutación global de la relación del ser humano con la naturaleza y de las relaciones de los seres humanos entre sí, que, en últimas, opera como un largo movimiento del patrimonio hacia la propiedad.

Habitualmente, los llamados derechos tradicionales o consuetudinarios se analizan desde una perspectiva etnocentrista, es decir, desde la supuesta universalidad de la propiedad como derecho supremo sobre los bienes –de usar, disponer de los frutos y abusar–, de manera tal que esos derechos se conciben como simples limitaciones o fracciones de ese derecho total y absoluto; pero Madjarian indica que esa concepción oculta o deja en la penumbra que entre el ser humano y los bienes existen vínculos mucho más fuertes que los de la propiedad, y que no es el poder sino el vínculo, el deber o la obligación lo que predomina en la relación tradicional del ser humano con la tierra y que constituye su fuerza esencial. En las sociedades no modernas se verifica un rechazo, reproducido constantemente, de instituir los lazos con la tierra como relaciones de poder. Es por esto que resulta adecuado, indica Madjarian, considerar los sistemas territoriales y del suelo tradicionales como sistemas que se distribuyen en niveles de responsabilidad política y territorial (*foncière*).

En efecto, coexisten muchas otras construcciones simbólicas del medio natural y otras maneras de concebir las relaciones del ser humano con la tierra, así como el estatus de la tierra, el del ser humano y el de su acción sobre la tierra: las aprehensiones cosmológicas, globales, sacralistas o vitalistas de la tierra inducen una relación de pertenencia del ser humano a su entorno natural, una relación en que el medio en lugar de ser un objeto es también un sujeto y el hombre en lugar de ser amo y poseedor es el atributo. Los hombres occidentales creen poseer la tierra, mientras que desde

7. Considero de nuevo que sería más preciso utilizar el término *capitalista*.

8. Madjarian, 1991: 192. Como se verá más adelante, estas observaciones remiten a la dimensión política y simbólica del territorio.

otras perspectivas es ella la que los posee y los mantiene. Si el ser humano es unidad de vida es porque proviene de la tierra y a ella retorna.

Como se acaba de indicar, el régimen de bienes de las sociedades tradicionales se inscribe en el universo de la solidaridad, en el que los derechos resultan de una cadena preestablecida de obligaciones recíprocas. Ese universo, marcado por la responsabilidad y la solidaridad, se opone a la propiedad como la valorización simultánea de una relación individual con las cosas basada sólo en el poder. La circulación necesaria de derechos entre los miembros del grupo es muy diferente de una simple sustitución recíproca, lo que ocurre con el intercambio mercantil. También difiere de una de las características centrales de la propiedad occidental, en su versión original, cual es la ausencia de obligaciones positivas ante los demás.

En la sociedad mercantil moderna se transforma la relación entre derecho y obligación, pues las obligaciones tienden a convertirse en obligaciones contratadas por un individuo —es decir, emanadas de un contrato— y no derivadas de un determinado estatus dentro del grupo social —tanto del bien como de la persona—. La dominación del interés suplanta a la dominación del deber, o sea, el cumplimiento de obligaciones y funciones ligadas a un estatus determinado. La obligación se convierte en el costo de la adquisición de un derecho, como pasa con el trabajo en relación con el salario. El dinero no hace sino materializar la perspectiva de una acumulación indefinida de derechos o de poderes concretos por los individuos en una sociedad en la que desaparecen las barreras estatutarias, y el ser humano, antes que todo, se asume como un detentador de derechos (Madjarian, 1991: 151).

El empleo del término propiedad en el lenguaje jurídico inscribe, en cierta forma, la profunda transformación moderna de la relación del ser humano con las cosas —y con la naturaleza—. Es decir, que las propiedades⁹ de las cosas se convierten en propiedad del ser humano, lo que se traducirá en su derecho absoluto de disponer de ellas y del mundo. La expresión filosófica de este proceso es el proyecto cartesiano de volver al hombre, “amo y poseedor de la naturaleza”, su expresión institucional, la propiedad.

En efecto, Francois Ost señala que es posible encontrar en Descartes y otros pensadores de su época los indicios más claros del momento de quiebre que conduce a la ruptura actual entre ser humano y naturaleza. Desde su existencia misma, el ser humano ha transformado la naturaleza, marca la tierra con su huella, pero a diferencia del hombre moderno, que liberado de toda atadura cosmológica transforma sin freno el mundo natural con su tecnología, el hombre primitivo sólo se arriesga a perturbar el orden del mundo bajo infinitas precauciones, consciente de su pertenencia a un

9. En el sentido de características. Véase Madjarian, 1991: 151. Es importante tener en cuenta, de todos modos, que la manera de incorporar esta distinción es uno de los rasgos distintivos entre los dos modelos jurídicos occidentales, el civilista continental y el anglosajón. Mientras que la noción de propiedad del primero proviene de *dominium*, la del segundo de *propietas*.

universo cósmico, en el seno del cual naturaleza y sociedad, grupo e individuo, cosa y persona no se distinguen (Ost, 1995).

El siglo XVII constituye el punto real de inflexión en el movimiento progresivo de apropiación de la naturaleza por la especie humana; Copérnico, Galileo y Bacon trazaron el camino que llevará a Descartes a que en su *Traité du monde* nos invite a asistir, en palabras de Ost, a una cosmogénesis mecánica. Esa es la *Fabula mundi*: la historia de la creación del mundo despojada de sus oscuridades, de sus aleas, de sus desórdenes y controversias. La *Fabula mundi* comienza, como todas las grandes historias, por una muerte simbólica; se trata de liquidar la anciana $\phi\upsilon\sigma\iota\varsigma$, la idea dominante hasta ese momento de la naturaleza como fuerza de vida, poder de procreación, principio de todo nacimiento. Para el *cogito* cartesiano, la naturaleza sólo es una cierta cantidad de materia¹⁰. Desde ese momento y por un largo período, en el imaginario occidental la naturaleza será concebida como un objeto de manipulación y de apropiación, y la idea cartesiana de artificio será la que prevalezca.

En adelante, todo Occidente se aplica a realizar el programa trazado por Bacon y Descartes: conocer la naturaleza para dominarla. Madjarian coincide con estas reflexiones al indicar que lo que es especialmente destacable en la sociedad mercantil moderna es la conjunción del proyecto de dominación de las leyes de la naturaleza con la institución propiedad, en tanto que ella organiza un derecho del hombre de disponer inmediata y absolutamente de las cosas. La institución propiedad difundía en cierta medida el sueño cartesiano en el cuerpo social, lo encarnaba y le daba vida a escala reducida e individual.

En la sociedad moderna occidental la relación del ser humano con la naturaleza se transforma en una relación de los seres humanos con los objetos, en lugar de una relación de los seres humanos entre sí. El derecho de disponer, de usar y de abusar presupone o produce la separación entre el hombre y la tierra; ese derecho absoluto confiere al hombre el derecho a un manejo sin límites de la naturaleza, así como un

10. “Debéis saber, en consecuencia, que por naturaleza yo no entiendo en modo alguno diosa o cualquier otra suerte de fuerza imaginaria, yo me sirvo de esa palabra para significar la materia”. Descartes, “*Traité du monde*”, p. 228, en *Discours de la méthode*. Flammarion. París. 1996, citado por Ost: 1995: 37 (traducción propia). La conocida frase cartesiana de “pienso, luego existo” expresa el *cogito*, que no es otra cosa que la afirmación de la nueva certeza de su método: sólo conocemos realmente las cosas por el entendimiento, por la razón, y no por la sensación o la imaginación (citado por Ost: 1995: 38). Más adelante, Ost, en su revisión detallada de la citada obra, indica cómo, página a página, Descartes sueña con hacer tabla rasa con todo lo que le precedió. La selva deja de ser fuente de sabiduría y depósito de saber, y se convierte en la figura del error y de la oscuridad; Descartes clama por la certeza de los grandes espacios vacíos, y por razones similares tampoco le gustan los bosques ni las ciudades viejas. Las viejas *cités* son la expresión del desorden, no se dejan medir adecuadamente, no son proporcionadas al ojo del compás. Para él, en tanto ingeniero-arquitecto-demiurgo, tradición y patrimonio no tienen peso alguno ante la “voluntad” y la “razón” del individualismo triunfante. Urbanismo geométrico contra viejas *cités*, constituciones modernas y uniformes contra tradición consuetudinaria.

manejo sin límites de sí mismo. En la esfera jurídica el hombre afirma su poder por la posibilidad que él se ofrece de destruir, pero en la vida real afirma aún más su poder por la re-producción y el intercambio (Madjarian, 1991: 152-153). Como señala Ost, disponer no es sólo el derecho de abusar e incluso destruir: implica también la movilización de los bienes con miras a su explotación económica de la manera más rentable posible. Continuaremos con el desarrollo de esta idea, luego de algunas precisiones sobre las transformaciones en la concepción del tiempo.

*Derecho*¹¹ tradicional y derecho moderno se constituyen sobre dos nociones de tiempo radicalmente diferentes. El *derecho* tradicional considera el tiempo como una unidad, en la que se conserva un *continuum* entre el pasado y el futuro, el cual determina estrictamente el curso del presente, inscrito entre el uno y el otro, para reproducir de manera cíclica una permanencia en la que es abolida toda oposición entre pasado y futuro. El rechazo a romper el movimiento cíclico del tiempo se traduce en el estatuto colectivo de la tierra, y, más aún, en la prohibición de alienar y en la pertenencia simultánea del suelo a las generaciones pasadas, presentes y futuras. En el derecho tradicional la predominancia del grupo sobre el individuo funciona en el sentido de la permanencia.

El derecho moderno cristaliza una concepción completamente distinta del tiempo, basada en la aplicación de secciones en el continuo y en la organización o diferenciación entre pasado, presente y futuro. Este derecho erige al individuo, realidad efímera, como fundamento de todos los derechos.

En los regímenes de bienes anteriores las reglas de acceso, de circulación y de transmisión entre generaciones buscaban –y continúan buscando–, antes que todo, preservar el poder efectivo de la comunidad sobre los bienes, o más exactamente, el fin esencial de los regímenes de bienes tradicionales era la reproducción de las estructuras comunitarias en sí mismas. La correspondencia imaginaria y real del régimen de bienes exclusivamente con los imperativos económicos es una invención moderna¹².

El modo de adquisición de la propiedad y el modo de adquisición de la soberanía reposan sobre un principio original idéntico: la ocupación inicial. La reivindicación de la propiedad corresponde a dos tipos de aspiraciones generales: políticas y económicas¹³. La propiedad fue una conquista política al mismo tiempo que económica en la medida en que liberó a la tierra y al hombre que la servía de las obligaciones de los

11. O su equivalente en otras culturas, que no es necesariamente derecho. *Cfr.* los trabajos de Robert Vachon o de Raymond Pannikar.

12. Esta atracción económica del régimen de bienes, que responde a las leyes de la gravedad propias del universo y las reproduce, es uno de los rasgos que especifican más fuertemente lo que conocemos con el nombre de propiedad como un fenómeno situado en la modernidad. Madjarian, 1991: 190.

13. Como lo señala Madjarian, en Europa occidental al comienzo de los tiempos modernos la reivindicación de la propiedad se inscribe diferentemente en las preocupaciones de *los de arriba y los de abajo*, de los poderes del Estado, de los señores convertidos a las ideas modernas, de los burgueses o de los siervos; ella sufre el curso de evoluciones históricas muy diferentes en el campo francés o en el inglés.

pagos, censos y cargas personales que le estaban asignadas en el contexto feudal. Desde ese punto de vista, la emergencia de la propiedad aparece como el movimiento de supresión del vínculo servil del campesino a la tierra y al señor que era su amo. Pero en el plano histórico este movimiento adopta formas muy variadas y se realiza por medio de múltiples circunstancias¹⁴.

Dentro de una gran diversidad de situaciones preexistentes hay una lucha por la centralización individual de los derechos sobre la tierra, en la que los burgueses, comerciantes u oficiales de justicia y funcionarios, con base en la formación jurídica de la mayoría de ellos, erigieron como el ideal por alcanzar la concepción romana del *dominium ex jure quiritum*, por oposición a la multiplicidad de derechos y su dispersión social.

Este proceso coincide con el de la laicización de la tierra: los juristas despojaron del orden de los asuntos humanos todo efecto relacionado con el origen divino de la tierra, enviaron fuera del orden social el estatuto de la tierra como un don –regalo– hecho en común a la humanidad. Es obra de los juristas la separación del estatuto mundano de la tierra de su estatuto religioso. A partir de allí es posible desarrollar una visión abstracta y económica de la propiedad como simple fuente de riquezas, incluso simple medio de producción¹⁵.

El advenimiento moderno de la propiedad corresponde también a un movimiento de supresión de la fijación política de los seres humanos a la tierra. Madjarian precisa que esta fijación es un fenómeno complejo que aparece a la vez en la edad media como obligación y como derecho. La tierra en el mundo feudal aparece como una entidad política no como una cosa, en el sentido que lo propio de la cosa es diferenciarse del ser humano sobre el mercado por una circulación autónoma¹⁶. El nacimiento de la propiedad moderna, cualquiera que sea el modo de surgimiento, produce la separación institucional del ser humano en relación con la tierra¹⁷. Se trata de una nueva forma de relación de los seres con ésta, caracterizada por la supresión del vínculo político que unía amo y señor a un *terruño* común¹⁸. Como indica Ost, la revolución

14. En Colombia, por ejemplo, la emergencia de la propiedad implica, de manera general, la afirmación del despojo y la negación de los derechos territoriales de los habitantes originales del país.

15. El monoteísmo cristiano despojó a la tierra de su rango de divinidad y de Madre de toda vida humana. En el imaginario occidental la relación de pertenencia del hombre a la tierra deja de existir. Madjarian, 1991: 191.

16. Se aclara que se está haciendo referencia al mundo feudal europeo. Aunque no es del caso abordar este análisis aquí, lo que en Colombia se acostumbra denominar como relaciones feudales con la tierra, la manera particular como nuestras elites han hecho uso de las instituciones modernas, como la propiedad.

17. Madjarian aclara que no en el sentido en que lo entiende Marx, de desposesión y proletarianización de los productores, ya que este proceso tiene lugar en Inglaterra, pero no es general.

18. No es posible profundizar este análisis, pero es interesante examinar cómo la liberación del siervo tiene una doble dimensión, al igual que su sujeción o servidumbre: su independencia ante la tierra tiene como contrapartida la independencia de la tierra en relación con él. Su derecho de circular, que es la marca esencial de la

francesa no sólo arrasó con los privilegios feudales sino que procedió a la liquidación progresiva de las solidaridades aldeanas. En adelante, la seguridad de la propiedad será sólo un medio para asegurar fines económicos.

La libre disposición remite a un mundo móvil, el del mercado, en el que las fortunas se hacen y deshacen de acuerdo con la habilidad de los participantes para sacar partido de sus oportunidades. Ésta se opone claramente a la apropiación, que remite a un mundo inmóvil, el de las fortunas inmobiliarias calcadas sobre un orden social estático¹⁹.

La propiedad consagrada por el Código civil napoleónico no es la propiedad-conservación sino la propiedad-circulación, que muy pronto será transformación, porque la verdadera riqueza proviene de la transformación, sea ésta explotación agrícola, fabricación industrial, urbanización (Ost: 1995: 45).

Como indica Madjarian, la propiedad no se instaura verdaderamente en su generalidad sino con la movilización mercantil de la tierra, o más exactamente, de los derechos inmobiliarios. Y, añada, que el análisis del estatuto tradicional de la tierra permite comprender que la dificultad más grande de la historia de la propiedad, lo que explica su triunfo tardío, fue lograr pensar la tierra como una simple cosa independiente de los individuos y movable como todo bien mueble. La dificultad actual, para él, es completamente inversa: la de comprender que la tierra no puede ser reducida, incluso en la sociedad capitalista moderna, a un bien que se moviliza en un mercado, o sea que su estatuto no es simplemente económico, como tiende a hacerlo pensar el materialismo cotidiano de dicha sociedad.

Lo propio de la ideología económica es que tiende a reducir la relación de las personas con las cosas a la propiedad, y a asimilar en particular toda autoridad sobre el suelo —sea que corresponda a personas, a comunidades o a naciones— a la de propietarios inmobiliarios. De hecho, el suelo político es la condición del suelo económico. Condición histórica: la posesión inmobiliaria, la apertura de selvas y bosques, su conversión en cultivos suponen la ocupación común del espacio natural, el control político de la tierra, su transformación en territorio, su protección general interna y contra otras comunidades humanas. Pero aun así, la misma parcela es a la vez propiedad y territorio. La sociedad mercantil moderna conserva una distancia irreductible en relación con su propio imaginario (Madjarian, 1991: 192).

libertad que ha adquirido tiene por complemento el derecho de la tierra de circular sin atadura humana. El campesino es desposeído de sus derechos, sobre todo los comunes, y a cambio adquiere el derecho *formal o potencial* a adquirir progresivamente el derecho absoluto sobre una parcela, a volverse propietario; se trata de una relación nueva que estará marcada por un doble efecto, el de la libertad y la inestabilidad económica.

19. Al respecto Madjarian (240) indica que "...El movimiento de las cosas no depende sólo del estatus de éstas sino también del estatus de los hombres. No solamente de su derecho de alienar sino de la universalidad de su derecho de adquirir".

Como se dijo, el *territorio*²⁰ es una de las representaciones que sobrevivió en el proyecto de la modernidad. Esto se explica porque, como indica Madjarian, "...la perennidad del territorio es también la de una realidad comunitaria"²¹: como territorio, la tierra es un patrimonio que no pertenece propiamente a ninguna generación, un bien indivisible e inalienable, que no se transmite verdaderamente en la medida en que se considera que hay una identidad a través del tiempo y las generaciones del grupo que lo detenta, un bien inseparable de la personalidad de un conjunto de hombres determinado que se liga y se identifica con él por un vínculo único, insustituible. El acceso al uso de la tierra como territorio implica inmediatamente la sumisión a la comunidad política, o sea al Estado que es su expresión, incluso si la propiedad sobrepone un acceso y un uso del suelo independiente de toda autoridad. (...). Es posible leer como en proyección sobre el suelo la realidad de los poderes en la sociedad moderna, como se pueden leer los de las jerarquías en las sociedades tradicionales" (Madjarian, 1991: 192 y 193).

Esta división sólo se alcanza plenamente con la sociedad capitalista moderna, que disocia abstractamente la tierra como territorio y dominio público, y como espacio inmobiliario (*foncier*), o sea, instituyendo también la dualidad de los poderes que rige estos estatutos de la tierra a la imagen y semejanza del universo social moderno: poder del Estado –poder público– o poder privado, o sea, de una parte soberanía, que es exterior e interior, y de la otra, propiedad.

Esta institución es el producto de un largo proceso que se alimenta, entre otras, de las representaciones ligadas a la idea de conquista, el principio de que el territorio y los campos de los vencidos pasan a manos de los vencedores. En palabras de Ost, el derecho de propiedad tiene vocación de cubrir todo el espacio disponible y por esto encuentra muy significativo que a la lógica individualista de apropiación privada responde en el plano del derecho público un movimiento paralelo de ocupación de los espacios aún disponibles sobre los cuales se establece el reino de la soberanía estatal que impondrá sobre el planeta entero la apropiación y el manejo exclusivos, con miras a las formas más rentables posibles de explotación²².

20. Es imposible en este texto abordar un examen del territorio tan minucioso como el de la propiedad. Es preciso, no obstante, reconocer las dificultades en torno a su manejo. Bertrand Badie, por ejemplo, casi reduce la noción de *territorio* al principio político de organización del Estado-nación moderno, y trabaja más bien con la noción de *espacio* para referirse a que existen relaciones o nexos espaciales que no son necesariamente territoriales. Sólo queremos resaltar que el término territorio aquí utilizado rebasa ampliamente la noción moderna referida al Estado, y se acercaría quizá más a la noción de espacio de Badie, la tierra como el espacio de lo sagrado, lo mítico, pero también lo político.

21. No hay que olvidar que, de acuerdo con los planteamientos de Boaventura de Sousa Santos, el Estado, el mercado y la comunidad son los pilares de la regulación en el proyecto de la modernidad, y que la comunidad es una de las representaciones inacabadas de la comunidad, que tuvo que ceder pasó al predominio del estado y, sobre todo, del mercado.

22. Con estas frases Ost explica el movimiento de las grandes metrópolis occidentales durante el siglo XIX, que en nombre de dicho principio se lanzan a la conquista de las últimas *terrae incognitae* del planeta y en

Madjarian concluye: la propiedad no es el fundamento, ni el código universal, ni el más poderoso ni el más conservador de todas las relaciones tejidas y socialmente reconocidas del ser humano con las cosas y con la naturaleza. Ella representa una relación caracterizada específicamente por lo siguiente: una relación abstracta, desacralizada e impersonal, un puro vínculo de poder; un vínculo en que la cosa depende del hombre pero el hombre no depende de la cosa y donde todos los derechos están del lado del hombre y todas las obligaciones del lado de las cosas, y donde las cosas sólo tienen un valor utilitario, no constituyen sino la materialización de una suma de servicios, una relación en la que se instituye a la vez el poder sobre las cosas del hombre y la supremacía del presente sobre el pasado y el futuro. La unidad de esta doble dominación del hombre y del presente se traduce en el derecho permanente, es decir, en el derecho siempre presente del individuo vivo a cambiar el uso, alienar o usar.

El rechazo del pasado y la indeterminación del porvenir son cualidades de la propiedad que culminan en el dinero y que significan también una indiferencia hacia los titulares pasados y los futuros. Pero hay otra forma de indiferencia que se desarrolla, la relacionada con todo lo que es exterior a las relaciones de valor y de utilidad entre las cosas en sí mismas, es decir, una indiferencia en relación con las calidades personales y con los estatus de las personas presentes. La sociedad capitalista moderna instituye positivamente esta indiferencia al conjunto de sus miembros, uniformizando el estatus de los hombres, o sea, haciendo emerger el individuo sin calidad de rango, de orden o de casta, dotado de una identidad independiente de la pertenencia a una comunidad particular.

Citando a Madjarian se ha afirmado en este artículo que la evolución que conduce de las sociedades tradicionales a la sociedad capitalista moderna en lo que respecta a la relación del hombre con las cosas es un largo movimiento de la propiedad hacia el patrimonio, marcado por el paso del estatuto al contrato²³. Una vez más, tomaremos de Madjarian las principales diferencias entre propiedad y patrimonio.

El patrimonio aparece en primer lugar como un conjunto de bienes materiales e inmateriales, visibles e invisibles. Un patrimonio cultural o político es una realidad no palpable cuya existencia se manifiesta más a menudo en la privación que en el uso. La propiedad remite más estrechamente a riquezas materiales, sea directa o indirectamente. Tiene un carácter específicamente económico, ya que es simple relación de los hombres con bienes materiales o con lo que es susceptible de engendrarlos.

El patrimonio remite necesariamente al pasado de su producción y de su reproducción, a las condiciones bajo las cuales se realizan. Su valor se compone de una

nombre de la ley del primer ocupante, como si se tratara de *res nullius* pasarán por encima de los derechos indígenas y autóctonos de muchos pueblos.

23. Madjarian indica en sus conclusiones que la dualidad fundamental que separa el régimen de bienes no se sitúa en la oposición entre propiedad privada y propiedad colectiva, sino entre patrimonio y propiedad.

travesía por el tiempo. Desde el punto de vista de la propiedad, el valor de un bien, al contrario, está determinado sólo por las condiciones presentes de su reproducción. El patrimonio es una memoria objetivada, la propiedad borra esa memoria.

La oposición del ser y del tener no es otra cosa que la oposición entre una relación patrimonial con los bienes y con la comunidad y una relación *propietaria*. A todo patrimonio corresponde una comunidad concreta, así como a toda comunidad concreta corresponde un patrimonio por el cual se reproduce su identidad. El patrimonio tiene por función asegurar la unidad de los miembros de una comunidad y su permanencia a través de los diferentes momentos de su existencia. La duración no crea la propiedad; el bien puede ser consumido en el instante que sigue a su adquisición o varias generaciones después, eso no afecta en nada el estatuto del objeto de propiedad. La duración es necesaria para la creación del patrimonio: sólo un bien que dura puede ser elemento de un patrimonio, porque la duración hace parte de su valor de uso, porque ella adiciona una función comunitaria que sólo puede ser realizada en el tiempo.

El patrimonio es objetivación del vínculo entre las personas; la propiedad es ruptura de esos vínculos hacia las personas y la comunidad. La relación del ser humano con aquello que él mismo instituye como patrimonio está marcada por el deber, la responsabilidad, mientras que la relación del ser humano con el objeto de propiedad está marcada por el signo del derecho.

En el curso del tiempo al patrimonio se le imponen obligaciones ante las generaciones futuras como ante las pasadas; en otras palabras, los bienes que constituyen un patrimonio tienen una afectación determinada, una *carga de uso* que no asigna el titular de esos bienes sino la comunidad humana que se ha encargado de su cuidado.

Igualmente, en el curso del tiempo la propiedad pretendió liberarse de toda obligación, tanto en relación con aquellos que han poseído los bienes en cuestión, como con quienes los poseerán; en este marco es que la identificación entre propiedad y libertad adquiere su significación precisa: una ausencia de obligación hacia el pasado y hacia el futuro; y que el derecho de usar y de abusar adquiere todo su peso: el titular del derecho de propiedad está dotado de un poder formal absoluto sobre los bienes, mientras que el titular de un patrimonio sólo tiene poderes limitados.

Justamente con el derecho de abusar comienza la propiedad; el poder formal de abusar es el de asignar a la cosa un valor de uso en función solamente de la voluntad del propietario.

La noción inicial de patrimonio es premoderna y, más exactamente, medieval. Privilegia la transmisión de estatus –de heredero, de gestor, de *trustee*– y la permanencia o la afectación de recursos o de riquezas en provecho de una línea o de una generación a la otra. Si bien allí se encuentra el origen de *propio* y de *bienes propios*, esta concepción del patrimonio genera prácticas jurídicas tendientes a mantener ese patrimonio en el seno de la comunidad familiar y, lo que le es esencial, además de la

permanencia o la afectación, es el carácter casi místico que liga al grupo al patrimonio, por ejemplo, en el derecho consuetudinario francés²⁴.

La segunda concepción, moderna y civilista, asocia el patrimonio a la persona jurídica, no al grupo comunitario o social; es decir, que sólo los colectivos a los que se reconoce personalidad jurídica tienen un patrimonio. El patrimonio pasa a ser el conjunto de relaciones de derecho apreciables en dinero y, en particular, no hay ninguna obligación ni ninguna determinación de gestión que pesen irrevocablemente sobre el titular del patrimonio.

Durante el siglo XIX se verifica un proceso de afirmación de la propiedad como derecho absoluto, fin de un recorrido de alrededor de tres siglos, desde los primeros pensadores modernos, como Descartes y Bacon, hasta los juristas de la revolución francesa, primero, y los redactores del Código Civil, luego. No obstante, desde el momento de su inclusión en el mencionado Código, la propiedad está sujeta a las limitaciones establecidas por la ley. En el siglo XX el proceso de redefinición y limitación de ese derecho por medio de la ley y de las constituciones se hará cada vez más firme, como resultado de las luchas sociales y de prácticas académicas, administrativas o científicas como el urbanismo o el ecologismo. Uno de los elementos más prometedores de redefinición de la propiedad es una noción renovada de patrimonio.

La tercera concepción del patrimonio, finalmente, no lo asocia ni a un colectivo particular ni a una persona, sino a entidades mítico-abstractas: la humanidad, el género humano, el mundo, la naturaleza. Encontramos en ella el vínculo mágico del pensamiento premoderno, así como un desbordamiento del pensamiento moderno que pretendió reducir el patrimonio sólo a personas jurídicas reconocidas. El efecto más visible de esta noción es que vuelve a traer a primer plano las nociones de *común*, *comunales* y *comunitario* que la modernidad había desvalorizado. Y aun cuando muchos juristas occidentales se resistirán a aceptar estos nuevos titulares de derechos, es justamente en el plano político que esta noción podrá ser afirmada. Se trata de oponer, en palabras de Le Roy, un desarrollo con rostro humano, que toma en consideración los determinantes inmateriales y no sólo materiales y mercantilistas en la reproducción de la vida en sociedad (Le Roy, 1998a). Concluimos este punto con la frase final de Madjarian:

(...) los esfuerzos del hombre moderno por manejar el tiempo, su existencia, sus relaciones especulares con las cosas y con los otros hombres en términos de escogencias racionales, parcelarias y sustituibles limitan cada vez más la parte del hombre tradicional que sobrevive en él. Pero se puede dudar de que aquéllas puedan reducir este último a la nada (1991: 310).

24. Etienne Le Roy, de quien tomamos estas distinciones y los comentarios anteriores, indica que lo que para el derecho tradicional francés es algo "cuasi-místico", en el caso del derecho consuetudinario africano o malgache habría que retirar el prefijo cuasi, porque lo que se verifica es la "cuasi-imposibilidad" de salir de una concepción patrimonial.

CONCEPCIONES Y CONSTRUCCIONES COLOMBIANAS SOBRE LA PROPIEDAD

La conclusión de Madjarian que acabamos de reseñar ayuda a delinear una de mis premisas para este artículo: la modernidad²⁵ en sus orígenes pretendió superar e incluso planteó rupturas radicales con muchos de los elementos que están en lo más profundo de las relaciones del ser humano con su entorno, con los demás y consigo mismo, como, por ejemplo, las relaciones con el territorio y con la naturaleza a las que aquí se ha hecho referencia. Pero estas rupturas no se han alcanzado del todo, y en últimas se verifica un movimiento de larga duración, un constante ir y venir entre formas de representación y racionalidades modernas y no modernas que conviven, se complementan y, también, se confrontan permanentemente.

Michel Roux señala cómo la manera que él llama *primitiva* de pensar y relacionarse con el espacio pervive aún en el ciudadano europeo occidental, y siguiendo los trabajos de Jean Piaget indica que “las representaciones del espacio creadas en los diferentes estadios de construcción de la ontogénesis (el ser) y de la filogénesis (la especie) permanecen latentes y continúan estructurando la persona, tanto las más originales como las que serán adquiridas más tarde” (Roux, 1998: 3). Es decir, que los modos de experimentación del espacio del niño o del hombre *primitivo* siguen habitando plenamente a los adultos de las sociedades modernas. Este carácter original de descifrar el mundo tiene relación con la atribución de una función mediadora al espacio, planteamiento que coincide con el trabajo de Madjarian y de muchos otros autores.

Algunas de las reivindicaciones ecologistas –hablamos de la ecología en tanto portadora de un nuevo sentido común– se inscriben claramente en el proceso antes señalado. También asuntos como el de la descentralización en su vertiente democrática, la revalorización de lo rural y de lo local o ciertas prácticas de los pobladores urbanos responden a una lógica similar: el reconocimiento del territorio como espacio de pertenencia, identidad y protección, como lugar de ejercicio de formas renovadas de solidaridad y responsabilidad.

Puede plantearse incluso que, de cierta manera, la historia de las luchas por la consagración y el reconocimiento de los derechos llamados sociales y culturales y los más recientes derechos colectivos o de solidaridad²⁶, dan cuenta de la búsqueda por restaurar muchas

25. La modernidad aquí entendida como un amplio proyecto político, social y cultural de origen europeo, que se extendió al resto del mundo en primer lugar por vía de la colonización, del saqueo y de la destrucción física y epistémica de las otras culturas, apalancada luego en la ciencia y la tecnología, que le permitió legitimarse en sus pretensiones de universalidad y racionalismo.

26. Una precisión rápida e incompleta en relación con los límites inherentes a los derechos humanos, que si bien son una herramienta importante de reivindicación, no dejan de estar inscritos en el proyecto de la modernidad occidental y capitalista. Es por eso, por ejemplo, que la declaración de 1948 “...reconoció casi exclusivamente derechos individuales, con la única excepción del derecho colectivo a la autodeterminación, que además estaba

de esas rupturas y, también, de curar muchas de las heridas que el devenir de la modernidad convertida en capitalismo ha infligido a la humanidad y a la naturaleza. Según Ost, cuando se elaboró definitivamente la teoría de los derechos humanos, en el siglo XVIII, y en el momento en que ella se inscribe progresivamente en las constituciones occidentales, la cuestión de la naturaleza no se plantea de manera alguna; en ese momento aparece como un dato sin variación, un depósito inagotable sobre cuyo fondo se extraen los frutos de la propiedad y, bien pronto, los éxitos del crecimiento²⁷.

El ecologismo ha creado una conciencia cada vez más clara de lo que Ost denomina una relación dialéctica entre el hombre y la naturaleza. La preservación del medio natural es una condición esencial para la supervivencia de la humanidad, que aparece entonces como un patrimonio común que debe ser protegido y respetado, tanto para las generaciones presentes como para las futuras. Como ya se ha indicado, se trata de una noción de patrimonio que, al igual que la de territorio, tiene un carácter transtemporal²⁸.

Roux y Madjarian utilizan diversos ejemplos para recrear sus tesis: desde lo que el primero llama la sabiduría de los *primitivos*, su encantamiento ante la naturaleza, su uso mesurado de la tierra y su coincidencia con todos los demás habitantes del planeta, o los indígenas a lo largo de todo el continente americano, diversas comunidades africanas, esquimales o de los países nórdicos europeos, hasta los campesinos de comienzo del siglo XIX dibujados por Balzac o por P. Jakez Hélias, los pescadores de los pequeños puertos dispersos de Galicia²⁹ o las experiencias de los campesinos

restringido para los pueblos sometidos al colonialismo europeo; en la prioridad dada a los derechos civiles y políticos sobre los económicos, sociales y culturales y en el reconocimiento del derecho de propiedad como el primer y, durante muchos años único derecho económico". Santos Boaventura de Sousa, *Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos*. François Ost coincide con este análisis de Santos, pero añade que, no obstante, lo que hace de los derechos humanos una categoría insuperable de la razón política es el reconocimiento del principio de la dignidad para todo ser humano, cualquiera que sea su condición. Pero la igualdad no sabrá estar disociada de la libertad y la universalidad va de la mano del individualismo. Estas virtualidades de la teoría de los derechos humanos permanecen, no obstante, ampliamente desapercibidas en la práctica social y en las instituciones políticas. *La humanidad*, en el lenguaje de los derechos fundamentales, se acerca muy a menudo a los intereses de las naciones dominantes y, en su interior, a los intereses de las clases dominantes. El tratamiento asignado a la naturaleza y a los grupos más débiles revela una misma lógica: a la extracción sin freno de los recursos de la una corresponde la explotación de los otros.

27. En ese momento histórico muchos otros fueron olvidados: las mujeres, los indígenas, los homosexuales, y a partir de luchas y movimientos de la más variada índole es que han obtenido el reconocimiento de sus derechos.
28. En el sentido de que es reapropiada en su carácter emancipador –tomamos el término del trabajo de Boaventura de Sousa Santos–, conservando y replanteando sus rasgos tanto premodernos como modernos para convertirse en un proyecto y una respuesta a lo que algunos llaman crisis u otros, simplemente, salida de la modernidad, para no utilizar el término equívoco de posmodernidad.
29. "...pescadores que en medio de playas desiertas y paisajes escarpados, con el telón de fondo de un campo diversificado, en una región donde se entremezclan tradición y modernidad –bar de tapas y café internet– mantienen por una fuerte voluntad cultural una pesca artesanal no productivista, pero muy activa, en el contexto regional y europeo".

franceses que han rechazado la agricultura productivista, el turismo y las parcelaciones, conservado la propiedad comunal, dando la espalda al consumismo, optando por una vida relativamente ascética, pero libre de deudas y servidumbres, respirando el aura tranquila de su montaña (Roux, 1998: 12) y como ellos, muchos habitantes de cualquier lugar rural o urbano del planeta.

Este tipo de enfoque es particularmente pertinente en nuestro país donde conviven, se encuentran y también se enfrentan las representaciones de las comunidades indígenas y afrocolombianas, las de campesinos y colonos, las de los grandes propietarios de tierra, rural y urbana, y los diferentes actores del conflicto. Incluso en las grandes ciudades, como Bogotá, el ordenamiento territorial tenía –y tiene– como reto pensar al mismo tiempo en los resguardos indígenas de Suba, en la reivindicación de la pervivencia de lo rural planteada por campesinos al norte y al sur de la ciudad, en los cazadores y en las reservas de la sociedad civil de la región de Sumapaz o de los cerros orientales, en los migrantes recientes y antiguos, casi todos huyendo y reencontrando violencias múltiples y diversas, en las clases medias sometidas a procesos de empobrecimiento y atrapadas en patrones de vida individualistas, consumistas y no solidarios, así como en aquellos habitantes del norte, más cercanos a los modos de habitar de ciertas ciudades de los países centrales que a los de sus conciudadanos.

Las supervivencias o emergencias de lo no-moderno o lo tradicional en nuestro mundo occidental a la que se ha hecho referencia operan también en el derecho y las políticas estatales. Como hemos dicho, en particular el pensamiento ecologista ha movilizado una serie de representaciones que siendo inicialmente materiales políticos o simbólicos en el espacio internacional han venido siendo convertidos en materiales jurídicos, tendientes a generar nuevos mecanismos que aseguren un futuro para el medio natural. Uno de los rasgos más fuertes de este movimiento es el de la redefinición de la responsabilidad.

El reto ecológico, como lo llama Ost, se refiere, en primer lugar, a pensar la dimensión ética en términos de responsabilidad antes que de derechos. No basta con reivindicar para cada uno, ser humano presente o futuro, un derecho al medio ambiente, porque surge el peligro de permanecer prisionero de una lógica individualista y apropiadora, que puede entrañar más perjuicios y daños al medio natural. Si de todas maneras se insiste en razonar en términos de *un derecho a*, habría que pensar el concepto en el sentido de un uso colectivo y no apropiativo del bien del cual es objeto ese derecho, para no caer en la trampa de pensar en la relación con la naturaleza en términos de un derecho subjetivo, sino insistir sobre las responsabilidades colectivas frente a un bien común. En otras palabras, lo que Ost plantea es que es preferible afirmar que somos colectivamente titulares del interés legítimo por beneficiarnos de un medio ambiente sano y equilibrado³⁰. Este interés legítimo abre la vía a ciertos

30. Cfr. Ost, François. *Ecologie et droits de l'homme*. En <http://sos-net.eu.org/red&cs/dhdi/textes/ost5.pdf>

usos colectivos no apropiativos y encuentra su contrapartida en una responsabilidad asumida colectivamente.

La responsabilidad, continúa el mismo texto, se entiende menos en el sentido clásico de la imputabilidad por una falta cometida en un momento dado del pasado, que en el de una misión asumida hacia el futuro. Por lo general, el argumento que se esgrime es que la responsabilidad, así concebida, es una carga muy fuerte para los contemporáneos a quienes puede imponérseles, incluso, salvaguardar ciertos bienes que no van a tener interés alguno para las generaciones por venir. La respuesta de Ost es que el principio señalado no es otra cosa que la aplicación de la regla según la cual uno asume tanta responsabilidad como poder ejerce.

En el derecho positivo ambiental los principios generales que concretan esa idea general de responsabilidad son los de prevención y precaución, la obligación de prudencia, los principios de indemnización y compensación, y el de que quien contamina paga.

Para Ost, el principio de la responsabilidad ante las generaciones futuras –y no sólo ante las presentes– no es otra cosa que la profundización de la idea fundamental que está en la base de los derechos humanos, que lleva al concepto de humanidad, tal como fue desarrollado por Kant. La consideración de la idea de una humanidad futura está inscrita en el corazón de una humanidad presente: cerrar la vía a aquélla es necesariamente negar ésta.

No podría afirmarse que en ese modelo estamos imponiendo a la generación actual una responsabilidad unilateral. Al contrario de las apariencias, se nos solicita preservar para nuestros sucesores algo que hemos heredado de nuestros antepasados. Nosotros somos beneficiarios de su trabajo y de sus sacrificios. Si bien no estamos ante la lógica sinalagmática del contrato, sí se instaura una transitividad, perfectamente ajustada a la idea de un patrimonio que se transmite. En otras palabras, según Ost estaríamos en el centro de una situación de asimetría –la situación que se instaura entre nosotros y unas generaciones futuras totalmente impotentes ante nuestros actos– y debe restablecerse, al menos, una forma de equilibrio ético. Nada mejor para ilustrar el problema que una frase de Saint-Exupéry citada por Ost, que coincide con la de varias comunidades indígenas americanas: “Nosotros no heredamos la tierra de nuestros ancestros, sino que la tomamos prestada de nuestros hijos”³¹.

Como afirma Robert Rouland, la cultura occidental es la única que ha replanteado sus relaciones con la naturaleza por la vía la ciencia; ese es, justamente, el papel de la ecología. François Ost describe ese proceso de una manera mucho más rica: el ser humano, dado su doble carácter de organismo vivo autónomo y de ser capaz de lenguaje y de razón, se volvió de cierta manera extranjero al *medio* –término con el que designa la relación entre el ser humano y la naturaleza– que, sin embargo, lo

31. *Ibidem*, p. 8.

constituye. Pero esa situación paradójica sería menos difícil de pensar si se aceptara ese principio fundamental de que el ser humano está constituido por el *medio*.

El ser humano tiene una manera única de habitar el mundo: ante todo habita ese mundo material, su habitación, en palabras y en representaciones. El lenguaje es la capacidad de poner las cosas a distancia y de reconocerlas. En tanto ser que habla, el ser humano es capaz de ecología, no sólo en el sentido de la ciencia de los ecosistemas, sino fundamentalmente en el sentido de poner en palabras su hábitat, su vínculo con la tierra. Y en ese sentido la ecología, en sus inicios una ciencia, ha pasado a ser un mecanismo político importante de generación de resistencias y salidas al capitalismo.

Aunque las normas sobre ordenamiento territorial y gestión del suelo son un reflejo claro de las representaciones típicas de la modernidad, como la ambigua del predominio del interés general, en ellas no deja de verificarse un proceso similar. Colombia es un país especialmente avanzado en la consagración formal de algunos de estos nuevos principios, lo que contrasta con la persistencia de los grandes propietarios y especuladores —e, incluso, de muchos funcionarios públicos y muchos ciudadanos comunes y corrientes— en afirmar una noción de propiedad que remite a la clásica tríada romana de usar, abusar y disponer de los frutos, que hoy parecería más arcaica que moderna.

Un análisis conjunto de las disposiciones de la Constitución Política y de la ley 388 de 1997, apoyado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, permite afirmar, sin lugar a dudas, el principio de que el derecho de urbanizar y de construir no hace parte del derecho de propiedad (Maldonado, s. f.). Este es quizás el avance más claro de la legislación reciente; estos derechos los asigna el Plan y se adquieren mediante la asunción de una serie de cargas y obligaciones a favor de la colectividad. Igualmente, a quien no se le asigna el derecho de urbanizar o de construir no puede alegar en modo alguno que ha sido lesionado o afectado, siempre y cuando el “núcleo esencial de la propiedad” —como lo llama la Corte Constitucional—, asociado sobre todo a la dimensión de goce y disfrute, no sea afectado. La afirmación práctica de este principio es la que crea los puntos de enlace con la irrupción de los derechos colectivos —al medio ambiente, al espacio público o a participar en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado— y de las nuevas nociones de responsabilidad a las que se acaba de hacer referencia.

Por todo lo anterior, las tensiones y conflictos surgidos de la aplicación de los planes de ordenamiento territorial a lo largo del país pueden leerse, en lo esencial, en torno a la tensión entre territorio y suelo, a diferentes formas de concebir la tierra, una confrontación entre lo económico, lo técnico y lo político, y lo simbólico y afectivo; entre la apropiación y la no apropiabilidad; entre la especulación y la apertura real a la construcción de un proyecto alternativo de ciudad, territorio y naturaleza. Como se ha visto, las distintas formas de relación con la tierra y con la naturaleza, de ejercicio —o de rechazo— de la solidaridad y la reciprocidad no son sólo expresión de múltiples prácticas y del encuentro de diversas racionalidades, sino también, e infortunadamente, de

conflictos e, incluso, de destrucción. En nuestro ordenamiento jurídico las transformaciones en este terreno son:

- 1- *Correspondencia entre derechos y deberes.* Este es uno de los principios orientadores de la nueva legislación ambiental en el país: el deber de protección y conservación de la naturaleza como correlato del derecho de propiedad y de cualquier otro derecho. En efecto, el artículo 8º de la constitución política establece la obligación que tienen el Estado y todas las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación. El artículo 95 consagra como deberes de la persona y el ciudadano, entre otros, proteger los recursos naturales y culturales del país, y velar por la conservación de un ambiente sano. Además, el derecho al ambiente sano se consagró como un derecho colectivo. Por su parte, el artículo 58 indica que la propiedad es una función social que implica obligaciones, y como tal, le es inherente una función ecológica.

- 2- *Redefinición de la responsabilidad.* Se encuentra sobre todo en la ley 99 de 1993, o ley del medio ambiente. Es así como el artículo 1º consagra los siguientes principios generales ambientales:
(...)
 2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.
 3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.(...)
 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.(...)
 8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

Una de las instituciones que más ha avanzado en identificar e interpretar estas transformaciones ha sido la Corte Constitucional, que ha señalado reiteradamente que la propiedad privada en modo alguno es un derecho absoluto y mucho menos fundamental, y que la función social de la propiedad no debe entenderse como un simple límite externo para su ejercicio, sino como parte sustancial del mismo³²; que

32. Sentencia de constitucionalidad C-589/95, magistrado ponente Fabio Morón Díaz. En la misma sentencia se plantea que, "La función social tiene, por una parte, el significado de moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad, mientras que por otra parte, le corresponde el de implicar una mayor afirmación de

(...) en el derecho moderno se reconoce a la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios por el derecho romano (...) (Corte Constitucional, sentencia de constitucionalidad C-428/94, magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell).

Y, más aún, que la apelación sistemática al instrumento legal para limitar la propiedad en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución

(...) dio lugar a una plétora de regímenes dominicales –prolíficos en limitaciones y obligaciones a la propiedad–, alejada de la matriz unitaria de la concepción civilista, frente a la cual no funcionan como excepciones o reglas especiales, sino como superación de la misma, reducida ya a mera referencia histórica (Corte Constitucional, sentencia de constitucionalidad 006 de 1993).

La Corte Constitucional ha señalado también que con

(...) la expedición de la Constitución de 1991, el concepto de propiedad ha asumido nuevos elementos que le han dado una nueva connotación y un perfil de profunda trascendencia social. La propiedad privada ha sido reconocida no sólo como un derecho sino como un deber que implica obligaciones, y en esa medida *el ordenamiento jurídico garantiza no sólo su núcleo esencial, sino su función social y ecológica*, que permite conciliar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas. En ese orden de ideas y reivindicando el concepto de la función social, el legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando sin embargo, el núcleo del derecho en sí mismo, relativo *al nivel mínimo de goce y disposición* de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad. Es por ello que la propiedad se protege a nivel constitucional de conformidad con el análisis y las circunstancias de cada caso, y en especial si se encuentra conexas y relacionada con otros derechos fundamentales específicos. También debe ser entendida como deber, teniendo en cuenta que su función social, como elemento constitutivo y no externo a la misma, compromete a los propietarios con el deber de solidaridad plasmado en la Constitución. La configuración legal de la propiedad, entonces, puede apuntar

ciertas clases de propiedad (como las formas asociativas y solidarias de propiedad)". *Cfr.* también las sentencias de constitucionalidad C-223/94 y 275 de 1996, magistrado ponente José Gregorio Hernández; sentencia de tutela T/523/94, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero; sentencia de constitucionalidad C-389/94, magistrado Antonio Barrera Carbonell y las que se reseñan más adelante.

indistintamente a la supresión de ciertas facultades, a su ejercicio condicionado o, en ciertos casos, al obligado ejercicio de algunas obligaciones (Sentencia de tutela T/427, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero).

Adicionalmente,

La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad, etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social.

(...)

Las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano.

Concluye:

Es que resultaría paradójico y hasta lógicamente contradictorio que la Constitución de un estado social de derecho prohibiera la limitación del derecho de propiedad cuando ella se cumple en aras del interés común (Sentencia de constitucionalidad C-295 de 29 de julio de 1993, magistrado ponente, Carlos Gaviria Díaz).

Y afirmado la concepción del medio ambiente como un derecho colectivo y como un derecho-deber, y también la noción de responsabilidad intergeneracional, en términos cercanos a los planteados por el trabajo de Ost:

En efecto, la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (sentencia T/254/93, Antonio Barrera Carbonel (artículo 366 CP) (sentencia T-453 de 1998, magistrado ponente, Alejandro Martínez Caballero, citado en sentencia de tutela 046/99, magistrado ponente Hernando Vergara V.).

Complementan, entonces, las responsabilidades estatales aludidas, los actos de participación y las obligaciones a cargo de la comunidad para la consecución de los objetivos en materia ambiental; en virtud de lo cual, los ciudadanos pueden tomar parte en las decisiones que afecten el medio ambiente debiendo a su vez proteger los recursos

naturales y velar por la conservación del mismo, sin olvidar que la potestad de todos a gozar de un ambiente sano constituye un derecho de carácter colectivo en la forma de un '*derecho-deber*' (sentencia C-059/94, magistrado ponente, Vladimiro Naranjo Mesa, citada en la sentencia 046/99) (CP, artículos 70, 79 y 95).

Uno de los principales aspectos innovadores de la Carta política de 1991 hace referencia al tratamiento de las riquezas naturales de la nación y el medio ambiente, a través de una nueva conciencia que se refleja en claros compromisos tanto para el Estado como para la comunidad en general, tendientes a su conservación y protección, en cuanto patrimonio común de la humanidad, indispensable para la supervivencia de estas y de las futuras generaciones (sentencia T/046 de 1999, magistrado Hernando Herrera V.).

EL PROCESO DE CONCERTACIÓN DEL POT DE BOGOTÁ: ENCUENTRO DE REPRESENTACIONES

Como se dijo, la ley 388 de 1997 se concibió inicialmente como una ley del suelo y terminó siendo una de desarrollo territorial, que permite evocar lo que Madjarian califica como la irreductibilidad del territorio al suelo, a lo inmobiliario y, más aún, a la propiedad.

El rompecabezas que se armó durante el trámite de discusión y aprobación demuestra que la función, aparentemente técnica, de proyectar un territorio y de calificar y asignar usos del suelo, o económica de intervención en la propiedad, no pudo contener la irrupción en la escena de las dimensiones políticas, culturales, ambientales e, incluso, simbólicas del territorio y de los conflictos que todo ello genera. Lo que en principio fue la adecuación del término utilizado en el urbanismo español como *ordenación*, que es la traducción dada en España a *aménagement*, ha ido ganando espacio en el debate colombiano, no resuelto, de un nuevo proyecto de ordenamiento territorial, asumido como una política de Estado y un instrumento que permite la organización apropiada de la nación en términos político-administrativos, y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad.

Es por eso que la inspiración inicial de la ley en su componente de planificación —una expresión de la concepción clásica de los urbanistas de un ordenamiento al servicio de lo urbano—, terminó dándole una dimensión inusitada e impensada a lo ambiental, incorporando una serie de determinantes de los ámbitos regionales y nacional y convirtiéndose en la base ineludible de cualquier proyecto de ordenamiento hacia el futuro. Una de las preguntas que formulamos en la introducción, acerca de quién tiene derecho a tomar la decisión, permitiría elaborar un análisis similar sobre las interrelaciones entre niveles de gobierno, el sentido de un sistema nacional am-

biental, los discursos y prácticas sobre la participación de la ciudadanía y muchos otros elementos ligados a los poderes gubernamentales.

Lo que era una simple actualización y precisión de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo resultó inscrito también en la discusión y las tensiones sobre la afirmación de las nuevas concepciones de propiedad, responsabilidad y solidaridad a que se ha hecho referencia.

Por eso he afirmado que los conflictos que apenas se inician en relación con la formulación y aplicación de los POT, son, ante todo, conflictos que remiten a las distintas representaciones del territorio y de las relaciones con la tierra, el suelo y la naturaleza, que otorgan un nuevo contexto a conquistas, despojos y exclusiones sucesivas –inscritos en procesos de larga duración–, a muchas heridas no sanadas y a búsquedas profundas que no pueden reducirse a asuntos técnicos, porque lo que está sobre la mesa es la construcción incipiente de nuevas reglas de juego en el país.

Pero también es cierto que lo que era un ajuste a la ley de reforma urbana terminó siendo una ley de desarrollo, es posible que por un accidente, ilustrativo del tipo de consensos que se buscaron y lograron durante su formulación. Es necesario recordar que mientras la aprobación de la ley 9a. de 1989 fue un proceso de tres décadas, marcado por la oposición férrea de los propietarios de tierra que defendían sus intereses, la ley 388 logró ser aprobada rápidamente.

En efecto, se propone para discusión la hipótesis de que en los últimos años en Colombia se transformaron las prácticas y las representaciones de los propietarios de tierra –urbana y periurbana–, pasando de una relación ligada a la apropiación estática de la tierra como fuente de riqueza a la primacía dada a su movimiento, en el que, según la frase transcrita de Ost, las fortunas se hacen y deshacen según el grado de habilidad de los operadores para sacar partido de las oportunidades. En últimas, el juego de la especulación, pues el especulador no actúa en el mercado sino sobre el mercado y deriva sus ganancias de la mayor capacidad que tiene de imponer sobre otros sus propias representaciones en torno a lo que se intercambia en el mercado.

No pretendo afirmar que una y otra forma de concebir la relación con la tierra no se sigan combinando, pero, a manera de ejemplo, mientras en el trámite de expedición de la ley 9a. uno de los aspectos centrales de la discusión fue el de los lotes de engorde y los mecanismos para obligar su incorporación al uso urbano, en el de la ley 388 de 1997 el elemento central fue asegurar las mejores condiciones de desarrollo urbano, de incorporación de la tierra para usos urbanos o de reutilización o transformación de la ciudad construida, en términos de una planeación más sofisticada y unos acuerdos entre el sector privado y el público para generar mayores oportunidades empresariales. En palabras de alguien que participó en la elaboración de la ley, lo más importante en ese momento y lo que creaba consenso eran “las posibilidades de movilización de la tierra para el desarrollo urbano”.

El POT de Bogotá: cambio en las reglas de juego, persistencia de prácticas y representaciones

En el POT de Bogotá hay, por lo menos, tres representaciones dominantes:

- 1- El territorio como factor de desarrollo, que se retroalimenta de la idea reiterada de la ciudad como lugar del progreso, como máxima creación humana, que ha servido de base para justificar un ordenamiento al servicio de una noción restringida de lo urbano.
- 2- El mercado prima sobre el plan o el plan debe estar al servicio del mercado.
- 3- A pesar de sus enunciados generales, la persistencia de la primacía de los derechos individuales y, sobre todo, del derecho de propiedad sobre cualquier otro.

El territorio como factor de desarrollo

El POT de Bogotá reproduce elementos clásicos de la planificación voluntarista: racionalidad, certidumbre, previsibilidad a partir de variables adecuadas. Una revisión de los conceptos y principios que lo orientan indica que se asume como un instrumento racionalizador, que busca de manera prioritaria reducir la incertidumbre y la arbitrariedad en los comportamientos de los agentes individuales, que en su papel de instrumento concreto de transformación de la ciudad, "... obliga a realizar un ejercicio selectivo y riguroso para la identificación de variables que efectivamente son previsibles dentro de un proceso de planeamiento..." (Alcaldía Mayor de Bogotá-DAPD, 2000: 177 y ss.).

Se trata de construir una racionalidad de lo público, que en un país como el nuestro –en el que prima la idea de desarrollo y productividad– es un objetivo muy importante. En la introducción, donde deja plasmadas sus orientaciones centrales, el documento técnico de soporte es explícito:

El POT tiene como punto de partida la adopción de un modelo de ordenamiento. El modelo territorial es, en esencia, una imagen deseable de la ciudad y de su entorno hacia el futuro. En esta imagen la ciudad ya construida tiene un lugar preponderante, así como las nuevas formas de ocupación del territorio. El modelo tiene como objetivo orientar y concentrar la acción de gobierno, la inversión pública y las actuaciones particulares hacia la consecución de fines previsibles –como la sostenibilidad del desarrollo urbano, la equidad social y el incremento de los niveles de productividad urbana– así como el fomentar y cimentar una cultura urbana en los ciudadanos, para lograr una visión compartida del futuro de la ciudad y el territorio.

El modelo de ordenamiento se concibe como un componente dinámico, con responsabilidades precisas relacionadas con el crecimiento económico y social y con los programas de convivencia ciudadana, y no sólo como un escenario en el cual se desarrollan las actividades urbanas (...) (Ibidem: 23).

El Plan de Ordenamiento Territorial presta atención especial a la orientación y definición de la actuación pública como elemento determinante en su concepción y ejecución. Define la responsabilidad de la administración distrital en la construcción de los "sistemas generales" (infraestructuras y equipamientos) concebidos como la base indispensable para el desarrollo urbano. A su vez, el ordenamiento territorial prefigura un tipo de actuación que sobrepasa el carácter puramente sectorial de la inversión pública (...) para considerar su impacto sobre el territorio y lograr la coordinación necesaria para que los equipamientos se conviertan en los elementos primarios del ordenamiento del territorio (Ibidem: 25).

La coordinación territorial de la inversión pública y su articulación con los proyectos del sector privado a través de los programas y de las regulaciones normativas (*sic*), permitieron definir operaciones urbanas para estructurar el territorio, a través de los cuales (*sic*) se ofrecen oportunidades para las inversiones privadas para los próximos diez años... (...)

Se hizo necesario establecer el planeamiento de nuevas zonas de expansión en las áreas del distrito para dar respuesta a las demandas de nuevo suelo resultantes del crecimiento esperado de 1'800.000 nuevos habitantes proyectados al 2010 y de un análisis cuidadoso de las tendencias históricas de la ciudad y su mercado, así como de metas realistas del Plan en cuanto a densificación y definición del tipo de desarrollo para las nuevas áreas y de una ocupación racional, profundamente respetuosa de la estructura ecológica.

Los elementos del modelo de ordenamiento son, en su orden, la definición y consolidación del centro metropolitano; la recualificación del tejido residencial ya construido; la planificación de las nuevas áreas de desarrollo en armonía con la protección y conservación del medio ambiente, que permitirá la incorporación al desarrollo de urbanizaciones bien dotadas, de gran calidad urbanística, con vocación hacia la solución de los problemas habitacionales, de equipamientos y de espacios libres de la periferia y, en general, de la ciudad ya construida; el reordenamiento del sistema vial y la definición de un sistema de transporte masivo; la complementación de los sistemas de acueducto, saneamiento básico y otros servicios públicos domiciliarios; la organización del sistema de equipamientos como componente básico de la estructura urbana de la ciudad y elemento ordenador de las escalas metropolitana, urbana, local

y zonal; y la definición del sistema de parques y espacios públicos peatonales con el propósito de recuperar la noción de espacio público (Ibidem: 25-26).

Las alusiones rápidas al medio natural, su sostenibilidad en el mismo rango de la productividad³³ y su protección armonizada con la planeación de nuevas áreas de desarrollo en un contexto en el que la ciudad ya construida y las nuevas formas de ocupación del territorio tienen un lugar preponderante, permiten comprender que en la enunciación de los conceptos y principios que orientan al POT no sólo no resulta accidental que el primer principio orientador que se formula es asumir el ordenamiento territorial como potenciador del desarrollo, sino que la expresión *desarrollo sostenible* se haya cambiado por la de *sostenibilidad del desarrollo ambiental y económico*, en un caso en que no puede afirmarse que el orden de los factores no altera el producto (Ibidem: 179 y ss., 185)³⁴.

En efecto, el punto de partida estructural del POT es “una política de sostenibilidad que garantice un equilibrio a largo plazo entre la estructura ecológica y la estructura urbana *condicionada por* las exigencias del desarrollo urbano y por la visión compartida que se tenga de él...”.

Aun cuando algunas de las reflexiones del artículo citado de Michel Roux se dirigen a los *schemas directeurs* europeos, pueden trasladarse al discurso acerca del POT de Bogotá:

...en el discurso institucional sobre el territorio, caro a los planificadores, las potencialidades de un territorio adoptan la forma de datos, de hechos manejados objetivamente, el territorio es descompuesto en superficies, porciones, piezas construidas con la ayuda de grandes indicadores estadísticos, que finalizan por representar proyectos en los que la *evolución ineluctable* de las sociedades hacia el progreso se convierte en la traducción del interés general. Estas construcciones se vuelven verdaderos referentes, indispensables para el establecimiento de nuevas políticas, que dan la medida de las ventajas y las limitaciones que condicionaran el desarrollo óptimo de otras regiones.

La validación de este discurso reposa sobre la adopción *a priori* de pseudo verdades que jamás explicitan las modalidades de su adopción: el desarrollo de un territorio se asimila al desarrollo económico, la rentabilidad y la competitividad están ligadas a economías de escala y de proximidad y parten del supuesto de las bondades de concentrar las actividades y acelerar los flujos... (Roux, 2001: 11).

33. Más adelante (p. 178) se afirmará que: “...La sustentabilidad ambiental, la equidad social y el uso razonable, eficiente y productivo de los bienes patrimoniales de la sociedad –entre ellos el territorio– constituyen esferas primordiales del interés colectivo...”.

34. Nos preguntamos, ¿existe un desarrollo ambiental?

Como indicamos al comienzo, otro de los rasgos particulares de la modernidad es la manera en que aborda la cuestión del orden, ligada al proceso mencionado de desencantamiento del mundo y a su estructuración en torno a la razón, sobre todo en los términos planteados por Alain Touraine cuando señala que

...la particularidad del pensamiento occidental, en el momento de su identificación más fuerte con la modernidad, es que ha querido pasar del papel esencial reconocido a la racionalización a la idea más amplia de una sociedad racional, en la que la razón no sólo comanda la actividad científica y técnica, sino el gobierno de los hombres y de las cosas (Touraine, 1992: 22).

Como plantea Zygmunt Bauman, la visión típica del mundo moderno es la de una totalidad fundamentalmente ordenada: la presencia de un esquema de distribución desigual de probabilidades permite una suerte de explicación de los acontecimientos que –si es correcta– es también herramienta de predicción y de control –si los recursos necesarios están disponibles–. Es por eso que el control –sea el manejo de la naturaleza, la planificación o el diseño urbano– se percibe como sinónimo de acción ordenadora, comprendida como la manipulación de probabilidades. La efectividad del control depende de la adecuación entre saber y orden natural. En principio, tal saber adecuado puede obtenerse. La efectividad del control y la exactitud del saber están íntimamente ligadas –el segundo explica el primero, el primero corrobora el segundo, ya se trate de experimentaciones de laboratorio o de prácticas sociales.

En otros textos, Bauman analiza cómo para el pensamiento moderno la ambivalencia representa un escándalo. Para ese pensamiento las cosas deben ser claras, definidas, unívocas, porque para el proyecto de la modernidad la noción de orden está profundamente ligada a la razón, pues esta última es la que permite volver la realidad racionalmente inteligible y, por tanto, organizable³⁵.

¿El mercado prima sobre el Plan?

En coherencia con un POT orientado por la idea de desarrollo y de movilización de la tierra, los primeros argumentos que surgieron para justificar la expansión urbana se sustentan en el principio del mercado:

Las áreas de expansión constituyen la última oportunidad de ordenar y construir una mejor ciudad; en este sentido, la política de expansión urbana busca la incorporación medida y racional de nuevo suelo para atender a las demandas presentadas por la ciudad y que además cumpla con la condición de localizarse adecuadamente para la dotación de servicios públicos, vías y transportes y equipamientos y el impulso a los programas de vivienda de interés social.

35. Las referencias a los textos de Bauman han sido tomados de Eberhard (1999), quien realizó traducción libre del inglés al francés. La traducción al español es de la autora.

(...)

Elevar la posibilidad de suelos urbanizables por lo menos en un 100% con respecto a la disponibilidad observada en 1996, a fin de asegurar una disminución significativa sobre los precios de los terrenos que, a su vez, garantice preservar la capacidad de acceso a la vivienda por parte de los estratos sociales de ingresos medios y bajos a mediano plazo. Esta disponibilidad también permite un mejor control sobre los procesos de urbanización ilegal.

(...)

Desde el punto de vista operacional este objetivo se concreta en la elevación de la disponibilidad de suelo a unas 7.000 hectáreas netas urbanizables que producirían probablemente una reducción del orden del 30% en los precios de los suelos de expansión. Esta meta puede contemplarse como un objetivo apenas aceptable a mediano plazo, dadas las restricciones con las cuales tropieza en la actualidad un objetivo más ambicioso; sin embargo, si se toma en consideración un largo plazo más apropiado (por ejemplo, en la perspectiva del año 2020) sería más deseable una disponibilidad del orden de las 10.000 hectáreas (Alcaldía Mayor de Bogotá-DAPD, 2002: 198 y ss.).

Esta concepción desconoce las características económicas particulares de la tierra y de su circulación, y cree que en este caso el mercado actúa como con cualquier otra mercancía, trasladando el supuesto elemental y controvertible de que al aumentar la oferta de un bien disminuye su precio (véase Sabatini y Arenas, 2000: 95); además, desdeña el aporte más importante de la ley 388 de 1997: un conjunto de principios e instrumentos para regular y controlar lo que el mercado no logra hacer.

Francisco Sabatini y Federico Arenas han adelantado investigaciones en Santiago de Chile que arrojan evidencias empíricas para controvertir dicho supuesto:

... La decidida política de liberalización de los mercados de suelo urbano emprendida por el gobierno militar (...) incluyó entre otras medidas la rebaja o eliminación de impuestos a las transacciones de propiedades, la liquidación de las reservas estatales de suelo y la eliminación de la norma sobre límites urbanos y definición de un área abierta a la urbanización que, en el caso de Santiago, *casi doblaba el área ocupada por la ciudad. Esta política tuvo dos objetivos principales: controlar los precios del suelo que fracasó ya que éstos han subido persistentemente desde entonces*, con la excepción de los períodos de crisis económica; y la formación de un vigoroso sector inmobiliario privado, objetivo en que la política tuvo pleno éxito.

Primero que todo el desarrollo... urbano

En relación directa con el recurso a un mecanismo de mercado, buena parte de los argumentos de la administración de Bogotá para presionar la declaratoria de la zona

norte como suelo de expansión hacían referencia a la afirmación de la prioridad del desarrollo urbano³⁶:

- El déficit de suelo urbanizable para atender las necesidades de vivienda de la población.
- La reducción en la generación de plusvalías y, por ende, en los ingresos del Distrito. En relación con este argumento, la imposibilidad de generar 1.125 hectáreas de áreas protegidas o zonas de parques urbanos por no poder hacer uso del instrumento de transferencia de derechos de construcción.
- La dificultad para desarrollar programas de vivienda de interés social y el incremento de los costos derivados de las alternativas de renovación o redensificación a gran escala.

El argumento sobre la generación de suelo para vivienda de interés social no superó el carácter demagógico: en los últimos años las tierras del norte han estado sometidas a una especulación tan fuerte que es difícil encontrar precios bajos por la simple operación de un mecanismo de mercado. Es decir que lo que aseguraría el acceso de los más pobres al suelo y a la vivienda no era la ampliación significativa de las tierras urbanizables sino, como ya se ha expresado, políticas dirigidas a aplicar los mecanismos de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, que permitieran romper la exclusión persistente o la urbanización a cargo de los piratas, en los que el POT y las políticas distritales continúan siendo ambiguos y poco decididos.

Con respecto a la generación de plusvalías y la transferencia de los derechos de construcción, el argumento muestra una vez más la lógica subyacente en el POT, señalada reiteradamente. El derecho del distrito a participar en las plusvalías derivadas de su acción urbanística debe entenderse como un mecanismo muy poderoso –a pesar de su complejidad y de las dificultades para su aplicación práctica– de regulación de los precios y de aplicación del principio de distribución equitativa de las cargas y beneficios en la escala global de la ciudad. En modo alguno, en su concepción inicial su objetivo podría generar recursos a como de lugar, aun por encima de decisiones

36. El argumento central de las autoridades de Bogotá es un típico argumento *leguleyo*, cual es el del silencio administrativo positivo. No lo reseñamos en el cuerpo del artículo porque como ya se ha expresado no queremos detenernos en el debate técnico o jurídico. Pero la respuesta a este argumento por parte del Ministerio del Medio Ambiente, en la resolución 621 de 2000, por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por la CAR y por el Distrito Capital es contundente: es obligación del distrito, como de todos los ciudadanos, proteger las riquezas culturales de la Nación, y al Estado corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental que ninguna ley, por importante que parezca, puede desconocer (sentencia C-328/95 citada por el Ministerio en la mencionada resolución). Además, si el artículo 61 de la ley 99 de 1993 declara a la Sabana de Bogotá como de interés ecológico nacional, mal podría una entidad del sistema nacional ambiental recurrir a un problema de plazos en la adopción de una decisión para desconocer el ordenamiento jurídico colombiano como se señala más adelante.

estratégicas de ordenamiento como es aquella de la protección de los ecosistemas más importantes.

Por último, el argumento de que se requiere urbanizar, inclusive zonas de valor ambiental, para generar derechos de construcción con los cuales asegurar la protección ambiental de otras zonas o la construcción de parques, es quizás el más controvertible. De una parte, las áreas protegidas no se *generan* en el proceso de desarrollo urbano, se identifican por un acuerdo social y político, por una idea ética y de solidaridad hacia las generaciones actuales y las futuras. Este argumento nos remite de nuevo al predominio de las ideas de mercado y de propiedad. Algunas normas aisladas de carácter nacional y la posición de las autoridades distritales parten del supuesto equivocado de que el propietario tiene, *per se*, el derecho a urbanizar y a desarrollar. Por el contrario, es claro que éste es un derecho que asigna el Plan y al cual el propietario accede a partir de la asunción de una serie de cargas, lo que corresponde a la idea de la propiedad como función o como derecho-deber a la cual hace referencia la Corte Constitucional. Si el derecho de urbanizar y construir no está incorporado en el derecho de propiedad, mal puede hablarse de compensación a un propietario en cuyo terreno el Plan no autoriza construir. Hay que diferenciar claramente entre el reconocimiento social —en términos de estímulos e incentivos— a la acción y el compromiso de conservar, y el reconocimiento o asignación de derechos de construcción inexistentes, en contravía con los principios jurídicos y políticos en materia de ordenamiento.

De otro lado, el alcalde y su equipo desconocían una trayectoria a largo plazo en la planeación del distrito y en las normas nacionales, dirigida a la preservación de la zona norte de Bogotá de la urbanización.

El decreto 159 de 1974, “por medio del cual se adoptó el plan general de desarrollo integral para el distrito especial de Bogotá”, que recogía el modelo de ordenamiento propuesto por el Estudio de desarrollo urbano de Bogotá fase II³⁷, planteaba como uno de los elementos centrales evitar la expansión hacia el norte y dirigir el desarrollo hacia el occidente y sur-occidente. De igual manera, el acuerdo 7 de 1979, inspirado en los mismos estudios, adoptó una política de crecimiento físico orientada básicamente hacia el sur y el occidente, tomando como política de forma urbana la forma semicircular. También adoptó una política de control del desarrollo urbanístico de áreas que poseían valor ambiental, ecológico, paisajístico o agrológico; basándose en los conceptos de áreas agrológicas y de calidad de la tierra agrícola, les asignó como uso principal la agricultura y la ganadería.

Ese acuerdo adoptó el perímetro de servicios vigente hasta el momento de ser adoptado el POT, un instrumento urbanístico que frenó la urbanización en el norte.

37. Estudios y modelo de ordenamiento a los cuales el POT pretende dar continuidad.

De otra parte, a los suelos de mejor calidad agrológica³⁸, a los que calificó en la categoría I de acuerdo con las metodologías del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Igac y a los que correspondía la mayoría de las tierras del norte, les asignó como uso principal el de agricultura y ganadería, como uso complementario vivienda del propietario y celador, depósitos, silos y pesebreras, y como uso restringido, la explotación forestal, avícola, cunicola, equina y porcina.

Esta norma estaba en concordancia con las disposiciones del Código de régimen municipal (decreto 1333 de 1986, que incorporaba una norma de la legislación agraria, la ley 12 de 1982), el cual establece que no pueden incorporarse como áreas urbanas los suelos calificados por el Igac como agrológicos I, II y III, o aquellos correspondientes a otras clases agrológicas que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, el control de procesos erosivos y zonas de protección forestal. Las áreas urbanas sólo podían ampliarse utilizando los suelos antes indicados cuando se requirieran en razón de las necesidades de la expansión urbana, siempre que se hubieran agotado los previstos para tal fin en el respectivo plan de desarrollo y no pudieran destinarse al efecto suelos de diferente calidad o condición. En ese caso se requería la realización previa de un estudio conjunto con participación del distrito, la oficina de planeación departamental, la Corporación Autónoma Regional (CAR) y el Igac.

A esta norma le dio continuidad el artículo 61 de la ley 99 de 1993 que declaró “...la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal”, y que dispuso que “...Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente”.

El punto de ruptura lo plantea el acuerdo 6 de 1990, que calificó la zona como suburbana y, sobre todo, los desarrollos del mismo, que establecen de manera aislada incorporaciones o reglas para la incorporación, desconociendo abiertamente, en todos los casos, las normas nacionales indicadas. Aun en medio de su ambigüedad, que pareciera haber sido concebida deliberadamente para facilitar negociaciones particulares de la norma entre los propietarios y la administración, el acuerdo 6 fue explícito en establecer como regla general que el uso de las áreas suburbanas era el agrícola, hasta tanto no se incorporaran como áreas urbanas, siguiendo los procedimientos previstos en dicha norma (acuerdo 6 de 1990, artículo 185).

Es decir que todos aquellos terrenos que no contaran con un decreto de incorporación para usos urbanos eran terrenos con uso agrícola, en relación con los cuales los

38. Una materia interesante de investigación futura sería la aplicación y pertinencia de las distintas categorías de zonificación del suelo derivadas de las políticas rurales y ambientales. Aquí interesa resaltar su papel de legitimadoras de decisiones políticas.

propietarios no podrían alegar ningún derecho a urbanizar. Luego del POT, el carácter rural de los mismos fue reafirmado.

La planificación atrapada por el derecho de propiedad

En el caso de la discusión sobre la expansión del norte, no en vano a la idea del territorio como factor de desarrollo y de la última oportunidad para la ciudad de contar con áreas ordenadas y racionalmente planificadas, se añadió la defensa de los derechos de los propietarios, que incluso fue alegada públicamente por el alcalde Enrique Peñalosa y corroborada en las mismas normas distritales, como el decreto 1110 de 2000, “por el cual se adecua el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. según lo dispuesto en la resolución 0621 de 2000 dictada por el Ministerio del Medio Ambiente”, en la que el distrito, desconociendo los términos de la concertación ambiental, indica que:

... en virtud de que le compete a la CAR declarar y alinderar el área de la futura reserva forestal regional del norte, lo cual impone necesariamente la asignación del tratamiento de conservación, preservación y recuperación ambiental, al Distrito Capital no le corresponderá asumir el pago de ninguna compensación a los propietarios de los terrenos respectivos por las cargas que pudieran derivarse del ordenamiento de dicha reserva... (numeral 12 de los considerandos, y parágrafo del artículo 16 del decreto 1110 de 2000).

La posición del alcalde Peñalosa en relación con este aspecto fue incoherente: mientras al referirse a la tierra suburbana del sur era radical en reclamar como uno de los aspectos fundamentales la reforma urbana, al referirse a la tierra del norte era igualmente radical en reclamar los derechos individuales de los particulares. Por ejemplo, en su extensa entrevista con Ángel Becassino, en más de una oportunidad afirmó cosas de este estilo:

... no existe ninguna justificación ni para el más radical de los capitalistas para que nosotros tengamos que la tierra alrededor de la ciudad esté en manos privadas. Es una vagabundería, es lo más injusto, lo más injustificado la propiedad privada de la tierra alrededor de la ciudad. Además genera que se enriquezca la gente sin hacer nada, por cuenta del trabajo de los demás. (...) Y en tanto toda esa gente alrededor de la ciudad se queda ahí sentada, esperando que ese valor engorde y todos los días se enriquecen por cuenta de la desgracia de toda la comunidad (...) pero el problema de la tierra es un problema político y yo puedo ya expropiar toda la tierra alrededor de la ciudad, punto, sin indemnizar a nadie ni nada. Son tres pendejos dueños de las fincas grandes, expropiamos y se acabó el cuento. ¡Este es el tipo de cosas que debería estar pidiendo la guerrilla!³⁹ Eso es infinitamente más importante

39. Esta afirmación no merece comentario diferente a nuestra sorpresa.

que todos los demás problemas sociales de este país porque no solamente afecta a esta generación sino a muchas generaciones en el futuro... (Becassino, 2000: 237-239).

Por el contrario, ante la propuesta de declarar una zona de protección ambiental o de manejo especial en el norte, su reacción fue expresar que los propietarios tenían derechos adquiridos, y que una decisión de ese estilo correspondía a una expropiación sin indemnización. La pregunta que queda en el aire es si en el planteamiento del alcalde existía una especie de *segregación espacial* de la reforma urbana y si los derechos de los propietarios de tierra alrededor de la ciudad eran diferentes en el norte y en el sur.

Hasta el último momento, las autoridades de la ciudad privilegiaron los intereses de los propietarios, llegando al extremo de incorporar en una norma el anuncio de posibles compensaciones, cuando es bien sabido que éstas no aplican en el suelo rural, y desconociendo el principio de coordinación entre entidades estatales y su propio deber constitucional de asegurar la protección de los valores culturales y ambientales.

La urbanización de la zona norte de Bogotá no se extendió, entre otras razones –que no es posible analizar en detalle en este texto– por la ausencia de provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, ligada en principio a un instrumento urbanístico técnico-normativo como es el perímetro sanitario, pero también a los altos costos de la infraestructura por las características de esos terrenos.

El acuerdo conocido como de borde para la zona norte, expedido durante la administración Mockus, había establecido que la posibilidad de desarrollos urbanos en el sector estaba sometida a que los propietarios de los terrenos asumieran los costos de las redes de acueducto y alcantarillado. La autoprovisión sólo se permitía de manera excepcional, para usos institucionales y recreativos.

Los propietarios de tierras no estuvieron dispuestos a asumir los costos de construcción de dichas redes, y la autoprovisión solamente se ha permitido de manera aislada, a partir de una interpretación de la ley 142 de 1994, que vuelve a ser ilustrativa del enfoque habitual del derecho en el Departamento Administrativo de Planeación Distrital: la posibilidad de autosuministro de estos servicios que permite esa ley se ha interpretado como el derecho del propietario a autoproveerse, aun por encima de las normas de planeación y ordenamiento, que en todo caso priman en tanto normas colectivas. Nuevamente, a pesar del discurso, en las prácticas de la administración el derecho individual prima sobre los derechos colectivos.

A pesar de las dificultades enormes para hacer primar los intereses colectivos, como bien lo planteó el panel de expertos, la ley 388 de 1997 había abierto la puerta para que todavía fuera posible pensar en un futuro para ese territorio como área rural y como suelo de protección, con base en las nuevas reglas de juego construidas en torno a nuevas nociones de los derechos y la responsabilidad en un contexto de prevalencia de lo colectivo.

Los planteamientos de la Misión de estudios de la Sabana: la búsqueda incierta de nuevas alternativas de ordenamiento territorial

En la definición del POT de Bogotá hubo varios procesos, algunos más visibles que otros pero con lógicas similares. Simultáneamente con la discusión sobre la expansión en el norte, que trascendió a la prensa, involucró diversas entidades estatales y motivó foros de diversa naturaleza, hubo otros procesos comunitarios, menos divulgados pero más sólidos y arraigados en las prácticas cotidianas de los habitantes de la ciudad.

Experiencias de cartografía social, reivindicaciones de las comunidades campesinas que lograron que sus terrenos fueran calificados como rurales, defensa de los elementos ecológicos ligada a la creación de referentes e identidades territoriales –superando el conservacionismo naturalista–, proyectos tendientes a crear circuitos productivos alternativos a las visiones tradicionales desarrollistas y productivistas, tan cercanas a la mayoría de los planificadores.

Después de todo lo que se ha planteado hasta ahora, no es de extrañar que los más firmes defensores de las posiciones de las autoridades de Bogotá hayan sido la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá y la Cámara de Comercio, mientras que del lado de la opción de freno a la urbanización estuvieron diversas organizaciones comunitarias y ONG ambientalistas.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, a continuación se revisan los principales planteamientos del Panel de expertos, para indagar cuáles eran las alternativas en torno al territorio y a la planeación propuestas ante el paradigma dominante en el POT, planteamientos que giraron en torno a los siguientes elementos:

- 1- El territorio como patrimonio, el papel del ordenamiento en relación con el medio natural y con los intereses colectivos.
- 2- Las personas de altos ingresos cuidan mejor el medio ambiente.
- 3- La trampa de la naturaleza intocable como modelo de conservación.

Otras dimensiones del territorio

La Misión o Panel de expertos consideró al territorio como un objeto no sólo de apropiación, de ocupación y de transformación, y se acercó a la consideración de las nuevas reglas de juego que de manera aún frágil e incierta están en proceso de ser adoptadas en nuestro país en relación con las decisiones públicas y el ejercicio de los derechos en asuntos tan vitales como el uso de la tierra. Tal como se ha hecho con el POT, recogeremos los argumentos centrales:

El extremo norte del Distrito Capital constituye una parte importante y única del patrimonio ecológico, histórico y cultural del distrito y por lo tanto el alcalde mayor y el Concejo están obligados a protegerlo y conservarlo, según lo ordena la Constitución. Las propiedades privadas situadas en esa área tienen una función ecológica que debe ser asegurada por el Estado, por sus propietarios y por el resto de la sociedad civil, según lo ordena también la Constitución.

(...)

El uso que se le ha dado a este ecosistema a través de la historia confirma su valor como capital biofísico del Distrito y lo enriquece con aportes culturales significativos. Las excelentes condiciones de humedad en la región, en particular en los bordes de los cerros, el piedemonte y los bordes de las áreas sobresalientes de terrazas un poco más altas que el resto de la planicie, fueron los lugares escogidos por los habitantes prehispánicos más antiguos en la región, desde hace cerca de doce mil años, para desarrollar la domesticación de los primeros cultígenos en las tierras altas andinas. Es decir, mucho antes de la aparición de la sociedad muisca, las condiciones de la región contribuyeron a que aquí se establecieran las poblaciones que inventaron la agricultura en las regiones montañosas andinas. Más tarde la sociedad muisca utilizó estas zonas para la agricultura intensiva mediante la creación de ecosistemas artificiales compuestos por sistemas de terrazas y canales de riego y de desagüe, algunos de los cuales aún se pueden observar en algunos sectores. A su vez, las fuentes de agua termal de la zona constituyeron escenario de ceremonias y de actividades lúdicas para los muisca y los humedales fueron fundamentales en su vida. Los muisca los incorporaron en su cultura, dándoles un valor único que se refleja en sus explicaciones míticas del mundo y en su significado como fuentes permanentes de vida. Como parte de esta importancia, los muisca desarrollaron adaptaciones culturales a estos ambientes, los cuales jugaron un papel estratégico para la defensa militar de sus comunidades, hasta el punto que ganaron fama por su habilidad para moverse en estos pantanos, con lo que establecieron una ventaja muy importante sobre sus enemigos. Las representaciones simbólicas muisca sobre los humedales permanecen sin mayores cambios hasta hoy entre las comunidades muisca que aún perviven en Suba, así como en la mayoría de las sociedades campesinas de la Sabana (concepto de marzo 28 de 2000).

(...)

No hay duda de que las características paisajísticas de este ecosistema han constituido durante los últimos cuatro siglos un escenario excepcional para la recreación de los visitantes bogotanos y la mayoría de los propietarios actuales se han instalado allí impulsados por la belleza del entorno y por sus posibilidades para desarrollar una alta calidad de vida rural. La recuperación y conservación de esta zona es vital para la reactivación de la vida y para la conservación del agua, dos características básicas para las condiciones de mejoramiento de la vida de los habitantes locales y

de los habitantes de toda la Sabana, que no tendrán que pagar el altísimo costo de su destrucción, al verse obligada la ciudad a importar los recursos que allí todavía hoy posee en abundancia. Las condiciones geológicas, de suelos, pluviosidad y morfología de esta área, la hacen excepcional para las inundaciones, por lo que su desecamiento para fines urbanísticos deberá resultar costoso en extremo, y siempre será generador de riesgos.

(...)

Como se ha mostrado, la zona norte de Bogotá tiene unas particulares condiciones ecológicas que le confieren un alto valor en la dinámica ecológica regional y nacional. Por tal razón, cualquier modelo de ordenamiento territorial que se proponga para la zona debe partir de la concesión de la prioridad a la recuperación y conservación de estos valores.

Una idea surgida en el siglo XX, basada en la creencia errada de que esos recursos eran inagotables, llevó a que se permitiera el crecimiento y la expansión desordenada de las poblaciones humanas sobre el territorio con la consecuente destrucción de una parte muy importante de su patrimonio ecológico. El crecimiento rápido, las migraciones masivas, el cambio consecuente de las estructuras sociales y políticas regionales y la transformación acelerada del paisaje, trajeron como consecuencia la pérdida de un acervo grande de conocimientos sobre el funcionamiento de los sistemas naturales y sobre la manera adecuada de adaptar las instituciones humanas a ese funcionamiento. Hoy quedan restos mínimos de los sistemas naturales que atestiguan esa historia y que permitan recuperar una base natural que desaparece, y se vive en una inmensa heterogeneidad social y cultural, que interpreta de manera diferente los valores ambientales y sus implicaciones en la construcción de la vida social. Cabe anotar que la conservación de esos relictos ha sido, en gran medida, el producto de la acción política de las comunidades locales y la sociedad civil organizada. El punto de partida para las políticas urbanas debe ser el de tomar la heterogeneidad como base de la pluralidad democrática. La recuperación de la diversidad natural y la promoción de la diversidad cultural como base para las políticas de ordenamiento tienen sentido porque vinculan las tradiciones y los ciclos naturales de la vida con las nuevas condiciones de globalización.

(...)

La necesidad de romper la segregación y la discriminación se impone como una necesidad del mundo globalizado. Compartimos el sueño de una ciudad distinta a la que tenemos. Creemos en la posibilidad de construirla, pero no creemos en que los mecanismos de mercado aseguren la calidad de vida de todos los ciudadanos. El Estado debe intervenir para asegurar que lo público se imponga y que los seres humanos sea el objetivo de la ciudad (comunicación al ministro del Medio Ambiente, 14 de diciembre de 1999).

En coincidencia con lo planteado en la parte inicial artículo, éste es un proyecto alternativo al del POT, basado en la conexión entre el pasado y la construcción de un futuro posible y alternativo, en la que emerge la idea de naturaleza y de las relaciones entre los seres humanos y el territorio que ocupan, tan ausentes por general en las políticas de ordenamiento, así suene paradójico, y en la que se indaga por formas nuevas de concebir la planeación. En palabras de Peter Brand, en la discusión sobre la expansión del norte se dio una “... confrontación entre una racionalidad práctica e inmediatista de la administración local y la racionalidad ecológica y de largo plazo...” de las autoridades ambientales; y añade “... al fin y al cabo, todas las racionalidades son humanas. Sin embargo, el asunto a resaltar es (*sic*) que son las racionalidades construidas alrededor del medio ambiente las que se disputan los problemas del desarrollo y de la planificación locales hoy en día” (Brand, 2001: 267, 305).

¿Cuáles son los mejores dolientes del medio ambiente?

A pesar de lo renovador de su planteamiento global, el Panel no pudo escapar a uno de los lugares comunes de la discusión ambiental ligada al ordenamiento territorial, cual es aquel de que los grupos de altos ingresos tienen mayor capacidad para guardar el medio natural. Esta idea está ligada estrechamente a la percepción de que la pobreza es una de las principales causas de degradación ambiental, en lugar de pensar, como lo plantea Ost, que el tratamiento que se da a los seres humanos más desprotegidos y a la naturaleza en el capitalismo responde a la misma lógica de explotación o expoliación.

Inmerso de alguna manera en este tipo de representaciones, el Panel propuso una franja de vivienda de altos ingresos y alta densidad “al oeste del bosque, (...) para permitir la ubicación de viviendas que garanticen el cuidado del desarrollo del bosque, así como la generación de plusvalías que faciliten la presencia de VIS en la zona norte”⁴⁰. La decisión del Ministerio no recogió esta propuesta. Se observó más bien que los argumentos sobre la riqueza ambiental de la zona no escaparon a la propuesta de un mecanismo de apropiación del medio natural y del paisaje por parte de los grupos que pueden pagarlo, quienes se encargarían de cuidar su desarrollo, pero muy probablemente también de disfrutarlo de manera exclusiva. Algo similar ocurre en relación con la ocupación ilegal en los cerros orientales: mientras los grupos de menores ingresos son considerados como invasores y depredadores, los de altos ingresos intentan legitimarse como una alternativa firme para asegurar la conservación.

Este problema remite de nuevo al de la propiedad: la discusión entre propiedad privada, apropiación colectiva y mecanismos alternativos de relación con bienes tangibles o

40. Misión de estudios para la definición de lineamientos de política para el desarrollo integral de la Sabana de Bogotá. Concepto del 28 de marzo de 2000, dirigido al ministro del Medio Ambiente.

intangibles como el paisaje, el espacio público, la memoria, el territorio y sus manifestaciones en términos de identidad, lúdica, disfrute, es uno de los mayores retos en la construcción de bienestar y convivencia.

¿Áreas protegidas intocables?

Aunque no fue una decisión del Panel sino del Ministerio del Medio Ambiente, la disposición de declarar una reserva forestal (¿protectora?) resultó ser un desenlace bastante problemático para la gestión futura de ese territorio. El régimen jurídico y de manejo de las áreas protegidas en Colombia continúa anclado en el modelo estadounidense de establecimiento de fragmentos de naturaleza en su estado natural, que deben preservarse de toda intervención humana permanente, diferentes a las visitas con fines de recreación, contemplación o investigación.

El proceso de formulación del POT de Bogotá, y seguramente de muchos otros, sacó a la luz la potencialidad de los nuevos instrumentos de que disponen las entidades estatales y la ciudadanía para pensar en nuevos proyectos de territorio que escapen a la simple lógica especulativa o a seguir pasivamente las *tendencias del desarrollo*; así mismo, hizo posible soñar con la posibilidad de que la región contara con un gran espacio para asegurar la protección de humedales y relictos de bosques, la conexión entre dos ecosistemas como los Cerros orientales y el río Bogotá, y también para permitir el disfrute del paisaje, nuevas formas de ocupación, posibilidades de recreación o para alertar sobre los enormes costos de infraestructura que demandaba esta zona dadas sus características físicas y geológicas. Pero de ahí a aplicar una categoría jurídica que sólo permite la existencia exclusiva de bosque donde éste no existe hay un gran trecho.

La decisión muestra la dificultad que tienen los planificadores de pensar en propuestas alternativas a la dicotomía entre transformación total –por efecto de la urbanización o de cualquier otra actividad productiva– o la sustracción de las áreas a cualquier actividad humana.

El régimen de áreas protegidas basadas en una normativa muy restrictiva ha demostrado sus límites a lo largo del país y continúa negando la posibilidad de que el ser humano, en territorios rurales o urbanos, reconstruya la unidad con la naturaleza y pueda pensar realmente en alternativas de sostenibilidad o reconocer aquellas ya existentes. Entre el extremo de incorporar para usos urbanos todos los terrenos de la zona norte, bajo la pretensión de reducir los costos de la tierra, y el de prohibir cualquier tipo de actividad, en un sector donde de hecho ya existen todo tipo de ocupaciones legales o ilegales –en su mayoría–, existía un amplio abanico de posibilidades para gestionar ese territorio en el que se mezclaran, de manera creativa, responsable y armónica, la conservación y diversas actividades sostenibles con carácter suburbano o rural.

CONCLUSIÓN

La conclusión más importante de la revisión conceptual con que se inició este artículo hace referencia a una de las propuestas más importantes y esperanzadoras provenientes de pensamientos alternativos como el ecologismo: la redefinición de la idea de responsabilidad. El llamado a dejar de pensar, paulatinamente, en términos de *derechos a* para hacerlo en términos de responsabilidad, carga, compromiso, derecho-deber es un gran reto para una sociedad profundamente irresponsable como la colombiana.

La idea de patrimonio aplicada al territorio, expresada en términos de conservación ambiental o histórica o de los saberes y relaciones territoriales ancestrales, supera rápidamente al territorio mismo; lo que está en juego ante el predominio de una noción de propiedad como mecanismo de poder y de exclusión es la pervivencia del grupo social, su existencia como grupo, la existencia misma del ser humano.

Dos reflexiones finales: sólo en la medida en que la decisión de la no expansión del norte se retome e incorpore en términos de un proyecto político que surja de la ciudadanía, podrá asegurarse hacia el futuro que esta zona no se degrade y someta a los intereses de la especulación, ya sea que se expresen en urbanización *formal* o *informal*. Ahí estaría, quizá, la respuesta a una de las preguntas iniciales: ¿A quién correspondía tomar la decisión?

El papel de la CAR y del Panel de expertos fueron cruciales, pero está demostrado que no es en la esfera de las reglamentaciones, las prohibiciones y la burocracia que puede asegurarse el futuro para el medio natural y para la especie humana, inmersa en su medio vital. Es en la esfera de las prácticas cotidianas y de reconstrucción de una noción de territorio como la aquí explorada o de muchas otras posibles.

La debilidad de la decisión no radica en el hecho de que haya sido demandada en buena medida con base en argumentos de tipo procedimental y en contravía con los principios y pactos jurídicos construidos recientemente en el país, ni en las presiones de desarrollo a las que estará sometido ese territorio. Su fragilidad reside en que para su defensa no hay un proyecto ciudadano de carácter político. Esto no quiere decir que ese proyecto no pueda construirse.

De todas maneras, lo que ha estado implícito en el debate es un proyecto de territorio, de patrimonio y de nuevas concepciones de la responsabilidad y la solidaridad, que hace parte de aquello que en la introducción denominamos normatividad de principios, que nos puede asegurar las condiciones de cohesión social y de construcción de paz. En términos más pragmáticos, queda abierta la pregunta sobre la necesidad de pensar en alternativas al dilema entre urbano o naturaleza intocable, cuando se piensa en conservación.

Dos de las más bellas definiciones de derecho que conozco provienen de la antropología: una, propuesta por Michel Alliot, que lo asume como la formalización de las luchas y el consenso sobre el resultado de esas luchas que se producen en los terrenos

que una sociedad considera como vitales. La otra, de Pierre Legendre, que considera el derecho como el arte dogmático de anudar lo social, lo biológico y lo inconsciente para asegurar la reproducción de la humanidad. Estas dos nociones tienen en común que hacen énfasis sobre dos elementos complementarios: la vida y la reproducción, y es justamente eso lo que se estaba discutiendo en un debate aparentemente técnico como el de una declaración de zonas de expansión o la afirmación de los compromisos sociales de conservación, en un Plan de Ordenamiento Territorial.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá-DAPD. 2000. "Plan de Ordenamiento Territorial, POT. Documento técnico de soporte". Bogotá.
- Becassino, Ángel. 2002. *Peñalosa y una ciudad 2.600 metros más cerca de las estrellas*. Editorial Grijalbo. Bogotá.
- Brand, Peter. 2001. "La ambientalización de la planeación urbana". En Peter C. Brand (editor y compilador). *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Bogotá.
- Eberhard, Christoph. 1999. "Les politiques juridiques à l'âge de la globalisation -entre archétypes, logiques, pratiques et 'projets de société'". *Bulletin de Liaison del LAJP*. 24, París. Puede consultarse en <http://sos-net.eu.org/red&cs/dhdi/bulletins/24/bull24.pdf>
- Le Roy, Etienne. 1998a. "L'apport des chercheurs du LAJP à la gestion patrimoniale". En *Bulletin de liaison del LAJP*. 23. París. Consultable en <http://sos-net.eu.org/red&cs/dhdi/bulletins/23/bull23.pdf>
- . 1998. "L'espace et le foncier. Trois représentations qui éclairent en Afrique l'histoire de l'humanité et la complexité des solutions juridiques". En <http://sos-net.eu.org/red&cs/dhdi/textes/leroy6.pdf>
- Madjarian, Grégoire. 1991. *L'invention de la propriété. De la terre sacrée à la société marchande*.
- Maldonado, María Mercedes. s.f. "Los avalúos como herramienta de gestión del Plan de Ordenamiento Territorial y el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios". En *Lonja de Propiedad Ratz de Bogotá*.
- Ost, François. 1995. *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*. Ed. La Découverte. París.
- Roux, Michel. 2001. "Le re-enchantement du territoire (Le territoire dans les sillages de la complexité)". En <http://www.mcxapc.org/ateliers/28/roux1.pdf>
- Sabatini, Francisco y Arenas, Federico. 2000. "Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile". *Revista Eure*. Diciembre.
- Touraine, Alain. 1992. *Critique de la modernité*. Fayard. París. Segunda edición.

Consideraciones sobre los temas del POT de Bogotá no concertados con la CAR. La expansión urbana

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE PLANEACIÓN DISTRITAL

INTRODUCCIÓN

Siguiendo la ley 507 de 1999, el Distrito Capital sometió a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- el proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá a fin de concertar los asuntos exclusivamente ambientales tratados en el Plan. Como resultado de dicho proceso, se logró un acuerdo en temas relativos a la estructura ecológica principal, el manejo integral de los residuos sólidos, el marco regional para el ordenamiento territorial, el manejo de los Cerros Orientales, y sobre el Documento Técnico de Soporte.

Sin embargo, por diferencias sustanciales con la CAR, no hubo concertación en los temas de la expansión urbana, la clasificación del suelo para determinadas áreas de protección como los humedales y rondas de ríos, y el perímetro urbano respecto al corredor de la Autopista Norte.

En este documento se presenta un resumen de algunas consideraciones que sustentan la posición del Distrito sobre el tema específico de la expansión urbana propuesta por el Plan de Ordenamiento Territorial.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EXPANSIÓN URBANA

El POT propone un modelo de ordenamiento territorial (Plano 1) para dar respuesta a las demandas generadas por la dinámica poblacional, económica y social de la ciudad en los próximos diez años, teniendo como base:

- El respeto por los elementos de valor ambiental clasificados como áreas protegidas.
- La conformación de una estructura urbana equilibrada, equitativa y funcional, que proporcione alta calidad de vida a los ciudadanos y niveles de productividad adecuados.

En el proceso de concertación adelantado con la CAR se llegó a un consenso referente a la conveniencia de:

- Proteger la estructura ecológica principal.
- Asegurar la conexión entre los cerros y el río Bogotá.
- Reducir los impactos ambientales de la urbanización sobre la Sabana de Bogotá.

Fueron aceptadas también determinantes que rigen el POT, tales como:

- Las cifras de crecimiento poblacional.
- La necesidad de adoptar un modelo de ordenamiento urbano que garantice el uso racional del suelo, a través de la densificación de las zonas disponibles dentro del perímetro urbano y la reducción en lo posible del crecimiento de las áreas de expansión.

Cuadro 1
Población de Bogotá y municipios de la Sabana

	1938	1951	1964	1973	1985	1993	1997
	(Censo)						(Proy.)
Total Bogotá	330.312	715.250	1.697.311	2.861.913	4.236.490	5.484.244	6.004.782
Bojacá	2.011	2.137	2.617	3.118	4.221	5.278	5.485
Cajicá	5.646	6.351	10.049	12.996	21.981	33.733	37.207
Chía	8.110	9.514	15.793	21.500	38.852	52.007	55.097
Cota	1.986	2.414	4.048	5.054	8.719	12.790	13.909
Facatativá	13.676	17.799	25.565	35.780	54.354	74.995	80.138
Funza	3.857	5.346	10.659	18.391	28.446	43.259	47.533
Gachancipá	1.943	2.033	2.526	2.747	3.815	6.085	6.779
La Calera	6.180	7.319	10.933	12.326	17.193	20.157	20.574
Madrid	4.872	6.060	11.850	18.833	28.233	44.060	48.776
Mosquera	3.801	4.180	7.396	7.991	13.465	24.005	27.627
Sibaté	-	-	7.468	14.527	21.792	24.561	24.795
Soacha	15.159	20.441	25.132	39.405	114.489	230.335	310.265
Sopó	2.676	2.895	4.187	3.131	8.882	11.416	13.310
Subachoque	6.942	6.789	10.075	10.059	15.964	18.376	18.660
Tabio	3.064	3.211	5.274	7.422	9.034	10.726	10.986
Tenjo	4.402	4.070	6.077	7.049	9.796	16.628	18.864
Tocancipá	2.172	2.151	3.312	4.660	7.085	12.729	14.683
Zipaquirá	12.273	20.628	27.775	41.506	58.482	75.784	79.548
Total municipios	98.770	123.338	190.736	266.495	464.803	716.924	834.236
Total Bogotá y municipios	429.082	838.588	1'888.047	3'128.408	4'701.293	6'201.168	6'839.018

Cuadro 2

Proyección de población de Bogotá y municipios de la Sabana

	2000	2005	2010	Diferencia	2020	Diferencia
Cajicá	40.457	46.916	53.533	13.076	66.890	13.357
Cota	15.012	17.157	19.307	4.295	23.509	4.202
Chía	56.865	63.487	71.158	14.293	90.136	18.978
Conurbación norte	112.334	127.560	143.998	31.664	180.535	36.537
Facatativá	82.342	91.212	100.878	18.536	123.372	22.494
Funza	50.806	58.017	65.165	14.359	78.829	13.664
Mosquera	31.837	38.822	46.328	14.491	63.159	16.831
Madrid	53.278	62.488	72.425	19.147	94.471	22.046
Sabana Occidente	218.263	250.539	284.796	66.533	359.831	75.035
Soacha	378.015	494.250	623.704	245.689	919.323	295.619
Sibaté*	29.808	31.453	33.188	3.380	36.952	3.764
Sabana Sur	407.823	525.703	656.892	249.069	956.275	299.383
Bojacá	6.010	6.485	6.999	989	8.150	1.151
Tabio	11.962	12.622	13.319	1.357	14.829	1.510
Tenjo	19.357	20.425	21.552	2.195	23.996	2.444
Subachoque	13.751	14.767	15.859	2.108	18.289	2.431
El Rosal	7.828	8.953	10.239	2.411	13.392	3.153
Sabana Centro	58.908	63.253	67.967	9.059	78.656	10.690
La Calera	21.056	22.911	25.139	4.083	30.835	5.696
Sopó	13.949	15.485	16.958	3.009	19.667	2.709
Subtotal	35.005	38.396	42.097	7.092	50.502	8.405
Zipaquirá	79.238	86.387	95.440	16.202	120.534	25.094
Gachancipá	7.681	9.246	10.960	3.279	14.814	3.854
Tocancipá	16.719	20.306	24.159	7.440	32.827	8.668
Subtotal	103.638	115.939	130.559	26.921	168.175	37.616
Total	935.971	1'121.389	1'326.309	390.338	1'793.974	467.665

* La población de los municipios de sabana centro y Sibaté se proyectó con base en el índice de crecimiento anual del DANE.

Fuente: Estudio de actualización de la proyección de la demanda de agua para Bogotá, TEA Ltda. Consultoría, 1999.

No hubo concertación acerca del manejo de las zonas de expansión, pues subsisten diferencias respecto al grado de densificación posible dentro de la ciudad, aun cuando la CAR acepta las áreas previstas para la expansión al sur y al occidente de la ciudad.

La demanda de suelo urbano

Bogotá mantiene una gran dinámica poblacional. De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadística -DANE-, para los próximos diez años se espera que la ciudad tenga cerca de 1'800.000 nuevos habitantes, de los cuales el 29 por ciento corresponde a la migración de otros territorios del país. Simultáneamente con los nuevos habitantes deberán crecer también las actividades urbanas complementarias: el comercio, la industria, los servicios, la educación, la salud, etcétera, y, consecuentemente, las infraestructuras para soportarlas. Todas estas actividades consumen suelo que es necesario

proveer en cantidades y lugares determinados, si se quiere construir una mejor ciudad.

El POT ha calculado que en los próximos diez años es necesario construir cerca de 500 mil viviendas para responder a las demandas urbanas así:

- 358.000 para albergar la nueva población en condiciones aceptables.
- 55.000 para albergar la población expulsada por cambio de uso del suelo.
- 87.000 para mejorar las condiciones de habitación de la población existente, con el fin de reducir de 1,47 a 1,37 el número de hogares por vivienda.

En más de un 80 por ciento, esta demanda corresponde a estratos 1, 2 y 3, que sólo pueden acceder en su gran mayoría a una vivienda de interés social.

Pero además, la ciudad ya construida tiene deficiencias importantes en infraestructuras y equipamientos cuya solución requiere la ocupación de nuevas áreas para mejorar las condiciones de habitación, eficiencia urbana y calidad de vida. Así por ejemplo, hay un enorme déficit de áreas libres, 2,7 m² por habitante (de los cuales 1,58 m² corresponden a parques)¹, que implica la dedicación de más de 6.000 nuevas hectáreas para zonas verdes si se quiere llegar a los estándares mínimos internacionales de 10 m² por habitante. (Plano 2).

La necesidad de utilizar las zonas de expansión

De acuerdo con las cifras mencionadas, el POT establece la necesidad de utilizar las zonas de expansión para dar cabida a parte de la nueva población prevista, definiendo criterios y políticas específicas para el uso eficiente del territorio y su sostenibilidad, como son:

- Reducir la urbanización informal, que es una de las causantes principales del deterioro ambiental y del desorden urbano, además de implicar un alto costo social. Esta es una condición para evitar el surgimiento de grandes zonas de pobreza, como las que se han producido en los últimos años en el sur y occidente de Bogotá.
- Propender por la densificación de la ciudad ya construida donde sea conveniente y posible, e impulsar el desarrollo de los “vacíos” urbanos existentes, con el fin de conformar una ciudad más compacta, pero al mismo tiempo mejor dotada de áreas libres y equipamientos adecuados para la vida urbana contemporánea.
- Construir una ciudad de alta densidad en sus áreas de expansión, con criterios de funcionalidad, sostenibilidad y equilibrio.

1. En 1998 la ciudad poseía 947 hectáreas de parques, que corresponden a 1,58 m² por habitante, que están incluidos dentro de los 2,72 m² de espacios públicos efectivos por habitante.

La reducción de la urbanización informal

En consecuencia, el modelo territorial propone romper la tendencia actual de ocupación ilegal de suelo como producto del crecimiento informal, el cual ha alcanzado cerca de 180 hectáreas anuales en los últimos años². Esta ocupación informal ha sido degradante del medio natural, pues gran parte se ha realizado sobre suelos protegidos de valor ambiental. Adicionalmente, su regularización e incorporación a la estructura urbana tiene altos costos; se calcula que realizar las infraestructuras y dotar un barrio informal tiene sobrecostos de más de 300 millones de pesos por hectárea, comparados con los costos que tiene un desarrollo similar planificado³.

Para reducir en el corto plazo los procesos informales de urbanización, el POT consideró necesario producir una oferta masiva de suelo urbanizado conducente a dar solución a la población de menores ingresos, que no ha podido acceder hasta ahora al mercado formal de vivienda. Para este efecto la Administración Distrital, a través de Metrovivienda, se ha propuesto participar activamente en la promoción y desarrollo de programas de vivienda social. Esta oferta requiere de las zonas de expansión, pues los costos de la tierra dentro del perímetro actual no lo permiten, lo que limita la realización de programas de vivienda social (para familias con ingreso hasta 4 salarios mínimos) y hace imposible los programas de vivienda prioritaria (hasta 2 salarios mínimos).

A este respecto, los estudios recientes de Metrovivienda muestran que para desarrollar los programas previstos de vivienda de interés social y prioritario se debe disponer de terrenos con valores promedio inferiores a 30 mil pesos /metro² de tierra bruta, condición que presentan apenas algunos terrenos por fuera del perímetro de servicios⁴, pero ninguno dentro del perímetro actual.

Tampoco es posible desarrollarlos en programas de renovación urbana, por los cuantiosos subsidios que exigiría el precio de la tierra y la readecuación de infraestructuras, además de los costos políticos y sociales que implica relocalizar la población residente. Los datos que actualmente posee el grupo de Renovación Urbana de la Alcaldía permiten corroborar esta afirmación, ya que el m² de tierra en la zona de San Bernardo (anexa al parque Tercer Milenio) fue evaluado en promedio en 220 mil

2. Según los cálculos del DAPD, en el período de 1996 a 1998 se construyeron 2.151 hectáreas por fuera de las normas, que arrojan un promedio de 179,2 hectáreas por año.

3. Según Metrovivienda estos sobrecostos se descomponen de la siguiente manera:

Total sobrecosto de urbanismo por hectárea: \$117'497.000

Costos de reubicación de familias que se encuentren en zonas de alto riesgo o en zonas afectadas para el desarrollo de las infraestructuras: \$208'801.000 por hectárea.

Total: \$326'298.000 por hectárea.

4. El estudio de los precios de cinco zonas en la ciudad realizado por la Lonja de Propiedad Raíz para Metrovivienda en el borde occidental arrojó valores que oscilan entre los 185 y los 400 millones de pesos por hectárea bruta en las zonas para desarrollo residencial.

pesos por m² de área útil, que equivale a 120 mil pesos por m² de tierra bruta, lo cual es más de seis veces el precio estimado por Metrovivienda para sus programas⁵.

Cuadro 3

Costos promedio estimados para una vivienda prioritaria

Costo m ² útil de vivienda	Costo unitario	Costo por vivienda
Tierra	30.000	1.500.000
Urbanismo matriz	27.000	1.350.000
Urbanismo secundario	36.000	1.800.000
Construcción	200.000	10.000.000
Otros	56.800	2.930.00
Total	\$351.600	\$17.580.000

Por lo tanto, de no utilizarse las zonas de expansión previstas en el POT se corre el riesgo de que algunas actividades y la población de menores ingresos se localicen por fuera del territorio del Distrito, posiblemente en los municipios vecinos a Bogotá, algunos de los cuales ya presentan altos índices de crecimiento⁶. Este desplazamiento puede traer consecuencias muy graves para el ordenamiento regional, especialmente para la conservación de la estructura ecológica de la Sabana, pues existe una tendencia a la urbanización dispersa, con bajas densidades y ocupación extensiva del suelo. Las cifras muestran que un nuevo habitante en Bogotá consume casi 5 veces menos área que uno en la Sabana⁷.

En lo que corresponde a la propuesta de la CAR de preservar el perímetro de servicios actual, con el propósito de proteger las zonas de expansión, se resalta que la ocupación informal se ha producido a pesar de que desde 1974 el Distrito no ha variado sustancialmente el perímetro de servicios. Es decir, que si bien hace 25 años la ciudad no ha generado nuevas áreas de expansión distintas a las incorporadas⁸, esta

5. Los avalúos realizados para el programa de renovación urbana en la zona de San Bernardo muestran cifras que oscilan entre \$190.000 y \$500.000 por m².

6. Entre 1985 y 1993 se presentaron las siguientes tasas: Soacha 8 por ciento, Chía 4,77 por ciento, Cota 4,33 por ciento, Cajicá 4,19 por ciento, Zipaquirá 2,86 por ciento, Facatativá 3,5 por ciento, Madrid 3,36 por ciento, Funza 3,57 por ciento, Mosquera 4,45 por ciento, entre otros.

7. Véase al efecto el estudio del CEDE de la Universidad de los Andes para Colciencias "Tendencias recientes de ocupación en Bogotá y la región" (Bogotá, 1999). El estudio muestra que el desarrollo urbano en la Sabana está consumiendo cerca de 479 hectáreas anuales (promedio para la década del 90), con una densidad marginal de 62,8 habitantes / hectárea, es decir que un habitante consume 159 m². Comparativamente Bogotá consume 643 hectáreas / año a una densidad marginal de 290 habitantes / hectárea, que representa un consumo de 34 m² por habitante.

8. Los procedimientos establecidos por el acuerdo 6 de 1990 han permitido la incorporación de 3.831 hectáreas al desarrollo urbano, que deben sumarse al perímetro básico adoptado, que es de 28.153 hectáreas.

condición ha incrementado el desarrollo informal, entre otras cosas por el aumento de los precios del suelo, como resultado de la escasez de oferta de terrenos urbanos. Esta escasez de tierras ha contribuido a que el precio del suelo dentro del perímetro de servicios haya crecido un 100 por ciento real entre los años 1960 y 1995⁹.

Todo este proceso ha implicado un desplazamiento de los estratos más pobres hacia las periferias informales o los municipios aledaños, calculándose que si se incrementa en 2.000 hectáreas el área disponible para urbanización en Bogotá, los precios del suelo bajarían en un 32 por ciento¹⁰, permitiendo una localización más eficiente de la población.

La propuesta de densificación

El POT prevé que en las áreas ya desarrolladas de la ciudad es posible localizar por densificación máximo 112 mil nuevas viviendas, de las 500 mil requeridas en la próxima década, lo que hará aumentar la densidad promedio de la ciudad ya construida de 210 habitantes/hectárea, a cerca de 228 habitantes/hectárea, una de las mayores de Latinoamérica.

Sobre este tema vale la pena resaltar que las densidades resultantes de los ejercicios se compararon con las de otras ciudades del mundo, con el fin de tener patrones de referencia que permitieran modelar el proceso adecuadamente. De acuerdo con los datos del informe mundial de asentamiento de las Naciones Unidas¹¹, en el cuadro 4 se presentan –para 1985– las densidades de algunas ciudades. Por su parte, la densidad estimada para Bogotá tiene los siguientes fundamentos:

- Corregir el patrón de densificación desarrollado en la última década, a través de la sustitución de antiguas casas por edificios en altura, que ha producido algunos efectos indeseables en la estructura urbana, entre otros:
 - El mantenimiento de las mismas infraestructuras y dotaciones (parques, equipamientos, espacios públicos) para poblaciones 3 ó 4 veces mayores, con el consecuente colapso de algunos servicios públicos.
 - La disminución de la calidad ambiental por desaparición de los espacios libres, tanto públicos como privados.
 - El aumento de la congestión vehicular y el deterioro de los andenes por invasión de los vehículos.

9. El cuadro 4 de la página 109 del Documento Técnico de Soporte del POT muestra los incrementos porcentuales en los precios de los terrenos por zonas de la ciudad entre 1989 y 1996. Algunas zonas alcanzaron una valorización espectacular, por ejemplo: Usaquén: 384 por ciento, Santa Bárbara: 320 por ciento. Cedro Golf: 233 por ciento, Chicó: 231 por ciento, Alamos: 218 por ciento, Calle 100 (World Trade Center) 210 por ciento.

10. Cálculos de la subdirección económica y de competitividad del DAPD.

11. Los datos son tomados de Fondo de las Naciones Unidas para actividades en materia de población - Conferencia internacional sobre población y futuro urbano. 1986. *Grandes ciudades del mundo, información básica*. Barcelona. España.

- Seleccionar cuidadosamente las áreas en las cuales puede continuar o incentivar-se el proceso de densificación, teniendo como elementos de juicio el grado de desarrollo de cada una –densidad, ocupación–, sus características morfológicas –tipo de loteo, capacidad vial, dotación de áreas libres¹²– y los lotes vacíos. Estas características permitieron definir los tratamientos¹³ a los cuales quedaron sometidos los sectores, de acuerdo con el plano que se anexa. Este análisis permitió establecer el grado de saturación¹⁴ de cada una y las posibilidades de recibir nuevos habitantes, mediante procesos de densificación o de renovación urbana.

Cuadro 4

Ciudad	Área (ha)	Población (Miles)	Densidad (Hab/ha)	Observaciones
Bogotá	30.110	6.323.000	210	Área desarrollada
Bogotá	36.232	6.323.000	176	Área nuevo perímetro POT
México	149.900	10.316.000	69	Distrito Federal
Caracas	7.700	1.755.000	228	Ciudad de Caracas
Caracas	36.000	2.924.000	81	Área metropolitana de Caracas
Buenos Aires*	19.500	2.965.000	155	Ciudad de Buenos Aires (Sin Gran Bs.As.)
Santiago de Chile	34.200	4.086.000	119	Ciudad
Santiago de Chile	210.900	4.225.000	20	Área metropolitana
París**	10500	2.200.000	210	París dentro del periférico, sin la Banlieu
Barcelona**	9.800	1.600.000	163	Ciudad de Barcelona sin área metropolitana
Sao Paulo	79.670	13.588.000	16	Grande Sao Paulo
Shangai	34.000	6.881.000	202	Ciudad de Shangai
Hong-Kong	7.837	1.184.000	151	Ciudad de Hong-Kong
Hong-Kong A.M.	109.000	5.423.000	50	Área metropolitana de Hong-Kong
Calcuta	10.400	3.305.000	318	Ciudad de Calcuta
Calcuta A.M.	145.000	9.166.000	63	Área metropolitana de Calcuta

* Población 1991, tomada de “Plan urbano ambiental de la ciudad de Buenos Aires”, 1998.

** Datos tomados de “Dinámica metropolitana del área metropolitana de Barcelona”, 1995.

12. Es importante tener en cuenta que las zonas posibles de densificación son únicamente aquellas que tienen desarrollo por loteo (dominante en la urbanización formal hasta la década del 70), pues en las zonas nuevas el tipo de propiedad (copropiedad) lo impide.
13. Se definieron diferentes modalidades del tratamiento de consolidación con el fin de diferenciar aquellas zonas que pueden tener una densificación moderada (densificación moderada), otras que ya han cambiado su patrón y que por lo tanto pueden terminar el proceso de sustitución (cambio de patrón) y otras que deben conservar la norma original que los rigió (consolidación volumétrica).
14. El índice de saturación es la relación entre el área desarrollada en cualquier uso o infraestructura y el área bruta del sector que se ha considerado.

En consecuencia se definieron dos tipos de áreas susceptibles de densificar:

- Los sectores que ya han tenido procesos de densificación a lo largo de los últimos diez años y todavía cuentan con áreas susceptibles de intervención, los cuales intensificarán su desarrollo hasta alcanzar los 300 habitantes/hectárea.
- Otros sectores que aún no se han densificado, pero que de acuerdo con sus condiciones morfológicas podrían hacerlo. En estos sectores –que representan 758 hectáreas construidas– es factible modificar el patrón de ocupación del suelo o producir procesos de renovación que podrán incrementar su desarrollo, hasta alcanzar los 282 habitantes/hectárea¹⁵.

En las otras áreas de la ciudad construida no es posible estimular masivamente la densificación, ya sea por consideraciones arquitectónicas –zonas de conservación–, o por razones urbanísticas, legales o sociales, pues son zonas regidas por normas especiales, o tienen tratamientos de densidades restringidas, o son barrios populares sujetos a programas de mejoramiento integral.

Así, las 380.000 nuevas viviendas deben localizarse en un área aproximada de 7.000 hectáreas, considerando que ésta es el área requerida para albergar todas las infraestructuras, equipamientos y actividades urbanas complementarias, obteniéndose una densidad promedio de 272 habitantes/hectárea, densidad mayor que la actual de la ciudad.

Finalmente, debe considerarse que en el área del Distrito solo restan 8.957 hectáreas para el desarrollo urbano. Esta escasez de tierra obliga a una planificación muy cuidadosa, puesto que después del año 2010 sólo quedarían del orden de 1.750 hectáreas para albergar la población futura.

El modelo de ocupación propuesto para las zonas de expansión (Plano 3)

El POT propone cambiar también el patrón de ocupación formal que se viene realizando en la ciudad, caracterizado por el desarrollo predio a predio, que ha producido zonas que “nacen” con deficiencias en la vialidad, los equipamientos y áreas libres. La precariedad de las dotaciones ha tendido a aumentar en los últimos años, en la medida en que las urbanizaciones se han hecho de menor tamaño y, por lo tanto, las cesiones para la construcción de equipamientos y las afectaciones para zonas viales también se han reducido.

Para corregir estas deficiencias, el patrón de ocupación adoptado por el POT exige incorporar las zonas de expansión bajo la figura del Plan Parcial, establecida en

15. Estas densidades representan por sí mismas valores muy elevados si se considera un área urbana de grandes dimensiones como las que se están analizando. Si bien en algunas zonas de la ciudad los polígonos residenciales pueden alcanzar densidades de 1.184 habitantes/hectárea, el promedio general para la ciudad de los polígonos residenciales es de 225 habitantes/hectárea.

la ley 388 de 1997, que implica el desarrollo de un área no menor de 20 hectáreas, cuya planeación asegura las dotaciones e infraestructuras completas.

Igualmente, y con el fin de desarrollar programas de vivienda de interés social, se propone que el 50 por ciento de las zonas de expansión sur y occidente se destine a este uso, así como el 20 por ciento de la zona norte. También, y con el objetivo de facilitar el desarrollo de programas de vivienda de interés prioritaria o de interés social, se permite el desarrollo progresivo, el cual deberá cumplir con todas las normas de ordenamiento, exceptuándose únicamente algunas obras finales (cubrimiento asfáltico, andenes, sardineles) que se completarán mediante un proceso concertado entre los promotores y la administración distrital.

Para lograr que estas nuevas zonas de la ciudad cumplan con los propósitos de calidad ambiental y urbanística establecidos en el POT, se definieron las zonas de expansión a partir de:

- La conformación del sistema de áreas protegidas y los espacios libres complementarios.
- El trazado de los sistemas generales, en los cuales se hizo énfasis en la posibilidad de prestación de los servicios públicos, lo cual limitó la expansión al sur y al occidente. Al sur porque es muy costoso llevar agua por encima de la cota 2.900. Al occidente el área se limitó en función de la adecuación hidráulica del río Bogotá y la necesidad de reservar áreas para las plantas de tratamiento y otros equipamientos urbanos.

En cuanto a este tema, vale la pena destacar que el modelo propuesto por la CAR enfatiza el desarrollo hacia el sur, sumando 1.041 hectáreas a las 1.195 hectáreas previstas por el POT, lo que representa un gran riesgo ambiental, por la ocupación urbana de esta frágil zona que abriría al desarrollo las zonas de Pasquilla y Quiba.

- La adopción de la categoría de uso Área urbana integral para todas las zonas de desarrollo, que responde a la exigencia de incorporar a la ciudad áreas de mayores tamaños, planeadas integralmente, de modo que puedan albergar vivienda, comercio y servicios y usos dotacionales. Se trata de introducir en el planeamiento las enseñanzas de proyectos como Ciudad Salitre o Ciudadela Colsubsidio, que constituyen ejemplos para el desarrollo de los planes parciales.

La zona de expansión al norte

Del modelo de ocupación propuesto por la CAR se deduce que no existen objeciones sustanciales al desarrollo de las zonas sur y occidente propuestas en el POT. Por tanto, la diferencia radicó en el total de hectáreas necesarias en la zona norte, derivada de las discrepancias surgidas en materia de la imposibilidad de densificar la ciudad actual al grado que la CAR quiere y la inconveniencia de ampliar la zona de expansión sur.

En consecuencia, se precisan a continuación solamente los parámetros generales previstos para la zona norte, como son:

- La delimitación de las áreas protegidas: la Maleza de Suba, los humedales de la Conejera y Torca, el cerro de la Conejera y la zona de protección del río Bogotá.
- La incorporación del desarrollo bajo la figura del Plan Parcial, con las condiciones ya explicadas. Es decir, que sobre un total de 4.869 hectáreas brutas contempladas para la zona norte, el POT propone:

Área	Dimensión (hectáreas)	% del área bruta total
Áreas protegidas	813	16,7
Parques urbanos y metropolitanos	552	11,3
Dotacional (clubes, cementerios e instalaciones militares)	248	5,1
Afectación plan vial y redes de servicios	422	8,7
Área neta urbanizable	2.834	58,2

- A su vez, las 2.834 hectáreas de área neta urbanizable (AU) se dividen de la siguiente forma:

Áreas	Dimensión (hectáreas)	% área neta urbanizable	% área bruta total
Cesiones gratuitas parques	487	17	9,89
Cesiones gratuitas equipamientos	226	8	4,66
Cesiones malla vial local	566	20	11,64
Área máxima ocupada en construcción ¹⁶	992	35	20,37
Otras áreas (cesiones B)	566	20	11,64

Estas cifras muestran que del total urbanizable sólo se ocupará en construcciones el 20,4 por ciento, mejora sustancial al patrón de desarrollo con el que se ha venido construyendo la ciudad.

CONCLUSIONES

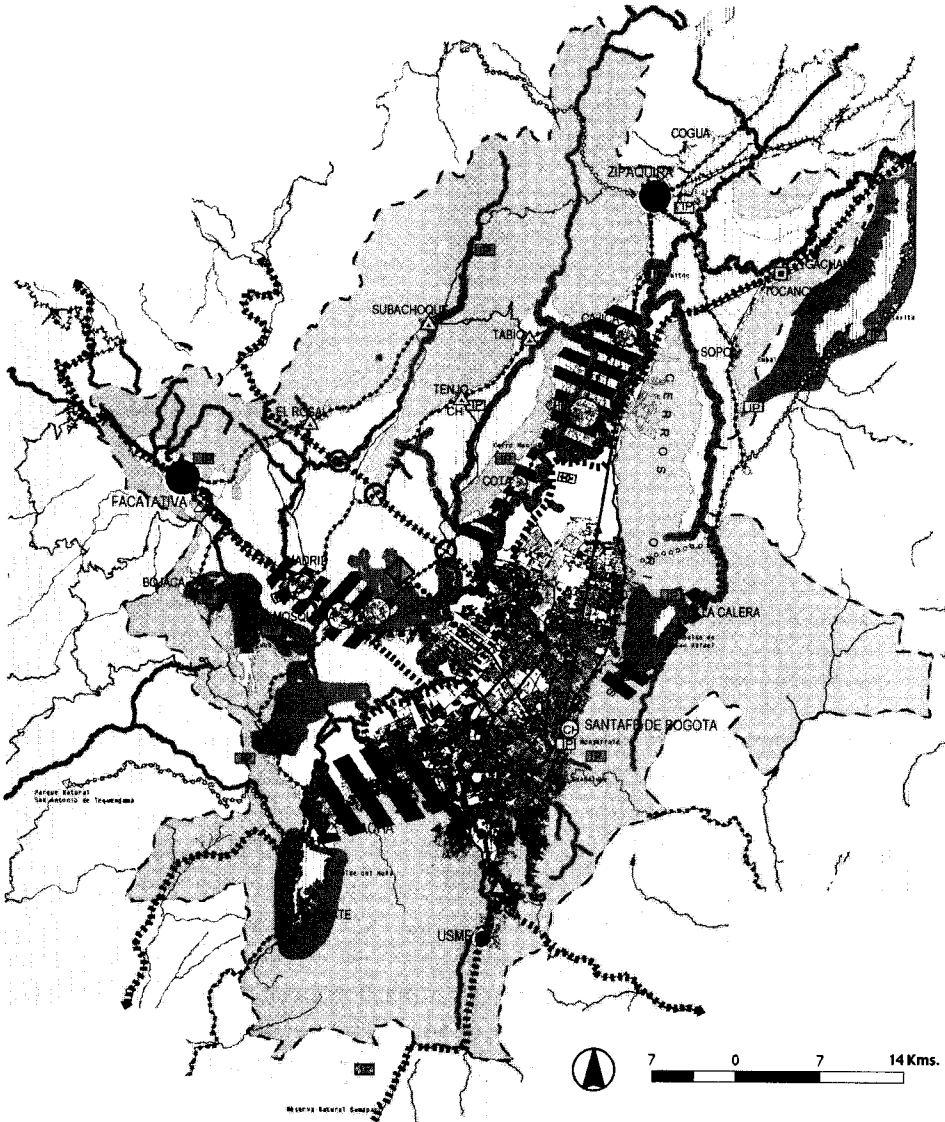
El POT propone dejar planeadas las áreas de expansión, de manera que cumplan con los objetivos señalados en el modelo de ordenamiento territorial, las cuales se irán desarrollando por planes parciales, según lo permita el mercado y la capacidad de prestación de servicios.

Las consideraciones planteadas permiten establecer que no sólo es necesario incorporar las áreas de expansión previstas, sino que además éstas constituyen la última oportunidad de ordenar y construir una mejor ciudad.

16. Con base en un índice de construcción máximo: 0,35 del área urbanizable. Esta área ocupada incluye todos los usos desarrollables en la zona.

Plano 1

DIRECTRICES DEL MODELO REGIONAL



MEDIO NATURAL

- ▨ Preservación de sistemas montañosos, páramos y afloramientos rocosos
- ▨ Espacios naturales y áreas de esparcimiento protegidos
- ▨ Protección y recuperación de los cuerpos de agua
- Límite del área de estudio

SISTEMA DE ASENTAMIENTOS

- Centros subregionales
- Cabeceras municipales de conurbación
- ▲ Cabeceras rurales
- ▣ Cabeceras industriales

SISTEMA DE RELACIONES

- ▨ Interconexión del sistema local
- ▨ Interconexión del sistema regional con el aeropuerto
- Interconexión básica del sistema nacional
- Interconexión básica del sistema regional
- Recorridos de interés turístico
- Red de tren de cercanías
- ▣ Aeropuertos

USOS DEL SUELO

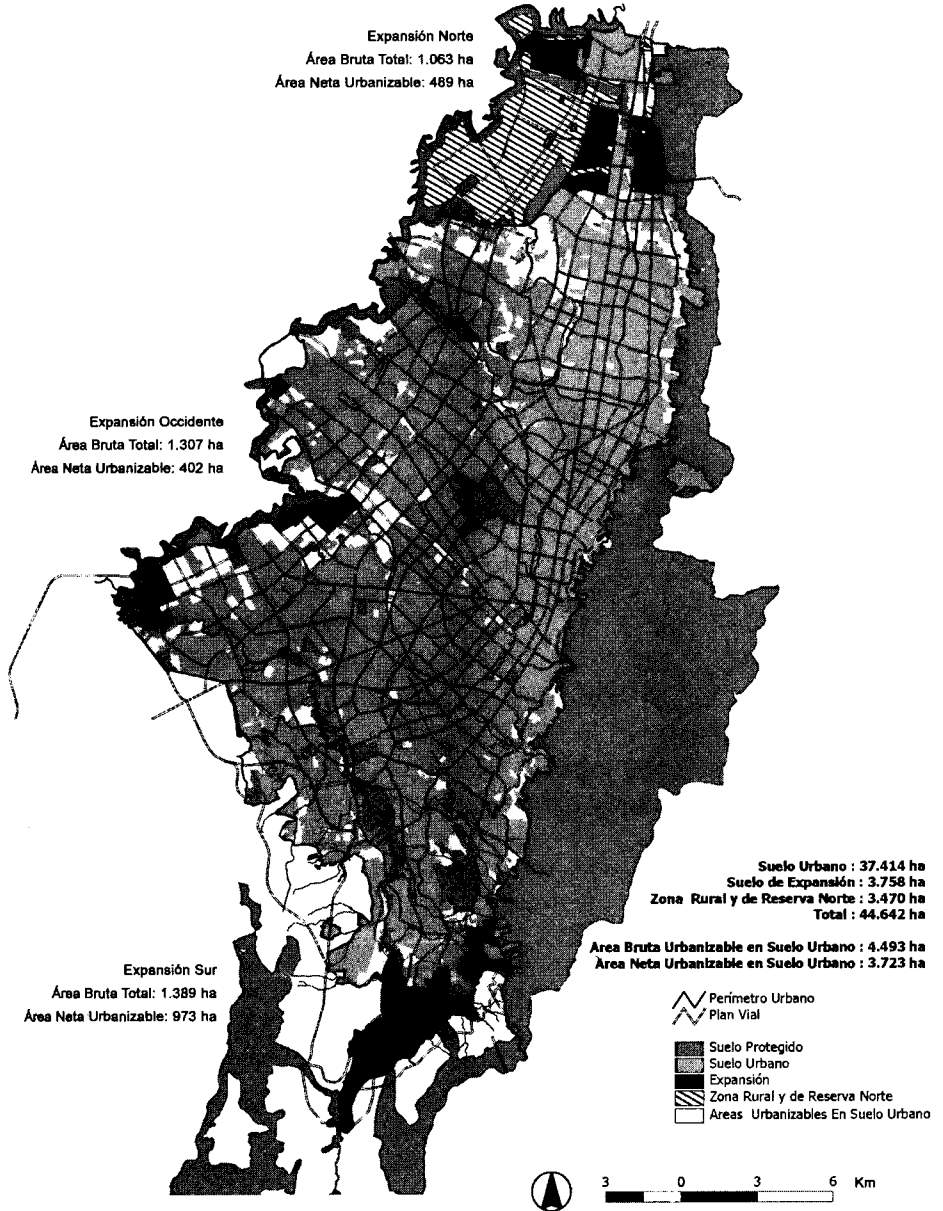
- ▣ Área tecnológica de servicios metropolitanos
- ▲ Área tecnológica de incentivos de industria regional
- ▣ Área de conurbación
- ▣ Suelos preservados del proceso de urbanización
- Área de servicios a la agroindustria

LUGARES DE INTERÉS

- Centro histórico
- ▣ Lugar de interés paisajístico
- ▣ Lugar de interés patrimonial

Plano 2

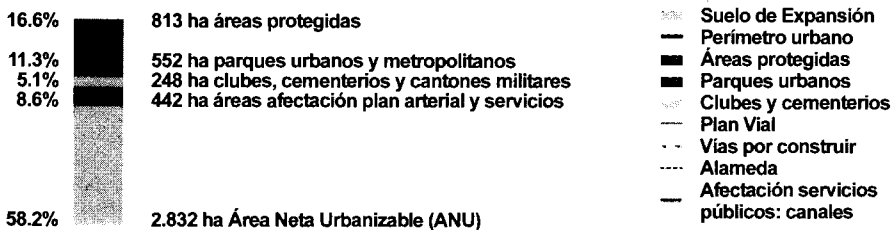
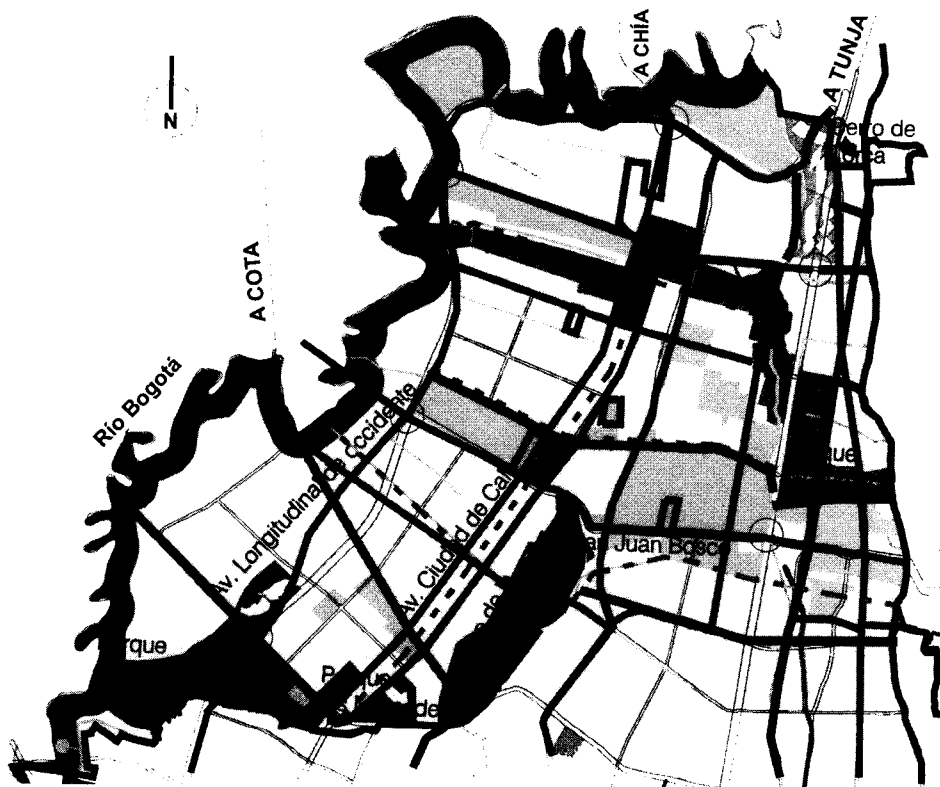
ÁREAS DE DESARROLLO



* Área Neta Urbanizable: Área resultante de descontar del Área Bruta Urbanizable las afectaciones de las empresas de servicios públicos y el plan vial arterial

Plano 3

SUELO DE EXPANSIÓN CIUDAD NORTE
Síntesis



Área bruta territorial 4.869 ha
Área bruta urbanizable 3.256 ha

La expansión urbana de Bogotá: mitos y realidades

ALFONDO PÉREZ PRECIADO

INTRODUCCIÓN

Colombia es uno de los países más ricos en legislación ambiental. Pero esa riqueza rara vez se manifiesta en hechos que contribuyan de manera real a detener los procesos de degradación ambiental. Un ejemplo de ello es el del río Bogotá, un río putrefacto con impactos muy grandes y aún no suficientemente cuantificados sobre la salud de la población y sobre las condiciones sociales y económicas de la ciudad y de la región; un río sobre el que, a pesar de que existen normas que obligan a su descontaminación y mecanismos financieros para lograrlo, las dos últimas administraciones distritales han buscado, por todos los medios, abortar el proceso de tratamiento de sus aguas residuales concebido desde 1993-1994 en forma concertada entre las autoridades nacionales, departamentales, regionales y distritales de entonces.

La ley 388 de 1997, al dar a las Corporaciones Autónomas Regionales la facultad de concertar, en lo estrictamente ambiental, los planes de ordenamiento territorial municipales, permitió a la CAR desempeñar un papel protagónico en el proceso de adopción del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá -POT-, a través del cual se granjeó el apoyo y el malestar de muchos. Tal vez no haya en la historia reciente del país un ejemplo en el que haya estado tanto en juego alrededor del modelo de crecimiento de una ciudad: por una parte, poderosos intereses económicos de urbanizadores y terratenientes sabaneros defendidos desde los más altos niveles del Estado y, por otra, la conservación de uno de los valores ambientales y patrimoniales más importantes de la Nación, como es la Sabana de Bogotá, declarada, incluso, como tal, por la ley 99 de 1993.

En algunos foros hemos hecho notar que el proceso de ordenamiento territorial instaurado por la ley 388, al empezar con la célula municipal, sin un marco nacional ni regional de ordenamiento conocido y sin claras políticas de localización poblacional y de migraciones, no hará más que acentuar los desequilibrios socioeconómicos regionales y los problemas ambientales existentes. El caso de Bogotá, cuyo POT promueve la conurbación con centros vecinos y la magnificación de sus impactos negativos sobre la región, es un claro ejemplo de ello.

En efecto, contrariamente a la propaganda oficial, el POT no hace otra cosa que reafirmar el modelo tentacular de expansión urbana inaugurado con Chapinero desde finales del siglo XIX, caracterizado por la conformación de asentamientos periféricos alejados del perímetro urbano, destinados a valorizar y a urbanizar paulatinamente las tierras intermedias entre dichos asentamientos y la ciudad, con altos costos en redes viales y de servicios públicos. Prueba de ello es que, dentro del actual perímetro urbano hay 7.025 hectáreas brutas para desarrollo, según los propios estudios de población utilizados por el Distrito para el POT, cuando las necesidades de suelo para los próximos 10 años son inferiores a esta cifra, lo que indica que la ciudad no necesitaría, en realidad, suelo de expansión. No obstante, el POT, desestimando las posibilidades de densificación y de renovación en el perímetro actual, propone un total de 8.410 hectáreas de expansión total (por fuera del perímetro), de las cuales 5.604 se destinan para desarrollo urbanístico. Para justificar estas cifras aduce una serie de argumentos que, tal como se demuestra en este artículo, no pasan de ser simples mitos.

Pero, aun en el caso de que se necesitara realmente el área de expansión propuesta en el POT, no deja de ser paradójico que se hubiera escogido para urbanizar la zona con el valor patrimonial ecológico más grande del Distrito Capital, conformada por su actual borde norte. Un panel de expertos, que el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Medio Ambiente contrataron para que asesorara al gobierno en la toma de una decisión sobre el particular, describió muy bien la situación al afirmar que el Distrito había diseñado una buena ciudad para el borde norte pero había escogido muy mal el sitio para ella.

Una conclusión importante de todos los debates es que Bogotá no puede seguir creciendo y planificando su desarrollo urbano-regional en forma aislada del resto de municipios y autoridades de la región. La ciudad no es autosuficiente en espacio y en recursos naturales, sino que depende de los recursos de la región, en especial agua, materiales de construcción, suelos, alimentos, recreación, paisaje, vivienda y mano de obra, entre otros. A su vez, la región depende de la ciudad a través de una serie de funciones administrativas, de servicios, de vivienda y de empleo para su población. Esto obliga a la ciudad a manejar sus impactos positivos y negativos, en tal forma que se cause el menor daño posible a las actividades económicas y sociales y a los recursos naturales de los municipios vecinos y del país en general y que, por el contrario, los complemente y los fortalezca. Las regiones metropolitanas del mundo enfrentan pro-

blemas similares a los de Bogotá, y existe un gran acervo teórico y práctico para la planificación del desarrollo metropolitano.

La presente contribución pretende demostrar las razones por las cuales Bogotá no debe seguir creciendo como lo está haciendo ahora, pero tampoco como lo pretende el POT. La discusión estuvo organizada en dos partes: la primera, que se publica en este volumen, está destinada a analizar y criticar las bases del modelo de expansión urbana propuesto en el POT; la segunda, en la que se presenta una visión de la estructura ecológica principal de la Sabana, como justificación de fondo para adoptar un modelo de crecimiento metropolitano que permita la permanencia de este recurso del patrimonio no sólo de los bogotanos sino de la Nación, será publicada en un segundo volumen. Esperamos, con ello, contribuir al debate en torno al desarrollo urbano sostenible y al aprovechamiento racional de los recursos naturales escasos.

LA EXPANSIÓN URBANA DE BOGOTÁ: MITOS Y REALIDADES

El crecimiento de la población

El crecimiento inicial de la ciudad de Bogotá fue muy lento. Se necesitaron dos siglos y medio para que el volumen de población superara los 20 mil habitantes. La tasa media de crecimiento durante los siglos XVI, XVII y XVIII apenas fue de 1,34 por ciento anual. A partir de 1801 hubo un aumento significativo en las tasas de crecimiento. La población se quintuplicó durante el siglo XIX, alcanzando los 100 mil habitantes en 1905. Durante todo el siglo XIX la tasa demográfica media fue del 1,3 por ciento anual. Los primeros decenios del siglo XX presentaron una tasa creciente, continuando la tendencia anterior, y la migración empezó a desempeñar un papel importante. Pero fue a partir de 1928 que las tasas anuales de crecimiento se aumentaron significativamente, alimentadas por una migración galopante y alcanzaron su máxima expresión en la fase intercensal 1951-1964, con el 6,6 por ciento. En los decenios siguientes las tasas de crecimiento disminuyeron continuamente, hasta llegar al 3,1 por ciento en el período 1985-1993.

El cuadro 1 muestra la evolución de la población de la ciudad desde su fundación hasta el presente y las proyecciones para los próximos diez años, durante los cuales la tendencia de decrecimiento de las tasas demográficas continuará, pero, dados los volúmenes de población, el incremento bruto seguirá siendo importante. Es así como entre 1985 y 1996 el incremento anual fue 144.219 personas por año. Según la proyección adoptada por el POT, en el año 2010 se espera tener una población urbana total de un poco más de 8 millones de habitantes, lo que indica que en este primer decenio crecerá a un ritmo cercano a los 166 mil habitantes cada año. No obstante, existe gran incertidumbre en relación con el crecimiento poblacional de los próximos años, ya que, como lo muestra el cuadro 2, el número de habitantes estimado para el año 2010 varía desde 7,2 hasta 8,5 millones.

Cuadro 1
Evolución y proyecciones de población de Bogotá

Año	Tasa anual%	Población
1538		100
1580	5,87	1.100
1666	1,17	3.000
1772	1,59	16.233
1793	0,42	17.725
1801	2,35	21.394
1843	1,49	40.086
1870	0,07	40.883
1881	6,56	84.123
1884	4,32	95.761
1905	0,39	100.000
1912	2,75	121.257
1918	2,86	143.994
1928	4,92	235.421
1938	3,39	330.312
1951	5,94	715.250
1964	6,65	1'697.311
1973	5,83	2'868.123
1985	3,32	4'273.461
1993	3,12	5'484.224
1996		5'859.861
1999		6'322.702
2000	2,39	6'484.968
2010	2,21	8'086.532

Fuente: DANE, Censos de población, hasta 1985. Población 1973, 1993 y proyecciones 1996, 1999 y 2010, DAPD (1999). Proyecciones 2000 y 2010 corresponden al escenario medio del estudio de TEA Ltda. (1999). Resto proyecciones: DANE.

Expansión urbana histórica

Con el crecimiento demográfico, paralelamente la ciudad ha venido incrementando de forma acelerada su área física. La densidad bruta de población permite apreciar la relación entre ésta y la superficie total desarrollada, esto es, urbanizada o construida –sin incluir las zonas protegidas, tales como rondas, humedales y porciones de cerros–. El cuadro 2 permite apreciar la evolución de esta variable desde 1793 hasta la fecha. Se observan cuatro períodos:

- Durante los primeros dos siglos y medio, la ciudad creció en forma lenta, tanto en población como en superficie urbanizada, y hacia finales del siglo XVIII mostraba un valor relativamente bajo de densidad de apenas 125 hab/ha.

- Durante el siglo XIX, la ciudad quintuplicó el número de sus habitantes pero, escasamente, duplicó su área urbana. Esto condujo a un incremento notable en la densidad de la población, la cual alcanzó los valores más altos de toda su historia, superiores a 400 hab/ha a finales del siglo (1881).

Cuadro 2

Proyecciones de población según fuentes

Fuente	Año 2000	Año 2005	Año 2010	Año 2020
CCRP-DAPD	6.422.794		7.786.462	
TEA-EAAB Alto*	6.584.480	7.499.026	8.475.550	10.553.822
TEA-EAAB Med.*	6.484.968	7.282.781	8.086.532	9.643.947
TEA-EAAB Bajo*	6.391.744	7.092.297	7.764.099	8.962.703
TEA-EAAB POT**	5.981.600	6.535.578	7.175.867	8.555.037

CCRP: Corporación Centro Regional de Población.

* TEA Ltda. 1999.

** TEA Ltda. 1999a.

Cuadro 3

Densidades habitacionales de Bogotá

Año	Población	Área desarrollada (ha)	Densidad (hab/ha)	Δ Población/ Δ área desarr. (Hab/ha)	Dotación (m ² /hab)
1793	17.725	142	125		80,11
1843	40.086	180	223	588	44,90
1881	84.723	207	409	1.653	24,43
1900	96.605	260	372	224	26,91
1905	100.000	294	340	100	29,40
1912	121.257	539	225	87	44,45
1928	235.421	1.172	201	180	49,78
1938	330.312	2.500	132	71	75,69
1951	715.250	4.511	158	191	63,07
1964	1'697.311	7.915	214	288	46,63
1973	2'868.123	13.985	205	193	48,76
1985	4'273.461	22.772	188	160	53,29
1993	5'484.224	(27.714)	198	245	50,53
1996	5'859.871	29.568	198	*	50,46
1999	6'322.702	30.110	210	350*	47,62

* Incremento marginal entre 1993 y 1999 (períodos muy cortos no son representativos).

Fuentes: Población: DANE y otras (véase cuadro 1). Áreas 1793-1938: De La Rosa 1938 de Codazzi, 1850; Ibáñez, 1952; Gutiérrez, 1988; Martínez, 1976; Anato, 1968; CID, 1968; todos en Vargas y Lesmes, 1988. Área 1951: digitalización EPAM Ltda. (1992). Áreas 1964-1999: DAPD (1999). Se han tomado las de Humberto Molina por considerarse más ajustadas, puesto que otros cuadros del DAPD presentan cifras diferentes. Año 1993: estimada por interpolación en este estudio.

- Con la expansión de la ciudad hacia Chapinero, iniciada desde finales del siglo XIX, la densidad poblacional empezó a disminuir, hasta llegar en 1938 a 132 hab/ha, el valor más bajo de la historia reciente.
- A partir de dicho año se inició un nuevo proceso de compactación, en forma tal que en 1964 la densidad alcanzó un valor de 214 hab/ha, pero luego, como consecuencia de la expansión tentacular y desordenada de la ciudad, se produjo un nuevo desparramamiento, con densidades cercanas a 188 hab/ha hasta 1985, año a partir del cual se inició el último ciclo de compactación urbana, que llevó la densidad a 210 hab/ha en 1999.

Un comportamiento inverso tiene la dotación en metros cuadrados de suelo por habitante, la cual alcanzó los valores más bajos, entre 24 y 29 m²/hab, hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX, y el valor más alto del presente siglo en 1938 (75 m²/hab). Durante los últimos 40 años esta dotación ha variado entre 46 y 53, con un promedio de 49,55 m²/hab. En la actualidad, se sitúa en cerca de 47,62 m²/hab, valor superior al que tenía la ciudad en 1964 (véase cuadro 3).

La propuesta de expansión urbana del POT

El perímetro urbano del Distrito Capital vigente—según el acuerdo 6/90—es de 28.153 hectáreas, de las cuales 24.579 están desarrolladas (incluyendo parques metropolitanos, cementerios y cantones militares). A este perímetro fueron incorporadas 8.079 hectáreas, correspondientes a desarrollos ilegales y nuevos parques metropolitanos, cementerios, clubes y cantones militares. En total, el perímetro urbano actual—legal e incorporado—es de 36.232 hectáreas, de las cuales 30.110 están desarrolladas, 2.769 pertenecen a áreas protegidas y 3.353 corresponden a área libre no desarrollada (véase cuadro 4).

El Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, presentado a consideración de las autoridades ambientales en 1999, propuso un área total de expansión urbana, para los próximos 10 años, de 8.410 hectáreas, de las cuales 5.604 destinadas para desarrollo, 966 para construcción de parques metropolitanos, cementerios, clubes y cantones militares, y 1.840 en áreas protegidas. En el cuadro 5 se muestra la localización de las áreas de expansión propuestas por el POT.

En total, el POT espera que dentro de 10 años el perímetro de la ciudad tenga 44.642 hectáreas, de las cuales 31.076 desarrolladas actualmente, 8.957 para los desarrollos del decenio y 4.609 de zonas protegidas. De esta manera, si se consideran las proyecciones de población adoptadas para el POT, superiores en cerca de un millón de habitantes a la proyección más conservadora estimada para el escenario POT en el estudio de TEA Ltda., la densidad poblacional bruta de la ciudad en el año 2010 será del orden de 207 hab/ha, ligeramente más baja que la actual, con una dotación de suelo

urbano de 48,31 m²/hab. Esto, sin contar con las áreas protegidas (4.609 hectáreas). Si se consideraran las áreas protegidas, que en su mayor parte quedarán dentro de la zona urbanizada, la densidad bruta en el año 2010 sería de 181 hab/ha.

Cuadro 4

Propuesta de suelo urbano y de expansión del POT

Descripción	Área (ha)	%
1. Perímetro actual, acuerdo 6/90		
Área total del perímetro	28.153	100,0
Área desarrollada	22.554	80,1
Parques metropolitanos	1.214	4,3
Cementerios, clubes y cantones militares	811	2,9
Total área desarrollada	24.579	87,3
Área protegida	956	3,4
Total área desarrollada y protegida	25.535	90,7
Área libre no desarrollada	2.618	9,3
2. Área incorporada al perímetro		
Área total incorporada al nuevo perímetro	8.079	100,0
Desarrollos incorporados acuerdo 6/90	3.831	47,4
Parques metropolitanos	1.664	20,6
Cementerios, clubes y cantones militares	36	0,4
Total área incorporada desarrollada	5.531	68,5
Áreas protegidas	1.813	22,4
Total incorporada desarrollada y protegida	7.344	90,9
Área libre entre perímetro nuevo y acuerdo 6/90	735	9,1
3. Nuevo perímetro POT		
Área nuevo perímetro	36.232	100,0
Área total desarrollada	30.110	83,1
Área total protegida	2.769	7,6
Total área libre no desarrollada	3.353	9,3
4. Propuesta de expansión POT		
Área total de expansión	8.410	100,0
Área desarrollada en la actualidad	0	0,0
Área para parques metropolitanos	718	8,5
Cementerios, clubes y cantones militares	248	2,9
Área total desarrollada	966	11,5
Área protegida	1.840	21,9
Total área desarrollada y protegida	2.806	33,4
Total área libre para desarrollo	5.604	66,6
5. Total suelo urbano y de expansión según POT		
Total área urbana y de expansión	44.642	100,0
Total área desarrollada año 1999	31.076	67,4
Total área protegida	4.609	10,3
Total área libre para desarrollo	8.957	20,1

Fuente: DAPD. 1999a.

Cuadro 5

Zonas de expansión propuestas por el POT

Zona de expansión	Área bruta de expansión (ha)	Área expansión desarrollo (ha)	%
Borde norte	4.869	3.256	58,1
Borde occidental	2.128	1.153	20,6
Borde sur	1.413	1.195	21,3
Total	8.410	5.604	100,0

Mitos y realidades de la expansión

Para justificar estas cifras de expansión urbana, el Plan de Ordenamiento Territorial aduce razones de disminución, a niveles críticos, del área expandida por habitante, sobredensificación poblacional y de vivienda, cambios de uso e incremento en los precios del suelo, agotamiento de las posibilidades de redensificación y renovación, congestión y contaminación y pérdida de competitividad. Asimismo, en los debates posteriores ha alegado que si no se aprueba en su totalidad el área de expansión, la ciudad no tendrá cómo alojar a 1,8 millones de habitantes, cifra en que prevé crecer en los próximos diez años.

En relación con el borde norte, donde el POT espera ubicar el 58 por ciento del área de expansión, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital -DAPD- ha argumentado la necesidad de no disminuir el área de expansión en esta zona, ya que hacia ella se pretende dirigir el desarrollo de la ciudad durante los próximos años, con un fuerte componente de vivienda de interés social, con el fin de generar un desarrollo policlasista que rompa el modelo tradicional de segregación en que el norte es para los estratos altos, y el sur y el occidente para los estratos medios y bajos, no obstante que el propio alcalde y algunos representantes del gobierno nacional han manifestado su deseo de que el desarrollo del borde norte sea para estratos altos. El análisis de estos argumentos ha permitido desnudar once *grandes mitos*, muy fáciles de vender a un público desinformado, apoyados en no pocos sofismas, como se demostrará a continuación.

Mito 1. El área expandida por habitante ha disminuido a niveles críticos.

La relación entre el aumento del área desarrollada y el incremento poblacional (elasticidad suelo-población) pasó de 51,84 m²/hab en el período 1964-1973 a 62,53 entre 1973-1985, para luego descender a 42,84 en el período 1985-1996 (cuadro 6). El POT, con el uso de cifras confusas, llega a 34,06 m²/hab en 1996, cifra que constituye, según el POT, un límite crítico, puesto que, si se considera que el 69 por ciento del área se

destina a usos diferentes (vías, zonas verdes, comerciales, institucionales y otras), resultaría un área útil para construcción de vivienda de tan sólo 10,54 m² por habitante. Dado que el número de personas por vivienda es de 4,79, ello arrojaría un área disponible de 50,5 m² por vivienda adicional, bajo el supuesto de que los niveles de hacinamiento se mantengan idénticos, presupuestos que, según el POT, son insostenibles. Estas afirmaciones no pasan de ser un sofisma, por las siguientes razones:

- 1- No todo el incremento poblacional se localiza en las zonas de expansión urbana. Por el contrario, la mayor parte se ubica en urbanizaciones o construcciones nuevas dentro de la zona ya desarrollada, o en viviendas disponibles para alquiler (*véanse* al respecto las voluminosas secciones “permanentes” de arriendo de vivienda en los periódicos). Un estudio realizado por la Universidad de los Andes en 1998 para el Instituto Distrital de la Recreación y el Deporte, IDR, hizo un inventario localidad por localidad de todos los lotes disponibles sin construir dentro del perímetro urbano, eventualmente utilizables para parques, el cual arrojó un total de 5.204 hectáreas (5.064 de particulares y 140 de la Procuraduría de Bienes). Este dato de suelo disponible por lo menos indica que sólo una parte de la demanda es atendida por suelo no desarrollado, esto es, no urbanizado ni construido, dentro o fuera el perímetro urbano legal. Además, tal como se indica en el texto del informe aludido, estas cifras no incluyen lotes de zonas urbanizadas, aptos para construir. Por tanto, carecen de veracidad la presunción y las correspondientes cifras de que todo el incremento poblacional de un período dado se localiza en el área nueva desarrollada en el mismo período.
- 2- Al respecto, la relación global para cada año entre el área desarrollada y la población, mostrada en la última columna del cuadro 3, indica que en los años 1993 y 1996 esta relación fue de 50 m²/hab, muy similar al promedio para todo el período 1964-1999, y en los años 1964 y 1973 estuvo muy cercana a la actual. Esto significa que la ciudad absorbe en su conjunto el crecimiento poblacional, sin negar con ello que en determinados períodos haya zonas más receptoras de población que otras. Incluso, como lo demuestra el propio POT, existen dentro de la ciudad zonas expulsoras y receptoras de población.
- 3- Aun partiendo de los supuestos y las cifras del POT, no es aceptable la afirmación de la insostenibilidad de la cifra de 50 metros cuadrados de suelo útil residencial por vivienda. En efecto, se trata de área a nivel de suelo, es decir que si la familia decide hacer una vivienda de dos pisos, tendría un área por vivienda de 100 m² o más si se construye vivienda en edificios multifamiliares de propiedad horizontal. Ahora, si se considera la elasticidad marginal de 42,84 m²/hab, el área útil para construcción de vivienda sería de 13,28 m²/hab, o 64 m² por vivienda

adicional, o 128 m² para vivienda de dos pisos, siguiendo los mismos presupuestos y el mismo razonamiento citado.

- 4- En efecto, la elasticidad marginal suelo-población para 1985-1996 no es de 34,06 sino de 42,84 m²/hab, de acuerdo con los mismos datos de población y área desarrollada que trae Molina en el cuadro 9 del documento de soporte del POT (DAPD, 1999a), lo cual constituye una diferencia significativa (véase cuadro 6).
- 5- Pero, quizá, lo más grave de la argumentación es la utilización indebida de un índice como la elasticidad suelo-población (incremento del área desarrollada sobre el incremento de población en un período determinado) o de su inverso, indicador que no tiene significado práctico alguno en Bogotá, donde existe todavía una considerable superficie para urbanizar y construir dentro de su perímetro desarrollado, por lo cual no es posible afirmar que todo el incremento poblacional de un período se ubique en el área expandida con respecto al período anterior. El cuadro 9, que muestra la propuesta de distribución de población y área desarrollada para el período 1999-2010, hecha en los estudios de población de TEA Ltda. (1999a) que sirvieron de base al POT, ilustra bien la inconveniencia de este tipo de índices, ya que en las zonas en que se prevé densificación se llegaría a una dotación marginal de 0,71 m²/hab para todo el período, mientras que para el conjunto de la ciudad ella sería del orden de 30 m²/hab.

Cuadro 6

Incremento del área desarrollada por habitante 1964-1996
Elasticidad suelo-población

Año	Población total	Δ Área (ha)	Δ Población	Δ área/ Δ poblac (m ² /hab)	Δ Población
1964	1.697.311				
1973	2.868.123	6.070	1.170.812	51,84	130.090
1985	4.273.461	8.787	1.405.338	62,53	117.111
1996	5.859.871	6.796	1.586.410	42,84	144.219

Fuente: Con base en datos del DAPD, 1999b. Algunas cifras difieren del cuadro 5 del POT debido a que se tomaron en este cuadro los datos de población y área desarrollada de Molina, que figuran en el mismo documento (cuadro 9).

Mito 2. La ciudad se encuentra sobredensificada en población y vivienda.

Es evidente, tal como se anotó arriba, que la ciudad experimenta en la actualidad su más reciente ciclo de compactación, iniciado en 1985, cuando la ciudad tenía una densidad bruta de 188 hab/ha, cifra que pasó en 1999 a 210 hab/ha. Sin embargo, esta

densificación no es tan dramática como lo pretende demostrar el POT para justificar su propuesta de expansión. En efecto, la cuarta columna del cuadro 3 muestra que en el pasado reciente la ciudad tuvo densidades similares o superiores a la actual (en 1964 y 1973), así como entre 1843 y 1912, con valores muy altos entre 1881 y 1905 (340 a 409 hab/ha). Incluso si se comparan los incrementos marginales (incremento de la población sobre el incremento del área desarrollada) también se observan situaciones similares a las actuales en 1964 y muy superiores a finales del siglo XIX. Entre 1993 y 1999 este incremento resulta ser de 350 hab/ha, cuando la cifra de 293 hab/ha calculada en el POT para el período 1985-1996 es calificada por éste como “dramática”, por implicar una ocupación virtual del suelo con más de 56,4 viviendas/hectárea (con un índice de 5,2 personas por vivienda).

Ahora bien, una densidad bruta media de 210 hab/ha como la de Bogotá en la actualidad, no se puede considerar alta si se compara con las mismas densidades en otras ciudades del mundo. Así, por ejemplo, en Londres, las densidades brutas de los distritos inmediatos al centro varían entre 247 y 494, y las de la zona externa (no periférica) entre 123 y 247 hab/ha. Berlín, antes de la guerra, tenía una densidad bruta media de 257 hab/ha, con máximos de 395 a 791 en la zona media. En Lyon, Francia, las mismas densidades dentro de la ciudad variaban a mediados del siglo XX entre 277 y 932 hab/ha. En las ciudades satélites modernas de Beijing las densidades brutas varían entre 550 y 600 hab/ha. En Shangai ellas son de 900 hab/ha en las ciudades satélites nuevas y de 3.000 en el Shangai viejo. En Hong Kong el promedio de la aglomeración en 1984 era de 280 hab/ha y el estimado para 1999 se sitúa en 320 (véanse cuadros anexos 1 y 2).

Las densidades residenciales netas (estimadas considerando sólo el área destinada a uso residencial, sin incluir red vial arterial ni local ni zonas verdes ni usos comerciales, industriales, de servicios y otros) son, como es de esperarse, mucho más altas. En Nueva York, por ejemplo, ellas varían entre 1.538 y 3.181 hab/ha hasta un radio aproximado de 20 kilómetros de distancia del centro. En Chicago, varían entre 216 y 969 hab/ha. Según Ludlow (en Labasse, 1983), las densidades residenciales ideales oscilan entre 161 hab/ha en vivienda individual en hilera y 865 en desarrollos multifamiliares de 13 pisos (véase anexo 3).

En relación con las densidades de ocupación (o número de viviendas por hectárea, considerando el área residencial neta), la situación existente en Bogotá es muy variada. En barrios de estratos altos ellas varían entre menos de 30 en vivienda unifamiliar y más de 200 viv/ha en desarrollos multifamiliares. Multicentro, por ejemplo, tiene densidades del orden de 155 viv/ha y es un barrio tranquilo, de clase media alta, con muy buenas condiciones de calidad de vida. En estratos medios varían entre cerca de 70 en vivienda unifamiliar y más de 230 en desarrollos multifamiliares, mientras que en estratos bajos estos valores aumentan a 100 y más de 250 viv/ha, respectivamente.

Los patrones internacionales al respecto son, también, muy variados y significativos. En Estados Unidos varían entre 39 y 47 viv/ha en desarrollos unifamiliares en hilera, hasta 235 viv/ha en conjuntos multifamiliares de 13 pisos. En Francia las normas de densidad van desde 50 en zonas periféricas hasta 150 a 200 viv/ha en zonas centrales y medias.

La tendencia actual en Estados Unidos y en otros países desarrollados es la conformación de urbanizaciones dispersas dentro de regiones metropolitanas extensas, con excelentes redes viales, de servicios públicos y de seguridad. En tales casos, muy diferentes al patrón de ciudad latinoamericano, las densidades llegan a ser muy bajas. Tal es el caso de la región metropolitana de Baltimore, donde las normas permiten desde 2-12 viv/ha en desarrollos unifamiliares aislados, hasta 62-86 en desarrollos multifamiliares en altura, con densidades residenciales desde 44-52 hasta 277-395 hab/ha, respectivamente (véase anexo 4). Es a estos ejemplos de ciudades metropolitanas a los que se refiere el señor alcalde mayor de Bogotá para defender el proyecto de expansión urbana promovido por el POT.

El dilema es si una ciudad de un país en desarrollo, con altos niveles de pobreza, puede darse el lujo de adoptar un modelo de urbanización dispersa, en el que las familias de estratos medios-altos y altos “vivan en casa con jardín y no en apartamentos”, según las palabras justificativas del propio alcalde, con redes viales y de servicios superextendidas, cuando ni siquiera tiene presupuesto para el mantenimiento de la red vial dentro de su perímetro actual. Y ello sin hablar de las condiciones de seguridad pública, cuya tendencia es a empeorar durante la vigencia del POT y que impactarán seriamente el modelo propuesto.

Las cifras citadas sobre parámetros internacionales y sobre la misma realidad urbanística bogotana demuestran, plenamente, que ni la densidad poblacional bruta ni las densidades residenciales y de viviendas que en la actualidad presenta la ciudad se pueden considerar altas ni mucho menos dramáticas e inmanejables, como lo pretende el POT.

Mito 3. La densidad es la causa de los cambios en el uso del suelo.

Es un hecho que la distribución espacial de la población y su dinámica en el tiempo no son uniformes en toda la ciudad. Pero esta variación no se puede considerar como la causa sino como el resultado de la distribución de los usos del suelo.

En ciudades europeas del siglo XIX la densidad de población era mayor en el centro, disminuyendo en forma progresiva hacia la periferia, fenómeno que se repite hoy en ciudades medias y pequeñas. En el siglo XX empieza a producirse despoblamiento del centro por expansión del comercio y los servicios administrativos, lo cual ha llevado a que dicho sector posea hoy bajas densidades residenciales, especialmente en las grandes ciudades. Las mayores densidades fueron, así, quedando en las zonas

residenciales limítrofes con el centro y, en algunos casos, en las zonas medias. No obstante, en éstas también se produce una disminución de la población, aunque con menor intensidad que en el centro, debido a las deficientes condiciones de vida. En contraposición, la población aumenta en las zonas medias y externas y en los suburbios. No obstante lo anterior, recientemente se ha observado una disminución de las densidades en todas las zonas urbanas, incluso en las externas.

Las ciudades norteamericanas también se han caracterizado por un éxodo de la población del centro de las ciudades, debido a la creciente importancia del comercio y, especialmente, al deterioro de las viviendas, produciéndose una parálisis lenta conocida como *blight*. La decadencia del centro es favorecida por la creación de medios de comunicación rápidos (metro y otros) y de vías continuas para el tráfico vehicular (troncales o similares). En revancha, se genera un desplazamiento radial de población, del centro hacia la periferia, en parte debido también a procesos especulativos en la venta de tierras y proyectos de vivienda. Esto produce una recentralización alrededor de nuevos centros comerciales localizados en la periferia, dando lugar, a veces, a asentamientos satélites.

La ciudad de Bogotá, aunque demográficamente joven, presenta algunos rasgos de la dinámica de las ciudades europeas y norteamericanas. El centro antiguo ampliado (polígono entre las calles 26 y 1 y entre los cerros orientales y la carrera 30), junto con otros centros locales, como el Restrepo, Fontibón, Venecia, barrio Inglés, Plaza de las Américas, centro de Suba, Prado Veraniego y zonas a lo largo de la avenida 68, han experimentado deterioro y se han convertido en sectores expulsores de población, la cual es remplazada por empleos en nuevas actividades que allí se instalan. De acuerdo con un estudio reciente (Molina, en DAPD, 1999a), estos sectores perdieron en el período 1985-1996 cerca de 316 mil habitantes y aumentaron su superficie en 100 hectáreas. Otros sectores expulsores de población fueron aquellos que se desarrollaron en actividad económica, con un aumento de 688 hectáreas y una pérdida de población de 51.900 personas (véase cuadro 7).

En el otro extremo, los sectores receptores de población fueron los que se densificaron, con aumentos de 630 mil personas y, apenas, de 131 hectáreas en superficie, y los nuevos sectores de desarrollo, los cuales recibieron un poco más de un millón de personas con un incremento de 4.619 hectáreas. La densificación se dio, especialmente, en los sectores subcentrales del norte y noroccidente (Chapinero, Rosales, Chicó, Cedritos, parte de Suba y otros). Los lugares que permanecieron demográficamente estables fueron los que experimentaron un cambio de uso, con un incremento de 366 hectáreas y 18 mil habitantes, y los sectores estables saturados, con un aumento de 891 hectáreas y 263 mil personas.

Estos cambios en la intensidad del uso del suelo se reflejan en variaciones en las densidades de población. Así, se observa que los sectores expulsores y de desarrollo en actividad económica disminuyeron significativamente su densidad entre 1985 y 1996.

Los sectores de cambio de uso la redujeron, también, como consecuencia del incremento significativo en el área. Los sectores densificados aumentaron su densidad de 142 a 340 hab/ha, mientras que los sectores en desarrollo apenas la aumentaron de 177 a 204. También la incrementaron significativamente (de 207 a 230) los sectores estables saturados.

Datos más recientes muestran que no hay evidencias de que exista sobredensificación en barrios con posibilidades de redensificar, como Chapinero, El Chicó, Los Rosales o Santa Bárbara, entre muchos otros. Quizá en Los Rosales se haya logrado ya una alta densidad, pero, de todas maneras, no una sobredensificación, que haría invivible el sector y reduciría drásticamente el valor del suelo, lo que no ha sucedido, de acuerdo con estudios de la Lonja de Propiedad Raíz (1999). Los estudios de TEA Ltda. (1999a) muestran que las densidades más altas de la ciudad en la actualidad se encuentran los sectores censales más externos correspondientes a las localidades de Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Kennedy, en su orden, mientras que las más bajas se encuentran en las localidades de Suba, Fontibón, Teusaquillo, Usaquén y Chapinero. No es lógico, por tanto, afirmar, como lo hace el POT, que sean precisamente estas últimas localidades (Usaquén y Chapinero) las que se hallen sobredensificadas. En los años 2010 y 2020, las más altas densidades se encontrarán en Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Rafael Uribe y San Cristóbal, en su orden, que son localidades fundamentalmente residenciales de estratos bajos. Si las altas densidades condujeran a usos más intensivos del suelo, estas localidades deberían albergar, entonces, los principales centros comerciales, de servicios e industriales de la ciudad, lo que no es el caso.

Cuadro 7

Cambios en las densidades de población según el tipo de crecimiento
(con base en población por sectores censales)

	Población	Población	Área	Área	Densidad	Densidad
	1985	1996	Desarroll.	Desarroll.	1985	1996
Desarrollo	633.508	1.675.379	3.582,7	8.201,7	176,8	204,3
Cambio de uso	187.915	206.287	833,2	1.198,8	225,5	172,1
Des. actividad económica	286.279	234.373	1.742,8	2.431,4	164,3	96,3
Densificación	867.729	1.498.343	6.115,4	6.246,5	141,9	239,9
Estables saturados	530.653	794.100	2.557,6	3.449,0	207,5	230,2
Expulsores	1.767.377	1.451.389	7.940,0	8.040,9	222,6	180,5
Total	4.273.461	5.859.871	22.771,7	29.568,2	187,7	198,2

Fuente: Humberto Molina, con base en cartografía censal y censos DANE, en DAPD, 1999a: cuadro 9.

El cuadro 8, calculado con base en datos del estudio de TEA, muestra las densidades de población esperadas con el escenario de diseño adoptado en el POT. Se observa que en zonas desarrolladas en 1999 se prevé que la densidad permanezca prácticamente constante entre los años 1999 y 2020, al igual que en las zonas de comportamiento estático, donde, incluso, se prevé un ligero descenso. Los mayores incrementos se han determinado para las zonas de densificación y, obviamente, para las de expansión. No obstante, se debe considerar (véase cuadro 9) que las áreas de desarrollo y de densificación representan en 1999 el 87 por ciento del área desarrollada y el 79 por ciento en el 2010, mientras que la zona de densificación equivale al 13 por ciento en 1999 y al 11 por ciento en el 2010 y la zona de expansión al 10 por ciento en el año 2010.

Cuadro 8

Densidades de población según tipo de desarrollo y estrato

Tipo de desarrollo y estrato	1999	2005	2010	2015	2020
Desarrollo	236	236	236	237	239
Estrato bajo	255	254	253	253	254
Estrato medio	148	154	162	172	180
Estrato alto	126	119	119	122	123
Densificación	289	366	402	489	630
Estrato bajo	352	441	484	586	752
Estrato medio	202	265	293	360	468
Estrato alto	132	174	195	243	319
Estáticos	137	133	132	132	132
Estrato bajo	150	145	145	145	145
Estrato medio	124	122	121	120	120
Estrato alto	78	75	75	74	74
Zonas de expansión		262	267	276	281
Estrato bajo		277	276	274	274
Estrato medio		226	228	220	220
Estrato alto		355	351	352	353
Total	200	211	219	232	248
Estrato bajo	223	233	239	250	266
Estrato medio	145	161	176	186	200
Estrato alto	100	111	141	185	210

Fuente: Datos calculados a partir de proyecciones de población y área desarrollada tomados de "Actualización de la proyecciones de la demanda de agua. Producto No 7. Resumen Ejecutivo", EAAB-ESP, cuadros 2.13 y 2.16, en TEA Ltda. Consultorías, 1999. Estos fueron los estudios oficiales de población utilizados por el POT, para el escenario medio.

Lo expuesto permite concluir que son las modificaciones en los usos del suelo, bien sea en términos cualitativos –usos diferentes– como cuantitativos –intensidad de un mismo uso–, las que generan cambios en la densidad. Así, por ejemplo, el incremento en los usos comerciales ha conducido, en el caso bogotano, a la expulsión de población de las zonas centrales y, consiguientemente, a una disminución en sus densidades.

Lo mismo se puede decir de zonas que se industrializan o donde se establecen usos institucionales intensivos –colegios, universidades, batallones, prisiones u otros–. Al contrario, el incremento en las densidades no implica, automáticamente, un cambio en el sistema de usos de la tierra, como lo pretende el POT en la justificación de su propuesta de expansión. Las dos variables están, evidentemente, interrelacionadas, pero estas relaciones se dan en el sentido uso → densidad, sin que ello impida establecer o conformar áreas comerciales y de servicios locales, destinadas a servir a zonas residenciales o conjuntos habitacionales densos.

Como se verá más adelante, el cuadro 9 permite, también, desbaratar el mito de que son necesarias 8.410 hectáreas para ubicar el nuevo volumen poblacional de 1999 a 2010.

Cuadro 9
Distribución de población y área desarrollada según estratos

Tipo de desarrollo y estrato	Población			Área desarrollada (ha)			Δ área/ Δ pobl. m ² /hab
	1999	2010	Δ	1999	2010	Δ	
Desarrollo	3.251.484	3.639.586	388.102	13.788	15.396	1.608	41
Estrato bajo	2.914.462	3.250.927	336.465	11.423	12.833	1.410	42
Estrato medio	263.407	317.044	53.637	1.781	1.961	180	34
Estrato alto	73.615	71.615	-2.000	585	602	17	(-)
Densificación	1.189.160	1.668.469	479.309	4.118	4.152	34	0,71
Estrato bajo	949.990	1.318.877	368.887	2.696	2.726	30	0,81
Estrato medio	147.659	213.988	66.329	731	731	0	0
Estrato alto	91.511	135.604	44.093	691	695	4	0,91
Estáticos	1.882.014	1.821.328	-60.686	13.756	13.756	0	(-)
Estrato bajo	1.470.526	1.422.840	-47.686	9.812	9.812	0	(-)
Estrato medio	280.459	271.994	-8.465	2.257	2.257	0	(-)
Estrato alto	131.029	126.494	-4.535	1.687	1.687	0	(-)
Expansión		957.083	957.083		3.589	3.589	37
Estrato bajo		509.817	509.817		1.847	1.847	36
Estrato medio		304.810	304.810		1.337	1.337	44
Estrato alto		142.456	142.456		405	405	28
Total	6.322.658	8.086.466	1.763.808	31.662	36.892	5.231	30
Estrato bajo	5.334.978	6.502.461	1.167.483	23.931	27.218	3.287	28
Estrato medio	691.525	1.107.836	416.311	4.768	6.286	1.518	36
Estrato alto	296.155	476.169	180.014	2.963	3.389	426	24

Fuente: Datos calculados a partir de los cuadros 2.13 y 2.16 de proyecciones de población y área desarrollada en TEA Ltda. (1999a). Estos fueron los estudios oficiales de población utilizados por el POT, para el escenario medio. La última columna se calculó sólo para mostrar que este tipo de elasticidad no es aplicable a estudios como el presente, a pesar de que en el POT se utiliza con frecuencia.

Mito 4. La densidad es la causa del incremento de los precios del suelo.

Con las modificaciones en la localización de la población se producen, de manera paralela, cambios en el valor de la tierra, manifestados en la desvalorización de las áreas centrales y revalorización de distritos alejados, si bien se da una revalorización en sectores centrales estratégicamente situados.

El reciente estudio de la Lonja de Bogotá (1999) sobre el valor del suelo urbano, muestra cómo, para el período 1960-1998, a precios constantes, los valores más altos por metro cuadrado se presentaron en casi todos los sectores de Bogotá entre los años 1994-1996. Pero luego aparece una tendencia decreciente que aún continúa; otros picos secundarios y poco frecuentes se presentaron en los años 1962-1966, 1972-1975 y 1980-1983 según el sector. Los precios más bajos se observaron entre los años 1960-1963 y 1987-1989, con mínimos secundarios y poco frecuentes en los años 1964, 1969, 1974 y 1978, según el sector. Este comportamiento, como se podrá advertir, no guarda ninguna relación con la variación de las densidades de población. Más aún, en el período posterior a 1996 (o a 1995), cuando los precios del suelo disminuyeron, las densidades aumentaron. La racionalidad de los precios del suelo ha obedecido a otros factores que no es el caso entrar a discutir aquí.

Algo similar ocurre a nivel espacial. El cuadro 10 muestra que las tasas de valorización del suelo más bajas –en algunos casos negativas– para el período 1960-1998 se presentaron en las áreas comerciales centrales de antiguo desarrollo (entre la avenida Jiménez y el Centro Internacional), las áreas comerciales centrales de desarrollo posterior (Centro Internacional, Chapinero, Sears-Galerías), el sector comercial popular de antiguo desarrollo de San Victorino, los sectores residenciales centrales de estrato medio-bajo (La Candelaria, Nueva Santa Fe), las áreas industriales de antiguo desarrollo (Paloquemao, Fontibón industrial, Puebloviejo, El Ejido-Gorgonzola, Puente Aranda y La Valvanera) y las áreas residenciales de estrato medio-bajo al norte, occidente y sur (Spring-Prado, Minuto-Española-Quirigua, Kennedy-Timiza, suroccidente 1, Madelena-Villa del Río, Fontibón residencial, Rincón de Tibabuyes y suroriente 1). En general, las cuatro primeras de estas zonas se catalogan como expulsoras de población, con densidades medias a altas; el área industrial como desarrollo en actividad económica, con densidades bajas; mientras que la última zona residencial abarca áreas de desarrollo y densificación de alta densidad.

En el otro extremo, las tasas de valorización más altas se presentaron en las áreas residenciales de estrato medio-medio al norte (Cedritos, Prado), las zonas industriales de desarrollo posterior y reciente (La Floresta, Toberín, Montevideo, Industria Jardín, avenida Eldorado, Puerta de Teja-Cocacola y Álamos) y el área comercial de reciente desarrollo, Ciudad Salitre. De éstas, las primeras son áreas de redensificación, con densidades altas, las segundas son desarrollos en actividad económica de baja densidad y la tercera forma parte de un desarrollo multifamiliar y comercial de alta densidad.

Cuadro 10
Tasas porcentuales de valorización anual del suelo.
Según índices de valor real

Uso	Zona	1998/60	Tendencia
Áreas comerciales y de servicios	Centrales de antiguo desarrollo	-1,0	-1,4
	Centrales de desarrollo posterior	0,5	-0,6
	Central de reciente desarrollo Ciudad Salitre	7,7	10,0
	Estratos altos antiguo desarrollo	5,3	4,0
	Estratos altos posterior desarrollo	7,2	7,9
	Popular de antiguo desarrollo de San Victorino	0,0	-0,8
	Popular de posterior desarrollo	4,2	3,7
Áreas industriales	Antiguo desarrollo	2,0	1,7
	Posterior desarrollo	8,1	10,5
Áreas residenciales	Estrato alto	6,0	7,0
	Estrato medio-alto	6,1	6,3
	Estrato medio-medio al norte	9,2	10,0
	Estrato medio-medio al occidente	3,5	3,6
	Estrato medio-bajo central	0,0	0,0
	Estrato medio-bajo al norte, occidente y sur	2,2	2,7
	Populares periféricas	4,9	6,0

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, 1999.

Cuadro 11
Precios promedio del suelo urbano en barrios seleccionados de Bogotá
(1998)

Barrio	Precio/m ²	Barrio	Precio/m ²
Estratos altos		Estrato medio-bajo	
La Cabrera	1.500.000	Kennedy-Timiza	185.000
Nogal - El Retiro	1.300.000	Minuto-Bolivia	185.000
Rosales	1.000.000	Fontibón residencial	165.000
Chicó Reservado	1.000.000	Tibabuyes	160.000
Chicó Norte	750.000		
		Estrato bajo	
Santa Ana - S. Bárbara Alta	750.000	Suroriente (San Cristóbal)	120.000-140.000
La Carolina	800.000	Patio Bonito (Kennedy)	125.000
Multicentro	750.000	Bosa	115.000
Sta. Bárbara Occidental	700.000	Ciudad Bolívar	85.000

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, 1999.

No es posible, entonces, afirmar, como lo hace tajantemente el POT, que las densidades altas son la causa de los altos precios del suelo. Si así fuera, las zonas más densas de Bogotá serían las más caras, como las localidades de Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, San

Cristóbal y Kennedy, lo que no es el caso, con precios del suelo muy inferiores a los de las localidades de Usaquén o Chapinero, por ejemplo, cuyas densidades, como ya se anotó, se encuentran entre las más bajas de la ciudad. El cuadro 11 muestra los precios promedios del suelo urbano en barrios seleccionados de Bogotá, en 1998, que ilustran esta afirmación.

Mito 5. Las posibilidades de redensificación y renovación están agotadas.

De acuerdo con las consideraciones del POT, las posibilidades de localizar una proporción significativa de población adicional en sectores redensificables o renovables ya han sido agotadas, debido a que no es posible dotar de espacio público adecuado a extensas zonas renovables, a la necesidad de proteger el patrimonio construido, al poco interés público y comercial para emprender programas de renovación o redensificación en áreas de estratos medio alto a alto, a la sobredensificación de áreas potencialmente redensificables (como Chapinero, Rosales y Chicó), a la imposibilidad de utilizar construcciones en altura para estratos 1 y 2, al alto costo de la renovación y a otros factores como la proliferación de títulos, los líos de propiedad y los altos costos de adquisición del suelo usado. Es posible demostrar que estas razones no son válidas, en su mayor parte, si se tienen en cuenta las siguientes consideraciones:

- 1- *Espacio público.* Una parte del espacio público ya existe en zonas renovables o redensificables, como es el caso de las vías arterias y un gran número de vías locales, así como plazas y parques, muchos de ellos en estado de deterioro. El espacio público adicional podrá ser costado en alguna medida por el poder público y en parte por los particulares en forma de afectaciones y de cesiones, así como se hace en zonas de expansión legal, con la diferencia de que en éstas no hay espacio público al inicio del desarrollo.
- 2- *Patrimonio urbano.* La protección del patrimonio construido puede lograrse con una adecuada planeación de los sectores y bienes que deben ser conservados por razones urbanísticas o arquitectónicas. No toda la ciudad se encuentra en esta categoría, sino que tales sectores apenas representan en Bogotá un 4,4 por ciento del área útil de la zona desarrollada (TEA Ltda., 1999a).
- 3- *Interés público.* Existe poco interés público en la renovación y en la redensificación por razones de tipo político y presiones de actores económicos para valorizar tierras suburbanas y rurales potencialmente urbanizables. El interés privado depende de las condiciones del mercado y de los incentivos de la administración para adelantar este tipo de proyectos. Contrario a lo afirmado en el POT, se debe destacar que una buena parte de los programas de redensificación se han dado, precisamente, en los sectores de estratos medio alto a alto (Rosales, Chicó, Santa Bárbara, La Porciúncula, el Nogal, El Lago, El Batán y otros), adelantados por los

mismos actores económicos en función del mercado potencial, actores que hoy en día continúan proponiendo proyectos de redensificación en estos y otros sectores. El problema se reduce, así, al primero de los argumentos citados, “el poco interés público” en la renovación y en la redensificación, entendido el interés público no como el de las propias comunidades urbanas, que han demostrado que sí lo tienen, sino el de la administración pública, que ha decidido por sí y ante sí valorizar y urbanizar tierras suburbanas y rurales potencialmente urbanizables.

- 4- *Interés de la administración y normas de gestión urbana.* El interés de la administración distrital en la valorización de tierras suburbanas y rurales está ligado, fuertemente, al de los actores económicos relacionados con la especulación inmobiliaria, como lo han demostrado, entre otros, los presidentes de la Lonja de Propiedad Raíz y de la Cámara de Comercio de Bogotá. Afirmar que las oportunidades de renovación y de redensificación de Bogotá están agotadas equivale a derrotar por anticipado las posibilidades de intervención pública que tiene el Estado a través de mecanismos tales como los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, la integración inmobiliaria y el ajuste de tierras y la expropiación a favor del Estado o de terceros, previstas en la misma ley 388/97 y en otros instrumentos legales.

Cuadro 12

Índices de construcción para diferentes tratamientos según el POT

Tratamiento	Índice construcción		% Área útil desarrollada
	IC	(No. pisos)	
Conservación	1,2	(2)	4,4
Consolidación urbanística-agrupación	1,3-1,8	(2-3)	15,9
Consolidación densidad moderada	2,2	(3-4)	15,9
Consolidación con cambio de patrón	2,5	(4)	6,7
Consolidación sectores urbanos instituc.	3,5	(5-6)	13,6
Mejoramiento integral	1,3	(2)	14,3
Reactivación (renovación)	1,8	(3)	1,3
Redesarrollo (renovación)	3,5	(5-6)	1,0
Desarrollo	1,3/2,5	(2-4)	5,6
Recuperación	Sin		1,4
Desarrollo sectores especiales	Sin		0,5
Manzanas sin tratamiento			19,3
Manzanas lotes	1,8	(3)	

Fuente: TEA Ltda., 1999a. El número de pisos es estimado en este artículo.

El bajo interés público en la densificación, en la redensificación y en la renovación urbanas se manifiesta en los bajos índices de construcción fijados en el POT, como se muestra en el cuadro 12. Se observa que las zonas de renovación urbana

propuestas por el POT apenas representan el 2,3 por ciento del área útil existente y solamente un 1 por ciento tiene un IC de 3,5. En las zonas de consolidación –urbanizadas con lotes sin construir– sólo las de sectores urbanos especiales institucionales (13,6 por ciento del área útil) contemplan IC de 3,5, y las de cambio de patrón (6,7 por ciento) un IC de 2,5; los IC fijados para las demás áreas de consolidación (entre 1,3 y 2,2) no cambian de manera significativa la situación existente. Lo mismo se puede decir de los sectores de mejoramiento integral y desarrollo. Llama la atención que para las manzanas lotes sólo se haya contemplado un IC de 1,8 (3 pisos máximo) y para las nuevas zonas de desarrollo entre 1,3 y 2,5 (2 a 4 pisos). En resumen, sólo en un 21,3 por ciento del área útil actual podrá mejorarse la densidad con base en los índices de construcción del POT, teniendo en cuenta, claro está, que se trata de zonas de consolidación y de redesarrollo y no de áreas nuevas, donde los índices de construcción son bajos.

- 5- *Costo de la renovación.* Uno de los argumentos más utilizados en contra de los programas de renovación urbana es su alto costo con respecto a la urbanización. Como otros argumentos, éste también debe tomarse con cautela, toda vez que parte de un criterio general que no consulta las características particulares de cada ciudad y de cada sector de la ciudad susceptible de renovación, ni tampoco los criterios de diseño que pueda tener un programa específico. Se podría decir de manera generalizada que, sin tener en cuenta la construcción de la vivienda, los costos de la urbanización están representados en el valor del suelo y de las infraestructuras viales y de servicios. En un proyecto de renovación habría que agregar el costo de las eventuales demoliciones. Ahora bien, si se tienen en cuenta los precios del suelo en *áreas urbanizadas populares* de Bogotá, según la Lonja de Propiedad Raíz (cuadro 13, columna 4), el valor del suelo en áreas potenciales de renovación es inferior al de la zona norte y ligeramente superior (20-25 por ciento) que al de las zonas occidental y sur (dentro de la zona urbanizada). Esto prueba, en el caso de Bogotá, que el valor del suelo no es un obstáculo para la renovación. En relación con las infraestructuras, el costo de construirlas totalmente nuevas en zonas de urbanización no necesariamente es inferior al costo del mejoramiento o ampliación de vías y de redes en programas de renovación. Y aun en el caso de que estas últimas fueran superiores, el diferencial de costo podría recuperarse con densidades más altas a las que actualmente tienen las zonas para renovar.

Según especialistas en costos, citados por Salmona y Jaramillo (en este volumen), desde que no haya problemas de suelos, el precio por metro cuadrado es prácticamente igual para construcciones de 1 y de 3 pisos de vivienda sin ascensor, con ahorros significativos en suelo y cubierta. Esto significa que el precio por metro cuadrado en

multifamiliares puede ser un 25 a 30 por ciento inferior. Este ahorro puede invertirse en áreas privadas o comunales más amplias. Además, existen análisis que señalan que el costo de financiar redes de servicios extendidas en áreas de expansión es tal que permitiría subsidiar la compra de lotes al doble del precio en los centros tradicionales.

Cuadro 13

Precios del suelo en zonas residenciales populares
(\$ por metro cuadrado)

Zona	Áreas suburbanas incorporables	Áreas urbanas sin urbanizar	Áreas urbanizadas
Norte	25.000-40.000	40.000-70.000	160.000-220.000*
Occidente	10.000-25.000	70.000-90.000*	115.000-125.000
Sur	8.000-15.000	25.000-45.000	85.000-120.000
Centro**			150.000-160.000

* Estratos medios bajo; resto son zonas populares.

** Para La Candelaria y Nueva Santa Fe.

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, 1999. En áreas deterioradas de Las Cruces, San Victorino-Santa Inés, Samper Mendoza y similares el precio es significativamente menor.

- 6- *Altura y VIS.* En relación con la vivienda de interés social, no se puede considerar seriamente la afirmación de los defensores del modelo expansivo del POT en el sentido de que ella sólo es viable en construcciones de un piso, lo cual implica la utilización de grandes superficies. En efecto, cada vez es más evidente que los loteos para desarrollo progresivo, para construcción inicial en un solo piso y posterior desarrollo en altura, no son la mejor opción técnica ni social ni urbanística. El tamaño reducido de los lotes (2 a 3 decenas de metros cuadrados) no permite un desarrollo racional en vivienda unifamiliar, y más bien da lugar a desarrollos tipo “ratonera”. Existen experiencias en el mundo de soluciones de vivienda social moderna y planificada para estratos 1 y 2 en varios pisos, con servicios comunales de teléfono, duchas, lavadero y patio de ropas, con sala comunal y zona para madres comunitarias, donde 20 metros cuadrados de área privada no se convierten en cárceles, como sí lo son en desarrollos unifamiliares. Además, este tipo de desarrollos multifamiliares son mucho más formadores de sociedad, exigen menos área de expansión urbana, permiten una mayor cercanía a centros comerciales y sociales y al sitio de trabajo, y representan menores costos en redes de servicios y otros. La posibilidad de tener casa en vez de apartamento no es más que un espejismo del desarrollo progresivo, si se tiene en cuenta que la única tradición de los estratos bajos es la del hacinamiento en cuartos de alquiler sin servicios (Salmona y Jaramillo, en este volumen).

- 7- *Renovación y subsidios.* De otro lado, el Distrito tiene la obligación legal de utilizar los subsidios a la vivienda, los cuales, en el caso de los programas de renovación, consisten en utilizar herramientas tales como: a) frenar la especulación generada por las llamadas “leyes del mercado inmobiliario”, que, en ocasiones, no son más que el resultado de las formas de avalúos por expectativas creadas por la propia acción pública y la inflación artificial de precios para mejorar los honorarios de los peritos; b) reducir los costos de los diseños, gestión inmobiliaria y gerencia de los proyectos de renovación, mediante tarifas realistas y no por concurso de méritos inflados que sólo benefician a los contratistas de turno de la administración; c) reducir o eliminar los costos de las licencias urbanísticas; d) reducir los costos de los servicios públicos eliminando los sobrecostos debidos a la corrupción, que algunas fuentes estiman hasta en un 40 por ciento del costo final de adjudicación de redes y obras públicas en general; y e) realizar inversiones directas a cargo del Distrito, como un costo social de la renovación urbana (Jaramillo Panesso, en este volumen).

- 8- *Zonas potenciales de redensificación y de renovación.* Como se ha dicho, grandes zonas de la ciudad son potencialmente aptas para llevar a cabo programas de redensificación y de renovación. Una redensificación planificada, que tenga en cuenta la capacidad de la red vial y de servicios, puede desarrollarse, prácticamente, en toda la ciudad, en especial en zonas de vivienda unifamiliar que no sean zonas de conservación urbanística, y siempre y cuando las normas lo permitan (para lo cual deberían ser ajustadas). La renovación debe orientarse a las partes deterioradas de la ciudad, localizadas especialmente en el centro tradicional ampliado y en otros centros de la ciudad. Amplios sectores como Plaza España, Sans Façon, Las Cruces, Puente Aranda, Samper Mendoza, Santa Fe, San Victorino-Santa Inés y muchos otros, podrían ser objeto de programas multifamiliares para estratos bajos. La VIS de más de 40 m² también podría caber en predios libres o reciclables de zonas como Chapinero, 7 de Agosto, Alcázares, Engativá, Fontibón, Belén, La Macarena, San Cristóbal, Venecia, Muzú y muchos otros barrios.

Mito 6. La densidad es la causa de la congestión y de la contaminación.

La congestión causada por el tráfico automotor no se debe tanto a las altas –que no lo son– densidades de población, sino al atraso de la red vial, al número de vehículos que circulan por las insuficientes calles y al estado de las mismas. De acuerdo con el propio POT, existe un atraso en la ejecución de la malla vial del orden del 65 por ciento con respecto al Plan Vial de 1980, distribuido tal como se muestra en el cuadro 14. El parque automotor que circula por la ciudad se estima en cerca de 880 mil vehículos, de los cuales el 81,5 por ciento está constituido por carros particulares –automóviles, camperos y camionetas–. El alto número de carros particulares en las calles se debe a

la falta de un sistema de transporte masivo eficiente, que permita un traslado rápido y cómodo. Anualmente, ingresan entre 30 mil y 40 mil vehículos nuevos. En consecuencia, ante un parque automotor que no deja de aumentar y una red vial con un atraso de más del 65 por ciento, con respecto a sus necesidades, es obvio que se presente congestión. A lo anterior se debe agregar el mal estado de las vías, responsable, en buena parte, de las bajas velocidades de circulación –25 km/h en promedio, con menos de 10 en las avenidas principales–. Además, muchas de las funciones urbanas son altamente centralizadas, lo que produce mayor afluencia de personas en los sectores centrales y subcentrales de la ciudad.

La contaminación del aire está ligada al número de carros que se desplazan por las calles, a la velocidad de circulación –mientras más baja más emisiones– y a la edad excesiva del parque automotor, la cual es de 12,0 años en promedio, aunque para buses y busetas llega a 16,3 años. El POT tiene como política “atraer” más población a Bogotá, es decir, aumentar las tasas de incremento de vehículos y, por consiguiente, la contaminación. Lo anterior por creer, equivocadamente, que una ciudad es más competitiva mientras más población tenga.

Cuadro 14

Atraso en la ejecución de la malla vial
Referencia: Plan vial 1980

Sector urbano	atraso %
Noroccidental	90%
Suroriental	80%
Suroccidental	80%
Nororiental	70%
Centro occidental	60%
Central	10%

Fuente: DAPD, 1999.

Mito 7. No hay tierra para ubicar a 1,8 millones de personas.

Las consideraciones hechas a propósito de los mitos anteriores creados en torno al POT permiten llegar, finalmente, al más manido de los mitos: el de que si no se permite expandir la ciudad en 8.410 hectáreas no habrá cómo ubicar a la población esperada de aquí al año 2010, estimada en cerca de 1,8 millones de habitantes adicionales. Esta afirmación tiene varias respuestas, según el modelo que se utilice.

Modelo de los estudios de población

La columna 7 del cuadro 9 muestra las necesidades de espacio para atender el incremento poblacional esperado, según los estudios de población y las densidades

proyectadas a nivel de estratos y sectores censales en los estudios de TEA Ltda. (1999a). Como se sabe, las proyecciones de población realizadas por esta firma, las cuales aparecen en las columnas 2 y 3 del cuadro 9, constituyen la base de diseño del modelo de distribución poblacional del POT, incluida su área de expansión. Según dicho estudio, las necesidades totales de suelo para albergar el crecimiento poblacional de Bogotá al año 2010 son de 5.231 hectáreas, distribuidas así:

Estrato	Superficie (ha)	%
Estrato bajo	3.287	62,8
Estrato medio	1.518	29,0
Estrato alto	426	8,1
Total	5.231	99,9

De las 5.231 hectáreas de suelo necesario, el mismo estudio propone ubicar 3.589 en zonas de expansión, distribuidas de la siguiente manera:

Zona de expansión	Superficie (ha)	%
Borde norte	2.258	62,9
Borde occidental	761	21,2
Borde sur	570	15,9
Total	3.589	100,0

Si se considera, según el cuadro 5 (transcrito literalmente del POT), que dentro del actual perímetro urbano existen 3.353 hectáreas aptas para desarrollo, sin intervenir, las necesidades de expansión serían entonces de $5.231 - 3.353 = 1.878$ hectáreas. Esta propuesta asume una densidad bruta media para toda la ciudad de 219 hab/ha en el año 2010 y densidades por estratos variables según la zona, tal como se muestra en el cuadro 8. No obstante, TEA Ltda. propone ubicar 3.589 hectáreas en zonas de expansión y 1.642 hectáreas en áreas desarrolladas y de densificación dentro del actual perímetro urbano. Aun considerando esta propuesta, el área de expansión calculada para desarrollo sería 2.015 hectáreas inferior a la propuesta finalmente en el POT. No es entendible ni aceptable, sin embargo, la propuesta de dejar 1.711 hectáreas urbanizables libres dentro del perímetro y, en cambio, ubicarlas en la zona de expansión ($3.353 - 1.642 = 1.711$).

No obstante lo expuesto, el cuadro 15 transcribe, textualmente, el cuadro 2.5 del estudio de TEA Ltda. (1999a), el cual trae un cálculo del área libre dentro del perímetro urbano, definida como área bruta urbanizable, de 7.025 hectáreas, cifra que supera ampliamente las 3.353 ha que presenta oficialmente el POT y que se transcriben en el cuadro 5. Dada la forma de cálculo de esta área libre (área bruta menos área desarrollada a nivel de manzana, con agregación a nivel de sectores censales, según se explica en la metodología del estudio), esta cifra incluye, al parecer, suelos urbanizables no urbanizados y suelos urbanizados no construidos, y representaría así el potencial de suelo

apto para atender la demanda de vivienda durante los próximos 10 años. *De ser esto así y considerando que la demanda total de suelo para albergar el crecimiento poblacional del período 1999-2000, según el mismo estudio de TEA Ltda., es de 5.231 hectáreas, no habría necesidad de suelo de expansión durante los próximos 10 años.*

Cuadro 15

Potencial de densificación por sectores y tipo de crecimiento

Tipo crecimiento	No. sectores	Área bruta	Área desarr.	Área libre*	m ² densificables	Saturación
Des. y densif. residencial	177	17.373,89	12.410,66	4.963,23	45.087.104	0,71
Desarrollo en otros usos	36	3.187,20	2.693,02	494,18	6.691.028	0,84
Cambios de uso	20	1.335,19	1.151,81	183,38	3.694.908	0,86
Densificación residencial	81	4.421,48	4.100,82	320,66	21.814.119	0,93
Estables	143	6.013,14	5.101,48	911,66	13.451.521	0,85
Cambio de uso	147	5.433,31	5.281,07	152,24	20.979.411	0,97
Total	604	37.764,21	30.738,86	7.025,35	111.718.091	0,81

* Área bruta urbanizable.

Fuente: TEA Ltda., 1999.

El modelo de la CAR

Con base en el hecho de que el modelo de expansión urbana del POT no permitía cumplir los objetivos básicos de protección ambiental, la CAR propuso, en las discusiones de concertación con el DAPD, un modelo basado en los mismos determinantes del POT, aun a pesar de sus reservas sobre los mismos, en particular sobre las posibilidades de renovación y de redensificación¹, a saber:

- Crecimiento poblacional para 1999-2010: 1.763.830 habitantes
- Demanda de vivienda: 500.597 unidades, de las cuales 357.630 nuevas para la población adicional, 55.758 por cambio de uso y 87.209 por ajuste a 1,37 hogares por vivienda de la población existente.
- Posibilidades de densificación: 112.353 viviendas (22,4 por ciento).
- Viviendas en zona de expansión: 338.244.

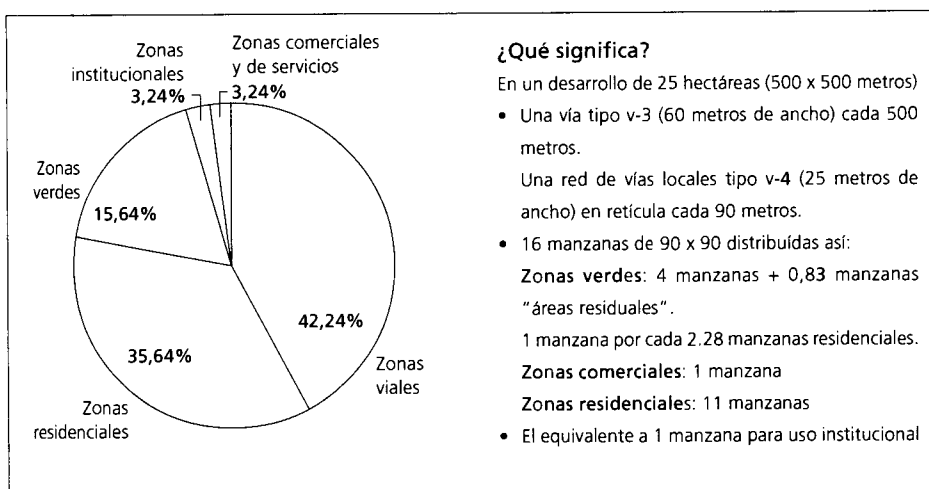
De otro lado, se utilizaron los siguientes criterios adicionales:

- Distribución por estratos de la demanda efectiva de vivienda, tal como se indica en el cuadro 16.
- Modelo de ocupación del suelo en nuevas zonas de desarrollo, tal como se muestra en el gráfico 1.

1 Véase resolución No. 1.869 del 2 de noviembre de 1999 en el capítulo IV de este volumen.

- Densidades de ocupación, o número de viviendas por hectárea, considerando el área residencial neta, es decir, sin incluir la red vial arterial ni local, ni las zonas verdes, ni los usos comerciales, industriales, institucionales u otros diferentes al uso residencial. Para este efecto se hizo una investigación rápida sobre la variación de estas densidades en barrios de diferentes estratos en la ciudad y se adoptó un valor medio representativo para cada estrato, tal como se indica en el cuadro 16. Estas densidades no sólo son viables sino que son típicas de los diversos sectores de la ciudad, tal como se comprobó en la sección dedicada al mito de la sobredensificación poblacional y de viviendas en este mismo capítulo.

Gráfico 1
Modelo de ocupación del suelo en zona de expansión



- Dado que el modelo de ocupación del suelo adoptado contempla un 35,64 por ciento para uso residencial y un 42,24 por ciento para zonas viales, se establecieron dos relaciones entre área residencial neta y área bruta (esta última considerando la totalidad de usos urbanos del suelo urbano excepto las zonas de protección), así:

$$B = R / 0,3564 = 2,8 R \quad (1) \text{ (para zonas de expansión sin infraestructura vial).}$$

$$B = R / (0,3564 + 0,4224) = 1,28 R \quad (2) \text{ (para zonas con infraestructura vial).}$$

- La división de la demanda de vivienda por la densidad de ocupación arroja las necesidades de nuevo suelo residencial neto de desarrollo (columna 5 cuadro

16), las cuales resultan ser de 2.458 hectáreas. Considerando 2.618 hectáreas sin desarrollar, localizadas dentro del perímetro, equivalentes a 2.045 hectáreas residenciales netas, aplicando la relación (2) anterior por tratarse de zonas con infraestructura vial arterial, la CAR estimó en $2.458 - 2.045 = 413$ hectáreas la demanda de suelo residencial neto de expansión. Estas 413 hectáreas para desarrollo residencial equivalen a 1.157 hectáreas brutas de desarrollo, según relación (1) anterior, cifra que, de acuerdo con la CAR, constituye la demanda real de suelo de expansión para el período 1999-2010. Se debe considerar que el área libre para desarrollo existente dentro del perímetro urbano no es de 2.618 hectáreas sino de 3.353 hectáreas, de acuerdo con el mismo POT, lo que haría bajar aún más el área de expansión. La afectación de esta demanda por el porcentaje correspondiente de cada estrato en la DEV permite llegar a la distribución de la demanda bruta de suelo de expansión que se muestra en la última columna del cuadro 16.

Cuadro 16

Estimación de las necesidades de suelo para nuevos desarrollos en el período 1999-2010

Estrato	Dev (%)	Viviendas	Densidad ocupación (Viv/Ha)	Área residencial neta (ha)	Área bruta expansión (ha)
Bajo bajo	4,2	16.306	200	81	48
Bajo	26,4	102.497	175	586	306
Medio bajo	43,6	169.274	155	1.092	505
Medio	17,2	66.778	145	461	199
Medio alto	5,3	20.577	140	147	61
Alto	3,3	12.812	140	91	38
Total	100,0	388.244		2.458	1.157

Fuente: La demanda efectiva por vivienda por estratos (DEV, columna 2) se tomó de un estudio de la Misión Bogotá Siglo XXI (1993), basada en un promedio de 6 años (no de distribución de población por estratos, que es diferente). Con base en esta distribución se repartió la demanda de viviendas en zona de expansión estimada en el POT, para cada estrato (columna 3). La densidad de ocupación neta residencial corresponde a valores representativos de los diferentes estratos en Bogotá.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de la demanda actual, correspondiente a los estratos bajos y medios, se dirige a los bordes occidental y sur, la CAR propone ubicar en la zona norte la totalidad de la demanda de los estratos medio alto y alto más el 10 por ciento de los requerimientos de los demás estratos, y el resto en las zonas sur y occidente por partes iguales, tal como se muestra a continuación.

Zona de expansión	Superficie (ha)	%
Borde norte	205	17,7
Borde occidental	476	41,1
Borde sur	476	41,1
Total	1.157	99,9

La mayor crítica podrían ser las densidades tomadas como criterio de diseño, que pudieran parecer altas. Sin embargo, el cuadro 17 muestra las densidades resultantes de aplicar el modelo para la zona de expansión, cuyo promedio general es de 211 hab/ha de densidad bruta, valor similar al promedio actual de la ciudad. Si se considera la totalidad, es decir, el área desarrollada actual + zona expandida, la densidad bruta media en el año 2010 será de 232 hab/ha, valor que se ubica dentro de los rangos internacionales para un modelo de ciudad aglomerada, tal como se ilustra en los cuadros anexos a este documento.

Cuadro 17

Densidades resultantes				
Estrato	Densidad ocupación	Densidad residencial	Densidad bruta (Hab/ha)	
	(Viv/ha)	Neta (Hab/ha)	Resultante	Real
Bajo bajo	200	1.186	424	303
Bajo	175	1.038	370	264
Medio bajo	155	764	273	195
Medio	145	715	255	182
Medio alto	140	550	196	140
Alto	140	550	196	140
Total	295	211		
Densidad bruta media para toda a ciudad, considerando una población de 8.086.532 habitantes y un área de 34.851 hectáreas (área desarrollada actual de 31.076 + 2.618 libre + 1.157 de expansión)				232

Notas: 1) Densidades asumidas por vivienda: 3,932 hab/viv en estratos 5 y 6; 4,932 hab/viv en estratos 3 y 4; 5,932 hab/viv en estratos 1 y 2. Densidades de vivienda son decrecientes en el tiempo, ya que el tamaño de la familia disminuye.

2) La densidad bruta real resulta de dividir la densidad resultante de los cálculos (columna 4) por 1,4, que es la relación entre el número de viviendas total previsto en el POT (500.597) y el número de viviendas necesario para el incremento poblacional (357.630), considerando que la diferencia (142.967) corresponde al reacomodo de la población por cambios de uso (55.758) y por ajuste al tamaño del hogar (87.209 viviendas), dentro de la misma base poblacional.

Se basa en los mismos determinantes y criterios del modelo de la CAR descrito, pero con las siguientes consideraciones adicionales: a) el área libre para desarrollo existente dentro del actual perímetro urbano es de 3.353 hectáreas, según el propio POT (véase cuadro 5); b) esta área debe considerarse para fines de desarrollo como área totalmente nueva, sin tener en cuenta las infraestructuras viales arteriales existentes, y no incluye los lotes vacíos existentes dentro del área urbanizada (área urbanizada

no construida). De acuerdo con este modelo, las necesidades de expansión para el período 1999-2010 serían de 3.529 hectáreas (cuadro 18). Esta demanda estaría distribuida, como se muestra a continuación, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Para zona occidente y norte: las mismas áreas contempladas en el POT, las cuales, de todas formas, ya fueron aprobadas por el Ministerio del Medio Ambiente.
- Para la zona norte: el excedente

Zona de expansión	Superficie (ha)	%
Borde norte	1.181	33,5
Borde occidental	1.153	32,7
Borde sur	1.195	33,8
Total	3.529	100,0

Dado que no se cambian las densidades residenciales de diseño, las densidades resultantes para zona de expansión serán las mismas mostradas en el cuadro 17. La densidad bruta a nivel de toda la ciudad para el año 2010 sería de 213 hab/ha (cuadro 18).

Cuadro 18

Demanda de suelo de expansión modelo alternativo

Estrato	Dev (%)	Área bruta (ha)	Área disponible (ha)	Área de expansión (ha)
Bajo bajo	4,2	227	141	86
Bajo	26,4	1.641	885	756
Medio bajo	43,6	3.057	1.462	1.595
Medio	17,2	1.291	577	714
Medio alto	5,3	411	178	233
Alto	3,3	255	110	145
Total	100,0	6.882	3.353	3.529

Densidad bruta media para toda la ciudad, considerando una población de 8.086.532 habitantes y un área de 37.958 ha (área desarrollada actual de 31.076 + 3.353 libre + 3.529 de expansión) = 213 hab/ha

Notas: 1) El área bruta se estima multiplicando el área residencial neta del cuadro 15 (columna 5) por el factor 2,8, según relación (1) anterior.

2) Área disponible para desarrollo dentro del actual perímetro urbano distribuida según porcentajes de columna 2. 3) El área de expansión resulta de restar el área disponible del área bruta necesaria.

Modelo del Ministerio del Medio Ambiente

Dado que en el proceso de concertación la CAR y el Distrito Capital no lograron ponerse de acuerdo en el dimensionamiento y en la localización de la zona de expansión, el Ministerio del Medio Ambiente, en ejercicio de la función que la ley 388 de 1997 le asigna, resolvió las diferencias de la siguiente manera:

- Aceptó, mediante la resolución No. 1.153 de diciembre 15 de 1999 las cifras de expansión previstas en el POT para los bordes occidental y sur en 1.153 y 1.195 hectáreas, respectivamente.
- Posteriormente, mediante la resolución No. 0475 de mayo 17 de 2000, redujo a 1.100 hectáreas el área urbanizable en el borde norte (de las 3.256 previstas en el POT).

Si bien en la decisión del Ministerio se aceptó la totalidad de la propuesta del POT para los bordes occidental y sur, respecto al borde norte le dio la razón a la CAR, aunque dejó creadas las condiciones para la urbanización futura de la mayor parte del área restante. Las razones para ello son las siguientes:

- Invalida, en la práctica, los condicionamientos impuestos en la resolución No. 1.194 del 24 de diciembre de 1999, por medio de la cual el Ministerio había dado su aprobación a la construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente -ALO-, obra que el Distrito considera clave dentro del proyecto de urbanizar la totalidad del borde norte.
- Autoriza urbanizar la zona más alejada del perímetro urbano actual, en el límite mismo con Chía, y el corredor a lo largo de la Autopista Norte, conformando, así, una herradura, dentro de la cual los suelos acabarán por urbanizarse, igualmente, aun a pesar de que en ellos se estableció un corredor ecológico o zona de reserva forestal para conectar los bosques de Torca (cerros orientales) con el valle aluvial del río Bogotá.
- El corredor ecológico pierde su objetivo de conexión biológica dado que en el corredor de la Autopista Norte se permitirá un uso mixto urbano y de protección.
- Se aparta, sustancialmente, del concepto de la CAR, que limitaba la expansión en zona norte a 205 hectáreas entre el perímetro urbano actual y los cementerios, que es la posición más lógica, y solicitaba no urbanizar hasta el límite con Chía, para evitar la conurbación con este municipio y, por vía inercial, con Cajicá y Cota.
- Las razones para haber declarado urbanizables los terrenos más alejados del perímetro urbano actual se deben buscar en el afán especulativo de valorización de esos terrenos y en las presiones ejercidas por sus propietarios a través de sus agentes en el alto gobierno, intereses que seguirán jugando en el futuro para lograr urbanizar lo que no se pudo hacer aprobar en esta ocasión.
- Si el Ministerio hubiera considerado el problema de la expansión como un todo, muy seguramente habría llegado a la misma conclusión de la CAR en el sentido de que el área de *expansión necesaria* es mucho menor que la estimada en el POT y que la localización propuesta no corresponde a la ubicación real de la demanda y a las posibilidades económicas de los estratos 1, 2 y 3.

- La dificultad de mantener un corredor ecológico bajo la figura de reserva forestal protectora en esta zona, ya que implicará la eliminación de usos compatibles con el objetivo de la restauración del bosque nativo, puesto que la figura de la reserva forestal protectora es incompatible con usos distintos al bosque.

Conclusión: un mito sin piso

Los modelos descritos permiten comprobar que no es cierto el mito según el cual si no se aprueba un área de expansión de 8.410 hectáreas (de las cuales 5.604 para desarrollo) no habrá cómo ubicar a la población nueva de aquí al año 2010, cercana a 1,8 millones de habitantes. En el mejor de los casos –sin considerar la propuesta de TEA Ltda. por no tener en cuenta el área total disponible para desarrollo dentro del perímetro urbano– se requeriría un máximo de 3.529 hectáreas de expansión en total, de las cuales 1.181 hectáreas en el borde norte, en lugar de las 3.256 hectáreas previstas en el POT para este borde, y aceptando las cifras de expansión para los bordes sur y occidente previstas en el POT y aprobadas por el Ministerio del Medio Ambiente (véase cuadro 19). Lo anterior, aceptando que no es posible adelantar programas de renovación y de redensificación urbana por fuera de lo previsto en el POT, el cual es otro de los mitos a que ya se ha hecho referencia.

Cuadro 19

Comparación de modelos de expansión
(superficie en hectáreas de área bruta de expansión para desarrollo)

Modelo	Borde norte	Borde occidental	Borde sur	Total
POT	3.256	1.153	1.195	5.604
TEA Ltda. 1	1.181	398	299	1.878
TEA Ltda. 2	2.258	761	570	3.589
CAR	205	476	476	1.157
Alternativo	1.181	1.153	1.195	3.529
Minambiente	1.100	1.153	1.195	3.448

Notas: TEA Ltda. 1: Descantando la totalidad del área disponible para desarrollo dentro del perímetro (3.353).

TEA Ltda. 2: Propuesta presentada en cuadros del estudio de población, sin considerar la totalidad del área disponible para desarrollo dentro del perímetro.

Mito 8. El borde norte tiene los mejores suelos para urbanizar y es la única zona del Distrito que puede recibir la demanda urbanizadora de los próximos años.

Anteriormente quedó demostrado que no son necesarias 5.604 hectáreas de expansión para desarrollo (sin considerar áreas protegidas) y que para el borde norte no se

requieren más de 1.181 hectáreas, en el mejor de los casos. No obstante, en el proceso de concertación con las autoridades ambientales –CAR y Minambiente–, el Distrito insistió siempre en que la mayor parte de la zona de expansión (el 58 por ciento) debía estar localizada en el borde norte, por ser ésta la zona más apta para recibir la urbanización durante los próximos años.

Esta no pasa de ser una afirmación gratuita, sin asiento en la realidad. Sólo basta mirar los mapas y hacer un rápido recorrido por los bordes y por el interior de la ciudad para verificar que existen áreas aptas para urbanizar por lo menos en los siguientes sectores diferentes al borde norte:

- En el borde sur, entre Bosa y Soacha, las laderas de suave pendiente a lo largo del corredor de la carretera a Pasquilla, pasando por Mochuelo; las laderas de suave pendiente al sur y oriente del casco urbano de Usme, donde apenas se delimitó una angosta franja como zona de expansión; y el sector entre Usme y la carretera de oriente, exceptuando los cerros de protección de Juan Rey y el proyectado parque Entre Nubes.
- En el borde occidental: zonas no ocupadas ni desarrolladas al oriente de la ronda o zona de protección del río Bogotá.

De otro lado, Bogotá no puede darse el lujo de seguir planificando su crecimiento físico a espaldas de los municipios vecinos y de la región de la Sabana. En efecto, una gran parte de la población esperada durante los próximos 10 años podría asentarse en desarrollos multifamiliares en zonas de expansión concertadas con los municipios de Soacha, Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá, Chía, Cajicá y Zipaquirá, considerados actualmente municipios dormitorio y con posibilidades de implementar rápidamente un sistema de transporte masivo entre ellos y Bogotá, gracias a la existencia del corredor férreo (Tren de Cercanías). Pretender ubicar a la totalidad del crecimiento poblacional previsto dentro de los límites político-administrativos de Bogotá no sólo es una negación de la planificación urbano-regional, sino un contrasentido práctico, ya que la realidad indica una tendencia –que podría ordenarse– a la urbanización de los corredores entre la ciudad y estos municipios.

La afirmación según la cual los suelos del borde norte son los mejores para urbanizar tampoco se ajusta a la realidad por pretender discurrir sobre lo que se desconoce. En efecto, los suelos de este borde están formados por arcillas orgánicas muy húmedas, con un nivel freático alto a muy alto. Por estas razones y por corresponder a la zona más húmeda de la Sabana de Bogotá, son los suelos de más alto valor agropecuario (clase I) de la región, mejores que en el resto de la Sabana, donde se catalogan en las clases II, III y IV. Por las mismas razones no son suelos de buenas propiedades geotécnicas para la construcción. Al desecarse, como resultado de la pavimentación y de la consiguiente disminución de la infiltración de agua, se comprimen y dañan el sistema vial y las redes de alcantarillado. Igualmente, las edificaciones deben tener fundaciones profundas para evitar agrietamientos causados por las sucesivas com-

presiones y descompresiones hidráulicas del suelo. Todo ello redundará en costos más elevados de construcción y mantenimiento de las infraestructuras que en los bordes occidental y sur, donde predominan otros tipos de suelos. Los muy conocidos problemas de la carretera entre la Autopista Norte y Guaymaral, afectada por hundimientos que destruyeron la banca y el pavimento, son un ejemplo de los problemas que esperan a las infraestructuras urbanísticas.

Mito 9. En la zona norte se podrán realizar los más ambiciosos programas de vivienda de interés social (VIS), y con ellos se evitará la continuación de desarrollos informales y espontáneos.

En realidad, donde los precios del suelo de expansión hacen económicamente menos viable el desarrollo de vivienda de interés social -VIS- es en el borde norte. El cuadro 20 muestra, en efecto, que mientras en el borde norte los precios por metro cuadrado de suelo fluctúan entre 25.000 y 40.000 pesos, en el borde occidental varían entre 10.000 y 25.000 pesos, y en el borde sur entre 8.000 y 15.000 pesos. Es decir, los precios del suelo del borde norte, sin expectativas por la posibilidad de ser declarados urbanizables, duplican los del borde occidental y triplican los del borde sur. Una vez con infraestructura urbana, esas diferencias pueden aumentar, como se muestra en el cuadro 21.

Según los mismos mapas del POT y otros estudios, los estratos bajos y medios están localizados, casi en su totalidad, en las zonas sur y occidental de la ciudad. Si los bordes sur y occidente presentan, además, los menores precios del suelo apto para urbanizar, ¿cómo se podría esperar que los demandantes de vivienda de interés social y popular escojan los suelos dos y tres veces más caros del norte para ubicar sus viviendas? Es algo que los defensores de la expansión en el borde norte no explican. Quizá la única forma sería que la ciudad asumiera esa diferencia como un subsidio a la VIS, subsidio que, de todas maneras, sería muy alto y no justificable si se considera que existen otras opciones de localización más baratas.

El alcalde mayor, en varios artículos y entrevistas de prensa, y el superministro, doctor Jaime Ruiz, en sus recomendaciones al Panel de expertos —este último según carta del doctor R. Jaramillo Panesso al mismo Panel y al ministro del Medio Ambiente del 17-03-2000— han sido más explícitos al afirmar que la urbanización del borde norte debe estar destinada a los estratos 5 y 6, lo cual contradice las estrategias del POT, que hacen obligatoria la destinación de, al menos, un 20 por ciento del área expandible a VIS (que equivaldría al 50 por ciento de las viviendas).

Las consideraciones anteriores permiten concluir que la vivienda de interés social en el borde norte no pasa de ser un argumento propagandístico destinado a vender la expansión de la ciudad en este sector del Distrito, en razón, fundamentalmente, de intereses especulativos. Es posible que el Distrito desarrolle programas de vivienda de interés social en esta zona, pero ellos tendrán costos más elevados que en cualquier

otro sector de la ciudad (*véanse, además, argumentos adicionales en el mito 5 sobre posibilidades de redensificación y de renovación*).

Cuadro 20

Valor del suelo suburbano con posibilidades de incorporación a uso de vivienda

Zona	Límites	Rango de valor \$/m ² (1998)
Zona suburbana norte 1 (ZSN-1)	Entre el límite del perímetro urbano y el límite del Distrito Capital (Chía) y entre el límite del Distrito Capital por el este y la Autopista Norte.	30.000 a 40.000
Zona suburbana norte 2 (ZSN-2)	Entre el límite del perímetro urbano y el límite del Distrito Capital (Chía) y entre la Autopista Norte y la ronda del río Bogotá.	25.000 a 40.000
Zona suburbana occidente 1 (ZSO-1)	Entre el límite del perímetro urbano y la Autopista Medellín-calle 80 y entre el límite del perímetro urbano y la ronda del río Bogotá.	10.000 a 20.000
Zona suburbana occidente 2 (ZSO-2)	Entre la proyección de la Avenida de Las Américas y la Avenida Centenario y entre el límite del perímetro urbano y la ronda del río Bogotá.	15.000 a 25.000
Zona suburbana occidente 3 (ZSO-3)	Entre el límite del Distrito Capital por el sur y la proyección de la Avenida 1° de Mayo y entre el límite del perímetro urbano y la ronda del río Bogotá.	10.000 a 15.000
Zona suburbana sur 1 (ZSS-1)	Entre límite área suburbana por el sur y límite perímetro urbano y entre antigua carretera a Villavicencio por el este y límite del perímetro urbano.	8.000 a 15.000

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz, 1999.

Como consecuencia de las enormes diferencias en el precio de la tierra entre los bordes sur, occidental y norte, y de la poca área destinada para expansión en el borde sur, es de esperar que el POT logre el efecto contrario al buscado y fomento, en vez de reducir, la urbanización clandestina e informal en zonas localizadas por fuera del perímetro de expansión legal, especialmente en los bordes sur y occidental.

En conclusión, lo que el debate sobre la zona de expansión muestra, entre otros aspectos, es la falta de políticas sobre la vivienda de interés social, la cual se deja, fundamentalmente, en las manos de los urbanizadores piratas y de las invasiones espontáneas. La vivienda de interés social requiere obligatoriamente de subsidios, y Metrovivienda busca contribuir a solucionar el problema en la franja de precios por encima de 16,5 millones de pesos, es decir, en la frontera de la clase media baja, dejando así por fuera a la población más necesitada de los estratos 1 y 2, lo cual no deja de constituir un absurdo de la política social del Distrito.

Los diagnósticos existentes indican que la normalización de los barrios de invasión le resulta al Distrito más cara que dar soluciones nuevas, lo cual significa que

para la ciudad sería más provechoso fomentar la vivienda digna hoy, que arreglar los problemas del mañana, máxime cuando la normalización no permite, de todas maneras, lograr un entorno ambiental y social deseable. La inversión pública en vivienda social lleva implícito el riesgo de incrementar las migraciones de familias pobres del campo hacia la ciudad. Este fenómeno se podría controlar con políticas y con estrate-

Cuadro 21

Valor del suelo en áreas urbanas sin urbanizar
(expresado en m² sobre área no urbanizada sin afectaciones, o área neta urbanizable).

Zona	Límites	Rango de valor \$/m ² (1998)
Zona urbana norte 1 (ZUN-1)	Entre calles 165 a 193 y entre Avenida 7 y Autopista Norte.	60.000 a 80.000
Zona urbana norte 2 (ZUN-2)	Entre Avenida 170 y calle 190 y entre Autopista Norte y cota 2.600 del cerro La Conejera.	80.000 a 100.000
Zona urbana norte 3 (ZUN-3)	Entre calles 138 y 170 y entre carrera 51 (canal Córdoba) y cota 2.600 de los cerros de Suba.	100.000 a 120.000
Zona urbana norte 4 (ZUN-4)	Entre Transversal de Suba y límite del perímetro urbano y entre cota 2.600 de los cerros de Suba y Avenida Ciudad de Cali (carrera 105).	50.000 a 70.000
Zona urbana norte 5 (ZUN-5)	Entre calle 145 y límite del perímetro urbano y entre carrera 105 y límite del perímetro urbano.	40.000 a 45.000
Zona urbana norte 6 (ZUN-6)	Entre calles 116 y 127 y entre carrera 48 y Avenida Suba.	180.000 a 200.000
Zona urbana norte 7 (ZUN-7)	Entre calle 80 y ronda del río Juan Amarillo y entre la Avenida 68 y la Avenida Boyacá.	80.000 a 100.000
Zona urbana occidente 1 (ZUO-1)	Entre calles 63 y 68 y entre Avenida Cundinamarca (Cra. 96) y carrera 104.	70.000 a 90.000
Zona urbana occidente 2 (ZUO-2)	Entre Avenida Centenario y línea del ferrocarril y entre la Avenida Boyacá y la proyección de la Avenida Cundinamarca.	150.000 a 170.000
Zona urbana occidente 3 (ZUO-3)	Entre calle 10 y ronda del río Fucha y entre Avenida Boyacá y Avenida Ciudad de Cali.	80.000 a 100.000
Zona urbana sur 1 (ZUS-1)	Entre la ronda del río Tunjuelito y la calle 42 sur y entre la Avenida Boyacá (cra 60) y la carrera 71.	60.000 a 80.000
Zona urbana sur 2 (ZUS-2)	Entre las calles 50 sur y 40 sur y entre la carrera 10 y la Avenida Caracas.	35.000 a 45.000
Zona urbana sur 3 (ZUS-3)	Entre la Avenida Ciudad de Villavicencio y la calle 49 sur y entre la ronda del río Tunjuelito y la Avenida Ciudad de Villavicencio-cota 2.600.	50.000 a 60.000
Zona urbana sur 4 (ZUS-4)	Entre el límite del perímetro urbano y la ronda del río Tunjuelito y entre la ronda del río Tunjuelito-Avenida Ciudad de Villavicencio y el límite del perímetro urbano.	25.000 a 35.000

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz, 1999.

gias nacionales y metropolitanas, con el fin de que cada municipio, especialmente los de la Sabana, desarrolle sus propios programas de vivienda bajo parámetros similares y con la ayuda de la Nación y de organismos tales como las cajas de compensación, las cooperativas y las ONG especializadas. Tales políticas deberían, por otra parte, incentivar la permanencia de campesinos en el campo y reducir su migración hacia los centros urbanos.

Mito 10. El borde norte no pasa de ser un kikuyal para vacas.

Los valores ambientales y ecológicos no están dados sólo por la vegetación presente en un área determinada. Funcionarios del DAMA y del Distrito han afirmado, muchas veces, que el borde norte no pasa de ser un kikuyal para vacas, y que tener personas allí es preferible a tener vacas. A continuación se demuestra que el problema no se reduce a escoger entre vacas y personas, sino a conservar o no un valor patrimonial y ambiental.

- Los estudios de suelos de la Sabana de Bogotá realizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 1980) y por la Universidad Nacional (CES, Programa de Ecología Histórica, 1998-1999) demuestran que, precisamente, en el borde norte se encuentran los mejores suelos de toda la cuenca alta del río Bogotá, catalogados como clase I según la clasificación del USDA. En el resto de la Sabana, a pesar de tener el mismo relieve plano, los suelos presentan limitantes de sequía edáfica y climática, hidromorfia temporal, presencia de clay pan o capa dura a poca profundidad o pedregosidad, entre otros, que hacen que su valor agropecuario sea menor, por lo cual se han catalogado en clases II, III y IV. No se justifica, entonces, que sean los mejores suelos agropecuarios los que hayan sido escogidos para urbanizar, cuando existen opciones en suelos de menor calidad.
- Es la zona más húmeda de la Sabana, lo que significa que en ella la vegetación, bien sea natural o cultivada, tiene las mayores posibilidades de desarrollo. Por esta razón allí se encuentran los mejores pastizales de la Sabana, junto con numerosos cultivos de hortalizas y otros.
- La gran humedad hace que el borde norte sea rico en aguas freáticas. Esto, junto con la disposición geológica de los cerros de Torca, por el oriente, y La Conejera, por el occidente y sus piedemontes, ha hecho que las aguas subterráneas se encuentren aquí a una menor profundidad que en el resto de la Sabana (30-50 metros, frente a varios cientos de metros en otros sitios).
- La zona presenta, igualmente, algunas de las pocas quebradas de caudal permanente que aún quedan en la Sabana, como la quebrada La Floresta, aprovechada para usos domésticos y comerciales de la zona.
- Por las mismas razones de humedad, de geología y de suelos, la zona presenta dos de los humedales mejor conservados de la Sabana –Torca y Guaymaral–, parcialmente desecados por obras de infraestructura, pero todavía dinámicos.

Existe una numerosa avifauna migratoria que los visitan, y son el hábitat de numerosas especies de la fauna y de algunas especies endémicas del altiplano.

- De oriente a occidente, el borde norte encierra los restos más importantes de bosque nativo de la Sabana: bosques de Torca, en las estribaciones de los cerros orientales, bosque del cerro de La Conejera y dos pequeños relictos del antiguo bosque de la planicie (bosque de Las Mercedes), entre el cerro de La Conejera y el valle aluvial del río Bogotá. Estos bosques, pero en particular los de Las Mercedes y La Conejera, tienen pocas posibilidades de sobrevivir –aunque no se corte un tronco de ellos– si la urbanización los cerca por todos los costados, ya que su permanencia depende también de la fauna y de los procesos ecológicos e hidrológicos que serían interrumpidos por la urbanización. Esta es la razón por la cual se ha propuesto conformar un gran corredor ecológico entre el río Bogotá y los bosques de Torca, a través del borde norte.

Todas estas consideraciones permiten catalogar el borde norte como parte fundamental del *patrimonio ecológico* del Distrito Capital, cuya defensa encomendó la Constitución Nacional a los concejos municipales. Este patrimonio está representado en el conjunto de valores hidrológicos, hidrogeológicos, edafológicos y paisajísticos, y en el alto potencial para la biodiversidad de la Sabana de Bogotá. En consecuencia, el uso que se adopte para esta zona debe permitir conservar su valor como patrimonio del Distrito Capital, y del país en general y, evidentemente, este uso no puede ser el urbanístico, ya que éste presupone la destrucción masiva de los recursos naturales y valores patrimoniales descritos.

Mito 11. Mientras más grande la ciudad, es más competitiva.

Aplicado a un ente público como es una ciudad, el concepto de competitividad se refiere al conjunto de condiciones que ofrece la ciudad para que sus empresas y personas sean más o menos productivas. Tales condiciones son, entre otras:

- El capital de que dispone la ciudad para la financiación de las actividades económicas, el cual puede medirse por el tamaño de su sistema bancario, el volumen de crédito disponible, las facilidades de acceso al crédito y el volumen de la cartera, entre otros indicadores.
- El nivel tecnológico de sus empresas.
- La calidad de la mano de obra disponible, manifestada, entre otros aspectos, en los niveles de alfabetismo y de educación técnica de la población, en el número de ingenieros y de tecnólogos, y en su relación con el volumen de población, en el número de posgrados existentes en sus universidades, en el número de posgraduados (diplomados, magísteres, doctores, etcétera).

- La infraestructura de atención a la salud, manifestada en el número de hospitales y de camas, en el número de médicos y de paramédicos y en otros indicadores similares.
- Las condiciones de seguridad pública, manifestadas en el número de delitos contra los bienes y contra la vida, los índices de impunidad y otros.
- Las condiciones de saneamiento básico, representadas en la cobertura de agua potable, de alcantarillado y de recolección de basuras.
- Las condiciones de vialidad y transporte público urbano, representadas en la cobertura y en el estado de la red vial, en la calidad del transporte público urbano, en la infraestructura de transporte aéreo y similares.
- La contaminación atmosférica, sonora e hídrica de la ciudad.
- La normatividad legal, los impuestos y los trámites para licencias y permisos de funcionamiento.

Bogotá, difícilmente, pasaría la prueba en cada uno de estos componentes de la competitividad. Los estudios existentes, en el ámbito mundial y latinoamericano, no muestran una relación directa entre competitividad y volumen de la población. Puede darse una relación entre volúmenes de producción y población, pero muy rara vez entre población y productividad. Por el contrario, las ciudades con altas tasas de crecimiento demográfico muestran altos déficit en servicios públicos, vías, transporte público, cobertura de educación y salud, altos niveles de endeudamiento, bajos niveles educativos y de salud, y otros que las hacen poco competitivas en el concierto internacional. Por tanto, promover, como lo hace el POT de Bogotá, el crecimiento poblacional, cuando la ciudad ya traspasó un tamaño manejable, no garantiza de ninguna manera un mejoramiento en la competitividad. Los países y ciudades que fomentan la inmigración (Canadá, Australia) seleccionan muy bien a los inmigrantes, con base en sus niveles de educación y capacidad económica. Ahora bien, la mayor parte del crecimiento demográfico esperado para Bogotá en los próximos 10 años pertenecerá a los estratos bajo bajo, bajo y medio bajo de la población colombiana. Las condiciones de seguridad existentes en la ciudad y en el país han hecho que la población capacitada busque la emigración a otros países.

Anexo 1

Ejemplos de densidades brutas de población en ciudades europeas (en hab/ha)

Londres

Distritos centrales (la City)	49 – 123
Zona inmediata al centro (barrios Stepney, Lambeth, Finsbury, Paddington)	247 – 494
Zona externa	123 – 247
Distritos suburbanos	< 123

Fuente: Dickinson, 1961:160

Liverpool

Zona central	148
Zona central (interior)	240
Zona media (exterior)	130
Zona exterior	42

Fuente: Dickinson, 1961: 159.

Frankfurt *

Zonas (KM)	1890	1933
0 – 0,5	500	302
0,5 – 1	190	172
1 – 2	82	170
2 – 3	18	62
3 – 7	10	22
7 – 12	2	6

* Ciudad media en la época.

Fuente: Dickinson, 1961: 161.

Berlín antes de la guerra

Zona central	24 – 99
Zona inmediata al centro	99 – 395
Zona media (residencial del siglo XIX)	395 – 791
Zona exterior	<12 – 198
Densidad media toda la ciudad	257

Nota: Datos para la ciudad vieja (2,25 millones de habitantes).

Fuente: Dickinson, 1961: 162.

Lyon (Francia)

Variación dentro de la ciudad	277 - 932
-------------------------------	-----------

Fuente: Labasse, 1983.

Anexo 2

Densidades residenciales en ciudades norteamericanas y asiáticas (en hab/ha)

Nueva York

Zonas (distancia en millas)	1910	1930
0 - 4	2.200	1.538
4 - 8	1.925	3.181
8 - 12	568	1.814
12 - 16	64	386
16 - 20	9	11
Periferia	1.800	3.083

Fuente: Dickinson, 1961: 168.

Chicago

Zonas (distancia en millas)	1910	1930
0 - 2	359	216
2 - 4	732	657
4 - 6	617	969
6 - 8	282	751
8 - 10	199	749
Periferia	266	829

Fuente: Dickinson, 1961: 168.

Cleveland

Zonas (distancia en millas)	1910	1930
0 - 2	162	119
2 - 4	300	373
4 - 6	89	288
6 - 8	12	92
8 - 10	9	29
Periferia	54	259

Fuente: Dickinson, 1961: 168.

Ciudades asiáticas (densidades brutas)

Ciudades satélites de Pekín (Beijing) ¹	550 - 600
Shangai nuevo (ciudades satélites) ¹	900
Shangai viejo ¹	3.000
Hong Kong: Promedio aglomeración 1984 ²	280
Estimado 1999	320
Sha Tin (ciudad satélite nueva)	348

Fuente: (1) Labasse, 1983. (2) Chaline, 1988.

Anexo 3

Patrones de densidad residencial neta en USA

Tipo de vivienda	Viviendas por acre		Viviendas por hectárea*	
	Deseable	Máximo	Deseable	Máximo
Una y dos familias:				
• Unifamiliar aislada	5	7	12	17
Unifamiliar semiaislada o dos familias aisladas	10	12	25	30
Una familia en hilera o dos familias semiaisladas	16	19	39	47
Vivienda colectiva:				
• 2 plantas	25	30	62	74
• 3 plantas	40	45	99	111
• 6 plantas	65	75	160	185
• 9 plantas	75	85	185	210
• 13 plantas	85	95	210	235

* 1 ha = 2,47 acres.

Densidad residencial neta: número de viviendas por hectárea actualmente en uso o propuesto para uso residencial.

Densidad residencial bruta: se toma como base la superficie de la densidad neta y se le añaden las calles que la atraviesan más la mitad de las calles que la limitan.

Densidad de unidad vecinal: número de viviendas por hectárea de suelo en uso o propuesto para desarrollo como una zona de unidad vecinal, incluyendo suelo residencial, zonas para comercio local, escuelas, espacios verdes y calles.

Fuente: Stuart Chapin, 1977: 379.

Patrones de densidad residencial neta utilizados en algunos países europeos

Densidad residencial ideal (hab/ha)	Ejemplos de normas de densidad de ocupación (viv/ha)	
Viviendas individuales aisladas	62	
Vivienda individual en hilera	161	
Vivienda colectiva de 3 pisos	395	
Vivienda colectiv de 13 pisos	865	
	Francia:	
	Barrios periféricos	60
	Zona central y media	150 – 200
	Gran Bretaña:	
	Suburbios	30
	Zona urbana	100 – 125

Fuente: (1) W. Ludlow en J. Labasse, 1983. Densidad residencial: considera el área ocupada por las viviendas más las vías locales, excluyendo las vías arterias, grandes avenidas y demás usos del suelo no residenciales.

(2) Fuente: Labasse, 1983. Densidad de ocupación: número de viviendas por hectárea.

Anexo 4

Ejemplos de patrones de densidad residencial neta utilizados en algunos planes de uso del suelo urbano Filadelfia (USA)

Viviendas		Habitantes		Tipos de viviendas
Por acre	Por hectárea	Por acre	Por hectárea	
< 20	< 49	< 90	< 222	Unifamiliar aislada, dos unifamiliares gemelas, unifamiliar en hilera, colectiva de densidad muy baja
20 – 39	50 – 96	90 – 179	223 – 442	Casas dúplex gemelas, unifamiliar en hilera, colectivas de baja densidad, apartamentos en altura con ocupación de suelo muy baja
40 – 59	97 – 146	180 – 269	443 – 664	Dúplex en hilera, unifamiliar en hilera de antes de 1920, colectiva de densidad media
> 60	> 146	> 270	> 665	Apartamentos en altura, bloques y viviendas colectivas

Fuente: Philadelphia City Planning Commission, *Comprehensive Plan for de City of Philadelphia*. En Stuart Chapin, 1977.

Roanoke Valley Region (USA)

Viviendas		Habitantes		Tipos de viviendas
Por acre	Por hectárea	Por acre	Por hectárea	
1 – 6	2 – 15	18 – 26	44 – 64	Unifamiliar
8 – 10	20 – 25	36 – 44	89 – 109	Dos familias en hilera
10 – 20	25 – 49	44 – 90	109 – 222	Colectiva en dos y tres plantas
20 – 40	49 - 99	90 – 180	222 – 445	En altura

Fuente: Roanoke Valley Regional Planning Commission, *A Land Use Plan for the Roanoke Valley Region*. En Stuart Chapin, 1977.

Baltimore (USA)

Viviendas		Habitantes		Tipos de viviendas
Por acre	Por hectárea	Por acre	Por hectárea	
1 – 5	2 – 12	18 – 21	44 – 52	Unifamiliar
10 – 14	25 – 35	39 – 61	96 – 151	En hilera
15 – 20	36 – 49	62 – 90	152 – 222	Viviendas con jardín
25 – 35	62 - 86	112 – 160	277 - 395	En altura

Fuente: Baltimore Regional Planning Council, *Metrotowns for the Baltimore Region – a Pattern Emerges*. En Stuart Chapin, 1977.

Anexo 5

Densidades de población según tipo de desarrollo y estrato

Tipo de desarrollo y estrato	1999	2005	2010	2015	2020
Desarrollo	261	302	322	343	368
Estrato bajo	287	333	355	378	405
Estrato medio	156	156	160	173	194
Estrato alto	129	129	132	141	158
Densificación	287	287	291	306	334
Estrato bajo	354	354	360	377	410
Estrato medio	195	195	199	209	229
Estrato alto	127	127	130	140	155
Estáticos	136	132	132	134	137
Estrato bajo	150	145	145	147	151
Estrato medio	124	121	120	121	123
Estrato alto	76	75	75	76	78
Zonas de expansión		518	489	469	462
Estrato bajo		638	619	618	619
Estrato medio			366	365	364
Estrato alto			425	421	419
Total	208	228	244	260	277
Estrato bajo	235	260	277	293	312
Estrato medio	147	149	163	175	188
Estrato alto	98	98	109	145	166

Fuente: TEA Ltda.,1999b. Este escenario considera una población para el año 2010 de 7.175.867 habitantes, es decir casi un millón de personas menos que el escenario adoptado en la versión final del POT, el cual se basa en proyecciones para consumo de agua.

Bibliografía

- Brian McLoughlin, J. 1971. *Planificación urbana y regional*. Instituto de Estudios para la Administración Local. Madrid.
- Cámara de Comercio de Bogotá. 1990. *Bogotá: prioridad social. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*. Vol I y Vol II.
- CAR. 1999. “Resolución No. 305 del 8 de marzo de 1999”.
- . 1999. “Resolución No. 1869 del 2 de noviembre de 1999”.
- Chaline, C. 1988. *Las nuevas ciudades del mundo*. Oikos Tau. Barcelona.
- Chi-yi, Chen. 1978. *Desarrollo regional-urbano y ordenamiento del territorio: mito y realidad*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.
- Departamento Nacional de Planeación. 1992. *Bogotá, problemas y soluciones*. Bogotá.
- Dickinson, Robert. 1961. *Ciudad, región y regionalismo*. Ed. Omega. Barcelona
- DAPD. 1999. “Plan de ordenamiento territorial. Proyecto de acuerdo”. Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá.
- . 1999a. *Plan de ordenamiento territorial. Documento técnico de soporte*. Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá.
- EPAM Ltda. 1992. *Perfil ambiental de Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá-Misión Bogotá Siglo XXI.
- Faissol, Speridiao. 1975. *Urbanização e regionalização*. IBGE.
- Fernández, Guel J. M. 1997. *Planificación estratégica de ciudades*. Ed. Gustavo Gili. Barcelona.
- Jonson, James H. 1987. *Geografía urbana*. Oikos-Tau. Barcelona.
- Lavasse, Jean. 1983. *L'organisation de l'espace*. Hermann Editeurs. Paris.
- Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. 1999. *El precio del suelo urbano en Bogotá. 1998*. Bogotá.
- Ministerio del Medio Ambiente. 1999. “Resolución No. 583 del 23 de julio de 1999”.
- . 1999a. “Resolución No. 1153 del 15 de diciembre de 1999”.
- . 2000b. “Resolución No. 0475 del 17 de mayo de 2000”.
- Misión para la definición de lineamientos de política para el desarrollo integral de la sabana de Bogotá, 2000. “Concepto del Panel de Expertos sobre la expansión urbana en el borde norte, con dos mapas”. Ministerio del Medio Ambiente.

- _____. 2000. "Documentos producidos por el Panel de Expertos sobre la expansión urbana en el borde norte". Ministerio del Medio Ambiente.
- Misión Bogotá Siglo XXI. 1993. *Estudio prospectivo de vivienda*. Granahorrar.
- _____. - Alfonso Pérez Preciado. 1995. *Perfil ambiental de Santafé de Bogotá*. DAMA, Fonade-DNP, Granahorrar. Bogotá
- Monod, J. et De Castelbajac, Ph. 1971. *L'amenagement du territoire*. Presses Universitaires de France. Paris.
- Salmona, R. y Jaramillo, R. 2000. "Primera aproximación al debate de cuestiones clave en las relaciones Bogotá-Sabana". Documentos del Panel de expertos sobre la sabana. Ministerio del Medio Ambiente.
- Schjetan, M., Calvillo, J., Peniche, M. 1997. *Principios de diseño urbano-ambiental*. Árbol Editorial, México, D.F.
- Stuart, Chapin F. 1977. *Planificación del uso del suelo urbano*. Oikos-Tau. Barcelona.
- TEA Ltda. 1999. "Actualización de la proyecciones de la demanda de agua. Producto No. 7. Resumen Ejecutivo". EAAB-ESP.
- _____. 1999a. "Distribución de la población y las viviendas con el escenario POT. Informe Final. Diciembre 1999". EAAB-ESP.



Capítulo 2:
EL PANEL
DE EXPERTOS
Y LAS RELACIONES
DE BOGOTÁ
CON SU REGIÓN

Primer ejercicio de formulación de escenarios futuros. Misión de Estudios de la Sabana

LUIS MAURICIO CUERVO

PREÁMBULO

Los ejercicios de prospectiva y el enfoque estratégico de la planeación regional y urbana aparecen con la necesidad de suplir algunas de las graves deficiencias de las formas de planeación prevalecientes hace unos 20 años. Los primeros se relacionan con las formas de manejo y “manipulación” del futuro, y las segundas con la gestión del presente.

La planeación de posguerra desarrolló herramientas de proyección del desarrollo futuro basadas en el uso de modelos de ecuaciones simultáneas. Las proyecciones se utilizaron para estimar las necesidades de infraestructura, vivienda y servicios sociales, y los modelos de ecuaciones simultáneas permitieron resolver satisfactoriamente las interrelaciones múltiples en variables clave para definir no uno sino diferentes escenarios de proyección. Así, se contó con una herramienta para definir la tendencia más probable, fijar las exigencias en materia de gobierno y ajustar las proyecciones a posibles cambios en el comportamiento de las variables paramétricas.

Esta forma de trabajo se hizo obsoleta debido a la situación creada por la crisis económica de los años 1970 y los cambios estructurales de los años 1980 y 1990. La certidumbre cedió paso a la incertidumbre, y los componentes del sistema dejaron de sostener relaciones estables, enmarcables en modelos lineales, y empezaron a experimentar cambios imprevisibles, abruptos y transformaciones incluso en las relaciones funcionales más básicas. La “gestión” y manejo del futuro en la planeación regional y urbana debió adaptarse a las nuevas circunstancias y generó metodologías y herramientas de trabajo como la prospectiva, inicialmente basada en conceptos de expertos respecto de tendencias probables y deseables de sistemas particulares, llámeseles ciu-

dades o regiones. Con estas herramientas se sacrificó la precisión técnica de los modelos de ecuaciones simultáneas pero se amplió el número de variables consideradas y de formas de combinación y relación entre las mismas. En otras palabras, para incorporar la incertidumbre como nuevo parámetro de la previsión, se dio mayor cabida a la intuición del observador experto, sacrificando la exactitud del modelo lineal de ecuaciones simultáneas.

Estos desarrollos de la prospectiva convergieron en algún momento con las aplicaciones de la planeación estratégica a las ciudades y las regiones, y se adaptaron al nuevo contexto impuesto por ellas. Puede decirse que la planeación estratégica respondió también a la necesidad de introducir la incertidumbre como parámetro de la previsión a través de la introducción de sistemas de intervención flexibles, adaptables, con capacidad de respuesta al siempre cambiante entorno, sin renunciar a la búsqueda de metas de largo plazo. Adicionalmente introdujo prácticas abiertas y participativas de diseño de objetivos, misiones, visiones orientadoras del desarrollo, con el fin de generar apropiación social y garantizar el compromiso de actores públicos, privados, comunitarios y mixtos. En estas condiciones, los ejercicios de prospectiva adquirieron una dimensión adicional: la de alimentar la construcción de imágenes colectivas del desarrollo, capaces de movilizar los más variados esfuerzos sociales e individuales. Se ampliaron así a públicos más amplios, y además de incorporar la intuición del observador experto introdujeron la percepción del sentido común del ciudadano corriente y del grupo de interés organizado.

En síntesis, ¿qué podría y debería esperarse de un ejercicio de prospectiva formulado por un grupo de observadores expertos como es el conformado por la Misión de Estudios de la Sabana? Primero, alimentar el debate público a través de la formulación de un conjunto de escenarios probables basados en la operación de las tendencias presentes, y segundo, introducir escenarios deseables producto de la combinación de la intuición del experto y los anhelos del ciudadano. En cualquiera de estos dos casos, más que agotar un procedimiento debe tenerse presente que debe ser el inicio de estudios, debates e iniciativas de política encaminados a modificar, reforzar o darle cuerpo a algunas de las ideas planteadas.

LAS TENDENCIAS ACTUALES DE DESARROLLO DE LA SABANA

En este primer párrafo intentará responderse en qué estamos, por qué y hacia dónde vamos si las tendencias presentes se prolongan hacia el futuro. Se hará referencia, no sistemática, a los parámetros clave conjuntamente acordados por el grupo de la Misión en la sesión del 5 de abril de 2000. Estos parámetros son: demográfico, jurídico-político (arreglos normativos e institucionales para la planeación y la gestión local-metropolitana), violencia y paz, crecimiento económico, espacial (patrones de asen-

tamiento), inserción internacional (competitividad), social (bienestar), recursos naturales.

En qué estamos a nivel regional: Los estudios de Fase 11 a mediados de los años 1970 preveían para el año 2000 un volumen de población asentado en la Sabana muy superior y una extensión de la ciudad considerablemente mayor, de tres o cuatro veces la extensión actual. Vale pues empezar interrogándose el porqué de esta situación para identificar las razones intencionales e involuntarias explicativas de este resultado.

El porqué: El primer gran cambio fue la celeridad con la que se produjo la transición demográfica en el país en general y en la ciudad en particular que contribuyeron a disminuir los dos factores de expansión poblacional de la ciudad como son el crecimiento natural y la migración. En segundo lugar, aunque Bogotá creció a mayor ritmo que el país y el resto de ciudades grandes, se ha preservado la existencia de varias cuencas migratorias regionales con diversos nodos urbanos sin dar lugar a una ampliación ilimitada de la cuenca migratoria de Bogotá. Desde este punto de vista, Bogotá es preponderante pero no da signos de convertirse en ciudad primada o macrocefálica. En tercer lugar, las migraciones internacionales hacia Venezuela, los USA y Ecuador aliviaron la presión del crecimiento demográfico nacional, urbano y bogotano en particular. Esta combinación de tendencias dio lugar a un decrecimiento considerable en los ritmos de expansión demográfica bogotana con un impacto significativo en la disminución de la cantidad de residentes reales en la ciudad.

La segunda variación se relaciona con los patrones de asentamiento imperantes en la ciudad. En los años 70 se daba un crecimiento alargado de la ciudad con índices de densidad muy bajos y una escasa presencia de la vivienda multifamiliar. La variación se dio en el sentido de la compactación de la ciudad, en forma de media naranja, de densificación y de aumento considerable en la presencia de viviendas multifamiliares en altura, especialmente. Estos resultados son el fruto de políticas explícitas en este sentido, sumadas a la presencia de impactos no buscados en otras áreas de operación de la ciudad.

En primer lugar, no debe desconocerse que Bogotá ha hecho un esfuerzo por controlar su expansión física y evitar la “invasión” de la Sabana. Debe mencionarse que en el discurso político, especializado e incluso literario y periodístico sobre la ciudad se comparte el imaginario de la Sabana como paisaje y escenario natural a ser preservado como parte del patrimonio histórico. Este discurso ha alimentado la toma de decisiones favorables al control de la expansión física de la ciudad. Algunos ejemplos: la prioridad dada a Ciudad Bolívar como zona de expansión popular urbana recoge en alguna medida la necesidad de dar cabida al crecimiento urbano dentro de los límites del Distrito, independientemente de si se ha hecho o no adecuadamente; la desregulación de los usos del suelo existente desde finales de los 70 y reafirmada a finales de los años 80 dio lugar a una densificación acelerada de ciertas zonas de la ciudad, especialmente su corredor centro-norte, hoy conocido como centro expandido; la provisión de agua potable

por parte de la EAAB se utilizó como presión para controlar el crecimiento de la ciudad por encima de las cotas y los perímetros establecidos (esto último no significa que se haya sido totalmente exitoso; solamente que sin la presencia de esta política la expansión hubiera sido distinta); también la provisión de agua se limitó durante mucho tiempo a los municipios del occidente de la Sabana y contribuyó a contener parcialmente su expansión (apenas se construyeron las conducciones matrices hacia el occidente se vio una aceleración del crecimiento urbano de estos municipios).

En segundo lugar, hay un conjunto de factores no buscados que contribuyeron a configurar la ciudad y la región de hoy. El sentimiento de inseguridad aceleró un cambio cultural en los hábitos residenciales de clase media y alta hacia una mayor preferencia por la vivienda en edificios de apartamentos y en conjuntos cerrados con vigilancia y servicios colectivos. La precariedad vial, en mantenimiento y obras nuevas, contuvo la expansión suburbana por su alta incidencia en el alargamiento de los tiempos y condiciones de desplazamiento cotidiano; se estimuló así la densificación del corredor centro-norte arriba mencionada. La prosperidad de actividades agroindustriales como el cultivo de flores contribuyó a mantener un alto precio de la tierra agrícola y desestimuló parcialmente la expansión física hacia los bordes de la ciudad y los municipios aledaños. Las precariedades en prestación de servicios públicos y transporte regional han disminuido el atractivo de convertir a los municipios de la Sabana en ciudades dormitorio (ha disminuido la fuerza de esta tendencia, no la ha evitado). La modificación permanente de los barrios populares en sentido de su densificación y capacidad de alojamiento de nuevos habitantes, a través de la multifamiliarización de la vivienda, han convertido estos centros en zonas de alojamiento con una gran flexibilidad y capacidad de soporte poblacional. En fin, puede decirse que la precariedad no tiene únicamente impactos negativos; sino que en este caso los ha tenido positivos por contribuir a contener y compactar el crecimiento de la ciudad.

Cambios recientes en las tendencias: En los últimos diez años han venido apareciendo algunas tendencias nuevas que han transformado el panorama e introducido variaciones al escenario general de compactación y densificación. Primero, la calidad de las vías nacionales que atraviesan la ciudad ha mejorado considerablemente y estimulado la expansión residencial y económica de los municipios de la Sabana: la ampliación de la salida a Facatativá, la ampliación de la Autonorte hasta Tocancipá, la ampliación de la salida a Medellín por La Vega. Segundo, la disminución en los promedios de consumo de agua en Bogotá han creado la posibilidad de venta del servicio a los municipios aledaños y ha dado lugar a ampliaciones considerables hacia el occidente y el norte de la Sabana. Tercero, las mejores condiciones de mantenimiento vial urbano, la ampliación de algunas vías, los controles al vehículo privado como el pico y placa y las expectativas de metro, Transmilenio, ALO y tren de cercanías han podido mitigar los efectos de la congestión, generar expectativas nuevas y estimular la expansión suburbana.

Otras novedades pueden contribuir a desestimular la expansión metropolitana y suburbana. El mejoramiento en la calidad del espacio público aumenta el atractivo de quedarse en la ciudad. Las tutelas y otras formas de resistencia normativa y ciudadana han evitado la desordenada conversión de barrios residenciales en comerciales y disminuido la tendencia a expulsar población media y rica hacia los extramuros. El éxito de operaciones como Ciudad Salitre han permitido densificar la ciudad de una forma más amable y generar polos internos atractivos. Es probable que proyectos como Tercer Milenio puedan llegar a generar expectativas semejantes. Finalmente, la inseguridad rural desestimula el traslado hacia zonas rurales del área de influencia de Bogotá.

LOS PELIGROS DE LAS TENDENCIAS ACTUALES

Las tendencias actuales representan una serie de peligros que se pueden resumir en una gran *paradoja de gobernabilidad local-metropolitana*. Esta paradoja puede sintetizarse en una sola y muy simple frase: las mejores condiciones de gobernabilidad presentes en la Bogotá de hoy están removiendo la precariedad como factor de protección ambiental y mitigación a la expansión metropolitana. En la medida en que la gobernabilidad distrital siga aumentando, como es deseable, sin un mejoramiento proporcional de la gobernabilidad de los municipios del área de influencia de Bogotá y sin la creación de herramientas de concertación intermunicipal, se generarán tendencias indeseables en lo ambiental y lo social, tanto en los ámbitos municipal como regional.

Las tendencias imperantes en los sectores vial, de transporte y de provisión de agua pueden jugar un rol preponderante en la definición de las tendencias de desarrollo futuro de la ciudad en el sentido de *disparar las expectativas económicas y residenciales de localización suburbana y metropolitana*. En efecto, los muy deseables proyectos de Metro, Transmilenio y eventualmente Tren de Cercanías mejorarán las condiciones de acceso a la ciudad desde los municipios del área de influencia y podrán disparar la demanda por espacio residencial y económico en los mismos, acelerando probablemente el proceso de metropolización. Los excedentes en la producción de agua potable en la ciudad han generado desajustes financieros en la EAAB, ante los cuales se ha respondido a través del aumento de las tarifas en Bogotá (factor de expulsión) y de mayores ventas en bloque a los municipios de la Sabana (factor de atracción): se podría estar produciendo un escenario de *dumping* en el agua potable.

Este mejoramiento en las condiciones viales y de transporte urbano en Bogotá es del todo conveniente y no es mi pretensión ponerlas en duda o enjuiciarlas. No obstante, si ellas se producen en un escenario de debilidad de los gobiernos locales de la Sabana y de descoordinación metropolitana, se producirán probablemente resultados indeseables de expansión acelerada del espacio residencial y de las actividades

económicas en ausencia de un plan de conjunto que garantice adecuados resultados en términos de eficiencia, competitividad, sostenibilidad ambiental y bienestar general de la población.

PREFIGURACIÓN DE UN ESCENARIO DESEABLE PARA LA REGIÓN Y ALGUNOS DE SUS COMPONENTES FUNDAMENTALES

Una primera visión de la Sabana de 2030

- Región funcionalmente integrada a través de un sistema de autopistas o vías expresas rápidas y trenes eléctricos interconectados en sentido radial, del centro a la periferia, y perimetral, en sentido periferia-periferia, con varios círculos concéntricos.
- Estructuralmente organizada de forma plurinuclear en donde el empleo y la vivienda no se concentren exclusivamente en el centro de Bogotá sino se distribuyan entre los diferentes núcleos urbanos de la sabana. Se espera que como conjunto siga conformando una estructura económica diversa no especializada, aunque se espera también que cada uno de sus componentes tenga una vocación económica relativamente definida y sostenida en su eficiencia y competitividad gracias a las estrechas relaciones sostenidas con el resto del sistema económico metropolitano.
- El centro expandido de la ciudad deberá concentrar las actividades terciarias superiores, culturales y de turismo ilustrado, apoyado en una mayor dispersión de actividades industriales y agroindustriales en toda el área metropolitana. Ciertas funciones metropolitanas deberán asentarse en los municipios de la Sabana, tales como centros de acopio y almacenamiento, terminales de transporte de pasajeros y de carga terrestre nacional-internacional, facilitando la operación de actividades industriales y agroindustriales en los alrededores y aligerando el tráfico urbano de vehículos pesados.
- Los núcleos urbanos de la Sabana deberán desarrollar esquemas de asentamiento residencial de alta densidad multifamiliar con espacio público, comercial y de servicios de alta calidad, con un alto control sobre el desarrollo de asentamientos suburbanos e incentivos y controles claros en el sentido de la protección de bosques, grandes parques metropolitanos y reservas de fauna y flora.
- Un núcleo urbano central, actual Distrito, con tres grandes subcentros tecnopolitanos, Puente Aranda, La Floresta y Cazucá-Bosa, con actividades industriales de alta tecnología, un alto componente de investigación y una muy estrecha vinculación con las actividades de investigación de las universidades y centros de investigación privados, mixtos y públicos; tres (centro, norte y suroccidente) grandes distritos comerciales con un extenso sistema de vías peatonalizadas, transporte

circular y radial basado en tranvías eléctricos, con una intensa actividad cultural en términos de museos, salas de exposiciones, comercio especializado, restaurantes con amplio espacio libre y áreas verdes con intensa actividad en conciertos, teatro, poesía y deportes urbanos; tres grandes distritos de negocios con alta concentración de edificaciones en gran altura, equipamiento sofisticado en telecomunicaciones y servicios hoteleros y turísticos, edificios de vivienda, con un generoso sistema de espacios abiertos de circulación peatonal, de comercio callejero y centro de actividades culturales en los fines de semana.

- Un sistema de gobierno descentralizado en las funciones de regulación y control del espacio público y los usos e intensidades del espacio construido, vigilancia y seguridad ciudadana, mantenimiento de parques, vías locales y paisaje urbano; centralizado en el manejo del transporte, vialidad y servicios públicos domiciliarios; concertado en las áreas del ordenamiento territorial, conservación ambiental, producción de vivienda de interés social y espacio público y equipamiento metropolitano, con elección directa de alcaldes locales, prefectos distritales e indirecta de un concejo metropolitano de concertación y gestión de asuntos metropolitanos.

Primera aproximación al debate de cuestiones clave en la relación entre Bogotá y la Sabana

ROGELIO SALMONA
RAÚL JARAMILLO

Empezamos por reconocer que hemos aprendido mucho de las lecturas y reuniones de estas sesiones del Panel, aun cuando no hemos avanzado en discutir criterios de solución frente a varios de los problemas cruciales. De una parte, porque documentos, estudios y expositores, por lo general, han sido hábiles en diagnosticar y más bien pobres o abiertamente elusivos en proponer salidas. De otra parte, porque el grupo de expertos no desata aún un método de enriquecimiento grupal del debate, asumiendo los riesgos mínimos de discrepancia que deben aflorar tarde o temprano.

Como suele suceder, quien reconoce ignorar una enorme cantidad de temas puede ser el mejor candidato a abrirle camino a la discusión. En nuestro caso, con toda desprevenición deseamos compartir nuestro estado actual de incertidumbres funcionales; así que es necesario empezar por poner en lista lo que sale en limpio de la agenda del Panel, para ordenar las ideas básicas.

En primer lugar, hay que considerar los asuntos concretos que piden pronunciamiento del Panel. Mirando en una perspectiva a treinta años –horizonte reajustado por Mauricio Cárdenas–, y formulando varias alternativas de escenario, se nos ha pedido conceptuar acerca de:

- Lo ambiental.
- La ubicación –y viabilidad– de la nueva vivienda de estratos 1, 2 y 3.
- Las discrepancias entre la Corporación Autónoma Regional, CAR y el Plan de Ordenamiento Territorial, POT de Bogotá en torno a la zona norte.
- El *desideratum* institucional de una fórmula de gestión metropolitana o equivalente para el ordenamiento y manejo de la ciudad-región.

En segundo lugar, se presentan otros asuntos que condicionan el cómo abocar las soluciones. Así, para enfrentar los cuatro temas anteriores existen otras carencias fundamentales que es necesario suplir, a falta de precedentes fiables, o resolver por vía de consenso. Entre ellas:

- La falta de una visión de futuro –*que es más aguda porque no tenemos siquiera una visión del presente*– compartida y realista por parte de los actores envueltos, visión que ni el POT ni los estudios más difundidos aciertan a dar. Se trata de responder a la pregunta de cómo construir un modelo que acepte el conflicto, lo potencie positivamente y evite quedarse en rondas teóricas o parciales.
- *La viabilidad política y la gobernabilidad al momento de poner en marcha lo que el Panel recomienda, y cómo actuar ante la suplantación de vocerías comunitarias.*

En suma, son seis puntos que condensan, a nuestro modesto entender, lo que nos proponemos revisar. Sin embargo, no se nos ocurren sino unos pocos atisbos de cómo resolver algunos, pero así y todo, nos atrevemos a lanzar algunas reflexiones un poco más allá del plano académico, para que cada uno de ustedes se sienta autorizado a contradecir.

LO AMBIENTAL

Es un campo muy especializado, por lo que cedemos la iniciativa de una propuesta a Julio Carrizosa, Thomas van der Hammen y Manuel Rodríguez, miembros del subcomité respectivo. Pero nos gustaría conocer ideas respecto a tres asuntos en los que la opinión no es estrictamente científica, sino anterior:

- 1- El POT dice estar de acuerdo en proteger la estructura ecológica básica de la Sabana y la CAR también. El Panel va por lo mismo. La discrepancia parece estar entonces en que nadie la tiene definida, de manera que la Misión espera aportar conocimiento en esa dirección, ¿es así?, ¿o la discrepancia es conceptual entre lo que el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), el POT y la CAR entienden por estructura ecológica básica? O, en fin, ¿existe duda acerca de si lo que los dos primeros dicen proteger no será protegido? Si es lo primero o lo segundo, el plano que se está elaborando con los expertos dirigidos por Van der Hammen cumple el objetivo, sin necesidad de ir mucho más allá. Si es lo tercero, la pregunta que surge es: ¿Vamos a oír a las contrapartes, Planeación Distrital, el DAMA y la CAR, o nos vamos a pronunciar sin más elementos de juicio?
- 2- Aparte de definir la *estructura ecológica* básica en una cartografía acogida por el Panel, es posible que las contrapartes quieran ir más allá. Consideramos que debemos ponernos de acuerdo en *hasta dónde*. Hay mucha agenda abierta en este ámbito: defender lo que resta del bosque primario y secundario; asegurar la

conexidad y un balance hidrológico entre las fuentes de la vertiente oriental, humedales, quebradas, ríos sabaneros y aguas subterráneas; pronunciarse a favor de una determinada manera de enfrentar la recuperación del río Bogotá; proteger cuencas y microcuencas; definir en el POT corredores biológicos que atravesarían la Sabana de oriente a occidente para restaurar los interflujos de biodiversidad; crear franjas o cordones verdes en toda la ciudad sobre los márgenes de las quebradas; restringir la construcción de grandes vías en piedemonte y sobre los sitios de recarga de los acuíferos; o ir todavía más lejos, tratando de recuperar parte de lo que ya fue gravemente intervenido. Son subtemas bastante más complejos que un mapa y van a demandar mucho trabajo, dado que comportan implicaciones muy serias en las agendas de las instituciones y en los presupuestos.

¿Está el Panel de acuerdo en pronunciarse sobre cada cosa? No tratamos de oponernos a cualquier pronunciamiento. Lo que decimos es que si va a haberlo en esos y en otros casos igual de específicos, necesitaríamos al menos conocer los otros puntos de vista.

- 3- La creación de nuevas áreas de protección debe sopesarse en función de su viabilidad. Sólo hablar de las dos franjas de dos kilómetros de ancho que se sugieren entre los cerros orientales, el río y los humedales hasta La Conejera y los Cerros de Suba, que todos consideramos muy deseables, significa no menos de dos mil hectáreas de Sabana. A precios comerciales muy conservadores, podrían valer hoy cerca de \$120 millones promedio por unidad. Eso representaría alrededor de \$240 mil millones, sólo en adquisiciones, más los cerramientos y las obras mínimas de protección, a los cuales habría que agregar la guarda posterior.

Si la posición es que, además, hay que eliminar los pavimentos y levantar del piso las vías que las crucen –la autopista, la carretera central del norte–, necesitaríamos ocho o diez kilómetros de viaductos, que tienen un costo impensable. Y estamos hablando de una sola de las muchas medidas por tomar. (Entre otras cosas, no lo hemos oído plantear, pero nos parece que el argumento debería replicarse para franjas similares del costado sur de la ciudad).

Esos niveles de inversión se salen de marcos presupuestales realistas a corto y mediano plazo, por más voluntad política que se consiga. Como inversión ecológica arriesgan a complicar la viabilidad de otras grandes obras en curso, como la descontaminación del río. Por eso, nos parece más sensato que en lugar de adquirir los predios, ensayar para este problema concreto –por primera vez– la fórmula de *transferencia de derechos* de construcción, manteniendo la tierra en su tenencia actual y sujetándola a un *non edificandi*, liberada de prediales. Una ventaja

adicional es que los dueños no quedan exentos de la obligación de defender la propiedad de invasores.

Pero se entiende que, a cambio, estaríamos muy lejos de hacer de esas franjas áreas de total *intangibilidad*: habría ahí lo que hay hoy: campo abierto, algunas casas, algo de bosque. A lo más se podrían sacar algunas actividades extractivas o similares y reforestar. Cada franja de protección necesitará entonces de un plan de manejo, donde los residentes y propietarios se obliguen a cuidar y mejorar el entorno y vigilen los usos que terceros puedan intentar en contravención.

En cuanto a los viaductos, quedarían como tarea por adelantar en veinte años o en la próxima generación, cuando el río mismo no sea como hoy otra barrera biótica.

Vivienda para los estratos 1, 2 y 3

Creemos que hay un aspecto capital de la cuestión, y es que varias premisas estructurantes de una política de vivienda han pasado sin debate, y se están quedando en el Panel como puntos de partida indiscutibles. Y son hartamente discutibles. Quisiéramos referirnos a cuatro:

- 1- En el sentido de que la vivienda de estratos 1 y 2 no es técnica ni económicamente solucionable. Con ello se trata de explicar el que no se le reserven zonas de posible implantación en los POT de Bogotá ni de los demás municipios, ni se planteen redes de servicios domiciliarios ni vías para esos estratos. Y, por eso, *este que es el problema central de la expansión urbana queda a la suerte de los urbanizadores piratas y las invasiones espontáneas*, con una suerte de resignación por parte de las autoridades de Planeación.
- 2- Que la vivienda de interés social por razones técnicas y económicas tiene que desarrollarse, necesariamente, en un solo piso, por lo que demanda superficies enormes.
- 3- Los intentos de redensificar ciertos sectores de la ciudad vieja para ubicar allí vivienda de interés social son desestimables, por razones de costos. Por tanto, el banco de tierras se planea para adquirir únicamente zonas nuevas.
- 4- Supuestamente no existen constructores privados interesados en proveer soluciones a los estratos inferiores, y que la vivienda progresiva es una fórmula

aceptable que, además, representa un filón de riqueza social y espacial, pese a sus defectos estéticos.

A nosotros nos parece que las cuatro son afirmaciones apenas parcialmente ciertas, mal apoyadas y que, de continuar siendo repetidas sin debate, pueden seguir llevando la ciudad, eternamente, a equivocaciones garrafales. Estos son nuestros argumentos:

Respecto a la primera, nos parece que el problema de la vivienda de estratos 1 y 2 debe resolverse si se quieren defender el *Estado social de derecho*, la constitución, la búsqueda de la paz y todo el discurso político, pero sobre todo, si queremos un país decente. Para ello tiene que ser abordada con subsidios no sólo en dinero para construir –dispensado en teoría por la Nación–, sino en una porción del costo de la tierra, de la que no están exentos de participar los municipios y distritos como en cualquier lugar del mundo. Metrovivienda va a contribuir a solucionar una parte, en una franja de precios que va de los \$16,5 millones en adelante, o sea, en la frontera de la clase media baja.

A más de subsidios, la vivienda popular requiere mucha más ayuda en diseño, planeación y, sobre todo, en *gestión comunitaria*, que la que se le ha venido dando. De hecho, desde hace mucho tales ayudas son apenas teóricas, porque los subsidios, muy manipulados al parecer, se centran en los estratos de *clase media-media y media-baja como ya se ha dicho, y es toda una paradoja que las ayudas del Estado dejen por fuera, justamente, a la población más necesitada*.

Si, en todo caso, los diagnósticos coinciden –todos– en que normalizar los barrios de invasión está resultándole a Bogotá más costoso que dar soluciones nuevas –y aún así, los barrios *normalizados* siguen siendo entornos malos desde el punto de vista ambiental, urbano y social–, la decisión es clara: es más económico ayudar a proveer vivienda digna hoy que arreglar los entuertos de la piratería mañana. Se trata entonces de anticipar recursos a gastos que de todas maneras algún día habrán de afrontarse. O sea que, en teoría, sería tan legítimo endeudar al Distrito en proyectos de vivienda social racionales como en los ensanches del acueducto.

Volver a asumir como un deber público la solución de vivienda social comporta el riesgo de generar expectativas a nuevas migraciones atraídas por esos planes, asunto que sólo podrá evitarse si se adoptan políticas de conjunto para adelantar planes sincrónicos en los municipios de la periferia, involucrando desde luego a la Nación como primer árbitro-estratega, en tanto nadie más puede serlo mejor para buscar estrategias de retención de campesinos en el campo. Afortunadamente para Bogotá, la presión migratoria viene en descenso.

De otra parte, para los estratos de menores ingresos la vivienda no es un producto que pueda –ni deba– adquirirse por un acto instantáneo, como quien compra un televisor, sino en un proceso más lento y *formador de comunidad*, que comprometa a los potenciales adquirentes entre sí y con mecanismos de acción social no necesariamente provistos por las entidades financieras ni por los constructores comerciales

—que ni saben de eso ni lo sienten como un deber—. Por lo cual es una tarea que deberían reasumir el gobierno, las cajas de compensación familiar, las cooperativas y las ONG, algunas de las cuales conocen bien del problema —fundaciones Colmena y Minuto de Dios, por ejemplo.

En cuanto a la segunda, nos parece también que las viviendas unifamiliares, que son la determinante de lotear y construir en un solo piso para darle a los compradores la opción de crecer más tarde en altura, *no son la única ni la mejor solución*. De hecho, cada vez lo son menos, en tanto los loteos actuales no dan siquiera cabida a un desarrollo progresivo medianamente racional: son como ratoneras.

En cambio, hay experiencia muy útil en el mundo en materia de conjuntos de vivienda social —tipo inquilinato, moderno y planeado— donde las soluciones para estratos 1 y 2 podrían ser abordables en varios pisos, sin ascensor, con servicios comunes de teléfono, duchas, lavadero y patio de ropas, con sala común y zona adaptable al modelo de madres comunitarias, donde veinte metros cuadrados de privacidad no son carcelarios —como sí lo son en las demás soluciones, especialmente para los niños—. Resultan, además, infinitamente más formadores de sociedad. Si a ello se agregan menor peso en expansión urbana, mayor cercanía a los subcentros, a escuelas y sitios de trabajo, menos costos invisibles por redes de servicios y en otros costos sociales, etcétera, no se ve por qué no trabajar a fondo en este tipo de solución.

Se dice que el mercado bogotano tiene en el desarrollo progresivo una especie de espejismo cultural: nadie compra un apartamento en propiedad horizontal si por el mismo dinero puede comprarse una casa. No nos parece tan obvio, pero convengamos en que es una tradición de la clase media-baja. Convengamos también, recíprocamente, en que los estratos inferiores no tienen ni esa ni ninguna tradición distinta al hacinamiento en un cuarto de alquiler, sin servicios. Por otro lado, la propuesta que podría resultar de la nueva política no equivale al precio de una casa, sino que podría ser bastante inferior, como veremos en seguida.

Respecto a la tercera, varios especialistas en costos de construcción que hemos consultado sostienen que *es prácticamente igual construir uno o tres pisos de vivienda sin ascensor* cuando no hay problemas especiales de cimentación —en Bogotá podría decirse que la afirmación es válida para 90 por ciento de los terrenos—, por lo que el valor del suelo se minimiza y el de la cubierta también. O sea que *los multifamiliares pueden no sólo valer lo mismo por metro cuadrado, sino hasta 25 ó 30 por ciento menos*, caso en el cual lo que se ahorra en construcción puede servir para pagar un lote de más precio o unas áreas privada y comunal más amplias. Conocemos también análisis que podrían demostrar que el costo de financiar redes nuevas a la distancia de cualquiera de las áreas de expansión es tal que permitiría subsidiar la compra de lotes al doble de precio en los centros tradicionales.

En Bogotá caben proyectos masivos de multifamiliares en muchas zonas del centro: Plaza España, Sans Façon, Las Cruces, Puente Aranda o la zona por recuperar en

San Victorino-Santa Inés, por citar algunos. En esas zonas ya las cesiones tipo A no son un costo del proyecto, porque existen. (A propósito, el nuevo metroparque de San Victorino debería ser la réplica, en el sur, del parque del Country).

De otro lado, la vivienda de interés social (VIS) multifamiliar de mayor costo —áreas de 40 metros cuadrados de privacidad en adelante y mejores servicios comunales— es mucho más fácil de insertar a escala menor en predios libres o reciclables de vecindarios donde conviene acentuar procesos más policlasistas: Chapinero, 7 de Agosto, Normandía occidental, Alcázares, Modelia, Engativá, Belén, La Macarena, San Cristóbal, etcétera. También son soluciones más aceptables para los municipios vecinos que se han mostrado renuentes a destinar áreas para la VIS.

El distrito y los demás municipios, en todo caso, no pueden eludir la obligación de zonificar mediante los POT para la vivienda de interés social y en todos los estratos, como manda la ley.

Finalmente, respecto de la cuarta: planteado así ese nuevo esquema, ¿qué razón tendrían los constructores comerciales para no interesarse?

Pensamos, en fin, que la *vivienda progresiva* tiene virtudes sociales aparentes: un mecanismo de ahorro por inversión familiar en trabajo, un estímulo asociativo que coopera en mejorar los inmuebles. Pero tiene defectos también, sociales, urbanos y de otro tipo, muy severos, que hacen poco recomendable seguir estimulando indefinidamente ese modelo —salvo que se trate de desarrollo progresivo dentro de la vivienda solamente.

El desarrollo progresivo (DP), tal como se ha alentado hasta aquí, no construye ciudad: está siempre en obra, vive una ocupación vecinal inestable y conflictiva, toma dos y tres décadas para consolidarse y a veces no lo consigue nunca. Quienes logran densificar al máximo su lote venden la propiedad y se instalan a recomenzar otra vivienda en una zona nueva. Entre tanto, una generación entera o más crece en un medio socialmente hostil, antiestético, informe. El DP, por otra parte, no cumple jamás con especificaciones mínimas de sismorresistencia y genera riesgos incalculables para los habitantes, aun cuando no esté localizado en zona de riesgo —casi siempre lo está, por lo demás—. En fin, el DP trabaja sobre una premisa de inexistencia inicial y luego de sobrecargas inmanejables sobre las redes de servicios, más otra peor de insuficiencia progresiva de áreas verdes y zonas comunales. A la postre, cuando se llega a intervenir, es el más difícil de ordenar desde el punto de vista espacial, estético y jurídico.

cleos que lo permitan para que, a su vez, puedan demolerse otros para dedicarlos a espacio verde y a centros comunales. Esta es una tarea tan importante como el programa de mejoramiento de parques, y amerita una inversión siquiera del mismo rango: 500 millones de dólares durante la presente administración, según se dice.

Lo expuesto no lleva necesariamente a concluir que el desarrollo progresivo se deba eliminar de plano: al fin y al cabo es un hecho que se produce espontáneamente cuando se tolera, y más, cuando se estimula, como fue el caso de una ingenua política del BCH denominada “Plan terrazas”, hace algunos años. A nuestro juicio, cualquier proyecto de vivienda social en un piso necesita de controles posteriores mucho más estrictos a su crecimiento que los que Bogotá ha ejercido —o dejado de ejercer— en los últimos treinta años, y que el DAPD, por lo que se sabe, es incapaz de aplicar.

En resumen, creemos conveniente advertir que se trata de un sistema que se debe ir superando en la medida de lo posible, creando unos entornos de ciudad donde el desarrollo progresivo no sea necesario y no resulte fácil. Como corolario de este aspecto sugerimos que entre los estudios complementarios que se nos ha autorizado pedir, haya tres, con carácter realmente urgente:

- 1- Uno, ojalá muy breve, para apoyar un análisis de costos de vivienda más serio que el que nos han dado diversos voceros, que incluya costos sociales y de redes; que no se limite a mirar precios del mercado de oferta ni la contabilidad del constructor, sino también la carga de la ciudad, tanto financiera como ambiental.
- 2- Otro para explorar unos cuantos diseños prototipo de vivienda comunitaria, en tres pisos, para estratos 1 y 2, con o sin divisiones dentro de las unidades y con espacios comunales dignificantes y generadores de espíritu comunitario.
- 3- Un tercero, ya sugerido, de aforar con ayuda del DAPD y de Metrovivienda la capacidad de la ciudad de redensificarse, para no crecer en superficie sino lo que resulte estrictamente indispensable. *Si ganamos con ese aforo 30 por ciento de los cálculos de necesidades, como esperamos, creemos probable tener resuelta la mitad del problema de dónde localizar la expansión.*

En todo caso, nos parece que el POT de Bogotá tiene una falla esencial en no haber hecho esa evaluación, y debe corregirse, junto con la zonificación por estratos.

LA ZONA NORTE, CONFLICTO CAR-POT

Nos parece que desde el punto de vista de usos del suelo la sustitución que provoca la expansión urbana en el norte es menos grave de lo que se cree. Ya las tierras libres

entre La Cita y La Caro no tienen otro uso que el engorde: ahí no se cultiva, no hay ganado, no pasa nada nuevo que no sea el aparecer de nuevas canteras, parcelaciones de clase alta o instalaciones de industria ligera que esperan trasladarse cuando haya un urbanista que compre.

Desde el punto de vista ambiental, es tal vez la única zona que resiste extracostos por la preservación, y acepta con facilidad franjas verdes, protección de las laderas y lo que se le imponga, salvo ser demasiado restrictivos en vialidad.

Consideramos que en concordancia con otras recomendaciones el POT debe cumplir también allí, como en el resto de la ciudad, la obligación legal de reservar zonas asignadas a viviendas de estratos medios y bajos, por dos razones: ni social ni políticamente, pero tampoco desde el punto de vista urbano, conviene la elitización tolerada en toda la tierra disponible en la zona norte, entre otras razones porque eso contribuye a mantener las expectativas de precio en los topes máximos del mercado. Y además, es claro que si la ciudad no prevé desarrollo normalizado para habitantes de ingresos medios y bajos, que la zona misma necesita para realizar infinidad de tareas, la única respuesta será el avance de invasiones sobre los cerros orientales, a un costo urbano, ambiental y económico mayor.

En las reflexiones anteriores hay una buena cantidad de aportes al tratamiento de los pendientes mayores del conflicto CAR-POT. Seguimos creyendo que es importante oír a las partes para que sea más perceptible que el Panel hace todo el esfuerzo de mantenerse equidistante de los intereses institucionales envueltos, y trata de dar lo mejor de sí para mediar en las soluciones.

VISIÓN DE FUTURO Y ESCENARIOS

Una ciudad es, ante todo, un modo de vivir en aglomeración, en vecindario inmediato, en lugar del habitar disperso en el campo. Pero la aglomeración no exige el compromiso individual y colectivo, cultural, estético, ambiental y sobre todo *espacial*, de insertarse correctamente en la geografía del sitio, en el paisaje predominante, con el máximo rigor posible en el intento de conservar sus características mejores y hacer de ellas una especificidad, un carácter primario impreso a la ciudad y conductor del hecho urbano. Campo y ciudad tienen en ello un mismo compromiso, aunque a escalas diversas de intervención.

La ciudad demanda una segunda exigencia, lograr el respeto del vecino por el vecino y un entorno socialmente amable y creativo a todo el mundo: al habitante del lugar concreto y a quien transita o transcurre por él.

La arquitectura es el vehículo para lograr armonizar y optimizar las intervenciones que se traducen en espacialidad creada por el hombre, tanto en la ciudad como en el campo.

Con todo, el sueño de una ciudad como Bogotá, a treinta años de horizonte, puede variar de manera irreconciliable para cada grupo social, para cada estrato económico, para viejos y jóvenes, para quienes viven en zona plana o sobre el cordón de los cerros, para quienes nacieron en ella y para los inmigrantes y, en fin, para los que se proyectan en la tecnología del futuro o para quienes añoran el pasado. Esas diferencias no son solubles para el planificador urbano, aparte de que las soluciones del planificador rara vez se cumplen. *Pero de lo que se trata es de coincidir en algunas condiciones de sueño comunes a una mayoría.*

En Bogotá, la defensa de los cerros orientales; la recuperación del río Bogotá y de sus principales afluentes y humedales; conseguir vías de entrada, de cruce y de salida amplias y bien resueltas; disponer de un espacio verde sustancialmente mayor que el actual y bien repartido; encontrar más equipamiento para deportes cerca a la vivienda; disponer de un buen sistema de transporte masivo; ganar y poder hallar respaldo en las autoridades para la defensa del espacio público; proveer ámbitos peatonales y de ciclovía extensos y seguros, y una malla vial sin embotellamientos; eliminar las zonas vedadas, los cercos, las vías cegadas por guardias armados; descontaminar el aire y la vista; disponer de servicios públicos eficientes y baratos, y una docena o más de otros sueños del mismo género, son aspiraciones mayoritarias, sin duda. Y son sueños que podrían volverse realidad a mediano plazo con buenas normativas, buena planificación y correcta administración.

Si la ciudad consigue ser, además, bella, acogedora, amable, respetuosa de su patrimonio histórico, con habitantes cultos y hospitalarios, con un ambiente sano, con vecinos y autoridades solidarias, competitiva en su economía, entraríamos en terrenos de la Arcadia. Pueden ser más difíciles de lograr, pero si ingredientes como esos no se incorporan al sueño común, la sociedad se sentirá relevada de buscarlos.

Nos parece posible imaginar una ciudad en crecimiento lento a partir de un futuro relativamente próximo, digamos en 2006, y casi estabilizado, en el peor de los casos a partir de 2010, si la paz se da —y si no, ninguna planificación va a servir—. Y si el gobierno y la sociedad se empeñan en ocupar el espacio territorial colombiano de una manera más eficiente y más justa. Contribuye a ello el que los reordenamientos territoriales a escala municipal en todo el país habrán empezado a dar sus propios frutos.

Una reflexión más: los estudios dicen que desde hace cuatrocientos años la capital ha venido creciendo a la par con el crecimiento del Estado, y el Estado ya no crece o no debería crecer, según los politólogos de todas las corrientes.

Quisiéramos invitarles a mirar el futuro dentro de una realidad no catastrófica, en el que los propósitos de un sueño urbano colectivo no sean mera especulación.

LA ANTROPOMORFIZACIÓN, LA GOBERNABILIDAD Y LA METROPOLIZACIÓN

Hemos unido estos tres aspectos, porque van juntos en la coyuntura inmediata. Vamos a tratarlos en los siguientes apartados, interrelacionándolos:

Para que los resortes que han de determinar si lo que recomiende el Panel es un aporte verdadero al proceso y no ha de quedarse en mero insumo de ilustración, a todos nos preocupa la gobernabilidad y el costo/beneficio político de tomar medidas que apuntan a un futuro mejor, pero con altos sacrificios en el futuro cercano. Algunos expositores han hecho énfasis sobre la conveniencia de que el *vademecum* resultante del Panel no lo capitalicen quienes en la actualidad toman las decisiones. Para algunos de nosotros, en cambio, que los políticos capitalicen las decisiones es irrelevante –y más que irrelevante, inevitable–, si éstas son correctas. Si podemos contribuir a que lo sean, eso debería bastarnos.

Otra preocupación parecida es *dejar de oír* la equivalencia que el discurso político tiene de determinadas posiciones personales de concejales y alcaldes, cuando se las expresa como que “Bogotá piensa” o “Zipaquirá argumenta” o “Soacha estima” esto o aquello. En efecto, se trata de una extrapolación abusiva –y una antropomorfización, según el lenguaje de Paul Bromberg– pero no más que las que se oyen todos los días respecto de cualquier cosa.

A corto plazo, el primer problema que se plantea es armonizar los POT de Bogotá y de dieciocho municipios sabaneros, cuando los alcaldes, concejales, gerentes de empresas descentralizadas, la CAR y los consejeros de unos y otros se enfrascan en una maraña de conflictos que, al final, son solubles sólo por una pedagogía de acuerdos de consenso y mediante medidas técnicas que concilien las diversas posiciones. Siendo así, el papel del Panel es aproximarlas. Razón por la cual la equidistancia es un elemento esencial de nuestro trabajo.

A este respecto llamamos la atención del Panel sobre una reflexión del mismo ex alcalde Bromberg, en el sentido de que la negociación entre el distrito y los municipios sabaneros debe ser integral y *no puntual* o a tramos, porque con ello cada *mano* de cartas iría estrechando el margen de maniobra de la capital en lo que se mira como una partida de naipes. Nos parece un refinamiento de estrategia que puede tener validez para los negociadores eventuales, pero que se sale del marco de nuestras preocupaciones. Para el Panel, concertar los POT, la estrategia global de vivienda social, el manejo de la biodiversidad que aún subsiste, la recuperación del río Bogotá y la disposición final de las basuras son asuntos que deben concertarse cuanto antes, separada o conjuntamente, y las estrategias de negociación entre las partes son “harina de otro costal”.

Pero hay también otros problemas que pertenecen a la esfera de las pequeñas ambiciones individuales, en los cuales no están tan involucradas las comunidades

como quienes tienen o aspiran a *ganar* las esferas del poder o los contratos. En ese segundo plano el Panel es muy vulnerable, y aunque carece de herramientas de juego, no debería estar al margen de algunas estrategias para defender su rol asesor y su independencia. Además, allí hay un aprendizaje posible para incidir en conflictos institucionales, tema del día tan acuciante que hace de la administración del Estado un ajedrez cada vez más riesgoso y complicado. Es la razón por la cual *el Panel no es un mediador para impulsar la democracia participativa y la interlocución comunitaria, sino un cooperante en la mediación interinstitucional*. Cuando propusimos oír a los alcaldes nos referíamos a la autoridad municipal, no a un foro de vocerías comunitarias.

Aprender a mediar y a manejar también esa parte del conflicto, a veces menos noble, es tan imperativo como lo primero. El Panel tendría una razón adicional para justificar ese propósito: que el ministro y el director de Planeación Nacional propusieron crear una *red de paneles* similares para intervenir en situaciones análogas en todo el país.

Por eso nos parece urgente montar sobre la estrategia de los *sueños* compartidos y los escenarios a futuro un mecanismo de divulgación lo más ilustrador posible –efectista si se quiere–, para mostrar lo que la ciudad y la Sabana podrían ser si no se toman a tiempo las medidas correctas. Armar escenarios individuales en video, que puedan ser pasados por el Canal Capital y llevados a los municipios sabaneros para que los analicen las juntas de acción comunal, las escuelas y otros mecanismos de opinión, sería de gran ayuda.

Un tercer problema, de mucha envergadura, es abrirle camino a una figura institucional que integre los esfuerzos de planificación, las inversiones en infraestructura vial y de servicios, las políticas de ocupación del suelo, la protección ambiental, etcétera, como un *área metropolitana, una región metropolitana, una ciudad región, una simple asociación de municipios* o una figura innovadora en el modelo de división territorial colombiano. Todo lo que hemos oído al respecto a los conferencistas invitados por el Panel es bastante pesimista, y el argumento central es la falta de interés de asociarse con la capital por parte de los demás municipios, dada la experiencia de avasallamiento que la capital les ha impuesto por siglos y la pérdida de poder de los caciques locales que aquello implicaría. Lo que hace *inviabile* el sistema de *consulta popular* obligatorio y los pasos de aproximación entre las partes.

No nos hacemos demasiadas ilusiones en sentido contrario, pero vemos al menos tres salidas:

- 1- Aprovechar la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial que está a consideración del Congreso, a la cual le caben aún muchos ajustes, para incluir una propuesta con el máximo apoyo posible. Para el caso Bogotá-Sabana se plantea allí la fórmula de *región metropolitana*, que tiene resuelta una parte sustantiva de la viabilidad política: los municipios sobreviven, las alcaldías y concejos también. Sería

cuestión de apoyar la figura y esperar –o proponer– la reglamentación que dé pie a emprender el procedimiento.

- 2- Aprovechar la ley orgánica misma, cuya jerarquía es superior a la de aquella que dispone el requisito de la consulta popular, para decretar la figura ahí mismo respecto al caso de la región-Distrito Capital. Puede tener dificultades, pero el problema se ventilaría en una instancia de concertación en la que el peso de los políticos locales va a tener una incidencia mucho menor: el Congreso. Y el tamaño del problema lo amerita.
- 3- Si todo lo anterior fallara, queda el recurso de hacer la figura más sobre medidas, mediante una reforma constitucional, asunto que es posible ambientar con una buena estrategia de comunicaciones y agitación acerca de lo que se juega, pero tomaría mucho más tiempo.

Hemos abusado, tal vez, de la extensión, pero nos mueve la necesidad de afrontar pronto el debate que se nos encomendó. Quisiéramos finalmente hacer un llamamiento a nuestros colegas sobre un criterio que sería necesario saber distinguir –y precaver– al afrontar los distintos planos de las recomendaciones: *un despeje no afrontado entre la planificación especulativa hacia el deber ser ideal, y la planeación remedial y pragmática que trate de buscar lo mejor entre lo que es aún posible.*

Nos encantaría coincidir con ustedes en la segunda.

Primeros esbozos de escenarios para la Sabana de Bogotá

EDUARDO ALDANA VALDÉS

COMO QUIEN NO QUIERE LA COSA (PROYECCIÓN DE TENDENCIAS)

Las sucesivas administraciones distritales aceptaron como premisa que para frenar el crecimiento de la ciudad de Bogotá nada podían hacer. Esta firme creencia la extrapolaron en el sentido de suponer, erróneamente, que sus acciones tampoco podían acelerar su crecimiento. En el decenio 2000-2009 se invirtieron cuantiosos recursos para crear nuevas oportunidades de trabajo en la construcción de vivienda, de infraestructura vial y de servicios domiciliarios, y se promovió el desarrollo de una nueva ciudad en el norte, llevando el perímetro urbano hasta los límites con el municipio de Chía.

El auge de la construcción en el norte de la ciudad atrajo una voluminosa población de los estratos 1 y 2, que primero se asentó en las márgenes del río Bogotá y la parte superior de los cerros vecinos a Torca y después pasó el río e invadió los municipios de Chía, Cajicá y Tocancipá.

En esta primera década y en la siguiente, la Sabana de Bogotá incorporó cerca de cuatro millones de habitantes, como resultado de su crecimiento vegetativo y de las inmigraciones. Esta población se estableció en la mayoría de las zonas que se habían designado en el POT de 2000 como de protección y en los corredores viales que unían a Bogotá con las ciudades vecinas y que incluyeron, además de los tres municipios mencionados, a los de Mosquera, Funza y Madrid.

El gobierno nacional, presionado por una enorme población de bajos recursos para la cual ningún nivel de inversión social era suficiente y por las decisiones judiciales basadas en la ampliación los derechos tutelables, tal como el derecho a una vivienda

digna, no fue capaz durante estas dos décadas de compatibilizar la inversión social con el desarrollo económico y el crecimiento consiguiente del trabajo productivo.

La ciudad vio decrecer drásticamente la calidad de vida en estos veinte años. Fueron especialmente dramáticos los racionamientos de agua, que sólo se vieron aliviados por el reciclaje del agua utilizada y por un bombeo costoso desde el río Magdalena. En esas circunstancias, hubo vanos esfuerzos por atraer la inversión internacional y por mantener las empresas modernas que se habían creado en el siglo anterior. Después de 2020 empezó un flujo de emigración lento y débil, que equilibró la inmigración que se había reducido hacia el final de la segunda década del siglo XXI. Sin embargo, en las décadas de 2020 y 2030 el crecimiento vegetativo de la población llevó el perímetro urbano del antiguo Distrito Capital hasta Facatativá, Zipaquirá y más allá de Gachancipá.

JUNTOS PERO NO REVUELTOS (DEPARTAMENTOS METROPOLITANOS O REGIONES URBANAS)

En la distribución espacial de la población en el país durante la primera década del siglo XXI dos fuerzas poderosas empezaron a cumplir un papel cada vez más decisivo: los intereses de los dueños de la tierra alrededor de las grandes metrópolis¹ –Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla–, y el crecimiento de la población de los estratos 1 y 2, tanto por inmigración como por las tasas de natalidad relativamente altas de estos grupos sociales.

Estas fuerzas impulsaron el crecimiento rápido de los perímetros urbanos de las metrópolis mencionadas para acomodar un número cada vez más cuantioso de hogares, como resultado también de la disminución del número de personas por hogar. A esas tendencias se opuso una alianza heterogénea conformada por intelectuales, ecólogos, urbanistas, el sistema estatal de protección al medio ambiente, encabezado por el ministerio respectivo, y los miembros de numerosas organizaciones de carácter no gubernamental nacionales y, principalmente, internacionales. La preocupación fundamental de esta alianza era la preservación de nichos ecológicos capaces de revertir el gran daño que se le venía haciendo a la riqueza natural y asegurar el desarrollo sostenible de las regiones alrededor de las metrópolis.

Como resultado de las controversias, debates y diálogos fue tomando fuerza el concepto de departamentos metropolitanos, propuesto por el Panel de expertos en su informe de abril de 2000. Éstos consistían en ciudades y poblaciones cercanas, como las localizadas en la Sabana de Bogotá, pero interconectadas y diseñadas adecuadamente para soportar, de manera sostenible y en su conjunto, grandes poblaciones

1. Como decía alguien en 2000: el mejor negocio es convertir un minifundio rural en un latifundio urbano.

distribuidas por toda la región, a las cuales se ofrecían oportunidades de trabajo, educación y otros servicios. Se crearon entonces los dos primeros departamentos metropolitanos, el primero en la región comprendida por la Sabana de Bogotá y el oriente de Cundinamarca, y el otro en el cinturón caribe comprendido entre Cartagena y Santa Marta.

Cada departamento metropolitano, como los demás departamentos del país, estaba bajo la dirección de un gobernador. Sin embargo, las gobernaciones se habían reformado radicalmente, eliminando muchas de las funciones que habían tenido en el siglo XX, concentrándolas en la planificación del uso del territorio, el fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental y la promoción del desarrollo económico y social de los habitantes y comunidades. Las asambleas departamentales estaban integradas por diez alcaldes, elegidos por los presidentes de los concejos de todos los municipios que integraban el departamento y que se renovaban cada año.

En el caso del departamento que nos concierne, éste adoptó el nombre de departamento de Bogotá y quedó integrado por las poblaciones de Santafé—ciudad central del antiguo Distrito Capital—, Fontibón, Une, Usaquén, Suba, Engativá, Ciudad Bolívar, Ciudad Kennedy, Soacha, Sibaté, Chía, Zipaquirá, Tocancipá, Junín, Facatativá y otras quince más.

Cada ciudad buscó construir su propia identidad a partir de su tradición y sus ventajas competitivas. Así, por ejemplo, Santafé, además de funcionar como la ciudad capital, evolucionó hacia un centro de tecnologías de teleinformática, educación superior de posgrado y actividades culturales.

En todas las demás ciudades se impulsó la creación de empresas y negocios generadores de empleo y el desarrollo de planes de vivienda de interés social, de manera gradual para no afectar bruscamente la cultura local. Sin embargo, estas medidas fueron insuficientes para frenar el crecimiento y mejorar la calidad de vida de las poblaciones que ya habían sido afectadas por el proceso de conurbación originado en el antiguo Distrito Capital, como era el caso de Ciudad Bolívar, Une, Suba y Soacha.

UNA HAMACA GRANDE PA' QUE EL PUEBLO CANTE, MECIÉNDOSE EN ELLA (EL REORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PAÍS)

La discusión, primero académica y después pública, de los planes de ordenamiento territorial de las grandes ciudades, elaborados entre 1998 y 2000, encontró eco en las organizaciones y personas que habían venido propugnando un cambio radical en el tratamiento de los problemas rurales. Esas discusiones pasaron rápidamente a las mesas de trabajo creadas por los negociadores del gobierno y la insurgencia.

El concepto de departamentos metropolitanos se aceptó, pero se le adicionó el de provincias como eje del fortalecimiento de los departamentos tradicionales. Las

provincias se reforzarían con la creación de entidades de educación superior de carácter científico y tecnológico, y como parte de redes en las que participarían las universidades ya establecidas en las capitales departamentales y los departamentos metropolitanos. La principal función de los organismos provinciales y de las autoridades departamentales sería fomentar el desarrollo económico de cada provincia, dentro de criterios claros de sostenibilidad ambiental –tal como definió este concepto el Panel de expertos en su informe de 2000–, procurando sustituir economías basadas en la producción de materias primas por otras basadas en la manufactura y el conocimiento.

En la Asamblea Constitucional convocada en el primer quinquenio del siglo XXI se incorporaron estas nuevas instituciones, y la descentralización recibió un impulso nuevo y decidido con la abolición de casi todos los así llamados institutos descentralizados, el traslado de sus funciones a los departamentos y municipios, la descentralización de la justicia y de sus organizaciones como la Fiscalía, y la municipalización de la educación y los servicios básicos de salud. Las reformas políticas produjeron un verdadero revolcón; por ejemplo, se volvió a la circunscripción departamental para el Senado pero con sólo dos senadores por departamento, sin importar su tamaño o población, y para la Cámara se estableció como circunscripción, según el caso, la provincia o las ciudades en los departamentos metropolitanos.

Como resultado de la transformación institucional y de los vigorosos programas de desarrollo social y económico, acordados como requisitos para la paz y apoyados por la comunidad internacional, en las dos primeras décadas del siglo XXI se observó la recuperación acelerada del sector rural, con casos excepcionales en el Eje Cafetero, la Orinoquia, los valles del Magdalena y el Cauca y los Santanderes. Las corrientes migratorias hacia el departamento de Bogotá empezaron a cambiar de signo ante las oportunidades de encontrar trabajo, buenos servicios de educación y salud y una mejor calidad de vida en la provincia colombiana. Sin duda, muchos de estos cambios fueron estimulados por la revolución teleinformática que había sido aprovechada por el país, al dotar de acceso a estos adelantos a la mayoría de los pequeños municipios. De esta manera, en los puntos más distantes de la capital, los ciudadanos tenían a su disposición no sólo el conocimiento mundial sino toda la recreación hecha posible por los medios virtuales.

Algunos escenarios futuros de la red urbana

JULIO CARRIZOSA

En este artículo se esquematizan tres escenarios futuros de la red de ciudades colombianas, haciendo énfasis sobre sus efectos sobre el ambiente físico-biótico y sobre el sociopolítico. Para construir los escenarios se ha dado prioridad a los siguientes procesos:

- Guerra actual y construcción de la paz.
- Globalización y búsqueda de la competitividad urbana.
- Gestión internacional y nacional.

MACROCEFALIA

Durante el transcurso de las conversaciones de paz surgió, en noviembre de 2000, el tema del desarrollo urbano. Los movimientos insurgentes identificaron al llamado triángulo de oro, Cali, Medellín y Bogotá, como “el factor principal de la injusticia social y los socios más valiosos del imperialismo norteamericano”. Las administraciones de estas tres ciudades conformaron un grupo de defensa y acudieron a la comisión de negociación explicando sus planes de desarrollo respectivos.

La guerrilla no aceptó los argumentos y respondió iniciando un proceso intenso de terrorismo urbano en Bogotá. La situación obligó a que el gobierno alterara la estructura del Plan Colombia y obtuviera el visto bueno del gobierno de Estados Unidos para utilizar gran parte del crédito en inversiones en las tres ciudades y en la construcción de una estricta red de seguridad alrededor de los departamentos de Cundinamarca, Valle, Antioquia, Atlántico y el norte de Bolívar. En poco tiempo, las

milicias urbanas desaparecieron, y las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla empezaron a crecer a tasas por encima de 5 por ciento, gracias a subsidios y condiciones comerciales favorables otorgados por el gobierno estadounidense. La inmigración hacia Bogotá alcanzó niveles semejantes a los de los años 1950. El nuevo gobierno nacional decidió entonces ampliar por referendo el perímetro del Distrito Capital hasta abarcar los municipios de Soacha, Mosquera, Madrid, Funza, Cota, Chía y Tocancipá, y el Concejo de Bogotá decidió en 2006 modificar el POT y con fondos de Estados Unidos inició la urbanización de tres grandes zonas en el ecosistema Torca-Conejera, en Madrid y en Tocancipá. Paralelamente, la guerrilla se fortaleció en el resto del territorio y aumentó la exportación de cocaína y heroína, los cinco departamentos protegidos prosperaron y al finalizar la primera década del siglo XXI reunían alrededor de 90 por ciento de la población total del país. Como consecuencia, en 2015 estaba urbanizado 90 por ciento de la Sabana de Bogotá y alrededor de cuarenta mil hectáreas del Valle del Cauca.

REFORMA RURAL-URBANA

Durante el transcurso de las conversaciones de paz surgió, en noviembre de 2000, el asunto del desarrollo urbano. Los movimientos insurgentes plantearon la necesidad de una reforma que condujera a una mejor distribución de la tierra tanto en el sector rural como en las ciudades, haciendo énfasis sobre la reducción del espacio de la vivienda popular como un factor importante de injusticia social. La propuesta de la guerrilla fue recibida con escepticismo debido a las malas experiencias del Instituto Colombiano de Reforma Agraria -Incora-, y los negociadores del gobierno anotaron las dificultades que podrían afrontar las propiedades rurales pequeñas en un escenario de competencia internacional, así como el efecto de descapitalización de las ciudades a que podría conducir el mayor empleo de área en viviendas para gentes de escasos recursos.

En marzo de 2001 algunos propietarios de tierras en la Sabana de Bogotá hicieron una propuesta sorpresiva por medio de los presidentes de la Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC- y de la Federación Colombiana de Ganaderos -Fedegan-. En un memorando confidencial firmado por los dueños de más de 60 por ciento de la tierra plana de la Sabana, solicitaron al gobierno proponer a las FARC y al ELN una negociación final consistente en la entrega de 70 por ciento de sus propiedades al Incora a cambio de la devolución de todos los ciudadanos secuestrados, de la interrupción de todas las actividades relacionadas con el narcotráfico y del cese al fuego durante un período mínimo de veinte años. El gobierno nombró un comité interno para estudiar la propuesta antes de su presentación en la mesa de negociación e hizo las consultas correspondientes con la comunidad internacional. En el comité,

el ministro del Medio Ambiente insistió en la necesidad de lograr un acuerdo más amplio, que incluyera también a los propietarios de tierras en el Valle del Cauca, en el Cesar y en el valle del Sinú, y el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural expresó nuevamente sus dudas sobre el efecto de una reforma agraria sobre la productividad de algunos cultivos. Los gobiernos de Inglaterra, de Italia y de Francia conformaron un grupo de apoyo a la propuesta y se comprometieron a apoyar a las nuevas empresas agropecuarias dando facilidades para el ingreso de sus productos al mercado europeo dadas algunas condiciones ambientales. Finalmente, fue decisiva la intervención del rey de España, quien hizo un viaje especial para obtener el consenso del nuevo gobierno de Estados Unidos. Ante el fuerte apoyo de la comunidad internacional, el gobierno colombiano logró la firma de 30 por ciento de los propietarios del Valle del Cauca y de 20 por ciento de los del Sinú y del Cesar, y se comprometió a acelerar la expropiación de las tierras de los narcotraficantes; así se presentó la propuesta a la mesa de negociación el 9 de abril de 2001. Las FARC y el ELN, sorprendidos por la radicalización de la posición del gobierno, no respondieron durante los siguientes sesenta días y fue necesaria la intervención personal del presidente Castro, quien viajó a Cartagena y se reunió en la Casa de Huéspedes con Iván Márquez y con Jojoy. Finalmente, los insurrectos hicieron una contrapropuesta, solicitando un aporte de dos mil millones de dólares durante los siguientes diez años para la “construcción de vivienda digna y la reconstrucción del campo colombiano”.

La negociación se detuvo durante los tres meses siguientes y algunos de los propietarios comprometidos se retiraron del acuerdo. El Ministerio del Medio Ambiente realizó consultas con las veinte ONG más importantes de Inglaterra, Alemania y Estados Unidos sobre la posibilidad de apoyo, y por iniciativa de Greenpeace en agosto de 2001 se conformó un grupo de apoyo que se comprometió a reunir 50 por ciento de la suma pedida por la insurrección a cambio de su dedicación a la protección de la biodiversidad de Colombia y a su compromiso de reforestar cinco millones de hectáreas durante ese período. Conservation International logró una audiencia especial con la nueva primera dama de Estados Unidos, y días después el secretario de Estado anunció el apoyo de ese gobierno por 25 por ciento, siempre y cuando las FARC y el ELN se comprometieran a entregar al gobierno colombiano a por lo menos 80 por ciento de los narcotraficantes identificados en los archivos de la DEA, y el gobierno colombiano se comprometiera a recibir la suma restante con un nuevo impuesto de carácter ambiental dedicado en 30 por ciento a limpiar las aguas vertidas por el Magdalena en el Caribe. Los últimos dineros fueron aportados por el presidente Chávez con el compromiso de que las aguas de la cuenca del Orinoco no se utilizaran en el acueducto de Bogotá.

El acuerdo de paz para los siguientes veinte años se firmó el día de la tierra de 2001, y en seguida se declaró a la totalidad de la Sabana de Bogotá, al valle alto y medio del Cauca y a los valles del Cesar y del Sinú como reservas campesinas. El

primer bosque de la paz fue plantado en San Vicente del Caguán el 12 de octubre del mismo año por un grupo conjunto de ex combatientes del ejército nacional, de las autodefensas, del ELN y de las FARC. Tres meses después, el nuevo gobierno inauguró los tres primeros nuevos pueblos de la paz en Cartagena del Chairá, en Mico Ahumado y en La Mojana. Durante los siguientes tres años se construyeron nuevos pueblos, suficientes para albergar a casi millón y medio de habitantes.

NUEVAS CIUDADES

Durante el transcurso de las conversaciones de paz surgió, en noviembre de 2000, el asunto del desarrollo urbano. Los movimientos insurgentes plantearon la necesidad de modificar las estructuras sociopolíticas en las ciudades más grandes y de descentralizar el poder. Las FARC hicieron énfasis sobre el enorme poder político concentrado en la ciudad de Bogotá y en la dificultad de aumentar el nivel de vida en sus barrios más pobres. El ELN presentó en la mesa de negociaciones una propuesta para crear varios departamentos nuevos en el sur de Bolívar, en Urabá y en Arauca. Los negociadores examinaron la experiencia inglesa del movimiento de New Towns y la reciente experiencia del Brasil con la ciudad de Palmar. Se celebraron reuniones conjuntas con los grupos económicos interesados en reactivar el sector de la construcción. Planeación Nacional aportó un estudio para enriquecer y consolidar el proceso de descentralización, y el Ministerio del Medio Ambiente presentó un estudio sobre municipios de mayor sostenibilidad físico-biótica. En enero de 2001 la comisión de ordenamiento territorial del Congreso de la República aceptó incluir en un proyecto de ley la posibilidad de crear nuevos departamentos y de construir dos capitales regionales, una en la costa Atlántica y otra en la Orinoquia bien drenada. En el desarrollo de la discusión en el congreso, los congresistas que representaban a Bogotá se opusieron a la iniciativa y el ejecutivo optó entonces por presentar a la consideración de la Nación un referendo en el que se creaba una nueva capital de la república en la zona de Mariquita. Los grupos económicos, con una sola excepción, apoyaron el proyecto y así lo hicieron también el ELN y el Movimiento Bolivariano, el Partido Visionario y el Frente Social. La mitad de los votantes de Bogotá y 80 por ciento del resto del país despojaron a Bogotá de sus funciones de capital política. El resultado fue un enorme *boom* de la construcción que reactivó el PNB durante los cinco años siguientes, cuando se construyeron la Ciudad Magdalena como capital de la nación, Ciudad Atlántica como capital de la región de la Costa y Ciudad Meta como capital de la región del Suroriente. Veinte por ciento de la población de estratos 1, 2, 3 y 4 y 40 por ciento de los estratos 5 y 6 de Bogotá optó por trasladarse a las nuevas ciudades. Los precios de la tierra en la Sabana de Bogotá descendieron durante unos años, y la mayoría de los propietarios optó por reactivar las labores agropecuarias, especialmente la produc-

ción orgánica de hortalizas y frutas con destino al consumo de la ciudad y a la exportación. Otros desarrollaron actividades de recreación y turismo dirigidas a la demanda de vacaciones en tierras frías. Ante la pérdida de los poderes políticos y de los puestos correspondientes a la administración nacional, la administración de Bogotá propuso a la ciudadanía la adopción de una nueva imagen como capital cultural de la Nación, y paralelamente se desarrollaron algunos grupos de investigación y desarrollo tecnológico. Aunque Bogotá nunca recuperó las tasas de crecimiento anteriores, fue notoria la elevación de los niveles promedio de calidad de vida, la conservación de su importancia como centro universitario y su especialización en negocios relacionados con altos niveles de capacitación y de destreza como la industria de las comunicaciones, la medicina, las ingenierías y el negocio del espectáculo.

Reflexiones sobre el futuro de la región de la Sabana de Bogotá

JORGE E. ACEVEDO

Este documento intenta construir unos supuestos, o puntos de partida, para discutir en la Comisión, que a mi juicio podrían permitir los primeros acuerdos o premisas sobre los cuales construir una visión del futuro viable y deseable de la región en los próximos años. No intento visualizar el futuro lejano; aspiro a construir un punto de partida para los próximos años, que sea compatible con medidas más ambiciosas o visionarias, viables a mediano plazo.

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

La población de Bogotá y su región seguirá creciendo de manera acelerada durante los próximos decenios. Es posible que acciones del ámbito nacional logren modificar en alguna medida las cifras, pero parece inevitable que en los próximos veinte años la región tenga cerca de cuatro millones de habitantes más.

Las proyecciones de población de la región, en un escenario medio, indican que en 2020 la población de Bogotá puede ser de aproximadamente 9'650.000 habitantes, en tanto que los municipios sabaneros podrían alojar 1'750.000.

El incremento de la población y de las actividades en Bogotá y la Sabana repercutirá en la demanda de suelo, agua, servicios, transporte y empleo. Es imprescindible que la región planifique su futuro de acuerdo con estas demandas futuras, para evitar el deterioro social, ambiental y urbanístico de su territorio. Es muy poco probable que cada municipio pueda afrontar con éxito estos desafíos del crecimiento. Si no se logra realizar ese ejercicio de planificación de la región, el resultado será la incorporación

espontánea de la nueva población, reduciendo significativamente su potencial de desarrollo sostenible, equilibrado y equitativo.

En términos generales, al culminar las dos primeras décadas de este siglo, la región deberá habilitar, probablemente, unas 15 mil hectáreas de suelo, parte del cual debe obtenerse mediante el reordenamiento del que se ocupan en forma ineficiente en varios municipios; el resto resultará de la incorporación de suelo de nueva expansión. De continuar las tendencias actuales de ocupación de suelo sabanero en baja densidad, sería necesario utilizar una cantidad muy superior a esas 15 mil hectáreas.

DIMENSIÓN DE LA POBREZA

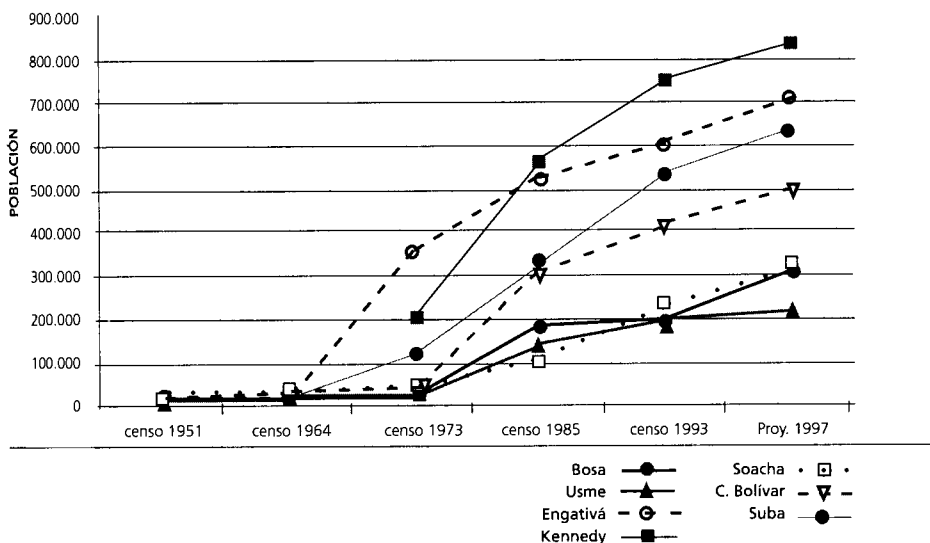
Una proporción alta de esta nueva población será de bajos ingresos. Aunque es de esperar que las políticas de desarrollo económico sean exitosas y logren que la riqueza del país y de la región crezca en forma sostenida, e igualmente es deseable que las políticas redistributivas tengan éxito en reducir la proporción de población de estratos 1, 2 y 3, de los distintos escenarios posibles se desprende que, en cualquier caso, una cantidad importante de población nueva de estos estratos (1, 2 y 3) deberá asentarse en la región.

Para alojar dentro de la superficie señalada a la población nueva en las próximas dos décadas se necesita lograr una densidad muy semejante a la que tiene Bogotá actualmente, de 200 habitantes por hectárea, modificando los índices de ocupación y saturación del suelo.

Los nuevos pobres que se localizan en Bogotá se están asentando primordialmente en sitios con alguna condición de riesgo, de bajo valor de la tierra, y se ubican de preferencia en la zona sur –Ciudad Bolívar, Usme–, en la zona occidental cercana al río y, en proporciones grandes y crecientes, en el municipio de Soacha. El gráfico 1 muestra el incremento de población en las localidades periféricas de la ciudad.

En cuanto a la región, aunque no existe información completa sobre la composición de los hogares en los municipios de la Sabana, las estimaciones de algunos estudios para Bogotá indican que en 1996 82,3 por ciento de los hogares pertenecía al estrato bajo, 12,2 por ciento al medio y 5,5 por ciento al alto. Las proyecciones a 2020 estiman el descenso de la proporción del estrato bajo a 77 por ciento, el incremento moderado del medio a 14 por ciento y del alto a 9 por ciento (EEAB-TEA Ltda. Consultorías, 1999). Esto quiere decir que los cuatro millones de nuevos habitantes de la región demandarán no menos de 750 mil nuevas viviendas, suponiendo que se mantiene estable el número de personas por hogar y el número de hogares por vivienda, con respecto a la situación actual.

Gráfico 1
Población en las localidades periféricas de Bogotá



LAS MIGRACIONES

Los municipios cercanos a Bogotá han venido creciendo en forma acelerada, y parte significativa de este crecimiento corresponde a población pobre. Por otro lado, las cifras muestran que, a diferencia de lo que ocurre en Bogotá, en la Sabana el componente por migración tiene un peso importante en el crecimiento demográfico. Parte de esos flujos migratorios se originan en población proveniente de Bogotá y de la región de Cundinamarca.

El número de migrantes de Bogotá hacia la Sabana es de 139.377 personas, que corresponden a 18,8 por ciento de la población de estos municipios—cifra que por su importancia sugiere que ya existe una intensa metropolización—. En cuanto a los migrantes residentes en Bogotá, observados por lugar de origen, se encuentra que a esta ciudad llega 34,1 por ciento de todos los nacidos en Cundinamarca—uno de cada tres—, pero sólo 14,3 por ciento de los nacidos en los municipios de la Sabana.

En términos netos de los flujos migratorios, se encuentra que el resto del país—todo menos Cundinamarca— *pierde*, con respecto a Bogotá, 4,8 por ciento de su población nativa; el resto de Cundinamarca—todo menos la Sabana— *pierde* el 30,4 por ciento, y la Sabana gana 9,5 por ciento.

Los incrementos demográficos regionales están recayendo preferentemente en las tres conurbaciones: del sur, del occidente y del norte. En el cuadro 1 se presentan

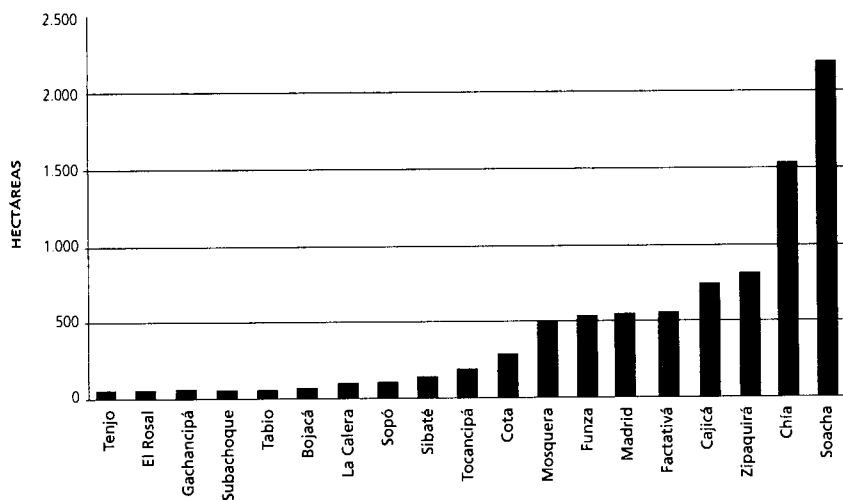
Cuadro 1
Población de la región

Censo	1938	1951	1964	censo 1973	censo 1985	censo 1993	1997	2000	2005	2020
Bogotá	330.312	715.250	1'697.311	2'861.913	4'236.490	5'484.244	5'956.993	6'437.842	7'185.889	9'643.947
Soacha	15.159	20.441	25.132	39.405	114.489	230.335	313.368	378.015	494.250	919.323
Zipaquirá	12.273	20.628	27.775	41.506	58.482	75.784	75.921	79.238	86.387	120.534
Facatativá	13.676	17.799	25.565	35.780	54.354	74.995	77.398	82.342	91.212	123.372
Chía	8.110	9.514	15.793	21.500	38.852	52.007	53.470	56.865	63.847	90.136
Madrid	4.872	6.060	11.850	18.833	28.233	44.060	48.099	53.276	62.488	94.471
Funza	3.857	5.346	10.659	18.391	28.446	43.259	46.474	50.806	58.017	78.829
Cajicá	5.646	6.351	10.049	12.996	21.981	33.733	36.675	40.457	46.916	66.890
Mosquera	3.801	4.180	7.396	7.991	13.465	24.005	27.743	31.837	38.822	63.159
La Calera	6.810	7.319	10.933	12.326	17.193	20.157	20.174	21.056	22.911	30.835
Sibaté	0	0	7.468	14.527	21.792	24.561	13.735	s.d.	s.d.	s.d.
Subachoque	6.942	6.789	10.075	10.059	15.964	18.736	14.624	s.d.	s.d.	s.d.
Tenjo	4.402	4.070	6.077	7.049	9.796	16.628	12.999	s.d.	s.d.	s.d.
Cota	1.986	2.414	4.048	5.054	8.719	12.790	6.812	15.012	17.157	23.509
Tocancipá	2.172	2.151	3.312	4.660	7.085	12.729	13.684	16.719	20.306	32.827
Sopó	2.676	2.895	4.187	6.118	8.882	11.416	13.527	13.949	15.485	19.667
Tabío	3.064	3.211	5.274	7.422	9.034	10.726	11.348	s.d.	s.d.	s.d.
Gachancipá	1.943	2.033	2.526	2.747	3.815	6.085	6.407	7.681	9.246	14.814
Bojacá	2.011	2.137	2.617	3.118	4.221	5.278	5.658	s.d.	s.d.	s.d.

Fuentes: 1938-1993: Censos DANE
1997-2020: TEA Ltda. Consultorías. "Actualización de la demanda de agua. Informe preliminar". Octubre de 1997.

las cifras de total de población por municipio. Comparando estas cifras con el área urbana, que se muestra en el gráfico 2, se observa cómo Chía, los municipios del occidente y los centros subregionales albergan mucho menos población con referencia a su área que lo que representa Soacha. En otros términos, la densidad de Soacha es cercana a la de Bogotá, pero la de los otros municipios es mucho más baja.

Gráfico 2
Áreas urbanas de los municipios de la región



LOS BARRIOS CLANDESTINOS O PIRATAS

El crecimiento demográfico de la conurbación con Soacha tiene varias explicaciones: estos terrenos son baratos –su precio y condiciones de pago están al alcance de la población pobre–; están cerca de las fuentes de empleo –esto quiere decir también bajo costo de transporte–; y aunque las condiciones iniciales de las urbanizaciones y de las viviendas son muy precarias, los compradores tienen una certeza razonable de que esas condiciones son temporales, y de que en algún momento la ciudad legalizará los asentamientos y proveerá los servicios, a costos subsidiarios –es decir, a costos alcanzables para ellos–. Estas condiciones, quizá con excepción de la primera, no se cumplen en los otros municipios aledaños, por lo que tal vez los pobres no han comenzado a considerar deseable asentarse allí. Soacha es excepcional, en cuanto su territorio urbanizado forma un continuo con el de Bogotá –la cual, a su vez, está subsidiando en forma considerable el suministro de agua allí–, en tanto que el costo

de transporte hacia Bogotá es igual a un viaje urbano. Sin embargo, para subsidiar los servicios *a posteriori* se requiere una fortaleza financiera ausente en los municipios aledaños.

Si los pobres tienen la certeza de que la situación de su urbanización será mejorada en el futuro si se asientan en Bogotá, probablemente también tendrán la de que si se localizan en otros municipios aledaños esa expectativa futura es muy negativa. Por otro lado, las condiciones urbanísticas de Soacha son desastrosas, y nuestra visión de futuro regional debería considerar la necesidad de remediar sustancialmente esas condiciones.

Los asentamientos clandestinos han sido la solución de vivienda predominante, al alcance de la capacidad de pago de los pobres. Por lo general, las ofertas planificadas y regulares no han estado a su alcance. Esto ha obligado a que la ciudad reconozca lo sucedido, *a posteriori*, y la lleva a legalizar los asentamientos, construyendo mejoras, suministrando servicios y realizando inversiones que, en definitiva, resultan en un costo muy superior por solución de vivienda al que hubiese tenido la solución planificada que se hubiese previsto y realizado desde el comienzo. Por supuesto, el fondo del problema radica en que estas acciones remediales posteriores implican, de hecho, un subsidio de la ciudad a los habitantes favorecidos. Si desde el comienzo tal subsidio se adjudicara a los pobres, completando su capacidad de pago, sería viable ofrecer soluciones planificadas y completas. En contraste, la forma actual de desarrollo urbano para los pobres implica no sólo que la sociedad está incurriendo en graves ineficiencias y sobrecostos, sino que, además, está forzando a la población pobre a sufrir por muchos años de graves deficiencias en su urbanización y su vivienda.

Esta situación sugiere la necesidad de idear maneras diferentes e innovadoras de planificar y regular el mercado de vivienda popular, mediante esquemas de subsidios por montos similares a los que hoy implica la legalización y regularización de los barrios subnormales y la realización de las mejoras posteriores, que hagan viable el suministro de soluciones en cantidad adecuada y a costos totales inferiores a los actuales. Experiencias recientes en diversos contextos muestran resultados mejores mediante la intervención pública en el ordenamiento y urbanización de nuevos suelos, con lo cual se garantiza la incorporación de condiciones urbanísticas y calidades habitacionales de forma permanente.

Los municipios vecinos ven con enorme preocupación lo que ha sucedido en Soacha y no están dispuestos a permitir que ello suceda en su territorio. Así, en formas relativamente explícitas, los planes de estos municipios excluyen provisiones para vivienda popular, y en general el espíritu de sus administraciones es hostil a permitir el asentamiento de población pobre.

EL DESARROLLO DESEABLE Y POSIBLE

Muchas razones urbanísticas y económicas tienden a favorecer el desarrollo polinuclear de la región, basado en el crecimiento y consolidación de Facatativá y de Zipaquirá como polos regionales, complementado con el crecimiento ordenado de las áreas urbanas de otros municipios, en tanto que se promueve la expansión ordenada de Bogotá hacia el occidente. Por ello debe mirarse con interés la conurbación existente entre Madrid, Funza y Mosquera (cuadro 2), complementada con la extensión natural y deseable del eje de desarrollo múltiple al occidente del aeropuerto.

Cuadro 2

Crecimiento de las áreas urbanas de la conurbación occidental (cifras en hectáreas)

Municipios	Década 40		Década 70		Década 80		Década 90	
	Año	Área urb.	Año	Área urb.	Año	Área urb.	Año	Área urb.
Funza	1948	18	1977	161	1987	352	1999	520
Mosquera	1948	22	1973	68	1984	117	1999	499
Madrid	1948	19	1977	185	1989	355	1999	532
Total		59		414		824		1551

Bases para una política de conservación y restauración ambiental de los recursos naturales de la Sabana y la cuenca alta del río Bogotá

THOMAS VAN DER HAMMEN

DISCUSIÓN GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA

Según la ley 99 de 1993, la Sabana de Bogotá es de importancia ecológica nacional, pero se encuentra ambientalmente en un estado de deterioro grave, que requiere con urgencia medidas de restauración en tres aspectos y recursos principales: el agua, los suelos y la biodiversidad; cuya regeneración y restauración están íntimamente relacionadas con la cobertura vegetal y con la eliminación de la contaminación y de la destrucción.

La localización, la densidad y el comportamiento de la población humana ha sido y será un factor de gran importancia: la destrucción y contaminación han sido causadas por ella, y por tanto deberá restaurarlas y manejarlas en forma sostenible. Es evidente entonces que las políticas de población, de situación y extensión de zonas urbanas, y de la forma del uso de la tierra, se relacionan con el problema ambiental y la conservación de los recursos.

Así, antes de toda consideración sobre el ordenamiento territorial, municipal y regional, es necesario establecer qué debe hacerse para asegurar la conservación de los recursos naturales y el desarrollo y manejo verdaderamente sostenible. La base cartográfica ambiental de la Sabana está condensada en seis mapas preparados por la CAR; de los cuales el primero de ellos representa la propuesta global de manejo y restauración de la estructura ecológica principal. En ella es crucial tanto la reforestación del bosque nativo de los cerros—necesaria para la conservación y regeneración del agua superficial y subterránea y para la biodiversidad—, como también la plantación de cercas vivas, la generación de corredores biológicos, y la protección y restauración de todos los humedales.

Al respecto, es importante lo que dice la ley 99: la dedicación principal de la Sabana debe ser la agricultura, la ganadería y la forestal, lógicamente según la aptitud de los suelos. Es importante también el hecho de que los suelos de gran parte de la Sabana son de los mejores del país para la producción agraria, lo que obliga a detener en lo posible la extensión urbana en el área, especialmente la de la capital, asegurando así la conservación de amplios espacios verdes entre Bogotá y los municipios vecinos, como también entre todos los municipios del área. Los municipios deberán asegurar la existencia duradera de esos espacios por medio de sus planes de ordenamiento, puesto que su función es múltiple: despensa de Bogotá y de otros municipios, espacio de descanso y recreación, conservación del agua y de la calidad del aire, etcétera.

El *espacio verde* entre los centros urbanos en la Sabana de Bogotá varía entre aproximadamente 5 y 15 kilómetros con un promedio de 8 kilómetros¹. Es evidente que las distancias más pequeñas se presentan donde el Distrito se ha extendido hacia los pueblos más cercanos y en la aglomeración de algunos municipios de rápido crecimiento cerca de la ciudad, como Funza, Mosquera y Soacha. En Holanda, como en otros países, la conservación del espacio verde entre los municipios se considera de gran importancia para la conservación de la calidad de vida en áreas densamente pobladas.

En cuanto a Bogotá y sus alrededores, hemos visto la conurbación con los municipios anexados al Distrito, el comienzo de la conurbación con Soacha y el peligro de conurbación con la aglomeración Funza-Mosquera. Es evidente que la urbanización de la mayor parte del norte del Distrito llevará a la conurbación con Cota –distancia actual, 5,5 kilómetros– y Chía –distancia actual, 9 kilómetros–. Actualmente, Bogotá se extiende de sur a norte por 30 kilómetros sin una interrupción verde de importancia. Desde un punto de vista regional, el crecimiento ilimitado de áreas urbanas hasta este tamaño, y más, es indispensable. La alternativa es entonces crear, estimular y fomentar uno o varios de los otros centros urbanos, o crear nuevos. Cuando la ciudad de Ámsterdam estaba llegando a un tamaño considerado máximo, se construyó una nueva ciudad, Leysbad, a unos 35 kilómetros de distancia, con una conexión férrea rápida, permitiendo vivir y trabajar allí o en Ámsterdam.

Así, desde ahora se debería considerar el aspecto poblacional y urbano en forma regional, guiando el proceso en forma decidida, estimulando el crecimiento de otros centros con oferta de trabajo y vivienda, y frenando el crecimiento de Bogotá sobre la Sabana. El desarrollo de políticas al respecto es una responsabilidad nacional, regional, distrital y municipal, y que además incluyan el fomento del transporte rápido en tren.

Los dos centros urbanos más importantes con posibilidades de crecimiento son Facatativá y Zipaquirá, que se encuentran a no más que 27 kilómetros del límite urbano de Bogotá. Otro centro de crecimiento podría ser, por ejemplo, Tocancipá, a 27

1. Un cálculo de estas distancias en un área de las más densamente pobladas del mundo, el oeste de Holanda, mostró cifras muy similares, y un promedio de 9 kilómetros.

kilómetros también. Por otro lado, es urgente iniciar una política nacional de estímulo de centros de desarrollo de acuerdo con una política económica. El gobernador de Cundinamarca propuso el desarrollo de Puerto Salgar como centro de crecimiento, y puede pensarse en Villavicencio, Chinauta y Girardot.

DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD

El desarrollo sostenible —además de encerrar buenos propósitos— se volvió un término de moda, pero en la práctica se utiliza sin darle mayor contenido. Para un industrial, desarrollo puede significar crear más industrias; para un arquitecto, construir casas y barrios —tierras para desarrollar—; para un economista, aumentar la producción; para un sociólogo, mejorar las condiciones materiales de la población. Sin negar estos aspectos importantes, en la situación actual del país, con la mayoría de la gente viviendo en la pobreza o en una situación económica precaria, desarrollo debería significar, en primer lugar, la creación de las condiciones que permitan y aseguren un mínimo de bienestar, ante todo, a los más pobres.

Desarrollo sostenible significaría lograr esas condiciones, asegurando un medio ambiente sano y la restauración y conservación de los recursos naturales, garantizando su existencia y disfrute para las generaciones venideras. Impulsar el desarrollo sostenible requiere, entonces, antes de las acciones correspondientes al desarrollo, no sólo un análisis serio de sus consecuencias en el medio ambiente y en los recursos naturales, sino también adecuar los planes para que se adapten a los requerimientos ambientales y de conservación de los recursos.

En cuanto a los daños ya hechos, se requieren acciones de restauración del medio y de los recursos naturales renovables. Como se sabe, el área de la Sabana de Bogotá y el de la capital muestran un deterioro muy grave al respecto. En consecuencia, es necesario que las acciones del desarrollo permitan la restauración ecológica necesaria y, además, que no deterioren el medio ambiente y la calidad de vida, y no acaben con los recursos naturales.

Al respecto, cabe anotar que se suele hablar de desarrollistas y ambientalistas —o ecologistas— y se escucha decir que las decisiones no deben ser, por tanto, tan ambientalistas o tan desarrollistas. En realidad, se podrán abandonar estas apreciaciones un tanto subjetivas si nos basamos principalmente en los resultados de investigaciones y deducciones serias. No obstante, si las investigaciones sobre impacto ambiental no dan una seguridad absoluta, la ley 99 de 1993 obliga a aplicar el principio de la *precaución*. El numeral 6 del artículo 1 de la ley 99 de 1993 dice:

La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual cuando

exista el peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA LEY 99 DE 1993

El texto del artículo 61 de la ley 99 de 1993, en cuanto a la problemática descrita aquí, es el siguiente:

Declárese la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya *destinación prioritaria*² será la agropecuaria y forestal (...) Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente.

La intención de este artículo es clara, pero puede haber discusión sobre qué significa exactamente “interés ecológico nacional” y qué “destinación prioritaria”. En este sentido, urge entonces reglamentarlo; pero mientras tanto debemos cumplir con la intención del mismo, en vista del grave deterioro ambiental y de recursos, de la extensión desmesurada de la ciudad de Bogotá, tomando en cuenta otros artículos de la misma ley —como el principio de *precaución* ya mencionado— y demás definiciones del artículo: la biodiversidad debe ser protegida *prioritariamente*; las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en *armonía con la naturaleza*; los páramos y subpáramos, yacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos serán objeto de *protección especial*; el Estado debe fomentar la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y de los recursos naturales; el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido, etcétera.

De todos modos, es evidente que estamos obligados a tomar estas definiciones legales más en serio. Lo ambiental es *prioritario* y no puede considerarse posterior sino anterior a la toma de decisiones. En vista de la falta de reglamentación y lo urgente de las decisiones por tomar, debemos dar especificaciones más concretas, interpretando con honradez la intención del legislador.

En cuanto a la destinación prioritaria y la “importancia ecológica nacional” de que habla el artículo 61, proponemos las siguientes especificaciones:

- Toda la superficie plana más el piedemonte de la Sabana de Bogotá ocupada por zonas urbanas no pasará de... -. La superficie urbana de Bogotá no pasará del... por ciento-. Quedará con destinación prioritaria agropecuaria y forestal el... por

2. El desaracado es del autor.

ciento-. Los cerros serán de destinación prioritaria forestal (el acuerdo del Indena establece como reserva forestal protectora-productora toda el área arriba de 2.700 metros en la cuenca alta del río Bogotá).

- La distancia mínima entre los bordes de las zonas urbanas de los municipios será de 8 kilómetros; excepcionalmente, cerca de Bogotá podrá ser algo menor, con un mínimo absoluto de 5 kilómetros. Sólo así podrán garantizarse espacios verdes de tamaño suficiente para garantizar la producción agrícola y pecuaria, la recreación y la vida sana en armonía con la naturaleza, y la protección y conservación de los recursos naturales como el aire, el agua y la biodiversidad.
- Los cerros deben tener dedicación prioritaria forestal –protección del agua y la biodiversidad–, y no deben utilizarse para la urbanización o viviendas campestres.
- La contaminación del agua, de los suelos y del aire debe desaparecer.
- La cuenca alta del río Bogotá-Sabana de Bogotá debe ser declarada paisaje protegido.

CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES³

La conservación y restauración del agua, el aire, el suelo y la biodiversidad están íntimamente relacionadas entre sí, y con la cobertura vegetal y el uso del suelo. En el tratamiento de la Sabana alta, ya con un alto grado de deterioro, es evidente que hasta ahora no se ha aplicado un concepto riguroso de sostenibilidad, ni tampoco lo dispuesto por la ley 99 y, mucho menos, las limitaciones dadas por la ecología.

- Hemos acabado con buena parte del recurso hídrico superficial del área –80 por ciento de las quebradas desapareció o se volvieron estacionales.
- El recurso agua subterránea está sobreexplotado, causando la pérdida de aguas superficiales y el descenso del nivel freático.
- El aire –sobre todo en Bogotá–, el agua y los suelos están siendo contaminados en muchas partes con consecuencias graves para la salud pública.
- Estamos acabando con los suelos que están entre los mejores del país, asfaltándolos y urbanizándolos en forma acelerada.
- La biodiversidad ha sido afectada seriamente; de la cobertura casi total original de bosques no queda sino un porcentaje escaso; de los humedales puede decirse lo mismo y se encuentran, además, contaminados.

Como todos los procesos que han causado el deterioro continúan actuando, se está violando la ley. Todas las acciones y procesos mencionados están acabando con los

3. Muchos de los aspectos mencionados aquí se tratan más ampliamente en: Van der Hammen, Thomas. 1988. *Plan ambiental de la cuenca alta del río Bogotá. Análisis y orientación para el ordenamiento territorial*. CAR. Bogotá.

recursos naturales renovables y, además, están deteriorando seriamente el medio ambiente de la población y violando su derecho a un ambiente sano y en armonía con la naturaleza.

La ley y nuestra conciencia nos obligan entonces a promover y tomar las medidas para frenar estos procesos de deterioro, y a comenzar a tornar las medidas que conduzcan a la conservación y restauración ambiental, a la conservación y restauración de los recursos naturales renovables, y a la conservación y restauración del paisaje.

Los páramos tienen una posición especial en cuanto a la conservación y restauración. Son los productores principales de agua potable y de excelente calidad para nuevas ciudades y pueblos, contienen una gran biodiversidad, representan paisajes extraordinarios y son únicos en el mundo. Las actividades agrícolas y pecuarias avanzan cada día más sobre ellos, destruyendo su vegetación y biodiversidad, y contaminando sus suelos y aguas. Será inevitable alejar de ellos la mayor parte de estas actividades deteriorantes, dando alternativas de trabajo o tierras a sus habitantes. Además debemos:

- Eliminar la contaminación de las aguas, del aire y de los suelos.
- Reducir fuertemente el uso de agua subterránea –y cambiarlo por agua superficial y agua lluvia.
- Declarar santuario de flora y fauna todos los restos de bosques nativos que aún quedan en el área y todos los humedales.
- Reforestar los cerros –regeneración del bosque nativo–, para que regrese el agua y para asegurar la conservación de los suelos y de la biodiversidad.
- Reforestar –regeneración de bosque o matorral nativo original– las áreas afectadas por erosión severa y ofrecer alternativas para los habitantes.
- Reforestar las rondas de ríos, quebradas y humedales, y proteger sus valles.
- Restaurar bosques en corredores biológicos y cercas vivas en la parte plana, conectando cerros, planicies y valles.

ZONAS URBANAS Y EL ESPACIO VERDE

La cuestión de la extensión de las zonas urbanas y del espacio verde que las separa es clave para el ordenamiento regional. ¿Cuánta es la capacidad de carga de la Sabana en general y del Distrito en particular, y cuánto debería ser el máximo de área urbana en cada caso? Con sus 30 kilómetros de largo de zona urbana continua, y en vista de los resultados negativos, es evidente que Bogotá ya superó ampliamente la capacidad de carga de su área y el tamaño deseable desde el punto de vista ambiental; hay situaciones ambientales graves y pérdida de recursos naturales, y la calidad de vida de la mayoría de la población es muy baja. Otra consecuencia grave es la falta de gobernabilidad. Después de la formación del Distrito Capital, la conservación de espacios verdes en-

tre los centros urbanos de los municipios anexados no se ha tomado en cuenta, con el resultado negativo que conocemos.

La pérdida del *espacio verde* entre las áreas urbanas de Bogotá, Cota y Chía –5,5 y 9 kilómetros, respectivamente– significaría que la extensión urbana de Bogotá pasara de 30 a 37 kilómetros; la conurbación con Chía extendería la zona urbana a 42 kilómetros y con Cajicá a casi 50. Con eso se habrá acabado prácticamente con todo el espacio verde de esta parte de la Sabana. La conurbación con la aglomeración Funza-Mosquera ampliaría la zona urbana en sentido este-oeste hasta 22 kilómetros, e incluyendo Madrid a casi 30. De esta manera se acabaría con la Sabana de Bogotá, creando una situación ambientalmente más desastrosa. Es evidente que eso violaría la ley en muchos aspectos, y el ordenamiento regional debe evitar este desarrollo desastroso e insostenible. Lo primero que debe evitarse ahora es la conurbación de Bogotá con Funza-Mosquera y la conurbación con Chía-Cota, contemplando amplios espacios verdes.

Ya se habló de la función múltiple del espacio verde en cuanto a ambiente, recursos y recreación. Un ejemplo importante es el desarrollo del distrito de riego de La Ramada, que será una *despesa* importante que no debe *invadirse*.

En una sección anterior discutí las consecuencias de la ley 99 de 1993, y llegué a la conclusión que la distancia ideal entre zonas urbanas parece ser un promedio de 8 kilómetros o más, pero que en las cercanías de Bogotá podría tenerse como límite absoluto una distancia mínima de 5 kilómetros.

La propuesta de la administración de Bogotá, de urbanizar el resto de la superficie del Distrito en vista del crecimiento probable de la población en un millón y medio de habitantes en los próximos diez años, acabaría con espacios verdes de importancia vital desde el punto de vista regional, sobre todo en la zona norte, y comprometería el desarrollo regional ambientalmente sano.

Es necesario comenzar a pensar regionalmente desde ahora, proyectar las tendencias actuales hacia los próximos cuarenta o cincuenta años, evaluar las consecuencias y tomar luego las decisiones para desviar las tendencias hacia lo deseable. Dentro de diez años, cuando estaría urbanizado todo terreno disponible en el Distrito, estaríamos todavía delante del mismo problema, habiendo comprometido el medio ambiente y los recursos, sin saber todavía si vamos a tener agua para los habitantes de entonces.

Por tanto, el futuro ambiental no debe comprometerse y debe comenzar desde ya una política decidida de reducción de la extensión urbana de Bogotá, promoviendo la densificación y creando vivienda y trabajo en otras partes.

Así mismo, también debe iniciarse –antes de que sea demasiado tarde– una política poblacional regional y nacional que asegure espacios verdes de tamaño adecuado entre áreas y centros urbanos; política a la cual deberán contribuir todos los municipios, incluyendo el Distrito.

REQUERIMIENTOS MÍNIMOS PARA ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD Y EL BIENESTAR AMBIENTAL

La conservación y restauración del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, y su uso sostenible, deben ser la base para la definición de las condiciones ambientales limitantes y de la gestión ambiental necesaria para los planes de desarrollo y ordenamiento. Partiendo del análisis hecho en este documento, pueden mencionarse los siguientes aspectos esenciales:

- Frenar y detener la extensión urbana de Bogotá sobre la Sabana. Es esencial conseguir, en primer lugar, la gobernabilidad en cuanto al dominio de la urbanización ilegal, y comenzar una política decidida de descentralización y estímulo de otros centros urbanos en la región y el país. Para este fin se necesita voluntad política del Estado y, primero, una organización voluntaria de discusión y decisiones democrática, para hacer convenios al respecto y sobre otros asuntos de tipo metropolitano, de los municipios y el Distrito Capital.
- Mantener el espacio verde entre los cerros urbanos con suficiente amplitud para que pueda ejercer plenamente su función ambiental y de conservación y restauración de los recursos naturales renovables. El promedio de la distancia mínima de los centros urbanos –medidos de borde a borde– es del orden de 8 kilómetros, un valor equivalente al de otras áreas en el mundo densamente pobladas pero con un ordenamiento ambiental bien definido. En las cercanías de Bogotá no debería ser menor de 5 kilómetros.
- La conservación de la biodiversidad requiere la conservación absoluta de todos los restos de bosque que existen todavía en la región, su restauración y extensión hasta superficies –y conexiones– suficientemente amplias para asegurar su sobrevivencia y retorno. Según investigaciones realizadas en Europa, para funcionar plenamente un corredor biológico necesita, por lo menos, un kilómetro de ancho.
- Para la conservación y restauración del recurso más esencial, el agua, es necesario reforestar los cerros y regenerar el bosque nativo, fundamentales en la regeneración del agua de las quebradas desaparecidas y para la protección de áreas de recarga de acuíferos.
- Para la conservación del agua subterránea, y para la mitigación y eliminación de los efectos negativos en la superficie con el descenso del nivel freático en los cerros y en la planicie, y para evitar la desaparición de manantiales y quebradas, es necesario controlar, y en muchas partes reducir, fuertemente o eliminar su acción.
- Debe fomentarse en todas partes la recolección y el uso de aguas lluvias, para su uso en las casas y en los cultivos, especialmente en los de flores. Hay que recordar que en la Sabana, en una superficie de techo o de planicie de no más de 10 por 12 metros, pueden recogerse unos 100 metros cúbicos al año. Esta agua y las de las quebradas y ríos –una vez limpias– deben remplazar el agua subterránea.

- En los espacios verdes debe estimularse la agricultura, una ganadería más intensiva –en menos espacio–, especialmente en la forma orgánica-biológica, y fomentar el riego con agua de los ríos y de lluvia.
- Las aguas superficiales de quebradas, ríos y lagunas/represas tienen que volverse limpias en el tiempo más corto posible, eliminando toda contaminación, para que éstas queden disponibles para los humanos y el riego.
- La única solución definitiva para los cerros orientales y otras reservas en el Distrito y los municipios es declararlos parque nacional u otra categoría de manejo, que permita su conservación total a cargo de una entidad del ámbito nacional, y con una organización de control y de atención al público –cerca, entradas, centros de atención e información, guardabosques, etcétera.
- No pueden estar en manos del Distrito o de los municipios, ya que dependen de la administración de turno y de acuerdos municipales que pueden cambiarse con otro acuerdo.
- El río Bogotá y su valle de inundación, sus afluentes y sus humedales forman una unidad hidrográfica-hidrológica que debe manejarse ambientalmente, con criterio único y por una sola entidad. Cualquier intervención en una parte puede tener consecuencias en otra. Los planes de manejo de humedales y de intervenciones en el curso y el valle del río deberían ser aprobados o desaprobados por una autoridad ambiental realmente independiente –Ministerio del Medio Ambiente o Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.
- La conservación de los valles de inundación en su forma natural es de gran importancia ambiental y para el buen manejo de los usos del agua. Las rondas –un término definido legalmente– o más bien una zona amplia a lado y lado del río y dentro del valle, deberán reforestarse y excluirse de usos agropecuarios e industriales. Los rellenos de los valles que se han hecho en el Distrito y la región, sin permiso en muchas partes, aparentemente sin licencia ambiental, deben prohibirse y sancionarse, y los que los realizaron tienen que restaurar el daño hecho; los rellenos se hacen con escombros que siempre contienen basuras, sin tomar en cuenta tampoco la contaminación que producen. Estos hechos necesitan atención y acción inmediatas.
- Es necesario disponer de la legislación y la reglamentación para dominar las tendencias negativas en la tenencia, la especulación y el uso de la tierra. Entre otras es necesario evitar –prohibir– la subdivisión de terrenos por debajo del mínimo establecido, en caso de herencias, divisiones entre propietarios comunes y de ventas. La legislación actual permite aparentemente estos hechos. Se necesita también definir en forma obligatoria el uso de la tierra, según su vocación y lo establecido en los planes de ordenamiento. Los precios de la tierra deben acomodarse a este uso, evitando así la especulación de tierras en relación con nuevas carreteras y cercanías de ciudad.

- Se recomienda hacer cuanto antes el estudio y la gestión para lograr la base legal correspondiente.
- Otro aspecto legal para aclarar y definir bien es la posición de la ronda de ríos, lagunas y humedales en cuanto a propiedad del Estado y de lo obligatorio de la reforestación y separación del uso agropecuario definido por las autoridades; parece que hasta ahora la ley no se ha cumplido en ninguna parte.
- La Constitución estableció la función ambiental y social de la propiedad. Se trata de algo muy importante y basal, pero se necesita una legislación o reglamentación para hacerla más efectiva.
- Algo similar pasa con varios artículos de la ley 99 de 1993, en particular el artículo 61, que requiere con urgencia su reglamentación para que sea más aplicable y efectivo.
- Los páramos, de gran importancia para el agua potable de los centros urbanos y para la biodiversidad, están todavía completamente desprotegidos puesto que falta la reglamentación de usos y protección correspondiente.
- Los páramos necesitan de un manejo orientado exclusivamente a la conservación del agua y de la biodiversidad, la recreación pasiva y la investigación. Deben desaparecer de ellos los cultivos y la ganadería. En el término más corto posible se debe prohibir la utilización de maquinaria pesada –con la que los grandes paperos arrasan la vegetación–, y deben ofrecerse alternativas de trabajo o de tierras a los campesinos.
- Un camino viable para lograr este fin sería estipular una sobretasa al agua –incluyendo la compra de los páramos– y la creación, con esta sobretasa y regalías, de un fondo regional o nacional del medio ambiente.

Finalmente, hay aspectos que son de interés e importancia nacional: la tenencia de la tierra, el derecho de la propiedad –y su función social y ambiental– y la prevalencia de lo general sobre lo particular. No hay duda de que el país y la Sabana de Bogotá necesitan de una reforma agraria seria y bien hecha; gran parte de la problemática de la erosión de suelos marginales, destrucción de los páramos y destrucción de los bosques y selvas se relaciona con este problema. En cuanto a las obligaciones de la propiedad, cada vez deben estar mejor definidas en la Constitución y las leyes, con base en la obligación de la actual generación de dejar la tierra en forma óptima a las próximas, sin comprometer su destinación óptima en el futuro: la propiedad de la tierra debemos considerarla más como préstamo que como propiedad.

ANEXO

Reproducimos como anexo el “Resumen puntual” y el “Decálogo ambiental” del libro ya citado, *Plan ambiental de la cuenca alta del río Bogotá* (Van der Hammen, 1998).

Resumen puntual

Puntos de partida para el plan ambiental de la cuenca alta del río Bogotá como base para el ordenamiento territorial:

- La conservación y regeneración de la biodiversidad.
- La conservación, regeneración y explotación sostenible del agua.
- La conservación de los suelos y su uso adecuado y sostenible.
- La destinación prioritaria agropecuaria y forestal.
- El bienestar de la población y la descontaminación del medio ambiente.

Algunos aspectos importantes de orientación para el ordenamiento ambiental son los siguientes:

- 1- Los páramos y el bosque alto andino deben tener un manejo adecuado como reservas del agua y de la biodiversidad: deben tomarse las medidas necesarias para el traslado progresivo de la agricultura y la ganadería hacia áreas menos vulnerables.
- 2- Los bosques nativos y humedales que aún existen deben ser declarados reservas naturales; buena parte de los cerros debe destinarse para la regeneración del bosque andino.
- 3- Las áreas erosionadas tienen que recuperar su vegetación original protectora, y su uso debe adaptarse a sus limitaciones.
- 4- El piedemonte necesita protección especial, como zona de transición y contacto de la vida vegetal y animal entre los cerros y la planicie, y como zona de diversidad ecológica y de posible infiltración.
- 5- La ronda de los ríos y de los humedales debe ser reforestada con bosque de alisos y otras especies nativas.
- 6- La explotación de agua subterránea tiene que ser sostenible y no causar daños ambientales: no debe extraerse más de la recarga por infiltración en cada subcuenca. La recuperación de las quebradas y manantiales desaparecidos requiere reforestación y, en muchas partes, la reducción de la explotación del agua subterránea.

- 7- La contaminación del agua, los suelos y el aire por asentamientos humanos, actividades industriales, agrícolas y pecuarias, debe evitarse y eliminarse. La minería y la explotación de canteras deben cumplir con la reglamentación y el plan de manejo adecuado para estas actividades.
- 8- La Sabana de Bogotá, ya muy deteriorada ambientalmente, no resiste más aumento de su población. La capital no debería crecer en superficie ni en número de habitantes; por tanto, necesita una política decidida de descentralización de actividades e industrias hacia otros sitios fuera de la Sabana, que tengan abundancia de agua y facilidad de transporte.
- 9- Debe crearse un fondo ambiental para el manejo especial o la adquisición de terrenos que requieran protección para la conservación de aguas, suelos y biodiversidad. Debe estimularse la extensión de la agricultura y la intensificación en áreas menores de la ganadería en la parte plana de la Sabana, y la reforestación de los cerros, por medio de exenciones de impuestos y otros incentivos.
- 10- Deben crearse entidades municipales de gestión y control ambiental –con facultades policivas y asistencia técnica y legal–, y fomentarse la educación ambiental.

Decálogo ambiental

- 1- Los páramos requieren un manejo especial, orientado exclusivamente a la conservación.
- 2- Los bosques nativos deben conservarse y extenderse porque son necesarios para la conservación de la biodiversidad y del agua.
- 3- Los cerros deben ser reforestados con bosque nativo, especialmente en las partes altas, estableciendo también corredores de vida a través de las quebradas, con la planicie.
- 4- Las áreas erosionadas deben ser controladas y revegetalizadas, propiciando el retorno del bosque o matorral original.
- 5- El piedemonte debe ser respetado como zona de contacto vital entre cerros y planicie, protegiendo la diversidad ecológica y la infiltración.
- 6- Los valles de los ríos y los humedales necesitan protección especial, estableciendo y reforestando las rondas respectivas.

- 7- El uso de la tierra tiene que corresponder a su aptitud y capacidad, con criterios de sostenibilidad en la agricultura y la ganadería. Es necesario delimitar bien las zonas urbanas, y en las rurales debe evitarse la urbanización futura.
- 8- En la explotación del agua subterránea sólo debe extraerse lo que se recarga por infiltración.
- 9- Establecer la malla ambiental territorial que a través de los corredores de vida interrelacione el conjunto de los recursos naturales.
- 10- La Sabana de Bogotá y sus poblaciones requieren un manejo ambiental integral, evitando la contaminación de aguas, suelo y aire, limitando los procesos de urbanización e industrialización, cumpliendo con su destinación prioritaria, la agropecuaria y forestal.

Propuesta y recomendaciones para el manejo de la zona norte del Distrito Capital

THOMAS VAN DER HAMMEN

INTRODUCCIÓN

En el documento anterior se analizó la problemática ambiental regional en relación con el deterioro generalizado de la región y con el crecimiento urbano y de la población, especialmente el de Bogotá. Este análisis y las conclusiones correspondientes muestran las condiciones básicas para la conservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales, que deben ser tomados en cuenta como determinantes y limitaciones en la toma de decisiones en cuanto al desarrollo planeado de un área determinada.

En cuanto a la propuesta de declarar urbano todo el norte del Distrito y de urbanizar gran parte de esta área, la confrontaremos con esas determinantes y limitaciones, para juzgar su viabilidad y legitimidad —es decir, si se conforma al análisis y las determinantes ambientales y al espíritu de la Constitución y la ley.

La propuesta de la administración distrital se encuentra en el documento del POT y la objeción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en un decreto de esta entidad, a las que nos referimos aquí sin necesidad de reproducirlo; se trata, básicamente, de si el área debe urbanizarse en gran parte o no, y si los corredores verdes propuestos garantizan o no la sostenibilidad ambiental y de recursos naturales renovables.

En el documento mencionado se hizo énfasis sobre la gran importancia de mantener espacios verdes amplios entre las zonas urbanas del Distrito y los otros municipios, para evitar una conurbación indeseable desde el punto de vista ambiental, de calidad de vida y de conservación de recursos. Bogotá ya pasó fases de conurbación con los municipios anexados, en general con resultados ambientalmente negativos, tiene 30 kilómetros de largo y si continúa creciendo horizontalmente se presentará la conurbación con otros municipios vecinos, formando una extensión urbana cada vez mayor,

con calidad de vida cada vez menor –por ejemplo, el derecho de la población de vivir en armonía con la naturaleza asegurado en la ley, cada vez es menos realizable.

El análisis condujo a la conclusión de que el espacio verde entre las zonas urbanas de la región tiene una amplitud promedio de 8 kilómetros –en línea recta–, pero que hacia Bogotá se reduce localmente entre 5,5 y 6, que es un espacio mínimo para garantizar la efectividad en cuanto a medio ambiente, recursos, recreación, etcétera –valores comparables se encuentran y se mantienen en otros países–. Es evidente que la conurbación con Cota y Chía y de ahí con Cajicá crearía una extensión urbana inaceptable desde el punto de vista ambiental y violaría el sentido de la ley 99 de 1993, acabando con gran parte de la Sabana. Consideramos entonces que debe asegurarse un espacio mínimo entre los cascos urbanos definitivos –determinados en los POT– de 5,5 hasta 6 kilómetros.

Actualmente, la distancia entre las zonas urbanas de Bogotá y Cota es de, aproximadamente, 5,5 kilómetros, entre las de Bogotá y Chía de 8 kilómetros y de 5,5 entre Cota y Chía. El POT de Chía limita claramente la zona urbana en su extensión sur, y ya hizo su parte para conservar el espacio verde.

La conclusión es que el espacio verde entre el casco urbano del Distrito y los municipios de Cota y Chía no debería ser menor de 5,5-6 kilómetros.

LA IMPORTANCIA DEL ÁREA EN RECURSOS NATURALES

El norte del Distrito tiene en la parte plana suelos de tipo Andisol –formados por cenizas volcánicas y humus–, de gran potencial agrícola, de los mejores del país. Además, esta área tiene grandes ventajas hídricas. Por un lado, en el oriente tiene un máximo de precipitación de lluvias de las más altas de la Sabana –1.200 mm al año–, que nutren un buen número de quebradas que bajan de los cerros orientales y se dirigen o dirigían hacia el humedal de Torca-Guaymaral, que lleva o llevaba estas aguas al norte al río Bogotá, en dirección contraria de la que se esperaría. En los cerros se encuentran también áreas de recarga de acuíferos subterráneos gracias a la existencia de bosques nativos, sistema de agua superficial y recarga que funciona todavía –al contrario de lo que sucede en muchas otras partes de la Sabana.

En el centro del área encontramos los cerros de La Conejera, que representa un afloramiento de la misma formación que la de los cerros orientales –formación Guadalupe–, en principio un área de recarga de acuíferos.

En cuanto a estructura geológica el área es muy compleja, con fallas longitudinales norte-sur y este-oeste, que han creado una situación hídrica muy peculiar e interesante. Por un lado, el nivel de agua subterránea es relativamente alto y parece que no ha sufrido descensos como en otras partes de la Sabana; por otro, existen fuentes de agua termal en el piedemonte.

En cuanto al agua superficial, existen o existían quebradas que salían desde el cerro hacia el este –hacia el humedal de Torca-Guaymaral– y hacia el oeste –quebrada La Salitrosa–. Este último tiene su continuación en el humedal de La Conejera y se junta con el río Bogotá; en la planicie entre el humedal de Torca-Guaymaral y el valle del río Bogotá existen frecuentes restos de humedales y zonas de drenaje largas con los que en el pasado parecen haber tratado de drenar el área.

La combinación de suelos de calidad óptima, factores climáticos favorables –centro de lluvias altas– y abundantes aguas superficiales y subterráneas ha creado un área de condiciones ecológicas muy favorables para fines agrícolas y también, como veremos, para la biodiversidad.

LA IMPORTANCIA DEL ÁREA EN BIODIVERSIDAD

En el área se concentra un gran número de valores ecológicos y relacionados con valores naturales y de biodiversidad. La biodiversidad de condiciones geológicas, pedológica, de humedad del suelo, de la red de drenaje natural y de lluvias –y otros factores climatológicos–, ha creado un gran potencial de diversidad natural en un espacio relativamente pequeño. El valle del río Bogotá se acerca a los cerros orientales, encerrando a la planicie con sus humedales en un triángulo que contiene también restos muy importantes de los ecosistemas de la Sabana, y cuya situación permitiría su restauración y extensión.

En los cerros orientales del norte se encuentran bosques nativos entre 2.600 y 3.100 metros, en muy buen estado, que representan en su secuencia altitudinal el bosque andino bajo y el bosque andino alto, con gran variedad de especies (*Véase Van der Hammen, 1988*).

En el cerro de La Conejera se encuentra bosque andino bajo, pero algo diferente de un tipo más seco; la Maleza de Suba –en la hacienda Las Mercedes– es el único y último resto de bosque nativo en la parte plana de la Sabana. El humedal de La Conejera representa uno de los mejores humedales de la Sabana, con especies endémicas de plantas y pájaros. Representa también, con la quebrada La Salitrosa y la quebrada que llega desde el bosque de Las Mercedes, el último ejemplo del sistema de drenaje natural en la Sabana.

Desde los bosques de los cerros orientales llega todavía un buen número de quebradas que se dirigen o dirigían al humedal de Torca-Guaymaral.

Todo este complejo de restos de la vegetación original y el sistema hídrico tienen gran valor ecológico e importancia para la conservación de la biodiversidad. Por esta razón tienen que ser reservas absolutas, categoría santuario de flora y fauna, pero como el tamaño de algunos es insuficiente para garantizar la sobrevivencia de muchas especies y el retorno de otras ya desaparecidas, será necesaria la restauración, extensión y conexión de estos restos de los ecosistemas originales.

LA SITUACIÓN ACTUAL DEL ÁREA

El área, en el estatuto adoptado según acuerdo 33 del 3 de septiembre de 1979 de la CAR fue declarada “zona rural de manejo integrado”, por la alta calidad de sus suelos (clase I). No obstante, se presentaron desarrollos un tanto irregulares por la presencia de un número considerable de colegios y otras entidades. El acuerdo 6 del Distrito declaró urbana parte del área, especialmente a lo largo de la autopista y en el límite con Chía –un área de propiedad de una firma urbanizadora–, incluyendo parte de la reserva forestal protectora de los cerros orientales. Este último hecho fue claramente ilegal, aun cuando también parece ilegal la declaración como urbana de un área dentro de la zona declarada por la CAR “zona rural de manejo integrado”.

A lo largo de la Autopista Norte se realizaron grandes construcciones, en parte con rellenos en el humedal de Torca-Guaymaral, y en el límite de lo urbano y el humedal de La Conejera-quebrada La Salitrosa se realizaron también rellenos ilegales. En el cerro de La Conejera se construyó un club y un conjunto de viviendas campesinas –no sabemos si eso fue legal o ilegal–. Hoy en día es reserva distrital, aunque con cierta inseguridad, ya que su condición puede cambiar con un nuevo acuerdo.

En la reserva forestal protectora de los cerros orientales ha habido urbanización o intentos de urbanización y construcciones aisladas, y canteras, que en todos los casos deben ser ilegales si se presentaron después de la declaración de la reserva –urge una investigación y medidas severas–. El valle del río Bogotá y el humedal de La Conejera se declararon “zona rural de reserva” en el mencionado acuerdo 33 de la CAR, restringiendo su uso; no obstante, se establecieron clubes que ejercieron grandes movimientos de tierra, aparentemente violando el acuerdo.

Es evidente que la región necesita claridad sobre su futuro y un manejo abierto y decidido, con un control continuo, para evitar, impedir y corregir desarrollos ilegales e indispensables.

Es evidente también, en vista de la gran importancia desde el punto de vista ambiental y de recursos naturales, que el manejo del área tiene que estar enfocado hacia la conservación, restauración, extensión y aprovechamiento sostenible de estos valores y recursos.

LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL DESEABLE Y LA RESTAURACIÓN ECOLÓGICA-BIOLÓGICA

En la estructura ecológica principal deseable de la cuenca alta del río Bogotá el área en discusión resalta por su gran importancia en cuanto a su potencial ambiental y de biodiversidad, y en cuanto al recurso suelo con fines agrícolas; por la presencia de relictos de vegetación, diversos y muy importantes a distancias relativamente cortas;

por los elementos basales de la estructura ecológica; por la forma de los cerros orientales y los cerros de La Conejera, el valle del río Bogotá y los humedales, y la propia planicie. Cada uno de estos elementos tiene todavía, en alguna medida, vegetación nativa, lo que otorga una importancia especial al área, junto con el funcionamiento y potencial hídricos y de la alta calidad de los suelos.

La urbanización acabaría con la mayor parte de estos valores, y las zonas y el tipo de corredores verdes propuestos por el Distrito no aseguran la sobrevivencia de la mayoría de ellos. Según las investigaciones realizadas en otros países, un corredor biológico efectivo para la mayor parte de flora y fauna tiene que tener, mínimo, un kilómetro de ancho, y relictos relativamente pequeños —como el bosque de Las Mercedes— son demasiado pequeños para asegurar la conservación de la biodiversidad existente en ellos; además, para asegurar el regreso de especies ya desaparecidas en el área es necesario regenerar bosque nativo y, en general, restaurar y extender vegetación nativa en donde ya no existe.

Puede concluirse, entonces, que desde el punto de vista regional, el área objeto de discusión es de vital importancia para la conservación y restauración de la biodiversidad y los recursos naturales, y debe destinarse principalmente a este fin. Para realizar la estructura ecológica principal deseable para este fin se requiere la conservación absoluta de los importantes restos que existen todavía en los cerros, el valle del río, los humedales y la planicie, y comenzar un programa de restauración, extensión y comunicación del sistema hídrico y de la vegetación, contando como elemento principal con una zona amplia de regeneración de bosque nativo como corredor biológico entre los cerros orientales y el río Bogotá, interconectando también como elementos nucleares el cerro de La Conejera, el bosque de Las Mercedes, los humedales de La Conejera y Torca y las quebradas asociadas.

Este gran corredor representará una gran importancia para la población del Distrito capital como zona de recreación pasiva y fuente de educación ambiental.

EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

El argumento que se aduce para proponer volver urbana el área y urbanizar gran parte de la misma es la necesidad de ofrecer vivienda para recibir el crecimiento de la población calculada, que sería de aproximadamente un millón y medio de personas.

Los cálculos de las autoridades distritales dicen que para los próximos nueve años se necesita todo el resto de tierras disponibles en el área del Distrito, por lo que debe terminarse con el área rural. No obstante, otros cálculos indican que utilizando espacios dentro de la zona urbana actual y por medio de la renovación urbana se necesitaría mucho menos superficie rural. Pensamos que existen, por lo menos, suficientes dudas al respecto por lo cual se justifica una investigación independiente.

Sea cual sea el resultado, es evidente que el problema es de orden regional. Bogotá no puede seguir creciendo indefinidamente sobre la Sabana, ocupando los mejores suelos y acabando con los recursos naturales renovables, con un medio de vivir saludable y *en armonía con la naturaleza* y en contra de la ley 99 de 1993. Si los cálculos del Distrito son correctos, después de los nueve años del POT se habrá acabado con gran parte de la Sabana –conurbación con Cota y Chía-Cajicá– y el Distrito no tendría más tierras para urbanizar.

Para preparar realmente una visión regional y a largo plazo la pregunta es ¿Qué puede hacer el Distrito después de los nueve años del POT? Ya no habría tierras para urbanizar y el aumento de la población en los nueve años siguientes sería probablemente similar, se habrá perdido un área ambientalmente de gran importancia para la ciudad y no se habrán solucionado la región ni el problema fundamental. La conclusión es evidente: el problema del aumento de la población y su ubicación debe comenzarse a solucionar desde ya. Eso quiere decir coordinación regional –y nacional– para diseñar una política poblacional por medio de estímulos e incentivos económicos y la oferta de trabajo en otros municipios dentro o fuera de la Sabana –y eventualmente con la creación de un centro nuevo.

Recomendamos investigar desde ya las posibilidades de Tocancipá como centro de crecimiento, en vista de su deseo de ser ciudad industrial, y de la excelente y rápida comunicación con la capital por carretera, sin olvidar las posibilidades con la instalación de un tren de cercanías. El gobernador de Cundinamarca sugirió que Puerto Salgar podría ser un polo de desarrollo fuera de la Sabana; otros polos podrían ser Villavicencio y Girardot.

EL ÁREA URBANIZADA, EL ESPACIO VERDE RURAL Y LOS LÍMITES DESEABLES DE LA ZONA URBANA

En el documento ambiental regional discutimos el ancho deseable del espacio verde que debe separar los centros urbanos, y al comienzo del presente documento retornamos a ese asunto. Llegamos a la conclusión de que lo recomendable es una distancia media mínima de unos 8 kilómetros, pero que cerca de Bogotá podría aceptarse una distancia mínima de 5,5 a 6 kilómetros. Vimos que la distancia lineal entre los cascos urbanos de Bogotá y Cota es de aproximadamente 5,5 kilómetros, y que su reducción debe evitarse. Entre Bogotá y Chía la distancia lineal es de unos 8 kilómetros y podría reducirse entonces hasta 5,5 ó 6. Esta cifra corresponde, aproximadamente, a la distancia del límite norte de los cementerios hasta el límite urbano de Chía.

En consecuencia, la conclusión es que al oeste de los cerros de La Conejera el límite urbano de Bogotá no debería pasar del límite sur de la ronda del humedal de La Conejera y la quebrada La Salitrosa, pero que entre el piedemonte oriental del cerro de La Conejera y el de los cerros orientales podría ampliarse hasta los cementerios.

Esta área global de 500 hectáreas podría tener todavía espacios urbanizables de unas 400 hectáreas.

El resto del área del norte, hasta los límites con el municipio de Chía, debería conservarse como espacio verde intermunicipal, de carácter rural –dedicación principal prioritaria agropecuaria y forestal.

La zona urbana a lo largo de la Autopista Norte y en el límite con Chía, que se pretendió crear con el acuerdo distrital 6 –y que tiene aspectos ilegales– es muy inconveniente, ya que tiende a hacer desaparecer el espacio verde entre los municipios, y no debería existir –respetando los desarrollos realizados legalmente–. El límite norte de la zona urbana del Distrito debería ser, globalmente, el límite sur de la ronda sur del humedal de La Conejera y de la quebrada La Salitrosa, el bosque sur del cerro de La Conejera, la base del piedemonte oriental del cerro de La Conejera, de allá hacia el borde norte de los cementerios y siguiendo este borde hacia el oriente hasta el piedemonte de los cerros orientales. Parece recomendable incluir en el espacio verde –y también en las áreas de reservas naturales– la zona baja del valle del río Bogotá en el extremo suroeste del humedal de La Conejera –que en parte sería recompensa por el impacto de la ALO y en parte podría ser área de almacenamiento de agua lluvia y desbordes del río, en protección de los barrios inundables contiguos–. También es recomendable incluir en la reserva natural y espacios verdes el área boscosa nativa en la punta de los cerros de Suba inmediatamente al sur de la calle 170.

LA PROPUESTA DE MANEJO DEL ÁREA¹

Es evidente que si no se maneja el área con decisión y control permanente, para que pueda tener la función importante descrita, el espacio verde rural estará bajo muchas presiones de desarrollos autónomos e ilegales.

Proponemos entonces como figura de categoría de manejo la de distrito de manejo integrado, que debería incluir no sólo la parte rural del norte del Distrito Capital sino también la parte del valle del río Bogotá –al otro lado del río– que se encuentra en los municipios de Cota y Chía².

Como parte de este distrito de manejo integrado deberían diferenciarse las siguientes áreas con categoría de manejo especial: los cerros orientales, el cerro de La Conejera, más la punta norte de los cerros de Suba –el primero está sobre la formación Guadalupe y el segundo sobre la formación Guaduas, diferencias importantes en

1. Este documento fue acompañado de un mapa en borrador. Puede verse en los Informes producidos por la Misión (Capítulo IV).
2. Luego podría pensarse incluir también el valle del río Chicú y alrededores, conectando con una continuación del corredor biológico la parte sur de los cerros de Cota, Chía, Tenjo y Tabio con sus relictos de bosques nativos.

cuanto a diversidad—, el bosque de Las Mercedes, el humedal de La Conejera —más la quebrada La Salitrosa— y el humedal de Torca-Guaymaral deben ser declarados *santuario de flora y fauna*.

El valle del río Bogotá debe ser declarado *distrito de conservación de suelos*.

El área destinada a restauración y extensión de bosque nativo, como corredor biológico, debe ser declarada *reserva forestal protectora*.

El resto del área será de dedicación agropecuaria, con énfasis sobre lo agrario y con estímulo de productos orgánicos-biológicos; posible zona de reforma agraria.

Dentro de toda el área se encuentran desarrollos locales con más densidad de vivienda o colegios que pueden ser declarados rural *suburbano* —para los habitantes y los colegios la creación del corredor boscoso biológico puede ser una ventaja, ya que subirá el valor de sus terrenos y los colegios ganarán un espacio más valioso para enseñanza ambiental y natural.

CONCLUSIONES (RESUMEN)

En cuanto al norte de Bogotá, y con base en lo expuesto, se recomienda lo siguiente:

- Podrá urbanizarse el área al oriente del piedemonte de los cerros de La Conejera y al occidente del piedemonte de los cerros orientales, hacia el norte hasta los cementerios.
- El límite norte de la zona urbana será el límite sur de la ronda sur del humedal de La Conejera y de la quebrada La Salitrosa, vía la punta norte de los cerros de Suba, luego siguiendo la base del piedemonte oriental del cerro de La Conejera hacia el norte, hasta el límite norte de los cementerios, luego siguiendo este límite norte hacia el oriente hasta la base del piedemonte de los cerros orientales. Se eliminará lo urbano del área al norte del límite indicado en el acuerdo distrital 6.
- El área al norte de este límite, hasta el sur de Bogotá y los límites con Cota y Chía, será declarada por la CAR distrito de manejo integrado —ya era zona de manejo integrado según el artículo 17 del acuerdo 33 de 1979 de la CAR y lo definido en el acuerdo distrital 6 podría ser ilegal—. El área del Distrito debe incluir el otro lado del valle del río Bogotá, en los municipios de Cota y Chía.
- Dentro de distrito de manejo integrado se definirán y declararán las siguientes unidades:
 - 1- El Ministerio del Medio Ambiente declarará santuario de flora y fauna las siguientes áreas: los cerros Orientales, el cerro de La Conejera —incluyendo la punta norte boscosa de los cerros de Suba—, el bosque de Las Mercedes —Maleza de Suba—, el humedal de La Conejera con la quebrada La Salitrosa y el humedal de Torca-Guaymaral.

- 2- El valle del río Bogotá se declarará distrito de conservación de suelos (CAR).
- 3- El Ministerio declarará reserva forestal protectora un área que funcionará como corredor biológico entre todos los elementos mencionados en el punto 1, donde se regenerará el bosque nativo.
- 4- Las áreas donde se han construido centros con colegios, clínicas, seminarios, etcétera, se declararán rurales suburbanos.
- 5- El resto del área será de dedicación agropecuaria, con posible reforma agraria, aprovechando la alta calidad de los suelos y la disponibilidad de agua. La producción orgánica-biológica podría estimularse como parte de la despensa para Bogotá.

En cuanto a las carreteras –carreras, calles–, el plan existente, basado en la urbanización del área, deberá revisarse por completo. La parte norte de la Avenida Ciudad de Cali, por ejemplo, no debería construirse, como tampoco ciertas carreras que cruzan el cerro y el área en general. Al norte, la ALO, si se construye, pasará por zona verde solamente, y no tendrá salidas o entradas en el área. Por debajo o encima de la autopista Norte, de la carretera central del norte y de la ALO norte –si se realiza– se construirán, donde cruzan el corredor biológico, algunos túneles y puentes para el paso libre de la fauna.

Elementos de una política de vivienda popular

JORGE ACEVEDO
GERMÁN SAMPER

El presente documento se basa en gran parte en la reunión sostenida con el urbanizador Rodolfo Hernández, en la que se discutieron sus programas de vivienda popular en Bucaramanga y Barranquilla, un esquema de acción urbanizadora privada que ha tenido éxito para llegar a los más pobres, cumpliendo con las normas urbanísticas, vendiendo legalmente y compitiendo con los urbanizadores piratas.

El esquema parte de la base incuestionable de que los pobres no pueden destinar al gasto en vivienda más de \$100 mil por mes (US\$50 de 2000), cifra que representa el tope con el que hay que idear soluciones viables. Por otro lado, el sistema de crédito en Upac —ahora UVR—, que utiliza los conceptos de inflación, cuotas de amortización crecientes, saldos crecientes en pesos, etcétera, es muy difícil de entender por los usuarios, y genera desconfianza y temor en los pobres. Para ellos resulta mucho más claro un esquema de crédito en pesos, con cuotas fijas, saldos decrecientes y plazos fijos. El esquema que se ha utilizado en este caso es el siguiente:

- 1- El urbanizador promueve el proyecto masivamente y luego organiza la demanda, para lo cual crea una asociación de vivienda con algunos líderes representativos. Hernández no figura personalmente como miembro de la asociación, pero tiene un representante o testaferro.
- 2- La asociación compra el terreno en bruto —lo paga Hernández—. Sobre ese lote se realizan los estudios urbanísticos, siguiendo las normas vigentes, y se tramita y obtiene la licencia.

- 3- La venta de lotes individuales se concreta mediante el pago de una cuota inicial y cuotas mensuales –Barranquilla: \$200 mil iniciales, y sesenta cuotas mensuales de \$80 mil, lo que da un total de \$5 millones.
- 4- Con el plano y la licencia, la asociación procede a escriturar los lotes a los futuros usuarios, vendiendo la nuda propiedad, de manera que estipula que la propiedad del lote es del comprador, pero el usufructo es de la asociación.
- 5- Con los títulos de propiedad, los usuarios pueden ser receptores del subsidio de vivienda. La asociación ayuda a realizar el trámite correspondiente a cada usuario.
- 6- Recibidos los subsidios, se adelantan las obras de urbanismo y se construyen las unidades básicas de vivienda –datos de Barranquilla: lotes de 6 x 12, para 42 viviendas por hectárea–. A cada usuario se le tramita un crédito hipotecario de acuerdo con su capacidad de pago, para dotarlo de una solución básica según el monto del crédito. Así, por ejemplo, la construcción de una solución de 48 metros cuadrados con dos alcobas, baño y patio cuesta \$9 millones en total. Queda en manos del propietario, de acuerdo con sus condiciones económicas, el momento en que emprenda ampliaciones y mejoramientos a su vivienda¹.

Después de la reunión me surgieron algunas preguntas:

- 1- ¿Cuándo se entrega el lote físicamente al comprador?
- 2- ¿Cuándo se escrituran los lotes? ¿Qué documento ampara la compraventa antes de la escritura? ¿En algún momento se cambia la escritura de nuda propiedad por otra de plena propiedad? ¿Cuándo se hace? ¿Cuándo se incorpora la vivienda dentro de la escritura?
- 3- ¿En qué consisten exactamente las obras de urbanización? ¿Se realizan totalmente o por etapas? ¿Cuándo se construyen y entregan los servicios domiciliarios? ¿Cuándo se entregan las cesiones?
- 4- ¿De dónde salen las utilidades de Hernández? ¿Es posible o deseable involucrar al propietario del terreno en el proceso?

1. Los autores no coincidimos en este punto. Según las notas de Germán Samper, todo el esquema se financia con los pagos de los compradores (\$5 millones) y el subsidio (unos \$6 millones), para un total de \$11 millones por solución. Yo entendí, por mi parte, que las viviendas pueden ser más o menos completas de acuerdo con la capacidad de cada usuario, y que los excedentes de costo sobre estos \$11 millones se financian vía crédito hipotecario, en cuya tramitación ayuda Hernández.

ELEMENTOS CLAVE DE UNA POLÍTICA EFECTIVA DE VIVIENDA POPULAR

Considerando que la descripción presentada constituye una opción posible y deseable para competir efectivamente con las urbanizaciones ilegales en la región, los elementos clave de una política que promueva esta opción son, al menos, los siguientes:

- 1- El precio de la tierra en bruto debe ser suficientemente bajo para permitir el esquema. Parece que se requieren, al menos, dos condiciones para lograr ese precio: primero, que exista una oferta suficiente de terrenos legalmente urbanizables para vivienda de interés social (VIS) que garantice una disponibilidad adecuada en Bogotá, Soacha y municipios aledaños; y segundo, que en la normatividad sobre esos terrenos se determine clara e inequívocamente su destinación para VIS, de manera que los precios de la tierra resultantes reflejen esta determinación. Por supuesto, estas dos condiciones encuentran su instrumento idóneo en los POT de los distintos municipios de la región.
- 2- Los proyectos de VIS deberían desarrollarse en un área de extensión suficiente para asegurar las economías de escala necesarias para reducir costos y lograr los beneficios de urbanización.
- 3- La política de vivienda, y por supuesto los diversos POT regionales, deben aceptar y permitir distintos esquemas de desarrollo progresivo de la vivienda –¿y de la urbanización?.
- 4- Regional o quizá nacionalmente las condiciones anteriores deberían complementarse con una norma que consagre el cobro de impuestos al almacenamiento de la tierra, de forma que desestime el acaparamiento de terrenos y su mantenimiento como lotes de engorde.
- 5- Es indispensable, en el esquema discutido, la participación del subsidio nacional. Por ello, se requiere que los compradores de lotes puedan acceder a tales subsidios sin la condición de ahorro programado, o sea que la tenencia del lote o de una cierta porción mínima sirva inequívocamente para obviar ese requisito. Por otro lado, el número de soluciones que se requieren para la región supera ampliamente las aparentes disponibilidades presupuestales de subsidios por parte del gobierno nacional. Este punto debería discutirse y definirse con toda franqueza entre las administraciones, de manera que para todos sea claro lo que puede y no puede esperarse por este concepto.

- 6- Como se discute en otro documento de reflexiones sobre la región, e igualmente en el de Rogelio Salmona y Raúl Jaramillo, será indispensable que la política de vivienda popular incluya subsidios por parte del gobierno distrital. Este punto debería hacerse explícito también y deberán diseñarse sus mecanismos, para complementar los subsidios de la Nación.

- 7- La política de crédito hipotecario para VIS debería consagrar esquemas que abaraten la contratación y el trámite de tales créditos, por la vía de programas como los de créditos solidarios a grupos de usuarios. Entre los esquemas que se ofrezcan parecen muy importantes los de cuotas fijas o de crecimiento controlado, fácilmente entendibles por los usuarios más pobres.

La perspectiva turístico-recreativa de Bogotá y la Sabana en función del ordenamiento

RAÚL JARAMILLO PANESSO

Los problemas relacionados con el turismo que debe considerar el panel giran, sobre todo, alrededor cuatro preocupaciones:

- 1- Cómo anticipar y articular los corredores del turismo en la ciudad y en sus entradas y salidas, así como las conexiones viales en el territorio de la Sabana.
- 2- Cómo normar, equipar y dar entorno adecuado a los espacios de mayor concentración de actividad turística o recreativa en la capital, en las rutas sabaneras y en los destinos secundarios.
- 3- Cómo evitar efectos del turismo en la conurbación y otras formas de deterioro ambiental y paisajístico en los tramos suburbanos y rurales.
- 4- ¿Podría el turismo contribuir a retener fuera de Bogotá población proclive a migrar hacia la ciudad, o inducir emigración de residentes urbanos hacia zonas periféricas?

En los últimos veinte años nadie ha hecho un estudio serio sobre el turismo en la Sabana, ni planteamientos que tiendan a ordenarlo por encima de visiones microrregionales, por cierto hartamente infantiles, de tres o cuatro municipios. Con respecto a Bogotá, los estudios, muy pobres a su vez, son muy precarios para extrapolar respuestas a los cuatro interrogantes anteriores.

De mi propia visión (*Estudio de competitividad turística de Colombia*, 1997, y observaciones personales), recojo en seguida lo que podría contribuir al análisis para orientar siquiera parcialmente algunas de ellas.

LO ESENCIAL POR REPASAR EN RELACIÓN CON LA CIUDAD

1. *Bogotá estuvo a comienzos de la década de 1980 por encima de los 0,6 millones de arribos de residentes extranjeros/año, siendo la segunda capital sudamericana en volumen receptivo. Un tercio de ellos venía en paquetes de operadores internacionales.*

Hoy entra por aquí –lo cual es distinto a ser destino de– alrededor de 56 por ciento del flujo total de viajeros del exterior, turismo étnico incluido. Pero desde hace quince años la ciudad está fuera de los circuitos profesionales de mercadeo turístico. No sólo desaparecieron los paquetes –como en general desapareció el turismo extranjero en casi toda Colombia–, sino que la ciudad se convirtió en un disuasivo para los grupos organizados que quisieran ir a otros destinos de la costa o del interior: Bogotá goza de muy mal nombre entre los mayoristas.

Pese a ello, datos oficiales estiman en 11 por ciento la contribución del renglón de viajes al PIB regional, lo cual puede deberse a tres factores: i) la capital concentra tres cuartas partes de la operación aérea internacional del país, con tendencia a aumentar –se han eliminado varios vuelos directos del exterior a Cartagena, Barranquilla, San Andrés o Cali–, por lo cual sirve de entrada forzosa a casi todo el tráfico; ii) se mantiene de todas maneras cierto flujo constante de huéspedes extranjeros –tal vez entre 170 mil y 200 mil al año–, ligados a negocios, a agencias gubernamentales, a medios de comunicación, ONG, etcétera; iii) si se suma el flujo de ejecutivos colombianos a la capital –que desde fines de los años 1980 era uno de los más dinámicos del hemisferio– el volumen anual de viajeros de negocios de alta capacidad de gasto se estima en alrededor de dos millones.

El *boom* de este segmento fue tal a principios de la década, que incluso connotados dirigentes turísticos presumían, sin ninguna investigación seria que lo sustentara, que la mitad de ese mercado desearía pernoctar aquí dos o tres noches, dando pie a que promotores inmobiliarios, fiduciarias e incautos ahorradores hicieran cuentas alegres –entonces la ocupación hotelera era superior a 80 por ciento, altísima, y las tarifas promediaban alrededor de 165 dólares/noche–. De manera que se desencadenó una avalancha de proyectos de hotelería *personalizada* para ejecutivos, en establecimientos de entre 60 y 130 habitaciones.

Sin embargo, los precios altos y los amagos de crisis llevaron a buena parte de las empresas e instituciones de las ciudades de donde procedía el grueso del mercado a ahorrar en viáticos: resultaba más barato emplear casas o apartamentos permanentes o programar los viajes de trabajo con regreso el mismo día. El puente aéreo y los vuelos nocturnos con descuento contribuyeron a favorecer esta tendencia. Al final, la demanda –que también tuvo una bonanza corta de clientela venezolana– acabó deprimiéndose.

El caso es que entre 1992 y 1996 la oferta hotelera creció hasta triplicarse en ese tipo de hoteles. La gastronomía también. Ambas empezaron a ser relativamente competitivas en precio sólo a partir de 1996-1997, cuando la sobreoferta se hizo evidente y las tarifas

tuvieron que descender a una media de 125 dólares noche –la relación de precio vino a mejorar aún más con la devaluación de 1999, pero la ocupación sigue bajísima.

El mercado interno y externo de viajeros de negocios concentra las estancias sólo durante días laborables. Genera menos actividad cultural y poco interés por atractivos naturales o patrimoniales y, a cambio, induce más vida nocturna: rumba, discotecas, etcétera.

Dato favorable: la nueva tendencia mundial de recuperación del turismo a las grandes ciudades va a revivir circuitos de capitales sudamericanas y ofertas semejantes, que habían dejado de existir desde mitad de la década de 1970.

- 2 *La hotelería de primera clase –lujo, cinco y cuatro estrellas– creció, como acabamos de decir, desmesuradamente. El fenómeno se extendió a las principales ciudades colombianas, dado que obedeció más a razones especulativas –con cierta dosis de mala fe, incluso, por parte de varios promotores– que a realidades del mercado.*

En Bogotá fue migrando, además, desde mediados de los años 1980 hacia el norte de la ciudad, siguiendo el patrón de los viajeros de negocios –cuando el turismo de placer regrese, los atractivos turísticos urbanos de mayor valor, casi todos situados en el centro tradicional, estarán subatendidos.

La hotelería media –tres estrellas– es deficitaria, pero está siendo llenada con los hoteles de mayor categoría que no logran sostenerse en su *mercado-objetivo* y compiten contra los rangos inferiores: hay una situación generalizada de *dumping*.

Este sería, pues, un buen momento para iniciar una promoción intensa de la ciudad: baja ocupación y bajos precios, buena planta, sillas disponibles y frecuencias aéreas sobrantes en rutas de la región cercana, una calidad media hotelera superior a la de ciudades competidoras como Lima, Quito, Caracas o Panamá, intensa vida nocturna y atractivos de compras. De hecho, por primera vez en muchos años, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) ha vuelto a mostrar actividad. Pero hay argumentos de orden extra-turístico negativos. En el contexto urbano, las zonas hoteleras más caracterizadas tienen hoy, pues:

- Un segmento bastante decaído en el centro, donde se concentra 35 por ciento de la oferta turística aceptable, con tres ejes:
 1. La avenida Jiménez arriba de la carrera séptima.
 2. La avenida 19.
 3. El Centro Internacional.
- Y un segmento más moderno al norte, con 48 por ciento de la oferta y cuatro ejes principales:
 1. La calle 100 entre la carrera séptima y la autopista.
 2. La Zona Rosa.
 3. Unicentro.
 4. El sector de Usaquén.

Hay, desde luego, hoteles de buena calidad diseminados en otros lugares –Ciudad Salitre, La Candelaria– y en zonas intermedias a los ejes mencionados.

Con todo, hoy en día, dada la alta volatilidad del mercado, *no podría decirse que haya una sola zona hotelera realmente consolidada en la ciudad*. La del Centro Internacional, que era la más grande y mejor apoyada por hotelería de cadena y oferta complementaria en un área de vecindad muy cercana –discotecas, restaurantes, centros comerciales, salas de reunión, conciertos, museos–, perdió dinámica y disminuyó capacidad receptora con el cierre del antiguo Hilton. Las zonas más nuevas carecen de elementos unificadores y su espacialidad está muy intersectada.

La parahotelería se estima en 40 por ciento de la oferta global y no paga impuestos. Casi toda está en el norte, al servicio de empresas, instituciones académicas, ONG y de unos cuantos extranjeros que acuden a clínicas o vienen por procesos de adopción de niños.

3. *El Distrito no ha diseñado ni apoyado nunca estrategias de fomento de la oferta ni de ordenamiento de la actividad.*

Con otra intención pero con beneficio neto para un futuro, la ciudad hizo en cambio notables esfuerzos en otras áreas, por ejemplo, apoyando la recuperación patrimonial de La Candelaria, que luce hoy como un activo turístico valioso; o comprometiéndose en estrategias de promoción con Corferias o el festival de teatro; o buscando, como hace poco, la sede de eventos deportivos y espectáculos. En este momento, como se dijo, se percibe también buena disposición para promover la ciudad por parte del IDCT. Pero no se sabe de otros compromisos –o siquiera de visiones territoriales– como las que el panel desea confrontar.

El POT, por ejemplo, menciona el sector turístico como muy importante, pero no se ocupa de él en absoluto. Los desarrollos hoteleros –y de ahí la inestabilidad sucesiva de los entornos urbanos donde se han agrupado– han sido espontáneos. Nunca se preservaron ni estimularon, a excepción de dos eventos históricos en los que la iniciativa ordenadora corrió a cargo de la Nación: la Conferencia Panamericana de 1948 –que impulsó el eje de la avenida Jiménez– y el Congreso Eucarístico de 1968 –que impulsó la avenida 19–, situaciones ya del todo superadas.

Hay historia no muy antigua de zonas hoteleras liquidadas por deterioro urbano e inseguridad, con completa indiferencia de las autoridades –por ejemplo, la propia avenida Jiménez, la calle 23 entre séptima y décima, la carrera 15 entre calles 85 y 100–. Con el sector de la Zona Rosa está por pasar lo mismo. En contraste, se ven ensayos de una hotelería que busca la recuperación patrimonial, caso del Hotel de la Ópera –enfrente de la Cancillería– y casonas de huéspedes en La Candelaria, ensayos todavía muy pequeños que no responden a instrumentación estratégica ni a estímulos distritales ex profeso.

La hotelería marginal y los alojamientos informales están repartidos en zonas vinculadas a terminales de transporte, el centro, mercados mayoristas y sectores preferidos de moteles y prostíbulos.

4. *Como es natural, alrededor de los hoteles principales –más si existe cierta concentración– se desarrollan negocios afines.*

El aglutinante principal son los centros de convenciones, el mayor de los cuales está en el Centro Internacional. Hay otro en El Salitre –en obra–, otro más en la calle 100 con carrera 8a., y servicios menores de esta clase en el club El Nogal, Tramonti, Skandia, Cámara de Comercio, etcétera, que demandan buenos parqueos y vías de evacuación. En la misma categoría cabe mencionar el centro ferial de Corferias.

En forma satélite a los entornos hoteleros suelen aparecer también negocios de alimentos y bebidas, discotecas, videobares, comercio de boutiques, artesanías, joyerías. Abiertos o camuflados, aparecen la prostitución, caletas y bares donde se expende droga, y otros vectores de inseguridad.

El sector más afectado por este tipo de contaminación fue, en el centro y hasta hace poco, la carrera 5a. en cercanía a Residencias El Parque, ya controlada; y en el norte la Zona Rosa. Les seguirá probablemente en turno de degradación el parque de la 93, si no se hace algo para evitarlo.

5. *Con baja intensidad pero con demanda estable, los sitios de visita preferidos por parte de turistas nacionales y extranjeros en la ciudad, son¹:*

- El Museo del Oro, parque Santander*.
- Algunas iglesias coloniales: San Francisco, La Tercera, San Agustín, Santa Clara, la Catedral*.
- El recorrido central de La Candelaria, que incluye dos o tres museos, el teatro Colón, San Carlos, más el paso por el Palacio de Nariño y la Plaza Mayor*.
- El cerro de Monserrate.
- Los grandes centros comerciales, principalmente el Andino, Unicentro y Hacienda Santa Bárbara.
- La Zona Rosa*.
- Los puntos de encuentro del parque de la 93*.
- Los centros nocturnos del mirador de La Calera.
- Algunos centros de interés colateral para extranjeros como la Clínica Barraquer, la Fundación Santa Fe, Maloka, el Jardín Botánico, algunos clubes sociales, la Zona Franca de Bogotá y, por supuesto, las embajadas.

1. Se señalan con asterisco los sitios sin posibilidades de parqueo.

6. *La recreación urbana de carácter masivo –estrato medio y popular– se concentra en:*
 - Lugares abiertos que sirven de escenarios de espectáculos: el estadio y coliseo de El Campín, la plaza de toros, el Palacio de los Deportes, la Media Torta, las canchas satélites, en todos los casos afectando severamente los espacios aledaños.
 - Otros lugares de alta afluencia dominical por motivación múltiple son las ciclovías, los centros recreativos de las cajas de compensación familiar, la iglesia y plaza del 20 de Julio, los cementerios, el parque Nacional, el de la Independencia, el Simón Bolívar, El Tunal y El Salitre –hasta hace pocos años lo era también el aeropuerto.
 - A mediano plazo, dependiendo de un cambio cultural de la recreación y a consecuencia de las inversiones cuantiosas que en este momento realiza la Alcaldía en mejoramiento del sistema de parques, se frecuentarán algunos otros y se iniciará un flujo de recreación pasiva a las áreas ecológicas protegidas: La Conejera, Las Mercedes, el canal de Torca, Guaymaral, los parques lineales anexos a los canales, etcétera.

7. *El punto urbano de turismo en donde el manejo es más crítico, donde se presentan mayores fallas de seguridad y de logística es, de lejos, el aeropuerto Eldorado, seguido por los alrededores de Monserrate.*

En un cuarto de siglo ninguna autoridad ha sido capaz de organizar alguno de los dos y de conseguir el saneamiento radical de delincuencia, a pesar de existir un cuerpo de policía aeroportuaria, otro de policía de turismo y numerosas estaciones de control. En condición parecida se encuentran los alrededores de los sitios de espectáculos multitudinarios al término de éstos.

De otra parte, los lugares de visita turística marcados atrás con asterisco (*) no disponen de espacio para parquear siquiera un autocar. Ningún receptor cultural distinto a los museos dispone de baños públicos –un sitio turístico mediano debería disponer de espacio para cinco o seis buses, un lugar de espera protegido de sol y lluvia y baños suficientes.

Fuera de las estrellas negras que impusieron a la ciudad el Departamento de Estado de Estados Unidos y el veto de los operadores mayoristas de *tours*, una razón adicional de incomodidad para los turistas es el régimen de contraflujos, el pico y placa y las ciclovías dominicales, que hacen muy complicado y riesgoso conducir. Es una limitación seria, porque el turismo en las grandes ciudades se desenvuelve en autocares para los grupos de excursión, o en auto propio o alquilado para el turista individual o de familia –en Bogotá había hace un año un solo autocar profesional con licencia de turismo, cuando en Quito hay veinticinco, en Lima más de medio centenar, en Río o Buenos Aires doscientos y más. El arrendamiento de autos en Colombia es 25 por ciento más caro que en el resto del continente y, aún así, los arrendadores de autos están todos en dificultades. Habría pues todos los estímulos para usar el auto-

móvil propio, pero fuera de las dificultades del tráfico urbano, ¿quién se atreve a llegar hasta aquí por carretera en su propio auto, procedente de Caracas o de Medellín?

8. *Antes de que el turismo externo vuelva a mostrar volúmenes que den pie a operación organizada, el movimiento estará marcado por formas de viaje espontáneas de turistas no acompañados.*

Obligatoriamente tendrán que circular a pie o en taxi, traídos por eventos –la feria internacional, el festival de teatro– o por algún acontecimiento –elecciones, eliminatorias del mundial, alguna catástrofe, un anuncio de paz–, con lo cual sus riesgos de seguridad se incrementan de manera vertiginosa. Cualquier incidente comporta un impacto que se traduce de inmediato en más represalias del mercado. Es imperativo romper entonces el círculo vicioso, dado que la demanda internacional por medio de la prensa y respuesta de los touroperadores es muy veloz y muy severa en reaccionar frente a cada atraco, secuestro o accidente sufrido por los viajeros.

(Bogotá registra casos de turistas atracados más de tres veces en una misma visita y a veces en un mismo día. Se conoce de secuestros e intentos de violación, incluso de asesinatos, sin hablar del sinnúmero de pequeños contratiempos por maltrato, robo de documentos, estafas al cambiar de moneda, abusos de precios, etcétera. Muchos incidentes se atribuyen a la propia policía, tal vez como rezago de historias viejas).

9. *La ciudad no puede dejar de mirar esos problemas y de resolver la adecuación del espacio público necesario para los visitantes a los sitios clave, ambos asuntos relacionados con el ordenamiento.*

En otros planos, urge desde luego también que el Distrito se ocupe de la información turística, de la promoción de la ciudad, de establecer estrategias de calidad y competitividad, asuntos que menciono apenas de soslayo porque exceden el examen del panel. Resumiendo, se requiere acción institucional en materias como:

- Contemplar el turismo entre las variables del ordenamiento urbano en ciertos sectores, proveyendo normativas apropiadas. Concomitante con lo anterior, la administración distrital debe acordar horarios de actividad extendida a ciertos servicios, estímulos a la inversión complementaria, formas especiales de veeduría ciudadana que aseguren un turismo acorde con criterios de sustentabilidad, seguridad asistida más intensa y más flexible al apoyo de vigilancia privada, más diligencia en el mantenimiento del espacio público, más iluminación, ornato y ajardinados, mejor señalización, etcétera.
- Procurar equipamientos y servicios mínimos de ayuda en los sitios de visita: prácticamente todos los parques menores carecen de baños públicos y de vigilancia. Las áreas de estacionamiento en todos ellos son mínimas o no existen. Los luga-

res de mayor afluencia en el centro histórico carecen de facilidades de acceso motorizado y de estacionamiento, en una ciudad –y una zona– donde realizar las visitas a pie es un serio peligro para los turistas.

- No hay un solo puesto –conocido– de información sobre la ciudad. Ningún hotel ni oficina pública dispone de mapas para visitantes. No hay un teléfono institucional de información, de pedido de auxilio o de quejas. No hay señalización para orientar a quien no vive en la ciudad. La policía de tráfico –y desde luego la normal, en peor grado– no sabe orientar a los turistas hacia ninguna dirección, complican enormemente el acceso de pasajeros al aeropuerto y a los hoteles, son hostiles a las equivocaciones que provocan en los turistas normas viales imposibles de adivinar o la falta de señales, etcétera.
- La hotelería y los centros de convenciones necesitan estímulos de más aliento para sobrepasar la crisis, y luego, para sostenerse. Al Distrito le corresponde garantizarles seguridad zonal, difundir su existencia junto a los atractivos de la ciudad, y, por qué no, ofrecerles incentivos fiscales de predial e industria y comercio si comprueben estar haciendo verdaderos esfuerzos de promoción de la ciudad –los centros de convenciones en todo el mundo son inversiones de las municipalidades, a fondo perdido. En Bogotá éstos viven de entes nacionales, de instituciones cívicas y de empresas a punto de cierre.
- La nueva hotelería necesita esos mismos y otros estímulos para empezar en zonas de recuperación o en inmuebles de valor patrimonial.
- Las zonas turísticas, como el centro histórico, deberían contar con autoridades especiales, una corporación cívica, un alcalde *ad hoc* o un veedor con algún grado de autoridad, para controlar efectos de degradación, inseguridad, afiches y avisos mal puestos, deterioro de andenes o del mobiliario urbano, invasión del espacio público, desaseo y otros factores degradantes.

En resumen, a una capital como Bogotá el turismo externo organizado podría dejarle cada año, fácilmente, entre US\$200 y US\$300 millones de aporte al PIB local –caso actual de ciudades como Panamá, Caracas o Quito–. Presumiblemente, los obtenía ya en cuantía igual o mayor hace veinte años, y los perdió. Con no mucho esfuerzo podría intentar recuperar y doblar esa cifra en poco tiempo, para situarse en el nivel de Santiago, Lima o Buenos Aires, si sabe proteger su patrimonio turístico, ganar competitividad y aprovechar la ventaja de ser ampliamente conocida hoy en todo el mundo: darle un vuelco de imagen negativa a positiva no es imposible si se trabaja sistemáticamente.

10. *Asumiendo que la demanda estadounidense y de otros grandes emisores como Alemania, Francia o Japón seguirá excluida por bastante tiempo, los esfuerzos de promoción deben dirigirse hacia otros mercados. Entre éstos, los más interesantes para mejorar la coyuntura actual son, en su orden:*

- El turismo de los bogotanos del norte hacia el centro: hay una generación joven con alta capacidad de gasto, que no lo conoce –técnicamente hablando, no puede llamarse turismo a los desplazamientos de personas de la misma ciudad, pero ese es un refinamiento menospreciable en nuestro objeto.
- El turismo de familias o parejas de clase media y alta de Medellín, Eje Cafetero, Cali, Bucaramanga, Ibagué, Tunja o Barranquilla, que quieren vivir una vez al año el agite de una metrópolis: espectáculos, vida nocturna, gastronomía, exposiciones, conciertos, licencia para divertirse sin las restricciones de provincia.
- El mercado de compras, bohemia y cierto grado de sofisticación no muy caro para un fin de semana, para clientela de ciudades cercanas del exterior. Caracas, Quito y Guayaquil empezaron a trabajarse hace tres meses por parte del IDCT y la unidad exportadora de Proexport, después de dos décadas de inacción. Pero quedan Panamá, San José, Maracaibo, Mérida, algunas islas del Caribe donde Bogotá tiene el prestigio de ser –y es– la ciudad más importante y más accesible entre las megas latinoamericanas.

LO ESENCIAL EN RELACIÓN CON LA SABANA

1. *La Sabana es un escenario de inmenso valor paisajístico, del todo inesperado para quien no es de aquí, y muy mal conocido. Podría tener un enorme atractivo para los turistas nacionales y extranjeros como conjunto natural, como recorrido. En cambio, es francamente pobre en localidades.*

Dicho de otra manera: por más que varios municipios sabaneros se pretenden destinos turísticos y casi todos ellos realzan el turismo como un elemento central en las estrategias del POT, puede decirse sin riesgo de equivocación que hoy día ninguno reúne características de destino receptor. Todos, en grados diversos, han perdido lo mejor de su patrimonio urbano y arquitectónico en los últimos veinte años –tal vez haya un par de excepciones, entre ellas Zipaquirá, que hace esfuerzos notables por conservar lo que queda y recuperar parte de lo perdido, y cuenta, además, con atractivos de renombre como la Catedral de Sal, pero el municipio puede visitarse en unas cuantas horas y está tan cerca que difícilmente podría generar estancia vacacional en su ámbito propio.

Por supuesto, en varias poblaciones y sectores rurales de la Sabana hay algunos hostales o pequeñas hosterías, pero en tamaño y calidad que no habilita presentarse como destinos.

Otra distinción clave es el grado diferente en que algunos municipios son interesantes en la cabecera –muy pocos– o simplemente cuentan con sitios llamativos a campo abierto. En las circunstancias actuales, la visita a los cascos urbanos que carez-

can de patrimonio histórico o arquitectónico de valor –casos de la ya citada Zipaquirá, o en niveles mucho más limitados, Nemocón, Funza, Facatativá, Bojacá, Villapinzón, Tabio, Subachoque-La Pradera, Sopó o, pese a todo, Guatavita–, no pasará de ser obligada por la vialidad o por necesidad urgente de un servicio.

También hay que considerar que la importancia del acervo cultural en las localidades mencionadas puede tal vez justificar una visita, pero no da como para provocar viajes repetitivos. La demanda seguirá, por consiguiente, orientada a servicios campesinos, a menos que se introduzcan ciertas estrategias que mencionaré más adelante.

2. *El turismo extranjero en el territorio de la Sabana es tributario de Bogotá. Puede ser poco amable decirlo pero así es, y resulta obligado entenderlo para que los municipios sabaneros no se embarquen en empresas inútiles –por ejemplo, sería un gasto perdido hacerse presentes en las ferias internacionales como destinos diferenciados.*

Ahora bien, reconocer ese hecho no elimina tener iniciativas y estrategias apropiadas. Las más lógicas debieran ser, en primera instancia, estrategias asociadas a las de la capital. Las que siguen debieran ser estrategias asociadas entre los municipios vecinos. Hasta ahora la única que conozco ha sido presentar el territorio sabanero como periferia del producto Bogotá, y es legítima, pero no debiera ser la única. Los municipios asociados podrían tener la suya, en la que no sean sólo satélites pasivos.

El caso es que –salvo unas viejas ayudas publicitarias y un mapa publicado por la CAR– jamás se ha intentado hacer una suma o un complemento de esfuerzos, con o sin Bogotá. De donde: muerto el turismo receptivo de la capital, murió el de la Sabana.

El mercado que subsiste hoy –con un componente extranjero mínimo, como dije– pese a todo es muy interesante en números globales: consta de turistas residentes en Bogotá –al decir turistas me refiero a gente que sale a pernoctar en la Sabana, casi siempre convocada a algún simposio o reunión–; más cierto número –no hay dato referencial alguno, pero probablemente no es mayor a 10 por ciento de la ocupación de los alojamientos– de turistas de otras regiones colombianas; más una importante masa habitual de paseantes de fin de semana, residentes urbanos, que no pernocta pero tiene toda la intención de satisfacer la capacidad instalada de restaurantes, asaderos, parques y uno que otro servicio de más categoría.

Por el volumen enorme del último grupo vale anotar, de entrada, un síndrome serio: en los hábitos predominantes del paseante bogotano de nivel medio hay ciertas características negativas que conviene precaver:

- Es una clientela con gran poder desordenador y, en algunos estratos, vandálica. Fomenta establecimientos muy precarios y que invaden el espacio público: fritanguerías, piqueteaderos, zonas de picnic improvisadas, casetas y asaderos informales. Es, por tanto, responsable en gran parte del deterioro y la tugurización de las bandas laterales de las carreteras y genera altos riesgos de accidentes.

- Asocia paseo y recreo con comida, alto consumo de cerveza o licores. La recreación activa que sabe disfrutar es pobre. La actividad infantil, prácticamente nula. Estaciona en cualquier lugar y abandona desechos y botellas por doquier.
- Es un mercado muy vulnerable a costos de peajes o tarifas de transporte. El costo por estos conceptos se triplicó o cuadruplicó en apenas dos años y amenaza aumentar con peajes de reentrada a la ciudad.
- Salvo rutas de distancia media, ya fuera de la Sabana –Villeta, Melgar–, sólo Zipaquirá cuenta hoy con oferta de transporte organizado para turismo –antes hubo servicio turístico a Guatavita y a otras localidades–, por lo cual el mercado depende del transporte particular o de las flotas intermunicipales. Hay un servicio de tren turístico a Nemocón y a Suesca que opera con intermitencias.
- Es, en fin, un turismo gregario, inestable y muy poco fiel a los sitios. Y no sabe convivir con la naturaleza.

Hay una circunstancia cultural correlacionada: las gentes del altiplano –campesinos incluidos– no tienen aprecio por el jardín, las flores o los árboles. No tienen tradición de uso ni afición por las fincas de recreo en la zona. Ni siquiera las grandes haciendas son cuidadas como sitios acogedores.

3. *En la perspectiva del manejo del turismo en la Sabana es necesario distinguir, además de los paseantes y los escasos turistas con destino definido, otras dos clases de demandantes:*

- El flujo troncal en tránsito hacia destinos más distantes –fuera de la Sabana.
- El flujo intrarregional de elite: propietarios y visitantes a clubes y fincas de recreo.

Es importante dar un vistazo a cada uno por separado.

4. *El flujo de paseantes de fin de semana.*

Los aforos de alguna fiabilidad calculan en rangos de entre 80 mil y 120 mil el volumen de vehículos particulares entrantes y salientes en domingos y puentes, y en alrededor de seiscientos a ochocientos los buses de transporte especial –datos de la policía vial–. La variación depende del clima, de la no coincidencia con partidos de fútbol importantes, de la cercanía al pago de quincena y de la duración del tiempo feriado.

Un poco más de la mitad de dicha cifra –digamos para simplificar que 50 mil vehículos particulares por cada domingo normal, con 3,7 pasajeros promedio; y cuatrocientos buses con 32 pasajeros promedio–, circula no más lejos de la Sabana, en tramos longitudinales o circulares que recorren un máximo de dos peajes. Eso suma

doscientas mil personas en números redondos. La inmensa mayoría de quienes viajan en su vehículo no tiene un destino fijo, sino apenas una dirección.

Asumiendo que cada pasajero gasta una media –muy conservadora– de quince mil pesos por paseo en comida y golosinas, el gasto total –sin peajes, gasolina, transporte pagado ni otros rubros– alcanzaría cifras del orden de 3 mil millones cada domingo. Asumiendo cinco domingos muertos en el año por elecciones u otra razón, se puede promediar razonablemente un gasto turístico de *144 mil millones de pesos anuales*. Sumado un cuarto adicional de la cifra, como demanda en días sábado y resto de semana –estimación de un concesionario de peajes–, la realidad podría estar cercana a 180 mil millones-año.

Nótese que no incluimos allí rubros como compra de artesanías, flores y matas, frutas y legumbres, que tienen importancia en este caso.

Lo significativo de la cifra, aparte de su magnitud, es que se trata de un gasto repartido en innumerables proveedores de bienes y servicios, formales e informales, a lo largo de las carreteras.

Las rutas preferidas de los paseantes en vehículo particular, son:

- Autopista Norte-Tocancipá, con regreso por la vía Briceño-Zipa-Suba o viceversa.
- Carretera Central del Norte-Chía-Cajicá, con regreso por la Autopista Norte o viceversa.
- Calle 80-autopista a Medellín, con regreso a veces por Faca-Madrid.
- Avenida de las Américas-Mosquera-Madrid, con varias alternativas de regreso.
- Carretera La Calera-Sopó-Guasca-Guatavita-Sesquilé, con regreso por la Autopista Norte o viceversa.
- Autopista Sur-Soacha, con regreso por la vía Mondoñedo-Mosquera o viceversa.

Muchas rutas se interceptan e interconectan en circuitos a capricho.

5. *Los destinos turístico-recreativos puntualmente más frecuentados en vecindad de Bogotá, cruzando territorio de la Sabana, son²:*

- Monserrate*.
- Zipaquirá-Catedral de Sal*.
- Circuito Chía-Cota-Tabio*.
- Parque La Florida.
- Sopó.
- La Calera y parque represa San Rafael.
- Parque del Neusa.

2. Se marcan con asterisco los que podrían atraer demanda extranjera interesante, cuando el flujo receptivo a Bogotá se reanude.

- Parque Piedras de Tunja (Faca).
- Un par de santuarios religiosos: Bojacá y La Peña.
- El parque Chingaza*.
- Las cabeceras del río Bogotá en Villapinzón*.
- Represa Tominé.

Han desaparecido del escenario destinos como el Salto del Tequendama –que debe ser recuperado a largo plazo–, El Muña, Usme y Madrid, cada uno por razones distintas. Están de capa caída otros, como Sesquilé y Guatavita, fáciles de reactivar. Cabeceras municipales y ciertos corredores otrora muy favorecidos, como Tenjo-Cota-Suba y otros, necesitarían de mucho más, porque cayeron en un grado de desorden y tugurización muy severos.

6. *Destinos más distantes que generan corredores de tráfico rutinarios de cierta importancia, lo cual de todas maneras produce alguna demanda sobre servicios en el tramo sabanero, son*³:

- La Mesa-Anapoima-Apulo-Tocaima-Girardot (vía Mosquera)*.
- Fusagasugá-Arbeláez-Melgar-Girardot (vía Autopista Sur)*.
- Suesca-Villapinzón-Boyacá (vía Autopista Norte)*.
- La Vega-Villeta (Autopista Medellín).
- Albán-Villeta-Guaduas-Honda (carretera Mosquera-Faca).
- Pacho (carretera Zipaquirá).

A corto plazo es posible que se reoriente una parte considerable del tráfico hacia Cáqueza-Villavicencio-Llanos, y hacia el circuito de Boyacá por el norte, a partir de La Caro –autopista a Tunja o por la vía Zipaquirá-Ubaté-Chiquinquirá–, como resultado de la ampliación en curso.

7. *El flujo de elite: los entornos más buscados para clubes campestres, parques recreativos comerciales, sitios de reunión y fincas de recreo-residencias campestres, son:*

- Carretera Central adelante de La Cita-La Caro-Aposentos-Hatogrande.
- La Caro-Chía-Cajicá-Tabio.
- Sopó-Briceño-Zipaquirá.
- Tenjo-Tabio-Riofrío-Cota.
- Subachoque-Pradera-El Rosal.

3. El asterisco señala los que cuentan o podrían contar con alguna demanda externa, cuando el turismo receptivo se recupere.

- Patios-La Calera-Sopó.
- Sesquilé-Guatavita.
- Ubaque.

Las visitas de turismo distintas de los recorridos itinerantes dominicales que tratamos en el punto 4, es decir los viajeros de distancias mayores, más los consumidores de elite a que nos acabamos de referir, podrían representar, en un aforo muy grueso, otro tanto de la cifra de gasto dada atrás, en razón de dos argumentos: Primero, son un porcentaje probablemente no mayor de 20 por ciento de la demanda, pero con una propensión al gasto de tres y más veces de la calculada para los paseantes de nivel medio. Segundo, frecuentan la Sabana no sólo los domingos sino cualquier día de la semana y a veces pernoctan en casas, haciendas, clubes y sitios de reunión, de los cuales hay una docena en el área. Aunque las pernoctaciones no generen gasto hotelero, sí suponen consumos altos en alimentos y otras amenidades.

8. *Para ser cautos y aun castigando las cifras de las varias hipótesis, lo que es posible afirmar es que la sumatoria del gasto turístico-recreativo en el territorio de la Sabana puede estar por encima de los 300 mil millones de pesos al año.*
9. *Varios de los documentos prospectivos entregados al panel tienden a ver a priori los desarrollos conexos a turismo y recreación como una causa más de degradación cultural, generadora de tensiones sociales profundas en el territorio de la Sabana.*

Visto así, cualquier cosa lo es. Se añade, en concreto, que ciertas actividades fomentan actitudes imitativas y cambios de comportamiento en las comunidades —lo cual es, desde luego, parcialmente cierto—. Y en lo ecológico, el despertar de alarmas va mucho más lejos, hasta insinuar que los campos de golf o un parque recreativo son peores para la sostenibilidad del medio ambiente que la siembra de cebada o un hato lechero que les precedían como uso del suelo —o la conversión en bodegas, que sería un uso futuro muy probable.

Creo que deben separarse las cuestiones serias y susceptibles de algún tratamiento de aquello que se queda en puro tremendismo vacuo. Resulta desproporcionado alarmarse de que los campesinos de las riberas del Tominé aprendan a nadar o a navegar; de que los habitantes de Briceño se aficionen a servir de *caddies* o guías para hacerse a algún ingreso dominical extra, y usen tenis de marca en lugar de andar descalzos; de que los caballos de labor dejen de emplearse en la labranza y se alquilen a los niños ciudadanos; de que muchos minifundistas dejen de malvivir en un rancho sin agua y sin luz, dedicados a cuidar media fanegada de maíz, una vaca y cuatro perros, y se conviertan en jardineros de un conjunto campestre, con vivienda e ingreso fijo; o de que, en fin, mujeres de la zona se empleen como meseras o ayudantes de cocina, en contraposición a trabajar en un cultivo de flores o venirse a ejercer de domésticas en la ciudad.

Esos son cambios que no tienen, *per se*, consecuencia alarmante alguna o, si la tienen, no es peor que la acarreada por sus alternativas posibles, incluida la tradicional, porque es claro que muchas de las tradicionales no eran propiamente deseables.

Se trata, pues, de problemas que tienen tanto de largo como de ancho y que no permiten un tratamiento extenso en este documento. Pero conviene al menos distinguir dos planos del problema: hay, por supuesto, procesos de cambio que generan situaciones de marginalidad, alteración inconveniente de hábitos, proletarización, encarecimiento de la vida y del suelo, muy preocupantes, y no hay que subestimarlos. Pero sus vectores principales son mucho más complejos e involucran todos los factores de transformación que le vienen dando en la Sabana, tanto de orden físico, como económico y social, de los cuales el turismo es apenas un elemento secundario.

En un segundo plano, reconociendo que sí existen efectos de arrastre dañinos en la actividad que nos ocupa, algunos pueden prevenirse o mitigarse, otros no. Me parece que ciertas cuestiones pueden manejarse con un buen planeamiento y una buena gestión, pero quisiera decir, antes de avanzar más, que lo primero es sacar el debate de una divagación inútil, en el sentido de que turismo y recreación no se equiparan a opciones de uso del suelo donde quepa elegir por el sí o el no, como quien escoge entre un parque industrial, un cultivo de hortalizas o una villa-dormitorio. No son alternativas voluntaristas ni campos que el planificador pueda acoger o desechar a su albedrío. El grado de discrecionalidad es mínimo y, por tanto, votar a favor o en contra del turismo es un ejercicio sin sentido: la demanda se va a producir, quiérase o no, y mientras menos la deseen los científicos sociales, casi con seguridad peores serán sus efectos, en tanto entre nosotros lo no deseado se suele dejar al azar, que es cuando mayor impacto y peor degradación acarrea.

10. *Los instrumentos estratégicos para un cambio positivo en los modos de comportamiento del turismo en este caso, serían:*

- Aprovechar las vías entregadas en concesión como ejemplo de manejo y oportunidad para retirar gran parte de las construcciones contraventoras –caso del segmento de ampliación La Caro-Cajicá, o La Caro-Briceño, por ejemplo–, con medidas preventivas para que no se reproduzcan.
- Establecer sin más espera el control de márgenes laterales de las vías, impidiendo la conurbación y normalizando franjas de retiro amplias, con espacio de maniobra suficiente para los vehículos.
- Dictar un reglamento severo de paramentación mínima, áreas obligatorias de parqueos, prohibición de ventas en zona pública, control de avisos y vallas de los negocios presentes y futuros.
- Instituir un premio a los paradores que cumplan efecto de demostración sobre las normas que se expidan, particularmente en cuanto a manejo de desechos sólidos y vertimientos.

- Ordenar la reubicación o el cierre de las fritanguerías y la recuperación de las bandas de protección vial.
- Ejercer un control más severo de las vallas publicitarias.
- Adoptar una verdadera política de protección a la arquitectura tradicional de las poblaciones, premiando y divulgando los ejemplos por imitar.
- Propiciar un calendario de eventos pueblerinos capaces de atraer demanda de más calidad por la cocina tradicional, las colaciones, los elementos de identidad rescatables, mayor amenidad, etcétera.
- Propiciar masivamente un comportamiento de aseo en las vías –por ejemplo, mediante volantes en los peajes– y un control sistemático de los baños públicos en todos los establecimientos a lo largo de las rutas y en las poblaciones, como parte de un programa de educación para el uso del espacio recreativo y mejora de la calidad.

11. *Finalmente, dos palabras sobre los efectos del turismo en la migración.*

El turismo, dado que genera ingreso regional de un tamaño que compite con ventaja con muchos de los sectores productivos de la Sabana, es por sí mismo un retenedor de población en el territorio periférico de Bogotá y de los propios cascos municipales. Como, además, se trata de un ingreso mejor repartido que el de cualquier otro sector económico presente en la región –salvo la agricultura de subsistencia, cuyo efecto es pobreza inercial–, el efecto retenedor es mucho mayor.

La actividad está, pues, en línea con las estrategias en este sentido. Pero hay otras maneras de incrementar los beneficios:

- Por ejemplo, modelos inteligentes de *vivienda campestre y parcelación de recreo*, aparentemente tan temidos por varios colegas del panel, pueden generar efecto inverso de emigración de población urbana de estrato alto y medio-alto hacia el campo. Podrían generar más empleo que la agricultura y, en tercer lugar, podrían resolver sin intervención pública un problema de dotación de vivienda digna y servicios a población campesina sin recursos.

Entornos de vida campestre como El Retiro-Llanogrande-Rionegro, cerca a Medellín, por ejemplo, emplean hoy más de dos mil familias campesinas de la zona, a las que provee de vivienda y seguridad social, modernizan el campo sin mucho traumatismo y han servido de contención al cultivo de flores y otras actividades depredadoras del ambiente. Y, de contera, disminuyen la brecha social de acceso a la información: toda la zona está conectada por fibra óptica a Internet de EPM, usa de modo generalizado señal de satélite de TV y cuenta con energía y teléfono. Se ejerce un estricto control sobre captación de agua y vertimientos, lo que ha permitido recuperar microcuencas, bosque secundario y buena cobertura vegetal a terrenos en gran parte marginales a la producción agrícola o pecuaria.

Por supuesto, hay efectos negativos colaterales, como mayor demanda de agua en zona rural, más densificación de sépticas, presión inconveniente sobre algunas tierras con vocación productiva o sobre áreas que convendría preservar, etcétera. Pero no es aventurado decir que parte de esos efectos son prevenibles y, en todo caso, puede ser mayor el beneficio que el costo, hasta donde se puede juzgar.

Este es, por lo demás, un rasgo vectorial de la nueva cultura posmoderna, donde profesionales activos y empresarios, además de gran número de retirados, pueden desempeñarse perfectamente habitando en el campo si cuentan con buenos sistemas de comunicación, sin necesidad de desplazarse o con desplazamientos mínimos, invirtiendo tendencias seculares de la relación campo-ciudad.

Aunque el asunto no es de turismo en sentido estricto, procede de una de sus coordenadas y cabe traerlo a consideración, porque va a producirse con o sin intervención de planificadores y ecologistas. Es mejor –creo yo– que se produzca con ella, para mayor acierto en la escogencia de zonas y mejor traducción del fenómeno en los planes de ordenamiento.

- En otro terreno próximo al turismo, está claro que la estancia campestre es mucho más sana, educativa y reparadora de la salud que la ciudad. Impulsar instalaciones hoteleras, hospitales para dolencias sin urgencias, clínicas de reposo, centros de reunión y servicios a la academia en la periferia de la ciudad, les beneficiaría con costos de inversión menores, asentaría a muchas comunidades en su sitio y crearía fuentes de empleo bien remuneradas que eviten la migración.

En un plano más estratégico, concebir programas de relación infantil con el campo –al modo de los campamentos de verano canadienses, para dar ese solo ejemplo–, enseñaría infinitamente más sobre la conservación de la naturaleza, sobre el valor crítico del agua y las fuentes de energía, sobre convivencia ciudadana y respeto por el semejante, que cientos de horas de clase en una escuela. Aprovechar las represas del Neusa, San Rafael u otros entornos parecidos para crear albergues didácticos que ofrezcan una estancia de siquiera dos noches en la vida escolar a miles de niños de las escuelas públicas del Distrito –y a sus maestros, tan ignorantes como ellos–, en lugar de la mediocre instalación ecoturística y no educadora que allí se tiene o se espera tener, podría contribuir a dar un verdadero salto cultural hacia adelante. Lamentablemente, se trata de algo que el afán privatizador en boga no permite valorizar en su justa trascendencia.

- Por último, no todas las actividades relacionadas con turismo y recreación son *subalternas* o dependientes. Hay una enorme cantidad de oportunidades para trabajo no asalariado y para fundar pequeñas y medianas empresas de alimentos, de guías, de conducción de grupos, de instrucción en deportes especializados, de artesanía, de transporte, de entretenimiento. Multitud de regiones turísticas del mundo viven de ellas, en condiciones de ventaja sobre las opciones urbanas.

La vivienda de desarrollo progresivo en Bogotá

GERMÁN SAMPER

EL FOMENTO DE LA VIVIENDA DE DESARROLLO PROGRESIVO COMO SOLUCIÓN AL PROBLEMA URBANO EN CIUDADES DE PAÍSES EN DESARROLLO

Las familias del sector informal en las ciudades están resolviendo por sí solas y con éxito el problema de sus viviendas a través de la autoconstrucción, el desarrollo progresivo y la producción de ingresos dentro de la misma vivienda. El problema radica en que estas viviendas surgen de urbanizaciones sin servicios y por fuera de las normas municipales.

Es una forma de crecimiento original, generador de riqueza y que está estructurando comunidades urbanas activas y autosuficientes. Permite adicionalmente mediante la educación, que las familias accedan al sector formal en el término de una generación. Este proceso con un inmenso potencial de desarrollo debe estimularse, mejorarse y sacarlo de la ilegalidad en que generalmente surge. A ello pueden contribuir como facilitadores y promotores:

- 1- El sector oficial, en el ámbito municipal con la consecución de tierra urbanizada y con equipamientos sociales a precios bajos utilizando los mecanismos que las leyes ofrecen.
- 2- El sector privado con la construcción de infraestructuras locales y la entrega de unidades básicas de vivienda, a manera de viviendas semilla que faciliten el desarrollo progresivo.

Debería realizarse una investigación de las viviendas y las comunidades construidas bajo este sistema, y del progreso de las familias para corroborar la hipótesis planteada y estructurar una política de ordenamiento territorial acorde con la realidad de hoy.

UN MARCO DE REFERENCIA. UN MUNDO URBANIZADO Y GLOBALIZADO

El siglo XX ha sido el siglo del surgimiento de las grandes ciudades por la migración del campo hacia los centros urbanos y –si no se toman medidas preventivas– se va en camino hacia las metrópolis conurbadas. En la última década y después del rompimiento de bloques política y económicamente opuestos, el mundo se está globalizando, y se consagra la apertura de los mercados. Los países se asocian en comunidades económicas para defender sus intereses. Las desigualdades entre continentes se acentúan. Los países desarrollados consolidan su posición dominante; los países subdesarrollados acentúan su estado de pobreza y su dependencia. Dentro de esta última se amplían las grietas entre ricos y pobres. La clase media está desapareciendo y se hace más numerosa la población de bajos ingresos.

En las ciudades se van marcando fuertemente las diferencias entre un sector formal que es la clase dirigente, que tiene acceso a la educación superior, que maneja la economía, que se aproxima a la cultura de los países desarrollados, y un sector informal que tiene su propia cultura, que se mueve en la pobreza, pero que posee una dinámica interna propia que le permite no solamente sobrevivir, sino progresar, ascender y en cierto modo resolver lo que los gobiernos no han tenido capacidad de hacer.

Dentro de este contexto las familias de bajos ingresos nacidas en la ciudad o inmigrantes en un acto de supervivencia han encontrado fórmulas creativas y originales para incorporarse al medio urbano surgiendo de barrios que nacen de tierras sin urbanizar y ofrecidas clandestinamente.

Desde hace varias décadas, los gobiernos con políticas de construcción de viviendas, a través de agencias del Estado y con diferentes fórmulas de financiamiento, han buscado sin éxito contrarrestar estos fenómenos de crecimiento urbano irregular. La verdad es que cada alcalde inicia su gestión incorporando a la ciudad estos barrios y ofreciendo servicios públicos que resultan costosos, comparados con urbanizaciones diseñadas previamente.

En el presente documento se busca analizar una alternativa de desarrollo que combine la iniciativa del Estado para ofrecer tierra urbanizada a bajo costo y con servicios comunitarios complementada con el sector privado y que permita a las familias utilizar su propio esfuerzo y sus recursos que han demostrado ser eficaces.

No solamente se trata de permitir y organizar esta fórmula de crecimiento progresivo, sino de demostrar que constituye –bien organizada– una forma de producción

de riqueza no suficientemente comprendida y valorada, y que mientras no cambien las condiciones estructurales del país, será el único proceso posible de desarrollo urbano.

Además, se considera que la vivienda en general y la vivienda de desarrollo progresivo en particular es el medio por el cual las familias han encontrado el camino para que a través de la educación las nuevas generaciones superen los índices de pobreza y alcancen más altos niveles de bienestar.

LA INFORMALIDAD COMO FUENTE DE RIQUEZA

En las ciudades modernas tercermundistas se ha estado gestando una nueva forma de conglomerado urbano donde se concentra la población más pobre. Este tipo de asentamientos ha ido aumentando porcentualmente con relación a otro tipo de barrio formado por familias de más altos ingresos y que generalmente están localizados con relación a posibilidades de servicios públicos. Estos sectores con el tiempo se convertirán en la mayor área ocupada de la ciudad.

Están formados por viviendas individuales de crecimiento progresivo donde la función residencial se confunde con la producción de ingresos, y poco a poco se consolidan barrios que llegan a ser autosuficientes. Estos barrios, mal denominados cinturones de miseria o de pobreza, son por el contrario creadores de riqueza y están llamados a conformar una nueva cultura urbana, que se extenderá hasta los límites de la ciudad y abarcará el ámbito metropolitano.

Estos conglomerados que en su estructura física están en permanente crecimiento, alojan comunidades formadas por familias que están en proceso continuo de superación. En otras palabras, en estas estructuras físicas precarias se están gestando las nuevas generaciones de ciudadanos.

La vivienda propia, autoconstruida, de desarrollo progresivo y productiva, ha resultado ser un instrumento de promoción familiar. Está demostrado que las familias son capaces de construir en el tiempo sus propias estructuras habitables, creando patrones urbanos reconocibles, pero por el contrario los barrios donde se instalan sin infraestructura y equipamientos comunitarios, nacen en condiciones precarias y adelantados por especuladores, haciendo que los costos de su habilitación a barrios normales sea muy alto.

Los gobiernos y promotores de vivienda han enfocado mal sus esfuerzos, y los efectos son generalmente negativos.

El proceso por medio del cual crecen los barrios informales es una fuerza potencial que puede convertirse de un fenómeno negativo en un hecho positivo, dependiendo de la forma como se combinen el esfuerzo oficial y el sector privado.

En síntesis: los pobres al construir sus viviendas son creadores de riqueza, y dentro de ellas se promueven las familias. Mientras tanto, los especuladores de tierra urbana

siguen su labor, y los gobiernos y el sector privado, con excepciones, plantean mal sus políticas de vivienda y desarrollo urbano.

MODALIDADES DE VIVIENDA POPULAR

Son múltiples las formas que han adoptado los pobres para resolver sus problemas de vivienda. Las casas de inquilinato, las viviendas compartidas, las viviendas de desarrollo progresivo, los edificios de apartamentos mínimos que les ofrecen promotores del sector privado, son modalidades que se adaptan a las situaciones particulares de los usuarios.

Las casas de inquilinato, generalmente en el centro, son aptas para quienes su requisito principal es estar bien situadas con relación a las fuentes de trabajo, con mucha frecuencia las ventas ambulantes. Las casas de desarrollo progresivo para quienes buscan una estabilidad por la existencia de familias ya establecidas, y el apartamento, para quienes consideran que tienen empleos más o menos estables que les permite vivir y pagar una cuota de amortización en el pago de la vivienda.

Sin embargo la modalidad que es hoy la más frecuente y presenta un proceso verdaderamente eficaz es la vivienda de desarrollo progresivo, a la cual se refiere este documento.

La vivienda de desarrollo progresivo: un modelo eficaz

Los patrones urbanos surgen en las ciudades cuando se dan circunstancias económicas, sociales, técnicas y culturales que inducen a la formulación de unas estructuras arquitectónicas y urbanísticas que por su adecuación a las circunstancias tienden a repetirse. La que bien podemos llamar vivienda popular en Bogotá, forma un patrón que ya lleva tiempo consolidándose y que posee características inconfundibles que la definen. Un patrón puede ser descrito, analizado y descompuesto en sus rangos fundamentales. Veamos en seguida su análisis.

Propiedad

Aunque en la mayoría de los casos su nacimiento es ilegal por no cumplir las normas municipales, la familia que se instala en un terreno y que ha pagado a plazos se considera propietaria y actúa como tal; en consecuencia, es un bien destinado a ser desarrollado con el tiempo. Nace apenas como un refugio hecho de materiales perecederos, en muchos casos construido en una o dos jornadas de trabajo. Esa precariedad física se forja en grandes ilusiones. Como una planta, la vivienda en la pobreza no se construye sencillamente, se siembra. Démosle un nombre apropiado: *vivienda popular*.

Modo de producción

La vivienda popular es autoconstruida. Los vecinos en el barrio son albañiles, carpinteros, plomeros, electricistas, se construye los domingos, el propietario contribuye personalmente y se paga con gaseosas y comida.

En un acto de metamorfosis, el refugio inicial se rodea de zanjas para cimientos, muros anchos y una resistente placa de concreto llamada “la plancha”, que ha de repetirse en varios pisos. La casa del pobre se concibe para 3 ó 4 pisos. Tiene sentido de futuro y ha de permanecer en el tiempo. Baños y cocinas se improvisan al principio y se mueven según las etapas.

Desarrollo progresivo. La vivienda popular crece al ritmo de la capacidad económica de su propietario. Los ladrillos, la madera, las ventanas y puertas se acumulan paulatinamente, hasta cuando una etapa se puede concluir. La plancha es resistente y sirve para secar la ropa, acumular materiales, y subir al perro que es vigilante permanente.

Se concluye mientras se vive. El pobre no se endeuda; su bien le permite vivir precariamente. El bien mantiene en perfecto equilibrio económico a su propietario. Vive con lo que posee. Crece al ritmo de los ahorros.

Vivienda productiva. El más formidable logro de la vivienda popular es que sus espacios se utilizan como residencia y como trabajo. Con mucha frecuencia los pocos metros del núcleo inicial se adaptan para crear un modo de producción de ingresos. Se improvisa un negocio, se arrienda, se alquila para vivienda. El espacio del bien raíz del pobre no distingue entre qué produce ingreso y qué se usa como bienestar en el vivir.

Uso de los espacios. Se usan indiscriminadamente, con una imaginación sin límite. Una familia de seis miembros puede vivir en un solo espacio. Un espacio puede ser a la vez residencial, de trabajo, público y privado. No hay complejos ni perjuicios. La realidad va determinando las costumbres.

Construcción. El más estricto sentido de lo tradicional rige la construcción. Sistemas experimentados y conocidos son los usados. Solidez es la regla. Muros en ladrillo, placas de concreto, ventanería en metal, rejas de protección, puertas de alta seguridad. Así se desarrolla hasta el tercero y cuarto piso. Los sistemas innovadores del mundo formal. Prefabricados livianos, montajes rápidos no son aceptados.

Costos. Paradójicamente, el costo de la construcción no es el problema principal en la vivienda popular. Como el propietario tiene resuelto su vivir y trabajos allí mismo, el bajar costos no tiene mucho sentido. Se usan materiales sólidos y duraderos, de buena calidad al nivel lógicamente del sector. Los gastos se van haciendo al ritmo de los ingresos.

Diseño. Hay en la distribución de los espacios una gran libertad. Cada cual tiene su distribución a su acomodo. La visión del arquitecto tradicional no tiene cabida en

la vivienda popular. Las casas prototipo que se presentan en los conjuntos habitacionales nunca han sido adoptadas por los autoconstructores.

Hay una gran brecha entre la formulación presentada por el arquitecto y la forma de vivir por el sector informal. Contra todo lo que se cree, hay un sentido estético en estas construcciones que se manifiesta en las rejas, las puertas, los decorados en muros y áticos. Actualmente la Alcaldía de Bogotá está fomentando el uso del color de las fachadas. Cada cual es libre de seleccionar sus colores. El resultado es sorprendente.

Tiempo. El tiempo, factor importantísimo en las constructoras del sector privado, tiene un valor diferente en la vivienda popular. El paso del tiempo es el que da cabida a su desarrollo. Cinco, 10, 20 años, puede ser sin problemas la duración de la construcción de una vivienda.

Urbanismo. Formación del barrio. En esto, el sector popular no tiene soluciones afortunadas. Si bien muchos urbanizadores clandestinos optan por el uso de manzanas regulares, en general el desorden urbano es la regla, y fundamentalmente la falta de continuidad entre un barrio y otro va generando una ciudad de parches. A pesar de ello, la casa del sector informal genera ciudades informales que se van conformando con autosuficiencia en sus servicios.

Como todos buscan crear trabajo en sus interiores, la ciudad informal ofrece todos los servicios imaginables. Abastecimientos de comida en cada esquina, ventas de materiales de construcción, producción y venta de calzado y vestidos, venta de electrodomésticos, salas de belleza, discotecas.

Todo se va localizando en las vías de tráfico de buses, y la ciudad va creando sus espacios públicos animados de gente. Hay intensa vida urbana, cosa que no sucede en los barrios de altos ingresos.

Educación. Para quien tiene ya una cierta estabilidad con su vivienda propia, la educación de los hijos se vuelve un factor de alta prioridad. Cuando ésta se puede culminar, se produce en las familias un verdadero salto social. La “vivienda en la pobreza” se convierte en el más formidable instrumento de promoción social y puede pasar del sector informal al formal. Es la riqueza de los pobres.

La vivienda en apartamentos

La vivienda en apartamentos ha sido considerada la forma moderna del desarrollo urbano. La utilización libre de espacios verdes se consideró como una nueva forma de ocupación del suelo urbano, para remplazar el urbanismo estructurado en manzanas, de las ciudades del siglo XIX. Esta teoría invadió al mundo y se aplica en todas las ciudades bajo diferentes escalas y modalidades. Pueden realizarse en grandes conjuntos o pueden construirse en loteos pre-establecidos. De hecho, conforman un patrón diferente. Dentro del marco de este estudio que busca analizar a las características de las viviendas autoconstruidas para la población de más bajos ingresos, el apartamen-

to no tiene cabida. El edificio de apartamentos que tiene el más bajo costo posible ya pasó al sector formal. Quien adquiere una vivienda de ese tipo, se supone que tiene un nivel de ingreso que le permite vivir y pagar cuota mensual de amortización en una deuda a largo plazo. Además, el bien adquirido tiene, salvo excepciones, un uso exclusivamente residencial.

No puede crecer, transformarse o evolucionar. El bien se adquiere completo, como se adquiere cualquier mercancía, y se paga a plazos; la deuda está sujeta a variaciones en la economía. En consecuencia, es de hecho una solución para los estratos más altos. Los edificios deben ser diseñados y construidos por profesionales, y no están sujetos a modificaciones. Tienen arquitectura y pueden, según su diseño, conformar espacios públicos.

En síntesis, hemos analizado dos patrones de vivienda que hemos calificado como populares. La primera, que denominamos como desarrollo progresivo, que constituye un patrón experimentado y que hemos considerado como eficaz para la población de estratos más bajos, pertenecientes al sector informal. La segunda, los edificios de apartamentos, ciertamente un hábitat más evolucionado, y aunque sea de niveles económicos populares, ya están destinados al sector formal de la población.

HABITACULTURA. EL APORTE DEL SECTOR FORMAL

Hemos dicho en este documento que la gente está plenamente capacitada para resolver por sí sola sus problemas de vivienda, y que ante la necesidad han descubierto una forma de hábitat que se adapta admirablemente a su condición de sector informal, de ingresos precarios.

También hemos dicho que el nacimiento, el germen de estas viviendas se efectúa en lotes sin urbanizar ofrecidos por especuladores de tierra urbana, que saben perfectamente que su producto tiene salida. Estos negociantes de tierra engañan a la gente que no alcanza a darse cuenta que el proceso de urbanización es muy costoso y que tarde o temprano tendrán que pagar las obras necesarias para obtener los servicios vitales: agua potable, alcantarillados, electricidad, teléfono, calles pavimentadas, zonas verdes y servicios comunitarios para la salud, la educación, la seguridad.

Los urbanizadores clandestinos, marrulleros y experimentados saben qué ancho darle a las vías y qué tamaños de lotes son deseados por los compradores. Este delito se está consumando desde hace décadas, sin que las autoridades puedan controlarlo u ofrecer una solución sustitutiva. Con la propuesta de normas mínimas de urbanización se intentó subsanar hace años este grave problema.

¿Por qué el término habitacultura? Para facilitar su comprensión vale la pena presentar un símil: un agricultor es un profesional del nivel universitario que conoce todos los problemas del cultivo de productos agrícolas. Conoce la composición quí-

mica de la tierra, la característica de los productos que debe sembrar, los regímenes de aguas lluvias, la producción de semillas, las formas de protección de plagas, etcétera. Una vez que siembra, sabe que las plantas están sujetas a su propio destino, a su propio desarrollo. Con este símil se entiende que se da el nombre de habitacultura a la ciencia y tecnología de preparar las bases para la producción de vivienda asumiendo que una vez “sembradas” el desarrollo corre por cuenta de los usuarios.

El aporte del sector oficial

La ley 388/97, y la que ésta sustituyó denominada de reforma urbana, creó los instrumentos que permiten a los municipios manejar el desarrollo urbano, no solamente con la obligatoriedad de realizar planes de ordenamiento territorial, sino que autoriza a adquirir terrenos con destino a barrios para sectores de bajos ingresos donde deberán construirse VIS –Viviendas de Interés Social– y VIP –Viviendas de Interés Prioritario.

El papel fundamental de los municipios es competir con los urbanizadores clandestinos. Se ha demostrado que el costo de una urbanización bien planeada es más bajo que la urbanización informal porque construir infraestructura cuando ya se han levantado viviendas es más oneroso, además de las molestias a que se someten los usuarios. El problema es que el lote urbanizado no compite en costos con el lote sin urbanizar. Deberán por tanto encontrarse fórmulas financieras que permitan ofrecer estos terrenos urbanizados a precios que compitan con los clandestinos. El uso de la plusvalía permitirá comprar tierra urbanizable a precio de tierra rural.

El Distrito aportaría las obras de urbanización usando alguna forma de transferencia. Al sector oficial le resulta más económico pre-invertir en urbanizaciones populares, que invertir posteriormente en obras de difícil y costosa producción. Con un sistema familiar al descrito que debe analizarse con cifras concretas, el Distrito o cualquier municipio podría zonificar las urbanizaciones populares en lugares adecuados, independientemente del valor de la tierra.

Urbanísticamente, la ventaja de adquirir tierra en áreas grandes es que ésta puede ser trazada con mallas regulares abiertas, que se incorporen racionalmente a las vías primarias y que se pueden diseñar porciones de ciudad provistas de todos los equipamientos urbanos.

El aporte del sector privado

Las políticas de vivienda del gobierno están orientadas a que sea el sector privado el que tenga a su cargo la construcción de viviendas de interés social. Los subsidios en vivienda buscan que los costos de adquisición sean accesibles. Sin embargo, todavía no hay claridad sobre el tipo de vivienda que se debe entregar. Hay un error de plan-

teamiento cuando pretenden construir pequeñas unidades de vivienda diseñadas como soluciones completas, con sistemas de prefabricación masiva, en materiales livianos y con soluciones internas a la manera del sector formal; además se está llegando a tamaños de lotes infrahumanos. Estas sucesiones de casitas endebles no han dado nunca resultado. En muy poco tiempo son destruidas y transformadas en las tipologías que hemos descrito como patrón popular, y que es lo que la gente necesita.

El sector privado tiene como campo de acción el diseño de conjuntos urbanos interesantes en el manejo de espacio público, y entregar unidades básicas, embriones de vivienda, construidas en materiales que permitan la evolución por autoconstrucción de soluciones que les sean útiles a los usuarios.

Los arquitectos podrían cumplir un papel de asesores y consejeros, y se podrían crear centros de acopio que faciliten la compra de la vivienda a bajos precios.

Todos estos recursos se han ensayado, y deberían estudiarse sus resultados para insistir en procesos que parecen racionales. Los arquitectos y constructores no pueden ejercer su oficio entregando unidades terminadas, sino siendo apenas unos facilitadores.

Visión regional del Plan de Ordenamiento Territorial*

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE PLANEACIÓN DISTRITAL

INTRODUCCIÓN

La región: una perspectiva deseable para el desarrollo

La aplicación de la ley 388 de 1997 motivó la elaboración de la primera generación de planes de ordenamiento territorial en los municipios colombianos. Pero, no obstante que en los tres últimos años se haya destacado el tema regional como uno de los centros de interés y de debate público, asociado a los procesos territoriales y a las estrategias de desarrollo ambiental y económico en Bogotá y Cundinamarca, estos procesos han puesto en evidencia la ausencia de visiones regionales con capacidad de identificar elementos territoriales compartidos y su potencial como factores de desarrollo. Incluso, en varios casos, el enfoque regional ha concentrado su atención sólo en la salvaguarda de competencias de algunas entidades, y desatendido la reflexión sobre las ventajas de la integración y la acción concertada para fomentar el desarrollo en ese ámbito.

* El presente texto recoge las reflexiones y discusiones del DAPD en torno al desarrollo futuro de Bogotá y la región, tema al cual se le dio gran importancia en la elaboración del POT. Varias de las ideas aquí expuestas se apoyan en la investigación regional de diferentes entidades y personas sobre el nuevo curso del ordenamiento nacional y del papel que ha adquirido la región central. Este documento fue elaborado por la coordinación del equipo que el DAPD ha encargado para el estudio de las relaciones de Bogotá con la nación, la región y los municipios cercanos.

Pero también, a lo largo de esta experiencia, en la región central del país se ha producido un cambio importante en cuanto al reconocimiento de la dimensión regional como una perspectiva insoslayable para promover el futuro desarrollo de las diferentes comunidades asentadas en este territorio. Tan sólo hace unos pocos años, pensar una perspectiva regional en esta dirección tenía serias dificultades y opocisiones. En la actualidad, el sector público y privado coinciden en reconocer el potencial de la región como una oportunidad para el desarrollo, hasta ahora no aprovechada adecuadamente. Es por ello que las administraciones de Bogotá y Cundinamarca, así como las de algunos municipios, otorgan a la región una importancia fundamental como punto de apoyo para promover programas de desarrollo económico y de generación de empleo, y para atender más adecuadamente las demandas de la población actual y futura. A su vez, empresarios y empleadores ven mejores perspectivas y mayor dinámica en el marco de una economía regional relacionada eficientemente con el mercado de bienes, servicios, tecnología e información, nacional e internacional. También, la investigación en el campo de la ciencia y tecnología reconoce ciertas ventajas del espacio regional como un ámbito más propicio para el desarrollo de procesos sociales, ambientales, económicos y territoriales.

En general, se coincide en la apreciación de que la población y las actividades esperadas en las próximas décadas, así como la reorientación de algunas dinámicas indeseables, es pertinente considerarlas en la perspectiva del desarrollo regional.

El Distrito y Planeación Distrital han sido, sin duda, protagonistas destacados de este debate y promotores de nuevos enfoques sobre el tema regional. La labor de formulación del POT para Bogotá obligó a muchas de las entidades distritales y al equipo técnico encargado de la redacción del Plan a reexaminar las relaciones de Bogotá con el país, Cundinamarca, la Sabana y los municipios vecinos.

Los temas relativos al desarrollo ambiental, el uso de recursos naturales, la movilidad, el desarrollo económico, la disponibilidad de suelo, así como el examen de procesos sociales como el aumento demográfico y las migraciones, remitieron a evaluar permanentemente las relaciones e interacciones de Bogotá con otras entidades territoriales y, en consecuencia, a su consideración en el marco regional.

Por su parte, la evaluación ambiental del POT de Bogotá por parte de la CAR y el Ministerio del Medio Ambiente ha puesto igualmente en el centro de la discusión el tema regional y ha evidenciado percepciones y diagnósticos muy contrastados sobre su estado actual y desarrollo futuro.

Así, dada la importancia estratégica del tema regional por su evidente incidencia en las relaciones de Bogotá, en los ámbitos antes señalados, Planeación Distrital puso en marcha un programa denominado Proyecto Regional, con el objeto de realizar un seguimiento sistemático al estudio de esas relaciones y un análisis de los temas relevantes en sus decisiones de ordenamiento y desarrollo, cuyos resultados han influido significativamente el debate en la región central del país.

Si bien las relaciones de Bogotá con los otros asentamientos y con el entorno geográfico y natural, así como las interacciones entre la región y la ciudad, han sido del mayor interés para la política del Distrito, no obstante—como se ha podido registrar en los últimos años— estas relaciones han sido calificadas como negativas por algunas corrientes de opinión o voceros de entidades que comparten el territorio con la ciudad.

Sin embargo, los análisis sobre la evolución del ordenamiento nacional en diferentes órdenes muestran que la circunstancia de que Bogotá no haya sido arrastrada en el torbellino de la crisis que ha afectado a otras ciudades, así como su relativa estabilidad en algunos indicadores económicos y sociales, no constituyen factores negativos. Por el contrario, y sin duda alguna, el dinamismo de la ciudad ha moderado significativamente factores de deterioro que se registran en el ámbito nacional.

Por supuesto, ello no implica que se considere deseable el desequilibrio que ha afectado desde hace algunos años el sistema urbano colombiano. Tampoco descarta el reconocimiento de problemas reales derivados de la concentración y el crecimiento de la ciudad y la región, que deben ser controlados.

El debate regional y ambiental

Aparentemente, las diferencias entre el enfoque de la administración distrital y el de entidades como la CAR o Minambiente estarían concentradas en el tema ambiental y en el manejo y uso de los ecosistemas.

En realidad, la diferencia radica en temas más complejos. Se trata de posiciones y percepciones distintas sobre la situación de la región y sobre el carácter de las relaciones entre las entidades territoriales que la componen, y entre éstas y el escenario natural.

En general, para algunos funcionarios y asesores de las entidades mencionadas, las relaciones ecológicas de Bogotá con la región y el país son consideradas como de signo negativo y en varios aspectos, indeseables. La conclusión que ha derivado de esta apreciación supone que Bogotá debe reducir su población, sus actividades y sus funciones. Recientemente, esta perspectiva se ha planteado también como un horizonte deseable para las demás entidades territoriales de la Sabana¹.

Se ha considerado que Bogotá establece relaciones inconvenientes con el país y con el entorno regional, por cuanto genera—deliberadamente en opinión de algunos— procesos de concentración de población y actividades, más allá de un umbral razonable de recursos disponibles y de la “capacidad de carga” del espacio regional. La estrategia que de allí se deriva es la de desactivar la región central del país, reducir su potencial económico y contraer sus ofertas. Esta estrategia se soporta en el argumen-

1. De hecho, las orientaciones de la CAR a los municipios de la Sabana en la elaboración de los planes de ordenamiento fue la de contraer sustancialmente sus áreas de expansión para nuevos habitantes y actividades.

to ambiental, según el cual, la única alternativa aceptable que tiene la región hacia el futuro es el de la preservación y recuperación de ecosistemas, descartando nuevos procesos de uso y ocupación del territorio. Sin embargo, los estudios regionales hasta ahora desarrollados no han encontrado las evidencias técnicas que soporten suficientemente esta argumentación.

El enfoque de Planeación Distrital no parte de una calificación negativa por principio del papel de la región central y la ciudad en el ordenamiento nacional, y se orienta por el contrario a buscar un mejor relacionamiento ecológico de la región y de Bogotá en el esquema del país.

Naturalmente, una expectativa clave para Bogotá es acercarse a una valoración precisa del umbral deseable de concentración y crecimiento de la población y las actividades, para asegurar sostenibilidad al escenario regional. Pero sin duda es muy difícil para Bogotá aceptar sin discusión la tesis de enrutarse hacia un escenario de declive, como respuesta a una profunda crisis ambiental, sobre la cual son muy dudosas las demostraciones aportadas².

El Distrito no comparte la estrategia de la desactivación regional y tampoco comparte la posición según la cual el desafío básico para la política y el desarrollo regional hacia el futuro está centrado exclusivamente en el tema de recuperación y preservación de ecosistemas.

Por su parte, el DAPD subraya que los desafíos de la ciudad y la región –como se encontró en el diagnóstico del POT– siguen siendo económicos, sociales, ambientales y políticos. Esta posición no se deriva de un simplismo conceptual sino de la realidad. El análisis de las relaciones de Bogotá con la región y con el país indican con toda claridad que la metrópoli es un soporte clave e insustituible, por lo menos en el mediano plazo, en el ordenamiento nacional en términos económicos y sociales, sin el cual, las dificultades del país tendrían otras dimensiones. Por otra parte, no es aceptable la idea –más en la coyuntura en que vive el país– según la cual el ordenamiento económico y social del país no se resentiría y tendría una mejor perspectiva en el corto plazo si las funciones que tiene Bogotá se reducen o se pretenden trasvasar a otras regiones.

Por ello es urgente promover la revisión de los diagnósticos que han declarado la inviabilidad de la región central en Colombia. También es necesario revisar las estrategias que buscan una drástica contracción de las actividades económicas y de las ofertas urbanas, como mecanismo para desactivar las fuerzas centrífugas que ejerce esta región. Esta posición, aparentemente inspirada en criterios ecológicos, contiene por el contrario profundas deformaciones al excluir la realidad social como uno de los factores en juego.

2. Al respecto es importante examinar por ejemplo el debate sobre la célebre “crisis hídrica” que se había declarado desde hace varios años para la Sabana, situación que ha sido controvertida por estudios técnicos recientes. Véase DAPD. Visión regional. 2000.

Esta revisión supone discutir la sostenibilidad en su dimensión compleja, aceptando e incorporando las dimensiones que allí interactúan. Es necesario insistir en que se deben ponderar los factores económicos, sociales, políticos y ambientales que están comprometidos en la realidad regional y su papel en el ordenamiento nacional.

Por último, es necesario también discutir la tesis según la cual el futuro de esta región y su desarrollo sólo puede ser examinado desde una perspectiva: los desafíos ambientales. Tales reducciones generan resultados perversos en las políticas regionales. Debe promoverse una discusión franca sobre los riesgos que genera a nivel regional y nacional la validación de un enfoque unilateral que desatiende el análisis de los problemas y las consecuencias de orden social y económico comprometidas en el territorio y su planeamiento, así como la pretensión de obtener competencia exclusiva para restringir las dinámicas sociales y económicas, sin la consecuente obligación de asumir las responsabilidades que se derivan de estas decisiones.

LA REGIÓN EN EL ORDENAMIENTO NACIONAL

En Colombia se ha modificado recientemente el modelo de ordenamiento urbano. Este cambio ha significado, en términos básicos, que la región compuesta por Bogotá y la Sabana ha adquirido una posición primacial en la jerarquía urbana del país.

En la etapa de urbanización más reciente en Colombia (1900-2000), el ordenamiento del sistema de ciudades en el país ha transitado por tres grandes esquemas: a partir del modelo del “triángulo de oro” —en el cual Bogotá, Medellín y Cali compartieron la jerarquía en las funciones urbanas— se pasó al modelo de la “cuadricéfala urbana” —en el cual Barranquilla se incorporó en el esquema de las tres ciudades anteriores—, y por último se ha transitado al modelo de la primacía urbana de Bogotá, lo cual ha implicado un cambio del relativo equilibrio que tuvo el sistema de ciudades en Colombia —factor que la distinguió positivamente en el ámbito latinoamericano— presentándose recientemente la tendencia de una mayor presión sobre Bogotá y una disminución relativa de la jerarquía urbana de las otras metrópolis colombianas.

La causa de ese desequilibrio no puede adjudicarse a una pretensión deliberada de Bogotá y la región sabanera en esa dirección. Esta nueva polarización indica que las otras cuatro ciudades empezaron a disminuir sus ofertas a los habitantes, las comunidades, las empresas, el trabajo y el capital, situación ésta nada conveniente ni deseable para el país, ni para Bogotá y las otras metrópolis nacionales.

Por supuesto, el hecho de que hogares, trabajadores, empleadores e inversionistas empiecen a enfocar sus expectativas hacia la capital del país con preferencia a sus anteriores localizaciones no es un signo alentador en el esquema de ordenamiento territorial del país. Coyunturalmente puede estar indicando que no ha aumentado el nivel de bienestar en otras regiones del país.

Una de las razones ha sido la baja capacidad de muchas ciudades colombianas de generar servicios para la población, así como trabajo y aumento de la actividad económica, situación que tiende a convertirlas en espacios poco atractivos para la localización y permanencia de residentes y empleadores. Paralelamente, las cinco grandes regiones urbanas en Colombia presentan aún dificultades en sus sistemas de transporte y comunicaciones, con lo cual se reduce la accesibilidad rápida y barata de los ciudadanos y productores a las ciudades y centros urbanos en los que se localizan los servicios de mayor jerarquía. Estas dificultades para el intercambio permanente o cotidiano entre los centros urbanos menores y los mayores presiona constantemente a una migración definitiva o de largo plazo hacia los centros de mayor jerarquía.

En estas condiciones, la tendencia dominante en las últimas décadas ha sido la reducción dramática del círculo de ciudades que deben asumir las responsabilidades para ofrecer acceso a bienes, servicios y empleo para sus residentes y para los de las regiones articuladas a éstas. En el caso de Bogotá, esta presión está aumentando considerable y riesgosamente.

Según un estudio reciente del Ministerio de Desarrollo Económico, sólo cinco ciudades de 1.010 municipios estudiados ofrecen servicios de mediana y alta jerarquía. Por otra parte, apenas 108 centros urbanos del país pueden ser clasificados dentro del grupo de ciudades que en Colombia tienen un mínimo equipamiento funcional, para prestar algún servicio básico a sus habitantes. Esta situación se muestra más extrema si se tiene en cuenta que estos centros mencionados están todos localizados en el 40.3 por ciento del territorio nacional, que es el que se encuentra funcionalmente articulado.

De esta manera, el país ha estado bajo un esquema anacrónico que pretende obligar a las ciudades grandes a afrontar aisladamente las demandas regionales, desafío que no han podido asumir eficientemente. En cada región, un grupo importante de ciudades intermedias y pequeñas, en las cuales se ha ido concentrando población urbana, se ven marginadas a un papel pasivo, esperando inútilmente un desarrollo por reflejo proveniente de las grandes ciudades. Estos pobladores en las periferias de las regiones no tienen en realidad una oferta adecuada de servicios y de empleo, situación ante la cual se abre la expectativa de trasladarse a las ciudades núcleos, de manera permanente o temporal para demandar y satisfacer determinados servicios.

Una región metropolitana en formación

Bogotá y los municipios de la Sabana conforman hoy una región metropolitana en formación. Geográficamente comparten uno de los territorios más homogéneos e integrados físicamente del país, pero no administrativamente. La cuenca alta del río Bogotá, y en particular las tierras planas de la Sabana, han conformado una unidad geográfica, social y económica desde la etapa precolombina, con un papel siempre

preponderante en el esquema de poblamiento del país y en el ordenamiento del sistema urbano.

La formación de regiones metropolitanas ha sido una tendencia mundial desde el siglo pasado, de la cual ha participado indiscutiblemente el país. Las condiciones actuales de reordenamiento del “espacio económico” en el mundo, una de cuyas manifestaciones ha sido la conformación de bloques o regiones comerciales, parece no disminuir, y por el contrario, tiende a acrecentar el papel, en el ámbito de las naciones, de las regiones metropolitanas. La tendencia contemporánea, caracterizada por una gran movilidad de los capitales productivos y financieros, las empresas, la información y la tecnología en espacios económicos cada vez más interdependientes y relacionados, sugiere un papel más relevante de los espacios locales más integrados y con mayor diversidad de ofertas.

Actualmente, la región Bogotá-Sabana constituye la región más poblada y de mayor participación en la economía nacional. El núcleo metropolitano cumple las funciones de centro internacional, capital política nacional y metrópoli, también de alcance nacional. Por otra parte, constituye el centro de la región funcional más extensa en Colombia.

Por estas razones, el carácter de región metropolitana no se deriva de su organización político-administrativa, dado que ésta no existe, sino de su papel en el ordenamiento económico, político, social y urbano prevaleciente en el país y de las tendencias hacia el futuro. Una parte significativa de las actividades, funciones y servicios que presta la ciudad y la región no tiene como origen exclusivo las demandas de sus propios pobladores, sino que su alcance está determinado por su interacción con el ámbito internacional, nacional y regional.

Tendencias que inciden en la región metropolitana

La presión demográfica

Los censos de población y estudios demográficos recientes han puesto de relieve y han encontrado evidencias sobre dos factores que inciden en el futuro de la región.

Con respecto a Bogotá, en primer lugar, se encontró que aunque sus tasas poblacionales han descendido junto con las de las otras metrópolis —comparadas con las décadas del 60 y el 70—, su grado de desaceleración es menor que el de las otras grandes ciudades. Ello implica que el crecimiento poblacional con respecto a Medellín, Cali y Barranquilla aún es mayor Bogotá (*véase cuadro 1*).

Segundo, con relación a los municipios de la Sabana, se encontró que en casi todos ellos sus tasas de crecimiento anuales de acuerdo con el último censo son mayores que las de Bogotá, Cundinamarca y varias regiones del país, lo cual indica que los municipios sabaneros tienen una alta dinámica demográfica (*véase cuadro 2*).

Cuadro 1

Población y crecimiento
siete ciudades capitales

CIUDAD	1964		1973		1985		1993		2000		2005	
	Población	Crecimiento	Población	Crecimiento	Población	Crecimiento	Población	Crecimiento	Población	Crecimiento	Población	Crecimiento
Bogotá	1.697.311	-	2.861.913	5,80	4.236.490	3,27	5.484.244	3,23	6.437.842	2,29	7.185.889	2,20
Medellín	772.887	-	1.144.831	4,37	1.480.382	3,14	1.834.871	1,79	1.980.917	0,64	2.093.624	0,46
Cali	637.929	-	991.549	4,90	1.429.026	3,05	1.847.176	2,14	2.161.130	1,31	2.423.381	0,95
Barranquilla	498.301	-	703.488	3,83	927.233	2,30	1.090.618	1,35	1.252.195	1,15	1.386.895	0,85
Bucaramanga	229.748	-	324.873	3,85	357.585	0,80	472.461	2,32	530.320	0,96	577.347	0,71
Manizales	221.916	-	239.140	0,83	308.784	2,13	345.539	0,94	365.445	0,47	382.193	0,37
Pasto	112.876	-	162.656	4,06	256.846	3,81	331.866	2,14	387.263	1,29	431.144	0,89

Fuente: DANE, Censos y proyecciones de población. Cálculos DAPD, SDHPS.

Cuadro 2

Tasas de crecimiento intercensal de la población de la Sabana de Bogotá y Cundinamarca

Municipio	1951-1964	1964-1973	1973-1985	1985-1993	1993-1997
Bojacá	1,6	1,9	2,5	2,8	1,0
Cajicá	3,5	2,9	4,3	5,4	2,7
Chía	3,9	3,4	4,9	3,6	1,6
Cota	4,0	2,5	4,5	4,8	2,3
Facatativá	2,8	3,7	3,5	4,0	1,8
Funza	5,3	6,1	3,6	5,2	2,6
Gachancipá	1,7	0,9	2,7	5,8	2,9
La Calera	3,1	1,3	2,8	2,0	0,6
Madrid	5,2	5,1	3,4	5,6	2,8
Mosquera	4,4	0,9	4,3	7,2	3,8
Sibaté		7,4	3,4	1,5	0,3
Soacha	1,6	5,0	8,9	9,9	5,6
Sopó	2,8	4,2	3,1	4,2	1,9
Subachoque	3,0	0,0	3,8	1,8	0,4
Tabio	3,8	3,8	1,6	2,1	0,7
Tenjo	3,1	1,6	2,7	6,6	3,4
Tocancipá	3,3	3,8	3,5	7,3	3,9
Zipacquirá	2,3	4,5	2,9	3,2	1,3
Sabana	3,4	3,8	4,5	5,8	3,3
Resto de Cundinamarca	1,4	-0,4	1,6	1,0	0,2

Fuente: DANE. Censos de población

La presión demográfica sobre la región de la sabana obliga a que la región prevea el ordenamiento del territorio y planee sus estructuras para una población futura de más de 9 millones de habitantes en el año 2010 y cerca de once en 2020.

Difícilmente Bogotá y los municipios de la Sabana –principalmente los más cercanos al núcleo metropolitano– podrán eludir las demandas de recursos de suelo y agua para la población esperada y de provisión de infraestructura para la movilidad, el saneamiento y los servicios sociales.

Los estudios y proyecciones poblacionales muestran también que la presión demográfica disminuirá en el futuro. Naturalmente, esta perspectiva es deseable y sugiere la conveniencia de estimular políticas nacionales y regionales para buscar un horizonte de mayor equilibrio en los patrones de asentamiento poblacional en el país.

Sin embargo, la región debe tener una actitud prudente sobre la probabilidad de que se alcancen estos efectos en el corto plazo. La política de declarar el congelamiento de estructuras sociales y sus dinámicas no ha arrojado mejores resultados que el de ser opciones voluntaristas, más cercanas a la improvidencia que a la precaución.

La experiencia en diversas regiones del mundo ha mostrado la conveniencia de prever y actuar creativamente frente a la presión demográfica. Su desconocimiento o su valoración como un factor indiferente, bajo el supuesto de que actuar poco o muy lentamente desactiva esta presión, ha llevado a la ocurrencia de desastres ambientales y sociales. La política de fijar arbitrariamente el congelamiento ecológico del territorio o el congelamiento de las dinámicas sociales, como herramienta básica para desactivar la concentración, no ha dado resultados efectivos.

El asentamiento de la población y sus flujos migratorios tienen una estrecha relación con el cuadro de oportunidades que ofrecen o dejan ofrecer las ciudades, las regiones y los espacios territoriales. Sin duda, un factor que incide notoriamente en los modelos de ordenamiento territorial es el comportamiento de la población y sus patrones de asentamiento. Estos patrones están influidos por la localización de actividades, por la accesibilidad a las fuentes de empleo y a la oferta de servicios para los diversos grupos poblacionales, de empleadores y formas de organización del capital y el trabajo. Como señalan diferentes autores, “Los flujos migratorios de todo tiempo han sido el reflejo más fehaciente de la existencia de diferenciales económicos, demográficos y políticos entre espacios diferentes. En efecto, tales diferenciales tomados uno a uno o en su conjunto, según los casos, han sido en todo tiempo y lugar la causa de trasvases humanos más o menos importantes”.

Tendencias en los patrones de asentamiento de la población

La primera tendencia que se ha verificado en la región es la reducción significativa de la población asentada en el área rural y su concentración mayoritaria en los núcleos urbanos.

En segundo lugar, se ha verificado que hasta el censo de 1985, la mayor concentración de población tuvo como lugar de atracción predominante la ciudad de Bogotá. En el censo de 1938 el núcleo metropolitano concentraba el 72 por ciento de la población de la región y en 1993 había ascendido al 88 por ciento. Las proyecciones de población al año 2015 indican que comenzará a descender la curva, de manera moderada, aumentando la participación de los municipios sabaneros a un 14 por ciento en la población regional, mientras que Bogotá descenderá en dos puntos al 86 por ciento.

En tercer lugar, se ha evidenciado que el asentamiento que ha crecido más rápidamente a tasas sorprendentemente altas es el municipio de Soacha. Su crecimiento está relacionado con el agotamiento progresivo de tierras en Bogotá y al comportamiento de los precios del suelo, razón por la cual un número creciente de hogares pobres encontraron posibilidades de alojamiento en el municipio vecino.

La cuarta característica está relacionada con el dinamismo demográfico que presenta un grupo de los municipios sabaneros. El período intercensal 1985-1993 mostró que estos municipios empezaron a crecer a una tasa promedio anual más alta que la

de Bogotá. Ello significa que las tres conurbaciones del sur, occidente y norte se han convertido en centros atractores para la localización de la población. Sin embargo, su forma de asentamiento no es homogénea. En Soacha, por ejemplo, el patrón de asentamiento tiende a ser bastante compacto, debido al tipo de promoción de suelos que se viene realizando. Urbanizadores o promotores formales e informales incorporan predios de mediano o gran tamaño, con una densidad relativamente alta y dentro de normas mínimas de loteo. En el grupo de municipios del corredor occidental se están incorporando al uso urbano parcelas de regular tamaño, de forma menos compacta que en Soacha y bajo un patrón de localización más diseminado o menos articulado con el área urbana tradicional. El norte presenta formas de alojamiento más variadas y con mayor tendencia a la suburbanización y la baja densidad.

Medio ambiente y recursos naturales: la demanda de los recursos de agua y suelo

La oferta y demanda de agua en la región

Recientemente ha sido motivo de debate en el ámbito regional el tema de la oferta hídrica para cubrir las demandas futuras del núcleo metropolitano y los municipios sabaneros.

Con ocasión de la formulación del Plan de Ordenamiento del Distrito Capital se hizo un esfuerzo intenso para precisar la situación real de la disponibilidad de fuentes de agua y de la demanda de la población asentada y de la población futura. Hubo necesidad de precisar los diagnósticos al respecto, dado que de tiempo atrás algunas opiniones parecían pronosticar que la región estaba próxima a una situación deficitaria en el corto plazo, en virtud de un posible agotamiento de algunas fuentes hídricas, o de incrementos incontrolados de la demanda.

Los estudios que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ha realizado recientemente han arrojado claridad sobre el tema y han evaluado los escenarios posibles para la región en esta materia. Dichos estudios han observado tres aspectos principales: i) el crecimiento esperado de población en Bogotá y la Sabana; ii) el comportamiento de la demanda; iii) la capacidad actual que tiene el sistema para abastecer de agua potable, el incremento de la oferta con los proyectos de la Empresa y los factores de confiabilidad y vulnerabilidad que presenta el sistema.

En relación con el incremento de la población, diferentes estudios demográficos han podido establecer que el escenario más probable hacia el año 2010 señala que la Sabana deberá planificar para una población aproximada de 9.200.000 habitantes. La distribución más probable de esta población de acuerdo con los estudios señala que el núcleo metropolitano concentrará ocho millones de habitantes y 16 municipios sabaneros alojarán un millón doscientos mil habitantes. Este comportamiento esperado

de la población significa que en los próximos 10 años Bogotá crecerá a un promedio anual de 180 mil habitantes, y la Sabana a un promedio de 50 mil, con lo cual, al final del período, el núcleo metropolitano incrementará su población en un millón ochocientos mil habitantes y la Sabana en quinientos mil, en términos globales. También es de esperar que las tasas de crecimiento descendan en el período 2010 a 2015.

Respecto a la demanda de agua, los estudios han precisado lo siguiente: aunque la demanda se incrementará por efecto del crecimiento de la población, se espera que el consumo per cápita mantenga el comportamiento del último quinquenio, el cual mostró una reducción sensible en relación con las décadas anteriores. Según el registro histórico que lleva la EAAB, el consumo por usuario residencial a principio de la década de los ochenta era superior a los 70 m³/bimestre, mientras que para 1996 era cercano a los 40 m³/bimestre. Esta disminución de los consumos responde a una reducción paulatina en el número de personas por vivienda, al incremento tarifario y a acciones dentro del programa de agua no contabilizada. Otro factor que ha incidido en el ahorro del agua y la reducción de los consumos se debe a la emergencia del sistema Chingaza de 1997. Durante esta emergencia se presentó efectivamente una sensible reducción de los consumos como respuesta a la campaña de solidaridad ciudadana en el ahorro voluntario promovida por la administración y al racionamiento al que se tuvo que someter a la ciudad. Esta coyuntura generó un cambio de comportamiento de la ciudadanía con relación al consumo de agua.

Contrariamente a lo esperado, una vez superada la emergencia no se presentó una recuperación de los niveles de consumo tradicional previos al evento, sino que continuó la tendencia de disminución, como consecuencia del cambio de hábitos de los usuarios; el programa de uso racional del agua, principalmente en la instalación de aparatos de bajo consumo en las nuevas viviendas, y a la educación ciudadana sobre el uso del agua, al incremento tarifario que tiene como efecto la reducción de los consumos innecesarios y a la continuación del programa de agua no contabilizada.

Como consecuencia de lo anterior, las proyecciones de demanda de agua bajan sustancialmente, y por ello la EAAB realiza la actualización de la proyección de la demanda de agua, en donde los consumos per cápita se llevan a una asíntota de 109 Lhd de acuerdo con su tendencia. Este consumo es bastante bajo con relación a ciudades de tamaño y condiciones similares a Bogotá en Latinoamérica, razón por la cual se considera que no bajarán más allá de esta asíntota.

En relación con la capacidad actual del sistema y la oferta futura, los estudios de la empresa señalan lo siguiente: el sistema actual de abastecimiento de agua tiene una capacidad de oferta total de 25 m³/s, que naturalmente no se está suministrando al tope. La emergencia que afectó al sistema Chingaza en 1997 tuvo como primer efecto una reducción del suministro de 17 a 15 m³/s. Los monitoreos que actualmente realiza la empresa indican que Bogotá se está abasteciendo con un suministro promedio de 14,5 m³/s. Actualmente, el sistema está alimentado por el sistema Río Tunjuelo con un cau-

dal regulado de $1\text{ m}^3/\text{s}$, el sistema Río Bogotá (Planta Tibitoc) con un caudal regulado de $10,5\text{ m}^3/\text{s}$ y el sistema Chingaza con una capacidad de $13,5\text{ m}^3/\text{s}$ de caudal regulado.

De acuerdo con estas estimaciones se ha acordado con la Comisión Reguladora de Agua Potable que una meta razonable para el sistema de abastecimiento en un escenario medio al año 2010 debe garantizar una oferta de $20\text{ m}^3/\text{s}$. En esta proyección se ha considerado la demanda proveniente de los municipios que actualmente atiende la EAAB y otros que en el futuro llegaría a atender. La demanda de los municipios está proyectada dentro de un rango que cubre el 11 por ciento de la demanda total en el año 2010.

Se han considerado también escenarios de alta demanda y baja demanda. En el primer caso, el nuevo proyecto de abastecimiento debe entrar en operación en el año 2010, manteniendo el criterio de que debe darse cuando se alcance el límite de 0,90 de la oferta de agua. Cuatro alternativas de expansión del sistema de abastecimiento han sido consideradas por la EAAB, de las cuales dos ya han sido desarrolladas hasta la etapa de proyecto. Ellas son: a) ampliación del sistema Chingaza (Chingaza II); b) aprovechamiento adicional del Río Tunjuelo (Regadera II), c) aprovechamiento del macizo de Sumapaz y utilización de aguas subterráneas.

A partir de 1996, la EAAB adelantó los diseños de los proyectos de Chingaza II y Regadera II, y de las obras de vulnerabilidad y confiabilidad del sistema de abastecimiento, tales como la rehabilitación de Tibitoc y el túnel alternativo de Usaquén.

Con la implementación de los proyectos de Chingaza II, Regadera II y la utilización de aguas subterráneas se logrará aumentar la capacidad de oferta del sistema en $7\text{ m}^3/\text{s}$, con lo cual se suplirá la demanda en el largo plazo y su ejecución se deberá adelantar en varias etapas, de acuerdo con el comportamiento de la demanda del agua. Estos dos proyectos, y eventualmente la utilización de aguas del subsuelo, en principio permitirían abastecer a la región en el escenario alto. Para el aprovechamiento del macizo de Sumapaz, la EAAB adelantará los estudios de factibilidad y el diagnóstico ambiental de alternativas. Igualmente se está adelantando la primera fase del Plan de investigación de aguas subterráneas. De presentarse el escenario bajo, estas obras desplazarían su entrada en operación al año 2017.

De acuerdo con las tendencias estudiadas, la oferta hídrica en la región está cubierta en el mediano y largo plazo. Por otra parte, la EAAB adelanta un programa de protección y recuperación de cuencas, a través de la adquisición de predios y su reforestación, que fortalece el horizonte de sostenibilidad de los recursos hídricos regionales.

La demanda de suelo

La región de la Sabana también está mostrando un cambio en los patrones de asentamiento de la población sobre el territorio, que requieren ser considerados y encauzados dentro de lo posible por un modelo regional de urbanización.

Debe tenerse en consideración que en el transcurso del siglo XX el patrón predominante de asentamiento de la población ha sido la de su progresiva concentración en la ciudad núcleo. En efecto, en el censo de 1938, Bogotá concentraba el 72 por ciento de los residentes en la Sabana, y en el censo de 1993, esta participación había ascendido al 88 por ciento. De acuerdo con las proyecciones de los estudios realizados por la EAAB, la distribución de la población entre Bogotá y la región hacia el año 2015 indica que el núcleo metropolitano descenderá en dos puntos, es decir al 86 por ciento, y los municipios alojarán el 14 por ciento de la población. Debe resaltarse además, que con relación al resto de Cundinamarca, los municipios sabaneros representarán el 57 por ciento de la población.

Actualmente la ocupación de suelo por los asentamientos urbanos muestra la siguiente distribución: el núcleo metropolitano ha ocupado una superficie de 30.100 hectáreas, es decir 301 kilómetros cuadrados aproximadamente, en tanto que el modelo de urbanización dispersa que se está presentando en la sabana se está aproximando a las 8.500 hectáreas. Esta distribución de la población en el territorio se refleja en las diferencias de densidad. Mientras que en Bogotá la densidad bruta alcanza la cifra de 230 habitantes por hectárea, en la Sabana se está registrando una densidad de 53 habitantes por hectárea. Ello ejemplifica los dos patrones de asentamiento que se están presentando en la región. Un habitante asentado en la Sabana ocupa en promedio cuatro veces el suelo que ocupa un habitante asentado en Bogotá.

Considerado el período de los próximos 10 años, de mantenerse las densidades actuales de ocupación del suelo, la población esperada en Bogotá demandará un área aproximada de 6.000 hectáreas, mientras que en la sabana se ocuparían alrededor de 5.000 hectáreas con menos de la tercera parte de la población asentada en Bogotá.

El fenómeno reciente de mayor significación, en cuanto a los patrones de asentamiento, ha sido el espectacular crecimiento de Soacha, que en el intervalo censal 1985-1993 reportó una tasa anual de 9,9 por ciento.

Dos patrones básicos de ocupación se han desarrollado tendencialmente. Bogotá tiene un patrón intensivo que reduce progresivamente la disponibilidad de espacio libre y espacio habitable por persona. Este modelo tiende a incrementar la congestión vial (por efecto de un modelo de malla vial muy densa), disminución de calidad ambiental y bajo nivel de equipamiento.

Estudios realizados para el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital han examinado el incremento de suelo por habitante en diferentes períodos. Así se ha observado que en el período 1990-1996 se ha presentado el menor incremento de nuevo suelo urbano por habitante. En efecto, se ha llegado al nivel mínimo de 34 m² por habitante, en contraste con períodos anteriores. En el período 1974-1983 se añadieron 54 m² por habitante, y en el período 1985-1990 el incremento correspondió a 69 m² por habitante. Así, en la última etapa se ha llegado a un nivel de saturación del territorio del 91 por ciento.

En la Sabana, el patrón de ocupación predominante se puede caracterizar como un patrón de “urbanización dispersa”. Se trata de una forma de ocupación del territorio caracterizada por la incorporación de suelos en baja densidad y predominantemente destinados al uso de vivienda. Esta forma de ocupación con microestructuras muy precarias tiene dos implicaciones básicas: en su primera etapa, es un modelo de alto consumo de suelo pero sin ocupación compacta. La etapa siguiente, que es previsible, muestra la tendencia a una ocupación intensa en vivienda pero muy deficitaria en áreas libres, suelo protegido, sistemas generales y suelo para la actividad económica.

Por su parte, la localización de usos periurbanos y la actividad agroindustrial constituye el otro factor de ocupación del territorio, que de manera similar están ocupando el territorio de la Sabana. La demanda de suelo, de continuar la tendencia de baja densidad y localización dispersa, se incrementará significativamente en los municipios sabaneros.

La baja integración de la región

Dos tendencias de distinto signo se están registrando en la región Bogotá-Sabana. De una parte, constituye la región más poblada del país, la de mayor peso en la actividad económica nacional y la de mayor alcance funcional por la concentración de funciones metropolitanas de más alta jerarquía en la ciudad núcleo.

Sin embargo, la primacía alcanzada en el ámbito nacional no se acompaña paralelamente con un proceso de integración de la región. El fraccionamiento regional tiene su primera expresión —en el ámbito administrativo— en que no se ha desarrollado un esquema unificado de planeamiento y gestión territorial.

También es verificable un fraccionamiento del territorio. Especialmente la Sabana no ha logrado generar una estructura regional que permita una mejor interacción e integración de las entidades territoriales. Esta imagen fraccionada se expresa tanto en las redes básicas de infraestructuras que no tienen cohesión ni una jerarquización adecuada —vías, transporte, saneamiento— como en la presencia de estructuras territoriales de muy diversa naturaleza, niveles de desarrollo y tendencia a la descohesión. Esta fragmentación evidencia una gran proliferación de actuaciones territoriales disímiles originadas por diversos promotores individuales con lógicas distintas. Las nuevas actividades que ocupan la región de la Sabana en los distintos municipios, predominantemente de promoción privada, han ido añadiendo de forma aleatoria pequeñas “microestructuras” de escala estrictamente local que toman provecho de las redes viales y las redes de servicios, pero sin agregar elementos estructurantes de escala intermedia o mayor escala. Este fraccionamiento crea inhibiciones y dificultades para el desarrollo.

La integración de una red urbana y una estructura regional se mide en último término por el dinamismo que adquieren los intercambios internos y con los espacios exteriores: intercambios de bienes, servicios, información, tecnología, innovación

y recursos humanos, que son estimulados por la accesibilidad y el encadenamiento de ofertas diversificadas en los espacios territoriales. La baja integración de la región de la Sabana se expresa en el bajo nivel de intercambios, restringidos por la escasa diversificación de la oferta. Ello refleja que la distribución de la población no está acompañada de una distribución razonablemente simétrica o por lo menos proporcional de la infraestructura, los servicios y las funciones urbanas.

UN FUTURO POSIBLE PARA LA REGIÓN

¿Es factible el desarrollo regional?

Si bien es oportuno reconocer a Bogotá y a un grupo importante de municipios como una región metropolitana en formación, también es conveniente prever su futuro en esa misma perspectiva, en la cual dicha región no es, ni puede entenderse como un esquema institucional que subordine entidades territoriales a una ciudad central.

El concepto de región metropolitana significa esencialmente que la aglomeración urbana conformada por Bogotá y otros asentamientos constituye un soporte fundamental en el ordenamiento nacional y desempeña funciones metropolitanas de alcance regional, nacional e internacional. Esta aglomeración ofrece y debe seguir ofreciendo servicios de alta y mediana jerarquía al país, a la región funcional de la cual es epicentro y a la población que se ha localizado en su territorio.

El desarrollo de la región Bogotá-Sabana no es factible ni deseable dentro de una estrategia que busque el declive de su posición y sus funciones dentro del ordenamiento nacional, o el aislamiento, en aras a un posible descenso demográfico. Tal estrategia –propuesta o esperada desde algunos enfoques– no es la adecuada para resolver los problemas de crecimiento de población, ni tampoco es el camino adecuado para promover procesos de descentralización o desconcentración de actividades.

Se ha visto ya que los enfoques que buscan reducir el crecimiento demográfico por esta vía han demostrado que no resuelven ni lo uno ni lo otro: ni impulsan el desarrollo, ni controlan la población. El estancamiento no controla el crecimiento y, por el contrario, genera mayores obstáculos para un desarrollo equilibrado.

Es justamente desde la perspectiva de un desarrollo equilibrado como se han explorado caminos más promisorios, por la vía de la integración de regiones y ciudades que diversifican sus ofertas e interactúan con mayor fuerza con otros territorios.

La desconcentración es posible si se diversifican y potencian las ofertas y los intercambios entre territorios integrados y equilibrados. Es muy difícil tener éxito en una estrategia de redistribución de población o actividades, cuando el escenario futuro es un territorio con desequilibrios o con condiciones muy precarias, o cuando se aspira a un reequilibrio por la vía de convertir artificialmente nuevos territorios en

pares competitivos de ciudades o regiones consolidadas, por el trasvase arbitrario de funciones.

La posibilidad de una alternativa de desarrollo regional en esta región metropolitana tiene como presupuesto básico mejorar tanto su inserción en el ordenamiento nacional, como la integración de Bogotá con la Sabana y con las regiones de Cundinamarca que generan la mayor migración hacia la capital. Es importante reconocer que Bogotá recibe un volumen importante de migraciones definitivas de las regiones más cercanas de Cundinamarca y, en menor medida, de otros departamentos próximos. La baja interacción con estos territorios vecinos por deficiencias en el transporte, las comunicaciones y por la baja oferta de servicios incentiva el traslado definitivo de hogares y no retiene la inversión, la actividad económica y funciones de mayor jerarquía en la periferia. Por ello, es de interés de Bogotá, y seguramente de las zonas de Cundinamarca que pierden población y actividades, promover una mayor integración territorial que les permita intercambiar en mejores condiciones, como alternativa al trasvase de población y de actividad hacia la ciudad y la región central.

El ordenamiento nacional y la región

Se ha expresado con frecuencia la preocupación de que esta región central crezca de manera desorbitada siguiendo modelos como el del Distrito Federal de México o de las gigantescas metrópolis de algunos países de América Latina o de Asia; imagen con la cual se ha presionado a Bogotá para que promueva un drástico cambio en el modelo territorial del país en el corto plazo. Es así como se ha planteado que el crecimiento de la región central debe desactivarse de forma inmediata, induciendo nuevos procesos de poblamiento en regiones tradicionalmente muy poco habitadas, o con propuestas como la de trasvasar población hacia el valle del Magdalena medio, a las llanuras de la Orinoquia o a zonas de colonización.

Sin duda alguna, es necesario asumir un debate serio sobre el ordenamiento nacional. Pero Bogotá y la región central están lejos de desear un proceso de crecimiento y concentración similar al de otras aglomeraciones metropolitanas del continente, y es muy dudoso que el país pueda embarcarse en esquemas de poblamiento que tienen muy poca probabilidad de éxito.

La discusión del caso colombiano no puede omitir características históricas de nuestro ordenamiento y colocar el problema del territorio y del poblamiento en la coordenada cero, para imaginar procesos de poblamiento inéditos e inciertos, con un alto ingrediente de arbitrariedad. Es necesario subrayar que en el país se cuenta con una ventaja indiscutible y no despreciable con relación a otros países del continente, ventaja que pesará de manera determinante en el ordenamiento futuro.

La población urbana en Colombia, aunque concentrada mayoritariamente en las regiones andina y caribe, cuenta con una red urbana más equilibrada que cual-

quiera de los países de la región. Colombia tiene como base de su ordenamiento urbano una estructura de cinco regiones urbanas de importancia. Aunque en las dos últimas décadas ha aumentado el peso de la región central alterando el equilibrio anterior, ello no permite una analogía, por ejemplo, con el caso mexicano. Es prácticamente imposible que las otras cuatro regiones urbanas entren en un proceso de declive absoluto, generando trasvases irreversibles de población y actividades de sus regiones hacia Bogotá y la Sabana. Las regiones urbanas y funcionales de Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga —e incluso subregiones como la cafetera— seguirán siendo soportes fundamentales del ordenamiento nacional.

Esta realidad de nuestro ordenamiento no permite identificar la situación actual, ni la dinámica de la región central del país con una tendencia macrocefálica. La “mexicanización” de la región metropolitana de Bogotá es una imagen distorsionada, que hace abstracción y desconoce las características centrales del modelo de ordenamiento territorial y urbano en Colombia.

Por otra parte, las interpretaciones que se hicieron al comienzo de esta década sobre el declive económico de Bogotá y el tránsito hacia un modelo territorial en el cual se fortalecerían los puertos y el eje Medellín-Buenaventura, en virtud del cambio del modelo económico hacia la apertura, han mostrado que no corresponden a la realidad.

Esta interpretación se apoyaba en la hipótesis de que la apertura económica propulsaría centros industriales exportadores, que por su ubicación geográfica más ventajosa para intercambiar y conectarse con los circuitos y los mercados internacionales iban a adquirir una dinámica económica y demográfica significativa. Se anunciaba la crisis de Bogotá, porque era una ciudad andina situada a más de mil kilómetros de las costas, zonas geográficas en las que se iría localizando el epicentro de la actividad económica.

La realidad mostró una dinámica en sentido contrario. A finales de los años ochenta y comienzo de los noventa se produjo un relativo declive de Medellín, luego de las ciudades de la costa Caribe y más recientemente de Cali. Entre tanto, Bogotá tendió a consolidar una posición primacial. Este comportamiento en realidad no fue arbitrario e imprevisible. La interpretación de que la apertura y los efectos de la globalización cambiarían los ejes urbanos y regionales en Colombia hacia las costas cometió la ligereza de comprometerse con la tesis de que el impulso para un nuevo auge industrial dependía, en lo fundamental, de la reducción de los costos del transporte.

Pero como ocurrió en muchas regiones del mundo, el declive afectó precisamente a los centros industriales tradicionales. Las regiones y ciudades más dinámicas tuvieron como soporte dos elementos clave de la economía globalizada: primero, el despunte de nuevas industrias basadas en alta tecnologías que se localizaron en nuevos espacios geográficos, y segundo, el fortalecimiento del sector de los servicios.

En la experiencia colombiana, hasta el momento, se ha podido apreciar que no hay un despunte de industrias de alta tecnología, que el proceso de desindustrializa-

ción continuó y que la ciudad que fortaleció la oferta de servicios de mayor cobertura y jerarquía —en este caso Bogotá— no dependió para ello de su cercanía a los puertos.

Por tanto, no sólo es conveniente y deseable fortalecer el equilibrio de las regiones urbanas colombianas, sino también es necesario reducir la dependencia funcional de las redes urbanas de menor jerarquía respecto de los núcleos metropolitanos. Sin embargo, este proceso es más dudoso por la vía exclusiva de desarrollo hacia adentro de cada una de estas ciudades. La integración entre regiones probablemente potencia de mejor manera la diversificación y la complementariedad funcional y los factores de equilibrio.

En todo caso, la región metropolitana de Bogotá y la Sabana requiere una inserción más eficiente en el ordenamiento nacional; menos aislamiento y menores obstáculos que reduzcan la tendencia al monocentrismo. La interacción territorial a menores costos, menor tiempo y con mayor diversidad reduce la inflexibilidad y rigidez en las decisiones de localización.

Perspectivas para el desarrollo regional

Para el futuro del país, lo que ocurra con esta región no es irrelevante. El declive o el fortalecimiento de la región incidirá en el futuro económico, social y territorial del conjunto de la Nación. No es sostenible la tesis según la cual el declive de Bogotá producirá mecánicamente el reflote de las otras regiones urbanas o de regiones inéditas. Por ello, en los tiempos actuales, no tiene sentido interpretar los esfuerzos de esta región como la simple intención de acumular o preservar antiguos privilegios derivados del centralismo.

En las dos próximas décadas la región se constituirá —de acuerdo con análisis demográficos— en la opción de vida para once millones de habitantes; y por supuesto, es deseable que esta tendencia se modere más rápidamente. Buena parte de esa población serán jóvenes y niños pertenecientes a hogares de bajos y medios ingresos, y por tanto, los desafíos para el desarrollo humano de esta población se combinan también con desafíos de desarrollo económico y social de la Nación.

Esa región metropolitana tendrá que ordenar y habilitar el territorio de forma más eficiente y sostenible. El conjunto de esa población tendrá que habitar en por lo menos 2.2 millones de viviendas; la región debe tener la capacidad de ofrecer por lo menos 4.5 millones de empleos. Debe proveer un área básica de unas 10 mil hectáreas de espacios libres y parques para acercarse a una oferta de 10 m² por habitante. A esta población se le debe garantizar una oferta de agua potable de 80 millones de m³ al año. Es necesario crear un sistema de saneamiento que permita manejar adecuadamente las aguas servidas y los desechos.

Pero estos esfuerzos tendrán muy poca posibilidad de éxito si se mantiene el estado de desintegración que caracteriza hoy a la Sabana. Ni Bogotá ni los municipios podrán asumir aisladamente esos desafíos. Por ello, la Alcaldía Mayor de Bogotá y el

Departamento Administrativo de Planeación Distrital han puesto en marcha un proyecto de estudios regionales con el objetivo de examinar el estado actual de la Sabana y empezar a construir alternativas para ese escenario futuro.

Este proyecto busca ordenar y sistematizar la información sobre la región, identificar los retos básicos para las próximas décadas, empezar a diseñar una agenda para concertar entre la comunidad regional y formular posibles proyectos regionales de interés común. Se cuenta ya con la recopilación y sistematización de la información dispersa en muchas entidades y estudios sobre la región y la elaboración de monografías territoriales de 19 municipios de la Sabana.

Por otra parte, se han estudiado los proyectos regionales que tienen mayor interés y viabilidad para el conjunto de la comunidad sabanera. Las consideraciones generales sobre el diagnóstico, el futuro de la Sabana y el análisis de los proyectos regionales constituyen la base para la formulación de una Agenda Regional, que se propone a consideración de la Sabana.

El ordenamiento regional: región polinuclear

De acuerdo con diferentes estudios sobre la evolución demográfica de la Sabana, el desafío principal de esta región en los próximos 20 años será adecuar el territorio para alojar una población aproximada de 4 millones de nuevos habitantes; es decir, la región metropolitana está frente al desafío de ordenar el territorio para una población total de 11 millones de habitantes. Es deseable que se propicien procesos de descentralización de la población hacia otras regiones del país. Pero es altamente improbable que este proceso se dinamice con cierta fortaleza en las dos décadas siguientes.

Es previsible que en la discusión de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para toda la Nación, su debate y aprobación no tenga un rápido desenlace. Los efectos de una ley de esta naturaleza en una nueva distribución de la población y las actividades en el país difícilmente pueden esperarse en el corto plazo. La ley 388 de 1997, después de tres años de expedida, indica que hasta ahora un pequeño número de municipios han formulado y aprobado la primera generación de planes de ordenamiento.

Cambiar de manera drástica los flujos migratorios en el país y promover una nueva localización de actividades depende en alto grado de la consolidación de un nuevo modelo de ordenamiento que integre más dinámicamente las regiones colombianas, particularmente las que tienen menos vinculación funcional con los principales centros urbanos. Ello también depende de la ejecución de un plan nacional de infraestructura y de una intensiva oferta de servicios para la calificación y acumulación de recursos humanos, que logre un nuevo equilibrio en el territorio nacional.

Como señala una reciente investigación del CEDE: “Después de tres décadas, el resultado ha sido un mayor crecimiento de las regiones andina y occidental, y la conso-

lidación de la supremacía de Bogotá y su área de influencia. A la concentración del ingreso nacional en Bogotá, y en general en el centro-occidente del país, también contribuyó en la acumulación del capital humano e infraestructura que tuvieron las regiones más alejadas de los mercados, en especial la costa caribe y el oriente colombiano”. Y agrega: “Revertir el proceso de concentración del ingreso regional no será una tarea fácil y podría tomarse varios años o décadas” (*El Espectador*, 23 de agosto de 2000).

Para el Distrito Capital constituye una estrategia muy incierta y peligrosa confiar la resolución de sus problemas futuros a una probable reversión de la concentración regional de carácter espontáneo. Si el Estado no adopta una política pública con continuidad y solidez en materia de ordenamiento territorial, es prácticamente imposible que la ciudad y la región puedan desencadenar estos procesos de desconcentración del ingreso, la población y las actividades en el corto plazo.

Preparar a la región para albergar una población tope de 11 millones, simultáneamente con la presión para promover una política de desconcentración regional, son desafíos que Bogotá y la Sabana tienen que afrontar.

El Distrito Capital cree en la necesidad y conveniencia de ordenar la región metropolitana, una alternativa que ya ha sido experimentada por otras aglomeraciones urbanas en el mundo. La oportunidad de ordenar la región se afianza en el hecho de que aún no se ha presentado de forma intensiva la “explosión urbana” de la periferia metropolitana. A diferencia de otras regiones, la población está aún concentrada en un 88% en el núcleo metropolitano. Sin embargo, este núcleo se ha aproximado de forma dramática a un umbral de saturación.

La posibilidad de ordenar ecológica y territorialmente la región depende, como se ha señalado, de su integración. La integración se apoya en la construcción de una estructura metropolitana que permita distribuir espacialmente la población y las actividades en un sistema polinuclear articulado sobre un territorio previsto, que preserve funciones y espacios ecológicos insustituibles, suelo libre y de uso agrícola, y núcleos urbanos conectados por redes de infraestructura que diversifiquen e intercambien actividades funciones y servicios.

Por la conformación actual del territorio sabanero, en los próximos 20 años dos polígonos van a soportar la mayor presión por su oferta de infraestructuras y la presencia de asentamientos (*Véase plano*). Es posible consolidar dos corredores regionales urbanos polinucleares (*Véase plano*) como primer soporte de una retícula metropolitana, que desactive la presión a la ocupación de los cerros que rodean la Sabana, los suelos de mayor aptitud agrológica y los ecosistemas más valiosos de la planicie.

Los factores de ordenamiento

No es conveniente que la distribución espacial de la población siga sujeta a la oferta clandestina y arbitraria de suelo para vivienda precaria o suntuosa. La magnitud de

población que espera la región obliga a pensar que las decisiones de localización estén orientadas por la oferta integrada de transporte, servicios, equipamiento, espacio libre y vivienda. Obliga también a pensar en programar el suelo urbanizable para prevenir la generación de daños ambientales y la ocupación de suelos frágiles o valiosos.

Un esquema de transporte regional programado constituye uno de los elementos clave de integración y ordenamiento de la Sabana. El esquema de transporte integra, si permite una movilidad eficiente en tiempo, costos y número de viajes, facilitando la interacción y el intercambio de bienes y servicios. Ordena, si se adapta a la programación de estaciones en los núcleos deseados de concentración de población y actividad.

El mercado que se ha consolidado en torno a Bogotá y su región funcional es el de mayor dimensión del país, y en los próximos 20 años ese mercado se verá incrementado por la localización de una población adicional de 4 millones de habitantes. Ello indica que la región tiene una gran oportunidad y múltiples desafíos en la creación de condiciones para su funcionamiento, aspecto que debe ser subrayado por cuanto ésta es una característica de la región metropolitana que la diferencia de otras cuyo mercado interno y población ya no están en crecimiento.

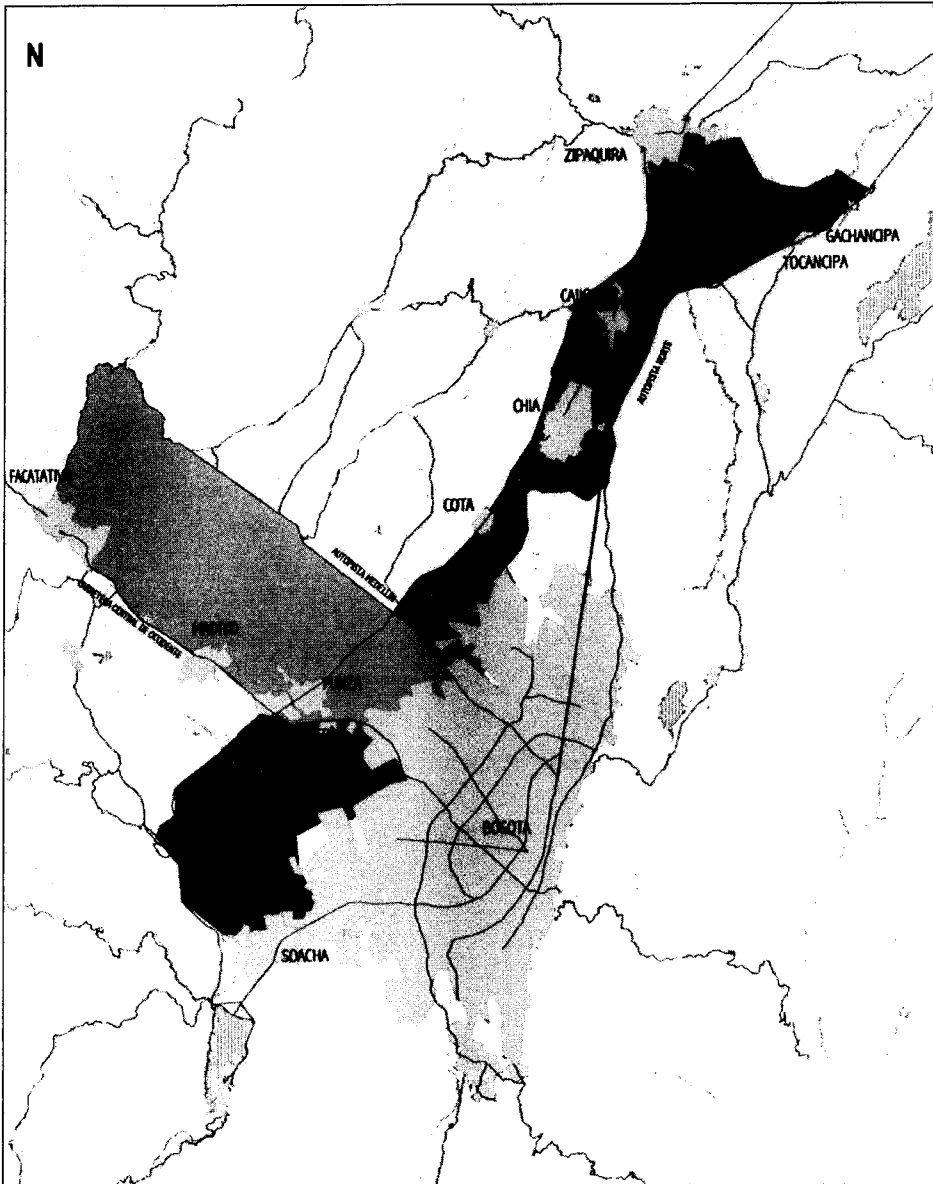
Las grandes regiones metropolitanas en los países desarrollados ya no crecen demográficamente. Las grandes ciudades de los países europeos desarrollados y de Norteamérica pierden población desde hace al menos entre veinte y treinta años; las áreas metropolitanas de Inglaterra y Gales han perdido millón y medio de habitantes entre 1971 y 1986. La aglomeración de París pierde población desde los años sesenta, al igual que la mayor parte de las ciudades francesas de dimensión superior al quinto de millón de habitantes. Por ello, entre otros factores, su mercado interno no constituye la mayor expectativa de su economía. Estas regiones están volcadas a la interacción con mercados más amplios y globalizados, que han presionado a una gran especialización de sus actividades y ofertas, y a un incremento de sus servicios de alta jerarquía. Sin embargo, el crecimiento nulo o negativo de su población, que atempera las demandas tradicionales de las poblaciones en crecimiento, no ha significado una contracción o decaimiento en el uso del suelo. Ello explica por qué Madrid, por ejemplo, a pesar de que pierde una población aproximada de 20 mil habitantes/año, está incorporando 1.000 hectáreas anuales en usos urbanos, destinadas a la localización de nuevas actividades destinadas al mercado externo y los servicios suprarregionales.

Ordenamiento de corredores urbanos polinucleares

Una alternativa que sido explorada por sus ventajas de ordenamiento en el territorio y la inversión regional es la de la consolidación, en los próximos 20 años, de dos corredores polinucleares: el corredor transversal de occidente y el corredor longitudinal del nor-occidente.

Plano 1

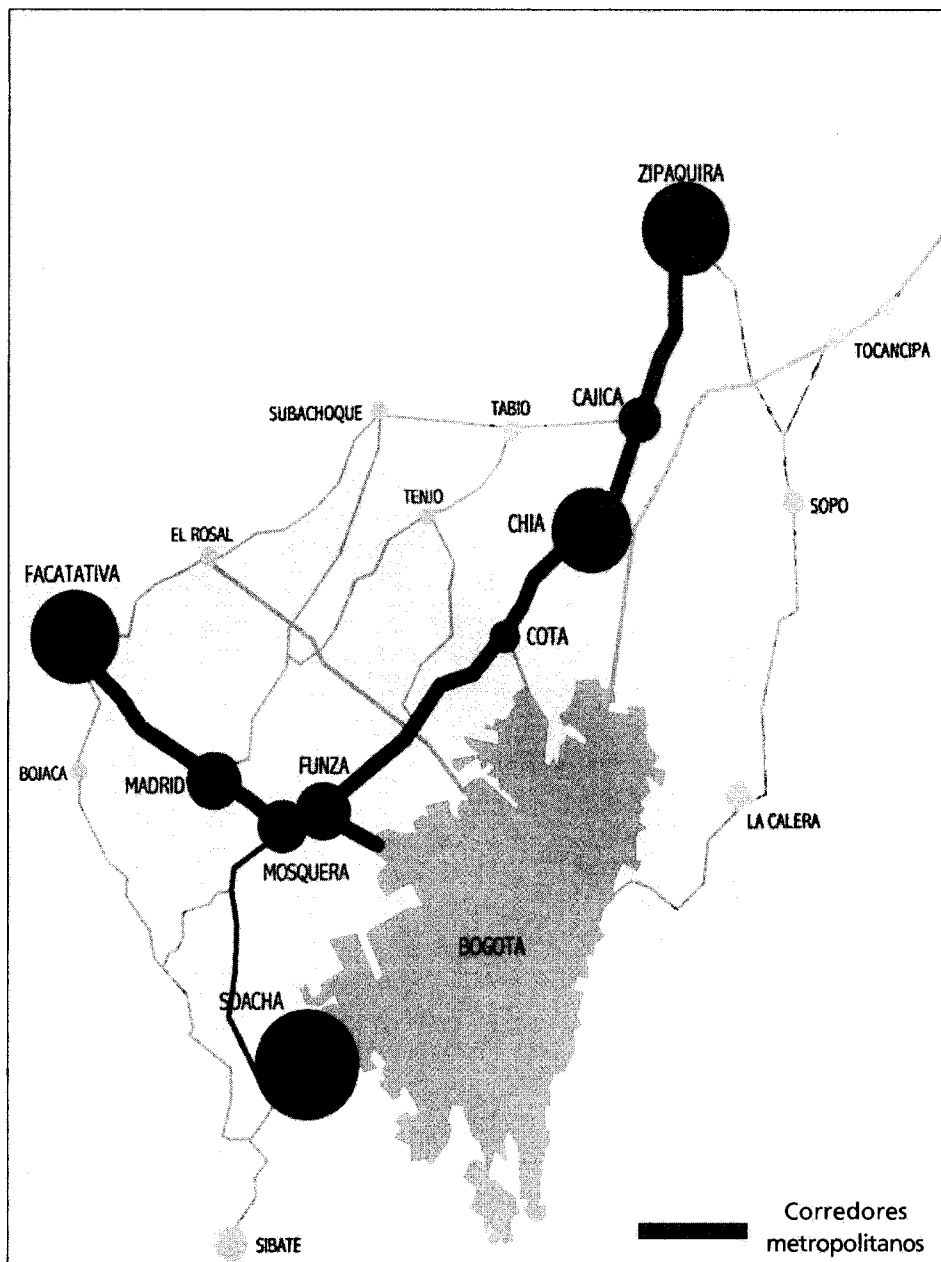
Modelo de ordenamiento regional
Polígonos de ordenamiento



Plano 2

Región polinuclear

Núcleos de asentamientos e infraestructuras
Corredores metropolitanos. Escenario 2000-2020



Corredor transversal del occidente

Este corredor de 40 km aproximadamente, se ha ido consolidando como un eje de actividad y concentración de población en la Sabana. Ha sido uno de los conectores básicos de la región con el país y la cuenca del Magdalena. Está conformado por la aglomeración de las áreas urbanas de Funza y Mosquera, el municipio de Madrid y el centro subregional de Facatativá. Las áreas urbanas de estos municipios se consolidaron sobre la línea férrea del ferrocarril del occidente y la carretera troncal.

El corredor tiene una población estimada en el año 2000 de 218 mil habitantes, y económicamente tiene relación estrecha con actividades regionales, como la floricultura del occidente de la Sabana, la actividad lechera y la actividad industrial que se ha descentralizado desde hace algunos años. Equipamientos de alguna importancia se han descentralizado sobre este corredor, como la base aérea de Madrid, instalaciones de la Universidad Nacional de Colombia y el Sena, y entidades públicas vinculadas al sector agropecuario.

Las proyecciones demográficas para el año 2020, en el marco de las tendencias actuales, estiman una población de 350 mil habitantes. La movilidad entre los municipios del eje y Bogotá tiende a incrementarse en el futuro, pero hoy se encuentra limitada por las características de la red y el sistema de transporte. La posibilidad de un ordenamiento polinuclear como esquema alternativo a un *continuum* urbano a lo largo del corredor, depende en alto grado de la concentración nodal y programada de estaciones de transporte, dotaciones y equipamientos para una población deseada de acuerdo con una estrategia de distribución espacial. Por ello, el ordenamiento polinuclear de este corredor atiende a la oportunidad de fortalecer y racionalizar la red de infraestructura para el transporte y los servicios domiciliarios, la dotación de equipamientos y la oferta de suelo productivo y de vivienda en forma nucleada, en puntos estratégicos del corredor.

Este esquema permite planificar la infraestructura dentro de los parámetros de una economía de escala para una aglomeración descentralizada. Sin duda, un esquema regional de transporte, provisión de agua, tratamiento de aguas servidas y desechos a esta escala tiene ventajas frente a un esquema fragmentado a cargo de cada entidad territorial. Igual consideración debe hacerse frente al equipamiento social y la dotación de espacio libre.

Así, es factible programar, en el horizonte de 20 o 30 años, las densidades y el modelo de ocupación de suelo urbanizable sobre este corredor, en correspondencia con las previsiones de crecimiento de los centros subregionales y el corredor longitudinal.

Corredor longitudinal del nor-occidente

Este corredor constituye el otro elemento ordenador de la región para descentralizar la población y las actividades. En el año 2000, las proyecciones demográficas estimaron la población en 192 mil habitantes, incluida Zipaquirá. Su soporte está dado en la vía

regional que enlaza la aglomeración del occidente (Funza-Mosquera), con la aglomeración urbana del norte (Cota-Cajicá-Chía) y el centro subregional de Zipaquirá. Este corredor también tiene conexión con la doble calzada de la vía Bogotá-Tunja, en la que se consolida un nuevo eje industrial en los municipios de Tocancipá y Gachancipá.

Este corredor tiene también la oportunidad de ser ordenado como un sistema polinuclear, de asentamientos conectados. La aglomeración Cota-Chía-Cajicá es, sin duda, hasta el presente el tramo más dinámico del corredor. Sin embargo, su articulación con la conurbación de occidente y el cruce con la autopista a Medellín abre la oportunidad de pensar el desarrollo del corredor sin restringirlo exclusivamente al tramo entre Cota y Cajicá.

Con el mismo criterio expuesto para el corredor de occidente, la posibilidad de ordenamiento está dada por la promoción de un esquema polinucleado de servicios, estaciones de transporte y nodos de equipamiento.

Aunque el corredor tiene en el presente una población ligeramente menor a la del occidente, se caracteriza por el predominio del modelo de suburbanización y, por consiguiente, por un mayor consumo de suelo. Para el año 2020, se estima una población localizada de 300 mil habitantes aproximadamente.

La tendencia más fuerte a la aglomeración se registra entre los municipios de Cajicá, Chía y Cota. Probablemente, no es deseable que estos tres asentamientos conformen un *continuum* urbano. Sin embargo, es pertinente estudiar la conveniencia de generar un sistema de equipamientos fuerte y complementario entre los tres municipios, para reducir la dependencia funcional de Bogotá.

El caso Soacha

En el año 2000, se ha estimado que los municipios sabaneros alojan una población de 850 mil habitantes, y casi el 50 por ciento de esta población la concentra Soacha, el municipio con menores recursos de la Sabana, en infraestructura, ingresos y capital humano calificado. Además, Soacha ha sido el asentamiento que ha crecido más intensamente en población. De mantenerse inalterable la tendencia, en el año 2020 tendría una población aproximada de 920 mil habitantes.

Los déficit que ha acumulado Soacha para el volumen de población que hoy reside en el municipio, la escasa disponibilidad de recursos y las limitaciones de gestión administrativa indican con claridad que no es deseable que este municipio acumule una población de hogares de bajos ingresos como la prevista. Si Soacha se aproxima al millón de habitantes en los próximos 20 años en condiciones similares a las que hoy tiene, se generará un problema urbano y social de proporciones muy difíciles de revertir. Significaría una inserción empobrecida de un gran volumen de población que, a largo plazo, amplificaría mayores dificultades y limitantes para un desarrollo humano promisorio.

Soacha no puede seguir consolidándose como la alternativa más precaria para la población más pobre de la región y del país. Si la región y este municipio no toman la decisión de controlar drásticamente la oferta clandestina e ilegal de suelos, no podrán superar los problemas acumulados y venideros.

La alternativa para contener el incremento y la concentración de la pobreza en esta zona requiere intervención pública a nivel regional y municipal. El esquema de ofrecer indiscriminadamente suelo para obtener beneficios políticos o económicos para determinados grupos tiene que ser remplazado por una política territorial de ordenamiento y equipamiento de suelo, en las proporciones y condiciones que correspondan a la capacidad regional y municipal, pública y privada, con regulaciones precisas.

La red de infraestructuras

La región metropolitana polinuclear es posible ordenarla a condición de generar una red de infraestructuras (transporte, servicios domiciliarios, equipamientos) que permita conectar los núcleos que interesa fortalecer y acotar dentro del territorio, concebidos como los nodos básicos de una red regional.

Se ha planteado, que en los próximos 20 años es factible ordenar la primera fase de esta región polinuclear a partir de los corredores metropolitanos transversal y longitudinal. La ventaja de esta estructura de territorio radica en concentrar el esfuerzo de planeación y dotación de infraestructura integrada para los dos ejes, programar el suelo urbanizable en los núcleos previstos y estimar la dotación de equipamiento.

Dentro de la red de infraestructuras, la evaluación del sistema de transporte regional más indicado constituye un elemento de gran importancia para definir el esquema general de la red infraestructural. El sistema de transporte colectivo, con base en el esquema de estaciones, es probablemente uno de los factores de ordenamiento de mayor eficacia. La relación de los dos corredores con Bogotá y las interacciones entre sus núcleos constituye el otro factor que permite definir las características de la red en las próximas dos décadas.

Síntesis de evaluación del estado del arte de los estudios que aportan al tema regional Bogotá- Sabana

GERARDO ARDILA

Este documento es el producto de la recolección y evaluación preliminar de información, y de la revisión general de los documentos disponibles resultado de diversos estudios sobre la región compuesta por Bogotá y la Sabana, los cuales han sido la base para la toma de decisiones y también para la realización de estudios más localizados o puntuales. Se describen y comentan unos pocos de todos los estudios analizados por el equipo de la Secretaría Técnica. La selección para su inclusión en este documento se hizo teniendo en cuenta que: i) su temática estuviera relacionada de manera directa con la región de estudio; ii) aportaran una visión específica que permitiera ayudar a comprender las relaciones establecidas entre la Sabana y Bogotá; y iii) su acceso fuera difícil y su temática o conclusiones pertinentes para el interés de la Misión. Hay varios documentos importantes que no fueron descritos ni comentados en detalle debido a diferentes razones, pero que fueron considerados en el análisis general de la documentación en que se basa este capítulo. Entre ellos cabe destacar los trabajos de los doctores Cuervo y Alfonso (1998), García (1998) y Utria (2000), entre otros que se reseñan en la bibliografía. Otras publicaciones y documentos, como los del DANE o la Gobernación de Cundinamarca (Anuario 1999, Datos URPA) tampoco son comentados, pues constituyen fuentes de datos base para los procesos de análisis.

También puede ser notoria la ausencia de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios e, incluso, del POT de Bogotá. Hay varias razones para ello. La primera es que los POT de los municipios aún están en proceso, y algunos de ellos están lejos de su forma final. De otra parte, el análisis de los POT municipales es inoficioso hasta que no se hayan convertido en acuerdos municipales, pues están so-

metidos a permanentes ajustes tras cada proceso de concertación¹. El POT de Bogotá, por su parte, ha sido sometido a análisis por parte de la Misión en otros documentos, por lo que se excluye su discusión de nuevo². Uno de los comentarios más generalizados sobre el POT de la ciudad es que carece de una visión regional, a pesar de que las acciones que considera tendrán, sin duda, gran impacto en la región³. La falta de esa visión genera contradicciones. Entre éstas, se puede mencionar el hecho de que el POT plantea agotar las posibilidades de suelo de expansión para la ciudad en los próximos diez años. Ante la pregunta sobre cuál sería la salida en diez años, suponiendo que todo el suelo incorporado a la urbanización llegara a ser ocupado, los representantes de la administración distrital han respondido que la única salida sería la negociación regional de nuevos terrenos para las expansiones futuras. ¿Por qué, entonces, no considerar la negociación de esas expansiones desde ahora?⁴

Las gentes que habitan la Sabana y la ciudad de Bogotá conviven en un territorio común y, desde los tiempos de la Colonia, mantienen una red de relaciones muy estrecha. No obstante, se sabe poco con la profundidad necesaria y a partir de datos actuales sobre la evolución de las relaciones que existen entre estas dos instancias territoriales complementarias, así como no hay claridad sobre los factores fundamentales que caracterizan la vida actual de las sociedades que habitan la región. Hay varios trabajos sobre

-
1. Los planes de ordenamiento territorial municipal pasan por una serie de instancias de concertación: (1) entre los gobiernos municipales y los consejos territoriales de planeación; (2) la versión concertada al nivel 1 pasa a un segundo nivel entre los gobiernos municipales y las corporaciones regionales; (3) las versiones concertadas a este segundo nivel deben ser sometidas a un proceso de negociación política en los concejos municipales, que son los encargados de expedir el POT en forma de acuerdo municipal. La Gobernación de Cundinamarca contrató una serie de Gerencias de Armonización de los POT municipales para adaptarlos a las necesidades de las provincias que se han constituido en el departamento y para considerar sus impactos regionales. Se han entregado resultados del de Sabana occidente, preparado por un grupo de la Universidad Piloto dirigido por el doctor Jorge Jiménez. Las propuestas, presentadas en forma de proyectos con sus respectivos "modelos de gestión" no tienen en cuenta aspectos tales como el estado de los recursos naturales en la subregión, ni evalúan las posibilidades de crecimiento de la población, la demanda por recursos, ni la oferta ambiental del territorio, entre otros temas.
 2. Se pueden ver en este volumen las cartas dirigidas al señor ministro del Medio Ambiente por parte de los miembros de la Misión, fechadas el 14 de diciembre de 1999 y el 28 de marzo de 2000.
 3. Los redactores del POT de Bogotá son los mismos autores de los estudios del CEDE de la Universidad de los Andes sobre la región, lo cual puede explicar la falta de evaluación de los impactos regionales del POT.
 4. El POT de Bogotá, tal como muchos otros programas anteriores, se basa en los resultados y recomendaciones del estudio conocido como Fase II, pero propone nuevas acciones que no son consecuentes con las propuestas de Fase II. Fase II consideró que las áreas de expansión se daban —y deberían buscarse— hacia el suroccidente de la ciudad; sobre esa base, se hicieron los estudios y propuestas de los grandes programas de servicios y transporte, incluyendo el estudio para el Metro. No obstante, el POT insiste en el crecimiento norte-sur de la ciudad, para lo cual no hay estudios claros, así como tampoco hay previsiones sobre servicios: disponibilidad de agua, disposición de basuras, y transporte, entre otros.

estas relaciones iniciados por el estudio que se hiciera en el CES para el SENA en 1992 (Montañez, 1992). No obstante, con la excepción del estudio publicado por la Misión Siglo XXI (Moncayo, 1995) que replica gran parte del trabajo del CES-SENA puesto que fue dirigido por el mismo investigador (Gustavo Montañez), es llamativo el hecho de que los estudios posteriores no hayan avanzado más allá de las conclusiones de este trabajo pionero sino que, por el contrario, se hayan concentrado en aspectos sectoriales o puntuales de esas relaciones, ignorando otros elementos fundamentales para el entendimiento de la conformación del territorio regional, y claves para el entendimiento de los fracasos en la búsqueda de acuerdos regionales para la planificación y la gestión.

El proceso que enmarca las relaciones entre Bogotá y la Sabana ha sido observado, en general, desde la perspectiva de Bogotá, debido a su carácter primacial sobre la región y a la dificultad para encontrar información analítica producida desde la óptica de la región⁵. La búsqueda de bibliografía estuvo dirigida hacia la ubicación de: i) estudios analíticos sobre las relaciones entre Bogotá y la Sabana, entendiendo por estudios analíticos aquellos que interpretan los datos básicos y generan visiones diagnósticas o propuestas de acción; ii) estudios generales en los que se interprete el orden territorial regional, sus componentes y sus funciones; iii) estudios sectoriales subregionales, en los que se exploren posibilidades de transformación y cualificación de las relaciones regionales con la ciudad de Bogotá; iv) estudios locales que permitan entender las aspiraciones locales en el conjunto regional; y v) documentos que traten problemáticas de escala suprarregional, interregional o nacional, y que permitan conocer y evaluar las acciones propuestas para disminuir la concentración de población, recursos, oportunidades y capital en la ciudad de Bogotá y en la región.

Los objetivos buscados con la lectura y evaluación de los documentos revisados fueron: i) identificar las concordancias en los diagnósticos y en el planteamiento de los problemas fundamentales, para hacer un cuadro jerarquizado de los ejes temáticos considerados por los diferentes autores estudiados; ii) identificar vacíos de información sobre aspectos particulares de los problemas analizados; iii) evaluar y clasificar cada documento desde la perspectiva de su aporte al conocimiento integral o sectorial del conjunto de relaciones entre Bogotá y la Sabana, tomando como base el conjunto de las seis problemáticas básicas definidas por el interés de la Misión⁶; iv) constituir grupos de documentos para identificar los temas recurrentes con relación a la región y a las relaciones de la ciudad con la región, y para reconocer los temas desatendidos y los vacíos de información general.

5. No obstante, pueden verse los comentarios sobre algunos de los trabajos que consideraron puntos de vista desde la región con gran detalle. Entre ellos: Cavelier (1992), Montañez (1992) y Moncayo (1995).

6. Estas problemáticas fueron: (1) población; (2) recursos naturales, medio físico y agua; (3) localización de los asentamientos humanos; (4) vocación, factores de competitividad y eficiencia regional; (5) transporte y conectividad externa e interna y (6) la gobernabilidad en la región.

Como punto de partida para el ordenamiento de la información consultada⁷, ésta se organizó en cinco grupos, de acuerdo con su pertinencia para el estudio de las relaciones entre Bogotá y la Sabana:

Un primer grupo está compuesto por los documentos que se refieren de manera explícita a las relaciones entre la Sabana de Bogotá y la ciudad de Bogotá. Son muy pocos y, en muchos casos, repiten información recogida por los estudios antecedentes, no siempre citando sus fuentes o utilizando la información precedente sin las correcciones propias del paso del tiempo o el cambio general de circunstancias. Los más importantes documentos de esta categoría son los producidos por el equipo del CES de la Universidad Nacional de Colombia para el SENA (Montañez, 1992), los documentos generados en desarrollo de la Misión Siglo XXI (Cuervo y Alfonso, 1998; Moncayo, 1995), y los documentos preparados por el equipo del CEDE de la Universidad de los Andes para la CAF, la Gobernación de Cundinamarca, Colciencias y la Cámara de Comercio (Barco y otros 1998, 1999). De igual manera hay publicaciones de ponencias presentadas en foros abiertos, cuya calidad es variable, pero cuya pertinencia es indiscutible. Tal es el caso del libro publicado por la CAR (Bravo, 1999), o del libro publicado con ponencias presentadas en un foro organizado por la CAR y la Gobernación de Cundinamarca en 1991 (Cavelier, 1992).

Un segundo grupo está constituido por documentos generales, cuyas escalas son muy pequeñas (a nivel nacional) como para permitir una observación regional de valor, pero cuya información permite tener un contexto más amplio en el que se hacen claros algunos aspectos de las relaciones Sabana-Bogotá. Entre éstos se puede citar el estudio realizado por Humberto Molina (1998-1999) para el Ministerio de Desarrollo, cuyo objetivo fue el de hacer una regionalización nacional para efectos de planeamiento, identificando órdenes jerárquicos funcionales de los centros urbanos en Colombia, y los estudios similares producidos como parte del análisis de la red urbana nacional (Fresneda y otros 1998). En estos trabajos se puede encontrar el lugar que corresponde a cada cabecera municipal de la región que nos importa, con base en los criterios elegidos por los autores para identificar los bienes y servicios ofrecidos por cada centro y la medición de distancias (vías de transporte, comunicaciones) entre los componentes de cada *cluster* y entre *clusters* adyacentes⁸. Otro trabajo importante, de similar nivel, donde la región aparece dentro de una unidad mucho mayor que la hace invisible, corresponde al estudio realizado por la Misión Rural (Echeverri, 1998). La aplicación de las recomendaciones de la Misión Rural llevaría a

7. Véase la bibliografía.

8. En el trabajo de Fresneda y sus colegas (1998) se hace una interesante discusión metodológica que explica la creación del concepto "tamaño funcional", acuñado para este trabajo en particular. No obstante, los autores también discuten las razones por las cuales no basaron su análisis en los escalogramas funcionales que son los más utilizados en estos casos. Lo más importante de la discusión es que permite evaluar la validez de las variables escogidas como base para la identificación de las jerarquías.

una disminución del crecimiento de las ciudades y, en particular, disminuiría la presión sobre la región de la Sabana y la ciudad de Bogotá. Los estudios del CEGA (Bejarano, 1999; Perrone, 1992; Vargas y otros 1999a, 1999b) sobre producción de carne y sus trabajos sobre abastecimientos a la ciudad de Bogotá, aportan una información importante, sobre la cual se puede tratar de hacer desagregados que identifiquen mejor el papel de la Sabana en el abastecimiento de la ciudad.

Un tercer grupo de estudios está compuesto por aquellos trabajos cuya escala es el departamento de Cundinamarca, en los cuales es difícil desagregar los datos correspondientes a la Sabana de Bogotá⁹. Entre éstos se encuentran la mayoría de los estudios realizados por la Gobernación de Cundinamarca. En algunos casos, cuando la información ha sido recogida a escala de los municipios, se pueden intentar desagregaciones (Gobernación de Cundinamarca, 2000). Un problema adicional es que muchos de los trabajos que podrían aportar más información valiosa (porque están recogiendo información reciente mediante la utilización de métodos claros) están apenas en el proceso de recolección de datos, o se encuentran sometidos a ajustes, tal como ocurre con el censo departamental de industria y comercio (DANE - Gobernación de Cundinamarca, 2000).

Un cuarto grupo de trabajos corresponde a documentos generados en la ciudad de Bogotá, y en menor proporción en los municipios, en los cuales se tratan aspectos particulares y sectoriales de manera aislada (Cámara de Comercio, 2000; García, 1999; Plan Estratégico Bogotá, 2000, 1997). En este grupo hay trabajos excelentes, como por ejemplo los ya citados y el conjunto de documentos producidos por el CES de la Universidad Nacional de Colombia acerca de la industria de flores en el municipio de Madrid, los cuales aportan información y análisis de procesos locales y puntuales, pero no permiten hacer generalizaciones para toda la región (Salazar de Fals, 1995). Pero, por lo general, en la mayoría de los documentos que corresponden a este grupo, no hay rigor en el manejo y presentación de la información, no se presentan referentes claros con procesos regionales integrales y no hay identificación ni evaluación de las fuentes de datos base.

Un quinto grupo de trabajos está constituido por estudios puntuales, sobre la ciudad de Bogotá, en los cuales la región se menciona de manera tangencial, utilizando los conceptos de "región" o "regional" de manera etérea, sin someterlos a definición ni análisis. El caso más notable es el del estudio de Monitor sobre competitividad (Monitor, 1997), en el cual la región sólo es una referencia ocasional.

A pesar de que todos los documentos pertenecientes a estos cinco grupos de trabajos ofrecen datos e interpretaciones interesantes de los procesos de interacción

9. Desde un punto de vista metodológico riguroso, no es posible hacer análisis regionales a partir de la simple sumatoria de la información local. La escala a la cual se necesita la información en un estudio de alcance regional debe ser definida desde el diseño de la investigación, e implica diferencias en la resolución de la información requerida para ver dinámicas o procesos locales.

regional y de la manera como han sido abordados, tan sólo el Grupo 1 es fundamental para los objetivos de este documento; el Grupo 2 proporciona una visión contextual para entender los problemas de la región y para hacer las recomendaciones finales; el Grupo 3 permite extraer algunos datos regionales desde la información departamental; el Grupo 4 facilita la generación de preguntas sobre aspectos aún no trabajados en otros estudios, y el Grupo 5 evidencia la invisibilidad regional en planes estratégicos del Distrito Capital.

El análisis comparativo de los documentos disponibles permite encontrar algunas concordancias en los diagnósticos realizados hasta el presente sobre las características regionales y sobre las condiciones de las relaciones entre Bogotá y la Sabana. Las descripciones y comentarios que se hacen aquí se circunscriben a la disponibilidad de materiales analíticos; el análisis cuidadoso de las variables definidas por la Misión se hace con detalle en otra publicación, en la cual se recogen los puntos de vista descritos en este documento, se comparan y complementan con los resultados de las discusiones en el seno de la Misión, y se integran en una visión analítica realizada para el Panel de expertos por parte de la Secretaría Técnica, la cual condujo al planteamiento de las recomendaciones que se hicieron en un documento final al DNP.

Los aspectos sobre los cuales hay mayor atención en los documentos disponibles son los relativos a: i) la definición de la región y la interpretación funcional del territorio regional; ii) las dinámicas de crecimiento y ubicación de la población regional; iii) las características de los servicios públicos y el sistema regional de abastecimientos; iv) la evaluación de los recursos naturales regionales (ante todo agua y biodiversidad) y las propuestas para su manejo; y v) las opciones discutidas para una organización política y administrativa que permita mecanismos de gestión regional del territorio. Las seis variables identificadas por los miembros de la Misión como fundamentales concuerdan en parte con los temas sobre los cuales hay mayor cantidad de datos¹⁰.

LA DEFINICIÓN DE LA REGIÓN Y LA INTERPRETACIÓN FUNCIONAL DEL TERRITORIO

La definición de la región ha sido variable debido, en parte, a los distintos intereses de investigación de cada uno de los equipos de trabajo, pero también a causa de diferencias de criterio sobre: i) las implicaciones del crecimiento de la ciudad sobre la región y ii) la delimitación del área que mantiene más estrechas relaciones con la ciudad y

10. No obstante, hay aspectos sobre los cuales hay una carencia total de información confiable, los cuales se describen más adelante.

que, por tanto, está y estará expuesta a los mayores impactos. En varios estudios (Montañez, 1992; Moncayo, 1995; CAR-Sociedad Geográfica, 1996; Sociedad Geográfica, 2000), la Sabana de Bogotá se delimita sobre la base de su adscripción a la cuenca alta del río Bogotá, con una extensión de 425.000 hectáreas. Esta zona es el asiento de 26 municipios y de una parte considerable del Distrito Capital. La Sabana alberga 83.340 hectáreas del Distrito Capital (54 por ciento de su territorio), así como el territorio total de 17 municipios y parte de otros 9 que se localizan en los bordes y se extienden mucho más allá de la divisoria de aguas correspondiente a la cuenca del río Bogotá, pero sus cabeceras municipales se encuentran localizadas sobre la Sabana¹¹. No obstante, otros estudios importantes, como los realizados por el equipo del CEDE (Barco, 1998 a; 1998b; 1999), determinan una subregión conformada por 18 municipios, con un área aproximada de 257.471 hectáreas que incluyen a Bogotá como objetivo de su trabajo. Por su parte, Cuervo y Alfonso (1998) consideran que la región debe involucrar 31 municipios, en la medida en que hay una expansión económica de la ciudad sobre un territorio de “fin de semana”¹².

Gustavo Montañez y sus colegas (1992) hicieron el primer esfuerzo reciente para identificar los espacios funcionales dentro de la Sabana, partiendo del reconocimiento del carácter primacial de la ciudad de Bogotá y de su influencia en los procesos de crecimiento y ordenamiento regional. Este trabajo definió la existencia de cuatro anillos metropolitanos, determinados a partir del criterio de contigüidad con la capital. En este trabajo se establece que los primeros anillos tienen índices altos de heterogeneidad, mientras que los anillos externos tienen un grado mayor de homogeneidad, que permite caracterizarlos como municipios rurales. El estudio muestra que si bien los procesos de urbanización y modernización en la Sabana son predominantes, se desarrollaron de manera diferenciada en los distintos municipios, lo cual debe ser atendido por las instituciones del Estado al momento de diseñar sus respectivos programas en la región.

Los estudios posteriores partieron de aceptar el modelo anillar, combinado con la estructura radial de las vías (Moncayo, 1995; Barco, 1998a, 1998b, 1999; Cuervo y Alfonso, 1998), precisando un poco más los elementos de suburbanización que contribuyen al crecimiento longitudinal a lo largo de estos ejes viales, los cuales pierden complejidad a medida que la distancia con la ciudad aumenta. El estudio encargado por la Misión Bogotá Siglo XXI (Moncayo, 1995) fue dirigido por Montañez, por lo que tomó lo fundamental del análisis del CES, en cuanto a la interpretación funcional del territorio. En este estudio se precisaron las relaciones institucionales entre Bogo-

11. De la superficie total: (1) 137.621 hectáreas corresponden a suelos planos; (2) 6.661 hectáreas a espejos de agua, que incluyen represas y lagunas y (3) 281.588 están en suelos de ladera sobre los flancos de la Sabana.

12. Para el trabajo de la Misión se toma como región de estudio un área cambiante, determinada en cada caso por las variables consideradas, aunque el énfasis general estará dado sobre los municipios que conforman los dos primeros anillos metropolitanos.

tá, Cundinamarca y la Sabana definiéndolas como evidentes en cuanto a los servicios públicos de acueductos y energía eléctrica, muy poco visibles en los servicios de salud y educación, indirectas e irregulares en el régimen urbano (a causa del acuerdo 6 de 1990) y formales en el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente (a causa de la mediación de la CAR).

En el trabajo realizado por el equipo del CEDE, la delimitación de la región fue realizada con base en criterios geográficos (distancia no mayor de 75 minutos de la capital), de “interdependencia o integración funcional” con Bogotá, de “dinámica demográfica” y de “interrelación vial y de servicios públicos”. Este estudio resaltó la primacía de Bogotá con respecto al total de municipios que componen la región debido a la dependencia de los municipios con relación a la ciudad para la prestación de servicios, así como resaltó el papel de la ciudad como epicentro funcional de organización del país: Bogotá es el núcleo político (“expansión estatal”) y económico del territorio nacional (“liderazgo en actividades terciarias”), y el puente de interacción entre el país y el extranjero. El trabajo de Cuervo y Alfonso precisó información sobre la ubicación y el carácter de la industria en la región, pero mantuvo la interpretación de la combinación anillar con los radios compuestos por los ejes viales.

El estudio encargado por la Misión Bogotá Siglo XXI mostró que, a pesar de que el proceso de urbanización regional ha tenido como consecuencia una ampliación de la frontera económica incorporando nuevas tierras para la producción, la producción agrícola alimentaria regional no se ha fortalecido de la misma manera. Más aún, cuando la Sabana de Bogotá posee los porcentajes más altos de los mejores suelos agrícolas del país. La agricultura tradicional muestra una tendencia centrífuga debido a la necesidad de estar cerca de los mercados. Por el contrario, la floricultura ha podido establecerse en toda la Sabana, sacrificando la proximidad al puerto de embarque a cambio del acceso a mejores condiciones de producción en la periferia de la Sabana (menores costos de localización frente a un leve aumento en los costos de oportunidad). La ganadería de leche tiende a localizarse en el tercer anillo metropolitano, mientras que la ganadería de carne se establece en la periferia de la Sabana. Mientras no se incentiven los esquemas productivos y se haga un reordenamiento más racional del uso territorio, Bogotá dependerá de la oferta de leche y carne desde afuera de la región. En cuanto al sector industrial, el estudio mostró que hay una muy pequeña participación del departamento –y de la región de la Sabana– dentro de las exportaciones nacionales, hasta el punto que en sectores en los cuales Colombia tiene una demostrada ventaja, Cundinamarca no registraba exportaciones. Esta situación se mantiene, de acuerdo con los estudios más recientes de la Cámara de Comercio de Bogotá (Cámara de Comercio, 2000). Hay una concentración clara de la industria en la región: de 170 establecimientos industriales detectados por el estudio en la Sabana de Bogotá, 125 se ubicaban en la zona Soacha-Mosquera. En la provincia central de la Sabana, se encuentran unas pocas, aunque importantes, empresas (Leona, Alpina,

Corona, Peldar). No hay datos sobre la desaparición de un número importante de empresas pequeñas debido a la recesión, así como tampoco se ha estudiado el impacto general de la recesión sobre el reordenamiento de las actividades económicas regionales (Cuervo y Alfonso, 1998).

En general, los estudios más importantes, desde Montañez hasta los más recientes, están de acuerdo en admitir un orden de las áreas más cercanas a Bogotá, compuesto por los siguientes elementos: i) hay dos centros nucleares subregionales (Facatativá y Zipaquirá); ii) hay desarrollos residenciales para estratos bajos y medios de la población (de carácter informal y formal) motivados por el incremento poblacional dentro de las zonas periféricas (ante todo Soacha); iii) conurbación entre Funza, Madrid, Mosquera, eje de concentración poblacional con urbanización de alta densidad; iv) vivienda suburbana de baja densidad para ingresos altos en el norte de Bogotá y medios en el caso de Cota y Chía; v) localización de nuevas viviendas en los municipios del sur y del occidente de la Sabana, como respuesta a la carencia de tierras para vivienda de interés social; vi) desarrollos de equipamientos educativos, recreativos y otros servicios expansivos debido a los precios del suelo en Bogotá; y vii) ocupación de áreas relacionadas con actividades turísticas y comerciales a lo largo de las carreteras. No obstante, hay diferencias en la concepción de estos procesos. Mientras que para los investigadores del CEDE éstos son el producto “inevitable” del crecimiento de la ciudad, en los trabajos dirigidos por Montañez se resaltan los factores ideológicos, de ascenso social, de especulación con el precio del suelo urbano y suburbano, implicados en las migraciones intrarregionales.

EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN REGIONAL

Uno de los aspectos más importantes para la planificación y el ordenamiento del territorio es el establecimiento de los procesos de crecimiento y recomposición de la población. No obstante, es uno de los campos donde la disponibilidad y confiabilidad de los datos es muy baja. Los principales problemas existentes con los datos de población son los siguientes: i) todos los datos disponibles tienen como base el censo de población de 1993, por lo que es imposible tener acceso a datos actuales que consideren los importantes cambios que han ocurrido en los últimos diez años en el país como producto del desplazamiento y reubicación de grandes sectores de la población; ii) los datos sobre crecimiento y composición de la población actual son producto de proyecciones de los datos de 1993, de suerte que no sabemos con seguridad cuál es el tamaño actual de la población ni conocemos las incidencias de procesos recientes como la intensificación del conflicto en grandes áreas del país o los efectos de la recesión sobre la ubicación actual de la población; iii) no hay datos desagregados sociales y geográficos para los municipios de la región (y para algunos sectores de la ciudad de

Bogotá), lo que implica una baja resolución de las proyecciones sobre el crecimiento y la composición de la población en el presente y en el futuro; iv) no hay datos precisos sobre desplazamiento y migraciones, tanto las producidas desde el exterior hacia la región, como las internas; iv) no hay datos disponibles desagregados sobre industria, producción y comercialización agrícola. La Gobernación de Cundinamarca encargó un estudio al DANE sobre industria y comercio en el departamento. No obstante, aún no está disponible debido a que se encuentra sometido a ajustes.

Asociaciones como la ANDI y la Cámara de Comercio de Bogotá no poseen información completa y actualizada sobre ubicación y características de la industria regional, debido a que hay instancias regionales, en las cuales es necesario hacer un trabajo de recolección e interpretación de los datos, el cual excedía las posibilidades de este estudio. En cuanto a la información sobre producción y comercialización agrícola, los datos existentes son producidos por las Urpas, mediante la metodología de concertación, la cual deja muchas dudas sobre la precisión, más aún cuando no hay descripciones sobre las condiciones y características de cada cálculo. En fin, los datos censales son desactualizados, poco confiables, débiles en campos sectoriales y sujetos a la interpretación subjetiva de sus usuarios.

De acuerdo con los datos disponibles, el crecimiento de la población regional es diferente al de la ciudad de Bogotá por dos razones: i) los municipios poseen tasas de crecimiento biológico mayores que las de la ciudad debido, en apariencia, a causas culturales; ii) las migraciones hacia la ciudad han disminuido, mientras que las migraciones a los municipios de los dos primeros anillos han aumentado, debido a las diferencias en los costos de ubicación y al carácter directamente proporcional de los otros factores de expulsión de la ciudad y de atracción de los municipios. No obstante, no hay datos sobre la magnitud de las migraciones. Los estudios publicados por el Codhes muestran que entre 1985 y 1998, 64.229 hogares y 327.555 personas se vieron obligadas a migrar a la capital del país a causa de la situación de violencia de sus sitios de origen. De esta cifra, 200.000 personas migraron durante los últimos tres años, experimentándose un descenso en el número de desplazados en 1998. Como ha sido planteado en otros estudios, la migración no constituye un factor fundamental en el crecimiento de la población de la ciudad de Bogotá, pero sí puede afectar en alto grado a los municipios cercanos. No se dispone de información sobre los procesos de migración intrarregional, ni sobre el tipo de migrantes, las causas de la migración y las expectativas de retorno de las poblaciones migrantes.

En los gráficos 1 a 30 se presentan las estimaciones de población realizadas por los diferentes estudios que tocan el tema. De la observación de estos gráficos se pueden concluir varios puntos: i) no hay homogeneidad ni en la cobertura, ni en la calidad de los datos producidos sobre la región; ii) hay diferencias significativas en las proyecciones presentadas por cada uno de los estudios; iii) no hay desagregación de datos regionales, que permita análisis detallados de la distribución y composición social y

geográfica de la población. La Gobernación presenta datos de cada uno de los municipios del departamento a partir de proyecciones efectuadas por el DANE, ajustadas a 1999. No obstante, la interpretación es poco útil pues se basa en la comparación de todos los municipios del departamento, lo cual deforma los datos. El estudio estima un crecimiento anual del departamento del 1,98 por ciento que, sin duda, no se aplica a todos los municipios. La mayor participación en la población del departamento corresponde, en orden, a Soacha (14,6 por ciento), Sabana Occidente (13,3 por ciento), Sabana Centro (12,4 por ciento) y Sumapaz (10,3 por ciento). La mayor parte de los municipios externos al tercer anillo metropolitano tuvieron tasas negativas de crecimiento, mientras que los municipios de Soacha, Chía, Girardot, Facatativá y Fusagasugá presentaron un crecimiento superior al 2,5 por ciento anual. Esto podría interpretarse como el producto de un proceso de migraciones desde las regiones periféricas hacia los alrededores de la ciudad de Bogotá.

Los cuadros muestran una diferencia muy grande en las proyecciones presentadas por cada uno de los estudios, lo cual puede tener relación con las metodologías aplicadas en cada caso. No obstante, en casos como Chía (gráfico 5), Cota (gráfico 8), Funza (gráfico 11), La Calera (gráfico 15), Mosquera (gráfico 17), Soacha (gráfico 21) y Zipaquirá (gráfico 30), las diferencias entre los datos de JICA con los demás son abismales. Esto podría explicarse porque JICA realizó su estudio en 1994, basado en datos del DANE, antes de que esta institución ajustara los resultados del censo de 1993. Sin embargo, esta situación es motivo de preocupación si se estima que los resultados entregados por este estudio sobre demanda potencial de servicios (transporte, en este caso particular), han sido tomados como base para la toma de decisiones sobre distribución y características de otros servicios públicos tanto en la ciudad como en la región.

La participación de municipios de la Sabana con NBI compuesto en 1999 fue, en su orden: Soacha (27,6 por ciento), Sabana Occidente (25,9 por ciento), y Sabana Centro (19,6 por ciento). Soacha, a su vez, presentó un altísimo porcentaje de hogares en miseria, con un total de 4.101 hogares. Por su parte, la participación del empleo formal en las provincias (de acuerdo con los afiliados al régimen contributivo en salud) es indicativo: Sabana Occidente, considerada como la provincia que concentra el desarrollo industrial regional, aporta el 18,8 por ciento del total de empleos, Sabana Centro el 18,2 por ciento, y Soacha el 9,8 por ciento (Gobernación de Cundinamarca, 2000). Estos datos se pueden leer de dos maneras: i) que cerca del 50 por ciento del total de empleos formales en el departamento se concentran en estas tres provincias; ii) que el total de empleos formales en estas provincias, en contraste con la concentración de población, es muy bajo. En cuanto a la densidad, ésta varía de acuerdo con los datos, pero Soacha ocupa el lugar de la provincia más densa (1.002 habitante/kilómetro cuadrado), seguida por Sabana Centro (305) y Sabana Occidente (264). El promedio departamental es de 93 habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual indica el peso que tienen estas tres provincias en la ubicación de la población. A nivel de cada munici-

pio, Soacha aparece con 1.546 habitantes/kilómetro cuadrado, Cajicá con 795, Chía con 789, Funza con 745 y Facatativá con 563. No obstante, a pesar de la importancia que ofrecen estos datos para tener una idea de los procesos regionales de distribución de la población, la metodología empleada (población/área municipal) deforma mucho los datos finales. Por ejemplo, la densidad de Zipaquirá debería colocarla entre los municipios mencionados si no fuera porque posee una gran extensión de páramos. En otro caso, la desactualización de la información se hace evidente en casos como el de Sopó, cuya densidad actual es muy diferente a la calculada con los datos de 1993. En resumen, la revisión general y rápida de los datos relacionados con cifras censales muestra la urgencia de contar cuanto antes con nueva información.

LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL SISTEMA REGIONAL DE ABASTECIMIENTOS

Es sorprendente la ignorancia de algunos funcionarios municipales sobre las características y necesidades de servicios públicos y sobre las condiciones de producción y distribución de los productos agrícolas regionales. La mayoría de los servicios públicos regionales son prestados por las empresas de Bogotá, lo cual ha traído como consecuencia el encarecimiento de las tarifas y la variabilidad de la cobertura. Esto se debe al hecho de que las empresas han impuesto límites a los municipios sobre las áreas de distribución de sus servicios, lo cual concuerda con las acciones de las autoridades ambientales regionales (CAR) que recomiendan mantener el perímetro de servicios lo más cerca posible del área urbana de cada municipio para evitar los procesos de urbanización desordenados y acelerados sobre las áreas rurales. Al respecto, además del informe de avance de la Sociedad Geográfica, hay datos disponibles interesantes en el estudio prospectivo de servicios públicos publicado por la Misión Bogotá Siglo XXI (Moncayo, 1996). Además de los datos proporcionados por la Gobernación de Cundinamarca y por los municipios, los trabajos de TEA Ltda., Ingetec Ltda., y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, proporcionan una base importante para evaluar el estado de la prestación del servicio de agua potable¹³. Como una constante, se encontró que gobernantes y habitantes de los municipios que reciben los servicios desde Bogotá se encuentran insatisfechos, ante todo, porque las tarifas son muy altas. El precio de venta del agua en bloque por parte de la EAAB es de \$540 por metro cúbico, mientras que los precios calculados por el estudio contratado por la Asociación de Municipios de la provincia Sabana Norte para el Proyecto Neusa son de \$194 por metro cúbico.

13. En cuanto a otros servicios como transporte, alcantarillado, energía, telefonía, mataderos, manejo y disposición de residuos sólidos, e, incluso, educación, salud y recreación, hay mucho menos información disponible, pero puede tenerse acceso a ella sin mayor problema dentro de un proyecto de estudio del estado y cobertura de estos servicios en la región.

Por esta razón, los municipios han iniciado proyectos tendientes a buscar soluciones propias, al menos en algunos sectores de sus municipios (Castaño, 2000).

Los municipios que reciben el agua de la EAAB son: Soacha, Chía, Cajicá, Sopó, Tocancipá, Gachancipá, La Calera, Funza, Mosquera y Madrid, y dentro de poco se integrarán Zipaquirá, Cota y Facatativá. Soacha, Zipaquirá y Facatativá constituyen las más grandes concentraciones de población en la región¹⁴. Se estima que para el futuro inmediato el abastecimiento de Chía, Cajicá y Sopó estará a cargo de la EAAB, mientras que en La Calera, Funza, Madrid, Mosquera y Soacha, la EAAB incrementará su cobertura hasta alcanzar el ciento por ciento en el año 2005. Tocancipá y Gachancipá serían servidas en su totalidad por la Empresa en el año 2010, Cota en 2015 y Zipaquirá en 2020. Las proyecciones que se han hecho llegan hasta el año 2040, cuando se requerirá una capacidad adicional de 26 m³/s, sobre los 18 m³/s actuales y los 24 m³/s que se tendrán en el año 2003 (EAAB, 1997). Para lograr el abastecimiento previsto, el plan maestro propuso las siguientes posibilidades de expansión: i) ampliación de Chingaza; ii) Tominé Oriental; iii) Alto Tunjuelo adicional (Regadera II); iv) Sumapaz Alto (Chisacá II); v) Sumapaz Medio (Alto Muña); vi) Sumapaz Medio (Soacha); vii) Sumapaz Bajo (Muña-Soacha). Algunos de estos proyectos fueron descartados, concentrando la atención sobre la ampliación de Chingaza (5 m³/s, 3-9 años), Alto Tunjuelo Adicional (1 m³/s, 8 años), Sumapaz Alto (7-3 m³/s, 12 años) y Sumapaz Medio-Alto Muña (17 m³/s, 14 años en su primera etapa). De acuerdo con los estudios realizados hasta el año de 1995, se decidió que lo más conveniente era iniciar con la ampliación de Chingaza para luego continuar con el proyecto Sumapaz Medio-Alto Muña, con lo que se garantizaría el abastecimiento proyectado para el año 2040. A pesar del estado de desarrollo de los planes de ampliación, aún no se han producido procesos de concertación del Distrito Capital con los municipios en los cuales se produce el agua, lo cual ha generado mucho malestar entre los gobernantes de estos municipios, y ha profundizado los niveles de desconfianza entre el gobierno distrital y los otros gobiernos locales de la región.

Un problema regional de gran importancia que no se ha atendido con suficiente profundidad es el relacionado con las necesidades de agua requeridas por la agricultura y por la industria. El agua de la cuenca del río Bogotá atiende la mayor parte de la demanda regional. Aunque existe una oferta compuesta por los embalses de Neusa, Sisga, Tominé, Chuza y San Rafael, ella atiende casi en su totalidad a la capital en detrimento de las necesidades agrarias e industriales regionales. Cada día es más precario el futuro del agua para riego en la Sabana (EAAB, 1997). Debido a la crónica escasez de aguas superficiales para riego, se ha optado por utilizar pozos profundos, pero éstos provocan descensos en el agua subterránea, provocando disminución sen-

14. Soacha posee el 38% de la población, Zipaquirá el 11,4% y Facatativá el 11,3%. Entre los tres tienen más del 60% de la población del conjunto de municipios.

sible de la disponibilidad total de agua para el futuro y, a su vez, causando el hundimiento de terrenos en donde pueden existir edificaciones o infraestructura vial. Además, de acuerdo con los últimos estudios realizados por Ingeominas sobre las características geológicas y tectónicas de la Sabana de Bogotá, algunos de los acuíferos subterráneos no tienen comunicación con el sistema general, por lo que su agotamiento puede producirse si no hay acciones preventivas que garanticen su recarga. Por estas razones, el abastecimiento para riego se convierte en un reto más para quienes proveen a la región de este servicio.

El cubrimiento de energía eléctrica depende de Codensa en toda la región. A pesar de su importancia, los estudios existentes no se preocupan por establecer las necesidades de generación de energía para el futuro, más aún si se considera que el desarrollo regional debe descansar sobre una ampliación de la industria y la agroindustria regionales. Es necesario tener en cuenta las relaciones entre las necesidades de generación de energía producidas por el crecimiento y los impactos que estas necesidades conllevan. Un estudio preparado para la CAR (García, 1999) muestra que, en el presente, no es posible dejar de contar con la generación de energía de las plantas del sistema del Muña, lo que implica que, en el largo plazo, será difícil manejar los altos niveles de contaminación ambiental producidos en la provincia de Soacha por esta causa.

Otro tema importante es el relacionado con la disposición de desechos sólidos y el tratamiento y disposición final de las aguas servidas. La descontaminación del río Bogotá es una necesidad regional de máxima urgencia, que debe ser tratada desde una perspectiva nacional. Al respecto, los debates entre la administración distrital y la CAR han permitido que se conozcan los datos manejados por cada una de estas instancias con relación a las verdaderas dimensiones del problema. Por desgracia, la recolección y el análisis de esta información exceden las posibilidades del presente trabajo. Así mismo, el asunto de los rellenos sanitarios y el botadero de Mondoñedo requieren atención inmediata, pues los flujos de lixiviados se incorporan a los nacimientos de agua que surten la vertiente occidental de Cundinamarca, con la consecuente contaminación de estas fuentes. La cantidad total de basuras recolectada por semana en la región es del orden de 1000 toneladas, de las cuales se estima que Soacha aporta alrededor del 22 por ciento. De los municipios de la cuenca alta del río, 20 disponen sus basuras en Mondoñedo, mientras que 5 utilizan la planta de tratamiento de residuos sólidos de Guatavita, y Nemocón y Chocontá usan sus propios rellenos sanitarios.

En relación con el sistema de abastecimientos regional, los datos son difíciles de obtener. La Secretaría Técnica ha preparado cuadros de producción regional por cultivos, con base en la información suministrada por la URPA de la Gobernación de Cundinamarca, los cuales se presentarán y analizarán con detalle en una próxima publicación. No obstante, fue imposible lograr datos precisos sobre algunos cultivos regionales. Los datos sobre flores, suministrados con gentileza por Asocolflores, no permiten acceder a información puntual sobre la cantidad de empleados y sus procedencias.

No fue posible obtener datos sobre la actual producción de papa, pues Fedepapa no posee información, y no pudimos allegar otras fuentes posibles de datos, debido a las características de este trabajo. Aunque hay varios estudios sobre abastecimientos a la ciudad de Bogotá, éstos se concentran en el estudio de la estructura de distribución y comercialización en la ciudad. Desde 1992, ya se llamaba la atención sobre la necesidad de producir información confiable que permitiera la planificación regional (Cavelier, 1992; Montañez, 1992)

Los estudios disponibles (CEGA, 1997; Moncayo, 1993) ofrecen datos globales sobre la entrada de alimentos a la ciudad. En general, concuerdan en los lugares y porcentajes de entrada de los productos alimenticios a la ciudad y en el hecho de que la ciudad de Bogotá es el principal destinatario de la producción alimentaria del país y el principal foco re-exportador de productos —elaborados o no— hacia las distintas regiones colombianas. No obstante, los datos no precisan los lugares de origen de los alimentos, de suerte que es difícil establecer con seguridad cuáles de ellos se producen en la región y cómo ingresan al mercado regional. Se puede suponer que las hortalizas y legumbres son producidas en la región, así como la mayor cantidad de papa, pero no hay datos sistemáticos sobre estos productos. Para el caso de la carne y la leche, hay estudios del CEGA, de los cuales se pueden extraer algunos datos generales sobre la participación de la Sabana de Bogotá en su producción, aunque no puede establecerse la producción para el consumo local. Los estudios del CEGA (1997) indican que las principales regiones abastecedoras de Bogotá han venido siendo los departamentos que rodean la capital. Éstos son Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. Es obvia la preponderancia de departamentos como Cundinamarca y Boyacá en productos perecederos y, en menor medida, del Valle en granos y productos agrarios procesados. La Central de Abastos canaliza el grueso de los productos perecederos, y la agroindustria capta la mayor parte de los productos de la agricultura comercial, que consiste en los granos, los cereales y las oleaginosas. Por otro lado, existe una distribución y un mercado especializado, independiente de la Central de Abastos, formado por los alimentos proteicos: la carne, la leche, el pollo y los huevos.

No hay datos disponibles sobre consumos en la Sabana de Bogotá, aunque hay datos confiables sobre la entrada y el consumo de productos en la ciudad. A Bogotá llegan 420 mil cabezas de ganado que representan el 22 por ciento de ganado de engorde que se desplaza en el país. En 1990 se consumieron en Bogotá 550 mil cabezas de ganado que equivalen a 150 mil toneladas de carne de res con hueso. Esto equivale, a su vez, a un consumo promedio por persona de 30,34 kg de carne. La mayor parte de ganado porcino procede de Santander, los Llanos Orientales, Tolima y Cundinamarca. El ingreso promedio a la capital es de 2 mil cerdos diarios, que equivalen a 1800 kg de carne porcina, cifra que se duplica en la época decembrina. No hay datos sobre la localización de estas industrias en la Sabana.

En cuanto a la leche, a Bogotá ingresan 10 millones de litros semanales, provenientes de Boyacá y Cundinamarca (especialmente de los valles de Ubaté y Chiquinquirá), la Sabana de Bogotá y regiones aledañas. En la Sabana de Bogotá, Cundinamarca y la costa Atlántica se elabora queso doblecrema en grandes industrias y fábricas pequeñas. El queso campesino es fabricado en Boyacá y Cundinamarca en zonas de economía campesina y pequeñas empresas; también llegan a Bogotá 100 toneladas semanales de queso industrial para la panadería proveniente de la costa Atlántica, Caquetá, Huila y La Dorada. El consumo promedio diario estimado de leche y sus derivados en Bogotá es de 304 gramos diarios por persona, por debajo de los 460 gramos diarios recomendados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

LOS RECURSOS NATURALES REGIONALES

Los estudios disponibles son muy pocos y han sido realizados, ante todo, por la CAR. Entre ellos se puede mencionar el trabajo de Ecoforest (2000) y los estudios del profesor Thomas van der Hammen. El artículo 61 de la ley 99 de 1993 determinó la destinación prioritaria de la Sabana de Bogotá como área agropecuaria y forestal, de interés prioritario nacional. Con base en esta declaración, los defensores de la conservación y recuperación ambiental de la cuenca alta del río Bogotá han propugnado por la descentralización y autonomía local en la toma de decisiones, el control de los procesos de crecimiento poblacional, la promoción de la zona para fines agrícolas y forestales, la desestimulación de la industria en la cuenca, la preparación educativa de la comunidad para su manejo y el compromiso de los municipios en la conservación y restauración del medio ambiente. Alberto Mendoza, de la Sociedad Geográfica (1996), ha propuesto con vehemencia la creación de una región agropolitana como el objetivo fundamental de una perspectiva integradora de la cuenca, en la medida en que este concepto representa una estructura conjunta de lo rural y lo urbano. No obstante, la definición clara del concepto, sus alcances y sus implicaciones en la organización política y administrativa, así como sus impactos sobre el ordenamiento territorial no han sido desarrollados y explicados, lo que hace difícil de comprender la propuesta en su conjunto.

Los recursos más importantes: agua, suelo y la biodiversidad representada en vegetación y fauna, han sido objeto de un inventario hecho por Ecoforest (2000) y por una evaluación técnica adelantada por el doctor Thomas van der Hammen (1998), la cual concluyó con la elaboración de varios mapas que se encuentran en proceso de publicación (1999-2000). Como estos documentos constituyen memorias explicativas de una abundante cartografía, no serán incluidos en detalle aquí, sino que formarán parte fundamental de la próxima publicación.

LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO

Entre todos los autores analizados hay acuerdo en la necesidad de constituir una instancia administrativa y de gestión que permita la planificación y el ordenamiento regional del territorio. No obstante, los énfasis varían en la medida en que los estudios tienen diferentes objetivos. El único texto producido desde la visión de la región es el de Cavellier (1992); luego hay algunos trabajos en los que los autores toman una posición intermedia (Montañez, 1992; Moncayo, 1995; Bravo, 2000; Utria, 2000), y un grupo final de trabajos en los que el acercamiento a la problemática se hace desde el punto de vista de la ciudad (Cuervo y Alfonso, 1998; Barco, 1998a, 1998b, 1999; Bromberg, 1999). A pesar del reconocimiento de la importancia de tratar a Bogotá conjuntamente con su región, la región de Bogotá, o región metropolitana de Bogotá, no es tenida en cuenta en el país como una región independiente, sino que forma parte de una región mayor que estaba comprendida dentro del Corpes centro oriental, en el cual su especificidad se diluye. Los temas de administración y política regionales tienen que ver con la trascendencia de los límites administrativos de los municipios y con la manera como se decide repartir y compartir los recursos, servicios y funciones urbanas y rurales regionales. La planificación concertada sobre el uso del territorio, sobre las determinaciones para la ubicación de las distintas poblaciones y sobre la distribución temporal y espacial de las inversiones es un proceso de largo alcance, cuyos productos no son observables con facilidad, pero cuyas decisiones son irreversibles.

La región metropolitana de Bogotá se ha venido constituyendo de hecho, a pesar de los reclamos de los municipios vecinos, cuyos gobernantes han jugado un papel doble en este proceso: i) mantienen una posición defensiva frente a la ciudad y sus representantes acusándolos de todos sus males, y ii) permiten y coadyuvan en los procesos de fragmentación, crecimiento desordenado y urbanización precaria. Desde luego que hay un juego muy importante de factores de rechazo y atracción entre la ciudad y los municipios cercanos, pero la falta de criterios claros, de voluntad política y de capacidad de gestión de los administradores de los municipios han contribuido tanto o más que la expansión de la ciudad sobre la Sabana a su situación actual¹⁵. La necesidad de buscar la instauración de mecanismos de coordinación, control y planificación regional se ha considerado inaplazable por varias razones: i) la toma de decisiones sobre planificación de la ciudad afecta a la región en su conjunto, así como la búsqueda y uso de recursos naturales por parte de la ciudad sin previa consulta y negociación con los municipios interesados implica la pérdida de autonomía y la dis-

15. La nueva Constitución Política de Colombia, basada en la descentralización política, administrativa y fiscal municipal, la elección popular de alcaldes y gobernadores, el esquema de transferencias intergubernamentales, entre otros, permite sugerir ajustes que faciliten la construcción de una unidad administrativa y de gestión regional que haga viable la planificación regional en la región de Bogotá.

minución de la capacidad de acción de los municipios frente al avance de la ciudad, genera el choque cultural y produce grandes impactos sociales sobre las comunidades locales de la región; ii) la falta de control social del poder por parte de las comunidades rurales y municipales, junto con el ejercicio de poderes locales basados en la búsqueda de beneficios particulares, tiene efectos sobre el territorio y los recursos regionales, los cuales son, por su naturaleza muy difíciles de revertir; iii) la generación de economías de escala puede ser aprovechada por los municipios, así como el aporte fiscal y la negociación para la mejoría en la prestación de los servicios. No obstante, las propuestas no han sido tan claras como para generar un amplio respaldo regional a las iniciativas, o no están compuestas por todos los elementos necesarios para que sean viables en la realidad política, social y cultural de la región.

Las miradas en torno de los problemas de la interacción entre la ciudad y su región de influencia se han visto desde dos perspectivas diferentes: i) una mirada desde la ciudad, desde la cual se ve a la Sabana y a la región en general como un ente impersonal y carente de las municipalidades, subregiones, provincias, y los sectores que la integran con todos sus rasgos culturales y peculiares; y ii) una mirada desde la región que ve a Bogotá como una amenaza, como un gigante indiferente que arrasa sin conciencia a la región. Estas visiones encontradas han estado a la base de las dificultades de negociación y de concertación de un futuro común. Algunos actos administrativos y algunas actitudes de las dos instancias han contribuido a ahondar las diferencias y a confirmar las desconfianzas mutuas: i) es el caso con la ley 128 de 1994 que, según el criterio de los administradores de los municipios de la Sabana, les impone la obligación de depender de los designios del Distrito; ii) tiene que ver con las actitudes arrogantes de la administración distrital; el alcalde mayor ha sido invitado a participar en jornadas de discusión en los municipios, pero ha enviado en su representación funcionarios de bajo nivel, quienes no conocen los procesos regionales y no tienen capacidad de negociación. A la vez, los alcaldes de los municipios han hecho compromisos con las autoridades distritales que no cumplen o que no tienen la capacidad de hacer cumplir.

El estudio del CEDE planteó una serie de alternativas institucionales de gestión administrativa, entre las cuales privilegió la creación de un área metropolitana, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, autoridades y régimen especial, al considerar que es la figura que más se ajusta a la situación de la Sabana de Bogotá. Por su parte, la Misión Bogotá Siglo XXI definió el fenómeno metropolitano como el proceso real de intensificación de las relaciones cotidianas entre la ciudad que actúa como núcleo central y los municipios aledaños, más allá de la simple asociación de lo metropolitano con la única figura jurídica para su administración y gestión, es decir, con las áreas metropolitanas.

El POT de Bogotá recoge, como era de esperarse, varias de las propuestas del equipo de trabajo del CEDE. Por esta razón sus recomendaciones y su visión son muy

importantes¹⁶. Este trabajo recomienda fortalecer los nodos regionales (Zipaquirá y Facatativá) y complementar el potencial de Soacha como centro regional de los municipios del sur de Bogotá. No obstante, no hace ningún desarrollo de estas ideas, de suerte que no es posible saber con precisión cómo podría fortalecerse el papel de centros subregionales de Facatativá y Zipaquirá, sin que implique su desbordamiento urbano sobre las regiones rurales adyacentes. Tampoco es claro el sentido de la propuesta de complementar el potencial de Soacha como centro regional de los municipios del sur.

Por su parte, el estudio encargado por la Misión Bogotá Siglo XXI evaluó las posibilidades que tendrían la acción municipal y distrital para regular las relaciones regionales dentro de un proceso metropolitano, a partir de: vivienda y urbanismo, economía, salud, educación, acueducto, alcantarillado, energía, telefonía, la acción de la CAR y la administración. Los acuerdos metropolitanos tendrían como obstáculos principales los intereses coyunturales específicos de las partes, que en Bogotá están representados por la construcción o readecuación de las vías de acceso, la adquisición de recursos hídricos del departamento, la expansión urbana, la recreación y el manejo de las basuras. El estudio propone que la conformación de un área metropolitana es la opción más viable (aunque no en el corto plazo) y la que más ventajas traería a todo nivel.

Paul Bromberg (1997) ha planteado una serie de propuestas sobre la gobernabilidad regional y la constitución del área metropolitana. Para él la gobernabilidad tiene dos maneras de ser presentada, las cuales no pueden ser confundidas: i) mantener un orden democrático dentro del proceso de transformación hacia una sociedad más equitativa, lo que requiere responder a unas expectativas que evolucionan. Las acciones adelantadas no pueden descuidar la preparación de escenarios para que los nuevos problemas que surjan con las soluciones propuestas a los viejos problemas puedan ser objeto de acciones efectivas por parte de las políticas públicas; ii) capacidad para emplear las herramientas del poder ejecutivo hacia metas prefijadas, en el marco de libertades políticas bajo las cuales los partidos pugnan por controlar cargos públicos y decisiones; es decir, el marco de la dialéctica electoral gobierno-oposición.

Bromberg complementa el análisis de la gobernabilidad con la idea de que las relaciones entre Bogotá y la Sabana dentro del territorio metropolitano son del tipo de relaciones núcleo-periferia, donde el núcleo central es urbano y la periferia es esencialmente rural. Los intercambios dentro de la zona metropolitana y entre ésta y el exterior son el resultado de decisiones individuales que sopesan factores tales como: fuentes de trabajo, clima empresarial, recursos humanos adecuados, oferta en educación y salud, oferta de cultura y recreación, renta de la propiedad inmobiliaria, disponibilidad y precio de los servicios públicos domiciliarios, y calidad ambiental. Pero los gobiernos locales influyen sobre la manera como se desenvuelve el área metropolitana, actuando así sobre los factores. Desde esta perspectiva, Bromberg plantea

16. Véase artículo en este volumen.

la necesidad de desarrollar un diálogo de largo alcance, en lugar de discutir acuerdos puntuales. Es el caso de la localización de la vivienda de interés social en los municipios: los alcaldes no aceptarán su localización en sus municipios, pues ésta implica aumentar demandas por otros servicios públicos que deben ser discutidos como temas conexos. Bromberg considera que los actores involucrados no tienen capacidad para convocarse a sí mismos, por lo que el gobierno nacional, las ONG o los académicos deben jugar el papel de acercadores y de intermediarios en los procesos de negociación. El gobierno nacional, además, debería ofrecer financiación para algunos de los proyectos metropolitanos, los cuales se basen en acuerdos logrados en los diálogos regionales.

En resumen, hay varias propuestas de mucha importancia sobre la mesa, las cuales confluyen en que la constitución de un área metropolitana es la mejor alternativa posible. No obstante, los representantes de los municipios consideran que esta alternativa tiene que involucrar un proceso de participación y negociación con los alcaldes municipales, de suerte que todo el proceso se caracterice por la equidad, la repartición balanceada de las cargas y beneficios, y la participación ciudadana en la toma de decisiones.

IDENTIFICACIÓN DE VACÍOS DE INFORMACIÓN

Una vez terminada la evaluación general de los documentos disponibles, se pudieron identificar algunos campos en los cuales hay vacíos de información que deben ser llenados mediante procesos de investigación. En primer lugar, es necesario actualizar los datos sobre crecimiento y distribución de la población, así como se deben desagregar, tanto en lo geográfico como en lo social, los datos disponibles pues constituyen la base para la toma de decisiones.

En segundo lugar, es muy notoria la ausencia de estudios sociales y culturales en la región. Desde los estudios pioneros de Orlando Fals Borda (1961) y con la excepción de algunos trabajos aislados y sectoriales (en particular sobre la agroindustria de las flores y la posición de la mujer en el empleo y la producción), no hay estudios sobre la evolución social y cultural regional. Los datos disponibles sobre producción doméstica y organización de la producción están contenidos en trabajos sobre el departamento de Cundinamarca, de los cuales es necesario hacer un desglose. No hay información clara y confiable sobre tenencia, distribución y variación del precio de la tierra en la Sabana, lo cual ha permitido que se hagan generalizaciones en la interpretación de la fragmentación territorial que no parecen acordes con la situación real. Tal es el caso del análisis de los patrones de asentamiento, que concluyen que la ocupación es dispersa y en proceso de suburbanización causada por migraciones desde Bogotá, y no reconocen la existencia antigua del minifundio como forma de propiedad tradicional aún muy fuerte en la zona, la cual genera una organización económica campesina y autosuficiente, que hace imposible generalizar acciones para el ordenamiento del territorio de la Saba-

na sin causar un impacto de proporciones muy graves, que aumentará la pobreza, destruirá la unidad comunitaria y generará conflictos sociales de escalas inmanejables. Igual ocurre con los datos sobre desarrollo social en la región. Los datos más importantes se encuentran contenidos en los estudios básicos que se describen en este documento (Montañez, 1992; Moncayo, 1995; Barco, 1998a, 1998b, 1999). Es posible que la variación de la disponibilidad de equipamientos y servicios no haya cambiado mucho desde que estos estudios evaluaron la información disponible, como parecen indicarlo los datos producidos por la Gobernación de Cundinamarca (2000). No obstante, el informe de avance presentado por la Sociedad Geográfica a la Gobernación muestra gran desconocimiento de la información pertinente por parte de los funcionarios locales, lo que exige una evaluación minuciosa de esta información.

Como la información y las proyecciones sobre población y el conocimiento de los sistemas sociales y culturales locales son deficientes, es difícil establecer las necesidades de vivienda, tierra, y servicios públicos que serán requeridas en el futuro. Las referencias generales (no hay estudios) a necesidades de vivienda y las previsiones sobre su posible localización y carácter no pueden convertirse en la base para la toma de decisiones. El crecimiento de la región hace referencia al crecimiento de la ciudad y de los municipios, de suerte que todas las decisiones que se tomen al nivel local afectarán el ordenamiento regional. Es necesario producir la información que se requiere –y a las escalas adecuadas– para que los procesos de ordenamiento y la toma de decisiones, en general, respondan a las condiciones regionales reales. De otra parte, en los procesos de ordenamiento prevalece una visión “urbanística” de la planificación, lo cual lleva a dar un tratamiento ligero y descuidado a las áreas con bajas concentraciones de población, al menos en cuanto a la evaluación de la información disponible y a la comprensión de la diversidad de los procesos que han conducido a su establecimiento y caracterización regional.

Un sector sobre el cual no hay información específica es el del transporte. A pesar de que estudios como el de JICA (1996), el de la CAR (García, 2000), el de Guhl y Pachón (1996), y el del Tren de Cercanías¹⁷ (1999, 2000), tratan el tema del transporte regional, sus referencias son tangenciales y no se basan en estudios específicos. El estudio de JICA ofrece información básica preliminar sobre la cual se puede diseñar un proyecto de investigación regional. En el caso del Tren de Cercanías, los datos que se han utilizado hasta ahora sobre demanda potencial se basan en el estudio de JICA (cuyo trabajo regional es tan sólo una extensión complementaria de su análisis del transporte en el Distrito) y se concentran en medir la distribución de los desplazamientos generados en la zona de influencia directa del proyecto, con tres únicos grupos de datos: desplazamientos y demanda potencial entre Bogotá-Zipacquirá, Bogotá-Gachancipá y

17. El estudio del tren de cercanías aún se encuentra en sus fases de factibilidad, por lo que no hay una documentación definitiva y abundante sobre este proyecto.

Bogotá-Facatativá. Aunque existen listados de las empresas de transporte que operan en la región, sus rutas y la movilidad de pasajeros en cada una no son conocidas en detalle. Los pocos datos disponibles se concentran en la entrada y salida de pasajeros a y desde Bogotá, sin que existan datos sobre la movilidad entre los municipios, ni sobre la cantidad, la frecuencia y las rutas de decenas de empresas ilegales o particulares (por ejemplo al servicio de los cultivos de flores) que movilizan grandes sectores de población cada día. De otra parte, no hay estudios conceptuales sobre el tema regional (Malagón, 1998), que ayuden a buscar alternativas diferentes a las de entregar la planificación y operación del transporte regional tan sólo al comportamiento del mercado. El estudio del transporte regional es una necesidad inmediata, que debe estar a la base de cualquier intento de ordenamiento territorial o de planificación regionales.

Tampoco hay estudios sobre producción y comercialización agrícola, agroindustrial, e industrial en la Sabana de Bogotá, con las excepciones descritas aquí, los cuales requieren actualización. Los datos disponibles sobre algunos sectores de la producción se encuentran contenidos en estudios generales sobre el departamento y sobre Bogotá, pero no hay trabajos recientes que reúnan e integren la información disponible, evaluando su calidad. De la misma manera, los datos sobre abastecimientos a la ciudad se concentran en la entrada y distribución en Bogotá, pero no estudian las regiones de origen; tampoco hay datos integrados sobre volúmenes de producción, precios, intermediarios, etcétera. De otra parte, los alcaldes municipales se quejan de que sus productos deben llegar hasta la Central de Abastos de Bogotá para ser redistribuidos desde allí, con un frecuente retorno de los productos a sus zonas de origen, pero con los sobrecostos correspondientes al ciclo que siguen. Como ocurre con otros de los aspectos temáticos tratados en este documento, es necesario realizar un estudio regional de estos procesos. Desde luego que hay información bruta disponible, pero es preciso agruparla y analizarla.

Por último, falta estudiar el papel de las relaciones de poder en la conformación del territorio regional a través del tiempo. Hay una impresionante estabilidad de la estructura regional desde tiempos de la Colonia, a pesar de que han ocurrido transformaciones muy importantes en la distribución e interrelación de los poderes locales, regional y nacional. Entender cuáles son los factores que posibilitan la primacía de Bogotá a través de tan largos períodos de tiempo implica entender mejor la estructura social y política en la que descansan las relaciones entre la ciudad y la región que la circunda.

ANEXO

DESCRIPCIÓN Y COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS TEXTOS ESCOGIDOS

Algunos de los trabajos realizados sobre la región resultan de particular importancia, por lo que se presenta una descripción comentada de cada uno de ellos. La selección fue hecha sobre los criterios enunciados arriba: i) que su temática estuviera relacionada con la región de estudio de manera directa; ii) que aportaran una visión específica que ayudara a comprender las relaciones establecidas entre la región de la Sabana y la ciudad de Bogotá; y iii) que su acceso fuera difícil y sus datos o conclusiones pertinentes para el trabajo encomendado a la Misión.

Agencia de Cooperación Internacional de Japón, JICA.

1996. *Estudio del Plan Maestro del transporte urbano de Santa Fe de Bogotá en la República de Colombia*. Bogotá: Chodai Co., LTD, y Yachico Engineering Co., Ltd.

Este trabajo se menciona con frecuencia, tanto en la literatura como en las discusiones públicas sobre las relaciones entre la región y Bogotá, como un estudio en el que se dedica atención especial al transporte regional. No obstante, eso no es cierto. Los pocos datos y menciones que aparecen en el estudio sobre la región circundante se producen con base en datos basados en lo que sucede dentro –y en los límites– del Distrito Capital. El trabajo se concentra en el estudio del transporte dentro del área urbana del Distrito Capital. Se basa en encuestas y conteos de volumen de tráfico realizadas en el Distrito y en estaciones ubicadas en diez salidas de la ciudad, llamadas “estaciones de encuesta de Línea de Cordón”, para obtener datos de origen y destino de vehículos y personas que viven dentro y fuera del área urbana, la cual es considerada como el área de estudio. El trabajo se divide en tres partes: la primera es un diagnóstico de la situación actual del transporte en la ciudad, la segunda es un pronóstico de la demanda de transporte hasta el año 2020, basado en un crecimiento económico esperado y en un modelo de utilización del territorio (Fase II), y la tercera es el Plan Maestro de Transporte propuesto a partir de los puntos anteriores.

La mayor cantidad de datos sobre la región que circunda a Bogotá se encuentran en la primera parte, relacionados con siguientes temas: i) distribución y movilidad de la población y el empleo; ii) número total de viajes que se realizan dentro de Bogotá; iii) número de viajes al día, discriminando la cantidad de viajes según sus características; iv) lugares que generan o atraen viajes; v) volumen de tráfico y composición del tráfico por tipo de vehículos en las entradas de la ciudad (estaciones de Línea de Control); vi) una rápida referencia sobre transporte público regional y un poco más sobre el sistema ferroviario. Pocos datos de los utilizados en el estudio permiten hacer proyecciones de demanda de transporte regional, aunque en el análisis socioeconómico

hay proyecciones sobre población y empleo en Bogotá, y su primer anillo metropolitano. En la tercera parte se menciona la importancia de los cinco corredores de entrada principales de la ciudad (Chía-Cajicá, Cota, Tenjo-Autopista a Medellín, Funza-Mosquera y Soacha) y el gran volumen de tráfico que podrían recibir.

Según este estudio, en 1995 habitaban en el área urbana de Bogotá 5.9 millones de personas y en los municipios circundantes (el Primer Anillo Metropolitano) habitaban 0.8 millones, que sumados resultan 6.7 millones de personas dentro de lo que en el estudio denominan “área metropolitana de Bogotá”. De estas personas, 2’365.700, quienes estaban empleadas, habitaban en el área de estudio. Un total de 2’274.500 personas trabajaban dentro del área de estudio y 91.200 personas trabajaban fuera de la misma. De otra parte, 97.600 personas ingresaban al área de estudio desde el área externa para trabajar. Como resultado, el número total de personas que trabajaban en 1995 dentro del área urbana del distrito era de 2’372.100 personas. Desde el punto de vista del sector económico, las personas con empleo de los sectores primario y secundario viajaban más afuera del área de estudio, y los del sector terciario hacían más viajes de ingreso desde el área externa. Un número considerable de personas con empleo en el sector primario (floricultura) *salían* a los municipios desde el área urbana del Distrito, especialmente a Madrid, Funza y Cota. Para los sectores secundario y terciario, Chía y Soacha atraían a muchas personas. Las principales áreas de atracción de trabajadores del área externa al área urbana del distrito eran: i) la zona del centro de Bogotá que atraía, ante todo, a los trabajadores del sector terciario; ii) el suroccidente de la ciudad, una zona industrial y una de propósitos múltiples, ubicada a lo largo de la Autopista Sur, así como la zona urbana de Bosa, que atraían personas procedentes de Soacha y de otros municipios ubicados sobre la autopista mencionada; y iii) la zona correspondiente al terminal de buses y la zona de Los Mártires.

El número total de viajes por día, en 1995, fue de 14.9 millones, de los cuales los residentes en el área urbana de Bogotá realizaron 14.6 millones de viajes (que representan el 98 por ciento del total) y 298.000 los realizaron no residentes. A su vez, el 98 por ciento de los viajes de residentes de Bogotá se realizaron dentro de la ciudad y el 2 por ciento atravesó sus límites. En cuanto a los no residentes, 98 por ciento de los viajes fueron entre sitios internos y externos a la ciudad y el 2 por ciento entre sitios externos a la misma. Esta información incluye datos sobre personas que: i) viven o trabajan en Bogotá; y ii) viven o trabajan fuera de Bogotá, pero que generan viajes dentro de la ciudad. Los objetos de viajes se clasifican en: i) los viajes “a la casa” con 45 por ciento; ii) los viajes “al trabajo” con 20 por ciento; iii) 15 por ciento “al estudio”; iv) 14 por ciento para ocupaciones personales; y v) 6 por ciento para negocios.

El estudio realizó proyecciones sobre crecimiento de la población, migraciones, y crecimiento económico futuro, para los años 1995, 2000, 2005, 2010, 2015 y 2020. Sin embargo, estos pronósticos sobre demanda de transporte no son confiables, pues se basan en supuestos sobre el crecimiento económico del país hasta el año 2020. En

1995 se creía en un rápido crecimiento de la economía del país en la primera mitad de la década del noventa. Sobre esta base, se adoptó una tasa promedio anual del 5 por ciento como meta para el crecimiento económico futuro de Colombia a largo plazo. En los últimos 5 años el crecimiento de la economía no ha sido el esperado, reflejándose en la recesión económica actual, por lo que estos pronósticos no sirven sin correcciones de fondo. No obstante, algunos datos base para las proyecciones son importantes: en la época del estudio salían 91.200 personas (3,9 por ciento del total) cada día para trabajar fuera del área urbana de Bogotá, a la vez que ingresaban a la ciudad 97.600 personas empleadas (4,1 por ciento del total). A pesar de que la atracción de los municipios aledaños es baja, en comparación con la parte central de la ciudad, es más alta que la generación de viajes que se da en esos municipios. El propósito de viaje “negocios” es el que mayor generación y atracción de viajes a Bogotá presenta en los municipios aledaños. La generación de viajes por bus hacia los municipios aledaños es significativa, lo cual parece estar relacionado, ante todo, con el empleo en la floricultura.

El volumen de tráfico sobre los cinco corredores de entrada a la ciudad se presenta en cuadros que pueden leerse con facilidad. El sector norte, correspondiente a los flujos provenientes de Chía, Cajicá y Zipaquirá, así como de los municipios al nor-oriental (Sopó, Tocancipá, etc.) poseía un volumen de tráfico de 55.470 pasajeros¹⁸. El sector occidental, correspondiente a los flujos provenientes de los municipios de Sabana Occidente, tenía un volumen de tráfico de 56.750 pasajeros. El sector suroccidental, correspondiente a los flujos provenientes de Soacha, Sibaté y Sumapaz, un volumen de 52.570 pasajeros. Por la vía al Llano se tienen volúmenes de 4.070 pasajeros y desde el oriente, por La Calera, 6.760 pasajeros. De otra parte, la participación porcentual de cada tipo de vehículo durante 12 horas, en la Línea de Cordón, fue así: carros particulares, 34-75 por ciento; taxis, 2-9 por ciento; camiones, 9-47 por ciento; buses, 1-9 por ciento; busetas, 0-2 por ciento; colectivos, 2-24 por ciento. Los carros tenían un porcentaje muy alto en las estaciones de Línea de Cordón sobre la Autopista del Norte y la Autopista a Medellín (72-75 por ciento), mientras que la participación de los buses era alta en las estaciones sobre la Autopista del Sur (32 por ciento) y la vía a Choachí (25 por ciento).

Los datos sobre el transporte público regional, así como las cifras concretas son muy escasas, de suerte que cada una es de gran valor. En el terminal de transportes de Bogotá se estableció que operaban 61 compañías que ofrecían ventas de pasajes, despacho y recibo de rutas. Éstas, además, tenían terminales satélites en puntos estratégicos de la ciudad para ventas de tiquetes y abordaje de los buses. Por su parte, el transporte por ferrocarril era únicamente para carga. El transporte de pasajeros en tren llegó a su máximo punto en 1975, superando la cifra de 5 millones de pasajeros por año, para

18. El dato correspondiente está dado en P.C.U., que significa “passenger car unit for dual-way”.

tener una caída hasta que en 1992 este servicio fue discontinuado. La velocidad operativa disminuyó, hubo frecuentes episodios de descarrilamiento y, en general, se presentó falta de mantenimiento de las vías así como la renovación de instalaciones viejas, debido a la falta de inversión y al crecimiento y atención a otros medios de transporte. El estudio concluyó que “debido al escaso mantenimiento, los trenes están obligados a operar a velocidades inferiores a los 15km/h”. En cuanto a las líneas férreas, todavía existen tres que parten de Bogotá, sobre las cuales se pueden hacer nuevos programas de transporte: una que sale hacia el oeste y otras dos que se ramifican de ella, una hacia el norte y otra hacia el sur. Esta última no tiene ningún uso, mientras que las otras se usan para transportar carga. En la Línea Occidental opera un tren al día entre Bogotá y Santa Marta que transporta carbón, sal, granos y hierro a Bogotá. Sin embargo, la carga que sale de Bogotá a Santa Marta es muy poca. En Facatativá la línea se divide en dos ramales, uno al norte hacia Santa Marta y otro al sur, hacia Neiva. Este último ha sido discontinuado. Como la urbanización ha sido excepcional sobre esta línea, el estudio sugiere la posibilidad de convertir estas dos líneas en líneas para un ferrocarril urbano. En la Línea Norte opera un tren todos los días, en cada dirección, entre Bogotá y Belencito, transportando cemento, minerales de hierro, bebidas, etc. Durante el fin de semana hay un tren que opera entre la estación de la sabana y Nemocón (60 kilómetros), empleando una máquina de vapor.

El estudio incluyó algunas estrategias para el desarrollo urbano y territorial que fueran acordes con las propuestas del sistema de vías y transporte que se propondrían luego. Se presentaron tres tipos de patrones urbanos o escenarios de ocupación del territorio del área metropolitana de Bogotá: i) el que existe en la actualidad, en donde las actividades económicas están concentradas en el centro expandido de la ciudad y la vivienda se desarrolla en los núcleos periféricos. “La red de transporte se caracteriza por fuertes corredores radiales con tráfico de largos viajes todo el día”; ii) el patrón de “nuevas ciudades” creadas alrededor de Bogotá, que desarrollan las áreas urbanas circundantes y también áreas nuevas, y generan un cierto grado de autosuficiencia en sus actividades económicas. Esta autosuficiencia se logra a través del desarrollo de distritos comerciales y “negocios de alta calidad”, entre otras acciones. La red de transporte de este patrón constituye una interconexión de redes independientes (principalmente del sistema vial radial y de anillo) de las “nuevas ciudades” con Bogotá; y iii) el patrón de una red polinucleada, creada a partir del desarrollo de diversos núcleos de empleo en zonas de diversos propósitos, el cual crea también nuevas zonas industriales. La red de transporte constituye un patrón entrelazado que localiza los núcleos de empleo en los nodos. Comparada con los dos patrones anteriores, la longitud del viaje es mediana. Estos “escenarios” fueron evaluados de manera ligera en el estudio. Del primero, se dijo que agravaría los problemas existentes; del segundo, se afirmó que era muy difícil de realizar y que, además, se temía que la actividad económica del área metropolitana de Bogotá perdería su vitalidad si la movilidad del área

declinara demasiado; del tercero, por tanto, se concluyó que era “más realista” y que se podía crear fortaleciendo las políticas de planeación y desarrollo.

Arquidiócesis de Bogotá - Codhes.

1999. *Desplazados. Huellas de nunca borrar. Casos de Bogotá y Soacha*. Arquidiócesis de Bogotá - Codhes. Bogotá.

Este libro, realizado por la Arquidiócesis de Bogotá y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), hace parte de una serie enfocada al tema del desplazamiento forzado hacia Bogotá como consecuencia del conflicto armado que vive el país. El libro se encuentra estructurado en tres secciones temáticas: i) desplazados; ii) el derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento; y iii) huellas de nunca borrar. Cada una de ellas tiene como propósito fundamental “hacer visibles” algunos puntos importantes de la problemática sobre los desplazados en Bogotá y llamar la atención sobre la necesidad de generar soluciones concretas desde una perspectiva humanitaria.

El equipo de investigación de la primera parte del libro analiza las causas y la situación actual de la población desplazada en Bogotá. De acuerdo con los datos obtenidos por estos investigadores, entre 1985 y 1998, 64.229 hogares y 327.555 personas se vieron obligadas a migrar a la capital del país a causa de la situación de violencia de sus sitios de origen. De esta cifra, 200.000 personas migraron durante los últimos tres años, experimentándose un descenso en el número de desplazados en 1998. Este decrecimiento es explicado por los investigadores como consecuencia de la reducción en el espacio físico de Bogotá y la ampliación de las zonas de llegada en los municipios de la Sabana. Los paramilitares, la guerrilla y las fuerzas militares son identificados como los actores armados responsables del desplazamiento hacia Bogotá, siendo las amenazas, el miedo, los asesinatos y masacres los principales hechos que lo motivan. De acuerdo con el estudio, Antioquia, Tolima, Guaviare, Caquetá, Meta, Putumayo, Cundinamarca y Chocó son los principales departamentos de procedencia de los desplazados ubicados en Bogotá. La consecuencia directa de este tipo de desplazamientos ha sido el cambio en la situación socioeconómica de los migrantes generada por las nuevas condiciones impuestas en la capital. El desempleo, la inserción en la economía informal, la carencia de tierras y vivienda propia, y la demanda de servicios, incrementan las deficiencias en la calidad de vida de los desplazados y en las condiciones generales de los sectores de bajos recursos de la capital. El estudio concluye que éste es un problema de consecuencias económicas y sociales de gran envergadura, el cual debe ser visto a largo, mediano y corto plazo, dentro de tres “eventuales escenarios” a propósito del conflicto paz-guerra: i) diálogos de paz en medio del conflicto armado; ii) fracaso de los acercamientos de paz, recuperación de la zona de despeje y declaración de guerra total; y iii) alcance de un acuerdo de paz luego de prolongadas y

complejas negociaciones. La posibilidad de que el problema de los desplazados tenga un lugar dentro de cualquiera de estos escenarios en los próximos años obliga a pensar lo que estos investigadores llaman un “plan de acción humanitaria para el desplazamiento forzado en Bogotá”. Un plan de este tipo incluiría, desde luego, un proceso en el cual las diversas partes se comprometan en la generación de “salidas políticas y negociadas” con el fin de atacar las causas del desplazamiento. A su vez, se requiere una “estrategia de protección” a los desplazados que garantice su seguridad, el carácter prioritario en la toma de decisiones y la prestación de atención durante todas las fases del desplazamiento.

La segunda parte del libro es una aproximación al tema de la educación de la población desplazada en Bogotá. El estudio se centra en analizar los factores que impiden el acceso al derecho a la educación de la población desplazada en edad escolar (53 por ciento del total de desplazados) y algunas de las respuestas generadas por entidades gubernamentales y no gubernamentales. El hecho de que el 77 por ciento del total de la población escolar en situación de desplazamiento no tenga acceso al sistema educativo formal y que el 23 por ciento restante no tenga continuidad dentro de dicho sistema es visto como un fenómeno que es consecuencia del deterioro en la calidad de vida de los desplazados en la capital. De acuerdo con el estudio, no existe una política educativa apoyada por el Distrito Capital, dirigida a garantizar la educación a estos 31.550 niños y jóvenes, lo que constituye un grave problema, más aún si se piensa en la escuela como un espacio de “recuperación psicosocial”. El estudio concluye que es necesaria la presencia del Estado para la generación de políticas educativas adecuadas a las condiciones particulares de esta población y para impulsar mecanismos que faciliten su ingreso a las instituciones educativas en Bogotá.

La tercera parte del libro titulada “Huellas de nunca borrar” es un estudio de caso sobre las condiciones de los desplazados en el municipio de Soacha. De acuerdo con el estudio, en un lapso de tres años, entre 1995 y 1998, llegaron 24.750 personas a este municipio procedentes de diversas regiones del país por causa de la violencia. Este hecho ha afectado “la oferta de servicios públicos, la distribución del espacio urbano, las posibilidades de empleo y la prestación de servicios de salud y educación por parte del Estado”. El estudio efectuado por un grupo de investigadores tomó como componente estadístico a la población desplazada (7.950) en 1998 al municipio de Soacha, censada gracias a la información prestada por organizaciones no gubernamentales que trabajan con desplazados. Del total de esta población se tomó una muestra representativa de los jefes de hogar. El análisis de estos datos brindó información sobre: i) zonas de expulsión; ii) actores armados responsables; iii) hechos causantes del desplazamiento; iv) datos sociodemográficos y expectativas de retorno; y v) reasentamiento o integración urbana. El trabajo es importante para calcular el valor del desplazamiento forzado en el aumento de la migración a la ciudad de Bogotá y a la región, y puede ser indicativo del número de migrantes promedio anual.

Como ha sido planteado en otros estudios, la migración no constituye un factor fundamental en el crecimiento de la población de la ciudad de Bogotá, pero sí puede afectar en alto grado a los municipios cercanos, sobre los cuales hay muy pocos datos acerca de los procesos de migración, el tipo de migrantes, las causas de la migración, y las expectativas de retorno de las poblaciones migrantes.

Barco, Carolina y otros.

1998a. *Bogotá y la Sabana: un territorio posible*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de los Andes - Cámara de Comercio de Bogotá.

Este estudio es el primero de un grupo de tres informes preparados por el CEDE; el segundo, conocido como “directrices”, fue realizado con la CAF y el DAPD, y el tercero, conocido como “tendencias” fue realizado con el apoyo de Colciencias y la Gobernación de Cundinamarca. Estos tres informes corresponden, en grandes líneas, a las tres fases que se identificaron para este estudio: i) reconstrucción del estado actual del territorio y diagnóstico preliminar de problemas y desafíos; ii) construcción de las directrices de ordenamiento e identificación de operaciones estructurantes; y iii) elaboración de los esquemas básicos de ordenamiento y construcción de las directrices de ordenamiento territorial regional. Este estudio se basó en gran medida en los estudios existentes, ante todo en el estudio CEDE-Orstom y en Fase II, complementados con los acuerdos de los concejos de los municipios sobre usos del suelo. Es importante anotar que la mayoría de los participantes en el equipo que intervino en el estudio se encuentran hoy al frente del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, por lo que los resultados de este trabajo deben ser una base importante para la toma de decisiones actuales sobre el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. El trabajo se llevó a cabo entre mayo de 1996 y mayo de 1997, en el CEDE de la Universidad de los Andes.

Este texto se presenta como un análisis de los efectos del crecimiento urbano desordenado en la Sabana de Bogotá, aunque el objetivo más preciso se divide en tres partes: i) describir, catalogar y nombrar el fenómeno conocido como metropolización, desde la óptica del urbanismo; ii) explicar el desbordamiento de la ciudad nuclear sobre su entorno rural y su evolución hacia un patrón complejo de discontinuidades entrelazadas que articulan en su territorio poblaciones rurales y estructuras urbanas tendientes al policentrismo; y iii) identificar fragmentos de territorio que den cuenta de las nuevas realidades urbano-regionales y descifrar sus patrones de ocupación. Desde un punto de vista más general, el estudio pretende “identificar y priorizar las operaciones estructurantes clave para la construcción del territorio”.

El punto de partida es la idea de que el crecimiento físico “incontenible” de Bogotá no puede verse sino desde una perspectiva que involucre al menos una parte del

territorio interrelacionado con la ciudad, el cual ha sido llamado área metropolitana, Metro Bogotá, el Gran Bogotá, región de Bogotá o Bogotá-Sabana. Los autores escogen como el objeto de su análisis una subregión conformada por 18 municipios, con un área aproximada de 257.471 hectáreas que incluyen a Bogotá. El acercamiento a la región –como ocurre con otros estudios anteriores y posteriores– se basa en el estudio de tres problemas estructurales: vivienda, transporte y medio ambiente. Los autores aspiran a que su estudio se convierta en la base para la concertación entre la ciudad de Bogotá y los municipios vecinos.

El estudio se inicia con una breve exposición sobre las características, alcances y métodos del estudio, desde la perspectiva del ordenamiento, seguida por un comentario de los principales planes propuestos durante los últimos cincuenta años: i) el *Plan Piloto de Le Corbusier* [1950-1951]; ii) el Estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá, *Fase II* [1972]; iii) el *Estudio de la ciudad* [1977-1980], realizado por el Banco Mundial y la Corporación Centro regional de Población; iv) *Misión Bogotá Siglo XXI* [1992]; el Estudio CEDE-Orstom [1993], sobre movilidad de poblaciones en el área metropolitana; y v) el *Plan Estratégico Bogotá 2000* [1993-1996]. En la tercera parte, el trabajo se dedica a hacer la caracterización de la región metropolitana, la cual se equipara a veces con la Sabana, a veces con la cuenca alta del río Bogotá, y otras veces se considera en los términos definidos por el estudio mismo. En la cuarta parte, se hace una síntesis de los grandes problemas y desafíos enfrentados por “la ciudad en la perspectiva de construir un territorio metropolitano que sustente su desarrollo hacia el futuro”.

Utilizando algunos criterios que se describen en el párrafo siguiente, los autores seleccionaron 18 municipios como pertenecientes al área metropolitana: Tocancipá, Gachancipá, Sopó, La Calera, Chía, Cajicá, Cota, Tabio, Tenjo, Zipaquirá, Facatativá, Madrid, Mosquera, Funza, Bojacá, Soacha, Sibaté y Subachoque. Al comparar estos datos con los municipios que formaban parte del área metropolitana en 1985, los autores concluyen que ha existido un proceso de fortalecimiento del área metropolitana. Esta aseveración es dudosa. Si bien es cierto que el crecimiento de la ciudad y la región y la construcción y mejoramiento de la vías ha contribuido para llevar más hacia fuera el anillo de influencia directa de la ciudad de Bogotá, es necesario considerar la posibilidad de que los criterios utilizados en 1985 no hayan sido los mismos y, por tanto, el producto final sea diferente. Por otra parte, es necesario admitir que una gran cantidad de residentes en Bogotá trabaja o estudia en alguno de los municipios cercanos, y que las relaciones de dependencia han creado nuevos lazos, donde los municipios juegan un papel importante como generadores de empleo u oferentes de servicios que ya son imposibles de obtener en la ciudad. En general, es necesario tener en cuenta que muchos de los factores de rechazo de Bogotá se convierten en factores de atracción en los municipios (alto costo de la tierra en Bogotá, bajo en los municipios; dificultades de espacio en la ciudad, mejores condiciones en los municipios;

dificultades de acceso a los servicios educativos básicos y secundarios en Bogotá, facilidad en los municipios, y así muchos otros).

Los criterios utilizados para la delimitación del área metropolitana en este trabajo permiten observar supuestos interesantes del trabajo de la Universidad de los Andes: i) que las áreas consideradas no estén a una distancia mayor de 75 minutos de la capital; ii) que un alto porcentaje de jefes de hogar trabajen en Bogotá; iii) que se presenten altas tasas de crecimiento poblacional urbano, con altas densidades y alta proporción de migrantes; y iv) que se encuentre conectado con Bogotá por vías y servicios públicos. Es visible que Bogotá es el punto de partida, constituye la medida de comparación contra la cual se observan los municipios, y se toma como dinamizador único de la economía y como centro único generador de empleo. Este supuesto no se hace explícito en el trabajo, lo cual puede considerarse como un factor de distorsión de la información disponible. Esta observación de los datos contrasta con las llamadas de atención de varios de los autores de trabajos anteriores (Cavelier, 1992) acerca de la invisibilización que hacen los intelectuales y políticos bogotanos de la región adyacente.

La caracterización de la región metropolitana constituye, por tanto, el punto de partida de este estudio. La delimitación de la región fue realizada con base en criterios geográficos (distancia no mayor de 75 minutos de la capital), de “interdependencia o integración funcional” con Bogotá, de “dinámica demográfica”, y de “interrelación vial y de servicios públicos”. La primacía de Bogotá es fuerte con respecto al total de municipios que componen la región en cuanto mantiene relaciones de dependencia para la prestación de servicios. Este carácter primacial también toma lugar dentro de un nivel nacional, en tanto constituye el epicentro funcional de organización del país: Bogotá es el núcleo político (“expansión estatal”) y económico del territorio nacional (“liderazgo en actividades terciarias”), y el puente de interacción entre el país y el extranjero. En este sentido, el informe define la capital como “una amalgama de territorialidades superpuestas, con dinámicas propias, escalas específicas y naturalezas particulares”; dentro de este mismo espacio geográfico toman lugar actividades de carácter regional, nacional e internacional.

Esto —de acuerdo con el estudio— ha generado tendencias variadas en la ocupación del territorio que corresponden a un doble fenómeno. De un lado, la explosión urbana generada por el crecimiento desmedido de Bogotá y caracterizada por la ocupación de su periferia y de áreas dispersas de la Sabana. De otro, un fenómeno de implosión, resultado de la concentración y densificación de grandes áreas de la ciudad. El primero de estos fenómenos se identifica con lo que es conocido como “proceso de metropolización”. Este proceso encierra nuevas formas de distribución y uso de los suelos de la región. Nuevos patrones de ocupación del territorio de carácter residencial han sido motivados por el incremento poblacional dentro de las zonas periféricas; de acuerdo con este estudio la nueva tendencia se caracteriza por: a) ocupación con

finés residenciales para estratos bajos y medios de la población de carácter informal y formal, relativamente continua, como en el caso de Soacha; b) núcleos pendulares que funcionan como ciudades dormitorio de Bogotá (Facatativá y Zipaquirá); c) un nuevo polo de desarrollo conformado por la conurbación entre Funza, Madrid, Mosquera, eje de concentración poblacional con urbanización de alta densidad; d) desarrollos de vivienda suburbana de baja densidad para ingresos altos en el norte de Bogotá y medios en el caso de Cota y Chía, de media densidad; e) localización de viviendas en los municipios del sur y del occidente de la Sabana, como respuesta a la carencia de tierras para vivienda de interés social; f) desarrollos de equipamientos educativos, recreativos y otros servicios expansivos debido a los precios del suelo en Bogotá; y g) ocupación de áreas relacionadas con actividades turísticas y comerciales a lo largo de las carreteras.

Igualmente, la región ha venido experimentando nuevas tendencias en la ocupación del territorio para actividades económicas. La formación de nuevos núcleos industriales de gran tamaño como en el caso de Sopó-Tocancipá-Briceño (Leona, Corona, Alpina) y pequeñas zonas industriales, por ejemplo aquellas localizadas a lo largo de la Autopista a Medellín, caracterizan estos patrones. El fortalecimiento de zonas industriales antiguas (Zona Franca sobre la carretera occidente) y el incremento de actividades comerciales expansivas (grandes almacenes sobre la Autopista Norte, por ejemplo), hacen parte de estas nuevas formas de localización de la actividad económica en la región de la Sabana. Estos procesos obligan a revisar la demanda y la oferta de servicios en la región. Pese a los requerimientos en vías de comunicación que este fenómeno de explosión urbana impone, los investigadores encuentran que la región no posee un sistema vial eficiente, acorde con dichas necesidades. Según este estudio, la malla vial de la región se ha venido construyendo con base en las vías de acceso tradicionales de la ciudad, lo que evidencia la falta de planeación del sistema vial regional. Esto incrementa el desorden con relación a la ocupación del territorio y obliga a “que los nuevos desarrollos urbanos se localicen sobre la reducida red vial, que es insuficiente para las nuevas demandas”.

La prestación de servicios públicos debe ser redefinida, según los autores, en respuesta al carácter de las relaciones entre Bogotá y los municipios de la Sabana en la medida en que ella se relaciona con estos procesos de explosión urbana. Los niveles tarifarios, el diseño de proyectos futuros para inversión, la provisión de agua para el consumo y para la generación de energía, la planificación del recurso hídrico, el tratamiento de residuos sólidos y líquidos, constituyen puntos específicos de la problemática generada alrededor de la provisión de servicios. El planteamiento central del estudio corresponde a la necesidad de una visión global que integre una planificación regional conjunta y la generación de “acciones coordinadas de manejo de las cuencas que abastecen la región”, por ejemplo para el caso del abastecimiento de agua. El proceso de metropolización ha tenido gran impacto en el desarrollo de las zonas rurales

(ahora predominantemente agroindustriales como en el caso de las flores), paulatinamente destinadas a usos urbanos o suburbanos. La transformación del paisaje y los efectos nefastos sobre el medio ambiente de la Sabana (invasión y deterioro de los cerros y zonas de reserva forestal, urbanización en zonas de riesgo, deterioro de los cuerpos de agua, extracción de aguas subterráneas, extracción de materiales de construcción) igualmente son consecuencias directas de estos procesos de urbanización expansiva.

Un proceso de transformación de la estructura interna de la ciudad ha tenido lugar en forma paralela al fenómeno de explosión urbana. Este proceso de implosión es visto por los investigadores como el resultado de la urbanización de los vacíos dejados en desarrollos anteriores, la expansión del centro tradicional y de las áreas de uso mixto, la densificación de las zonas residenciales y la expulsión de usos expansivos hacia áreas periféricas. Ambos procesos, sin duda, generan cambios en la estructura de la ciudad: una nueva centralidad de la ciudad, una nueva estructura densa y compacta para las zonas residenciales y para las zonas industriales, y la consolidación de nuevos centros urbanos por fuera de los límites de Bogotá. No obstante, no hay datos contundentes sobre estas apreciaciones, las cuales parecen sustentarse en los factores observables a simple vista, mucho más que en estudios cuidadosos de las realidades locales. Estas hipótesis no explican los procesos de deterioro urbano producidos en grandes áreas de la ciudad central a causa de su abandono y de la transformación de su uso.

De cara a este panorama, los autores del informe plantean los problemas que han surgido a partir de estos procesos. Ellos se encuentran relacionados, ante todo, con la falta de planeación regional en todos los ámbitos de desarrollo de las relaciones entre Bogotá y la Sabana. La preocupación por el mal manejo del medio ambiente, la ocupación desordenada del territorio, la desestructuración y deficiencia del sistema vial de la región, la deficiencia de equipamientos, el abastecimiento de servicios públicos, la construcción de una periferia en desconexión con la estructura de la capital (sic), son algunos de los problemas identificados. Las soluciones y desafíos planteados se orientan a generar una estructura más funcional, atacando estos problemas bajo la idea de consolidación de “la estructura de la ciudad existente como núcleo principal de la región”.

Este trabajo es muy útil en la medida en que presenta un panorama general de la situación actual de la región de Bogotá y la Sabana. La síntesis de la problemática y sus posibles soluciones, generadas desde una perspectiva regional, es sugestiva. La presentación en mapas de los fenómenos que allí se describen facilita la comprensión visual de los procesos descritos. Sin embargo, los datos que sustentan el diseño de tales mapas no son, en la gran mayoría de los casos, explícitamente considerados. Por tal razón, es imposible evaluar los datos utilizados para hacer el diagnóstico, así como queda la incertidumbre sobre las fuentes de información utilizadas en cada caso.

Barco, Carolina y otros.

1998b. *Directrices de ordenamiento territorial para Bogotá y la región como instrumento de planeación. Etapa I. Definición de la primera hipótesis de modelo territorial Bogotá-Sabana*. Bogotá. Convenio interinstitucional CAF-CEDE, Universidad de los Andes - DAPD.

Este trabajo, el segundo producido por el CEDE, compuesto por tres volúmenes, y presentado a diferentes instituciones, constituye el primer modelo desarrollado por los investigadores para el desarrollo de su trabajo: busca presentar las bases generales para el desarrollo de un programa regional de ordenamiento territorial, de acuerdo con lo determinado por la ley 388 de 1997, el cual permita coordinar los planes sectoriales y los planes de cada uno de los municipios de la región. El trabajo se planeó sobre la base de la participación de la universidad, las instituciones gubernamentales y la sociedad civil, lo cual llevaría a la creación de consensos y alianzas estratégicas para proyectos puntuales. No obstante, en el proceso no es clara la participación de la “sociedad civil”, ante todo porque no se precisa quién representa a la sociedad civil, o qué significa el concepto de sociedad civil.

El estudio parte de reconocer la estructura física básica, compuesta por el medio natural y por el territorio “artificializado” que, según los autores, está formado por la red de asentamientos urbanos y rurales, la infraestructura incorporada (vías y redes de servicios) y los agrosistemas (cultivos y pastos) sustitutivos de ecosistemas naturales. Los autores estiman que la zona plana es el territorio con mayor aptitud para la agricultura, la ganadería y los asentamientos humanos no dispersos. En esta primera parte del trabajo, se explican los mapas existentes sobre la composición general del territorio en los aspectos ya mencionados. Las estimaciones sobre la evolución y el desarrollo agropecuario de la Sabana de Bogotá se hacen con base en los datos publicados por la Misión Siglo XXI (Moncayo, 1995): contracción de la superficie sembrada de cereales, incremento en el cultivo de hortalizas, estancamiento del cultivo de la papa, aumento de las áreas de pastos e incremento de la floricultura. Concluyen que el modelo de ordenamiento territorial “debe expresar una posición decidida de respuesta a la degradación, a partir de la delimitación clara de áreas de protección, conservación y recuperación de una estructura ecológica que debe armonizarse con la estructura del territorio ocupado por las actividades urbanas y agropecuarias”.

El trabajo presenta un modelo que se puede resumir en los siguientes puntos: i) hay un núcleo central único con crecimiento contenido en la ciudad central; ii) existe un sistema radial vial que refuerza la estructura monocéntrica; iii) hay dos polos subregionales de menor escala (Zipaquirá y Facatativá) dedicados a prestar servicios a los municipios vecinos; iv) Soacha crece hasta conurbarse con Bogotá, mientras que Funza, Mosquera y Madrid crecen en sus áreas urbanas, sin que se presenten procesos de suburbanización importantes; v) el eje Cota, Chía, Cajicá crece más en los suburbios,

con un mayor porcentaje en zonas de vivienda y en mucho menor grado por otros servicios; vi) la nueva industria que se ubica en la región se reduce a los lácteos en Sopó, bebidas en Tocancipá, y minerales no metálicos en Cogua; vii) la región tiene una buena cantidad de establecimientos de educación básica y media, pero carece de centros de educación superior, los cuales se concentran en Bogotá, mientras que hay deficiencia regional de equipamientos en salud y de equipamientos recreativos; y viii) el crecimiento de la región tiene tendencia a la urbanización dispersa, la cual se explica por ciertas ventajas que se encuentran en la región para el mercado inmobiliario.

Este trabajo recomienda fortalecer los nodos regionales (Zipaquirá y Facatativá) y complementar el potencial de Soacha como centro regional de los municipios del sur de Bogotá. A la vez, establece como principios básicos de ordenamiento territorial: i) hacer de la Sabana una entidad reconocible en el ámbito nacional e internacional, fortaleciéndola como unidad de planeamiento regional, y convirtiéndola en una célula económica de alta productividad y calidad de vida¹⁹; ii) respetar y valorar la diversidad natural y patrimonial del territorio; iii) buscar el equilibrio entre la ciudad central y los municipios; iv) buscar la equidad en la distribución de los equipamientos, los servicios públicos y la infraestructura regional; y v) fortalecer los potenciales básicos y las interrelaciones de las unidades territoriales que estructuran la región sabanera: la unidad del altiplano, la ciudad central y el sistema de cerros y páramos. Como acciones del modelo, el estudio enfatiza la necesidad de “una política de delimitación y nucleación de áreas urbanas de expansión, así como de áreas de actividades peri urbanas con el fin de conservar la calidad ambiental de la Sabana, protegiéndola de un desarrollo disperso, indiscriminado y degradante”. Esta política incluye: i) la propuesta de fortalecer desarrollos industriales y crear zonas de alta calificación industrial en la Sabana, en los municipios de Sopó, Tocancipá, Cajicá, Zipaquirá, Briceño, Facatativá y Soacha, y áreas de atención a la carga y servicios a las empresas relacionadas con El Dorado, en Funza, Mosquera y Madrid; ii) proteger áreas de floricultura, ganadería y hortalizas con la creación de núcleos de servicios a los usos agrícolas en El Rosal, Sopó, Soacha, y Puente Piedra.

En la descripción del proceso de crecimiento urbano hay contradicciones al contrastar la información local con los datos producidos desde la ciudad de Bogotá. Estas contradicciones se manifiestan en que los mismos datos aparecen calificados como “poco significativos”, en algunos casos, o como de “peso importante”, en otros casos. No obstante, este trabajo constituyó un intento significativo por convertir los datos producidos hasta entonces en políticas de ordenamiento del territorio regional. Vale mencionar que la Sociedad Geográfica de Colombia suscribió un convenio con la Gobernación de Cundinamarca para hacer el Plan de Ordenamiento Territorial de la cuenca alta del río Bogotá. Es decir, para complementar el trabajo ya realizado por

19. El destacado, intencional, es nuestro.

este estudio de la Universidad de los Andes, y para actualizar y desarrollar las propuestas presentadas en este estudio.

Barco, Carolina y otros.

1999. *Tendencias recientes de ocupación territorial en Bogotá y la región. Anexos documentales*. Bogotá. Colciencias - Convenio Gobernación de Cundinamarca-CEDE Universidad de los Andes.

El enfoque regional que caracteriza los estudios urbanísticos en las últimas décadas no sólo en el contexto nacional, sino como parte del interés por una aproximación global a nivel mundial, constituye el punto de partida de este trabajo, elaborado por el CEDE de la Universidad de los Andes, con el apoyo de Colciencias y la Gobernación de Cundinamarca. Este trabajo constituye el tercero de la serie del CEDE. El propósito fundamental es el de brindar un panorama del estado actual de los procesos de ocupación de Bogotá y la Sabana con miras a la formulación de tendencias futuras en la consolidación regional de dichos procesos.

La consideración inicial planteada en el informe es el papel primacial que ha tenido Bogotá a lo largo de la historia dentro de la dinámica económica, demográfica y funcional, tanto a nivel regional como nacional, papel que se ha manifestado en los diferentes modelos de ordenamiento experimentados por el país. En el ámbito nacional se reconoce la primacía urbana e industrial de la ciudad y, al nivel de la Sabana, se asume la creciente metropolitanización de los municipios que la conforman y su mayor interacción con la ciudad central. Estos dos se consideran como los hechos más significativos de la problemática regional en el país.

La investigación se orientó a la observación de las redes de interacción dentro de la región (Bogotá-Sabana) y por fuera de ella (región metropolitana, resto del país), dentro de dos ámbitos definidos: i) el medio natural y ii) la población, la infraestructura y la ocupación del territorio. La generación de una estructura nueva en la configuración de dichas interacciones ha llevado a la paulatina transformación de las formas de uso del suelo y de los patrones de asentamiento humano. El principal rasgo identificado para la configuración estructural del territorio es la metropolitanización de la Sabana, motivada por un crecimiento demográfico e industrial de los municipios, que ha desembocado en una “aglomeración metropolitana en formación”, que se caracteriza por la consolidación de fuertes relaciones con Bogotá. Esta situación, sin embargo, no ha llevado –de acuerdo con el informe– a la integración de la región, en términos administrativos y espaciales. La dominante polarización de la ciudad núcleo, pese a los signos de descentralización económica y a la movilización cada vez más creciente de población bogotana hacia los diferentes municipios no se ha traducido en una diversificación funcional que permita una relativa autonomía de los centros regionales.

Piensen los autores que, desde una perspectiva morfológica, estos hechos sociales tienen repercusión en la forma en que los seres humanos hacen uso del suelo en términos de su ocupación y de la distribución de asentamientos. Para el caso de la región, los patrones de ocupación diferenciales entre Bogotá y la Sabana han dificultado la conformación de una región metropolitana integrada. La “aglomeración fragmentada” generada por microestructuras producto de la ocupación dispersa en la Sabana, a través de la expansión suburbana y la localización de usos periurbanos y rurales, en contraste con la “megaestructura” de la ciudad central (ciudad compacta) ha frenado la consolidación de una “estructura metropolitana regional”.

Los investigadores plantean que, a pesar de la importancia que tiene la región dentro de la nación en términos económicos, demográficos y urbanos, la dinámica de estos ámbitos se encuentra aún polarizada en la ciudad núcleo, en detrimento de un desarrollo integral de la región. El grado de dependencia con relación a la oferta de servicios en Bogotá y el carácter unifuncional de las ofertas de los núcleos regionales marcan, sin duda, el tipo de interacción lineal con el centro núcleo y la escasa interacción con el resto de los centros regionales. A partir de este análisis, se suponen tres tendencias que han tomado lugar: i) la consolidación de la primacía regional, pese a la falta de integración interna; ii) la incipiente descentralización de las actividades de la ciudad núcleo hacia las diversas piezas identificadas en la región; iii) la agudización de las diferencias en las formas de producción espacial de cada pieza: megaestructura *versus* microestructura. Las tendencias que han caracterizado la relación entre Bogotá y la Sabana en términos estructurales evidencian —de acuerdo con el informe— una estructura de piezas diversas producto de la hiperpolarización de la región: i) una ciudad núcleo compacta que “centraliza todas las funciones de servicio a la subregión metropolitana y consolida a Bogotá como metrópoli nacional”; ii) una región dispersa, conformada por: a) las conurbaciones norte, occidente y sur, “que son evidencia de nuevos nodos compuestos por la aglomeración de poblaciones localizadas a lo largo de las vías de conexión interregional”; b) polos subregionales (Zipaquirá y Facatativá), “que interactúan con Bogotá, pero que simultáneamente han establecido una relación funcional con otras subregiones del departamento de Cundinamarca y del país”; y, c) las demás áreas municipales de la región, “en las que se presenta una interpenetración de actividades agroindustriales y urbanas, polarizadas por núcleos urbanos con dinámicas recientes o consolidadas de industrialización, núcleos urbanos con tendencias suburbanas en proceso de consolidación, ciudades dormitorio, cabeceras urbanas de municipios rurales y nuevos núcleos”.

Cada una de estas piezas presenta tipos de ocupación particulares (urbanismo completo y progresivo), cada uno con manifestaciones morfológicas definidas (barrios, conjuntos, unidades habitacionales, parcelaciones, grandes ocupaciones, barriadas, racimos urbanos, para el caso de la región compacta; y conjuntos, condominios, grandes ocupaciones, racimos suburbanos, circuitos y circuito saturado, para

el caso de la región dispersa). Los componentes son definidos en detalle. Estas manifestaciones morfológicas reflejan procesos sociales y económicos de gran envergadura, relacionados con la migración desde y hacia Bogotá, y con el carácter industrial propio de la función de los centros regionales en la Sabana.

Bravo, Diego y otros.

1999. *Hacia la metropolización de la Sabana de Bogotá. Por una planificación del desarrollo sostenible*. Bogotá. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR.

Este trabajo, publicado por la CAR, corresponde a las memorias de un foro realizado en diciembre de 1996. Está compuesto por dieciséis artículos cortos, los cuales hacen énfasis en la *necesidad de orientar el desarrollo integral de la Sabana como región mediante un proceso de metropolización, el cual se base en la "participación y coordinación", y que no implique la pérdida de autonomía de los municipios asociados*. Se reitera que la propuesta metropolitana requiere la utilización de "diversos mecanismos de negociación y de variados niveles de concertación, asegurando que las decisiones tomadas a escala local no invaliden o vayan en contravía de los esfuerzos, inversiones e intervenciones a escala regional o nacional".

En el texto, en general, los autores entienden que el objetivo de la metropolización es el de preparar a Bogotá para que se convierta en un competidor con opciones dentro de la globalización. La metropolización, por tanto, es entendida como la opción para solucionar los escollos legales, institucionales, económicos y técnicos que no permiten enfrentar varios de los problemas de eficiencia y efectividad de las acciones de los gobiernos urbanos en la búsqueda de la competitividad. La idea de fortalecer los esquemas regionales de planeación y desarrollo para promover la cooperación entre los gobiernos locales, hacia la búsqueda de una mayor eficiencia de la economía regional y hacia el establecimiento de programas regionales de inversión, se encuentra a la base del pensamiento de los participantes en el foro. No hay duda que la zonificación, regulación y establecimiento de categorías de usos del suelo, que permitan que las decisiones relacionadas con la utilización del suelo sean "predecibles, rápidas y claras" es un objetivo fundamental de la metropolización. Desde esta perspectiva, *los asuntos de vivienda, transporte y recursos ambientales deben estar a la base de la planeación regional*.

Este texto constituye un excelente grupo de reflexiones sobre la metropolización de la región y muestra un esfuerzo importante por considerar de manera integral los aspectos correspondientes al desarrollo urbano, el desarrollo regional y la economía, junto con el valor dado al ambiente físico como la base de la producción y de la planeación. A pesar de que el foro en el que se basó su publicación se realizó hace más de cuatro años, las ideas y discusiones que presenta son actuales y deben considerarse

en cualquier estudio sobre la metropolitanización de la región. En varios de los artículos se propone considerar al área metropolitana como un grupo compuesto por 10 municipios, y a la región metropolitana como parte de un territorio que alcanza hasta el valle del Magdalena, por el occidente, y hasta Villavicencio por el este. El texto trae dos anexos importantes: un resumen de los aspectos regionales del Plan Maestro Global de Transporte Urbano presentado por JICA (1996) y un resumen de un estudio realizado por la CAR (1998) sobre la cuenca del río Bogotá, sus condiciones sanitarias y las acciones necesarias para su recuperación.

Cámara de Comercio de Bogotá.

2000. *Las exportaciones de Bogotá y Cundinamarca en la década del 90. Un análisis de su competitividad en la comunidad andina*. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá.

Este documento presenta un análisis del comportamiento del mercado internacional para Bogotá y Cundinamarca, incluyendo tanto las importaciones como las exportaciones, a través de la última década, así como la influencia del mercado exterior más cercano, la Comunidad Andina. Durante la década del 90, la apertura económica, con una acentuada rebaja arancelaria a los productos extranjeros, fue el proceso que marcó el cambio drástico en las características del mercado importador/exportador.

Con el proceso de apertura se pretendía la entrada al país de insumos más baratos, que a su vez disminuyeran los costos de exportación, mejorando así la competitividad de los productos nacionales en el exterior. También se esperaba que la llegada de materias primas y equipos generaran un crecimiento general de la economía. Sin embargo, en los primeros años de la década (1991-1996) la Tasa de Apertura Exportadora (TAE) de la región²⁰ decreció, con una débil capacidad de recuperación en la segunda mitad. Al mismo tiempo, aumentó la Tasa de Penetración de Importaciones (TPI) de la región, en un nivel mucho mayor que la TPI nacional. Entre 1991 y 1998 la región pasó de tener 1/4 de la entrada de productos importados, a tener 1/2. *Esto quiere decir que la mayor parte de las importaciones ingresó a través de la región, lo que la convirtió en el principal centro de registro*²¹.

La evaluación del comportamiento exportador de la región permite observar que los bienes que marcaron la tendencia de la TAE fueron los bienes industriales. En términos generales, a lo largo de la década hubo una pérdida de participación de las exportaciones de la región en el valor exportado por la nación. Algunos factores que influyeron en la caída de la TAE de la región fueron la revaluación del peso, la crisis en

20. En esta reseña la "región" incluye Bogotá y Cundinamarca.

21. En el documento se menciona la imposibilidad de hacer análisis más profundos de la región como centro de distribución, debido a la falta de información de las ventas realizadas entre Bogotá y otras ciudades.

los mercados cercanos, y el auge de las importaciones. Por sectores de exportación, el índice de Balanza Comercial Relativa (BCR)²² indica que el sector de agricultura, caza, pesca y minería tiende a convertirse de exportador neto a importador, y el sector industrial, que ha sido tradicionalmente importador, ha duplicado el nivel de importaciones.

La estructura exportadora se compone principalmente de bienes de consumo e intermedios. En relación con el dinamismo del comportamiento exportador por productos, se observa que los subsectores de crecimiento exportador más alto²³ fueron, siguiendo la tendencia general, bienes de consumo e intermedios, y en tanto que no registraron aumento en el precio, puede suponerse que éste no es lo único que representa las ganancias. Los de crecimiento medio son bienes intermedios y flores, y los de crecimiento negativo son principalmente bienes de consumo y de capital. Hay una especialización exportadora hacia las actividades de productos industriales y productos agropecuarios, principalmente: i) flores²⁴; ii) productos químico-farmacéuticos; iii) imprentas y editoriales; iv) productos plásticos; v) vehículos automotores; vi) textiles de punto; y vii) otras exportaciones.

Luego de la revisión del comportamiento importador/exportador, se afirma en el análisis que la capacidad de integración a los mercados mundiales en la década del 90 ha conducido a que la participación de la región en el mercado internacional no provenga de sus ventas al exterior; ella es vista como consecuencia de su consolidación como centro de comercialización de productos provenientes del extranjero. Así, a través de Bogotá se produce la mayor entrada de productos importados que son luego distribuidos en los mercados nacionales.

A partir de los datos presentados en el análisis, es posible aseverar que la apertura económica no produjo para la región los resultados esperados. Por el contrario, tuvo un impacto negativo no sólo para las exportaciones, sino en general para los productos nacionales, que no se encuentran en las mismas condiciones de competitividad con los productos importados, ya que la entrada de productos extranjeros a menor costo ocasiona una reducción en la rentabilidad de la producción agropecuaria e industrial nacional. Adicionalmente, el hecho de que el comportamiento exportador dependiera en mayor medida de los bienes industriales y que, por consiguiente, la apertura tuviera el crecimiento industrial (tendiente a la exportación) como uno de sus objetivos principales, le abrió las puertas a las importaciones de bienes no industriales que sirvieran de insumos. Esta situación colocó a la economía agrícola local en condiciones de desventaja.

22. $BCR = \frac{\text{exportaciones} - \text{importaciones}}{\text{exportaciones} + \text{importaciones}}$.

23. Vehículos automotores; productos plásticos; jabones, perfumes, cosméticos y otros; productos químicos; productos de arcilla para la construcción; productos farmacéuticos y medicamentos; maquinaria y aparatos eléctricos industriales; fibras artificiales sintéticas.

24. En 1998 las flores representaron el 90% de las exportaciones no industriales.

Para finalizar, cabe afirmar que la ausencia de datos actualizados, detallados y organizados sistemáticamente acerca de las redes de distribución y comercialización de productos tanto nacionales como extranjeros (para el caso de Bogotá y Cundinamarca y para el país en general), dificulta una visión precisa del comportamiento del mercado y, por lo tanto, hace necesaria la generación de información al respecto. Este trabajo es importante para evaluar la capacidad de importaciones y exportaciones que corresponde a la región, sin Bogotá. En el caso de las importaciones, el documento es claro en manifestar que la mayoría de las importaciones tan sólo hacen tránsito por Bogotá para ser luego distribuidas al resto del país, de manera que tampoco lleguen a la región. En relación con las exportaciones, parece evidente que las flores y los productos de cerámica constituyen los productos de exportación fundamentales desde la región.

Cámara de Comercio de Bogotá.

2000. “El mercado de trabajo bogotano” en *Observatorio del mercado de trabajo en Bogotá*. No. 2. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, p. 2-18.

Ante la ausencia de datos desagregados sobre el empleo en la región (excluyendo a Bogotá), los datos sobre la evolución del empleo en Bogotá son importantes para tener una idea de los vaivenes que, en diferente grado, afectan a la región en su conjunto. El Observatorio del Mercado de Trabajo en Bogotá elabora un análisis alrededor del comportamiento del mercado laboral, incluyendo población económicamente activa, población ocupada, tasas de desempleo, entre otros. Las fuentes de las cuales obtienen los datos son las estadísticas del DANE y la Encuesta Nacional de Hogares, a partir de los cuales realizan los cálculos respectivos. La primera parte presenta la estructura de la población bogotana, y dentro de ésta, un análisis desagregado por sexo y grupos etáreos en la participación dentro del mercado laboral, así como de la participación en el empleo de los diferentes sectores económicos.

Según este estudio, la estructura de la población en relación con el empleo se caracteriza por una mayor presencia de mujeres, en relación con los hombres, en la población en edad de trabajar. Sin embargo, existe una mayor participación de hombres que de mujeres en la población económicamente activa, aunque en los últimos años se ha presentado una tendencia al aumento de la presencia de mujeres en el mercado y una mayor generación de empleos femeninos. A la vez, se ha experimentado la presencia de una mayor cantidad de jóvenes entre 20 y 29 años, entre otros factores, porque los movimientos migratorios son principalmente de personas activas jóvenes.

De acuerdo con este estudio, Bogotá conserva un predominio nacional como centro de ocupación, aunque también ha sufrido por la crisis nacional, con una elevación de las tasas de desempleo. Para tener una idea más precisa del comportamiento

del empleo en la ciudad, es factible hacer una discriminación por rama de actividades: *la mayor participación del empleo en Bogotá se encuentra en servicios de comercio y establecimientos financieros (entre los 3 agrupan el 70 por ciento del empleo); la participación del empleo agrícola se mantuvo entre 1998 y 1999 (0,8 por ciento)*. Entre 1998 y 1999 aumentó la participación del transporte, servicios, explotación de minas y electricidad. El empleo privado ha disminuido considerablemente, así como el empleo fijo, al tiempo que aumenta la ocupación temporal y el subempleo, lo cual se ha visto reflejado en una reducción en la afiliación a la salud y la pensión.

El desempleo en Bogotá ha tenido un comportamiento similar al de las seis áreas urbanas principales (Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Pasto). Su aumento ha afectado de manera drástica a hombres y mujeres con nivel educativo secundario y superior. Aunque tradicionalmente había una diferencia mayor entre el nivel de desempleo de los grupos calificados y los no calificados, hacia el final de la década esta diferencia se hace menor. En función de sexo y edad, el impacto del desempleo ha sido mayoritario en la población joven (12 a 19 años y 20 a 29 años) y masculina. En conclusión, se contrajo el nivel de ocupación de la economía bogotana y ha habido un deterioro del mercado de trabajo, con un aumento del subempleo. El incremento de la participación de las mujeres en el mercado se produjo, entre otros factores, por una mayor reducción en la ocupación masculina que en la femenina.

La caída de la empresa privada afectó enormemente el mercado laboral, ya que una de las principales causas de la caída de la ocupación fue la reducción de los empleos generados por el sector privado²⁵. Es importante destacar que en Bogotá, adicionalmente a la elevación de la tasa de desempleo, ha disminuido la calidad del empleo, y que las deficientes redes de información dentro del mercado laboral en relación con la oferta y la demanda de puestos de trabajos y personal calificado han aumentado el componente cíclico del desempleo bogotano.

El comportamiento general del empleo en Bogotá es reflejo de la profunda crisis económica por la que ha atravesado la nación en la década del 90, y se sugiere en este documento que debe incentivarse la empresa privada mediante, por ejemplo, el otorgamiento de créditos accesibles a los empresarios. Sin embargo, es necesario considerar alternativas de generación de empleo que no necesariamente se circunscriban a los sectores secundario y terciario de la economía, en particular para áreas rurales de la ciudad y el resto de la sabana ya que, por un lado, la producción agropecuaria representa un papel importante dentro del mercado laboral y, por otro, implica formas de ordenamiento del territorio diferentes a aquellas propias de concentraciones urbanas con énfasis en la economía secundaria o terciaria.

25. Sólo en 1999 se liquidaron 3.721 sociedades en la Cámara de Comercio de Bogotá.

CAR-Sociedad Geográfica de Colombia.

1996. *Informe sobre pre-plan integral, físico y ambiental de la cuenca alta del río Bogotá*. Convenio Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - Sociedad Geográfica de Colombia. Bogotá.

Ante el avance del deterioro medioambiental y social generado en la cuenca alta del río Bogotá, la CAR, en convenio con la Sociedad Geográfica de Colombia, desarrolló un estudio encaminado a diseñar un anteproyecto para la planeación del futuro de la cuenca. Este anteproyecto, denominado por sus autores como “Pre-plan”, buscó sentar las bases para el diseño del Plan integral, a través de la identificación de los aspectos fundamentales de la problemática y el planteamiento de algunas propuestas orientadas a estimular la discusión.

De acuerdo con este estudio, la falta de planeación, la descentralización de la industria y el crecimiento poblacional han sido factores determinantes en las actuales condiciones de desajuste ambiental y social de la zona. La contaminación de aguas, el deterioro de suelos y, en general, el desequilibrio de los ecosistemas naturales, han ocasionado la insuficiencia de los recursos ante una población creciente. La pobreza, la miseria y la violencia surgen como parte de la problemática regional general, con sus respectivas particularidades desde la perspectiva de cada uno de los recintos identificados (Villapinzón-Chocontá; Cogua; Sibaté). El crecimiento urbanístico de Bogotá, y los conflictos sociales que de él se desprenden, revierten en un tipo de interacción con la cuenca, cada vez más estrecha pero también más estresante y devastadora. El estudio discute la contaminación del río Bogotá y la falta de políticas dirigidas a la descontaminación.

La solución de estos conflictos, tal y como se propone en el Pre-plan, debe ser vista desde varios niveles de acción: nacional, regional y local, en tanto “la cuenca, aunque región geográfica específica, no es un espacio aislado, independiente, trazado exclusivamente por sí mismo; es, por el contrario, una variable dependiente de la nación, de Bogotá y de los municipios”. Sólo en este sentido puede accederse a los propósitos delineados por sus autores, en cuanto a organizar de manera integral y sostenible la cuenca alta del río Bogotá dentro de los parámetros dictados por el artículo 61 de la ley 99 de 1993 (destinación prioritaria de la Sabana de Bogotá como área agropecuaria y forestal). *La descentralización y autonomía local en la toma de decisiones, la detención de los procesos de crecimiento poblacional, la promoción de la zona para fines agrícolas y forestales, la desestimulación de la industria en la cuenca, la preparación educativa de la comunidad para su manejo y el compromiso de los municipios en la conservación y restauración del medio ambiente, constituye el conjunto de estrategias diseñadas para la búsqueda de tales objetivos*. La creación de una región agropolitana constituye el objetivo fundamental de esta perspectiva integradora de la cuenca, en la medida en que este concepto representa una estructura conjunta de lo rural y lo urbano.

Castaño, Fernando.

2000. *Acueducto regional derivado del embalse de Neusa: planteamientos técnicos y financieros preliminares*. Cajicá. Asociación de Municipios de la Sabana Centro, Asocentro.

Los municipios pertenecientes a la provincia Sabana Centro han manifestado su inconformidad con los altos costos de las tarifas establecidas para el abastecimiento de agua por parte de la EAAB, por lo que decidieron buscar alternativas diferentes que incluyen la construcción de un acueducto propio para los municipios de la provincia y un plan de aprovechamiento de las aguas subterráneas.

Este estudio plantea la construcción de un acueducto como una alternativa para reducir los costos sin disminuir la eficiencia de la prestación del servicio. Las proyecciones de población se hicieron con base en unas tasas municipales altas (5-6 por ciento), y los cálculos de demanda se proyectaron con base en unas tasas de crecimiento anual promedio cercanas al 5 por ciento. El proyecto incluye la construcción de toda la infraestructura necesaria para la captación y distribución, dentro de la cual se contempla una planta de tratamiento, tanque de almacenamiento, líneas de conducción y un viaducto sobre el río Bogotá. El costo total del proyecto es cercano a los \$20.000'000.000.

Por otra parte, el estudio contempla la alternativa complementaria de pozos profundos, para los cuales se calculan los precios probables para cada municipio, con base en el estudio contratado por el Corpes Centro Oriente (1997). La disponibilidad de agua se establece con base en el informe presentado por el convenio EAAB-Ingominas, de agosto de 1996. El estudio concluye que el proyecto es viable y que reducirá en gran medida los costos al usuario. El precio de venta del agua en bloque por parte de la EAAB es de \$540 por metro cúbico, mientras que los precios calculados por el estudio para el Proyecto Neusa son de \$194 por metro cúbico. Este estudio, de carácter técnico, no hace ninguna referencia a los costos ambientales de la extracción del agua subterránea, ni a las implicaciones de la toma de los caudales requeridos desde el Neusa.

Cavelier, Carlos Enrique.

1992. *Las relaciones entre Bogotá y Cundinamarca*. Bogotá. Prodemocracia.

Este libro está compuesto por 19 artículos, escritos por importantes conocedores de la dinámica regional. Los temas más importantes discutidos en este foro son: i) metropolización, región de planificación e integración municipal a la metrópoli; ii) recursos naturales, basuras y tratamiento del río Bogotá, comunicaciones, transporte, y energía en el área metropolitana; iii) factores de rechazo y factores de atracción en la ciudad y la región; iv) compensaciones y equidad fiscal; y v) autonomía y respeto por

la particularidad regional. Este libro constituye uno de los documentos más interesantes sobre el tema de las relaciones entre Bogotá y la región, y plantea muchos de los problemas que aún están por discutir a fondo. *De acuerdo con Cavalier, a través de las ponencias presentadas se pueden ver dos tendencias: i) una mirada desde la ciudad, desde la cual se ve a la Sabana y a la región en general como un ente impersonal y carente de las municipalidades que la integran con todos sus rasgos culturales y peculiares; ii) una mirada desde la región que ve a Bogotá como una amenaza, como un gigante indiferente que arrasa sin conciencia a la región.*

Desde otra perspectiva, los diferentes autores plantean que en las relaciones entre la Sabana y la ciudad hay aspectos negativos y positivos que deben ser considerados: i) entre los negativos está la toma de decisiones sobre planificación de la ciudad, la búsqueda y uso de recursos naturales por parte de la ciudad sin previa consulta y negociación con los municipios interesados, la pérdida de autonomía y la disminución de la capacidad de acción de los municipios frente al avance de la ciudad, el choque cultural y la generación de grandes impactos sociales sobre las comunidades locales de la región; y ii) entre los positivos se encuentran todos los temas relacionados con la economía, tales como la generación de empleo, la prestación de servicios, la generación de economías de escala aprovechadas por los municipios y el aporte fiscal.

Por último, *algunos ponentes discuten el impacto que tienen el ordenamiento ligero del uso del suelo y la especulación del precio del suelo sobre el control y la planificación regional.* Ambas variables encubren la distribución y calidad de los recursos naturales y distorsionan la capacidad de soporte de cada territorio, generando impactos ambientales y sociales de consecuencias impredecibles. Los datos aportados por Haroldo Calvo y Gustavo Montañez sobre productividad regional son muy interesantes y permiten tener un punto de partida para la comparación del comportamiento económico regional con relación a los años recientes. En este libro hay un diagnóstico serio del ciclo seguido por varios de los productos producidos en la Sabana, los cuales salen a bajo precio de las zonas de producción hasta la Central de Abastos de Bogotá, donde suben los precios para el consumidor, y regresan a las cabeceras municipales de la misma región donde se producen con los valores agregados por la intermediación y con la pérdida de calidad debida al transporte, manipulación y selección. Estos problemas relacionados con los abastecimientos a la ciudad y los servicios públicos, así como las posibilidades del turismo ofrecido por la región, se convierten en los principales objetos de análisis económico regional junto con el estudio de la generación de posibilidades para el desarrollo y comercialización agrícolas y para el establecimiento de la agroindustria en la región.

Centro de Estudios Ganaderos, CEGA.

1997. *Estrategias de comercialización de alimentos para Santa Fe de Bogotá*. Bogotá. Corporación Misión Siglo XXI.

Este estudio es muy útil a pesar de la dificultad que presenta para el cálculo de los datos correspondientes a la Sabana de Bogotá. El estudio se concentra en tres aspectos de las condiciones del sistema alimentario de la ciudad de Santafé de Bogotá: i) el sector de acopio de alimentos, que comprende los lugares de producción, los agentes acopiadores e intermediarios y su relación con el mercado mayorista de Bogotá; ii) el sector mayorista concentrado en la Central de Abastos y en agroindustrias de alimentos o en algunas cadenas de varios supermercados; y iii) el sector minorista, que tiene que ver con la venta directa de alimentos al consumidor. El trabajo plantea que el desarrollo de los mercados en el país ha tenido en las últimas décadas dos vertientes representadas en lo que se podría llamar un sector de acopio y distribución moderno y un sector de acopio y distribución a la manera tradicional: i) el primero es manejado básicamente por la agroindustria y está dirigido a los consumidores con mediana o alta capacidad de ingresos, los cuales compran sus productos alimenticios en el supermercado; ii) el segundo es manejado por acopiadores e intermediarios rurales así como mayoristas e intermediarios en la ciudad. Este sector se caracteriza por la precariedad técnica y las pérdidas en productos perecederos, y está básicamente dirigido a consumidores de bajos ingresos que compran sus productos en tiendas o plazas de mercado. Las economías campesinas generalmente producen alimentos perecederos, el maíz, el frijol, la panela, mientras que las economías empresariales producen granos, cereales y oleaginosas. Este trabajo apunta básicamente a la formulación de soluciones sobre el sector alimentario tradicional por las desigualdades y las deficiencias que éste presenta.

El trabajo se divide en cuatro partes: i) trata sobre las condiciones externas del sistema alimentario. Se discuten aspectos demográficos, socioeconómicos, y de distribución espacial de la población. El sistema alimentario está condicionado tanto por el volumen de la población como por la distribución del ingreso, el nivel de vida, etc. Estos últimos aspectos revierten en los hábitos de consumo de las personas y la capacidad de compra que tienen sobre determinados productos, afectando, según el tipo de demanda, la producción y la distribución y comercialización de unos u otros productos alimenticios; ii) presenta una introducción al tipo de mercado alimenticio que existe en el país y a los niveles, mayorista y minorista, que éste contiene, dedicando atención a los lugares de origen, el acopio y la cantidad de alimentos que consume la ciudad de Bogotá; iii) en esta parte se presenta el estudio sobre el mercado mayorista en Bogotá; iv) corresponde al análisis del mercado minorista; y v) se formulan estrategias sobre el acopio, la distribución y la comercialización de los alimentos a partir del diagnóstico presentado para la generación de políticas por parte de las en-

tidades gubernamentales. Para el establecimiento de las características de los abastecimientos a la ciudad, los autores se basan en dos estudios anteriores: el primero, del Idema, en mayo de 1970 y, el segundo, del IICA en mayo de 1984.

Los estudios indican que, por el norte (registrado en el retén de Sopó), entra el 36,16 por ciento de productos alimenticios a la ciudad; por el sur (retén de Chusacá) entra el 33,42 por ciento. Estas dos entradas reciben el 70 por ciento de los alimentos que llegan a Bogotá. Por el occidente (retén de Fontibón), entra el 10,32 por ciento y por el retén de Siberia, el 3,51 por ciento. Por La Calera entra el 0,25 por ciento y por Usme el 0,08 por ciento. La ciudad de Bogotá es el principal destinatario de la producción alimentaria del país y el principal foco re-exportador de productos –elaborados o no– hacia las distintas regiones colombianas. La mayor parte de los tubérculos y plátanos (82,2 por ciento), hortalizas (90,8 por ciento) y frutas (84,5 por ciento) que llegan a la ciudad tienen como destino la Central de Abastos, y alrededor de la cuarta o quinta parte de las hortalizas que ingresan a Corabastos se re-exportan a otros mercados regionales. Por otra parte, los productos perecederos son canalizados hacia Corabastos, pero no así los granos y los alimentos procesados y menos aún los productos proteicos. El incremento del abastecimiento de alimentos entre los años de 1970 a 1984 fue de un 70 por ciento, con una tasa promedio de 4 por ciento anual (mayor que la tasa de crecimiento anual promedio del período intercensal de 1973 a 1985 que fue de 3,3 por ciento). El crecimiento esperado (según el estudio) es de 2,6 por ciento anual para granos y alimentos procesados, y 3,9 por ciento anual para alimentos perecederos.

El estudio indica que las principales regiones abastecedoras de Bogotá han venido siendo tradicionalmente los departamentos que rodean la capital. Éstos son Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. Con el desarrollo de nuevas zonas productoras se ha incrementado el abastecimiento de productos de regiones como el Meta (carne, arroz, plátanos), Caquetá (plátanos), Casanare (carne), la región atlántica (leche y lácteos), entre otras. Surge la preponderancia de departamentos como Cundinamarca y Boyacá en productos perecederos y, en menor medida, del Valle en granos y productos agrarios procesados. Mientras que la Central de Abastos canaliza el grueso de los productos perecederos, la agroindustria capta la mayor parte de los productos de la agricultura comercial, que consiste en los granos, los cereales y las oleaginosas. Por otro lado, existe una distribución y un mercado especializado, independiente también de la Central de Abastos, formado por los alimentos protéicos: la carne, la leche, el pollo y los huevos.

De acuerdo con los datos aportados por la investigación, Bogotá es, después de Medellín, el segundo centro de destino de los ganados transportados para sacrificio. A la capital llegan 420 mil cabezas de ganado, representando el 22 por ciento de ganado de engorde que se desplaza en el país. La mayor parte proviene de los Llanos Orientales (Yopal, Villavicencio, Puerto López) representando a su vez el 68 por ciento del total de ganado vacuno que ingresa a Bogotá. El resto proviene del Magdalena Medio, Boyacá y Tolima. En 1990 se consumieron en Bogotá 550 mil cabezas de gana-

do, que equivalen a 150 mil toneladas de carne de res con hueso. Esto equivale, a su vez, a un consumo promedio por persona de 30,34 kg de carne. El ganado bovino se sacrifica principalmente en los grandes mataderos en el centro de la ciudad (Distrital y Guadalupe) generando problemas de circulación de tráfico y dificultades sanitarias, tanto por su ubicación como por la falta de equipos de refrigeración. *El estudio plantea que la mejor localización de un nuevo matadero podría resultar en el norte de la Sabana de Bogotá, en Zipaquirá o Cajicá, antes de que el ganado gordo llegue a la ciudad.* La mayor parte de ganado porcino procede de Santander, los Llanos Orientales, Tolima y Cundinamarca. El ingreso promedio a la capital es de 2 mil cerdos diarios, que equivalen a 1.800 kg de carne porcina, cifra que se duplica en la época decembrina. Las más grandes procesadoras de embutidos se encuentran en Medellín (Rica Rondo, Zenú, Suizo y otras), aunque en Bogotá existen 18 empresas más o menos grandes y 50 empresas clandestinas más.

En cuanto a la leche, a la ciudad de Bogotá ingresan 10 millones de litros semanales, que vienen desde Boyacá y Cundinamarca (especialmente en los valles de Ubaté y Chiquinquirá), la Sabana de Bogotá y regiones aledañas. El 13 por ciento se distribuye como leche cruda al consumidor y el resto se acopia y se procesa en agroindustrias lácteas. En la Sabana de Bogotá, Cundinamarca y la Costa Atlántica se elabora queso doblecrema en grandes industrias y fábricas pequeñas. El queso campesino es fabricado en Boyacá y Cundinamarca en zonas de economía campesina y pequeñas empresas; también llegan a Bogotá 100 toneladas semanales de queso industrial para la panadería proveniente de la Costa Atlántica, Caquetá, Huila y La Dorada. El consumo promedio diario estimado de leche y sus derivados en Bogotá, es de 304 gramos diarios por persona, por debajo de los 460 gramos diarios que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar recomienda.

Ecoforest Ltda. y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR.

2000. *Inventario y diagnóstico de los recursos naturales renovables del área jurisdiccional de la CAR.* Bogotá. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR. Sin publicar.

Este trabajo constituye el principal esfuerzo por hacer un inventario detallado de los recursos naturales en la región y por evaluar su estado, disponibilidad y capacidad de uso de acuerdo con criterios basados en la sustentabilidad. El área de estudio es mucho mayor que la que nos interesa en este trabajo, pero es posible desglosar la información correspondiente a la Sabana de Bogotá y contrastar los datos producidos por este trabajo con los datos procedentes de otras fuentes, como base para el entendimiento de la relación entre necesidades de la sociedad y oferta natural. El estudio presenta una base de datos completa cuya interpretación facilita la toma de decisiones con respecto a los diferentes componentes físicos (y su interacción con las

actividades humanas) de la región. El estudio comienza con la presentación de una base de datos descriptiva de las características generales de los recursos naturales renovables: agua (superficial y subterránea), suelo, vegetación y fauna terrestre. A esta presentación sigue una descripción general de las características sociales y económicas de la región de estudio, la cual sirve como base comparativa para establecer la relación oferta-demanda y su impacto sobre el estado de los ecosistemas regionales, así como las posibilidades de gestión asociadas. *Con base en estos datos, los autores configuran lo que denominan unidades ambientales que, desde el punto de vista conceptual y metodológico, son un aporte interesante a la discusión, estudio y evaluación ecosistémica. La definición y separación de los diferentes ecosistemas regionales según su función ambiental, como prestadores de servicios ambientales, permite articular con mayor claridad la utilización humana actual de cada ecosistema local con sus posibilidades de sustentabilidad, mantenimiento, regeneración, recarga y restitución.* El trabajo termina con una serie de recomendaciones a la CAR para el manejo de los ecosistemas regionales.

A pesar de que este trabajo presenta variaciones en cuanto a la calidad de los datos y al manejo de la información en sus diferentes partes y de que, en algunos aspectos, desconoce resultados de investigaciones recientes de mucha utilidad (tales como los estudios recientes de Ingeominas sobre la tectónica de la Sabana de Bogotá, cuyos resultados transforman nuestras ideas anteriores sobre la localización, características, flujos, y calidades de las aguas subterráneas), constituye un documento fundamental como base de datos para cualquier proceso de ordenamiento, planificación y gestión regional.

Moncayo Jiménez, Édgar y otros.

1995. *Estudio prospectivo de las relaciones de Santafé de Bogotá con Cundinamarca. El futuro de la capital.* Corporación Misión Siglo XXI. Bogotá. Empresa de Licores de Cundinamarca.

Este trabajo, que formó parte de las publicaciones de la Misión Siglo XXI, es fundamental para el estudio de las relaciones entre Bogotá y la Sabana. En general, es una actualización del estudio que, bajo la dirección del profesor Gustavo Montañez, hizo el CES de la Universidad Nacional de Colombia en 1992, aunque es muy sugerente el hecho de que no se hable de la Sabana de Bogotá como una región independiente y de dinámica única, sino que se considere a Cundinamarca como región adyacente a la ciudad de Bogotá. En su primera parte, el estudio identifica los factores que han llevado al tipo actual de relaciones entre la ciudad y la región adyacente: i) reconocimiento de la existencia de una estructuración radial de la vialidad, tanto de las vías pavimentadas como de las ferrovías, las cuales fueron deficientes entre centros secundarios y terciarios desde comienzos del siglo; ii) la concentración y polarización del crecimiento económico y demográfico en Bogotá y la Sabana (concentración de actividades

económicas y administrativas) resultaron en el marginamiento progresivo de las provincias periféricas, generando una ruptura que identificó el centro como lo moderno y la periferia como lo tradicional; iii) el monopolio distrital en la prestación regional de los servicios públicos por parte de Bogotá ha generado impactos variados sobre la independencia política y económica de los municipios; iv) la concentración funcional en Bogotá y en la Sabana trajo como consecuencia la pérdida de la diversidad, calidad y cantidad de servicios ofrecida en la gran mayoría de los municipios localizados por fuera de la Sabana, lo que generó mayores condiciones de pobreza²⁶ en las zonas periféricas del departamento y, al mismo tiempo, llevó a que los municipios que muestran los índices más altos de asentamientos subnormales fueran los más cercanos a Bogotá; y v) la dependencia financiera del departamento con respecto a Bogotá y la interdependencia física y ambiental que hacen indisoluble el destino de la ciudad y la región.

El estudio hace un análisis de los factores de crecimiento demográfico y de expansión urbana, identificando dos fenómenos principales: i) la inmigración desde otros municipios, tanto de Cundinamarca como de fuera del departamento, hacia Bogotá y hacia los dos primeros anillos metropolitanos; ii) el “rebasamiento” desde Bogotá hacia otros municipios por la disminución sustancial de la oferta de espacio físico urbanizable y por las características de la demanda de vivienda en la capital, que busca espacios nuevos despreciando el centro y otros espacios tradicionales. *En lo económico, el estudio muestra un enorme desequilibrio entre la subregión central (cercana a Bogotá) y las subregiones más alejadas. La primera, una subregión urbana que concentra la producción tecnificada; el resto, de carácter rural, basado en una economía tradicional poco competitiva (con la excepción de algunos municipios hacia el suroccidente, debido a la relación con los departamentos de Tolima y Caldas). Aunque el crecimiento demográfico de la Sabana de Bogotá y la consecuente presión del uso del suelo han llevado a un acelerado y continuo proceso de ampliación de la frontera económica incorporando nuevas tierras para la producción, no se ha fortalecido de la misma manera la producción agrícola alimentaria. La adopción de cultivos modernos con tecnologías eficientes de explotación se ve obstaculizada por factores como la presión ejercida por los procesos de urbanización, suburbanización (y conurbación), el auge de la floricultura, el aumento en los costos de la tierra, la contaminación del recurso hídrico acompañada de la precaria infraestructura de riego con la que cuenta la región, y los inadecuados canales de transferencia tecnológica y de comercialización.*

No obstante, el estudio indica que la distribución del uso del suelo no ha cambiado en esencia, lo cual es muy importante al generar políticas de desarrollo integral regional. La agricultura tradicional muestra una tendencia centrífuga debido a la ne-

26. Calculada con base en indicadores referidos a la dotación de servicios públicos básicos, educación, salud, empleo, vialidad, esperanzas de vida al nacer, vivienda y tenencia de la tierra.

cesidad de estar cerca de los mercados. Por el contrario, la floricultura ha podido establecerse en toda la Sabana, sacrificando la proximidad al puerto de embarque a cambio del acceso a mejores condiciones de producción en la periferia de la Sabana. La ganadería de leche también tiende a localizarse en el tercer anillo metropolitano, mientras que la ganadería de carne se establece en la periferia de la Sabana. Mientras no se incentiven los esquemas productivos y se haga un reordenamiento más racional del uso territorio, Bogotá dependerá de la oferta de leche desde afuera de la región.

En cuanto al sector industrial, el estudio mostró que hay una muy pequeña participación del departamento dentro de las exportaciones nacionales, hasta el punto que en sectores en los cuales Colombia tiene una demostrada ventaja, Cundinamarca no registraba exportaciones. Hay un mayor peso de la agroindustria básica (agroindustria I) frente a la agroindustria II, la cual implica un grado más avanzado del proceso de elaboración de materias primas agropecuarias básicas. De 170 establecimientos detectados por el estudio en la Sabana de Bogotá, 125 se ubicaban en la zona Socha-Mosquera.

El aumento en la urbanización, sobre todo en el primer y segundo anillos metropolitanos, y el rápido aumento de asentamientos subnormales, acompañado por condiciones de pobreza en los municipios ubicados en la periferia genera presiones en la demanda de servicios públicos. Esto, a la vez, ocurre con un cambio en el uso del suelo, pues aumenta la demanda de tierras para la urbanización y con las políticas de redensificación y el incremento de los precios del suelo urbano derivada de la competencia por su uso. Con respecto a los servicios de agua potable y alcantarillado hay una situación de conflicto entre los municipios y la EAAB. El acuerdo 6 de 1990 trajo como consecuencia: i) que los ingresos por concepto de la venta de agua los percibe sólo la EAAB; ii) que los municipios deben asumir el costo de las obras de ampliación y extensión del servicio; iii) que se permite la injerencia de la Junta de Planeación Distrital sobre los planes de desarrollo de los municipios, en detrimento de la autonomía; iv) que se eliminaron los subsidios a los municipios. De tal suerte, los municipios alegan que deben enfrentar el pago de la infraestructura y no se benefician de las tarifas, cuando el agua es captada en su territorio, sin las debidas compensaciones por parte del distrito.

Un alto volumen de personas de la Sabana, y del departamento en general, acuden a los servicios de salud ofrecidos en Bogotá. El Hospital de La Samaritana, a pesar de ser un hospital de tercer nivel para Cundinamarca, atiende mayoritariamente población bogotana. La Beneficencia de Cundinamarca, tanto en Bogotá como en los establecimientos que se encuentran cerca de la capital, atiende también población de la metrópoli. Por lo tanto, es necesario regular las relaciones entre los dos ámbitos territoriales y jurisdiccionales (departamento-distrito), porque la presión de un necesitado sector poblacional bogotano se encuentra mejor atendida, en detrimento de las zonas periféricas del departamento y aun de los mismos anillos metropolitanos.

La oferta educativa se concentra en la educación primaria oficial y es poco dinámica en las zonas rurales. Quizá por esto hay un bajo nivel de analfabetismo en la región y una preeminencia de la educación primaria en los niveles de escolaridad. La entrada de la oferta privada a la educación ha generado una concentración de ésta en los centros urbanos. En los pueblos pequeños, sin crecimiento urbano, al no haber demanda no se producen ofertas de carácter privado. La demanda educativa obedece a patrones incompatibles con la demanda laboral, prevaleciendo una preferencia por carreras clásicas. En lo que se refiere a la educación secundaria, la población objetivo es fundamentalmente la bogotana, y aunque algunas universidades tengan sedes en las cercanías de Chía, su atención se dirige a la población de la metrópoli.

Para los autores, las relaciones institucionales entre Bogotá, la Sabana y Cundinamarca son evidentes en cuanto a los servicios públicos de acueductos y energía eléctrica, muy poco visibles en los servicios de salud y educación, indirectas e irregulares en régimen urbano —a causa del acuerdo 6 de 1990— y formales en el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente —a causa de la mediación de la CAR.

El estudio dedicó atención a las características de la metropolización, definiendo el fenómeno metropolitano como el proceso real de intensificación de las relaciones cotidianas entre la ciudad que actúa como núcleo central y los municipios aledaños, más allá de la simple asociación de lo metropolitano con la única figura jurídica para su administración y gestión, es decir, con las áreas metropolitanas. La forma como la legislación establece la conformación del gobierno y la administración del área metropolitana, por desgracia, expresa su orientación centralista y de dominio de la ciudad constituida como núcleo central. El estudio muestra seis de las principales formas de gestión empleadas en diferentes partes del mundo: i) *Distritos especiales con propósitos específicos*: consiste en la creación de entidades especiales con jurisdicciones y responsabilidades diferentes a las de las entidades de carácter general. No son entidades territoriales; son agencias de gestión y administración con un marco legal que les permite asegurar los recursos financieros y los esquemas organizativos especiales para operar. Su propósito es llevar a cabo programas de servicios específicos (alcantarillado, seguridad, entre otros); ii) *anexión de unidades territoriales por parte de la ciudad central*: es el esquema seguido para la conformación del Distrito Especial de Bogotá en 1954. Generalmente acarrea problemas como la pérdida de identidad y participación política de las comunidades anexadas, surgimiento de dificultades financieras para responder a la nueva situación, dificultades para adecuar nuevos esquemas organizativos y de uso del suelo, es decir, en la integración de los territorios anexados dentro de la estructura general de funcionamiento de la ciudad central; iii) *redistribución de funciones entre niveles administrativos-territoriales*: es la distribución de ciertas funciones y programas locales de un nivel administrativo inferior a otro superior. Las principales dificultades para que se abra paso este tipo de figura surgen de las resistencias de grupos políticos que tienden a perder poder al

efectuarse esta transición; iv) *formas de federación metropolitana*: exigen el establecimiento de una administración con jurisdicción sobre todo el espacio metropolitano definido previamente, pero con responsabilidades limitadas. Las entidades locales existentes continúan realizando únicamente las funciones consideradas propiamente locales; v) *alternativas extralocales*: corresponden a la acción a través de organismos nacionales sobre determinadas áreas metropolitanas para resolver problemáticas específicas; y vi) *esquemas informales, no gubernamentales*: expresados a través de las respuestas planteadas por movimientos cívicos, o algunas veces de entidades privadas, frente a los problemas metropolitanos. Es muy variable su alcance, la amplitud de sus intereses y el grado de institucionalización de este tipo de organizaciones.

Con base en la legislación vigente, el estudio evalúa las posibilidades que tendrían la acción municipal y distrital para regular las relaciones regionales dentro de un proceso metropolitano, a partir de: vivienda y urbanismo, economía, salud, educación, acueducto, alcantarillado, energía, telefonía, la acción de la CAR y la administración. Los acuerdos metropolitanos tendrían como obstáculos principales los intereses coyunturales específicos de las partes, que en Bogotá están representados por la construcción o readecuación de las vías de acceso, la adquisición de recursos hídricos del departamento, la expansión urbana, la recreación y el manejo de basuras.

El estudio propone que la conformación de un área metropolitana es la opción más viable (aunque no en el corto plazo) y la que más ventajas traería a todo nivel. Desde esta perspectiva, *los autores hacen la propuesta de organizar la Sabana, territorial, jurídica y administrativamente en tres niveles distintos: i) la provincia (Provincia Capital de Colombia), cuyo territorio y población coincidirían con la región geográfica y cultural que es la sabana, con la obligación de planear el conjunto y el manejo y la conservación de los recursos naturales; ii) la ciudad regional, compuesta por una red de las 26 cabeceras municipales, jerarquizadas por Bogotá, con la obligación de hacer la planeación urbanística y el manejo y control del proceso de urbanización; y iii) el área metropolitana, que correspondería a una aglomeración formada por el Distrito Capital y 10 municipios circunvecinos: Cajicá, Cota, Chía, Funza, La Calera, Mosquera, Soacha, Sopó, Tocancipá y Zipaquirá, ligadas por la vecindad. A este nivel, cuya existencia de hecho se asume, le correspondería la planeación sectorial y la prestación de servicios públicos. La administración de estos tres entes requeriría una organización multilateral, compartida por el departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital, los municipios sabaneros y la CAR. Para lograr este reordenamiento territorial, el estudio sugiere seguir las siguientes fases: i) el diseño de acuerdos regionales entre Bogotá y los municipios sabaneros; ii) la creación de la asociación de municipios en la forma de Provincia Capital de Colombia; iii) el establecimiento de la ciudad regional; y iv) la creación del área metropolitana de Bogotá con los municipios circunvecinos.*

Monitor Company.

1997. *Estudio de competitividad para Bogotá*. Bogotá. Fuerza Capital, Cámara de Comercio de Bogotá.

El propósito de este estudio fue el análisis del estado de competitividad de Bogotá, con miras a la identificación de los puntos prioritarios para su incremento dentro de la región, en el contexto de una visión hacia el futuro. El estudio parte de la consideración de que existe la necesidad de evaluar los resultados logrados por Bogotá, entendidos éstos como parte fundamental de cualquier marco de acción, con el objetivo de identificar los alcances y deficiencias de las políticas emprendidas. El estudio, por tanto, se remite a una evaluación de este tipo desde diferentes ángulos y con la participación de diversos actores sociales y económicos de la ciudad. El documento está compuesto por seis anexos que presentan los datos obtenidos para dicho análisis: el primer anexo, corresponde a la encuesta regional de competitividad, dirigida a conocer los modelos mentales que prevalecen. Esta encuesta fue practicada a 160 líderes bogotanos de los sectores público, privado, académico y laboral con el propósito de identificar los modelos mentales existentes sobre la competitividad. Estos modelos “constituyen el componente invisible de la competitividad” y por consiguiente, son “factores determinantes tanto para el diseño de los componentes visibles del marco para la acción como para la naturaleza de los resultados finales alcanzados en Bogotá”²⁷. Esta encuesta estuvo organizada dentro de las siguientes temáticas: Marcos y paradigmas, Mecanismos institucionales, Acciones, Siete formas de capital (capital natural, financiero y de infraestructura, cultural y de conocimiento, institucional y humano).

Después de practicada la encuesta, se agrupó en segmentos de la totalidad de la muestra, independientemente de su afiliación, a algunos de los sectores inicialmente establecidos. El análisis de esta segmentación arrojó tendencias de solución, siendo la más representativa la relacionada con el favorecimiento del libre mercado y la economía abierta, en contraposición con el modelo proteccionista. *La conclusión es que Bogotá necesita cambios en los modelos mentales de sus ciudadanos y que este cambio puede promoverse “ayudando a comunicar y propagar sus ideas (las ideas de este segmento) de manera productiva entre los demás grupos ya que es el que más se acerca al tipo de modelo que, como se ha demostrado mundialmente, está correlacionado con el logro de la competitividad”*. La solución, por tanto, radica en atacar las deficiencias de los demás segmentos, teniendo como directriz general los modelos mentales predominantes en el grupo A. La sugerencia que el estudio plantea a los cuatro segmentos resultantes

27. De acuerdo con el documento, el marco para la acción está compuesto por dos componentes: el componente invisible, es decir los paradigmas o modelos mentales, y el componente visible o los mecanismos de dirección que orientan las acciones.

está orientada hacia el reconocimiento de que “el gobierno tiene un importante papel que cumplir como facilitador en el desarrollo de una plataforma sana para la competitividad de todos”. Las prioridades identificadas para la aplicación de políticas tendientes al incremento de la competitividad fueron: *la seguridad personal, la efectividad y eficiencia de las instituciones públicas, la efectividad del sistema judicial y la infraestructura terrestre.*

El segundo anexo corresponde a la encuesta hecha a multinacionales que sirven de palanca para la conectividad. Esta encuesta fue practicada a compañías multinacionales de diversas industrias con el propósito de determinar: a) cuáles son los factores más importantes (en general) para estas compañías en el momento de evaluar las regiones como lugares de posible inversión, y b) cómo perciben las compañías multinacionales con presencia en Latinoamérica el desempeño de Bogotá en estos factores comparado con otras ciudades alrededor del mundo. La consideración básica que soporta estas cuestiones es que *las multinacionales intervienen todos los componentes del marco para la acción: los mecanismos de dirección (para la generación de acciones para su atracción) y los modelos mentales* acerca de su importancia y sus necesidades. Los temas principales de la encuesta a las multinacionales fueron: i) cuáles son los criterios de selección de una región para la inversión²⁸; ii) cómo ven las multinacionales a Bogotá con respecto a su plataforma; iii) cuáles son las diferencias entre las prioridades expresadas por los líderes y las empresas multinacionales para la ciudad.

La conclusión más importante a la que llegó el estudio es que la conectividad internacional es un elemento de mayor importancia para las empresas que pretenden establecer una sede regional en la ciudad que para las que quieren establecer un centro manufacturero. *Esta situación requiere, de acuerdo con los resultados obtenidos, de la infraestructura de telecomunicaciones y de la infraestructura aeroportuaria como características claves y prioritarias para la conexión de la sede regional con las demás filiales.* La encuesta arrojó además resultados acerca del desempeño de Bogotá con relación a la conectividad, siendo “su habilidad para proveer recurso humano de alta calidad” el principal punto a favor y “su inhabilidad para proporcionar una alta calidad de vida para sus ciudadanos y residentes”, su mayor desventaja.

El tomo 2 tiene otro grupo de anexos que analizan el vínculo entre la plataforma regional en el desempeño de Bogotá y *una muestra de los diamantes sectoriales (el sector informal, la educación superior y el sector cuero)*. El sector informal es considerado, desde la perspectiva de este estudio, como uno de los grandes problemas para la competitividad. La característica principal de esta visión es la consideración de que la única vía posible está en el ingreso del sector dentro de la economía formal, asegurando un incremento en la calidad de vida y en la conectividad con la economía global.

28. Por lo general, se basan en los deseos de las multinacionales para establecer una sede regional o un centro manufacturero.

La informalidad es vista entonces como “una mentalidad opuesta al compromiso cívico” que nos acerca más a un estado competitivo. Las soluciones planteadas por el estudio se orientan hacia facilitar y atraer la atención sobre estos procesos de inserción “a través de la reducción de los trámites de formalización y registro de nuevas compañías y de la provisión de exenciones tributarias y de facilidades crediticias por un tiempo determinado y limitado al inicio de la formalización de una compañía”. Dentro de esta visión se presupone que el sector de la economía informal es un agente patológico y que, como tal, su erradicación debe ser la prioridad inmediata. No obstante, este punto se encuentra sobre la base de discusiones mucho más globales que involucran otro tipo de consideraciones relacionadas con la validez del concepto de competitividad.

De acuerdo con el estudio, Bogotá “ha desarrollado una capacidad importante en cuanto a la educación superior y principalmente a nivel de educación privada”. Sin embargo, la propuesta planteada por Monitor es que es necesario crear nuevos mecanismos para el mejoramiento del sector en cuanto a la calidad de vida, la conectividad y el compromiso cívico. El estudio recomienda trabajar (a nivel individual) sobre la poca creación de cultura empresarial, la calidad variable en la educación del recurso humano, la conectividad mundial, la investigación incipiente e insuficiente y la poca generación de tecnología aplicada.

Ante el descenso en la productividad de la industria del cuero, el documento sugiere varios mecanismos para motivar la competitividad de esta industria. Este estancamiento de la economía del cuero responde –de acuerdo con el estudio– a la escasez de posibilidades de inversión en tecnología, producto de la incapacidad de la ciudad para facilitar el acceso a capital financiero. La deficiencia de la infraestructura (servicios públicos y transporte), de las instituciones para la agilización de los procesos de planeación a largo plazo, así como la falta de conocimiento sofisticado en el diseño del cuero, son las mayores deficiencias que presenta esta industria, y a su vez constituyen los puntos prioritarios para la generación de estrategias que reactiven el sector.

Hasta aquí, la evaluación del marco de acción y la identificación de prioridades para la resolución de problemas específicos relacionados con el aumento de la competitividad de la economía regional han sido dirigidas desde una perspectiva que asume la productividad como el motor para el aumento de los niveles de calidad de vida. Sin embargo, es evidente que esta perspectiva responde a las determinaciones que dicta la dinámica del mercado mundial, y que ellas no necesariamente se traducen en un verdadero campo abierto de posibilidades para el ingreso de todos los sectores de la población y de la economía regional para participar competitivamente en la industria. La competitividad, desde otro punto de vista, no genera un marco más amplio de oportunidades para la producción; por el contrario, restringe los mecanismos de participación en el mercado, dejando por fuera sectores que podrían eventualmente desarrollar otro tipo de economías igualmente productivas pero orientadas hacia la

redistribución. La solución, como se ha planteado desde hace ya varias décadas, debe partir de políticas concretas promovidas por el gobierno local y por el Estado, políticas que desde la ley amparen su consolidación y posibiliten otros mecanismos para incentivar la productividad y la conectividad con la economía global.

Insertar a Bogotá dentro de una estructura competitiva requiere ante todo equilibrar los pesos diferenciales de los sectores productivos, ensanchando las posibilidades de participación. El estudio se concentra en la ciudad de Bogotá, haciendo menciones constantes a “la región”, pero sin definir cuál esa región, cómo interactúa con la ciudad, ni hacer propuestas concretas sobre la vinculación regional a la “competitividad”. No es suficiente recavar datos sobre producción dentro de los límites de la ciudad; los crecientes procesos de interacción entre Bogotá y los municipios de la Sabana, por lo menos en relación con la generación de nuevas industrias y la incipiente descentralización de este sector, deberían ser tenidos en cuenta. Grandes industrias y empresas de pequeña producción están surgiendo a la par con sectores informales y centros educativos que comienzan a suplir las demandas de la región y de segmentos de la población bogotana que migra hacia los municipios.

Montañez, Gustavo, Óscar Arcila y Juan Carlos Pacheco.

1992. *¿Hacia dónde va la Sabana de Bogotá? Modernización, conflicto, ambiente y sociedad*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia - Centro de Estudios Sociales, CES y Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Este es, sin duda, el trabajo más importante realizado sobre la región, el cual ha servido de base para los estudios posteriores, a pesar de que muchos de ellos no hacen los reconocimientos debidos. La delimitación de la Sabana de Bogotá fue hecha sobre la base de su adscripción a la cuenca alta del río Bogotá, con una extensión de 425.000 hectáreas. Esta zona es el asiento de 26 municipios y de una parte considerable del Distrito Capital. La Sabana alberga 83.340 hectáreas del Distrito Capital (54 por ciento de su territorio), así como el territorio total de 17 municipios y parte de otros 9 que se localizan en los bordes y se extienden mucho más allá de la divisoria de aguas correspondiente a la cuenca del río Bogotá, pero sus cabeceras municipales se encuentran localizadas sobre la Sabana. De la superficie total: i) 137.621 hectáreas corresponden a suelos planos; ii) 6.661 hectáreas a espejos de agua, que incluyen represas y lagunas; y iii) 281.588 están en suelos de ladera sobre los flancos de la Sabana.

Uno de los objetivos importantes del estudio fue el de identificar los espacios funcionales dentro de la Sabana. La hipótesis que orientó el trabajo consistió en la aseveración de que se estaba desarrollando un proceso intenso de urbanización y modernización en la Sabana, el cual no era homogéneo sino diferenciado en sus sentidos espacial, cultural y social. Por tal razón, los autores decidieron tomar criterios

funcionales para la identificación de subregiones dentro de la Sabana, y hacer un análisis factorial para el establecimiento de la heterogeneidad intermunicipal. El estudio basa su interpretación de la situación social, cultural, económica y política de las relaciones entre la Sabana y la ciudad de Bogotá en la definición de cuatro anillos metropolitanos, determinados a partir del criterio de contigüidad con la capital. El análisis también considera la estructuración radial de la vialidad y las comunicaciones, convergente en el Distrito Capital, la cual se mantiene desde la Colonia, como producto de la confluencia de factores geográficos, económicos y administrativos.

Las áreas funcionales fueron establecidas mediante la jerarquización de las cabeceras municipales según el tamaño de su población y el ordenamiento de sus funciones según la frecuencia de su oferta en esos centros. Luego, para cada cabecera municipal, se indicó la presencia o ausencia de cada una de las funciones. Por último, se totalizó el número de funciones para cada centro urbano, con lo cual se identificó la jerarquía funcional de cada centro de la Sabana, encontrando en su orden a Bogotá, Zipaquirá, Facatativá, Soacha, Chocontá, Funza, Chía, Madrid, Cajicá y Subachoque. No obstante, con los datos disponibles, sumados a los niveles de accesibilidad, se elaboró luego una matriz de interacciones potenciales entre los centros urbanos de la Sabana²⁹, lo cual dio como resultado el siguiente orden: i) Bogotá; ii) Soacha; iii) Funza; iv) Madrid; v) Zipaquirá; vi) Facatativá; vii) Chía; viii) Mosquera; ix) Sibaté; y x) La Calera.

Para medir el grado de homogeneidad/heterogeneidad de los municipios alrededor de Bogotá, los autores desarrollaron un análisis factorial de 24 variables, logrando caracterizar grandes diferencias intermunicipales a partir de unas cuantas de esas variables, las cuales se relacionan con los procesos de urbanización³⁰. El análisis de homogeneidad/heterogeneidad mostró que, en general, hay heterogeneidad, con una tendencia homogeneizadora en los anillos exteriores, lo cual se explica por el hecho de que la ruralidad aumenta en la medida en que los anillos están más distantes de Bogotá. Esto demuestra que la urbanización es un factor dependiente de la cercanía a Bogotá. No obstante, hay municipios en los anillos más cercanos a la ciudad, cuyos índices de ruralidad son muy altos. Entre éstos se destacan Cota y Bojacá, y un poco más distantes Guatavita, Guasca, Subachoque, Villapinzón y Chocontá. A la vez, los municipios con los mayores índices de urbanización son Mosquera, en el primer ani-

29. Se partió del supuesto teórico de que la interacción de dos centros urbanos es directamente proporcional al tamaño poblacional de esos centros e inversamente proporcional al cuadrado de la distancia entre ellos. Según este modelo de gravedad, habrá mayor intensidad de flujos de personas, bienes y servicios entre dos centros urbanos en la medida en que el tamaño de éstos sea más grande. Por el contrario, esta intensidad de flujos disminuirá cuando la distancia entre los centros sea mayor.

30. La primera de ellas es el porcentaje de asistencia escolar en niños de 5 a 9 años; la segunda es el índice de calidad de vida; la tercera se refiere al porcentaje de empleo informal en la PEA; la cuarta mide el porcentaje de personas con educación secundaria; la quinta es la medición del índice de necesidades básicas insatisfechas y la sexta variable es la tasa de desempleo.

llo; Tabío, Cajicá y Sopó, en el segundo; Facatativá y Zipaquirá, en el tercero; Cogua, Nemocón y Sesquilé, en la periferia. El estudio muestra que los principales componentes de heterogeneidad entre los municipios, los cuales explican el 76 por ciento de la variación son, en orden jerárquico: i) calidad de vida y urbanización; ii) estructura ocupacional; iii) subnormalidad y crecimiento poblacional; iv) superficie cultivada en flores, junto con los suelos aptos para la agricultura. Esto implica que, si bien los procesos de urbanización y modernización en la Sabana son predominantes, se desarrollan de manera diferenciada en los distintos municipios, lo cual debe ser atendido por las instituciones del Estado al momento de diseñar sus respectivos programas en la región.

El estudio llamó la atención sobre el acelerado proceso de crecimiento de algunos de los municipios de la Sabana como producto de las migraciones desde Bogotá. Es interesante observar cómo en el período entre 1973 y 1985 ocurrió un repoblamiento del campo en varios de los municipios sabaneros, los cuales habían perdido población rural entre 1964 y 1973. Este proceso fue interpretado como el producto de la suburbanización de las zonas rurales, debido: i) al crecimiento de la floricultura en la Sabana, el cual trae como consecuencia una suburbanización precaria; y ii) al “re-bosamiento” de Bogotá, que trae como consecuencia una suburbanización suntuosa. El trabajo estima que el desbordamiento de Bogotá sobre la Sabana se refuerza cada día más y “amenaza con devorar más y más tierra de alta potencialidad agropecuaria, no sólo debido a la urbanización física sino por la creciente función especuladora de la posesión de la tierra”.

Uno de los aspectos analíticos más interesante de este trabajo, repetido en estudios posteriores, es el relacionado con los variados procesos de suburbanización de la Sabana. Además de hacer una profundización en los procesos mencionados arriba, los autores consideran el impacto de los corredores industriales y comerciales que surgen a lo largo de los ejes viales, y la aparición de espacios suburbanos especializados en servicios de educación privada secundaria y superior orientados a perfiles de usuarios definidos por sus altos ingresos y aspiraciones de elite. El estudio muestra que los nuevos usos del suelo, además de modificar la estructura de usos precedente, ha ocasionado un aumento desmedido de los costos del suelo a lo largo de los ejes viales, con varias consecuencias: i) sustracción de áreas de alto valor agrícola y ambiental; ii) contribución a la fragmentación de la propiedad; y iii) incremento notable de los precios del suelo, incluso en áreas de muy bajo potencial productivo, como ocurre en varios casos sobre los cerros orientales.

En los capítulos posteriores, el trabajo de Montañez y sus colegas describe con gran detalle aspectos tales como: i) la oferta ambiental y la base productiva de la Sabana, centrando su interés en la calidad de los suelos, la disponibilidad y uso del agua; ii) la estructura de la propiedad rural, actividad agropecuaria, la ganadería y los procesos de transformación de áreas boscosas en praderas; iii) las características regionales

del sector industrial; iv) la evolución del empleo industrial; v) la planificación regional, administración y alternativas institucionales en la Sabana de Bogotá; vi) la familia y el cambio cultural; y vii) las tendencias generales en la Sabana de Bogotá. El último capítulo es muy interesante puesto que los autores construyen un escenario prospectivo para el año 2000, con base en las tendencias identificadas en su trabajo. Entre otras cosas, la interpretación de los factores económicos y del peso de la relación entre capital y modelos neoliberales de gobierno, que no han sido repetidas en los trabajos posteriores que sí tomaron las conclusiones parciales del estudio, explican con suficiencia el carácter de las tendencias. Las características de este escenario han resultado muy acertadas, si se evalúan sus propuestas con la realidad actual.

Entre las conclusiones del estudio se destaca la evidencia de que la Sabana de Bogotá es uno de los espacios del país más apetecidos por el capital, debido a que la región presenta una serie de ventajas para su reproducción que no existen en otras regiones de Colombia. La Sabana de Bogotá aparece como un escenario de enconada competencia por el uso del espacio físico y de los recursos naturales. Los autores resaltan que no se construye en la región un modelo de desarrollo económico que sea equilibrado, distributivo y democrático sino que, por el contrario, la implantación de la ortodoxia neoliberal refuerza la tendencia de concentración y exclusión, que no es capaz de generar ni de distribuir los recursos suficientes para suplir las necesidades sociales y vitales de amplios sectores de la población. Por lo tanto, el surgimiento de grandes desequilibrios socioeconómicos entre las capas sociales y entre las distintas subregiones de la Sabana será el producto final de las tendencias actuales, alimentadas por la llegada a la región de nuevos flujos de capital.

Para Montañez y sus colegas, el evidente desfase entre los logros del subsistema económico y los logros del subsistema social (salvo en el caso de las elites de la región) continuará avanzando, haciendo imposible que amplios sectores de la sociedad puedan integrarse a la economía formal. Los autores proponen el escenario para el año 2000, indicando que:

...el más probable escenario general que se prevé para la Sabana de Bogotá del año 2000 es la profundización del principal proceso que se ha venido desarrollando hasta ahora en su interior: una modernización con elementos muy precarios de modernidad. En efecto, a medida que el capitalismo se consolida como eje del cambio económico e ideológico y como expectativa de estabilidad social y política, surgen nuevos factores de tensión y de conflicto social que expresan un incremento generalizado de las diferencias sociales en términos de calidad de vida y oportunidades de acceso a los beneficios del crecimiento económico. Esta tendencia se reforzará con el desmonte acelerado del Estado interventor que había logrado mantenerse en el país...

El espacio sabanero se continúa perfilando hacia el futuro como una región de rápido cambio, profundamente influida por la capital, con notable urbanización física,

demográfica, social y cultural; avance significativo de la floricultura y otras actividades agrícolas orientadas al mercado internacional; desplazamiento de la mano de obra campesina tradicional y una recomposición social del campo; creciente tercerización económica formal e informal; superposición cada vez mayor de lo urbano sobre lo rural; incremento de los niveles de diferenciación social y simbólica; deterioro acelerado de la oferta ambiental y de la base productiva y crecimiento industrial problemático, enfrentado a la competencia internacional y carente de una adecuada infraestructura tecnológica, investigativa y laboral (pp. 253-254).

Sociedad Geográfica de Colombia - Academia de Ciencias Geográficas y Gobernación de Cundinamarca.

2000. *Cuenca alta del río Bogotá. Plan de Ordenamiento Territorial. Descripción - Diagnóstico - Prospección regional*. Tomo III. Sector servicios públicos, vías y transporte. Capítulo 1. Servicios Públicos. s.p.

Este trabajo se encuentra en proceso. El informe preliminar está compuesto por datos separados en seis volúmenes, de los cuales sólo estamos comentando uno que, consideramos, presenta los datos de mayor interés para una visión regional del uso y administración de los recursos. En este volumen hay información, recolectada en los municipios, sobre la prestación de los servicios públicos, incluyendo acueducto y alcantarillado, basuras, energía eléctrica, gas natural, telefonía, mataderos, e infraestructura en salud y educación, con un mayor nivel de detalle en los dos primeros temas. Las fuentes para la recolección de la información son encuestas realizadas a funcionarios municipales pertenecientes a instituciones relacionadas con cada uno de los temas (Planeación, administración municipal, empresas de acueducto y alcantarillado, entre otros). Para facilitar la recolección y el análisis de los datos, los investigadores dividieron los municipios de la cuenca alta del río Bogotá (27 en total) en tres zonas: i) *zona nororiente*: Chocontá, Gachancipá, Guasca, Guatavita, La Calera, Sesquilé, Suesca, Tocancipá y Villapinzón; ii) *zona centro*: Cajicá, Cogua, Cota, Chía, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo y Zipaquirá; y iii) *zona suroccidente*: Bojacá, El Rosal, Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Subachoque.

Acueductos: Los datos indican que varios municipios no cuentan con este servicio dentro de su perímetro sanitario³¹ (con excepción de la zona suroccidente). Sin embargo, en algunos municipios, debido al crecimiento desordenado y la falta de planificación, los servicios sobrepasan el límite establecido. Fuera de las cabeceras municipales, una mínima parte de otros núcleos poblados fuera del casco urbano (barrios en una zona urbana anexa o asentamientos espontáneos dentro de la zona rural), cuentan con la delimitación del perímetro sanitario, lo cual disminuye el

31. Delimita el área dentro de la cual se prestan los servicios públicos, principalmente los de acueducto y alcantarillado.

control de la expansión urbana. Es difícil medir el cubrimiento del servicio, pues el número de usuarios es el que constituye la unidad de evaluación utilizada por las empresas de acueducto y alcantarillado. De acuerdo con los datos recolectados, el 70 por ciento de los municipios considera que tiene un déficit del 0 por ciento. El déficit más alto lo presentan Sesquilé (30 por ciento) y Tocancipá (24 por ciento).

La mayoría de los municipios se abastecen con agua de fuentes superficiales o de la EAAB, con una pequeña proporción que se abastece de pozos profundos (en las zonas centro y suroccidente) que, hasta el momento, la mayoría considera suficientes. Para el futuro, los municipios de la zona suroccidental, que contemplan una expansión en la extracción (exceptuando a Sibaté, Soacha y Subachoque), planean extraer el agua necesaria de pozos profundos. En la zona centro se proyecta la realización de un acueducto regional o bien la extracción de pozos profundos. La mitad de los municipios de la zona nororiental están contemplando una expansión, proyectando como fuentes de abastecimiento aguas superficiales locales. Los costos de producción y venta son variables, pero en términos generales, el agua producida por la EAAB es más costosa que la producida en el propio municipio. Esta diferencia de precios genera, por parte de los municipios, un mayor interés en la búsqueda de fuentes propias de suministro. El tratamiento de las aguas depende de las fuentes de abastecimiento, es decir, existen municipios con plantas propias, otros que dependen de las plantas de potabilización de la EAAB (10 en total), y otros que mezclan el efluente de sus propias plantas con el agua proveniente de las plantas de la EAAB.

Para el sector rural no hay datos exactos, puesto que los funcionarios carecen de conocimiento sobre la existencia de los acueductos que son manejados autónomamente por las juntas de acción comunal. En la zona de estudio se reportaron 356 acueductos veredales. Las fuentes más utilizadas en las veredas son las quebradas, seguidas por pozos y nacederos, de los cuales se extrae el líquido sin someterlo a un proceso de potabilización en ningún caso.

Alcantarillado: Los alcantarillados de los cascos urbanos, salvo el de Funza, se caracterizan por ser combinados (mezcla de aguas lluvias y de aguas negras). Mosquera y Soacha están construyendo redes separadas de aguas lluvias y aguas negras en los proyectos nuevos. En relación con el cubrimiento, la unidad utilizada es también, al igual que para el acueducto, el número de usuarios. El número total de usuarios de acueducto fue de 87.064, y el de alcantarillado 124.026 (en toda la cuenca). Esta situación es contradictoria con las tendencias generales donde usualmente los usuarios de acueducto son mayores que los de alcantarillado, y puede deberse a que los funcionarios de los municipios desconocen a ciencia cierta el número de usuarios de acueducto. La disposición de aguas residuales se hace, en la mayoría de los casos (13 municipios) en lagunas de oxidación impulsadas por la CAR. Ocho municipios carecen de sistema de tratamiento de aguas, contribuyendo a la problemática general de la contaminación de los cuerpos de agua, y seis municipios tienen un sistema con base en lodos activados (aireación artificial).

En la zona rural, la situación es variable: los municipios de la zona suroriental disponen sus aguas residuales en pozos sépticos superficiales; los municipios de la zona central en pozos sépticos y fuentes de aguas superficiales (río Bogotá, río Frío, río Teusacá, y quebradas); la mayoría de los municipios de la zona suroccidental disponen sus aguas servidas en fuentes superficiales (laguna Juncal, río Subachoque, ciénaga de La Chucua, río Subachoque, el Muña y río Bogotá), unos pocos utilizan plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), y en Subachoque se usan lagunas de oxidación.

Energía eléctrica: El cubrimiento del servicio de energía eléctrica está a cargo de Codensa en 26 municipios y de la Empresa de Energía de Cundinamarca en Facatativá. La información sobre el servicio se encuentra centralizada en Bogotá y es de difícil acceso, por lo cual no se pudieron obtener estadísticas precisas. No hay proyectos de expansión, y existe un cubrimiento total del área urbana, con un buen estado de la red en general, y con prestación del servicio durante las 24 horas (excepto cuando hay cortes de energía). En el área rural, la prestación del servicio depende de la distancia a las redes. Es decir, hay un mayor cubrimiento de las áreas veredales cercanas a los centros urbanos. Para la expansión del servicio, la comunidad debe proponer un proyecto a entes financiadores (Fondo Nacional de Regalías, Gobernación de Cundinamarca, entre otros) para tender la red, que la empresa de energía correspondiente empieza a operar.

El servicio de gas natural es escaso en los municipios. En Cajicá y Chía hay redes instaladas pero sin prestación del servicio, mientras que en Sopó y Zipaquirá está aprobado el proyecto pero sin haber sido ejecutado. El resto de los municipios no cuentan con servicio.

Telefonía: La información sobre este servicio también se encuentra centralizada en Bogotá, debido a que el servicio es prestado, tanto a nivel urbano como rural, por Telecom, con excepción de Soacha, Sibaté y La Calera, donde funciona la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB). En La Calera también se encuentra Telealca. El servicio para el área rural de los municipios de Madrid, Funza, Mosquera, Subachoque y El Rosal es prestado por una empresa independiente llamada Teleocsa. La cobertura se presenta de manera similar a la energía. Es decir, las veredas más cercanas a las cabeceras municipales cuentan con servicio de telefonía, y las viviendas alejadas carecen de él. Para solucionar los problemas de cobertura, principalmente en la zona rural, las comunidades han buscado servicios de radiotelefonía o teléfono celular.

Basuras: El servicio de recolección en las zonas urbanas es prestado por la administración municipal o por parte de una empresa de servicios públicos. Veinte municipios disponen sus basuras en el botadero de Mondoñedo; existe relleno sanitario en Nemocón y Chocontá, y cinco municipios utilizan la planta de tratamiento de residuos sólidos localizada en Guatavita. La cantidad total de basuras recolectada por semana en la región es de 1.003 toneladas a la semana, de las cuales el 22 por

ciento corresponde a Soacha. Los principales inconvenientes del botadero de Mondoñedo³² son: 1) su condición de botadero a cielo abierto con poco control tanto de lixiviados como de vectores; 2) no cumple con parámetros ambientales mínimos; y 3) no hay aprovechamiento ni reciclaje de los residuos. En el 33 por ciento de los municipios³³, la recolección y disposición final de residuos peligrosos (provenientes de los centros de salud) no es separada. Tan sólo 15 municipios utilizan el incinerador de los hospitales, mientras que 11 municipios los disponen en el botadero. En el caso de Soacha, sus residuos son manejados por la empresa Ciudad Limpia.

En las zonas rurales las condiciones son similares a las presentadas con el resto de los servicios. Es decir, la recolección en las zonas que se encuentran cerca al casco urbano y son accesibles a los vehículos se realiza directamente. En el resto de las áreas rurales, las basuras son quemadas, enterradas o botadas en lotes. Gachancipá es el único municipio que envía estos desechos a la planta de tratamiento de residuos sólidos.

Matadero: Todos los municipios cuentan con un matadero local cuyo control se realiza por medio de un inspector de higiene. Los sacrificios son de bovinos y porcinos. Sin embargo, en las visitas realizadas se estableció que las condiciones de higiene no son las apropiadas, debido a los olores ofensivos que emanan y a la proliferación de insectos producto de un mal lavado. Los residuos, tanto sólidos como líquidos, son comercializados para la fabricación de otros productos (excepto en Subachoque, donde lo único que se vende son los cuernos y se entierra lo demás). Las aguas de lavado van a los alcantarillados, con sus consecuencias contaminantes.

Equipamientos de Servicio Público Social: Este tópico incluye parques, instalaciones deportivas, cementerios, escuelas y cárceles. La recolección de esta información se dificultó porque los municipios no cuentan con un inventario de estas instalaciones. Cada municipio tiene su propio cementerio. Sin embargo, no se pudo hablar con los párrocos para determinar la capacidad ni su nivel de ocupación. Con respecto a las cárceles se observó que su disponibilidad varía de acuerdo con el tamaño de los municipios, ya que sólo cuentan con infraestructura carcelaria los municipios más grandes (Zipaquirá, Facatativá y Soacha), mientras que en los demás municipios la cárcel se encuentra dentro de la estación de policía o en la alcaldía.

La evaluación de la infraestructura de salud se realizó a partir de un inventario de las instituciones prestadoras de salud. En Soacha existe una diferencia entre la cantidad de instituciones citada en el Plan de Ordenamiento Territorial y la correspondiente al número reportado por la Secretaría de Salud, lo que indica, una vez más, el desconocimiento local de los funcionarios y la desconexión entre los diferentes niveles de la administración municipal. En total existen seis instituciones en el área

32. Establecidos también a partir de encuestas realizadas a funcionarios de las Empresas de Recolección de Basuras

33. Sibaté, Cajicá, Tenjo, Zipaquirá, Guasca, La Calera, Suesca, Tocancipá y Villapinzón

rural y 36 en el área urbana. Los principales requerimientos reportados son los de ampliar la planta física, mejorar las instalaciones e incrementar la dotación de equipos.

La evaluación de la infraestructura a nivel de educación también se hizo mediante la elaboración de un inventario de instituciones. En el área urbana, la mayor cantidad de establecimientos educativos los tiene Soacha (103), seguido de Zipaquirá (56) y Facatativá (20). La infraestructura es calificada, en general, como buena, aunque no hay conocimiento de las condiciones de la infraestructura de salud en las instituciones educativas. Los principales requerimientos manifestados por los funcionarios de las secretarías de salud son los de ampliar la infraestructura, mejorar las instalaciones y equipamientos (ayudas audiovisuales y bibliotecas, entre otros).

Como se observa en la descripción, este documento presenta un informe sobre la prestación de los servicios públicos que puede ser muy útil para tener una visión panorámica de la situación de los municipios de la Sabana. A la vez, muestra las dificultades existentes para recolectar información sobre estos aspectos, hasta el punto de tener que acudir como informantes a los empleados de las diversas empresas e instituciones prestadoras de servicios y no a los registros directos de las mismas (puesto que, en muchas ocasiones, son imprecisos). Sin embargo, el hecho de que las fuentes se circunscriban a la información que puedan poseer estos funcionarios puede sesgar los contenidos u orientar las respuestas hacia la percepción o intereses que tengan de los problemas. Por otro lado, más allá de la presentación de los datos, no se plantean en este documento análisis de las condiciones de la prestación de los servicios públicos en los municipios de la cuenca alta del río Bogotá, ni posibilidades institucionales o comunitarias para la solución de los problemas que se presentan.

TEA Ltda - Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-ESP.

1999. *Actualización de la proyección de la demanda de agua para Santafé de Bogotá*. Producto No. 7. Informe ejecutivo. Informe preliminar.

Este documento ha sido fundamental para la preparación del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital. El estudio se concentra en la ciudad de Bogotá, y no contempla el hecho fundamental de que el abastecimiento de agua se hace por fuera de los límites del Distrito Capital. El manejo de la información sobre la base de la venta de agua en bloque impide la medición de comportamientos individuales de los municipios asociados. Aunque se presentan algunos datos sobre consumos locales, no se puede separar la información para cada municipio, ni se pueden conocer las relaciones institucionales que operan en la comercialización.

Una de las debilidades del trabajo de TEA es que no hace un análisis regional, a pesar de que la EAAB presta el servicio a 10 municipios y se hacen ampliaciones para llevar el servicio a tres más. No obstante, el estudio presenta datos sobre cálculos de consumo y proyecciones. En la medida en que el consumo ha decaído de manera

importante en la ciudad, gracias a los programas emprendidos durante la administración Mockus-Bromberg, la EAAB ha debido pensar en ampliar sus mercados, para lo cual está considerando conservar y ampliar el monopolio en la prestación del servicio a los municipios de la Sabana. Los municipios que reciben el agua son: Soacha, Chía, Cajicá, Sopó, Tocancipá, Gachancipá, La Calera, Funza, Mosquera y Madrid, y dentro de poco se integrarán Zipaquirá, Cota y Facatativá. Como es conocido, los municipios de Soacha, Zipaquirá y Facatativá constituyen las más grandes concentraciones de población en la región³⁴. El estudio estima que para el futuro inmediato el abastecimiento de Chía, Cajicá y Sopó estará a cargo de la EAAB, mientras que en La Calera, Funza, Madrid, Mosquera y Soacha, la EAAB incrementará su cobertura hasta alcanzar el ciento por ciento en el año 2005. Tocancipá y Gachancipá serían servidas en su totalidad por la Empresa en el año 2010, Cota en 2015 y Zipaquirá en 2020. En el trabajo se calcula la demanda de agua en los municipios, ajustada por el índice de pérdidas, la cual representa la compra de agua en bloque de los municipios al sistema Bogotá. La demanda de los municipios al sistema Bogotá difiere de la demanda facturada por la Empresa a estos municipios, porque incluye el agua que se dejó de cobrar por subregistro en los municipios de Funza, Madrid y Mosquera; en consecuencia equivale a la demanda base de los municipios.

Este trabajo es básico para estudiar la demanda de agua en la ciudad de Bogotá. Actualiza los datos producidos por estudios anteriores (Ingetec) y permite conocer algunos de los planes de expansión de la EAAB en el mediano plazo. No obstante, aunque las proyecciones de población y demanda parecen estar ajustadas a los datos disponibles, la base de esos datos es el censo de 1993. Por tal razón, la capacidad predictiva de este estudio está limitada por su imposibilidad para considerar las transformaciones ocurridas en los últimos ocho años tanto en el tamaño, como en la composición de la población de la ciudad y de la región. De tal suerte, los datos de TEA deben considerarse como una guía, un escenario posible, que contempla las más altas tasas de crecimiento de la población y, por tanto, de la demanda.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado

1997. *El agua en la historia de una ciudad*. Bogotá: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

El tema de este trabajo es la historia del abastecimiento, distribución y desecho del agua en Bogotá. El estudio se inicia con la historia del agua desde la fundación de la ciudad hasta nuestros días, concentrándose en la historia de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, y en la historia de los mayores proyectos que ella ha acometido. Aun-

34. Soacha posee el 38% de la población, Zipaquirá el 11,4% y Facatativá el 11,3%. Entre los tres tienen más del 60% de la población del conjunto de municipios.

que el abastecimiento de agua para Bogotá es un tema que debe considerarse a partir de sus implicaciones regionales, la historia de la construcción de las obras para la captación, transporte y distribución del agua constituye un modelo interesante de estudiar sobre la mentalidad centralista de la prestación de servicios públicos y sobre la generación de los mayores conflictos entre la ciudad de Bogotá y su región adyacente.

El trabajo muestra la evolución en la demanda de agua de la ciudad, y cómo va siendo superada la capacidad de abastecimiento de las diferentes fuentes a su alrededor. Al principio la ciudad tomaba el agua de las corrientes que bajan de los cerros orientales, en primera instancia de los ríos San Agustín y San Francisco, para luego acudir a fuentes un poco más alejadas como el río Fucha y el Arzobispo. En el primer tercio del siglo XX, debido al rápido crecimiento de la población, se buscó una fuente aún más alejada, en la zona del río Tunjuelito y se construyeron los embalses de La Regadera y Chisacá, cuyas aguas fueron tratadas en la planta de Vitelma, inaugurada en 1938. Esta planta abastece actualmente a las zonas central y parte de la suroccidental de Bogotá, representando el 5 por ciento del agua consumida en la ciudad. Parte de Bogotá aún se abastece del agua proveniente de sus cerros orientales, como es el caso del Centro Internacional, que se abastece del río San Francisco a través de la planta de San Diego, inaugurada en 1949.

Para entonces ya se preveía la utilización del río Bogotá como fuente con mucha mayor capacidad que la de los embalses de La Regadera y Chisacá. En 1959 se inauguró el sistema Tibitó cuya bocatoma se encuentra sobre el río Bogotá en cercanías de Zipaquirá. La regulación del cauce en la bocatoma se logró con los embalses de Neusa, Sisga y Tominé. Este sistema se provee también de las aguas del río Teusacá. “Hasta 1985, año en que entró a operar el sistema Chingaza, la planta de Tibitó suministró agua para el 85 por ciento de los 4’200.000 habitantes de Bogotá en esa época. En la actualidad Tibitó produce solamente el 15 por ciento del agua que se consume en la ciudad”. Después de Tibitó, la búsqueda de provisión de agua se volcó sobre la cuenca de los Llanos Orientales, para lo que se evaluaron lugares como Sumapaz y Chingaza. La inclusión de la región del Sumapaz en el Distrito Especial de Bogotá en 1954 se debió a sus posibilidades como proveedor de gran cantidad de agua, antes de que se estudiara la región de Chingaza. El sistema Chingaza se abastece de aguas de los ríos Chuza, Blanco y Guatiquía, y recientemente, con el embalse de San Rafael, de parte de las aguas de la cuenca del río Teusacá. Con este sistema se garantiza el abastecimiento de agua potable para Bogotá hasta aproximadamente el año 2015. En el presente se encuentra en marcha el proyecto Santafé I, que incluye la ampliación de la planta Wiesner (que trata las aguas del sistema Chingaza), la construcción de la planta El Dorado para abastecer de agua tratada las zonas de Usme y Ciudad Bolívar, la construcción de un interceptor sobre el río Bogotá entre el puente El Común y la desembocadura del río Salitre y una red de alcantarillado que busca aumentar la capacidad hidráulica de los ríos Torca, Salitre, Fucha, Tunjuelo y Bogotá, así como eliminar las inundaciones en la zona del Tintal.

La utilización del agua no es tan sólo para el consumo humano. La agricultura y la industria requieren grandes cantidades de líquido que es necesario considerar en cualquier proyecto de desarrollo agrícola o industrial regional. En este estudio no se consideró el agua necesaria para el “desarrollo industrial”, mientras que se le dio una breve atención al agua para el riego de los cultivos de la Sabana. El agua de la cuenca del río Bogotá atiende la demanda del Distrito Capital y las demás poblaciones que atiende la EAAB, y a otros cultivos de la región. Aunque existe una oferta compuesta por los embalses de Neusa, Sisga, Tominé, Chuza y San Rafael, ella atiende casi en su totalidad a la capital en detrimento de las necesidades agrarias. “Cada día es más precario el futuro del agua para riego en la Sabana. El consumo de la ciudad hará que el caudal disponible para riego se reduzca de 9,5 metros cúbicos por segundo a 6,5 m³/s en el año 2000 y a 4,5 m³/s en 2005. En 2000 la demanda mínima será de 8,6 m³/s”. Gracias a la crónica escasez de aguas superficiales para riego, se ha optado por utilizar pozos profundos, pero éstos provocan descensos en el agua subterránea, generando disminución sensible de la disponibilidad total de agua para el futuro y, a su vez, causando el hundimiento de terrenos en donde pueden existir edificaciones o infraestructura vial. Por estas razones, el abastecimiento para riego se convierte en un reto más para quienes proveen a la región de este servicio.

En la actualidad, la EAAB abastece a Bogotá, Soacha, Gachancipá, Sopó, La Calera, Chía y Cajicá. De corto a mediano plazo se abastecerá a Funza, Mosquera, Madrid, Cota, Zipaquirá y Facatativá. Las proyecciones que se han hecho llegan hasta el año 2040, donde se requerirá “una capacidad adicional de 26m³/s, sobre los 18m³/s actuales y los 24m³/s que se tendrán en el año 2003”. Para lograr el abastecimiento previsto, el plan maestro realizado estudió las siguientes posibilidades de expansión: i) ampliación de Chingaza; ii) Tominé Oriental; iii) Alto Tunjuelo Adicional (Regadera II); iv) Sumapaz Alto (Chisacá II); v) Sumapaz Medio (Alto Muña); vi) Sumapaz Medio (Soacha); vii) Sumapaz Bajo (Muña-Soacha). Algunos de estos proyectos fueron descartados, concentrando la atención sobre la ampliación de Chingaza (5m³/s, 3-9 años), Alto Tunjuelo Adicional (1 m³/s, 8 años), Sumapaz Alto (7-3 m³/s, 12 años) y Sumapaz Medio-Alto Muña (17 m³/s, 14 años en su primera etapa). De acuerdo con los estudios realizados hasta el año de 1995, se decidió que lo más conveniente era iniciar con la ampliación de Chingaza para luego continuar con el proyecto Sumapaz Medio-Alto Muña, con lo que se garantizaría el abastecimiento proyectado para el año 2040.

Uno de los problemas más complicados para la EAAB es el de la contaminación del río Bogotá, que se estudia en el trabajo, identificando las diferentes zonas y actividades que lo contaminan y mostrando las posibilidades y programas de descontaminación, aspecto fundamental para el futuro de la Sabana y del país en general. Este trabajo es fundamental para entender la dinámica de la oferta y demanda de agua en la ciudad de Bogotá y en la región. Complementa los trabajos de TEA (1999), Ecoforest (2000) e Ingeominas, y proporciona una visión bastante aproximada de las expectativas de demanda y posibilidades de oferta de líquido hacia el futuro.

Bibliografía

- Acevedo, Jorge. 2000a. "Reflexiones sobre el futuro de la región de la Sabana de Bogotá". Documento preparado para la Misión de Estudios, publicado en este volumen.
- _____. 2000b. "Elementos de una política de vivienda popular". Versión 3. Documento preparado para la Misión de Estudios, publicado en este volumen.
- Agencia de Cooperación Internacional de Japón, JICA. 1996. *Estudio del plan maestro del transporte urbano de Santa Fe de Bogotá en la República de Colombia*. Chodai Co., Ltd. y Yachiyo Engineering Co., Ltd. Bogotá.
- Aldana, Eduardo. 2000. *Primeros esbozos de escenarios para la Sabana de Bogotá*. Bogotá. Documento preparado para la Misión de Estudios, publicado en este volumen.
- Alfonso, Óscar; Hataya, Noriko; Jaramillo, Samuel. 1997. *Organización popular y desarrollo urbano en Bogotá*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Alonso, Ricardo. 1999. *Ciudad para la memoria: Virgilio Barco y la construcción de Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá - Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Bogotá.
- Álvarez, Víctor Julio. 1999. "Ordenamiento territorial, ¿un alto en el camino?" Bogotá. Sin publicar.
- Alzate A., Beatriz Elena. 2000. "Guía para el desarrollo de un SIG". Documento preparado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- Arango, Luz Gabriela. 2000. "Innovación y cultura de las organizaciones en la región andina". En Fernando Urrea y otros (editores). *Innovación y cultura de las organizaciones en tres regiones de Colombia*. Colciencias - Corporación Calidad. Bogotá, pp. 219-281.
- _____. 1997. *La crisis socio-política colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Observatorio socio-político y cultural, CES, Universidad Nacional de Colombia, Fundación Social. Bogotá.
- Ardila, Gerardo. 2000. "Discusión en torno de la expansión de Bogotá al norte. Documento de ayuda para facilitar la discusión". Documento preparado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- Arquidiócesis de Bogotá y Comité de Desplazados de la Conferencia Episcopal, Codhes. 1997. *Desplazados por violencia y conflicto social en Bogotá*. Editorial kimpres Ltda. Bogotá.
- _____. 1999. *Desplazados. Huellas de nunca borrar. Casos de Bogotá y Soacha*. Arquidiócesis de Bogotá - Codhes. Bogotá.
- Arturo, Julián. 1994. *Pobladores urbanos: ciudades y espacios*. Tercer Mundo Editores - Instituto Colombiano de Antropología. Bogotá. Vol. 1.

- _____. 1994. *Pobladores urbanos: en busca de identidad*. Tercer Mundo Editores - Instituto Colombiano de Antropología. Bogotá. Vol. 2.
- Balcázar, Álvaro; Vargas, Andrés; Orozco, Martha Lucía. 1998. *Del proteccionismo a la apertura: ¿El camino a la modernización agropecuaria?* Misión Rural, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Tercer Mundo Editores. Bogotá. Vol. 1.
- Barco, Carolina y otros. 1998a. "Directrices de ordenamiento territorial para Bogotá y la región como instrumento de planeación. Etapa I. Definición de la primera hipótesis de modelo territorial Bogotá-Sabana". Convenio interinstitucional CAF-CEDE, Universidad de los Andes - DAPD. Bogotá. Sin publicar.
- _____. 1998b. *Bogotá-Sabana: un territorio posible*. Serie Biblioteca de la Cámara de Comercio de Bogotá, No. 100. CEDE, Universidad de los Andes - Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá.
- _____. 1999. "Tendencias recientes de la ocupación territorial en Bogotá y la región. Informe técnico final". Colciencias - Convenio Gobernación de Cundinamarca- CEDE, Universidad de los Andes. Sin publicar.
- Bejarano Barrera, Édgar (coordinador). 1999. *Mercado y dinámica de la producción de leche en Colombia 1990-1994*. Centro de Estudios Ganaderos, CEGA - Fondo Nacional del Ganado - Fedegan. Bogotá.
- Bernal C., Fernando. 1998. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*. Misión Rural. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Tercer Mundo Editores. Bogotá. Vol. 6.
- Borrero Ochoa, Oscar; Esperanza Durán de Gámez. 1997. *El valor del suelo urbano y sus implicaciones en el desarrollo de la ciudad: análisis del caso de Bogotá*. Centro Nacional de Estudios de la Construcción, Cenac. Bogotá.
- Bravo, Diego y otros. 1999. *Hacia la metropolización de la sabana de Bogotá. Por una planificación del desarrollo sostenible*. CAR. Bogotá.
- Bromberg, Paul. 1997. "Bogotá: sin nombre y sin autoridad metropolitana". Bogotá. Sin publicar.
- Buitrago Bermúdez, Óscar. 1998. "Modelo espacial de los precios de la tierra en el primer anillo metropolitano de Santa Fe de Bogotá D.C". Proyecto de tesis para optar al título de magíster en Geografía. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC. Bogotá. Sin publicar.
- Bustamante, Darío. 1998. *Expedición a la diversidad: hacia el conocimiento y la innovación*. Misión Rural - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Tercer Mundo Editores. Bogotá. Vol. 5.

- Cabanzo, Francisco. 1997. "Caracterización de los principales patrones de asentamientos humanos en el territorio nacional. Documento final". Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá. 1982. "Análisis de Bogotá III". *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá*. No. 45-46. Año 12. Diciembre de 1981-marzo de 1982. Bogotá.
- . 1998. *La Bogotá que todos soñamos. Resumen del estudio Monitor de competitividad para Bogotá 1997*. Serie Biblioteca Cámara de Comercio de Bogotá No. 101. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá.
- . 1999. *Las exportaciones de Bogotá y Cundinamarca en la década del 90. Un análisis de su competitividad en la comunidad andina*. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá.
- . 2000a. "El mercado de trabajo bogotano". En *Observatorio del mercado de trabajo en Bogotá*. No. 2. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, pp. 2-18.
- . 2000b. "El empleo informal en Santafé de Bogotá". En *Observatorio del mercado de trabajo en Bogotá*. No. 2. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, pp. 19-31.
- Campos Yesid, et al. 1998. *Consumo cultural en Bogotá; experiencias vitales y estéticas: actuar, sentir y pensar*. Cuadernos de investigación - Estudios Monográficos. Corporación Centro de Estudios - Investigación y Comunicación social, Ceicos - Observatorio de Cultura Urbana, Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Bogotá.
- Carrizosa, Julio. 2000a. "Lo urbano en el proyecto colectivo ambiental". Borrador para discusión. Documento preparado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- . 2000b. "Consideraciones sobre la expansión urbana en el norte del Distrito Capital". Documento preparado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- Carvajalino, Hernando et al. 1999. *Los laches: expediente urbano*. Documento Barrio Taller - Serie Espacio y Sociedad No. 2. Bogotá.
- Castaño, Fernando. 2000. *Acueducto regional derivado del embalse de Neusa: planteamientos técnicos y financieros preliminares*. Asociación de Municipios de la Sabana Centro, Asocentro. Cajicá.
- Cavelier, Carlos Enrique (ed). 1992. *Las relaciones entre Bogotá y Cundinamarca*. Resultados del foro organizado por el departamento de Cundinamarca, la CAR y la Asociación para la Modernización del Estado. 1991. Bogotá.
- Centro de Estudios Ganaderos, CEGA. 1997. *Estrategias de comercialización de alimentos para Santafé de Bogotá*. Corporación Misión Siglo XXI. Bogotá.
- Concejo Distrital de Santafé de Bogotá. "Acuerdo 2 de 1997".
- . "Acuerdo 31 de 1996".

- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR. 2000. "Observaciones de la CAR sobre la propuesta de expansión urbana del Distrito Capital prevista en el Plan de Ordenamiento Territorial". Sin publicar.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR - Sociedad Geográfica de Colombia. 1996. *Informe sobre pre-plan integral, físico y ambiental de la cuenca alta del río Bogotá*. Convenio Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - Sociedad Geográfica de Colombia. Bogotá.
- . 1999. *Pre-plan integral, físico y ambiental, de la cuenca alta del río Bogotá*. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR. Bogotá.
- Corporación Colombia Internacional. 2000. "Boletín perfil de mercado" No. 4. Enero-marzo 2000. Fuente: <http://www.cci.org.co/publicaciones/revistas/perfilbogota.htm>
- Corporación de Estudios de Antropología Urbana, Urbanos. 1996. *Manejo y recuperación del espacio público: estudio de caso, carrera 15, de la calle 72 a la 100*. Cuadernos de Investigación-Estudios Monográficos. Observatorio de Cultura Urbana, Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Santafé de Bogotá.
- Corporación Misión Siglo XXI. 2000. *Estudio prospectivo de abastecimiento y distribución de alimentos*. Colección El futuro de la Capital. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- Correal, Mauricio. 2000a. "Sobre competencias en materia ambiental". Documento preparado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- . 2000b. "Instrumentos jurídicos para la protección de áreas de especial importancia ecológica en la Sabana de Bogotá". Documento preparado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- Cortés, Beltrina y González Posso, Camilo. 2000. *Planeación urbana y participación popular en Bogotá*. Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep. Bogotá.
- Cubides, Fernando y Domínguez, Camilo. 1999. *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*. Observatorio Socio-Político y Cultural - Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia - Ministerio del Interior. Santafé de Bogotá.
- Cuervo G., Luis M. y González M., Josefina. 2000a. *Industria y ciudades en la era de la mundialización: nn enfoque socioespacial*. Tercer Mundo Editores - Colciencias - Cider. Bogotá.
- Cuervo, Luis Mauricio. 2000b. "Primer ejercicio de formulación de escenarios futuros". Documento preparado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- . 2000c. "De la regionalización a la construcción regional. Teoría y práctica en Colombia". Seminario *La televisión pública regional en Colombia*. Comisión Nacional de Televisión, Cartagena. Febrero 25 y 26 de 2000.

- Del Castillo, Juan Carlos y Salazar Ferro, José. 1999. "La planeación urbanística en Colombia. Santafé de Bogotá". Sin publicar.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE y Gobernación de Cundinamarca. 2000. "Censo departamental de industria y comercio". Segundo borrador corregido. DANE - Gobernación de Cundinamarca. Bogotá.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD. 1999. "Plan de ordenamiento territorial: 1. Crecimiento de la población; 2. Política de la ocupación del suelo; 3. Densificación (metodología y resultados); 4. Expansión (demanda de suelo y localización)". DAPD, Alcaldía Mayor Santafé de Bogotá, D.C. Santafé de Bogotá.
- _____. 2000. "Las zonas de expansión de Santafé de Bogotá. Documento técnico complementario". DAPD, Alcaldía Mayor Santafé de Bogotá, D.C. Santafé de Bogotá.
- _____. 2000a. "Elasticidad precio-oferta de suelo en Santafé de Bogotá". Resumen ejecutivo. DAPD, Alcaldía Mayor Santafé de Bogotá, D.C. Santafé de Bogotá.
- _____. 2000b. "Proyecciones de población 1995-2015. Resumen metodológico". DAPD, Alcaldía Mayor Santafé de Bogotá, D.C. Santafé de Bogotá.
- _____. 2000c. "Distribución de la población y las viviendas en Santafé de Bogotá 2000-2010. Resumen metodológico". DAPD, Alcaldía Mayor Santafé de Bogotá, D.C. Santafé de Bogotá.
- Ecoforest Ltda. y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR. 2000. "Inventario y diagnóstico de los recursos naturales renovables del área jurisdiccional de la CAR". Sin publicar.
- Echeverri Perico, Rafael. 2000. *Colombia en transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural*. Informe final. Misión Rural - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB. 1997. *El agua en la historia de una ciudad*. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB-ESP). Bogotá. Tomo 1. y 2.
- Fals Borda, Orlando. 1961. "Campesinos de los Andes: estudio sociológico de saucó". Monografías Sociológicas No. 7. Facultad de Sociología, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- _____. 2000. *Acción y espacio: autonomías en la nueva república*. Tercer Mundo Editores - Iepri. Santafé de Bogotá.
- Fonseca Zárate, Carlos. 2000. "Propuesta técnica y económica. Consultoría para la elaboración de documento técnico sobre estrategias, mecanismos e instrumentos de ordenamiento territorial sostenible". Documento preparado para la Misión de Estudios. Sin publicar.

- _____. 2000. "Hacia la ciudad sostenible". Documento preparado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- Forero Álvarez, Jaime. 1999. *Economía y sociedad rural en los Andes colombianos*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Bogotá.
- Fresneda, Óscar y Yepes, Diego. 1998. *Índice de calidad de vida para Bogotá. Sistema de necesidades alienadas*. Cuadernos de Investigación - Estudios Monográficos. Observatorio de Cultura Urbana, Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Santafé de Bogotá.
- Fresneda, Óscar; Pedro, Moreno y Óscar, Alfonso. 1998. *La red urbana colombiana. Visión a partir del tamaño funcional y la especialización económica en municipios y regiones de Colombia: Una mirada desde la sociedad civil*. Fundación Social. Bogotá.
- García, Carlos. 2000. "Suministro eléctrico para Bogotá: análisis de escenarios de disponibilidad regional y nacional de recursos. Memorando de análisis". Sin publicar.
- Gaviria, Sergio. 2000. "Propuesta ambiental de manejo de los geoeosistemas de ladera en la región sabana de Bogotá". Documento preparado para el Programa de Ecología Histórica, CES, Universidad Nacional de Colombia. Sin publicar.
- Gilbert, Alan. 1996. *The Mega-City in Latin America*. The United Nations University Press.
- Gobernación de Cundinamarca. 2000. *Anuario estadístico 1999*. Comité Departamental de Estadística, CODE, Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Cundinamarca. Bogotá.
- Gómez, Alcides y Duque, Martha. 1998. *Tras el velo de la pobreza: la pobreza rural en Colombia y los desafíos para el nuevo milenio*. Misión Rural - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Tercer Mundo Editores. Bogotá. Vol 3.
- González Arias, José Jairo; Hernández Hilarión, Luz Helena. 1997. *Ayer y hoy de la Sabana de Bogotá y sus alrededores: una mirada intencional a lo invisible*. Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis. Santafé de Bogotá.
- Gottmann, Jean. 1996. "Introduction: Why Metropolitan Organisation?" In *The Government of World Cities: The Future of the Modern Model*. Edited by L. J. Sharpe. John Wiley & Sons Ltd. New York.
- Guillén Martínez, Fernando. 1979. *El poder político en Colombia*. Punta de Lanza. Bogotá.
- Gutiérrez S., Francisco. 1998. *La ciudad representada: política y conflicto en Bogotá*. Tercer Mundo Editores - Iepri. Bogotá.
- Herrera Ángel, Martha. 1996. *Poder local, población y ordenamiento territorial en la Nueva Granada, siglo XVIII*. Archivo General de la Nación. Bogotá.

- Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda. 1992. *La financiación de la vivienda en Colombia*. Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda. Bogotá.
- Instituto de Ciencias Naturales, Universidad Nacional de Colombia. 1997. "Plan de estructura ecológica principal sabana de Bogotá". Propuesta de investigación. Sin publicar.
- Isaza, Guillermo. 1999. *El sector externo de Bogotá y Cundinamarca en 1998: análisis de las exportaciones e importaciones regionales y ranking de las empresas exportadoras más destacadas*. Cámara de Comercio. Bogotá.
- Jaramillo Panesso, Raúl. 2000. "La perspectiva turístico-recreacional de Bogotá y la Sabana, en función del ordenamiento". Documento preparado para la Misión de Estudios. Publicado en este volumen.
- _____. 2000. "Contra-argumentación frente a la propuesta traída por el sub-comité de medio ambiente". Documento preparado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- _____. 2000. "Reunión con Jaime Ruiz del miércoles 15 de marzo". Documento preparado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- _____ y Salmona, Rogelio. 2000. "Ampliación de la propuesta verbal al Panel". Documento preparado para la Misión de Estudios. Publicado en este volumen.
- Jaramillo, Samuel. 1994. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Ediciones Uniandes - Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Santafé de Bogotá.
- Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. 2000. *Los avalúos como instrumento de gestión urbana en la ejecución de los planes de ordenamiento territorial*. Lonja de Propiedad Raíz. Bogotá.
- López, José Fernando; Jaramillo, Samuel; Acevedo, Jorge; Santana, Pedro; Rodríguez, Clara Rocío; Escobar, Carlos; Rodríguez, Abel; Díaz, Gustavo. 1990. *Vivir en Bogotá*. Colección Ciudad y Democracia. Ediciones Foro Nacional de Colombia. Bogotá.
- López Castaño, Hugo, Alonso Cardona, y García, Jorge. 2000. *Empleo y pobreza rural (1988-1997)*. CIDE - CEGA - IICA - TM Editores. Bogotá.
- Machado, Absalón y Suárez, Ruth (coordinadores). 1999. *El mercado de tierras en Colombia: ¿Una alternativa viable?* CEGA - IICA - TM Editores. Bogotá.
- Malagón Bello, Édgar. 1998. "La troncal Caracas o la privatización del espacio público". Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Sin publicar.
- Martínez de Ríó, Joaquín. 1997. *Plan de ordenamiento ambiental. Infraestructura sectorial*. Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá.
- Mendoza Morales, Alberto y otros. 2000. *Cuenca alta del río Bogotá. Plan de ordenamiento territorial: Descripción - diagnóstico - prospección*. Sociedad Geográfica de Colombia - Gobernación de Cundinamarca. Bogotá. Seis tomos.

- Metrovivienda. Alcaldía Mayor. 2000. *Construcción de VTS y VIP en zonas de desarrollo. Análisis de factibilidad*. Santafé de Bogotá.
- Ministerio del Medio Ambiente. 2000. *Código nacional de recursos naturales renovables y de protección. 25 años de expedición*. Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá.
- Molina, Humberto (ed.). 1979. *Colombia: vivienda y subdesarrollo urbano*. CPU - Fundación para la Investigación y la Promoción Social, Finispro. Bogotá.
- Moncayo Jiménez, Édgar; Gómez, Alcides; López, Ramiro y Bosoni, Marta. 1993. *Estudio prospectivo de abastecimiento y distribución de alimentos*. Colección El futuro de la Capital. Corporación Misión Siglo XXI - CEGA- Luque Carulla y Asociados. Bogotá.
- ; Forero, Édgar; Medellín, Fernando; Montañez, Gustavo; Arcila, Óscar; Pacheco, Juan Carlos; Bernal, Jairo; Calvo, Haroldo. 1995. *Estudio prospectivo de las relaciones de Santafé de Bogotá con Cundinamarca*. Colección El futuro de la Capital. Corporación Misión Siglo XXI - Cider, Universidad de los Andes - CES, Universidad Nacional de Colombia. Empresa de Licores de Cundinamarca. Bogotá.
- ; Caballero Prieto, Piedad; Garcés Soto, Angel Zaadhy; Marín Vanegas, Wilson; Varón Pulido, Orminso. 1996a. *Estudio prospectivo de educación*. Colección El futuro de la Capital. Corporación Misión Siglo XXI. Bogotá.
- ; Céspedes, Juan Eduardo; Garzón, Guillermo; Guzmán, Gerardo; Basto, Fernando Antonio; Barreto, Carlos Enrique. 1996b. *Estudio prospectivo de salud*. Colección el futuro de la Capital. Corporación Misión Siglo XXI. Bogotá.
- ; Gaitán, Fernando; Afanador, Miguel Ángel; Borrero, Armando; Moreno, Rodolfo. 1996c. *Estudio prospectivo de seguridad*. Colección El futuro de la Capital. Corporación Misión Siglo XXI. Bogotá.
- ; Otero Prada, Diego; Avella, Luis. 1996d. *Estudio prospectivo de energía eléctrica*. Colección El futuro de la capital. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- ; Otero Prada, Diego; Nassar, Alberto; Vargas, Armando; Alarcón, Francisco; Bernal, Pedro Ignacio. 1996e. *Estudio prospectivo de acueducto y alcantarillado*. Colección El futuro de la Capital. Corporación Misión Siglo XXI. Bogotá.
- ; Rinaudo, Ulises; Molina, Carlos Gerardo; Alviar, Mauricio; Salazar, Diego. 1996f. *Estudio prospectivo del desarrollo social y humano*. Colección El futuro de la Capital. Corporación Misión Siglo XXI. Bogotá.
- Monitor Company. 1997a. *Estudio de competitividad para Bogotá. Informe fase I. Fuerza Capital*. Cámara de Comercio de Bogotá. Santafé de Bogotá.

- _____. 1997b. "Anexo de informe fase I: Acetatos. Creando la ventaja competitiva de Bogotá". En *Estudio de competitividad para Bogotá*. Fuerza Capital. Cámara de Comercio de Bogotá. Santafé de Bogotá.
- _____. 1997c. *Estudio de competitividad para Bogotá*. Fase II: Fuerza Capital. Cámara de Comercio de Bogotá. Santafé de Bogotá. Tomo 1.
- _____. 1997d. *Estudio de competitividad para Bogotá*. Fase III: Plan de acción. Fuerza Capital. Cámara de Comercio de Bogotá. Santafé de Bogotá.
- Montañez, Gustavo y otros. 1992. *¿Hacia dónde va la sabana de Bogotá? Modernización, conflicto, ambiente y sociedad*. Centro de Estudios Sociales, CES Universidad Nacional de Colombia - Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA - Regional Bogotá. Bogotá.
- Ospina Robledo, Rosa Inés. 1998. *Para empoderar a las mujeres rurales*. Misión Rural - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Tercer Mundo Editores. Bogotá. Vol. 8.
- Ost, François. 1995. *L'écologie à l'épreuve du droit en la nature hors la loi*. Éditions La Découverte. París.
- Palacio Castañeda, Germán. 2000. "Apuntes para una historia ambiental de la sabana de Bogotá". En Palacio, Germán (director) y otros. *La naturaleza en disputa: tierra, territorio y biodiversidad. Historia del conflicto ambiental en Colombia 1850-1995*. Unijus - Universidad Nacional de Colombia - Colciencias. Bogotá. Tomo IV.
- Paredes, Luis Ricardo. 2000a. "Carta a los miembros del Panel". Documento preparado para la Misión de Estudios. Publicado en este volumen.
- _____. 2000b. "La acción popular en materia urbanística". Santafé de Bogotá.
- Pérez Preciado, Alfonso. 2000. "La expansión urbana en Bogotá". Santafé de Bogotá. Sin publicar.
- Pérgolis, Juan Carlos. 1998. *Bogotá fragmentada: cultura y espacio urbano a fines del siglo XX*. Tercer Mundo Editores - Universidad Piloto de Colombia. Bogotá.
- Perrone, Mario E. 1992. "Estrategias de comercialización de alimentos para Santafé de Bogotá". (Informe final). Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, CEGA. Santafé de Bogotá.
- Plan estratégico Bogotá 2000. 1997. *Bogotá 2000. Un pacto de calidad para un proyecto de ciudad*. Santafé de Bogotá, D.C.
- Ponce de León Chau, Eugenia. 2000a. "Las servidumbres en la legislación colombiana". Sin publicar.
- _____. 2000b. "Marco legal de las áreas de manejo especial y otras áreas protegidas". Sin publicar.

- _____. 2000c. "Las áreas protegidas frente al ordenamiento territorial y la reglamentación de los usos del suelo en la legislación nacional". Sin publicar.
- _____. 2000d. "Sentencia c-534/96". Sin publicar.
- _____. 2000e. "Áreas de manejo especial y otras áreas protegidas". Sin publicar.
- _____. 2000f. "El departamento y los planes de ordenamiento territorial". Sin publicar.
- _____. 2000g. "Sentencia c-649/97". Sin publicar.
- Posada Arrubla, Adriana. 1998. *Formulación de la política nacional de ordenamiento ambiental del territorio. Políticas ambientales*. Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá.
- Rangel, Orlando y otros. 1997. *Colombia, diversidad biótica*. Instituto de Ciencias Naturales, Universidad Nacional de Colombia - Ideam - Cindec - Academia Colombiana de Ciencias. Bogotá. Tomos I y II.
- Renfe-Ineco. 1998. *Estudio de viabilidad del sistema de transporte de cercanías para la sabana de Bogotá. Avance técnico*. 2000. Gobernación de Cundinamarca - Ministerio del Transporte, Ferrovías. Bogotá.
- Rodríguez Becerra, Manuel. 2000. "Guía para la presentación al ministro del Medio Ambiente de un informe de avance sobre las conclusiones preliminares alcanzadas por la comisión sobre Bogotá con referencia a la expansión norte y el POT". Documento preparado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- _____; Uribe Botero, Eduardo; Carrizosa Umaña, Julio. 1996. *Instrumentos económicos para la gestión ambiental en Colombia*. Fescol - Cerec. Santafé de Bogotá.
- Rodríguez Leuro, Jairo Antonio. 1998. *Jóvenes, cultura y ciudad*. Cuadernos del Observatorio. Observatorio de Cultura Urbana - Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Santafé de Bogotá.
- Romero, José Luis. 1999. [1976] *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Segunda edición. Editorial Universidad de Antioquia. Medellín.
- Rueda Vargas, Tomás. 1963. "La Sabana". En *Escritos*, Antares Ltda. Bogotá. Tomo 2, pp. 9-58.
- Salazar, José y Cortés, Rodrigo. 1991. "Planificación, renovación y manejo de la ciudad edificada". Misión Bogotá Siglo XXI. Sin publicar.
- Salazar de Fals, María Cristina (coordinadora) 1995. "La floricultura en la sabana de Bogotá: Proyecto piloto en el municipio de Madrid, Cundinamarca". Centro de Estudios Sociales, CES, Universidad Nacional de Colombia. Sin publicar.
- Salgado, Carlos y Prada, Esmeralda. 2000. *Campesinado y protesta social en Colombia (1980-1995)*. Cinep. Bogotá.

- Salmona, Rogelio y Jaramillo, Raúl. 2000. "Primera aproximación al debate de cuestiones clave en la relación Bogotá-Sabana". Documento preparado para la Misión de Estudios. Publicado en este volumen.
- Samper, Germán. 1976. "El derecho al espacio". Documento realizado para el Forum Hábitat. Vancouver.
- . 2000. "Misión Bogotá-Sabana. Ampliación del perímetro al norte de la ciudad". Documento elaborado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- . 2000. "La vivienda de desarrollo progresivo en Bogotá". Documento elaborado para la Misión de Estudios. Publicado en este volumen.
- . 1999. "Reflexiones resultado de la reunión con el ministro del Medio Ambiente, Juan Mayr el viernes 16 de marzo de 1999". Bogotá. Documento elaborado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- Samper, Miguel. 1898. "La miseria en Bogotá". En *Escritos político-económicos*. Imprenta de Eduardo Espinosa Guzmán. Bogotá, pp. 1-108.
- Santana, Pedro; Vargas, Julián; Zambrano, Fabio; Díaz, Juan; Gouëset, Vincent; Giraldo, Fabio; González, Hernando; López, Néstor; Andrade, Irma. 1988. *Bogotá 450 años: retos y realidades*. Colección Ciudad y Democracia. Foro Nacional por Colombia - Instituto Francés de Estudios Andinos, IFEA. Bogotá.
- Sarmiento Anzola, Libardo. 1998. *Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil*. Fundación Social. Bogotá.
- Solarte Lindo, Guillermo. 1998. *La convivencia en Colombia: más allá de las armas*. Misión Rural - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Tercer Mundo Editores. Bogotá. Vol. 7.
- TEA Ltda. Consultorías - Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - ESP. 1999. "Actualización de la proyección de la demanda de agua. Informe ejecutivo. Informe preliminar". Producto No. 7. TEA Ltda. Consultorías - Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - ESP. Bogotá.
- Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - CAR. 1997. "Segundo informe de avance. Contrato estatal de consultoría No. 225". Santafé de Bogotá.
- . 1997a. "Análisis de la evolución demográfica de los municipios de Cundinamarca y de seis municipios de Boyacá de la jurisdicción de la CAR. Primer informe de avance". Contrato estatal de consultoría No. 225. Santafé de Bogotá.
- . 1997b. "Migración rural-urbana. Migrantes - Segunda generación. Informe final". Contrato estatal de consultoría No. 225. Santafé de Bogotá.

- Utría, Rubén D. 2000. "La metropolización de Bogotá y la Sabana". En Cuadernos de la Sociedad Colombiana de Planificación. Segunda época, No. 1. Enero 2000. Bogotá.
- _____. 2000a. "Ordenamiento territorial: limitaciones y potencialidades". Ponencia presentada a nombre de la Sociedad Colombiana de Planificación en el Congreso de Oficinas de Planificación Municipal. Santafé de Bogotá.
- _____. 1999. "La amenaza de desastres y la cultura del riesgo: Bogotá no está exenta". Sin publicar.
- _____. 1999a. "La ciudad: escenario y centro motriz del desarrollo". Sin publicar.
- Valderrama, Mario; Mondragón, Héctor. 1998. *Desarrollo y equidad con campesinos*. Misión Rural - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Tercer Mundo Editores. Bogotá. Vol. 2.
- Van der Hammen, Thomas. 1998. *Plan ambiental de la cuenca alta del río Bogotá. Análisis y orientaciones para el ordenamiento territorial*. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR. Bogotá.
- _____. 2000. "Las bases de una política de conservación y restauración ambiental de los recursos naturales (visión regional Bogotá-Sabana)". Documento preparado para la Misión de Estudios. Publicado en este volumen.
- _____. 2000a. "Propuesta y recomendaciones en cuanto al manejo de la zona norte del Distrito Capital". Documento preparado para la Misión de Estudios. Publicado en este volumen.
- _____. 2000b. "Puntos de partida". Documento preparado para la Misión de Estudios. Sin publicar.
- Vargas Orozco, Jesús Antonio; Suárez Gómez, Ruth; Leal López, Ariosto. 1999a. *El mercado urbano de la carne*. Centro de Estudios Ganaderos, CEGA - Fondo Nacional del Ganado, Fedegan. Santafé de Bogotá.
- _____. 1999b. *La estructura de comercialización y sacrificio del ganado gordo en Colombia*. Centro de Estudios Ganaderos, CEGA - Fondo Nacional del Ganado, Fedegan. Santafé de Bogotá.
- Veeduría Distrital Santafé de Bogotá, D.C. 1994. *Hacia la ciudad que queremos. 30 propuestas para robustecer la descentralización en Santafé de Bogotá*. Veeduría Distrital Santafé de Bogotá, D.C. Santafé de Bogotá.
- Verano de la Rosa, Eduardo; Téllez, Walfa Constanza y Sandoval, Luis Yesid. 1999. *Región y Estado: una propuesta para la conformación institucional y financiera de la región en Colombia*. Fondo de Publicaciones Universidad del Atlántico. Barranquilla.

- Villa, Antonio. 1998. *Sostenibilidad y medio ambiente: políticas, estrategias y caminos de acción*. Misión Rural - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Tercer Mundo Editores. Bogotá. Vol. 4.
- Villamil Castro, Luz Stella; Ardila Torres, Carlos Huberty; Sandoval Jiménez, José Joaquín. 2000. "Plan de ordenamiento territorial de Santafé de Bogotá. Documento Comisión Local Planeación de Suba". Sin publicar.
- Zambrano Pantoja, Fabio (editor). 1998. *Colombia: País de regiones*. Cinep - Colciencias. Bogotá. Tomo 2.
- , Fabio; Bernard, Olivier. 1993. *Ciudad y territorio: el proceso de poblamiento en Colombia*. Academia de Historia de Colombia - Instituto Francés de Estudios Andinos - Fundación de Estudios Históricos Misión Colombia. Bogotá.

PROYECCIONES DE POBLACIÓN

GRÁFICO 1
PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE BOGOTÁ 1990-2020

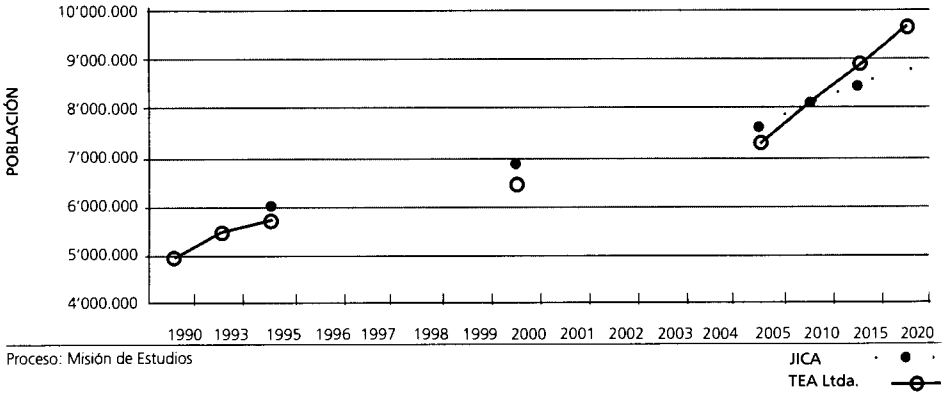


GRÁFICO 2
PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE BOGOTÁ 2010-2050

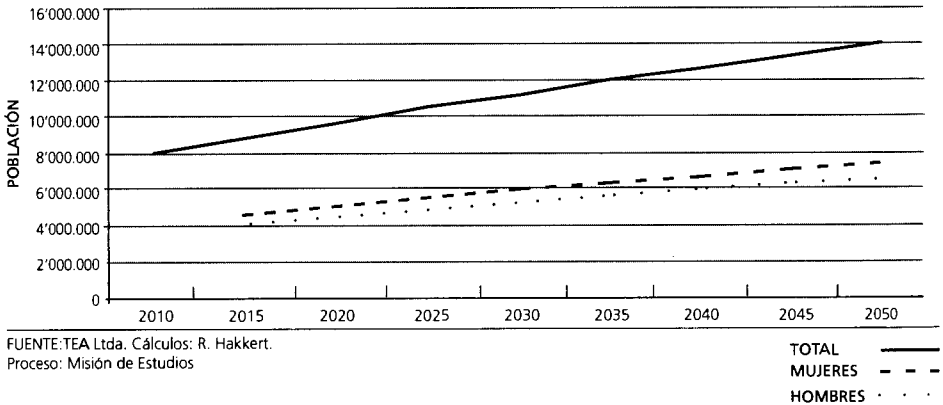


GRÁFICO 3
PROYECCIONES DE POBLACIÓN . BOJACÁ

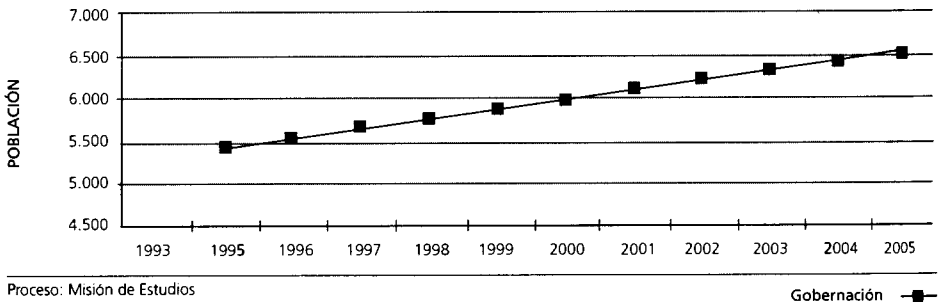


GRÁFICO 4
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. CAJICÁ

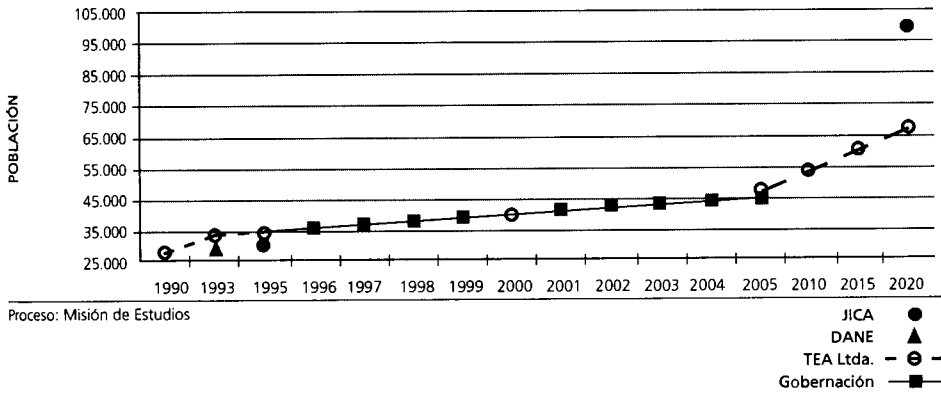


GRÁFICO 5
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. CHÍA

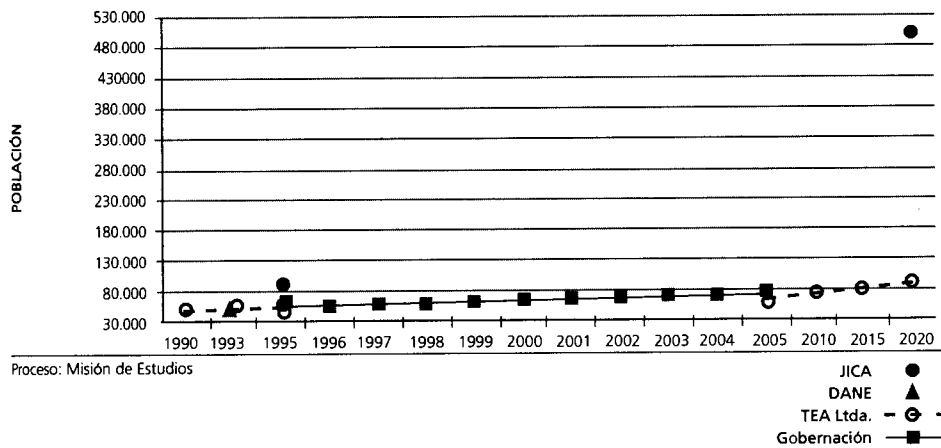


GRÁFICO 6
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. CHOCONTÁ

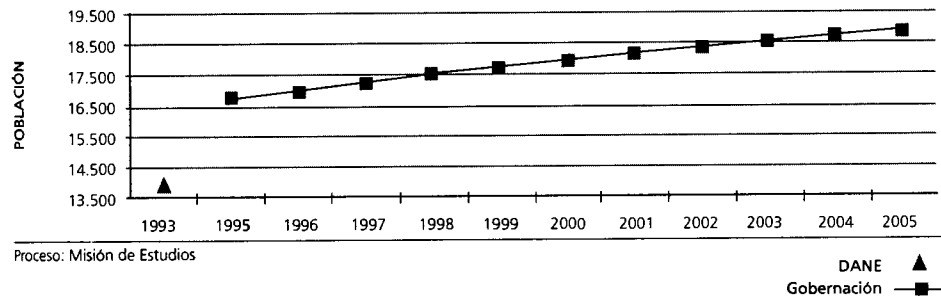
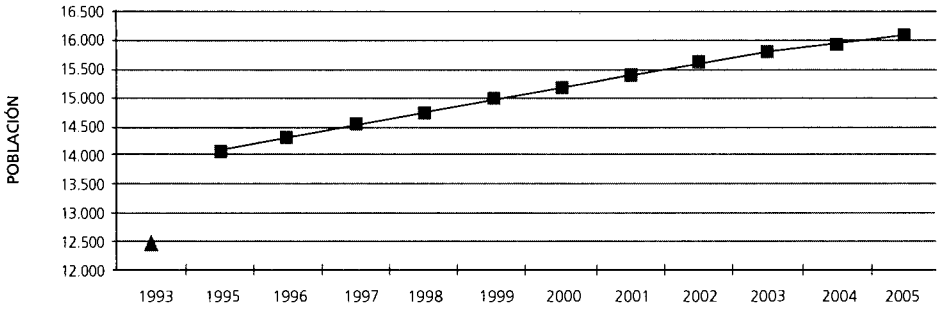


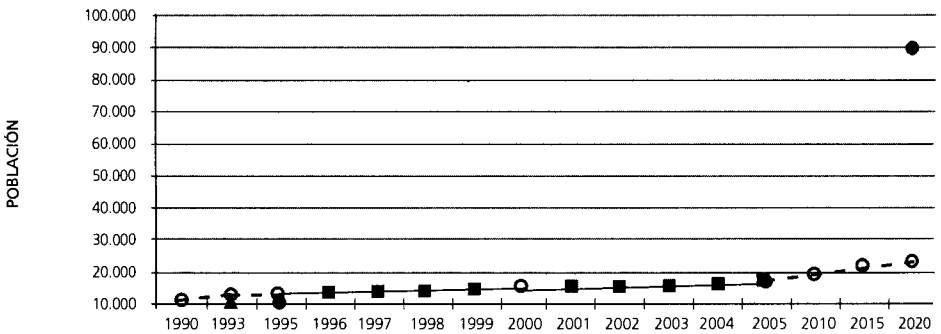
GRÁFICO 7
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. COGUA



Proceso: Misión de Estudios

DANE ▲
Gobernación ■

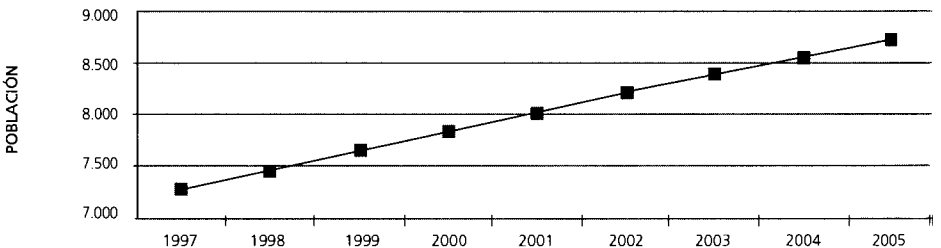
GRÁFICO 8
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. COTA



Proceso: Misión de Estudios

JICA ●
DANE ▲
TEA Ltda. ○
Gobernación ■

GRÁFICO 9
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. EL ROSAL



Proceso: Misión de Estudios

Gobernación ■

GRÁFICO 10
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. FACATATIVÁ

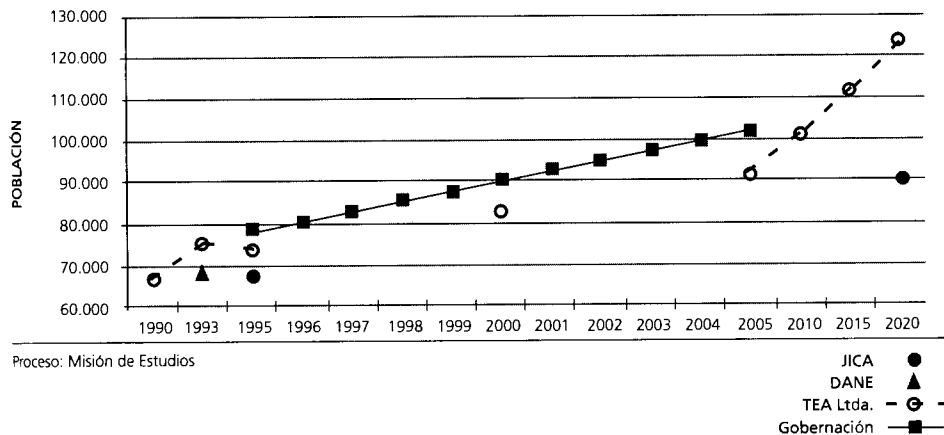


GRÁFICO 11
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. FUNZA

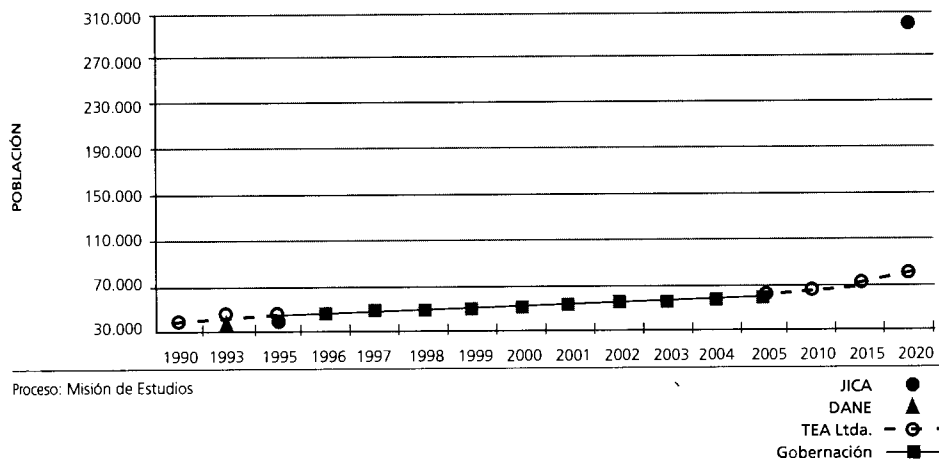


GRÁFICO 12
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. GACHANCIPÁ

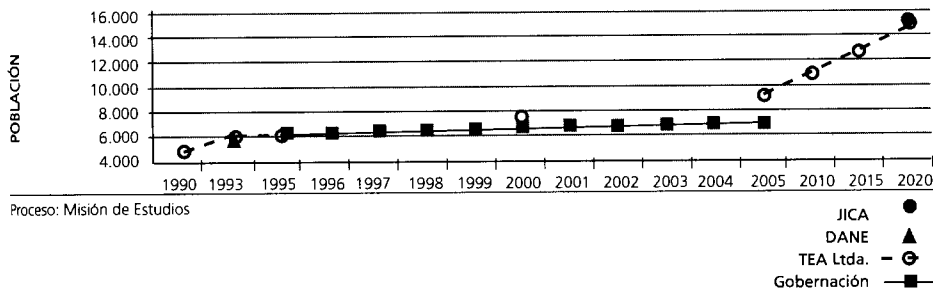


GRÁFICO 13
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. GUASCA

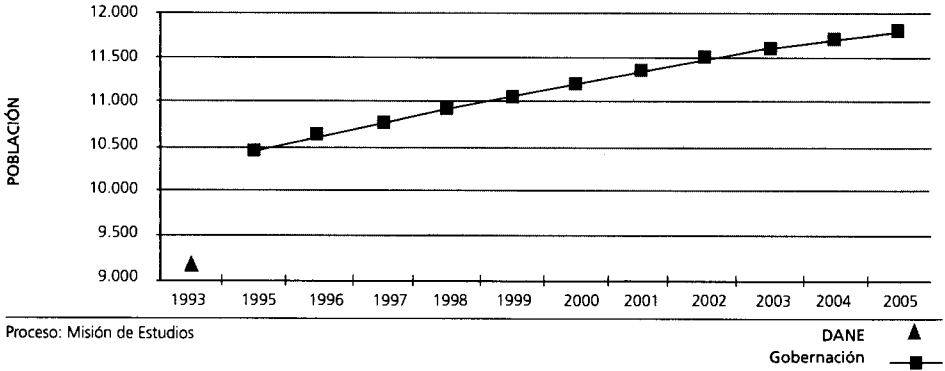


GRÁFICO 14
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. GUATAVITA

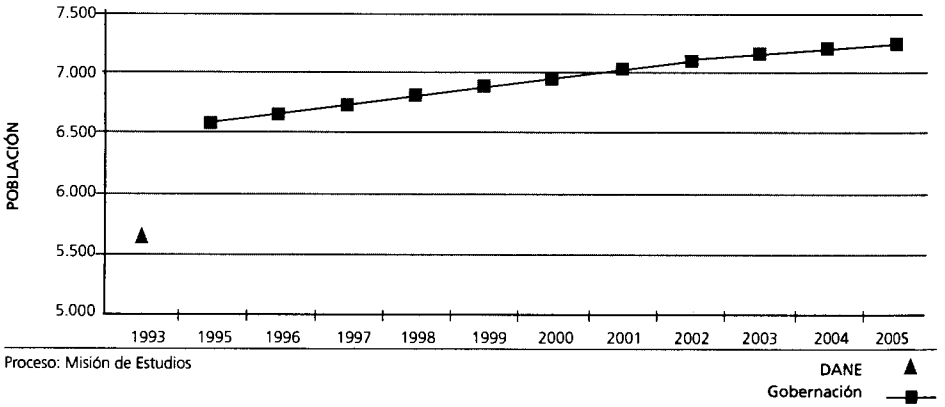
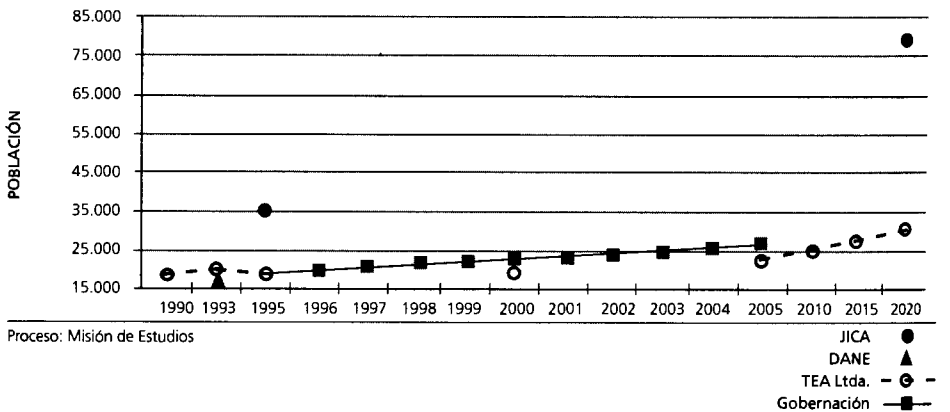


GRÁFICO 15
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. LA CALERA



Síntesis del estado del arte de los estudios regionales

GRÁFICO 16
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. MADRID

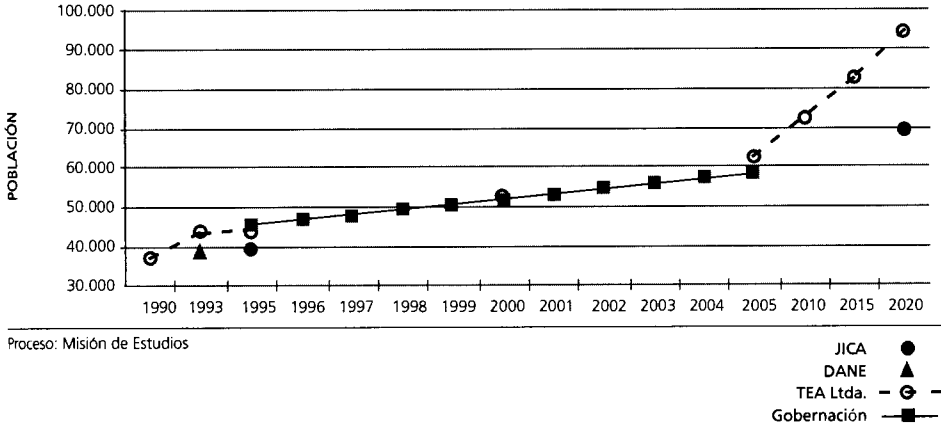


GRÁFICO 17
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. MOSQUERA

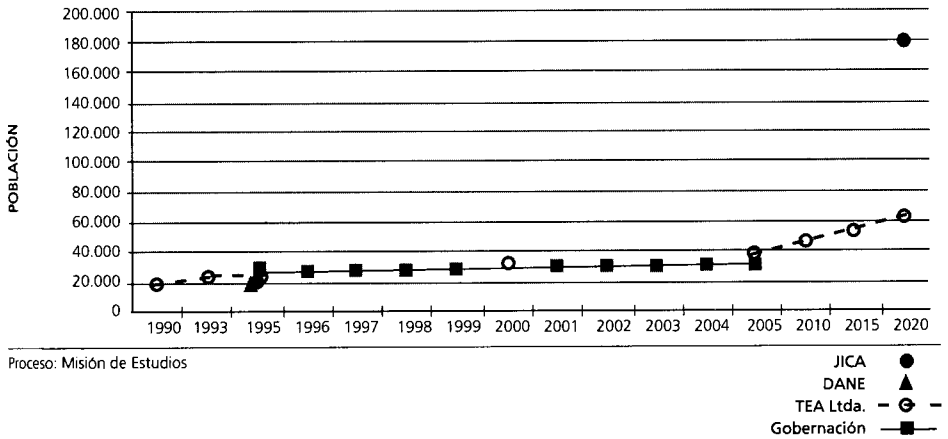


GRÁFICO 18
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. NEMOCÓN

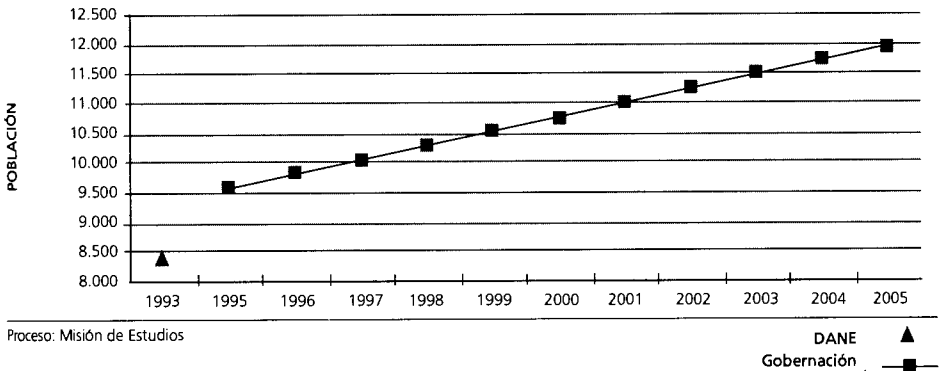


GRÁFICO 19
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. SESQUILÉ

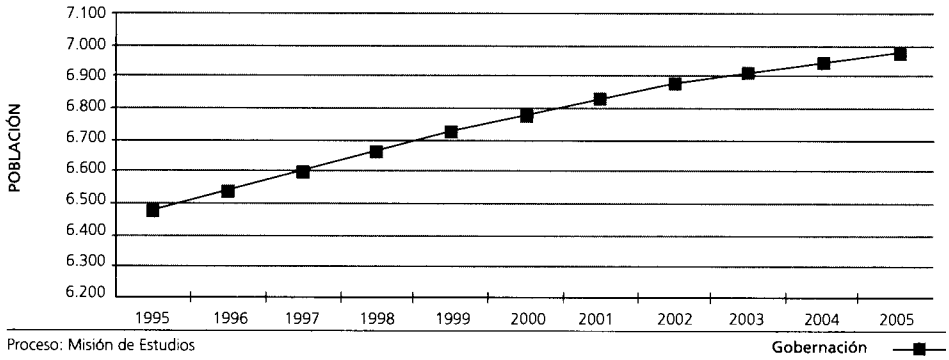


GRÁFICO 20
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. SIBATÉ

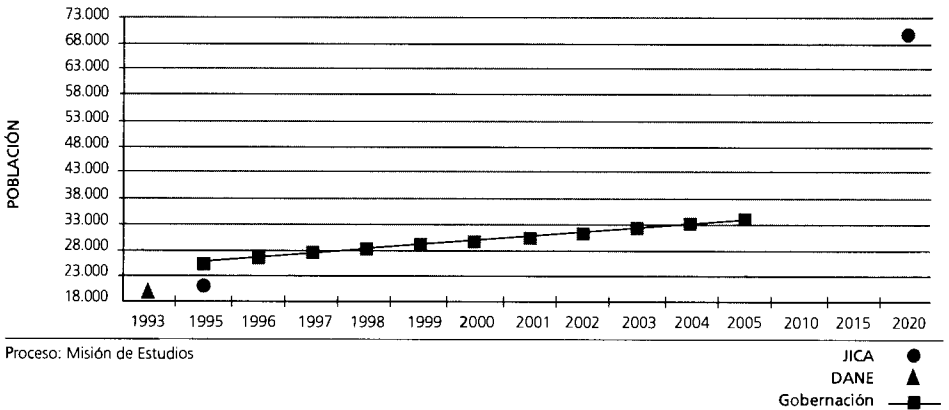
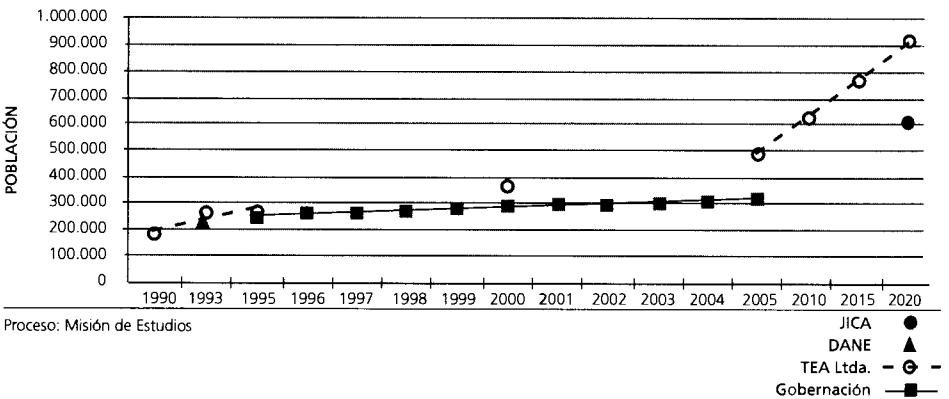
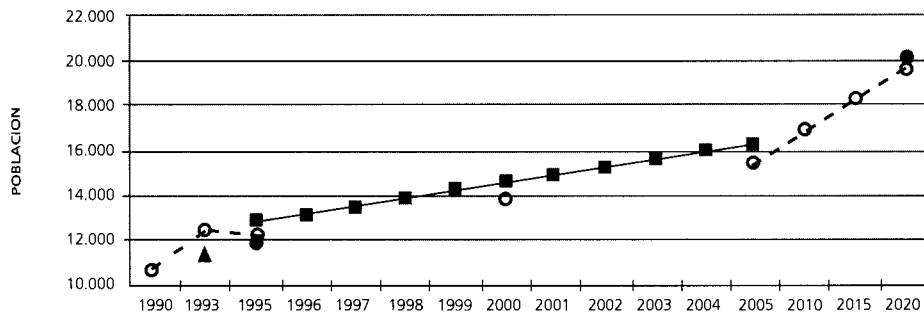


GRÁFICO 21
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. SOACHA



Síntesis del estado del arte de los estudios regionales

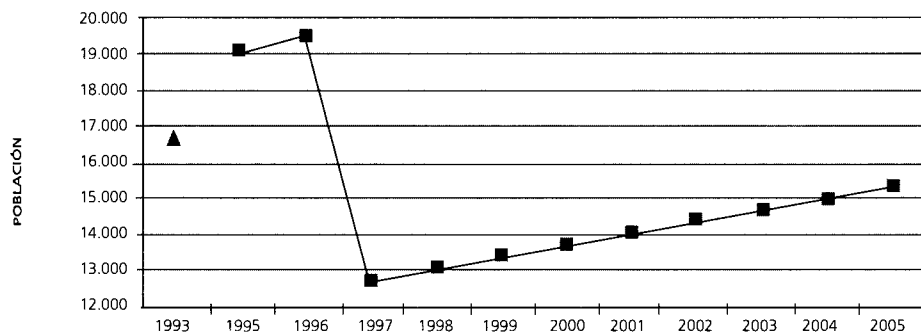
GRÁFICO 22
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. SOPÓ



Proceso: Misión de Estudios

JICA ●
DANE ▲
TEA Ltda. -○-
Gobernación -■-

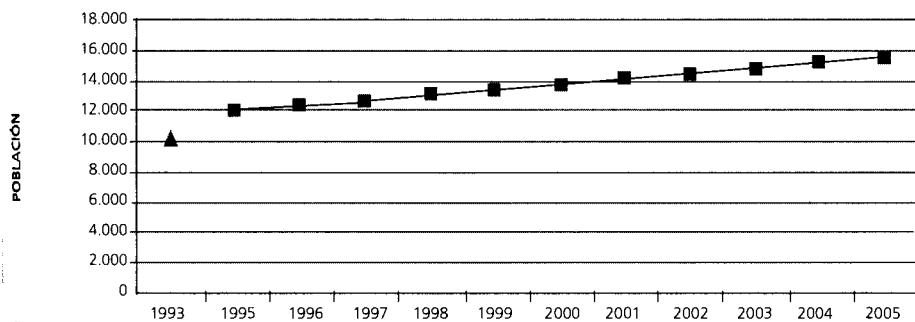
GRÁFICO 23
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. SUBACHOQUE



Proceso: Misión de Estudios

DANE ▲
Gobernación -■-

GRÁFICO 24
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. SUESCA



Proceso: Misión de Estudios

DANE ▲
Gobernación -■-

GRÁFICO 25
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. TABIO

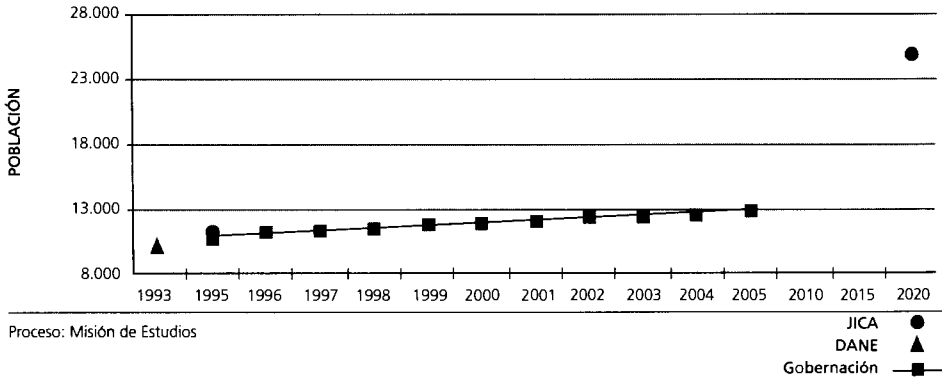


GRÁFICO 26
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. TENJO

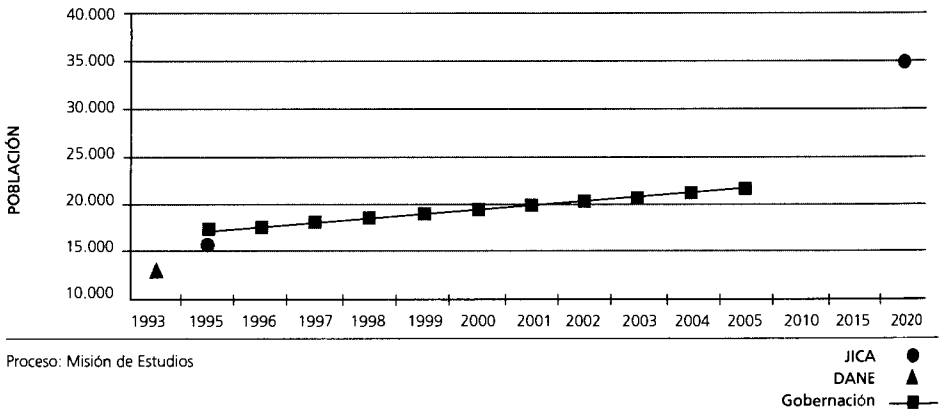
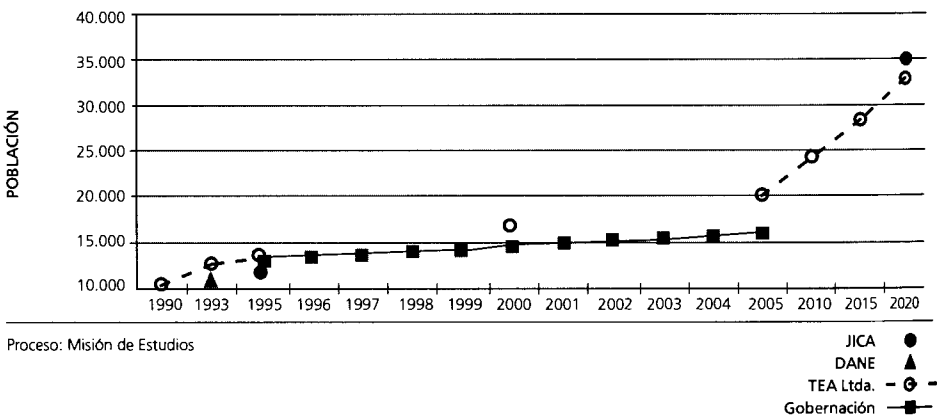


GRÁFICO 27
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. TOCANCIPÁ



Síntesis del estado del arte de los estudios regionales

GRÁFICO 28
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. VILLAPINZÓN

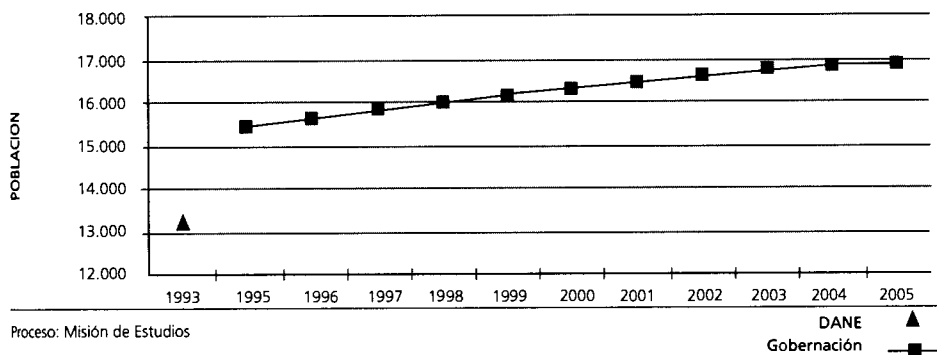


GRÁFICO 29
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. SUESCA

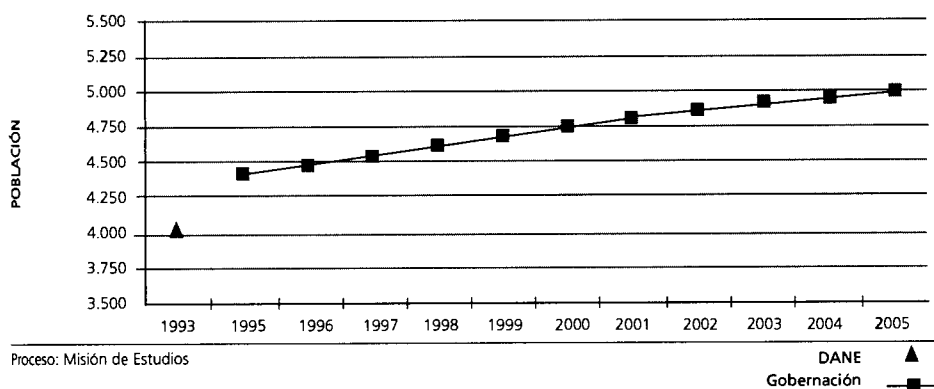
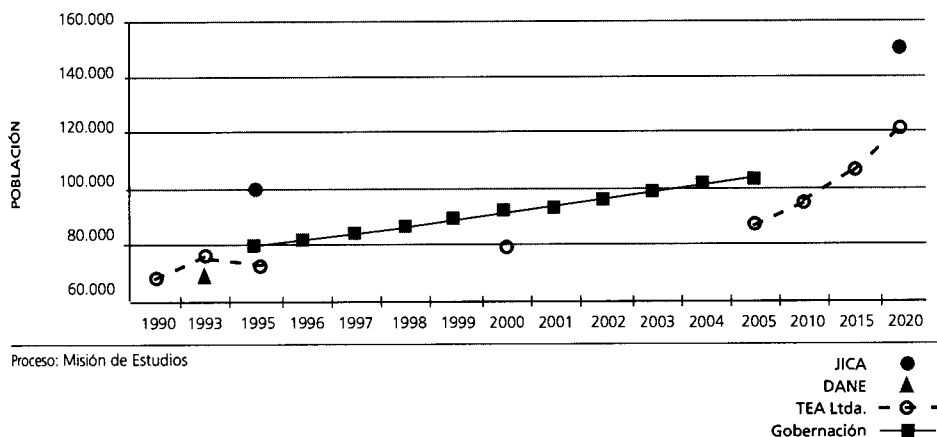


GRÁFICO 30
PROYECCIONES DE POBLACIÓN. ZIQAQUIRÁ





Capítulo 3:
DOCUMENTOS
COLECTIVOS
PRODUCIDOS POR
EL PANEL
DE EXPERTOS

Los informes producidos por la Misión

El señor ministro del Medio Ambiente pidió a los miembros de la Misión que se concentraran en el estudio de la discusión generada entre la CAR y el Distrito, con relación a tres temas fundamentales: i) la expansión al norte; ii) la Avenida Longitudinal de Occidente; y iii) los impactos regionales del POT propuesto por los funcionarios de Bogotá. La Misión tenía el carácter de órgano consultor sobre estos temas y sobre las implicaciones adyacentes de las decisiones correspondientes. Como resultado de este encargo, los miembros de la Misión enviaron una carta al señor ministro el 14 de diciembre de 1999, para informar sobre el desarrollo del trabajo y sobre las recomendaciones que podían hacerse hasta entonces. En los días siguientes se decidieron varios asuntos, entre ellos el de la licencia que debía expedir el Ministerio para la ALO. El ministro decidió ampliar el tiempo de trabajo de la Misión y concentrar su atención en el análisis de la expansión de la ciudad a los bordes norte y noroccidental. El 27 de marzo de 2000, después de un trabajo intenso de análisis y discusión, los miembros de la Misión enviaron un documento final al ministro, en el cual expresaron las recomendaciones surgidas del acuerdo logrado, suscrito por todos, con la única excepción del doctor Luis Ricardo Paredes, quien envió el mensaje que también se publica en este capítulo. La publicación de estos documentos, acompañados por el mapa realizado para ilustrar las recomendaciones, constituyen una de las partes más valiosas de este proceso.



Fotografía página anterior: Sabana de Bogotá- Tenjo (2000).

Foto: Gerardo Ardila

MISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA DEFINICIÓN
DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA
PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA SABANA DE BOGOTÁ

Bogotá, diciembre 14 de 1999

Doctor
Juan Mayr Maldonado
Ministro del Medio Ambiente
La Ciudad

Señor ministro:

La Misión de Estudios para la Definición de Lineamientos para el Desarrollo Integral de la Sabana de Bogotá tiene como objetivo a mediano plazo la búsqueda de alternativas que aseguren una mejor calidad de vida para todos los habitantes de la región, de sus áreas interrelacionadas y de la sociedad colombiana, en general. La Sabana de Bogotá constituye un tipo de sistema ecológico único en el mundo por la coincidencia de varios factores geológicos, geomorfológicos y climáticos, que permitieron el desarrollo de suelos de excelente calidad, sobre los cuales se formaron continuidades ecológicas que incluyeron especies también únicas. Esta razón convirtió a la Sabana en un territorio que ofrecía innumerables recursos de subsistencia a las poblaciones humanas, las cuales se establecieron en número cada vez mayor, colmando la capacidad de carga de algunos ecosistemas locales. Una idea surgida a mediados del siglo XX, basada en la creencia errada de que esos recursos eran inagotables, llevó a que se permitiera el crecimiento y la expansión desordenada de las poblaciones humanas sobre el territorio, con la consecuente destrucción de una parte muy importante de su patrimonio ecológico.

El crecimiento rápido, las migraciones masivas, el cambio consecuente de las estructuras sociales y políticas regionales y la transformación acelerada del paisaje, trajeron como consecuencia la pérdida de un acervo grande de conocimientos sobre el funcionamiento de los sistemas naturales y sobre la manera adecuada de adaptar las instituciones humanas a ese funcionamiento. Hoy quedan restos mínimos de los

sistemas naturales que atestiguan esa historia y que permiten recuperar una base natural que desaparece, y se vive en una inmensa heterogeneidad social y cultural, que interpreta de manera muy diferente los valores ambientales y sus implicaciones en la construcción de la vida social. Cabe anotar que la conservación de estos relictos ha sido en gran medida, el producto de la acción política de las comunidades locales y de la sociedad civil organizada. El punto de partida para las políticas urbanas debe ser el de tomar la heterogeneidad como base de la pluralidad democrática. La recuperación de la diversidad natural y la promoción de la diversidad cultural como base de las políticas de ordenamiento tienen sentido porque vinculan las tradiciones y los ciclos naturales de la vida con las nuevas condiciones de globalización.

Compartimos la idea de una ciudad soñada, donde el respeto por la diferencia sea la base para la construcción de un espacio de bienestar general. La ciudad nació como una necesidad de concentrar y ofrecer servicios que no se daban en el campo y como oposición a las dificultades y limitaciones del campo, en especial las relacionadas con el comercio y el intercambio. Más tarde, la ciudad se volvió el centro de la industria, por razones similares. Hoy, el agente económico principal de la ciudad ha dejado de ser la industrialización, que ha sido remplazada por la concentración de los procesos financieros y de información, de suerte que la combinación de agricultura, industria y servicios, la combinación de variadas economías y la ampliación de espacios para la existencia y confluencia de la diversidad son el núcleo de las grandes urbes. La necesidad de romper la segregación y la discriminación se impone como una necesidad del mundo globalizado. Compartimos el sueño de una ciudad distinta a la que tenemos. Creemos en la posibilidad de construirla, pero no creemos en que los mecanismos del mercado aseguren la calidad de vida de todos los ciudadanos. El Estado debe intervenir para asegurar que lo público se imponga y que los seres humanos sean el objetivo de la ciudad.

Hemos dedicado buena parte de nuestro tiempo de esta primera fase de trabajo al estudio de la propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial y de la construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente presentados por la Administración Distrital, así como hemos escuchado y estudiado otros planteamientos por parte de la CAR, la Sociedad Geográfica de Colombia, el Ministerio de Desarrollo, el Ministerio del Medio Ambiente, el Fondo de las Naciones Unidas para la Población (Fnuap), la Academia Colombiana de Ciencias y un grupo de expertos internacionales en planeación urbana. De ese intenso trabajo, resaltamos como temas fundamentales de los debates: i) la necesidad de ordenar con una visión de largo plazo, mediante acciones efectivas, el territorio ocupado de la ciudad de Bogotá y de planificar la ocupación de las nuevas áreas, partiendo del hecho de que el acuerdo 6 de 1990 no ha servido como instrumento ordenador; ii) la necesidad de tener una visión regional del ordenamiento territorial a pesar de las limitaciones de la Ley 388 de 1997; iii) la necesidad de conocer, proteger y desarrollar los valores ecológicos y paisajísticos únicos que aún se

encuentran en algunas de las áreas del Distrito; iv) la urgencia de tomar decisiones con respecto al planteamiento del futuro de la ciudad y de la Sabana de Bogotá, y el reconocimiento de que las decisiones que se tomen ahora serán definitivas para la vida de los habitantes de estos territorios y para la vida futura de todos los colombianos; v) la necesidad de concertar acciones regionales entre los gobiernos municipales, incluyendo el alcalde de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca; y vi) la necesidad de establecer una serie de políticas de alcance nacional que permitan el reordenamiento, descentralización y desconcentración de los recursos humanos, los mercados y los recursos de capital.

Los comentarios que la Misión puede hacer al POT exceden en ocasiones los alcances que este instrumento tiene, puesto que el POT es sólo un instrumento complementario de la estrategia de desarrollo que la Administración Distrital tiene para la ciudad. No obstante, hay varios aspectos sobre los cuales no es posible hacer afirmaciones concluyentes, debido a que el trabajo de la Misión aún lleva poco tiempo como para estudiar todos los escenarios posibles con la profundidad necesaria. Reconocemos que el documento presentado por la Administración Distrital significa un avance muy importante en la búsqueda de soluciones efectivas al crecimiento desordenado de la ciudad, en particular en su propuesta de desarrollo de las centralidades y de los planes parciales. Este método reconoce la diversidad de los varios sectores de la ciudad y los diferentes procesos históricos y culturales en la conformación de la ciudad actual, y permite planear acciones diferenciales para cada una de las áreas definidas como centralidades. Partiendo de esta declaración, este documento se concentra en algunos puntos que se estiman fundamentales por los miembros de la Misión: 1) la estructura ecológica principal; 2) el sistema hidrográfico; 3) la expansión al norte y la ubicación de las poblaciones de más bajos recursos; 4) la ALO.

1. La Estructura Ecológica Principal

El POT reconoce una estructura ecológica básica para la ciudad de Bogotá, compuesta por tres elementos estructurantes fundamentales: los cerros orientales, la planicie central y el sistema hidrográfico, cuyo eje principal es el río Bogotá. Estos tres elementos forman parte de una estructura mayor, la Sabana de Bogotá, la cual ha sido definida como área de interés ecológico, cultural y paisajístico nacional, tal como es consignado en el artículo 61 de la ley 99 de 1993. En algunos sectores de estas tres unidades hay relictos de ecosistemas presentados en forma de pequeños parches que poseen elementos únicos. Los más importantes de estos relictos se localizan en la zona norte de la ciudad, ubicados en una parte de los cerros orientales a la altura de los cementerios, y en unos pequeños grupos de bosques que constituyen la última evidencia de la cobertura boscosa de la planicie de la Sabana, ubicados en los alrededores de Suba, conocidos como la Maleza de Suba, bosque de las Mercedes y cerro de

La Conejera. La composición de estos bosques los convierte en joyas ecológicas que son patrimonio de la Nación y de la humanidad por su carácter único. Pero el tamaño de estos parches los hace muy frágiles e implica el peligro de la desaparición de algunos de sus componentes a mediano plazo. Por tal razón, es necesario que se planifique su expansión natural y que se intente conectar los fragmentos entre sí para asegurar su preservación y recuperación. En pocos años, Bogotá podría contar con un área ecológica de inmensurable valor ambiental y turístico.

Consideramos que el POT debe asegurar la preservación y recuperación ecológica de los componentes excepcionales que se encuentran localizados en esa zona. Al Distrito Capital le corresponde defender ese patrimonio ecológico más allá del carácter rural o urbano que esas zonas puedan tener. De igual manera, reconocemos que la propiedad privada tiene también una función ecológica, que no la exime de cumplir sus obligaciones de protección del ambiente, y creemos que el Gobierno Nacional debería ayudar a buscar mecanismos para su conservación y desarrollo. Sugerimos que se amplíe el área de protección ecológica definida en el POT hasta formar una franja continua en sentido oriente-occidente. La delimitación específica de esta zona debe partir de la definición técnica de una dimensión ecológica crítica mínima, la cual asegure el crecimiento de los parches de bosques actuales, la formación de sucesión ecosistémica y los flujos de vida, y la recuperación de las fuentes de agua.

Es deseable que la Administración Distrital y el Ministerio del Medio Ambiente acuerden lo necesario para declarar esta zona como área de interés vital para el país, y que se utilicen para su protección efectiva instrumentos legales disponibles tales como el establecimiento de distritos de conservación de suelos, áreas de manejo especial y las áreas de recuperación ecológica.

En un sentido más amplio, consideramos que franjas ecológicas similares deberían buscarse en toda la ciudad, a lo largo del piedemonte y de los valles aluviales de los ríos. De otra parte, consideramos que el valor del paisaje no puede ser despreciado sino que debe ser tenido en cuenta como elemento importante de conservación y preservación, y como componente fundamental de la vida urbana. El paisaje es uno de los elementos básicos de formación de identidad, que no puede ser desplazado ni destruido sin que genere graves repercusiones en el sentido de pertenencia, identidad cultural y cohesión social. Por último, proponemos que el Ministerio del Medio Ambiente estudie la posibilidad de declarar los cerros orientales como parques nacionales.

Para lograr el objetivo de protección del patrimonio ecológico del Distrito, en general, y en particular de la franja sugerida en la zona norte, es necesario explorar todas las medidas posibles, aún las más radicales. El sistema de transferencias planteado por el POT como instrumento para asegurar la conservación es creativo e interesante, pero no parece suficiente. El Ministerio del Medio Ambiente debe tener una participación más activa en la búsqueda de mecanismos efectivos que aseguren la protección de esta franja. La protección y recuperación ambiental del Distrito deben

ser partes de una estrategia de salud pública que tiene implicaciones en toda la Sabana de Bogotá.

2. El sistema hidrográfico

El sistema hidrográfico no puede tratarse en forma fragmentada, puesto que constituye una unidad estructural en la cual cada una de sus partes juega un papel que no puede alterarse sin alterar la unidad en su totalidad. El POT considera obras muy importantes como parte de la recuperación de los ríos y demás componentes del sistema hidrográfico del Distrito. No obstante, es necesario conocer en más detalle, recuperar y proteger el sistema hidrográfico regional, en particular el que tiene relación con el área de expansión al norte, con el fin de garantizar la existencia y el correcto funcionamiento de todo el sistema de vallados, quebradas, riachuelos y humedales, así como su relación con el río Bogotá y sus afluentes mayores y con los ecosistemas asociados.

La recuperación del río Bogotá es primordial desde un punto de vista regional y de gran importancia nacional, y no puede excluirse de la planificación de acciones sobre algunos de sus componentes, tales como los humedales y los valles aluviales. Es necesario que la Administración Distrital establezca acuerdos con el gobernador de Cundinamarca, con la CAR, y con el Gobierno Nacional para desarrollar acciones concertadas que conduzcan a la recuperación del río, de sus valles aluviales y de sus demás componentes (que incluyen los humedales) en toda su cuenca.

3. La expansión al norte y la ubicación de las poblaciones de más bajos recursos

Es cierto que el POT no puede desacelerar el crecimiento de la ciudad, pero también es verdad que sí lo puede acelerar. A partir de esta idea encontramos dificultades para entender la propuesta de expansión urbana sobre la zona norte de la ciudad en ausencia de una visión regional de sus impactos. Quizá por esta situación hay dos posiciones diferentes en el seno de la Misión sobre el asunto de la expansión: i) la primera, sostenida por dos de los miembros de la Misión, considera que es necesaria la expansión al norte, mediante un proceso de urbanización de alta densidad, que implique una adecuada ocupación y que garantice la protección de los valores ecológicos y paisajísticos de la zona; ii) la segunda, que ve con gran preocupación la definición inmediata de la expansión al norte, al considerar varios aspectos: a) cuáles serían los efectos que tendría la expansión sobre los municipios vecinos, más allá del efecto obvio de la conurbación; b) cuál sería el destino de los trabajadores que se ubicarían en las áreas marginales a la zona expansión y cómo se brindarían opciones a estos nuevos colonos para integrarse a la vida social en la misma zona; c) cómo se controlaría el avance de los asentamientos informales en el perímetro de la expansión planificada.

Se han discutido otras opciones que consideran la posibilidad de permitir la urbanización de los terrenos entre la calle 170 y los cementerios, así como de una parte al sur del aeropuerto de Guaymaral, la cual tendría como límite sur la franja de protección ecológica. Estas discusiones se han basado en el reconocimiento de la necesidad de frenar cuanto antes el crecimiento desordenado de la ciudad hacia el norte. Pero persiste, en algunos de los miembros de la Misión, el temor de los efectos que produzca la expectativa de expansión.

Sería conveniente para los miembros de la Misión estudiar con más detalle la relación entre el crecimiento de la población urbana y la necesidad de la expansión de la ciudad al norte. Este aspecto debe incluir el análisis del crecimiento de la población de manera diferenciada (desagregando los datos disponibles en términos sociales y geográficos y ampliando la información existente), de tal suerte que se especifique cuál será la población que se espera ubicar en el área de expansión. De igual manera, se deben establecer con claridad las características sociales y culturales de las expansiones propuestas al sur y al occidente, para determinar las necesidades de expansión en cada caso. La afirmación de que la expansión considera la ubicación de viviendas de todos los estratos no es suficiente. Los estudios de densificación deberán tener en cuenta las posibilidades de recuperación de grandes áreas en proceso de rápido deterioro, en particular en el área denominada por el POT como Centro Metropolitano. En general, se debe hacer una combinación de procesos de densificación, innovación y recuperación urbana, que permitan evaluar con más detenimiento las posibilidades de expansión que resulten necesarias.

Una preocupación compartida por todos ha sido la de que el POT, como todos los programas anteriores, no tiene una propuesta que ayude a resolver el problema fundamental del ordenamiento de la ciudad: la ubicación de las familias de más bajos recursos. Es claro que los programas de Metrovivienda no tienen capacidad para dotar de viviendas a las familias de más bajos ingresos. Este sector de la sociedad posee un gran porcentaje de población flotante que genera asentamientos de carácter transitorio al vaivén de la ubicación de las ofertas de trabajo, los cuales se convierten en base para la aparición de franjas de miseria. Estos asentamientos se seguirán ubicando en las áreas marginales, los valles aluviales, los cerros y otras áreas protegidas, hasta tanto no haya planes específicos y efectivos para ellos.

Los mecanismos previstos por el POT para la ejecución de los programas de expansión implican la renuncia del Estado a sus obligaciones y la entrega de las decisiones principales al mercado y el capital. Esta estrategia ha fracasado en tantos años de oportunidades para demostrar sus ventajas, de manera que es necesario que haya más presencia pública en la solución de los problemas que consideramos mayores: i) la solución de vivienda para las familias de más bajos ingresos y ii) la protección de los valores ecológicos y paisajísticos regionales.

4. La ALO

Las discusiones adelantadas en torno de la ALO permitieron hacer un acuerdo para no aceptar la propuesta de desviación presentada por la CAR, por considerar que no era la mejor alternativa. No obstante, no hubo acuerdo sobre el trazado de la vía que tiene planeado el Distrito para la zona norte, ni sobre la naturaleza de sus impactos: i) una propuesta plantea la desviación de la ALO hacia el occidente, a la altura de la calle 170 (al sur del humedal de La Conejera), para conectarla con la vía Girardot - Mosquera - Funza - Siberia - Cota - Chía - Autopista Norte, la cual soporta hoy una gran parte del flujo de carga. Consideramos que esta alternativa debe ser estudiada con mayor cuidado para evaluar todas sus posibilidades y alcances; ii) la segunda posición considera que en la medida en que la ALO se mantenga como una vía sellada con muy pocas entradas, no jugaría un papel importante como condición para la urbanización de la zona norte, y su función como límite y obstáculo a la expansión y conurbación tendría sentido. Sin embargo, las observaciones de la CAR sobre la protección ambiental deben ser acogidas en caso de que se adoptara la construcción de la vía.

En conclusión, se recomienda que antes de tornar una decisión definitiva, se examinen con detenimiento todos los escenarios y alternativas posibles, y que se busque consenso entre la Administración Distrital, la Gobernación de Cundinamarca y el Gobierno Nacional, para establecer un sistema vial regional eficiente pero equilibrado, que no conduzca a un impacto excesivo sobre el ambiente regional.

5. Consideraciones finales

Consideramos fundamental el apoyo a las iniciativas que permitan buscar la equidad y la igualdad en cuanto al acceso y manejo para la provisión, la disposición, distribución y localización de servicios públicos y sociales, por parte de todos los sectores de la población, lo que implica la ruptura de la estratificación y de la segregación territorial.

El artículo 61 de la ley 99 de 1993, establece que el Ministerio del Medio Ambiente debe expedir una reglamentación que, desde el nivel nacional, ayude a cumplir con la protección del patrimonio ambiental y cultural de la Sabana de Bogotá. Para este efecto, el Ministerio cuenta con un conjunto de disposiciones legales que le permiten establecer unidades de conservación y preservación, tales como las vías parques, los distritos de conservación, las áreas de recreación pasiva, entre otras. Así mismo, se debe considerar la posibilidad de utilizar instrumentos económicos para contribuir a cumplir con la protección del patrimonio ambiental.

Del señor ministro,

Documentos colectivos producidos por el Panel de expertos

Jorge Acevedo

Eduardo Aldana

Julio Carrizosa

Manuel Rodríguez

Rogelio Salmona

Germán Samper

Thomas van der Hammen

Secretaría Técnica:

Gerardo Ardila, CES, Universidad Nacional de Colombia

MISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA DEFINICIÓN
DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA
PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA SABANA DE BOGOTÁ

Bogotá, marzo 27 de 2000

Doctor
Juan Mayr Maldonado
Ministro del Medio Ambiente
La Ciudad

Señor ministro:

La decisión sobre la expansión de la ciudad al norte tiene mucha importancia para la ciudad y para la región, debido a las características particulares de los geoecosistemas que existen en esa zona, y a su papel en la dinámica del sistema ecológico regional. De igual manera, es muy importante por cuanto constituye la última zona de tierra que no ha sido incorporada al casco urbano del Distrito, a pesar de que se vivan preocupantes procesos de suburbanización en algunos de sus sectores. De otra parte, el impacto regional de las decisiones de expansión o de no expansión en la zona norte es mayor que en cualquiera otra de las zonas de expansión autorizadas. Por esas razones, entre otras, la Misión ha debido dedicar un gran esfuerzo a la evaluación y entendimiento de los argumentos en estudio.

Para el cumplimiento del trabajo propuesto, la Misión formó dos subcomités, uno de los cuales se dedicó a trabajar sobre los aspectos ambientales de la zona, mientras el otro exploró opciones y posibilidades desde el punto de vista de la generación de vivienda de interés social (VIS) en la zona. Los informes de los subcomités se usaron como base para la discusión final, de la cual se desprende este documento, que se compone de las siguientes partes: i) la riqueza ecológica, histórica y cultural; ii) la protección y el contexto del ordenamiento; iii) el imperativo de la visión regional y el papel de la nación; iv) sugerencias para un modelo de ordenamiento posible en la zona norte de Bogotá; v) conclusiones y recomendaciones.

1. La riqueza ecológica, histórica y cultural

El extremo norte del Distrito Capital¹ constituye una parte importante y única del patrimonio ecológico, histórico y cultural del Distrito y, por lo tanto, el alcalde mayor y el Concejo están obligados a protegerlo y a conservarlo, según lo ordena la Constitución Nacional. Las propiedades privadas situadas en esa área tienen una función ecológica que debe ser asegurada por el Estado, por sus propietarios y por el resto de la sociedad civil, según lo ordena también la Constitución.

El carácter de patrimonio ecológico, único e importante, está dado tanto por los elementos que constituyen este ecosistema, como por su conjunto. Las casi 5.000 hectáreas del ecosistema Torca-Conejera tienen características geológicas, climáticas, edafológicas, de vegetación y de fauna que no existen en el resto del territorio del Distrito Capital y que son muy escasas en el resto de la sabana. El bosque andino húmedo bien conservado de los cerros de Torca, los últimos y únicos relictos de bosque nativo en el área plana, los andisoles ricos en cenizas volcánicas de la planicie, las diez microcuencas conformadas por los extraordinarios pliegues de los cerros, los manantiales de aguas termales, el alto nivel freático, los humedales de La Conejera, Guymaral, los Búhos y Torca, y el valioso acuífero de La Conejera conforman un conjunto ecosistémico invaluable como generador de biodiversidad y de bienestar. La zona se caracteriza por poseer las mayores cantidades de reservas de agua, después de Sumapaz, en todo el territorio del Distrito y en gran parte de la Sabana de Bogotá.

El uso que se le ha dado a este ecosistema a través de la historia confirma su valor como capital biofísico del Distrito y lo enriquece con aportes culturales significativos. Las excelentes condiciones de humedad en la región, en particular en los bordes de los cerros, el piedemonte y los bordes de las áreas sobresalientes de terrazas un poco más altas que el resto de la planicie, fueron los lugares escogidos por los habitantes prehispánicos más antiguos en la región, desde hace cerca de doce mil años, para desarrollar la domesticación de los primeros cultígenos en las tierras altas andinas. Es decir, mucho antes de la aparición de la sociedad muisca, las condiciones de la región contribuyeron a que aquí se establecieran las poblaciones que inventaron la agricultura en las regiones montañosas andinas. Más tarde, la sociedad muisca utilizó estas zonas para la agricultura intensiva mediante la creación de ecosistemas artificiales compuestos por sistemas de terrazas y canales de riego y de desagüe, algunos de los cuales aún se pueden observar en algunos sectores. A su vez, las fuentes de agua termal de la zona constituyeron escenario de ceremonias y de actividades lúdicas para los muisca, y los humedales fueron fundamentales en su vida. Los muisca los incorporaron en su cultura, dándoles un valor único que se refleja en sus explicaciones

1, Los límites de esta zona se pueden establecer entre las calles 170 al suroccidente y 192 al suroriente, el río Bogotá al occidente y noroccidente, los cerros orientales al oriente, y el límite con el municipio de Chía al norte.

míticas del mundo y en su significación como fuentes permanentes de vida. Como parte de esa importancia, los muiscas desarrollaron adaptaciones culturales a estos ambientes, los cuales jugaron un papel estratégico para la defensa militar de sus comunidades, hasta el punto que ganaron fama por su habilidad para moverse en estos pantanos, con lo que establecieron una ventaja muy importante sobre sus enemigos. Las representaciones simbólicas muiscas de los humedales permanecen sin mayores cambios hasta hoy entre las comunidades muiscas que aún perviven en Suba, así como en la mayoría de las sociedades campesinas de la Sabana.

Durante la Colonia, el gobierno español constituyó en el extremo sur el Resguardo Indígena de Suba (cuyos derechos aún reclaman hoy los miembros del Cabildo Indígena de Suba), mientras al norte y al oriente se consolidaron tres de las más grandes haciendas de la Sabana: Conejera, Torca y Tibabitá. Las tres han sido ejemplo de sostenibilidad y de buen manejo de las aguas y de la vegetación nativa. La coincidencia de los excelentes suelos con una precipitación abundante condujo a que los propietarios construyeran un sistema de riego y drenaje, en parte adaptando los antiguos sistemas indígenas, cuyos principales vallados todavía existen y han permitido que en las goteras de una ciudad de seis millones de habitantes algunos propietarios mantengan todavía actividades agropecuarias rentables. Durante los siglos XVII y XVIII, y gran parte del XIX, la fauna local era tan variada y abundante, que se estableció un sistema de boletas para practicar la cacería. En los terrenos de la Hacienda El Noviciado (de la cual hizo parte la Hacienda de La Conejera), en poder de los jesuitas, se realizaban todas las semanas intensas jornadas de cacería de venados, conejos y otros mamíferos y aves que los cronistas coinciden en calificar como “extremadamente abundantes”.

No hay duda de que las características paisajísticas de este ecosistema han constituido durante los últimos cuatro siglos un escenario excepcional para la recreación de los visitantes bogotanos, y la mayoría de los propietarios actuales se han instalado allí impulsados por la belleza del entorno y por sus posibilidades para desarrollar una alta calidad de vida rural. La recuperación y conservación de esta zona es vital para la reactivación de la vida y para la conservación del agua, dos características básicas para las condiciones de mejoramiento de la vida de los habitantes locales y para los habitantes de toda la Sabana, que no tendrán que pagar el costo altísimo de su destrucción, al verse obligada la ciudad a importar los recursos que allí todavía hoy posee en abundancia. Las condiciones geológicas, de suelos, drenaje, pluviosidad y morfología de esta área, la hacen excepcional para las inundaciones, por lo que su desecamiento para fines urbanísticos deberá resultar costoso en extremo, y siempre será generador de riesgos.

2. La protección y el contexto del ordenamiento

La actual administración ha hecho mucho para mejorar la calidad de vida de los bogotanos invirtiendo cantidades muy significativas en la recuperación del espacio

público, de los humedales y de la arborización urbana, todo lo cual la hará pasar a la historia como una de las más serias en el manejo de los aspectos ambientales de la ciudad y de la región. Sin embargo, es necesario que los funcionarios distritales reflexionen sobre su obligación de conservar el patrimonio ecológico representado por el ecosistema Conejera-Torca. Es cierto que el Distrito no puede hacer mucho para evitar el crecimiento de la capital, pero también es cierto que no está en la obligación de dar vivienda y servicios sin límites. Esa es una obligación del Gobierno Nacional y el mensaje que debe enviar el Distrito al resto del país debe ser de precaución y de cooperación para la construcción de una paz nacional y sostenible.

El proceso iniciado por la ley 388 de 1997 no puede adelantarse aisladamente de la Constitución, de las otras leyes y de las políticas actuales. Además de los mandatos constitucionales señalados anteriormente, existen normas generales y específicas que deben ser tenidas en cuenta por quienes toman decisiones. Entre éstas debemos señalar la normatividad ambiental que complementa los determinantes ambientales señalados por la CAR (acuerdo 16 de 1998), como es el caso de la ley 99 de 1993 y el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables. En ambos cuerpos se encuentran normas que están estrechamente relacionadas con las decisiones alrededor del POT de Bogotá, tales como el artículo 61 de la ley 99 y la profusa normatividad que ordena la preservación de la biodiversidad y la protección de los recursos de agua, suelos, flora y fauna, así como la protección del paisaje (artículos 302 y 303 del CNRNR).

El proyecto urbanístico presentado por la Alcaldía Mayor para la expansión norte es, sin duda, atractivo y debería construirse. Pero el sitio que se ha elegido no es el adecuado. La verdad es que las tierras para urbanizar se han terminado en el Distrito Capital, aparte de las hectáreas localizadas dentro del actual perímetro. El ecosistema Conejera-Torca fue declarado como suelo protegido por el acuerdo 33 de 1979 de la Junta Directiva de la CAR, debido a las mismas características ecológicas que hoy se ponen de presente. Este acuerdo fue derogado tácitamente por la Constitución, pero debe ser tenido en cuenta, no por su fuerza legal actual sino como precedente temprano y prudente de reconocimiento del valor de la zona norte como parte del patrimonio ecológico del Distrito. La posición inicial de Metrovivienda sobre la posibilidad de establecer alianzas con los municipios de la sabana para construir modelos urbanísticos que alivien la escasez de vivienda parece acertada, siempre y cuando se escojan ecosistemas poco valiosos y, sobre todo, no se disminuyan las existencias de suelos agropecuarios. Estudios recientes de la CAR señalan, por ejemplo, zonas adecuadas entre Tocancipá y Gachancipá.

3. El imperativo de la visión regional y el papel de la Nación

Una pregunta de mucha importancia es la del futuro de la ciudad después de los diez años para los cuales se prevé un crecimiento de población cuya ocupación terri-

torial implicaría el agotamiento de áreas disponibles para nuevas expansiones. Para entonces habría que recurrir a la búsqueda de acuerdos regionales. ¿Por qué no iniciar de inmediato un proceso que lleve hacia una planificación y ordenamiento regional del territorio? La concertación del Distrito Capital con los municipios no se puede postergar, pues involucra temas tales como la generación de planes de apoyo para la consolidación de los polos subregionales, el acuerdo sobre tasas retributivas y compensaciones, la planificación conjunta de la explotación y la captación de los recursos naturales, la organización de un sistema de transporte y, en general, del sistema de abastecimientos regional. Los datos disponibles indican que los municipios crecen tanto hacia Bogotá, como Bogotá crece hacia ellos, por lo que se deben establecer acuerdos sobre el ordenamiento del territorio en conexión con serias políticas de empleo, detección de las áreas de oportunidad con flexibilidad, entre otros temas.

Es claro que muchos de los problemas de la región y de la ciudad sólo encontrarán su solución mediante la implementación de políticas de alcance nacional. Por lo menos dos de las políticas nacionales actuales deberían ser tomadas en cuenta al tomar las decisiones sobre el POT y las expansiones propuestas: la política de paz y la de reactivación del sector agropecuario². La generación de nuevas condiciones para la vida rural, con la creación de ciudades rurales que presten servicios para la producción, acopio, comercialización, el desarrollo técnico y la investigación, tal como lo ha sugerido la Misión Rural, es fundamental para disminuir la presión migratoria sobre la región y sobre Bogotá, y para estimular la emigración hacia nuevas áreas. La urgencia de reactivar el sector agropecuario, expresada varias veces en el actual Plan de Desarrollo, aparece contradictoria con la urbanización de 5.000 hectáreas de los mejores suelos del país, decisión que, sin duda, disminuye las posibilidades de la producción agropecuaria futura de la Sabana y, por lo tanto, se opone a los postulados de desarrollo sostenible expresados en la Constitución y en el CNRR.

4. Sugerencias para un modelo de ordenamiento posible en la zona norte de Bogotá

Como se ha mostrado, la zona norte de Bogotá tiene unas particulares condiciones ecológicas que le confieren un alto valor en la dinámica ecológica regional y nacional. Por tal razón, cualquier modelo de ordenamiento territorial que se proponga para la zona debe partir de la concesión de prioridad a la recuperación y conservación de esos valores. El proceso de recuperación y protección ecológica –y la búsqueda de mecanismos apropiados para lograrlo– debe iniciarse de inmediato, aun-

2. Es seguro que las leyes relacionadas con el ordenamiento territorial (LOOT) y con la reforma agraria, que se tramitan en el Congreso, jugarán un papel importante en las variaciones de la distribución de la población en el territorio nacional y en el crecimiento de las ciudades.

que la urbanización de la zona no se inicie ahora mismo. La Misión, después de examinar con detalle las características ecológicas, económicas, culturales, y las tendencias más importantes en la zona, y ante la preocupación generalizada por el desarrollo de procesos de ocupación territorial indeseables en la zona norte, ha acordado un modelo de ordenamiento posible, cuyos componentes se resumen a continuación. Este modelo va acompañado de un mapa³, preparado por el subcomité ambiental. Los límites establecidos en este mapa no son líneas definitivas de demarcación, sino que constituyen una guía para el entendimiento de la propuesta y deben ser precisados por las instancias gubernamentales involucradas en la toma de decisiones sobre esta zona (Distrito, CAR, Ministerio del Medio Ambiente).

Cuadro 1
Zonificación propuesta

Subzona delimitada	Categoría sugerida	Área aprox. (ha)
Occidente de la ALO	Zona rural	1000
Valle inundable del río y los humedales	Áreas de infiltración para recarga de acuíferos y/o distritos de conservación de suelos y restauración ecológica	
Franja de conexión y protección	Área forestal protectora	1500
Áreas de conservación de suelos	Distritos de conservación de suelos y restauración ecológica	800
Áreas ocupadas por colegios, clubes, viviendas		600
Franja urbanizable al noroeste del bosque		200 ¹
Zona de urbanización		800 ²
Áreas de densificación		100 ³

1. Esta franja de 300 metros de ancho, por cerca de seis kilómetros de largo, libera alrededor de 200 hectáreas para la urbanización.

2. Las áreas demarcadas en el mapa son mucho mayores. No obstante, se calculan sólo las áreas libres, disponibles para urbanizar.

3. Se calculan las áreas libres, en las que se pueden generar proyectos de urbanización de alta densidad.

En el cuadro 1 (véase mapa en el anexo final) se presentan las subzonas delimitadas por la Misión, junto con las categorías sugeridas para su manejo y la extensión aproximada de cada una. El bosque de protección tiene una extensión aproximada de 1.500 hectáreas, mientras que las áreas libres donde se puede permitir la urbanización suman también alrededor de 1.500 hectáreas. Estas subzonas son:

3. La confección del mapa implicó un arduo trabajo por parte del subcomité ambiental, debido a la ausencia de información geográfica precisa, a las escalas adecuadas, en la zona de estudio. Su realización permitió un mejor entendimiento de las características ecológicas y de los procesos de ocupación que ocurren en la zona.

1- Occidente de la ALO:

El proyecto ALO consideró esta vía como un límite al crecimiento de la ciudad hacia el occidente. Es decir, la zona comprendida entre la ALO y el río Bogotá fue definida como área de prevención de la conurbación de la ciudad con los municipios de Chía y Cota. Se conserva su definición como área rural.

2- Valle inundable del río y los humedales:

A pesar de que una gran parte de esta zona queda dentro de la zona anterior, se sugiere que, para su manejo, estas zonas sean definidas como áreas de infiltración para recarga de acuíferos o como distritos de conservación de suelos y restauración ecológica.

3- Franja de conexión y protección:

Esta franja constituye la necesidad más apremiante de la zona, pues permite la conexión de los pequeños parches de bosque entre sí, y los flujos de vida entre los cerros orientales y el río Bogotá, asegurando su restauración y conservación en el tiempo. El ancho ideal para este corredor es de un kilómetro; su continuidad este-oeste debe ser asegurada para no interrumpir los flujos de vida. Para su manejo se ha sugerido la categoría de área forestal protectora.

4- Área de conservación de suelos:

Esta subzona, de color amarillo claro en el mapa mencionado, contiene los mejores suelos de la Sabana de Bogotá, por lo que su protección es prioritaria. La categoría de manejo sugerida es la de distrito de conservación de suelos y restauración ecológica. No obstante, con el fin de asegurar la protección del bosque, y para facilitar que se puedan suplir las necesidades de suelo urbanizable, se sugiere permitir la formación de una franja de viviendas sobre el límite noroeste de esta subzona, entre ella y el bosque.

5- Áreas acupadas por colegios, clubes y viviendas:

Estos parches son el producto de procesos que han venido ocurriendo en la zona. Estos usos deben mantenerse, buscando comprometer a los propietarios en el proceso de protección y recuperación que sugiere este modelo. En algunos sectores de estas áreas es recomendable permitir la densificación con ocupación adecuada que garantice la protección de los valores ecológicos y paisajísticos de la zona.

6- Franja urbanizable al noroeste del bosque:

Esta franja urbanizable sobre la subzona de conservación de suelos, de trescientos metros de ancho y una extensión aproximada de seis kilómetros, a lo largo del límite noroeste del bosque, busca permitir la ubicación de viviendas que ga-

ranticen el cuidado y desarrollo del bosque, así como la generación de plusvalías que faciliten la presencia de VIS en la zona norte. El diseño de esta franja debe permitir los pasos necesarios para la continuidad de los flujos de vida.

7- Zona de urbanización:

Las áreas para permitir urbanización se ubican en el extremo sureste de la zona norte, identificadas en el mapa con color morado. En estas zonas se pueden desarrollar los magníficos planes urbanísticos presentados por el Distrito Capital, con alta densidad y una ocupación ordenada del área.

8- Áreas de densificación:

Dentro de los parches de ocupación existentes en la zona norte, hay algunos a los cuales se les debería permitir aumentar la densidad.

5. Conclusiones y recomendaciones

En resumen, y con base en la zonificación propuesta para el modelo anterior, se presentan algunas conclusiones y sugerencias complementarias:

- 1- La riqueza ecológica y paisajística de la zona norte, y su importancia en la dinámica ecológica regional, hacen que su recuperación y conservación sean objetivo prioritario de las intervenciones del Estado en esta zona.
- 2- Se puede permitir la urbanización de una parte de la zona norte, mediante procesos de alta densidad, cuya adecuada ocupación garantice el objetivo prioritario de la recuperación y conservación de la riqueza ambiental y paisajística de la zona. Al tiempo, se debe trabajar en la búsqueda de acuerdos regionales que conduzcan a un proyecto de ordenamiento regional del territorio.
- 3- Se requiere adelantar los pasos necesarios para declarar de inmediato las áreas más importantes como santuarios de flora y fauna, y para declarar algunos de ellos como monumentos nacionales, lo cual constituye un aliciente para sus propietarios, pues los exime del pago de impuestos. Las áreas que deberían ser objeto de estas declaratorias son: el bosque de Las Mercedes, las Malezas de Suba, los sectores de los cerros orientales correspondientes, el extremo norte del cerro de La Conejera, y los humedales del sistema Conejera-Torca.
- 4- Se requiere adelantar de inmediato los pasos necesarios para la creación de la franja de conexión y protección.

- 5- Se hace énfasis en que las áreas de urbanización en la zona norte deben contener al menos un 30 por ciento de viviendas de interés social (VIS), y que su proceso de construcción y equipamiento debe darse mediante un proceso paralelo, de “par y paso”, con las demás obras que se realicen en la zona.
- 6- Se requiere cambiar el corredor urbano creado a lo largo del Paseo de los Libertadores (la Autopista Norte) y adelantar las acciones necesarias para impedir su acelerado proceso de ocupación desordenada y de deterioro ambiental.

Para lograr los objetivos de estas recomendaciones, se debe explorar una combinación de medidas económicas de estímulo a la conservación y recuperación, nuevos instrumentos legales y castigos drásticos a los infractores de la ley. Entre los mecanismos posibles se puede sugerir trabajar sobre algunos de ellos, tales como:

- 1- La declaratoria de monumentos nacionales de algunos de los elementos fundamentales del patrimonio ecológico presente en la zona. La exoneración de impuestos que genera esta figura puede ser un aliciente importante para la recuperación y conservación.
- 2- El desarrollo de mecanismos que aseguren la captación, por parte del Distrito Capital, de las plusvalías generadas por las obras de infraestructura, lo cual facilitaría la dedicación de esos dineros a la compra de predios para la protección ecológica y para el establecimiento de VIS.
- 3- La compra de predios por parte del Distrito o de la Nación, para lo cual, además del uso de las plusvalías, puede buscarse ayuda internacional gracias a la importancia que tienen los planes de recuperación y conservación para disminuir: i) la velocidad del cambio climático global; ii) la generación de carbono; iii) el deterioro de los suelos de gran valor agrícola; iv) el deterioro ambiental global.
- 4- El establecimiento de un sistema de transferencia de derechos que permita el desarrollo de VIS y la adquisición de predios para la recuperación y la conservación.

Los miembros de la Misión son conscientes de que algunas de las recomendaciones y sugerencias exceden las posibilidades del Ministerio del Medio Ambiente. No obstante, el Ministerio puede y debe coordinar las acciones necesarias para que otras instancias del Estado, tanto a la escala nacional, del departamento, del Distrito Capital y de las Corporaciones Regionales, desarrollen los programas y proyectos necesarios para su implementación.

Del señor ministro,

Jorge Acevedo
Julio Carrizosa
Luis Mauricio Cuervo
Manuel Rodríguez
Germán Samper

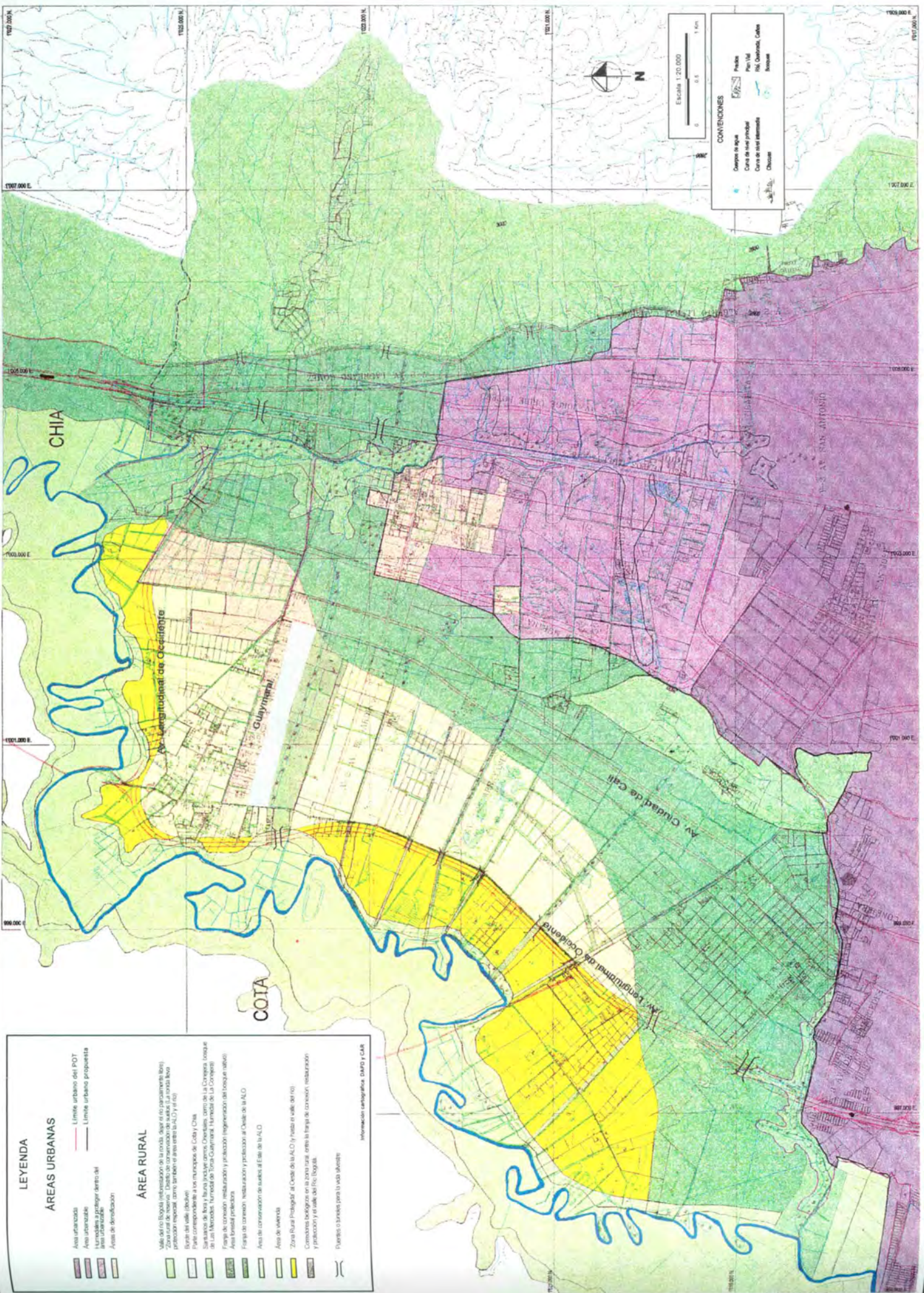
Eduardo Aldana
Mauricio Correal
Raúl Jaramillo
Rogelio Salmona
Thomas van der Hammen

Secretaría Técnica:

Gerardo Ardila, CES, Universidad Nacional de Colombia

Nota: El doctor Luis Ricardo Paredes no firmó el documento y presentó una nota que se presenta por separado⁴.

4. Se reproduce textualmente a continuación (N.E.).



LEYENDA

ÁREAS URBANAS

- Área urbanizada
- Área urbanizable
- Humedales a proteger dentro del área urbanizable
- Áreas de densificación

ÁREA RURAL

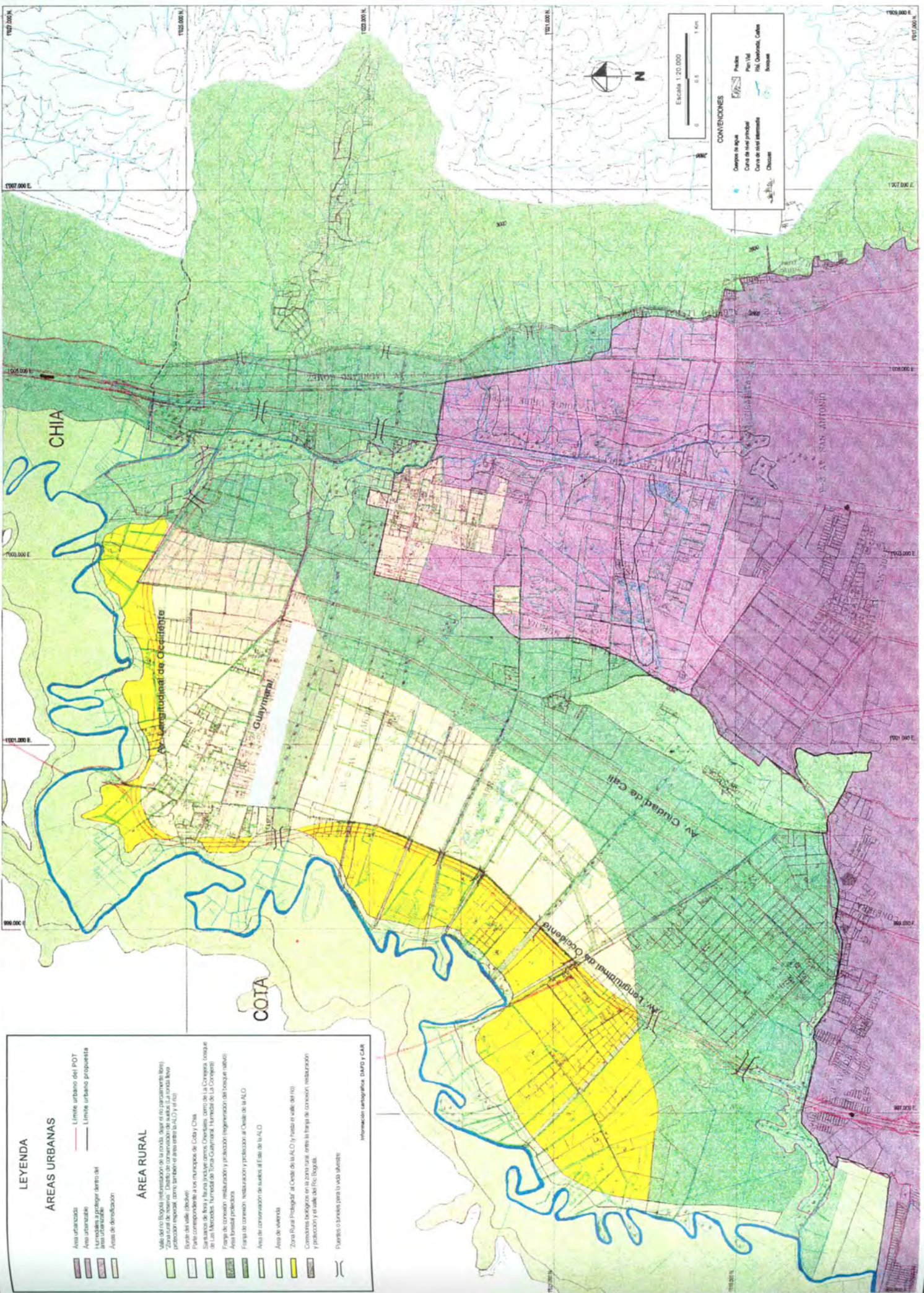
- Valle del río Bogotá (subdivisión de la zona rural de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca)
- "Zona rural de reserva": Delinea la conservación de suelos, la zona rural protectora especial, como también el área entre la ALO y el río
- Bosque del valle (Bosque)
- Parque correspondiente a los municipios de Cocha y Chia
- Sarapiquí de Iba y Barú (incluye cerros Chivales, como del La Cruzera, los cerros de San Mercedes, Humedal de San Gerardo, Humedal de La Cruzera)
- Franja de conexión restauración y protección (regeneración del bosque nativo)
- Área forestal protectora
- Franja de conexión restauración y protección al Oeste de la ALO
- Área de conservación de suelos al Este de la ALO
- Área de sabana
- "Zona Rural Protectora" al Oeste de la ALO (y hasta el valle del río)
- Combinación biológica en la zona rural, como la franja de conexión, restauración y protección y el valle del río Bogotá.

Fuentes o bandos para la vida urbana:

Información cartográfica: DADPO y CIAR

CONVENCIONES

- Desembocadura de agua
- Cerca de área principal
- Cerca de área secundaria
- Cerca de área terciaria
- Chicarrera
- Piscina
- Piso del río
- Río, Quevedo, Cedeño
- Bosque



POSICIÓN DEL DOCTOR LUIS RICARDO PAREDES
SOBRE EL TEMA DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL DE BOGOTÁ
Y SOBRE LA EXPANSIÓN DE SU BORDE NORTE

De: Luis R. Paredes

Para: Miembros Panel de expertos Sabana de Bogotá

Fecha: marzo 26 de 2000

Estimados Miembros del Panel de expertos:

Por medio de la presente, deseo fijar mi posición sobre el tema de la Estructura ecológica principal de Bogotá y sobre la expansión de su borde norte.

Hace más de un mes propuse que ordenáramos nuestras discusiones y empecé por solicitar que definiéramos cuál era la pregunta del Ministerio del Medio Ambiente que debíamos responder. La respuesta se encontró en la Res. 1153 de 1999 del Ministerio del Medio Ambiente, página 22, y consiste en efectuar recomendaciones sobre las discrepancias CAR- Distrito en torno a la expansión urbana del borde norte y noroccidental del Distrito Capital. Al Panel no se le pidió en dicho documento una recomendación sobre la política urbanística en este territorio, tal como lo sostiene alguno.

La discusión sobre el tema consultado ha girado principalmente en torno a los valores ambientales de la zona, con especial énfasis en la Estructura Ecológica Principal.

A) **Estructura ecológica principal y áreas protegidas.** Desde hace dos meses he comentado que la determinación de la Estructura ecológica principal y áreas protegidas de la zona no nos corresponde, por cuanto ella ya se encuentra definida. Si hubo concertación entre el Distrito Capital y la CAR sobre el particular, no puede ser objeto de pronunciamiento ministerial, de acuerdo con lo explicado sobre el parágrafo 6 del artículo 1 de la ley 507 de 1999¹. Lo repetí públicamente en nuestra reunión con el ministro del Medio Ambiente hace 15 días. Nuestra Sub-comisión ecológica no está

1 Véase el texto completo al final (N.E.).

en desacuerdo, pero desea ampliarla por razones respetables. He comentado que el mecanismo para hacerlo no es la instancia ministerial de definición del diferendo Distrito Capital de Bogotá-CAR en el cual estamos deliberando para efectuarle una recomendación al Ministro. He señalado los riesgos jurídicos para el Ministerio y para nosotros personalmente el que se actúe por fuera del marco legal de competencia ministerial. No obstante, he reiterado que existen otros instrumentos jurídicos a los cuales pueden apelar los miembros de la Sub-comisión ecológica para lograr su propósito. Por tanto, no puedo asentir a una recomendación que varíe la Estructura ecológica principal y áreas protegidas concertada entre el Distrito y la CAR.

B) **Expansión borde norte.** Este tema fue objeto de un intento de concertación fallido, y por tanto sí es materia de competencia ministerial y de recomendación por parte del Panel. Sin embargo, es necesario distinguir entre dos interpretaciones: (1) que el desacuerdo Distrito-CAR consiste en que la CAR sostuvo que no debe urbanizarse el Borde Norte, y (2) que el desacuerdo consiste en que la CAR considera que el tipo de urbanización consignado en el Proyecto de POT no es el adecuado. Varios miembros del Panel se inclinan por la primera alternativa. Sin embargo, no encuentro en el texto de la resolución 305 de 1999 ni de la 1869 de 1999 de la CAR ningún pronunciamiento en el sentido de que no debe desarrollarse el borde norte. El fundamento inicial de la CAR para objetar la expansión del borde norte del Distrito lo encontramos en la resolución 305 de 1999 y dice únicamente:

Zona Norte. La expansión urbana alcanza en el borde norte hasta el límite político administrativo del Distrito lo cual implica la conurbación de toda la sabana al norte de la ciudad con los municipios de Chía y Cota. Esta propuesta es incompatible con la necesidad de conservación de la Sabana y en especial de los ecosistemas estratégicos: cerros, bosques relictuales, humedales, quebradas y ríos que conforman su estructura ecológica principal.

Esta zona debe ser tratada en la forma contemplada en el documento “Plan ambiental de la cuenca alta del río Bogotá” (Van der Hammen, 1998), dando prioridad al mantenimiento y restauración de los corredores ecológicos y ecosistemas relictuales entre los bosques de Torea y el cerro y humedal de La Conejera hasta el río Bogotá.

El proyecto no contempla una determinación precisa sobre el manejo del cerro de La Conejera que garantice su conservación en el largo plazo y su clasificación en una categoría de uso que excluya definitivamente su urbanización.

El primer párrafo anterior, en cuanto a la estructura ecológica principal, fue materia de concertación con el Distrito. En cuanto a la conurbación, el mismo Ministerio del

Medio Ambiente descalificó la objeción en su resolución 583 de 1999. La objeción del segundo párrafo fue también descalificada por el Ministerio en la misma resolución 583 de 1999, y la glosa del tercer párrafo fue resuelta en la concertación antes mencionada.

Si las objeciones de la CAR fueron resueltas por el Ministerio o concertadas con el Distrito, se supondría que el tema de la zona norte quedó superado, pero no fue así, lo cual genera dudas sobre la legalidad de la actuación administrativa siguiente.

En la concertación siguiente entre el Distrito y la CAR, lo que se aprecia es que la CAR “encontró que la propuesta de expansión urbana del POT no es ni la única posible, ni mucho menos la más conveniente para la ciudad y la región...”, y que “Lo conveniente es conservar la biodiversidad ecosistémica y paisajística de la Sabana Central, mediante la combinación de zonas agropecuarias, de protección y de áreas urbanas” (resolución 1869 de 1999, p. 19). “La política de expansión debe acompañarse de estrategias claramente definidas de solución a los aspectos de transporte masivo y malla vial, sin las cuales lo que se produce es una disminución en la calidad de vida” (resolución 1869, p. 20). “Dado que los estratos altos y medio altos se ubican en la actualidad en la zona norte de la ciudad, se propone que la demanda de suelo para estos estratos se localice en la zona de expansión norte, además de un 10% de la demanda de suelo de los demás estratos...”, y “En resumen, el área de expansión norte sería de 197,22 ha, mientras que ... (resolución 1869, p. 23). “Aun en este caso, asignando a la zona norte la demanda de los estratos 5 y 6 más el 10% de la demanda de los demás estratos, el área de expansión norte sería apenas de 820,34 ha, mientras que ... (resolución 1869, p. 24).

Por todo lo anterior, concluyo que la interpretación correcta es la segunda, es decir, que la CAR considera que la propuesta de expansión urbana del Distrito, en su concepto, no es la adecuada, sin que de ello se infiera que la CAR rechaza cualquier tipo de expansión urbana en el borde norte. Por consiguiente, dejando de lado el tema resuelto de la Estructura ecológica principal, la discrepancia podría precisarse en el número de hectáreas de la zona norte requeridas para satisfacer la demanda de suelo para los estratos altos y medios altos (5 y 6). Mientras que el Distrito considera que la expansión en la zona norte debe consumir 3.256 ha, la CAR considera que se requieren únicamente 197,22 ha, y en el peor de los casos, 820,34 ha. Ésta no es una discusión ambiental.

Así, considero que la recomendación que se le efectúe al Ministerio del Medio Ambiente sobre el tema no concertado de la expansión borde norte, en principio, debería referirse exclusivamente al número de hectáreas necesarias para satisfacer la demanda de suelo para los estratos 5 y 6. Digo en principio, por cuanto que si partimos del presupuesto que el tema ambiental, el tema que enmarca la competencia de la CAR y del Ministerio, de acuerdo con el inciso 1 del párrafo 6 del artículo 1 de la ley 507 de 1999 (infra), quedó resuelto y concertado al definir la Estructura ecológica

principal, el tema del cálculo de la demanda de suelo de expansión es ajeno a lo “exclusivamente ambiental”, como lo recalca la ley, y por tanto es de competencia exclusiva del Distrito. Algunos dirán que toda urbanización, sin excepción, afecta el ambiente y por tanto está bajo la jurisdicción de las autoridades ambientales. No deseo entrar en esa discusión bizantina que podría llevar, en sus posiciones extremas, al desvertebramiento de la actual estructura constitucional de organización territorial, sobre todo cuando ya se concertó la Estructura ecológica principal y áreas protegidas del borde norte. Presumí y presumo que, al concertar y definir esta estructura, quedó agotada la discusión sobre el tema ambiental en el borde norte, a satisfacción de las partes en el diferendo. Si, en opinión de alguno, la presunción es incorrecta, y para que efectivamente así lo fuera, considero que la CAR ha debido dejar expresa constancia en la instancia de concertación, en el sentido de que no admitía ninguna expansión sobre el borde norte por razones ambientales, fundadas en estudios previos, tal como lo ordena la ley. Lejos de ello, y tal como quedó demostrado con fundamento en la Res. 1869 de 1999, la CAR sí admite la urbanización parcial del borde norte. Si existiera insatisfacción con el alcance de las objeciones de la CAR, la instancia ministerial decisoria prevista en la Ley 507 de 1999 no es la apropiada para corregirla retroactivamente, como veremos más adelante.

Es de anotar, al margen, que el borde norte, y buena parte de la Sabana de Bogotá, para sorpresa de muchos, se encuentra en un estado más avanzado de urbanización del que suponíamos. Las fotografías aéreas que se exhibieron ante el Panel lo demuestran. El tipo de urbanización que está autorizado para el borde norte (acuerdo 33 de 1996 del D.C.) es de tipo suburbano, y la opinión casi unánime del Panel es que es inconveniente seguir con esta norma.

Ahora bien, si alguno considera que el tema ambiental no quedó agotado en la concertación de la Estructura ecológica principal y áreas protegidas, nuevamente manifiesto que el Panel de expertos no es el foro de ley para recomendar la modificación de dicha estructura. Para ello hay otras instancias e instrumentos jurídicos.

C) Facultades del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio cuenta con las más amplias facultades en materia ambiental, de acuerdo con diversas normas, entre las cuales se destaca la Ley 99 de 1993 en forma principal. Los Planes de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con el artículo 10 de la ley 388 de 1997, tienen como determinantes de superior jerarquía, entre otros, las normas que a nivel nacional dicten las entidades competentes, entre las cuales está el Ministerio del Medio Ambiente, encargado de definir la política ambiental. El Ministerio tiene, inclusive, la facultad de ejercer discrecional y selectivamente, la evaluación y control en las actividades de las Corporaciones Autónomas Regionales (num. 16 del artículo 5 de la ley 99 de 1993).

La facultad especial y específica del Ministerio en relación con la Sabana de Bogotá la encontramos en el muchas veces comentado artículo 61 de la ley 99 de 1993.

Faculta al Ministerio del Medio Ambiente para dictar disposiciones ambientales que deberán tener en cuenta los municipios de la Sabana y el Distrito Capital al reglamentar los usos del suelo. Hay que anotar que la facultad reglamentaria es, por su naturaleza, de carácter general, y por tanto no puede ejercerse válidamente con ocasión de un diferendo como el que nos ocupa. Deberá ejercerse al margen del diferendo, anterior, paralela o posteriormente, y en todo caso a nivel regional de la Sabana de Bogotá, es decir, no podría ejercerse puntualmente sobre el borde norte de Bogotá en forma exclusiva, sin mención alguna a los demás municipios que conforman la Sabana, ya que la protección del medio ambiente de la Sabana de Bogotá no se detiene en los límites municipales ni puede dejar de manejarse en forma no integral. Es indudable que cualquiera que sea el sentido de la decisión que tome el Ministerio en relación con este diferendo, afectará en mayor o menor grado a otros municipios de la Sabana.

La responsabilidad de formular y expedir los planes de ordenamiento territorial en el país es de los municipios y distritos. No es constitucional ni conveniente que autoridades del orden nacional replacen a los municipios y distritos en temas locales, tales como el cálculo de la demanda de uso del suelo, siempre que no se comprometan los condicionamientos ambientales. La responsabilidad por la administración del territorio municipal y distrital está fijada constitucionalmente en funcionarios de elección popular local, quienes responden ante los habitantes política y jurídicamente. Intervenir sin fundamento legal en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales acarrea numerosas consecuencias estructurales indeseables en el ordenamiento territorial del país.

Para la formulación y expedición de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios deben contar con reglamentaciones claras en sus condicionamientos ambientales expedidos por las autoridades competentes. La ausencia de estas reglamentaciones previas (no inmodificables) hace que el proceso de expedición de los planes de ordenamiento territorial sufra los tropiezos y demoras que estamos presenciando. La forma de establecer los condicionamientos ambientales en los planes de ordenamiento territorial no es por vía particular, puntual y *ad-hoc*, sin que por ello se excluya una intervención extraordinaria. Establecer los condicionamientos ambientales por la vía puntual les resta estabilidad y confiabilidad a todos los proyectos de planes que en este momento cursan en el país.

Hago los comentarios anteriores desde la óptica de mi profesión, la de abogado, y en aras de que la decisión del Ministerio se ajuste a la ley y no sea atacada por la vía contenciosa y sume al Distrito Capital en una continuada incertidumbre de varios años sobre el ordenamiento de su territorio, incertidumbre que muy probablemente sea aprovechada por los agentes inmobiliarios al margen de las norma urbanísticas, con detrimento de la misma integridad del borde norte y del bosque nativo contenido en parte de éste. Por todo lo anterior, fijo mi posición así:

- I. Dentro de la actuación administrativa reglamentada por la ley 507 de 1999, el Ministerio del Medio Ambiente no es competente para pronunciarse sobre la Estructura ecológica principal y áreas protegidas del Borde Norte del Distrito Capital, habida cuenta que éste fue concertado entre el Distrito Capital y la CAR. Por lo tanto, el Panel de expertos tampoco lo es.
- II. Dentro de la actuación administrativa reglamentada por la Ley 507 de 1999, el Ministerio del Medio Ambiente no es competente para pronunciarse sobre el cálculo de la demanda de suelo de expansión en el borde norte. Por lo tanto, el Panel de expertos tampoco lo es.
- III. Quienes se encuentren insatisfechos con la reglamentación del tema ambiental en el borde norte concertado entre el Distrito y la CAR, cuentan con otras instancias e instrumentos jurídicos, diferentes de la actuación administrativa regulada por la Ley 507 de 1999, para intentar su modificación.
- IV. Lo anterior no obstante, si el Panel de expertos desea pronunciarse sobre cuáles son los condicionamientos ambientales ideales del POT de Bogotá en el borde norte, bien puede hacerlo, advirtiéndole que no se trata de una recomendación oficial. Tendría mayor fundamento ese pronunciamiento informal en la medida en que el Panel hubiese analizado la región de la Sabana en su conjunto y formulara recomendaciones para todos los municipios que la integran y no únicamente un aspecto puntual, por importante que pareciera, para el Distrito Capital.

Para concluir, deseo hacer unos comentarios al margen del tema que nos ocupa en este momento: Son:

- (a) Es urgente garantizar, en el POT, la reserva de suelos urbanos en cantidad suficiente para atender la demanda por Vivienda de Interés Social de los estratos 1 y 2. De lo contrario, la urbanización pirata seguirá floreciendo, consumiendo los suelos que tienen el menor valor comercial, es decir, las zonas de alto riesgo y las zonas de protección ambiental. Si no se reservan suficientes suelos para VIS, podría peligrar la Estructura ecológica principal y áreas protegidas del Distrito y el borde norte del mismo.
- (b) Es también urgente apelar a mecanismos efectivos de protección del bosque nativo ubicado en el borde norte. No basta con prohibir su tala y prohibir la urbanización de sus suelos. Las fuerzas del mercado de la urbanización pirata y la rapidez con la cual se podría destruir el bosque, en cuestión de horas, hace que

sea necesario tocar el tema del derecho de propiedad del mismo y de sus suelos, así como diseñar incentivos económicos para su preservación efectiva. Es urgente darle valor económico al bosque en pie y pensar en fórmulas para que se constituya en una reserva de la sociedad civil, en vista de los problemas crónicos de gobernabilidad que subsisten.

- (c) Comparto plenamente la posición de varios miembros en el sentido de que el desarrollo parcial del borde norte, respetando la Estructura ecológica principal y áreas protegidas debe constituir una oportunidad para fijar un urbanismo y un espacio de ciudad de la máxima calidad.
- (d) Se requiere urgentemente una autoridad única de ordenamiento territorial de la Sabana de Bogotá, con competencia sobre los usos del suelo entre otras funciones, y no únicamente en lo relacionado con lo ambiental.

Ruego a la Secretaría Técnica del Panel de expertos remitir al Ministerio del Medio Ambiente esta posición en forma completa.

Cordialmente,

Luis R. Paredes

Ley 507 de 1999: artículo 1, parágrafo 6:

El Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/ o distrito concierten lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán de treinta (30) días. Vencido el término anterior, se entiende concertado y aprobado el Proyecto del Plan de Ordenamiento por parte de las autoridades ambientales competentes y una vez surtida la consulta al Consejo Territorial de Planeación como se indica en el numeral 3º del artículo 24 de la ley 388 de 1997, se continuará con la instancia de aprobación prevista en el artículo 25 de la misma ley. Lo dispuesto en este parágrafo es aplicable para las disposiciones contenidas en el artículo 99 de la ley 388 de 1997 y el decreto 1753 de 1994 sobre licencias ambientales y planes de manejo ambiental.

En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado en este parágrafo.



Capítulo 4:
DOCUMENTOS
ADMINISTRATIVOS
DEL PROCESO

Documentos administrativos del proceso

La discusión del POT entre funcionarios de la CAR y de Bogotá, y las actuaciones del Ministerio del Medio Ambiente se pueden seguir a través de las Resoluciones más importantes. A continuación se transcriben cinco de ellas, que constituyen una base documental fundamental para quien quiera seguir los detalles de este proceso.



Fotografía página anterior: Ganadería en los alrededores de Guaymaral, en el área de expansión al Norte. (2000).

Foto: Gerardo Ardila

RESOLUCIÓN 0583 DEL 23 DE JULIO DE 1999

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN”

EL MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE

En ejercicio de las atribuciones conferidas en el Artículo 24 de la Ley 388 de 1997, modificado por el Artículo 98 del Decreto Ley 1122 de 1999 y,

CONSIDERANDO

Que mediante la Resolución No. 305 del 8 de marzo de 1999, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, se objetó el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D.C.

Que en el Artículo segundo de la Resolución No. 305 de 1999 de la CAR se establece que contra la misma procede el recurso de apelación ante el señor Ministro del Medio Ambiente.

Que el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, a través de su Alcalde Mayor, interpuso el recurso de apelación contra la citada Resolución, mediante escrito del 17 de marzo de 1999, remitido por la CAR a este Ministerio el pasado 22 de abril, y en el cual solicita se revoque “...en su totalidad la resolución No. 305 del 8 de marzo de 1999 expedida por la CAR y en su lugar, aprobar el Proyecto de Plan de Ordenamiento de Santa Fe de Bogotá, D.C...”, se evalúe “la versión del POT que se hace entrega adjunta al presente recurso...”, se conceda “...el recurso de reposición, en relación con los puntos nuevos de que se ocupe el Ministerio...”, y se tengan como pruebas los siguientes documentos: “1) El expediente en relación con el Plan de Ordenamiento Territorial del D.C. que se encuentra en poder de la CAR” y “2) Versión actualizada del Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del D.C., desarrollada en cumplimiento del numeral 4 del Artículo 24 de la Ley 388 de 1997”.

Que mediante Auto No. 167 del 9 de junio de 1999 expedido por el Ministro del Medio Ambiente, se requirió a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y a la Gobernación de Cundinamarca la presentación de una serie de documentos necesarios para la evaluación y resolución del recurso de apelación. En el mismo Auto se dispone tener como pruebas los documentos requeridos y entregados por las autoridades anteriormente enunciadas y los documentos que

hacen parte del expediente que contiene el recurso de apelación interpuesto por el Distrito Capital contra la Resolución No. 305 de 1999 emitida por la CAR.

En el Auto No. 167 de 1999 se niega la petición del Distrito Capital consistente en tener como prueba la versión actualizada del Plan de Ordenamiento Territorial, por las razones expuestas en la parte motiva del referido acto administrativo.

Asimismo, se dispone que “El término probatorio será de veinte (20) días contados a partir de la notificación del presente proveído y vence el 12 de julio de 1999”, lo cual interrumpió el término legal para decidir el recurso de apelación, tal como lo dispone el inciso 2 del Artículo 60 del Código Contencioso Administrativo.

Que en virtud de las funciones atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente en el numeral 1 del Artículo 24 de la Ley 388 de 1997, modificado por el Artículo 98 del Decreto Ley 1122 de 1999, este despacho procede a analizar los argumentos formulados por el Distrito Capital en el escrito de apelación del 17 de marzo de 1999, en orden a resolver, dentro del término legal, el recurso interpuesto.

Que los motivos de incorformidad del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá con el pronunciamiento de la CAR contenido en la Resolución No. 305 de 1999, son de tipo jurídico y técnico.

I. ARGUMENTOS JURÍDICOS

Que entre las consideraciones de tipo jurídico expresadas por el Distrito Capital en el recurso de apelación, en virtud de las cuales éste afirma que “la Resolución 305 de 1999 debe ser revocada en su totalidad por el señor Ministro del Medio Ambiente”, se destacan las siguientes:

1. Efecto suspensivo de los recursos

El Distrito Capital, amparado en el Artículo 55 del Código Contencioso Administrativo, manifiesta que “...la decisión tomada por la CAR en la Resolución 304 de 1999 fuera de ser ilegal por falta de competencia como está expuesto, no está en firme hasta que se decida el recurso de queja en razón del efecto suspensivo, por lo cual resulta igualmente ilegal expedir la Resolución 305 de 1999, ya que al expedirse ésta se desconoce el efecto suspensivo del mencionado recurso de queja”.

Frente a la anterior afirmación, es importante aclarar que en lo relativo a la facultad o competencia de la CAR para pronunciarse en la Resolución No. 304 del 8 de marzo de 1999

sobre si existió o no un silencio administrativo negativo, este Ministerio ya expresó su parecer en la Resolución No. 0353 del 13 de mayo de 1999, mediante la cual resolvió el recurso de queja interpuesto por el Distrito, en razón del rechazo del recurso de apelación efectuado por la CAR en la Resolución No. 304 de 1999.

En otras palabras, el Ministerio no entrará a responder los argumentos expuestos por el Distrito relacionados con la Resolución No. 304 de 1999 de la CAR, por cuanto dichos argumentos son los mismos que fueron expresados en el recurso de queja, el cual ya fue resuelto en su debido momento por el Ministerio del Medio Ambiente, mediante la Resolución No. 0353 del 13 de mayo de 1999.

En lo relativo al argumento de que el efecto suspensivo del recurso de queja impedía a la CAR pronunciarse a través de la Resolución No. 305 de 1998, este Ministerio considera que el efecto suspensivo no alcanzó a operar para efectos de expedir la Resolución No. 305 de 1999, por cuanto la fecha en la cual la CAR concedió el recurso de queja (8 de marzo de 1999) es la misma en la cual objetó el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito.

2. Imposibilidad de objetar el proyecto de POT una vez interpuesto recurso contra el acto ficto o presunto.

El Distrito manifiesta en el recurso de apelación que “La CAR viola igualmente el inciso segundo del Artículo 40 del Código Contencioso Administrativo que textualmente expresa: “...La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, *salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto.* (Se subraya). Es decir, con fundamento en este Artículo, la CAR no podía expedir la Resolución 305 de 1999, hasta que el Ministerio decida el recurso interpuesto, determinando si existió o no la objeción al proyecto de POT derivado del silencio administrativo negativo”.

Este Ministerio reconoce la importancia del inciso segundo del Artículo 40 del Código Contencioso Administrativo, pero considera que el supuesto de hecho contenido en este artículo no coincide con los hechos ocurridos en el proceso de evaluación del proyecto de POT adelantado por la CAR, y en este sentido, no puede serle aplicada la consecuencia jurídica consignada en dicha norma.

En otras palabras, la imposibilidad de pronunciarse en torno a la aprobación u objeción del proyecto de POT sólo se configura si una vez ocurrido el silencio administrativo, el interesado hace uso de los recursos de la vía gubernativa contra el acto presunto. Pero,

como ya se expresó en la Resolución No. 0353 de 1999 del Ministerio del Medio Ambiente, en el caso que nos ocupa no se configuró el silencio administrativo negativo y por ende, a juicio de este Ministerio, la CAR sí podía pronunciarse sobre el proyecto de plan que fue puesto a su consideración.

3. Ilegalidad de la Resolución No. 305 de 1999

El Distrito Capital, en el recurso de apelación, solicita al Ministerio del Medio Ambiente que se revoque totalmente la Resolución No. 305 de 1999 de la CAR por las razones jurídicas antes expuestas en torno a la ilegalidad del citado acto administrativo, pero, en la medida que este Ministerio no comparte dichas apreciaciones jurídicas, no es posible acceder a la petición del Distrito y revocar la Resolución 305 de 1999 de la CAR por los motivos jurídicos que éste aduce.

Por lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente procederá entonces a evaluar la solicitud de revocatoria de la Resolución 305 de 1999 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, con base en los restantes argumentos formulados por el Distrito Capital en el recurso de apelación.

Que tal como se expresó en anteriores considerandos, el Distrito Capital no sólo solicita que se revoque la Resolución No. 305 de 1992, sino también que se evalúe la versión *actualizada* del proyecto de plan de ordenamiento territorial, la cual se adjunta al recurso de apelación, y que se conceda el recurso de reposición en relación con los puntos nuevos de que se ocupe este Ministerio.

Que en lo que hace a la segunda petición, pese a que en el Auto No. 167 de 1999 emanado de este Ministerio se expresaron las razones por las cuales se negó la petición del Distrito de tener como prueba la versión actualizada del proyecto de POT, resulta conveniente reiterar en el presente acto administrativo las razones por las cuales el Ministerio no puede entrar a evaluar ni a tener como prueba la versión actualizada del POT, a saber:

1. El recurso de apelación que debe resolver el Ministerio del Medio Ambiente se interpuso contra la Resolución No. 305 de 1999 de la CAR, la cual contiene una objeción al proyecto de POT entregado por el Distrito a la CAR el 18 de noviembre de 1998.
2. Así pues, la CAR evaluó y objetó la versión del 18 de noviembre de 1998 y no la versión actualizada que el Distrito remite al Ministerio del Medio Ambiente, la cual contiene modificaciones efectuadas entre el 18 de noviembre de 1998 y el 17 de marzo de 1999.

3. Mal podría este Ministerio evaluar una versión actualizada de POT cuando no es ella la que fue evaluada por la CAR ni la que dio lugar a la Resolución 305 de 1999, que es objeto del recurso de apelación.
4. Al Ministerio del Medio Ambiente, como segunda instancia, le compete evaluar los argumentos del Distrito en el recurso de apelación a la luz del acto administrativo impugnado y del articulado contenido en el proyecto de POT del 18 de noviembre de 1998. Salirse del anterior marco de actuación implicaría un desconocimiento de los alcances de sus atribuciones como segunda instancia en la vía gubernativa.

Que en lo referente a la tercera petición, este Ministerio no se pronunciará sobre puntos distintos a los expresados en el recurso de apelación o a las objeciones de la CAR contenidas en la Resolución No. 305 de 1999 y sus documentos de soporte, razón por la cual, no se procederá en la parte resolutive de esta providencia a conceder el recurso de reposición contra el todo o parte de la misma.

II. ARGUMENTOS DE TIPO TÉCNICO

Que de manera previa al análisis de los argumentos de tipo técnico formulados por el Distrito en el punto 2.2 de su escrito de apelación contra las objeciones de la CAR, este Ministerio considera de vital importancia hacer una serie de comentarios en torno a las características del documento que fue sometido a consideración de la CAR, pues ello permitirá contextualizar la decisión del Ministerio del Medio Ambiente en el presente acto administrativo.

Que las apreciaciones de este Despacho en torno a la versión del 18 de noviembre de 1998 del proyecto de POT, son las siguientes:

1. La versión del 18 de noviembre de 1998 sometida a consideración de la CAR es *preliminar* pues posteriormente al 18 de noviembre, el Distrito continuó trabajando en la construcción del documento y se efectuaron modificaciones producto de dicho trabajo y de acuerdos celebrados con la CAR sobre distintos temas, tal como se concluye de los documentos aportados en el recurso de apelación. Así pues, cuando la CAR objeta el proyecto de plan mediante la Resolución 305 del 8 de marzo de 1999, éste ya había sido modificado.
2. El proyecto de Plan entregado a la CAR el 18 de noviembre de 1998 es un documento sin terminar, tal como se concluye del análisis de su articulado. En efecto, varios de sus artículos poseen puntos suspensivos o anotaciones de las cuales se advierte que es

un documento inconcluso o sin desarrollar en varios temas. A manera de ejemplo, tenemos los siguientes artículos, que dicen:

“Artículo 235. *El equipamiento urbano en áreas de protección.* Precisiones (sic) sobre las limitaciones en los índices de ocupación de parques y zonas verdes y compatibilidad de acuerdo al régimen de usos. Por desarrollar y coordinar temas.

Artículo 236. *Dotación del equipamiento urbano de las áreas con tratamiento de desarrollo.* Previsión de área para dotación, metodología propuesta por Montenegro, no hemos armonizado escala.

Artículo 237. *Dotación del equipamiento urbano de las áreas con tratamiento de mejoramiento.* Aplicación de los instrumentos para obtención de suelo ya ocupado- como estrategia pero puede definirse procedimiento o reglamentación de ese procedimiento para homogeneizar gestión de entidades ejecutoras”.

“Artículo 390. *Áreas objeto del cobro de plusvalía por clasificación del suelo.* Se definen las siguientes áreas como objeto del cobro de plusvalías por concepto de cambio en la clasificación del suelo, al pasar de suelo rural a suelo suburbano por efecto del presente POT: (...).

Se definen las siguientes áreas como objeto del cobro de plusvalía por concepto de cambio en la clasificación del suelo, al pasar de suelo rural a suelo de expansión urbana por efecto del presente POT: (...).

Artículo 391. *Áreas objeto del cobro de plusvalía por cambio de uso del suelo.* Se definen las siguientes áreas como objeto del cobro de plusvalías por concepto de cambio de uso, al pasar de un uso menos rentable a un uso más rentable por efecto del presente POT: (...).

Artículo 392. *Áreas objeto del cobro de plusvalía por mayor aprovechamiento del suelo.* Se definen las siguientes áreas como objeto del cobro de plusvalías por concepto de mayor aprovechamiento del suelo, al pasar de un nivel de constructibilidad a uno mayor por efecto del presente POT”.

3. En el mismo sentido de lo expuesto en el numeral anterior, el proyecto de POT no cumple con los requerimientos mínimos sobre Planes parciales establecidos en la Ley 388 de 1997 y en sus Decretos reglamentarios.

El Decreto 1507 de 1998 dispone en el párrafo de su artículo primero que “Los planes de ordenamiento territorial, en su componente urbano incluirán directrices y parámetros para los Planes parciales, y la definición de acciones urbanísticas, actua-

ciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables” (subrayado fuera de texto).

Para la definición de dichas directrices y parámetros se deberá tener en cuenta lo previsto en el artículo 7 del mismo Decreto: “Los planes de ordenamiento territorial, y las normas resultantes del mismo, así como los Planes parciales deberán utilizar para la definición de las características de la ocupación del territorio y el cálculo de los aprovechamiento urbanísticos las nociones de índice de ocupación, índice de construcción y densidad habitacional, entre otros”.

Según lo anterior, los planes de ordenamiento territorial deben contener las directrices para los Planes parciales, las cuales serán desarrolladas posteriormente en dichos planes. Así lo determina el Artículo 19 de la Ley 388 de 1997 y el Artículo primero del Decreto 1507 de 1998, al establecer que los Planes parciales constituyen “...los instrumentos por los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial para áreas determinadas del suelo urbano o del suelo de expansión urbana...”.

El proyecto de POT del 18 de noviembre de 1998 no contiene la información mínima sobre los Planes parciales que se desarrollarán en el futuro en el Distrito Capital, razón por la cual existe una indefinición sobre el modelo de ciudad y de territorio que se pretende desarrollar en Santa Fe de Bogotá. En otras palabras, el ejercicio del ordenamiento territorial quedó incompleto en el proyecto de POT que fue evaluado por la CAR.

Como prueba de lo anterior se extraen los siguientes apartes de algunos artículos del proyecto de Acuerdo:

“Artículo 343. *Delimitación de Planes parciales de mejoramiento integral de VIS y VIP.* A continuación se delimitan las áreas objeto a ser construidas mediante Planes parciales de mejoramiento integral:

Plan parcial de mejoramiento integral No. 1: (...)

Plan parcial de mejoramiento integral No. 2: (...)

Plan parcial de mejoramiento integral No. 3: (...) etc.”.

“Artículo 389. *Planes parciales prioritarios en suelos de expansión urbana.* Mediante el presente acuerdo se declaran los siguientes Planes parciales sobre suelo urbano como prioritarios para su formulación dentro de los siguientes dos años: (...).

Plan parcial Suba- Gavilanes.

Ha brutas aprox.

Plan parcial Agro Suba

Ha brutas aprox.

Plan parcial Engativá Norte

Ha brutas aprox.

Plan parcial Engativá Aeropuerto	Ha brutas aprox.
Plan parcial Tintal Norte	Ha brutas aprox.
Plan parcial Tintal Gibraltar.	Ha brutas aprox.
Plan parcial Tintal Sur.	Ha brutas aprox.
Plan parcial Usme-El Dorado Alto	Ha brutas aprox.
Plan parcial Usme Puerta del Sur.	Ha brutas aprox.”.

4. El proyecto de POT posee varias deficiencias de técnica jurídica, pues muchos de sus Artículos no definen claramente unos supuestos de hecho y unas consecuencias jurídicas para dichos supuestos. Varios de los Artículos del proyecto de Acuerdo están redactados a la manera de comentarios y no llevan implícitas decisiones de ningún tipo o parámetros de carácter vinculante. A manera de ejemplo: Artículos 203 y 204.

La mayoría de los Artículos correspondientes a los capítulos 1 y 2 del proyecto contienen una serie de descripciones sobre el modelo de territorio deseado, que en algunos puntos resulta confuso y respecto del cual no se define en el Acuerdo cómo va a ser desarrollado o concretado, por ejemplo, el Artículo 12.

En otras palabras, en muchos casos no existe correspondencia entre los contenidos de política y los contenidos decisorios.

Se trata indistintamente o se confunden los términos: “políticas”, “estrategias” y “objetivos”, y las disposiciones establecidas para cada uno de ellos se repiten entre sí.

Adicionalmente, en varios Artículos se presentan definiciones tautológicas de determinados conceptos o figuras, o se remiten a conceptos que no se encuentran definidos en el articulado.

En términos generales, este Despacho coincide con la CAR en que la documentación presentada “no constituye un estudio integrado y temáticamente estructurado, sino un conjunto de documentos sectoriales aislados sobre aspectos parciales del ordenamiento territorial del Distrito Capital. En líneas generales se observan amplias inconsistencias entre textos, entre mapas temáticos textos y cartografía” (Primer documento de observaciones y recomendaciones para la formulación del POT elaborado por la CAR).

Estudios y documentos de soporte

Que también resulta necesario precisar, que así como el Distrito Capital sustenta su propuesta en una serie de documentos y estudios referidos en el recurso de apelación, la CAR manifiesta en la Resolución No. 305 de 1999 que sus objeciones encuentran sustento en

los documentos de “Observaciones y recomendaciones para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, D.C.” de noviembre de 1998 y enero de 1999, así como en diversos documentos y estudios que se relacionan en dicha Resolución.

Que una vez analizados los documentos de soporte de la objeción y los de la apelación, este Ministerio encontró lo siguiente:

1. Tanto la CAR como el Distrito Capital soportan sus respectivas posiciones en dos tipos de documentos: documentos realizados con anterioridad al proceso de formulación y evaluación del proyecto de POT, sin relación directa con el mismo, y documentos realizados directamente por la entidad o por terceros contratados para ello, cuyo objetivo específico era precisamente sustentar la formulación o evaluación del POT.
2. En relación con el primer tipo de documentos, se encontró que los mismos contienen diagnósticos y análisis generales para la región, desde diversas ópticas y enfoques temáticos. Las conclusiones y propuestas contenidas en estos documentos, igualmente generales, corresponden al enfoque temático particular de cada autor, sin que pueda establecerse la prevalencia de uno sobre los demás, ni una alternativa única e indiscutible de modelo regional que se desprenda de los mismos.
3. Es así como algunos de estos documentos son citados tanto por la CAR como por el Distrito, como soporte a la objeción y a la propuesta de articulado, respectivamente (“Directrices de ordenamiento territorial para Santa Fe de Bogotá” - CEDE-Uniandes, Distrito; “El Píoceno y el cuaternario del altiplano de Bogotá y alrededores” - IGAC, 1995; “Plan de Manejo de Ecosistemas Estratégicos para las áreas rurales de Santa Fe de Bogotá” - Fundación Baqueros, DAMA; “Usme, Ciudad Bolívar y Sumapaz, Instrumentos administrativos y urbanísticos”, Montenegro Lizarralde, Min. Ambiente DAPD; “Perfil ambiental de Santa Fe de Bogotá” - EPAM, Mis. siglo XXI, DAMA; “Plan de Ordenamiento de la Cuenca Alta del Río Teusacá - Avance” y “Estatuto de Usos del Suelo, Metodología de Formulación” - Pérez, Preciado y Utría, CAR).
4. En relación con el segundo tipo de documentos, resulta evidente el objetivo de los mismos de sustentar una determinada posición de antemano, más que de analizar opciones y comparar alternativas de desarrollo regional.
5. Tanto en las objeciones de la CAR como en el recurso de apelación del Distrito Capital, se evidencia la remisión parcial a documentos como soporte de sus respectivas posiciones, excluyendo obviamente aquellas consideraciones o conclusiones de los documentos que pudiesen desvirtuarlas.

Que una vez formuladas las anteriores apreciaciones, este Ministerio procede al análisis de cada una de las objeciones de la CAR al proyecto de plan de ordenamiento territorial:

Implicaciones regionales

En relación con las implicaciones del POT de Santa Fe de Bogotá sobre la región, la CAR formula las siguientes objeciones:

“...el proyecto POT del Distrito Capital no prevé los impactos de su ordenamiento sobre el desarrollo regional y de los municipios vecinos, ni contiene estrategias ni programas para su manejo...”

“Carece igualmente del planteamiento de acuerdos o convenios indispensables con los municipios vecinos, especialmente con aquellos con los cuales comparte problemáticas ambientales precisas”.

En relación con esta objeción, responde el Distrito:

“...no es procedente lo argumentado por la CAR, toda vez que la Ley 388 de 1997 no faculta a los municipios y distritos para realizar planteamientos de ordenamiento más allá de los límites de su jurisdicción”.

“Las estrategias y programas para el manejo de los impactos ambientales del nivel regional deben ser producto de la gestión ambiental de la autoridad ambiental competente, de conformidad con el Artículo 7 del Decreto 1768 de 1994”.

La CAR dice que no se previeron los impactos “...sin señalar explícitamente la naturaleza de dichos impactos y su localización geográfica concreta en los municipios...”.

El Ministerio considera:

Si bien es cierto, como alega el Distrito, que los Municipios no pueden incluir en sus POT disposiciones referentes a territorios situados fuera de los límites de su propia jurisdicción, no es menos cierto que sí deben conocer los efectos e impactos que las disposiciones de ordenamiento sobre su propio territorio pueden tener sobre los municipios vecinos y la región en su conjunto.

El conocimiento claro de estos impactos debe constituir una determinante en la toma de decisiones sobre la forma, oportunidad y condiciones que revisten las decisiones de ordenamiento, de modo que estas decisiones comprendan no sólo lo referente al ordenamiento del territorio mismo sino lo referente a la mitigación de los posibles impactos.

Esto es especialmente cierto en relación con las decisiones que comprometen recursos naturales en otros entes territoriales, o ecosistemas compartidos.

En la medida en que las decisiones de ordenamiento territorial afecten o dependan de la utilización de estos recursos, deberán estar fundamentadas, para su implementación, en los procesos de concertación, acuerdos, convenios o cualquier otro instrumento que, para el efecto, se deban adelantar con los entes territoriales correspondientes.

Se entiende, por consiguiente, que la implementación de acciones o procesos de desarrollo que estén en las condiciones antes anotadas, queda supeditada al cumplimiento de los requisitos de coordinación regional correspondientes.

Si bien la normatividad vigente no exige que estos convenios y acuerdos formen parte integrante del POT, y, por consiguiente, la falta de los mismos no puede ser motivo de objeción al proyecto de POT, en el mismo sí deben estar claramente identificadas aquellas decisiones de ordenamiento cuyo desarrollo efectivo esté condicionado a procesos de conciliación regional, indicando los términos del condicionamiento (plazos, acciones específicas, convenios, etc.), así como las disposiciones para el caso en el cual no sea posible lograr dicha conciliación.

De conformidad con lo expuesto, esta objeción de la CAR se confirma parcialmente, para efectos de que el articulado refleje las observaciones planteadas por este Ministerio.

En relación con las implicaciones regionales, la CAR establece asimismo:

“...no existe armonización de políticas y programas sectoriales del proyecto de POT del Distrito Capital con sus correspondientes en los municipios vecinos y en la región. Es el caso de los desarrollos viales, de la urbanización, la industria, tratamiento y disposición de residuos, minería, etc.”

En su apelación, el Distrito alega:

“...según el Artículo 10, numeral 1, inciso b de la Ley 388 de 1997, la armonización regional de los planes de ordenamiento de las distintas entidades territoriales debe estar orientada por los Determinantes Ambientales expedidos por la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, es decir, la Corporación Autónoma Regional. Sin embargo, el Acuerdo 16 de 1998 de la CAR, que contiene las determinantes ambientales para los planes de ordenamiento, documento que se siguió atentamente en la elaboración del POT de Santa Fe de Bogotá, sólo plantea la necesidad de incorporar la visión regional de la gestión ambiental en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial y no da directrices específicas al respecto.

Tampoco se conocen documentos de política ambiental de la CAR, en los cuales se indique el tratamiento que debe dársele en la planificación y gestión del territorio a los aspectos ambientales de índole regional...”.

En relación con este aspecto, el Ministerio pudo establecer lo siguiente:

De la anterior objeción de la CAR, se infiere que ésta le exige al Distrito, como requisito para la aprobación del POT, que a través de su plan de ordenamiento territorial, asuma unilateralmente la armonización de prácticamente la totalidad de los aspectos del ordenamiento en la región (“desarrollos viales, de la urbanización, la industria, tratamiento y disposición de residuos, minería, etc.”).

Esta exigencia excede ampliamente las competencias del Distrito y lo establecido al respecto en la Ley 388 de 1977, la cual parte del supuesto de que, en desarrollo de sus funciones, las autoridades ambientales y entes regionales han definido, en forma concertada con los municipios de su región, los criterios y determinantes para la armonización regional de los aspectos citados por la CAR, de modo que los mismos constituyan un referente para la elaboración y evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal.

El Acuerdo 16 de 1998 de la CAR, “por el cual se expiden las determinantes ambientales para la elaboración de los Planes de ordenamiento territorial municipal” establece las directrices ambientales generales que deberán tener en cuenta los municipios de la región en la elaboración de sus planes de ordenamiento.

En el considerando sexto del Acuerdo se hace énfasis en la necesidad del “enfoque regional y participativo”, y se formulan recomendaciones generales para el manejo de los aspectos ambientales regionales en el proceso de ordenamiento. Muchas de estas recomendaciones, precisamente por su carácter regional, se refieren más a las competencias y responsabilidades de la CAR que a las de los Municipios, y no se desarrollan de manera suficiente en el articulado del Acuerdo.

En efecto, en el Artículo 1o. del Acuerdo 16 de 1998 se adoptan las siguientes disposiciones como determinantes para el ordenamiento municipal:

“1. *Enfoque regional*: Los municipios y el Distrito Capital deben tener en cuenta el análisis del entorno regional, sus relaciones e implicaciones en el ordenamiento de su territorio.

2. *Marco estratégico de la cuenca hidrográfica*: Los municipios y el Distrito Capital, dentro del proceso de ordenamiento territorial deberán identificar los asuntos estratégicos del Plan de Ordenamiento Territorial a partir del reconocimiento del marco estratégico de la cuenca respectiva”.

No obstante lo anterior, ni en el Acuerdo 16 de 1998, ni la Resolución 1080 del mismo año, se hace referencia a un modelo regional formulado por la CAR, ni a un Plan Estratégico de las Cuencas Hidrográficas.

Ninguno de los dos documentos contiene un desarrollo específico de los criterios y lineamientos esbozados en el Artículo 1 antes citado, sobre determinadas zonas, áreas o ecosistemas de la región. Tampoco se establecen disposiciones que enmarquen los procesos de conciliación entre municipios de la región para la construcción conjunta del modelo regional.

Por su parte el Distrito, en el proyecto de Acuerdo del POT adopta, en el Capítulo 2 del Título I, los “Lineamientos para la consolidación de un modelo regional”. Se trata básicamente de una serie de recomendaciones de tipo general que deberían ser tenidas en cuenta tanto por el Distrito Capital como por los demás Municipios de la región.

El proyecto del POT, una vez reconocida “la necesidad de establecer los parámetros para el desarrollo futuro equilibrado y sostenible del territorio de la Sabana”, propone “la realización de un Plan Regional que establezca un modelo como guía de ordenamiento y desarrollo futuros para los municipios que comparten el territorio de la Sabana” (Art. 8). A su vez, en el Artículo 9o. sobre “Grandes temas del modelo regional” se establece:

“El modelo regional a desarrollar deberá basarse prioritariamente en el tratamiento específico de los siguientes cuatro grandes temas:

1. Infraestructura vial y de transporte (...)
2. El manejo de recursos hídricos (...) y su efecto sobre la distribución de agua potable para toda la región,
3. El saneamiento, recuperación y control de los cauces contaminados del sistema hídrico, con énfasis en el río Bogotá y sus afluentes, y la aceleración de los programas de manejo de aguas residuales. De manera simultánea se deben concertar las decisiones concernientes al tratamiento y disposición de residuos sólidos.
4. La vivienda de interés social (...).”

Sin embargo, el reconocimiento de la necesidad de un modelo regional basado en los grandes temas que han sido expuestos, no se retoma ni refleja posteriormente en varias de las decisiones incorporadas para el Distrito en el articulado del proyecto. Los cuatro grandes temas regionales definidos en el proyecto, determinantes de las decisiones sobre expansión urbana, balance hídrico, manejo integrado de ecosistemas compartidos, entre otros, son definidos o diferidos en el proyecto de acuerdo, sin relación con lo establecido en sus Artículos 8, 9, 10 y 11.

La objeción de la CAR hace evidente la falta de una política regional que enmarque las relaciones intermunicipales y determine los tipos de acuerdos y convenios requeridos, y propicie que los mismos se suscriban y ejecuten para beneficio de la región.

El Ministerio coincide con el Distrito en que “...los municipios no pueden, en ningún caso, suplir la necesidad de un plan regional, y por lo tanto, éste debe ser elaborado con el concurso de actores de orden regional como la CAR y la Gobernación de Cundinamarca”.

Es más, de la lectura de los diversos documentos asociados al expediente del recurso de apelación, resulta claro que la CAR y el Distrito coinciden en el reconocimiento de la inexistencia de un modelo de desarrollo regional basado en la definición de la función de la Sabana en el contexto regional y nacional, en términos poblacionales, económicos, políticos, sociales y ambientales.

Este Ministerio concluye que la falta del modelo regional no exime al Distrito de la responsabilidad de prever y resolver los efectos que las decisiones de ordenamiento de su territorio generan sobre la región.

Considera, asimismo, que esta obligación del Distrito y demás municipios de la región no exime a la CAR de la obligación que tiene como autoridad ambiental de dictar lineamientos para la construcción de un modelo regional ambiental y promover los procesos de concertación y conciliación con los entes territoriales.

De conformidad con las anteriores conclusiones, esta parte de la objeción no procede, lo cual no exime a la CAR y al Distrito de sus respectivas responsabilidades.

Expansión urbana

La CAR objeta el proyecto de POT porque éste “...plantea una expansión indefinida de la ciudad y no contiene previsión alguna en materia de estrategias de control del crecimiento ni una política clara de localización de la población prevista y de relocalización de la ya inconvenientemente asentada”.

En lo relativo a esta objeción, el Distrito considera que no debe prosperar por cuanto la CAR no especifica las implicaciones ambientales de los temas contenidos en la misma. En efecto, el Distrito manifiesta que: “...la afirmación hecha por la CAR no demuestra la objeción de carácter ambiental referente a la expansión urbana, al crecimiento ni a la localización y relocalización de la población, por lo cual no se logra precisar cuál es la razón de fondo para oponerse a ella”.

En otro aparte del recurso de apelación el Distrito agrega: “En relación con la objeción de la CAR en el sentido de que el plan no contiene “una política clara de localización de la población prevista y de relocalización de la ya inconvenientemente asentada, esta afirmación no es considerada válida, en tanto no se expone explícitamente en la resolución 305

de 1999 cuál es la implicación ambiental, la valoración de los impactos y su respectiva geo-referenciación”.

Frente a las anteriores apreciaciones del Distrito, este Ministerio considera que todo proceso de destinación de una determinada parte de un territorio a un tipo de uso específico tiene implicaciones ambientales sobre el área de influencia de dicha porción del territorio.

Estas implicaciones ambientales son proporcionales al grado de intervención que se haga sobre el territorio para su adecuación al uso previsto, así como al área total de influencia del mismo.

Siendo el uso urbano uno de los usos que mayor grado de intervención requiere, es evidente que los procesos de expansión urbana tienen efectos ambientales tanto en el territorio a urbanizar como en el equilibrio ambiental de toda la región.

Por lo tanto, a juicio de este Ministerio, carece de fundamento la observación del Distrito en cuanto a que la objeción no es válida por el hecho de que no se demuestra su carácter ambiental.

Retomando los puntos específicos de la objeción, tenemos que a juicio de la CAR el proyecto de POT plantea una “expansión indefinida de la ciudad y no contiene previsión alguna en materia de estrategias de control del crecimiento ni una política clara de localización de la población prevista y de relocalización de la ya inconvenientemente asentada” (subrayado fuera de texto).

Frente a esta objeción, el Distrito manifiesta que “Argumentar que no existen estrategias para el control del crecimiento físico es desconocer la política del Distrito Capital en la que la expansión tiene como base y primer paso, la definición de una estructura ecológica principal conformada por áreas protegidas y zonas verdes, a la que se ajustan los planes viales y redes de servicios”.

Continúa diciendo que “...el modelo busca ‘consolidar una ocupación compacta y densa, diferenciada de manera radical de la ocupación dispersa y se delimita su extensión máxima. El desarrollo urbano de este territorio de expansión debe efectuarse de manera gradual mediante la construcción de piezas completas que aseguren su consolidación y a su vez garanticen la preservación de la Sabana?...”. Las piezas completas a que se refiere el Plan se constituyen a través de los Planes parciales...”.

Una vez revisado el proyecto de POT, este Ministerio encuentra que la expansión planteada en el mismo sí es indefinida, no en cuanto a su delimitación física, la cual está contenida

en los planos respectivos, sino en cuanto a la definición de las características básicas de ordenamiento y manejo de estas zonas.

Aunque el Distrito manifiesta que la construcción de “piezas completas” garantizarán la preservación de la Sabana, lo cierto es que el concepto de “piezas completas” no se encuentra definido ni desarrollado en el proyecto de Acuerdo sino simplemente enunciado en su Artículo 12, de la siguiente manera: “El desarrollo urbano de este territorio de expansión debe efectuarse de manera gradual mediante la construcción de piezas de ciudad completas que aseguren su consolidación y a su vez garanticen la preservación de la Sabana”. De otro lado, cuando el Distrito afirma que las piezas completas se constituyen a través de Planes parciales, tampoco éstos se encuentran definidos en los términos que exige la Ley 388 de 1997 y sus Decretos reglamentarios.

Tal como se expresó en anteriores considerandos, los Artículos 343, 385 y 389 del proyecto de POT se encuentran incompletos, generándose una indefinición sobre cómo se pretende abordar el tema de la expansión urbana.

Deteniéndonos en los otros puntos de la objeción de la CAR, tenemos que ésta manifiesta que el proyecto de POT “no contiene previsión alguna en materia de estrategias de control del crecimiento”.

Respecto a esta afirmación, es importante tener en cuenta que dentro de las políticas generales del Plan de Ordenamiento Territorial para el Distrito Capital, se adopta la política de “Crecimiento ordenado” consistente en “Guiar la construcción ordenada del territorio en concordancia con la presente demanda de vivienda y con las proyecciones de crecimiento poblacional. Esta política conlleva una acción doble simultánea: consolidar la ciudad existente y propiciar la expansión gradual y planificada de Bogotá. Se busca que los nuevos desarrollos compensen las deficiencias actuales de la ciudad”. (Subrayado fuera de texto).

De lo anterior y de la lectura del articulado del proyecto, se deduce que la política de “Crecimiento ordenado” del Distrito se basa en el reconocimiento y aceptación de la tendencia de crecimiento poblacional del Distrito, y en una adecuación del territorio que permita “recibir” dicha población en crecimiento, ya sea mediante renovación y densificación de áreas urbanas existentes, o mediante expansión urbana.

Sin embargo, la objeción de la CAR habla de un control al crecimiento, para lo cual, tal como lo expresa en el documento de “Observaciones y recomendaciones para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, D.C.” de noviembre de 1998 y que sirve de sustento a las objeciones de la CAR, “El Distrito debe coordinar con el

Gobierno Nacional la fijación de una política poblacional clara, que ponga límites al crecimiento exponencial de la Sabana. De igual manera, se deben diseñar y adoptar los instrumentos que hagan posible la gobernabilidad urbana, con el fin de poner límite a las urbanizaciones ilegales y a la invasión de ecosistemas de protección”.

Si bien se entiende que el crecimiento poblacional del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá depende de factores sociales, políticos y económicos del país en su conjunto y que en esta medida, está fuera de las posibilidades del Distrito controlar por sí solo dichos factores y sus efectos sobre la región, esto no constituye tampoco excusa o motivo para asumir el crecimiento poblacional como una variable inmodificable y a la cual hay que adecuarse, por cuanto el Distrito puede definir estrategias de ordenamiento al interior del Distrito que contribuyan a controlar el crecimiento físico y poblacional dentro de su territorio.

En otras palabras, si bien es cierto que el control del crecimiento poblacional del Distrito depende de la construcción de una política y de una acción conjunta a nivel nacional y regional, no es menos cierto que el Distrito, a través de la potestad de ordenar su territorio, cuenta con instrumentos que le permiten contribuir a dicho control.

Ahora bien, pese a que el Distrito plantea estrategias para ordenar el crecimiento y que dicho ordenamiento puede ser entendido como una forma de control al mismo, este Ministerio coincide con la CAR en su objeción, interpretando ésta en el sentido de que el proyecto de POT no incorpora decisiones tendientes a imponer límites al crecimiento poblacional, pues plantea expandir los suelos urbanos teniendo como criterio-límite la “saturación” de los mismos.

En efecto, el articulado del proyecto no establece criterios o rangos de densidad para las áreas de expansión que permitan evaluar los impactos reales sobre los ecosistemas y la oferta natural en general; por el contrario, la única referencia a densidades poblacionales para las áreas de expansión son las contenidas en el Subcapítulo 4 denominado “Sistema de Servicios Públicos”, en el cual la expansión para las distintas redes de servicios públicos se prevé “hasta la saturación” de las zonas o sectores.

Este concepto de “saturación” resulta contradictorio con el modelo de territorio propuesto por el mismo Distrito en los Artículos 5, 6, 7, 11, 12 y 45, entre otros, del proyecto de POT.

En efecto, en dichos Artículos se le da gran importancia a la sostenibilidad y al equilibrio ambiental del territorio, y a la necesidad de subsanar los déficit del modelo de ciudad y de territorio que ha venido funcionando hasta la fecha.

No obstante lo anterior, en el articulado se determina la expansión de lo urbano sin consignar otros límites que la “saturación”, con lo cual no se ofrecen las debidas garantías para que en dichas zonas se dé una real compensación de los déficit ambientales del territorio.

De otro lado, el proyecto de Acuerdo, al regular el “Tratamiento de Desarrollo”, no establece un régimen diferencial para su aplicación en suelos urbanos y de expansión urbana, razón por la cual, al no existir en el articulado normas adicionales que fijen para las zonas de expansión urbana determinantes especiales en materia ambiental, no queda claro cómo dichas zonas de expansión van a asegurar las compensaciones que en materia ambiental requiere el Distrito.

En efecto, en el Artículo 307 del proyecto de Acuerdo se establece como objetivo del tratamiento de desarrollo “Orientar, a través del proceso de urbanización, la incorporación de predios urbanizables no urbanizados al desarrollo urbano de la ciudad”, y se dice que dicho tratamiento “Es aplicable en las áreas urbanas y de expansión”.

A su vez, en el Artículo 308 se establecen las modalidades y las áreas de aplicación para el tratamiento de desarrollo. De dicho Artículo se trae a colación el siguiente aparte:

“Artículo 308. Modalidades y áreas de aplicación del Tratamiento de Desarrollo. Con el fin de regular la normatividad urbanística y arquitectónica de las áreas con tratamiento de desarrollo, se establecen las siguientes modalidades:

Modalidades	Áreas de aplicación
Normal	Suelo urbano o de expansión que requiere un plan parcial para iniciar el proceso de urbanización.
Concertado	Suelo de expansión que requiere un plan parcial para iniciar el proceso de urbanización y la participación de los propietarios en la construcción de las infraestructuras básicas.
En áreas urbanas consolidadas	Suelo urbano no urbanizado localizado en tratamiento de desarrollo o en otros tratamientos, que no requiere plan parcial para el proceso de urbanización.
De sectores urbanos especiales	Suelo urbano o de expansión para el desarrollo de operaciones estructurantes de la ciudad.

El tratamiento de desarrollo se aplica a todos los suelos urbanos o de expansión que no han sido objeto del proceso de urbanización. Se excluyen de esta clasificación los predios

a los cuales se les haya expedido licencia de urbanización, siempre y cuando ésta se encuentre vigente...”.

Como se puede observar, para la aplicación del tratamiento de desarrollo en suelos de expansión se requiere un plan parcial, pero como ya quedó expuesto, el proyecto de POT no establece las directrices y parámetros de los Planes parciales que pretende implementar en el Distrito, razón por la cual este Despacho confirma la apreciación de la CAR consistente en que “...el proyecto plantea una expansión indefinida de la ciudad”.

Adicionalmente, en el tema de la expansión urbana, la objeción de la CAR plantea que “Carece igualmente de soporte ambiental de la disponibilidad de recursos naturales que requiera dicha expansión”.

Frente a dicha objeción el Distrito manifiesta en el recurso de apelación que “...no se identifican las razones en las cuales se basa la CAR para emitir la afirmación. Igualmente no se precisa a qué recursos se refiere, ni en qué áreas específicas ni en qué proporciones se carece de soporte ambiental, por lo cual esta objeción debe ser desestimada, ya que no cumple con lo dispuesto en el numeral 1 del Artículo 24 de la Ley 388 de 1997”.

El Ministerio considera que la objeción de la CAR no debe ser desestimada por cuanto la indefinición de esta Corporación en su objeción se deriva de la misma indefinición del Distrito al desarrollar el tema de la expansión urbana en el proyecto de POT.

Tal como se expuso anteriormente, dicha indefinición impide evaluar los impactos sobre los ecosistemas existentes en la zona y la relación costo-beneficio entre esta oferta ambiental y una demanda ambiental no definida. Es decir, al no estar regulados los parámetros de cada plan parcial que se pretende ejecutar en suelos de expansión, no es posible identificar la demanda ambiental de dichas zonas y por consiguiente, determinar qué recursos naturales y en qué medida van a ser requeridos como soporte de dichas actividades.

Dicha imposibilidad no es sólo para la autoridad ambiental evaluadora del plan sino también para el Distrito, pues el análisis de la oferta ambiental del territorio y su confrontación con la demanda constituye un presupuesto fundamental para la toma de decisiones, pero, si no está definida dicha demanda, resulta difícil imaginar cómo pudo el Distrito adelantar dicho análisis.

El Ministerio desea aclarar que lo anterior no significa que no sea posible establecer zonas de expansión urbana o que éstas sean por sí mismas incompatibles con el objetivo de compensar las deficiencias ambientales actuales de la ciudad; lo que significa es que, en el caso concreto, al no definirse en el proyecto de POT cómo se van a desarrollar las zonas de expansión urbana, no es posible evaluar su viabilidad en términos ambientales.

Que por las razones expuestas y en virtud del principio de precaución que ordena a las autoridades ambientales tomar las medidas que estimen convenientes para evitar una amenaza o daño ambiental, pese a la falta de certeza científica sobre la ocurrencia del mismo, este Ministerio confirma la presente objeción.

Borde occidental

Respecto al borde occidental, la CAR objeta el proyecto de POT por considerar que “...propone una política de asentamientos contraria a la conservación de las áreas protegidas o ecosistemas estratégicos”.

Frente a esta objeción el Distrito aduce que en “...el proyecto de Plan del 18 de noviembre de 1998 se propone la creación del sistema de áreas protegidas, el cual constituye el soporte físico natural del territorio y conserva los ecosistemas estratégicos señalados por la CAR” (...) “La propuesta del POT en ningún sentido pretende ir en contravía de la preservación de los ecosistemas estratégicos, toda vez que propone su consideración como áreas protegidas con la posibilidad de integrar algunos de ellos como espacio público efectivo”.

En lo relativo a este punto de la objeción, el Ministerio considera que el régimen que el Distrito plantea para el Sistema de Áreas Protegidas puede en la práctica resultar contradictorio con el objetivo de conservación de las mismas.

A juicio de este Ministerio, el problema es conceptual y parte de la misma definición de áreas protegidas establecida en el proyecto de POT, pues en éste se trata indistintamente a las áreas protegidas y a otras figuras integrantes del espacio público o de la base natural de un territorio.

En efecto, la Ley 162 de 1994, por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica” celebrado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, establece que por “área protegida se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”.

A su vez, el documento de política ambiental, denominado “Estrategias para la consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del país, en el contexto del desarrollo humano sostenible” establece que las áreas naturales protegidas “comprenden espacios geográficos que poseen características paisajísticas y físico-bióticas singulares, y algunas veces presencia de relictos históricos o culturales a ellas asociados, que deben ser reservadas en alguna de las categorías de manejo existentes para recibir del Estado, y eventualmente de particulares, protección y manejo adecuado y eficaz, mediante los cuales se garantice la perpetuación de los valores allí existentes”.

Así pues, las áreas naturales protegidas no son cualquier conglomerado de recursos naturales o cualquier espacio “verde”, sino áreas que poseen unas particularidades especiales que ameritan su conservación. En su conjunto, las áreas protegidas buscan contribuir en la mejor forma posible a la protección de las muestras más valiosas y representativas del patrimonio natural.

Sin embargo, el proyecto de POT en su Artículo 82 define las Áreas Protegidas Urbanas como “...aquellos recursos naturales que constituyen el soporte físico de la estructura del territorio urbano, y por tal condición, deben ser valoradas, protegidas y conservadas...”. Como se puede observar, la definición de área natural protegida hace referencia a los recursos naturales contenidos en ella y no a un área que actúa como sistema. El concepto es, pues, bastante general y permite incluir todo tipo de áreas, espacios o incluso recursos naturales individualmente considerados, lo cual desnaturaliza el concepto de área natural protegida. Ello se constata en los Artículos referentes al Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Distrito y al Sistema de Espacio Público, y especialmente en el Artículo 121, en el cual se le da la misma categoría a los humedales y al Parque Mundo Aventura.

Más allá de las observaciones en torno a la definición de área natural protegida, este Ministerio encuentra que el factor que puede ser contrario a la conservación de estas áreas consiste en que el proyecto de POT define un régimen único para las áreas naturales protegidas sin entrar a diferenciarlas y a asignarles un tratamiento especial según sus respectivas particularidades y objetivos de manejo. En otras palabras, todas las áreas naturales protegidas no pueden ser tratadas de una misma forma, pues su régimen debe responder a sus características, a su categoría y a sus objetivos de manejo.

Adicionalmente este Ministerio considera que la figura de área natural protegida no es el único instrumento de ordenamiento que permite la protección de determinados recursos o elementos ambientales.

Tal como lo dispone el documento de política antes mencionado, “Dada la heterogeneidad y variedad de los objetivos nacionales de conservación, es necesario en consecuencia, considerar diferentes tipos de unidades de conservación, las cuales son denominadas categorías de manejo. Cada una de ellas debe estar orientada a cumplir prioritariamente determinados objetivos, que individualmente podrán tener mayor o menor trascendencia, para lograr la preservación y protección de los ecosistemas naturales y la biodiversidad”.

Continúa diciendo: “Es conveniente entonces que el Sistema que se constituya incluya diferentes categorías, en forma tal que se pueda disponer de una gama de posibilidades de manejo factibles de aplicar según las características específicas del área que se pretende proteger. (...) Pueden preverse, desde categorías de manejo de protección estricta donde

se respetan integralmente los procesos evolutivos, hasta otras que armonicen las necesidades de conservación con el uso sostenible de los recursos naturales renovables”.

No obstante lo anterior, el Artículo 84 del proyecto de POT unifica el régimen de usos permisibles en las áreas protegidas urbanas, estableciendo para ellas, sin distinción alguna, los siguientes usos permitidos:

- “1. Conservación y restauración ecológica, incluyendo las intervenciones tendientes al remplazo de ecosistemas foráneos por los originales.
2. Mantenimiento de las dinámicas naturales, tales como la regulación de inundaciones, la recarga de acuíferos, etc.
3. Rehabilitación morfológica, particularmente en los casos que corresponden a zonas que han tenido aprovechamiento minero.
4. Los correspondientes a espacio público efectivo.
5. Los usos institucionales de acceso al público: culturales y recreativos.
6. Los ejercidos y reconocidos legalmente en la actualidad.
7. El comercio asociado al turismo.
8. Las instalaciones dotacionales de servicios públicos asociados a los recursos existentes, como acueductos, vías y redes de transmisión...”.

Como se puede observar, no resulta compatible con los objetivos de conservación de determinadas áreas naturales protegidas el permitir en ellas usos como los previstos en los numerales 4 a 8 que, dicho sea de paso, son imprecisos. A manera de ejemplo, los usos permitidos en un humedal deben ser necesariamente distintos a los permitidos en un cuerpo de agua artificial.

En el tema específico del tratamiento que debe darse a los humedales, resulta necesario hacer las siguientes precisiones:

En relación con los humedales del Distrito Capital, las categorías de manejo propuestas (Artículos 120 y 121 en concordancia con el Artículo 90 parágrafo 2) no están acordes con las funciones, bienes y servicios que prestan estos ecosistemas, ya que aunque se habla de protección, aquellas están encaminadas a servir de parques recreativos, en algunos casos con ciclo-rutas, que si bien pueden ser diseñadas para ambientes artificiales como el Parque Simón Bolívar, no son adecuadas para los humedales de origen natural.

Para estos sistemas, el hecho de construir ciclo-rutas implica la utilización de la zona de ronda en usos diferentes a los ya establecidos en los Artículos 138 a 141 y Artículo 142, numerales 1 y 2 del Acuerdo 6 de 1990 del Concejo de Bogotá, en los cuales se establece: “Las zonas de manejo y preservación ambiental de las rondas no son explotables con actividades extractivas o cualesquiera otras que perjudiquen la idoneidad del terreno para

el cabal cumplimiento de su función propia”, y “Las zonas de manejo y preservación ambiental de las rondas que se encuentran dentro de las áreas urbanas, sólo podrán ser utilizadas para usos forestales”. En otras palabras, las disposiciones contenidas en el proyecto de POT constituyen un retroceso respecto de los avances que en materia de protección ambiental exige el Acuerdo 6 de 1990.

Por lo tanto, hay que diferenciar los ambientes naturales de los ambientes construidos, que sí permiten usos propios de la recreación activa.

Así mismo, en las determinantes ambientales de la CAR, se toma como punto de partida la definición de la Convención de Ramsar sobre humedales (aprobada por la Ley 357 de 1997; por consiguiente, no hay que olvidar las obligaciones que este tratado le impone a Colombia, como son entre otras las de incluir las variables ambientales con relación a estos ecosistemas dentro de los procesos de planificación del país.

De igual manera, en las determinantes de la CAR (Artículo 1, numeral 3.2 del Acuerdo 16 de 1998) se plantea que el uso principal de las áreas periféricas de nacimientos, cauces de ríos, quebradas, arroyos, lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales en general, es la conservación de suelos y restauración de la vegetación adecuada para la protección de los mismos. Como usos prohibidos se establecen los agropecuarios, industriales, urbanos y suburbanos, loteo, construcción de vivienda, minería, disposición de residuos sólidos, tala y rocería de la vegetación. Por lo tanto, la categoría propuesta por el Distrito para los sistemas hídricos y humedales en el Artículo 121 no es compatible, como se dijo anteriormente, con las características naturales de estos ecosistemas.

En este mismo sentido, el Artículo 90 párrafo 2 del proyecto de POT (existen dos párrafos 2), se refiere a una serie de intervenciones para la recuperación del sistema hídrico (algunas quebradas del Distrito) mediante Planes parciales enunciados, en los cuales no se plantean o no se desarrollan los correspondientes lineamientos generales de manejo. Además, algunos de estos Planes parciales van en contra del propósito de conservación de estas áreas, como son: “Determinación del espacio público, senderos peatonales y de bicicletas” y “generación de un borde urbano que se articule con el río”, el cual tampoco se especifica. De igual manera, no se incluyen dentro de las temáticas de los Planes parciales acciones de manejo para los otros componentes del sistema hídrico, como son los humedales.

En el otro párrafo 2 del citado Artículo, se plantea la adición de otra categoría de manejo, el “parque lineal de ronda”, el cual comprende las rondas hidráulicas, el espacio público adyacente y los terrenos destinados a la construcción de dotaciones. Se dice que “Estas áreas propenderán por la recuperación de la estructura ecológica principal y sin perjuicio de las normas vigentes; los usos permitidos son preservación, recreación pasiva y activa,

construcción de infraestructuras y equipamientos”. Este articulado es impreciso ya que la construcción de dotaciones, recreación activa y construcción de equipamientos se puede prestar para la utilización de estas áreas en actividades que produzcan deterioro de estos sistemas y afecten sus condiciones naturales.

Por otra parte, el Consejo de Estado del 28 de octubre de 1994 reconoció la importancia de los humedales:

“Los humedales son bienes de uso público en los cuales se destacan sus funciones ecológicas como la regulación de niveles freáticos, la protección de hábitat de la fauna y de la flora silvestres y el control de inundaciones mediante el manejo natural de las aguas lluvias. También constituyen elementos del nivel paisajístico.

Los programas distritales de tratamiento y recuperación de los humedales se han orientado esencialmente a detener su proceso de deterioro, contaminación, desecación y la actividad de relleno, en procura de evitar a la ciudad el pago de costos muy altos por una infraestructura que remplace la función que aquellos cumplen en la captación, regulación y conducción de lluvias. Sin embargo, la acción del hombre ha llegado a construir viviendas y hasta barrios sobre estas áreas pantanosas, generándose para sus pobladores situaciones de grave riesgo por la inestabilidad del terreno y las probabilidades de inundación.

Los humedales son cuerpos de agua que forman el sistema hídrico de la ciudad compuesto por el río Bogotá, las cuencas y drenajes que bajan de los cerros orientales, el río Tunjuelito y las lagunas, pantanos y chucuas existentes en los costados occidental y norte”.

Debido a lo anterior, ratificamos que los humedales son zonas de protección y recuperación, dada su importancia en términos de las funciones y servicios que prestan, y por su carácter inundable e inestable no son aptas para el establecimiento de asentamientos humanos.

De otro lado, y continuando con el tema general de las áreas naturales protegidas, el proyecto de POT no define categorías de manejo claramente diferenciables; simplemente crea unas figuras que se confunden entre sí, o remite al Acuerdo 19 de 1996 emanado del Concejo Distrital, el cual lista una serie de figuras mas no se ocupa de definir las, pues dicha tarea la difiere a la facultad reglamentaria del Alcalde Distrital.

A juicio de este Ministerio, en el proyecto de POT deben caracterizarse las categorías de manejo de áreas protegidas y, como mínimo, deben definirse sus respectivos objetivos de manejo y usos permisibles.

Adicionalmente, es importante precisar que para la protección de una área no basta con declararla o definirla como área natural protegida, pues para ello es necesario definirle un régimen coherente y apropiado que tienda a su preservación.

Y no sólo es importante que el régimen sea coherente con sus características y objetivos, sino también que el ordenamiento territorial previsto para sus áreas aledañas y para la región en general no contradiga los objetivos de conservación de dichas áreas protegidas.

En lo que respecta a las áreas aledañas, es importante precisar que las zonas de amortiguación o de “armonización” deben fijarse atendiendo los criterios expuestos por el Distrito para las rondas de humedales en el Artículo 205 del proyecto de Acuerdo y no el criterio utilizado en el Artículo 85 del mismo. En otras palabras, este tipo de zonas no deben tener extensiones fijadas *a priori* y con carácter general, sino extensiones determinadas en cada caso particular, según los requerimientos de conservación del área núcleo respectiva.

Finalmente, este Ministerio encuentra que pese a que el Distrito en el recurso de apelación manifiesta que “la Ley 388 de 1997 no faculta a los municipios y distritos para realizar planteamientos de ordenamiento más allá de los límites de su jurisdicción”, en el Artículo 121 del proyecto de POT incorpora dentro del régimen de “Parque Distrital” una serie de áreas que no se encuentran dentro de su jurisdicción.

En el párrafo único de dicho Artículo se dice: “Se adicionarán a este sistema de parques los proyectos que a pesar de estar ubicados total o parcialmente por fuera del área del Distrito Capital, pertenecen a su propiedad, como son: el Parque San Rafael, el Parque Tominé y el Parque La Florida”.

Frente a lo anterior, es necesario precisar que el hecho de que el Distrito Capital tenga la propiedad de determinados predios en dichas zonas, no le confiere la facultad de reglamentar los usos del suelo en las mismas, pues éstas se encuentran por fuera de los límites político-administrativos del Distrito.

Para concluir, este Ministerio encuentra que en el caso concreto, se presentan dos situaciones o factores de peligro o amenaza de daños ambientales a las áreas protegidas del Distrito: una, el régimen previsto para las mismas, que constituye para algunas de ellas un factor que contribuirá a su deterioro, y otra, la falta de precisión del articulado y de la cartografía del proyecto de POT que impide determinar si los futuros desarrollos en las áreas de expansión previstas afectarán los ecosistemas que ameritan protección.

Por las razones expuestas, el Ministerio procederá a confirmar esta parte de la objeción, la cual se hace extensiva a todas las áreas de expansión urbana y al territorio del Distrito en

general, pues el Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Distrito no sólo se circunscribe al borde occidental.

La CAR en su objeción, continúa diciendo que

“...la localización de asentamientos en la denominada ciudad lineal prevista en el Artículo 262, implica utilización de porciones importantes del valle aluvial del río Bogotá, las cuales, en razón de su dinámica ecológica e hidráulica deben ser clasificadas como suelos de protección, destinados a la restauración y preservación de los humedales y ecosistemas ribereños”.

Y por valle aluvial entiende

“la franja de terreno de ancho variable a lado y lado del río que, en condiciones hidráulicas naturales, es cubierta por los desbordamientos periódicos de éste, incluyendo las máximos de inundación multianuales”.

Por su parte el Distrito afirma que

“...de acuerdo con la definición formal de valle aluvial que posee el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, tal geoforma abarcaría gran parte del actual casco urbano bogotano...”

“Un simple ejercicio de superposición cartográfica indica que con el argumento de la CAR de erradicar todo lo construido sobre el ‘valle aluvial del río Bogotá’, el Distrito debería demoler construcciones en 904 hectáreas”.

El Distrito continúa diciendo:

“...ya sea por procesos naturales o artificiales, el río ha venido siendo confinado a su cauce natural más una sección conformada por jarrillones, construidos inclusive con autorizaciones de la CAR, por lo cual lo argumentado por la CAR no es una objeción válida al proyecto de POT”.

Y concluye en su recurso de apelación que:

“...no existen razones técnicas, jurídicas o de conveniencia para considerar el valle aluvial ‘como suelos de protección, destinados a la restauración y preservación...’, desconociendo la ocupación existente y el riesgo de inundación, del que habla la CAR, que técnicamente está descartado”.

Siguiendo la línea de la objeción antes planteada, la CAR continúa afirmando que:

“Es inapropiada, por tanto, la fijación de una franja constante de 300 metros como zona de preservación y manejo ambiental porque los procesos y ecosistemas que se deben conservar se distribuyen espacialmente según determinantes fisiográficas y no formales.

La cartografía que sirve de sustento al proyecto contempla el uso urbanístico prevalente en el valle aluvial llevando la urbanización hasta el borde del río en algunos sectores”.

A lo anterior, el Distrito responde:

“...resulta insólita la objeción de la CAR en torno a la ronda del río Bogotá, por cuanto ésta se formula 20 años después de haber sido definida la ronda mediante el Acuerdo 33 de 1979 de la misma CAR.

“...El Distrito retomó esta disposición ‘... (art. 83 CRN)...’ en el Acuerdo 7 de 1979, pero incorporando una zona de protección y manejo ambiental de 270 metros, por considerarlo uno de los elementos ambientales más importantes de la ciudad y de la región”.

“Los 300 metros de ronda y zona de protección y manejo ambiental son adoptados por el Plan de Ordenamiento Territorial, superando ampliamente las disposiciones de la CAR...”.

Para resolver este punto de la objeción, es necesario comenzar por aclarar qué entiende el Distrito por “Ciudad lineal del río Bogotá”.

En el Artículo 261 del proyecto de acuerdo, el Distrito define esta “pieza estratégica” como la “Operación que concreta morfológicamente el borde de la ciudad sobre el río Bogotá, actuando simultáneamente con los procesos de recuperación ambiental del mismo y brinda oportunidades de localización residencial, con énfasis particular en vivienda de interés social y prioritario. Integra y reestructura los desarrollos desordenados e informales surgidos en este sector y reequilibra la escasa oferta de equipamientos y áreas centrales de actividad urbana.

El área afectada por la operación es la franja comprendida entre el borde oriental del río Bogotá y los desarrollos urbanos colindantes al mismo en la parte occidental de la ciudad, a lo largo del recorrido del río en sentido norte sur, desde la ciudad norte hasta la confluencia del río Tunjuelito con el Bogotá”.

En el Artículo 262 del proyecto define los objetivos y estrategias específicas de la ciudad lineal del río Bogotá, así:

“1. Objetivos:

- a. Adelantar las acciones urbanas necesarias para la construcción del borde urbano occidental, de tal manera que se integre el espacio y el paisaje natural del río Bogotá.
- b. Utilizar las posibilidades paisajistas y de espacio público que ofrece el sistema hídrico como fundamento de ordenamiento de los distintos asentamientos que se localizan en el occidente de la ciudad.

- c. Orientar las acciones de recuperación ambiental de los cauces, humedales y afluentes.
- d. Generar el desarrollo de una política activa y constante de vivienda de interés social.

2. Estrategias:

- a. Definir el tratamiento de la ronda del río y las actividades compatibles con su condición singular dentro del sistema ambiental de la ciudad.
- b. Ofrecer nuevas áreas residenciales con proyectos específicos de vivienda, equipamientos vinculados a la ronda, estructurados mediante dos centralidades extremas: Centro Suba y Centro Bosa.
- c. Determinar las áreas que serán utilizadas para la instalación de las plantas de tratamiento para las aguas del río Bogotá.
- d. Armonizar los humedales con la estructura urbana de tal manera que se convierta en el sistema articulado del espacio público en la misma”.

Este Ministerio considera que el articulado es impreciso, ya que no se identifican con claridad los límites de la expansión urbana y, concretamente, de las áreas destinadas para asentamientos, sobre el sistema hídrico.

Cartográficamente también se presenta esta indefinición, pues en el plano 2A aparece el suelo de expansión hasta el borde del río Bogotá, sin delimitar áreas de preservación (rondas, humedales de Techo, Jaboque, La Conejera y Guaymaral, etc.). Haciendo una superposición del plano 13A (Delimitación de áreas urbanas con amenaza de inundación) con este plano (2A), se observa que gran parte del borde del río Bogotá y los humedales mencionados se encuentran delimitados como áreas de amenaza media de inundación.

Debido a lo anterior, el articulado y la cartografía deberían definir con exactitud en qué zonas son posibles los asentamientos humanos y en cuales no, respetando las zonas de ronda y de protección de los diferentes cuerpos de agua existentes en el Distrito Capital, las condiciones de inestabilidad e inundabilidad y las determinantes ambientales de la CAR sobre estos ecosistemas.

En cuanto al planteamiento del Distrito de que “no existe razón técnica, jurídica o de conveniencia para considerar el valle aluvial como suelos de protección, destinados a la restauración y preservación” desconociendo la ocupación existente y el riesgo de inundación, del que habla la CAR, que técnicamente está descartado, este Ministerio considera que el concepto de valle aluvial que manejan la CAR y el Distrito es distinto, razón que contribuye a ahondar sus diferencias de criterio en torno al tratamiento que se le debe dar al mismo. Mientras la definición de la CAR de valle aluvial se refiere básicamente a la ronda hidráulica de los sistemas hídricos, el Distrito maneja un concepto mucho más amplio que cobija una mayor extensión de la Sabana.

En todo caso, si partimos de la definición adoptada por la CAR en su objeción, el Ministerio no comparte la apreciación del Distrito de que no existen razones técnicas y jurídicas para considerar la ronda de los sistemas hídricos como suelos de protección, destinados a la restauración y preservación. En este sentido, en el Acuerdo No. 16 de 1998 de la CAR sobre determinantes ambientales, se plantean las zonas o áreas periféricas a nacimientos, cauces de ríos, quebradas, arroyos, lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales en general como zonas de “conservación de suelos y restauración de la vegetación adecuada para la protección y recuperación”.

En cuanto a la franja de protección o zona de ronda del río Bogotá de 300 metros compartimos la objeción de la CAR, ya que la extensión de la franja de protección no debe ser única para todo el curso del río, sino que debe responder a criterios y consideraciones ecológicas e hidráulicas del mismo. Dadas las condiciones y características dinámicas (caudales, volumen, niveles del terreno, entre otras) de este tipo de ambientes, la franja de protección puede llegar a ser en unas zonas superior a 300 metros y en otras inferior.

La aplicación del anterior criterio no contradice normas superiores, por cuanto el Acuerdo 16 de 1998 de la CAR sólo habla de unas extensiones mínimas y el Distrito, puede, en todo caso, expedir normas de protección que sean más rigurosas que las establecidas con carácter superior a nivel regional o nacional.

En conclusión, teniendo en cuenta los anteriores planteamientos, el articulado del plan es impreciso ya que plantea un sistema de áreas protegidas que no discrimina las particulares necesidades de protección de ecosistemas naturales que cumplen diversas funciones y servicios ambientales. También es incompleto ya que menciona Planes parciales para algunos componentes del sistema hídrico que finalmente no desarrolla en los puntos mínimos que según la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1507 de 1998 deben quedar incorporados en el POT. Otro tanto ocurre con la definición de las zonas de asentamientos en el borde occidental sobre el sistema hídrico, que tome en consideración las características de inundabilidad e inestabilidad de estas zonas y el tratamiento que se le debe dar a este importante componente, tomando medidas que garanticen su conservación como estructura ecológica principal, lo que conlleva a que se ratifique la objeción de la CAR.

Zona Norte

En la Resolución 305 de 1999, la CAR incluye las siguientes objeciones en relación con la expansión urbana en la zona norte de Bogotá:

“La expansión urbana alcanza en el borde norte hasta el límite político-administrativo del Distrito, lo cual implica la conurbación de toda la sabana al norte de la ciudad con los municipios de Chía y Cota”.

Una vez revisados los mapas que forman parte del proyecto de acuerdo, se encontró que efectivamente, la zona de expansión del norte comprende la totalidad del territorio comprendido entre la Autopista del Norte y el límite del Distrito contra los municipios de Chía y Cota, contra los cuales se ubica la franja de 300 m como ronda hidráulica y de control Ambiental del río Bogotá, a modo de zona de control contra estos municipios.

Sin embargo, no puede afirmarse que exista una relación de causalidad única entre esta propuesta del POT y el proceso de conurbación de la Sabana, el cual, como se anotaba anteriormente, obedece a diversos factores de índole social, política y económica, y compromete o depende asimismo de las propuestas de ordenamiento de los demás municipios.

En su segundo documento de observaciones al proyecto de Acuerdo del POT, la CAR afirma que “Es preciso detener la expansión urbana en esta dirección y mantener una franja para amortiguar el efecto de Bogotá *sobre la expansión residencial de los municipios vecinos del Norte de la Sabana*” (subrayado fuera de texto).

La anterior afirmación presupone la expansión urbana de los municipios colindantes, y la necesidad de una reserva contra estas áreas residenciales, no contra sus áreas rurales, con lo cual se confirma que los procesos de conurbación entre municipios de la Sabana deben ser entendidos y controlados en el conjunto de la región, y no exclusivamente a partir de las propuestas del Distrito Capital.

La CAR continúa la objeción diciendo: “*Esta propuesta es incompatible con la necesidad de conservación de la Sabana y en especial de los ecosistemas estratégicos, cerros, bosques relictuales, humedales, quebradas y ríos que conforman su estructura ecológica principal*” (subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo conceptualizado anteriormente, lo que puede resultar incompatible con la conservación de la Sabana no es necesariamente la propuesta del POT, sino el proceso de conurbación que esta propuesta puede contribuir a propiciar en relación con Cota y Chía.

Como se expresó anteriormente, la conurbación de la Sabana es un tema que debe ser tratado en la Sabana como conjunto y depende de factores regionales e incluso nacionales, y no exclusivamente de la propuesta de expansión del Distrito.

En esta medida, lo que debe entrar a analizar el Ministerio es si la propuesta de expansión en lo referente a la porción de la sabana correspondiente a la Zona Norte del Distrito Capital es incompatible con la necesidad de conservación de los ecosistemas estratégicos, cerros, bosques relictuales, humedales, quebradas y ríos del Distrito, y los impactos de la propuesta sobre los ecosistemas de la región.

La CAR establece en la objeción que “Esta zona debe ser tratada en la forma contemplada en el documento “Plan ambiental de la cuenca alta del río Bogotá.” (Van der Hammen, 1998), dando prioridad al mantenimiento y restauración de los corredores ecológicos y ecosistemas relictuales entre los bosques de Torca y el cerro y humedal de La Conejera hasta el río Bogotá”.

Adicionalmente, en el documento de Observaciones al POT, conceptúa que:

“La zona rural del norte no debe incluirse como área urbana. Por el contrario, se deben tomar medidas para que la zona siga siendo rural y se cree una franja de separación con los municipios de Chía y Cota. Permitir la urbanización de dicha zona llevaría a crear un continuo urbano en Chía, Cajicá, Cota y Zipaquirá, lo que equivaldría a acabar con esta parte de la Sabana.

En el extremo norte del Distrito se deben conservar los últimos restos de elementos importantes del complejo ecosistema de la Sabana, y crear y restaurar una gran reserva natural desde el río hasta la cresta de los cerros orientales”.

De la objeción de la CAR se advierte una aparente simplificación de los procesos de ordenamiento, limitándolos al reconocimiento de la vocación de los suelos, sin reconocer procesos actuales de desarrollo en la zona norte generados en virtud de normas vigentes como el Acuerdo 6 de 1990 del Concejo de Bogotá, mediante el cual se adoptó el Estatuto de Ordenamiento Físico de Bogotá.

En el primer documento de observaciones de la CAR al proyecto de POT, ésta afirma que la propuesta del Distrito para el borde norte se aparta del mandato del Artículo 61 de la Ley 99 de 1993, apreciación que no comparte este Ministerio por cuanto dicho Artículo establece una destinación prioritaria agropecuaria y forestal para la Sabana, mas no una destinación única para cada uno de los territorios que la integran.

En este punto, el Ministerio reitera la necesidad de definir una política de manejo integral de la Sabana con la participación de todos los entes territoriales que permita dar cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

De otro lado, la CAR le exige al Distrito tratar la zona norte de conformidad con el documento de Thomas van der Hammen, cuando se trata simplemente de un documento técnico que carece de carácter vinculante para el Distrito, razón por la cual no es posible objetar el proyecto de POT por el hecho de no ser coincidente con las recomendaciones contenidas en dicho documento. Adicionalmente, es de anotar que en el recurso de apelación el Distrito aduce como sustento de algunas de sus propuestas el mismo documento.

Por su parte, el Distrito sustenta la expansión urbana sobre el borde norte en la necesidad de "...ofrecer suelo urbanizado, y del mismo modo frenar la presión de urbanización sobre la sabana de Bogotá".

Este enfoque es igualmente tan inexacto como la objeción de la CAR respecto del fenómeno de la conurbación, pues como se ha expresado anteriormente, los procesos de población de la Sabana dependen de múltiples factores que trascienden las posibilidades de control en el ámbito distrital.

Igualmente, el Distrito sustenta su propuesta de expansión en el hecho de que "Actualmente, en las normas vigentes la zona norte es considerada suburbana de transición ello significa que desde el Acuerdo 6 de 1990, estas áreas están concebidas como futuras áreas de expansión urbana, pero a diferencia del Acuerdo 6 de 1990, el Proyecto de Plan de Ordenamiento restringe la incorporación de las mismas al perímetro urbano a la adopción de los correspondientes Planes parciales (...) al igual que el desarrollo organizado mediante unidades de actuación urbanística (...)".

Frente al anterior argumento, este Ministerio considera que el hecho de que hoy en día existan procesos de desarrollo institucionales y residenciales que se han adelantado en la zona con base en normas como el Acuerdo 6 de 1990 no es argumento suficiente, que permita justificar la expansión urbana en la zona norte en la forma propuesta y consignada (aunque de manera imprecisa) en el articulado del proyecto de POT.

Agrega el Distrito:

"...el Distrito considera que con el Plan de Ordenamiento Territorial la ciudad tiene la gran oportunidad de conservar los elementos que aún quedan en la zona norte... se trata de una opción más realista y en ningún caso incompatible, toda vez que si no se *planifica la expansión*, la misma se presentará de manera informal como ha ocurrido durante los últimos 20 años" (subrayado fuera de texto).

Respecto del anterior argumento, es importante precisar que lo que constituye un instrumento de gobernabilidad es la *planificación* referida a cualquier categoría de suelo. Es decir, la expansión urbana, no informal, no es la única opción que contribuya a la gobernabilidad sobre un territorio.

De las posiciones de la CAR y del Distrito que han sido expuestas, se revela de parte y parte un enfoque parcializado del ordenamiento territorial.

Entendiendo el ordenamiento territorial como un proceso de toma responsable de decisiones sobre opciones previamente evaluadas, que conducen a la elección de la alternativa

más conveniente de utilización de una determinada fracción del territorio, a partir del análisis de variables ambientales, económicas y sociales, se presupone que este proceso debe trascender los conceptos de “aptitud”, “vocación” y “tendencia”, los cuales se refieren a aquella alternativa de uso que, desde el punto de vista de las características propias y connaturales del territorio o de las tendencias de uso del mismo, parecería la de mayor facilidad de asignación.

Tanto la vocación como las tendencias deben ser conocidas y analizadas por cuanto constituyen la base para la identificación de las diversas alternativas de uso y desarrollo que podría tener un territorio, así como para evaluar los costos y los beneficios de cada una de ellas.

El ordenamiento ambiental exige la conciliación entre vocación y tendencia, para lo cual se debe atender la función que le corresponde cumplir al territorio en relación con su aptitud y su participación en la conformación de la región a la cual pertenece. Establece asimismo, las condiciones en las cuales se debe desarrollar esta función, de modo que se mitiguen los impactos negativos que pudieran presentarse y se maximicen beneficios esperados.

En el caso de la zona norte de POT de Santa Fe de Bogotá, el Distrito sustenta la propuesta en las “tendencias” de desarrollo de la ciudad, y la CAR sustenta su objeción en conceptos como la “vocación” o la “aptitud”.

A juicio de este Ministerio, los dos enfoques resultan insuficientes como soporte para una propuesta de ordenamiento para el desarrollo sostenible de la región.

En efecto, pese a que el Distrito reconoce que con el POT “la ciudad tiene la gran oportunidad de conservar los elementos que aún quedan en la zona norte”, esta oportunidad no se ve claramente desarrollada en el articulado.

De la revisión de este articulado se concluye lo siguiente:

1. Tal como se expresó en los considerandos relacionados con el borde occidental, el tratamiento de los sistemas de áreas naturales protegidas y de espacio público no garantiza los objetivos de conservación de estas áreas, razón por la cual el Distrito deberá atender las observaciones planteadas en este sentido por el Ministerio.
2. En los objetivos y estrategias generales previstos tanto para las áreas de expansión en general como para la zona norte en particular (Artículos 257 y 258) se hace énfasis en el equilibrio entre el crecimiento de la ciudad y la preservación ambiental de los elementos naturales; sin embargo, las únicas normas que adoptan disposiciones para

intervenciones particulares en la zona norte se refieren a las áreas vocacionales (Artículos 287-290) y a la adecuación del aeroparque Guaymaral como aeropuerto local alternativo (Artículos 173,174 y 221), las cuales se centran en usos urbanos intensivos, lo cual resulta contradictorio con lo antes expuesto, especialmente en lo referente a este último, por cuanto implica un uso de alto impacto.

3. El proyecto de Acuerdo no contiene normas generales que enmarquen y orienten la formulación de los Planes parciales y las unidades de actuación urbanística, en cuanto a índices, cesiones y demás disposiciones que permitan evaluar las demandas que se estarían generando sobre este suelo, en relación con la oferta natural existente y con los objetivos de conservación previstos para la misma.

Con base en la revisión de las propuestas de articulado, la objeción de la CAR y la apelación del Distrito, el Ministerio conceptúa lo siguiente:

A pesar de que el Distrito establece reiteradamente la necesidad e intención de orientar el ordenamiento de las zonas de expansión a la recuperación y preservación de los elementos ambientales, objetivo en el cual coincide con la CAR y con este Ministerio, el articulado mismo no refleja esta intención, como se analizaba anteriormente.

De esta forma, se está perdiendo la oportunidad identificada en los primeros capítulos de que las áreas de expansión contribuyeran a contrarrestar los déficit ambientales que presenta la ciudad actualmente, el más sentido de los cuales es, sin duda alguna, el de áreas de reserva para renovación de aire, recarga de acuíferos, reducción de índices generales de densidad, control a la conurbación y protección de ecosistemas estratégicos.

El principal déficit que subsanan las áreas de expansión es de vivienda y otros usos urbanos complementarios; los elementos naturales de estas áreas entran a formar parte del sistema de espacios públicos urbanos, en una proporción que cubre la demanda generada por estos nuevos usos, pero sin contribuir significativamente a enriquecer el sistema ambiental de la ciudad en su conjunto.

Por otra parte, la indefinición sobre el tipo de desarrollo que para las áreas de expansión urbana propone el Distrito, comentada en relación con el contenido de los Planes parciales y las normas generales de desarrollo, impide evaluar los impactos sobre los ecosistemas existentes en la zona, y evaluar la relación costo - beneficio entre esta oferta ambiental y una demanda ambiental no definida.

Por lo anterior, el Ministerio confirma la objeción, amparado en el principio de precaución, con el fin de que se adelante un análisis y valoración de estas zonas tendiente a

identificar la mejor opción de manejo de las mismas, en concordancia con las observaciones planteadas por este Ministerio.

Finalmente, en relación con la zona norte, la objeción de la CAR establece:

“El proyecto no contempla una determinación precisa sobre el manejo del cerro de La Conejera que garantice su conservación en el largo plazo y su clasificación en una categoría de uso que excluya definitivamente su urbanización”.

Este Ministerio encuentra mérito para confirmar esta objeción pues la propuesta del Distrito de considerar los cerros de Suba Norte y Sur como Parque Ecológico Recreacional, es decir, con la construcción de infraestructura vial, entre otras, va en contravía de los objetivos de conservación de estas áreas.

En este punto reiteramos nuestra posición sobre el concepto de áreas protegidas y espacios públicos expresado en las consideraciones del borde occidental.

Cerros orientales

La CAR objeta el proyecto de POT en los Artículos relacionados con el tratamiento de los cerros orientales y manifiesta que “En los cerros orientales, más que un elemento paisajístico, la CAR destaca la importancia de garantizar su funcionamiento hidrológico, su biodiversidad, sus funciones de regulación climática, así como la integridad y conectividad de sus ecosistemas”.

Además de la importancia ambiental de los cerros orientales, la CAR objeta el proyecto en este tema por dos razones: (1) el hecho de que se autorizan densidades muy altas en una zona de protección, y (2) el desconocimiento del régimen del “Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá”.

En lo relativo a la primera de dichas razones, la CAR manifiesta que no aprueba la regulación sobre densidades de vivienda previstas en el Artículo 473 del proyecto de Acuerdo “por considerar que se autorizan densidades muy altas en una zona de protección. Así, el proyecto prevé la posibilidad de construir hasta diez (10) viviendas por hectárea, contraviniendo lo dispuesto en el Acuerdo 16 de 1998 expedido por el Consejo Directivo de la CAR, cuyos preceptos sólo autorizan la existencia de lotes de mínimo una hectárea, en los cuales sólo se puede construir una vivienda”.

Este Ministerio encuentra una gran contradicción en esta afirmación de la CAR, y entre ésta y la segunda razón que se expuso anteriormente, pues en sí misma, conduce a la aplicación de una norma, que pese al hecho de establecer una densidad más baja que la

fijada por el Distrito, implica la asignación de un uso incompatible con el Área de Reserva Forestal Protectora declarada mediante la Resolución No. 76 del 31 de marzo de 1977 del Inderena.

No es claro si la CAR, al referirse a los cerros orientales está haciendo alusión al Área de Reserva Forestal Protectora declarada mediante la Resolución No. 76 del 31 de marzo de 1977 del Inderena, o a la totalidad del sistema orográfico conocido como cerros orientales, pero de la expresión “zona de protección” utilizada en la objeción, parece inferirse que se refiere al Área de Reserva Forestal, razón por la cual resulta contradictorio que en lugar de objetar el articulado por permitir usos como la vivienda en esta área, objete por el hecho de haberse fijado densidades muy altas.

Adicionalmente, esta parte de la objeción posee otro tipo de imprecisiones, como el afirmar que el proyecto de POT fija un límite de 10 viviendas cuando en realidad habla de 5, o el hacer referencia a la aplicación de disposiciones del Acuerdo 16 de 1998 de la CAR que no corresponden a las áreas forestales protectoras. En efecto, dicho Acuerdo establece que en las áreas de reserva forestal protectora como los “Cerros Orientales” (ver cuadro sobre zonas declaradas) se encuentran prohibidos, entre otros, los usos urbanísticos; sin embargo, en lugar de remitir a estas disposiciones, la CAR remite aquellas que establecen lotes de mínimo una hectárea, las cuales son aplicables a la categoría “Parcelaciones rurales con fines de construcción de vivienda campestre”, la cual, claramente, no es compatible con las áreas de reserva forestal protectora.

Dada la contradicción implícita en este punto de la objeción, este Despacho la desestima. Lo anterior no significa la aprobación de los Artículos del POT que regulan el tema de los cerros orientales, pues para efectos de la objeción de la CAR, priman las observaciones planteadas por ésta en el resto de la argumentación, las cuales sí son compartidas por este Despacho. Ellas son:

“Adicionalmente, la determinación de los usos del suelo en los cerros orientales tiene tratamientos contradictorios y excluyentes en el proyecto que determinan su improbación. Así, en el Artículo 84 se fijan los usos generales en las áreas protegidas urbanas, de las cuales hacen parte los cerros orientales, excluyendo los usos residenciales, industriales, comerciales y mineros. No obstante, en el Artículo 468 se prevé el régimen de usos en la franja suburbana de los cerros orientales, definida a su vez en el Artículo 467 como la comprendida entre el perímetro urbano y la divisoria de aguas, y en dicha área se permiten los usos residenciales, educativos, administrativos, culturales, religiosos y agropecuarios.

En el mismo sentido se advierte contradicción entre lo dispuesto en el párrafo primero del Artículo 89 en cuanto asigna a la totalidad de los cerros orientales el uso de conservación, y en el párrafo segundo del mismo Artículo se determina que el piedemonte y la

cima se destinan como parque ecológico recreacional con infraestructura para la recreación activa y vías de acceso...”

“...Finalmente se registran regulaciones contrarias a disposiciones jurídicas de jerarquía normativa superior. En efecto, en los Artículos 90, 103 numeral 2, 121, 145 numeral 1, 402 numeral 1, ordinal a, 420 numeral 2, 421 numeral 1, 427, 438, 444, 445, 466, 467, 468, 470 a 478 y 493 se establecen diversos usos y tratamientos para el área, sin tener en cuenta que el Artículo 1 de la Resolución 76 de 1977 declaró a los cerros como zona de reserva forestal protectora cuya administración corresponde a la CAR, de conformidad con el numeral 16 del Artículo 31 de la ley 99 de 1993”.

En relación con estos puntos, este Ministerio coincide con el planteamiento de la CAR, ya que parte de los cerros orientales tiene carácter de área de reserva forestal protectora (Resolución 076 de 1977 del Inderena), estando por lo tanto ya definidos los usos del suelo para esta zona por una normatividad de carácter superior (Artículo 202 y siguientes del Decreto Ley 2811 de 1974, Acuerdo 16 de 1998 de la CAR, entre otros), razón por la cual no resulta viable que el Distrito, al reglamentar los usos del suelo, modifique su naturaleza jurídica y su régimen de uso, tal como se desprende de los Artículos 88, 89, 103, 460, 461, 462, 467, 468, 469, entre otros, del proyecto de POT.

En efecto, en el párrafo del Artículo 7 de la Ley 388 de 1997 se establece muy claramente que la autonomía municipal o distrital en desarrollo de la función de ordenamiento “estará determinada por el carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias o de mayor jerarquía en materia de interés supramunicipal”.

En este mismo sentido, el Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 establece que en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta una serie de determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, y entre ellas se enuncian “Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales... las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica...”, etc.

La facultad reglamentaria sobre los usos del suelo no debe ser entendida como una potestad absoluta, pues tal como lo dispone la Ley 99 de 1993, los municipios y distritos pueden “Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo” (Artículo 65 numeral 8).

La misma Corte Constitucional se ha referido al alcance de la facultad reglamentaria sobre usos del suelo de estas entidades territoriales en los siguientes términos:

“...si lo que el Constituyente otorgó a los municipios fue la facultad *reglamentaria* en materia de usos de suelos y protección del patrimonio ecológico dentro de su territorio, lo que hizo fue habilitarlos para que, con base en la ley o leyes que regulen dichas materias, éstos emitan preceptos dirigidos a la ejecución de las mismas, siendo tal competencia más o menos amplia en unos u otros municipios, según la importancia, por su impacto, del manejo de su ecosistema en los ecosistemas regionales y nacional... Si el Constituyente hubiere querido radicar en cabeza de los municipios la facultad de regulación integral de los usos del suelo y de la protección de su patrimonio ecológico, descartando la intervención del nivel nacional, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el Artículo 287 de la C.P.” (Sentencia 534 de 1996).

De conformidad con lo expuesto, el Distrito no está habilitado para definir sobre los cerros orientales categorías de manejo o figuras de ordenamiento que desconozcan el régimen del área de reserva forestal protectora que sobre parte de los mismos se estableció mediante la Resolución 76 de 1977 del Inderena.

Pese a que el Distrito manifiesta en el recurso de apelación que las figuras establecidas para los cerros orientales en ningún caso “...riñen con la declaratoria de reserva forestal, por el contrario el Plan está precisando las características de esta vasta zona...”, lo cierto es que en varios de sus Artículos, sí se definen figuras que riñen con la figura de área de reserva forestal; a manera de ejemplo, el Artículo 467 extiende la cinta suburbana de los cerros orientales desde el perímetro urbano hasta “la línea divisoria de aguas del primer sistema orográfico correspondiente a la cadena de montañas cuyos principales alturas las constituyen los cerros de Monserrate y Guadalupe, coincidiendo en el norte con el perímetro del D.C. y delimitado al sur por la Autopista al Llano”, superponiéndose así con el área de reserva forestal protectora y definiendo sobre ésta como usos compatibles los “recreativos, institucionales, educativos, administrativos, culturales, de seguridad, religiosos y agropecuarios” y como uso condicionado el residencial, lo cual contradice abiertamente el régimen de usos del área de reserva; a su vez, el Artículo 89 en consonancia con los Artículos 461 y 462 establece la figura de parque recreacional ecológico, la cual implica una serie de usos que también desconocen el régimen de la reserva y que impactarían gravemente los ecosistemas.

El Artículo 103 sobre “Vías Parque” establece que la “Vía parque de los Cerros Orientales” estará “Localizada *sobre* la cota 2700 desde El Parque del Norte hasta la puerta del Llano”, ubicación que, a juicio de este Ministerio, debe ser precisada por el Distrito en su POT, para que la expresión “sobre” no sea entendida como la posibilidad de sobrepasar dicha

cota, pues ello implicaría una afectación del área de reserva forestal y un desconocimiento de su normatividad aplicable.

En conclusión, no sólo se evidencia una contradicción entre los Artículos del proyecto de POT, sino también una incompatibilidad de éstos con normas de carácter superior y con los requerimientos de tipo técnico para la protección de los cerros, pues éstos cumplen una importante función ecológica al servir de sistema recolector e infiltración de aguas de alimentación de quebradas y de recarga de acuíferos, y para la conservación de la biodiversidad.

Por las razones expuestas, el Ministerio confirma esta parte de la objeción, lo cual implica para el Distrito la necesidad de reformular las disposiciones relacionadas con los cerros orientales respetando el régimen del área definida en la Resolución 76 de 1977 del Indere-na como área de reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Por último, la CAR manifiesta que no “conoce estudios de factibilidad de vía que se anuncian sobre los cerros orientales, ni estudios de impacto ambiental, ni se ha radicado solicitud de licencia ambiental o de diagnóstico ambiental de alternativas”, argumento que a juicio de este Ministerio no resulta válido para sustentar la objeción, pues los planes de ordenamiento territorial implican un nivel de evaluación ambiental distinto del requerido para las licencias ambientales. La presentación de solicitud de licencia no constituye pre-requisito para la formulación del POT, lo cual no significa que la aprobación de un POT implique necesariamente u obligue a la autoridad ambiental a otorgar la licencia ambiental.

Borde Sur

En relación con la expansión urbana propuesta para el borde sur del Distrito, la CAR presenta las siguientes objeciones:

“En la expansión urbana prevista para el sur el proyecto establece destinaciones de usos superpuestos e incompatibles; es el caso de la identificación de zonas de alto riesgo contenida en el Artículo 362, plano 13B de U.P.E.S., que al ser confrontada con el plano de suelo urbano y expansión aparecen coincidiendo. Lo mismo ocurre con la zona incorporada al plano de minería 8ª cuya área coincide con la contemplada en el plano de suelo urbano y de expansión”.

La objeción de la CAR es inexacta, por cuanto las categorías de suelo urbano o de expansión urbana no constituyen categorías de asignación de usos; en este sentido no puede hablarse de una superposición de “usos” entre suelos urbanos y de expansión con zonas de alto riesgo y zonas mineras.

Precisamente dentro del proceso de asignación de usos en los suelos urbanos y de expansión urbana deben ser delimitadas en forma específica las áreas de riesgo, sus zonas de control, y se les debe asignar un uso que elimine la posibilidad de que en ellas se adelanten usos urbanos que puedan poner en riesgo a la población.

Por lo tanto, el que coincidan suelos urbanos y de expansión con zonas de alto riesgo y/o áreas mineras, en principio no es razón para objetar el POT, si tenemos en cuenta que la misma Ley 388 de 1997 establece en su Artículo 12, como uno de los contenidos del Componente General de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos “La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad”. A su vez, su Artículo 13 establece como uno de los contenidos del componente urbano de los POT “la delimitación, en suelo urbano y de expansión,... de las áreas expuestas a amenazas y riesgos”.

De la misma manera, la mencionada Ley indica que las áreas de amenazas y riesgo *no mitigable* para la localización de asentamientos humanos deben ser identificadas, delimitadas y clasificadas como suelo de protección, y por ende, tienen restringida la posibilidad de urbanizarse (Artículo 35).

En la medida que esta parte de la objeción sólo hace referencia de manera general a la superposición de usos (urbanos y de expansión con zonas de riesgo y mineras), no se considera, por la razón antes expuesta, que pueda ser materia de objeción del POT; sin embargo, este Ministerio encuentra que el Distrito debe incorporar en el plano de suelos urbanos, de expansión, rurales y suburbanos la delimitación de las áreas expuestas a amenazas y riesgos, identificando claramente las zonas de amenazas y riesgo no mitigable. En otras palabras, se deben cruzar ambos tipos de planos en uno solo, a fin de evitar imprecisiones que propicien expectativas sobre usos urbanos que puedan poner en riesgo a la población.

Adicionalmente, tal como se planteó en anteriores considerandos, la CAR objeta en términos generales el tema de la expansión urbana dentro del POT, por considerar que plantea una expansión indefinida y carece de una política clara de localización de asentamientos; en esta medida, y una vez revisado el articulado relativo al área de expansión urbana en el borde sur, el Ministerio encuentra lo siguiente:

Del análisis del articulado del proyecto de Acuerdo, se encontró que, a pesar de las acen tuadas problemáticas sociales y ambientales que presenta la zona, y de los objetivos, estrategias y políticas generales que establece el mismo proyecto para “reequilibrar el territorio” (art. 5 num 3), compensar las deficiencias actuales (art. 5 num. 4), desarrollar mejoramiento de la vivienda para la población de bajos ingresos (art. 5 num. 5), el articu-

lado presenta vacíos en cuanto a disposiciones concretas tendientes a generar una mejora sustancial en las condiciones de este sector de la ciudad, las cuales trasciendan el simple incremento cuantitativo en la oferta de vivienda de interés social.

De los 492 Artículos que contiene el proyecto de Acuerdo, sólo los que se relacionan a continuación hacen referencia o contienen algún tipo de disposición específica relativa a la zona de expansión del borde sur:

Artículo 81. Modelo de ordenamiento urbano.

Artículo 259. Definición Pieza Estratégica Ciudad Sur

Artículo 260. Objetivos y Estrategias específicos de la zona Sur.

Artículo 290. Identificación de las Áreas Vocacionales Estratégicas (num.1)

Sobre el tema de vivienda de interés social (VIS), principal objeto de la expansión en esta zona, el proyecto de POT en el Artículo 52, solamente enuncia las áreas vocacionales donde se localizarán las reservas de tierras para VIS. En cuanto a la localización de VIS en suelo de expansión urbana, hace referencia al porcentaje de suelo destinado para tal fin, en las localidades de Usme, Ciudad Bolívar y Bosa, sin que se establezcan lineamientos generales sobre densidades, índices, cesiones ni otras disposiciones que permitan determinar la calidad de dichos asentamientos.

El Artículo 343 del proyecto de POT, sobre delimitación de Planes parciales de mejoramiento integral de VIS y Vivienda de interés prioritario (VIP), al igual que los Artículos 384 sobre inmuebles de construcción prioritaria, el 385 sobre inmuebles de desarrollo prioritario sobre suelo de expansión urbana y el 389 sobre Planes parciales prioritarios en suelos de expansión urbana, que podrían contribuir a hacer claridad sobre el tema, se encuentran incompletos.

Con base en estos elementos, y como ya se anotaba en relación con las otras áreas de expansión, el proyecto de POT no presenta la información necesaria para poder establecer las características urbanas de desarrollo del área de expansión del borde sur, y para poder evaluar el equilibrio entre la oferta y las demanda ambiental.

En este sentido, el Ministerio confirma la objeción general de la CAR relativa a la indefinición de la expansión en el borde sur, lo cual implica para el Distrito ajustar el proyecto de POT subsanando las deficiencias o vacíos anotados anteriormente.

En relación con el borde sur, la CAR establece igualmente:

“Es igualmente inaceptable plantear la expansión urbana en la localidad de Usme desde la vía Villavicencio hasta el parque La Regadera porque impactaría negativamente la vocación agrícola de la zona y sus pobladores y el sistema hídrico de la misma”.

Al respecto, en el recurso de apelación, el Distrito manifiesta:

“...es importante aclarar que el suelo de expansión al sur de Usme, no llega hasta *la represa de La Regadera*. El...POT delimita el suelo de expansión siendo el límite sur la vía transversal de Olarte....La zona de expansión respeta la zona de los Soches y el Uval que son áreas con aptitud agropecuaria...”

Es importante tener en cuenta que mientras la CAR en su objeción habla del *Parque*, el Distrito hace alusión en el recurso de apelación a la *Represa*.

Al revisar los planos 1, 15 y 17 del proyecto de POT, correspondientes a “Modelo de Ordenamiento Territorial”, “Tratamientos del suelo rural y suburbano” y “Sistemas generales” respectivamente, se encontró que la zona de expansión urbana de Usme llega hasta el extremo norte del *Parque La Regadera*, coincidiendo, en cuanto a delimitación, con la afirmación de la CAR.

Considerando que los documentos de soporte de la propuesta del Distrito y de la objeción de la CAR no contienen una evaluación clara de la mayor conveniencia de desarrollar usos urbanos o mantener la destinación agrícola de esta zona, y que la indefinición sobre la forma específica en la cual se va a adelantar la expansión en la zona sur, en caso de definirse ésta como la opción más conveniente, no permite determinar los impactos sobre las zonas rurales del sector, resulta imposible para el Ministerio emitir un juicio sobre el asunto de debate de esta parte de la objeción.

No obstante lo anterior, y en virtud del principio de precaución, esta parte de la objeción se confirma por el Ministerio, no en el sentido de acoger las apreciaciones de la CAR, sino en relación con la necesidad de que el Distrito revise el proyecto en este punto atendiendo las observaciones anteriormente expuestas por este Ministerio.

Sumapaz

La CAR objeta el proyecto de POT, porque “...en los Artículos 421, 422, 440, 444 numeral 3, establece para la región de Sumapaz una nueva zonificación y nuevos usos sin tener en cuenta su carácter de Parque Nacional Natural”.

El Distrito efectivamente prevé una serie de disposiciones que desconocen el régimen jurídico de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, como es el Parque Nacional Natural Sumapaz.

Dicho régimen se encuentra previsto en la Ley 2 de 1959, el Decreto Ley 2811 de 1974, su Decreto reglamentario 622 de 1977, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1124 de 1999 (que

modificó el Decreto 2915 de 1994, el cual se encontraba vigente a fecha de elaboración del proyecto) entre otras disposiciones.

Si se revisa dicho régimen se encuentra que estas áreas han sido declaradas y reservadas para cumplir fines específicos de conservación, protección y perpetuación de sus valores constitutivos, lo cual justifica el régimen de conservación estricta definido para ellas en las normas anteriormente enunciadas.

El Sistema de Parques Nacionales Naturales cuenta con cinco categorías de manejo definidas en el Artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974, a saber: Parque Nacional, Reserva Natural, Área Natural Única, Santuario de Flora y/o de Fauna y Vía Parque. El Ministerio del Medio Ambiente es quien, tal como lo dispone la Ley 99 de 1993 en su Artículo 5 numerales 18 y 19, tiene la competencia para reservar, alinderar, administrar y regular el uso y funcionamiento de estas áreas.

El Decreto 1124 de 1999 recoge lo anterior, y reiterando lo que disponía el Decreto 2915 de 1994, establece entre las funciones de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, las contenidas en el Decreto 622 de 1977, de las cuales se destaca la de “regular en forma técnica el manejo y uso” de las áreas del Sistema y la de “Elaborar los respectivos planes maestros”. Estos planes maestros, conocidos como planes de manejo, constituyen la “...guía técnica para el desarrollo, interpretación, conservación, protección, uso y para el manejo en general de cada una de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales” e “incluye las zonificaciones respectivas”.

Por zonificación, se entiende la subdivisión con fines de manejo de las áreas del Sistema, para su adecuada administración y cumplimiento de los fines de conservación para los cuales fueron declaradas. En materia de zonificación de las áreas del Sistema, el Decreto 622 de 1977 establece en sus Artículos 5 y 18 qué tipo de zonas puede tener un área del Sistema.

De conformidad con lo expuesto, es el Ministerio del Medio Ambiente la única autoridad que puede reservar o recategorizar un área del Sistema, así como definir una zonificación al interior de la misma.

En materia de la función reglamentaria sobre los usos del suelo a cargo de los municipios o distritos, la Corte Constitucional ha manifestado que “Habrán ámbitos normativos caracterizados por la plena autonomía, otros por la parcial autonomía y otros por la plena dependencia” (Sentencia C-423 de 1994) de las directrices que provengan del nivel nacional, siendo esta última situación la que se presenta respecto de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

En este orden de ideas, cuando el Artículo 419 del proyecto de POT establece como pieza estratégica rural el “Corredor Ecológico Turístico”, y lo define como “...la pieza que estructura y garantiza las relaciones tanto al interior del suelo rural, como de éste con lo urbano y regional *está caracterizada por ser una Vía Parque* que integra en su recorrido a los principales lugares del territorio, y principalmente a los poblados rurales y los elementos de importancia ecológico turística. Es igualmente el soporte físico para el sistema de transporte rural propuesto, y eje ordenador de las actividades rurales en general”, se genera una confusión, pues se utiliza la misma denominación de la categoría de manejo del orden nacional perteneciente al Sistema de Parques Nacionales Naturales llamada Vía Parque.

Si el Distrito está haciendo alusión a la Vía Parque definida en el Artículo 329 literal f) del Decreto Ley 2811 de 1974, estaría proponiendo una superposición de dos categorías nacionales o una sustracción o recategorización del Parque Nacional Natural Sumapaz, lo cual está por fuera de sus competencias. Por el contrario, si el Distrito está haciendo alusión a las Vías Parque definidas en el Artículo 103 del proyecto de POT o a otra figura, cualquiera que ella sea, el régimen (objetivos, usos, actividades permisibles, etc.) que se defina para la misma no puede ir en contra del régimen del Parque Nacional Natural Sumapaz, por lo menos en el sector de la vía o corredor que se traslapa con éste. La única posibilidad para que pudiese existir una superposición dependería de que el régimen que se defina para el corredor respete integralmente el régimen jurídico del Parque Nacional en el sector donde se presente la superposición, situación que no se aclara o establece expresamente en el proyecto de POT.

De otro lado, el Artículo 421 establece como proyectos y programas específicos de la pieza estratégica “corredor ecológico turístico”, los siguientes:

1. La construcción y pavimentación de la Vía Parque, como soporte físico del Corredor.
2. Construcción del Auditorio de Parque Natural del Sumapaz.
3. Implementación de la Granja Experimental Australia.
4. Construcción del Centro de Investigación en Nazaret.
5. Implementación del Centro de Educación tecnológica ecoturística en las Auras.
6. Promoción para la localización de entidades relacionadas con el ecoagro”.

Respecto al numeral primero, se debe advertir que su ejecución está supeditada a la obtención previa de licencia ambiental expedida privativamente por el Ministerio del Medio Ambiente.

En lo atinente al numeral segundo, aunque su construcción no es en principio incompatible con los objetivos culturales, educativos y de investigación del Parque Nacional Natural, estaría también supeditado al cumplimiento de los requisitos establecidos en el régimen del parque nacional.

Respecto a los proyectos previstos en los numerales 3 a 6, es importante precisar que no se ubican dentro del Parque y, por ende, no se está desconociendo su régimen.

La CAR también objeta el *Artículo 422* del proyecto de POT por encontrarlo contrario al régimen del Parque Nacional Natural Sumapaz. Este Artículo define la “Pieza Estratégica Centro de Apoyo Nazareth” como el “...punto central del territorio rural del D.C y albergará los equipamientos y servicios de primer nivel ligados principalmente al ecoturismo y la investigación, para reforzar las actividades que actualmente se desarrollan en la zona, y principalmente aquellas que se relacionan con el Parque Nacional Natural de Sumapaz”.

Esta parte de la objeción no prospera, pues tal como lo afirma el Distrito en el recurso de apelación, el Centro de Apoyo Nazareth no se encuentra dentro del Parque Nacional Natural y por ende, no se encuentra en contravía con disposiciones superiores.

Por su parte, el *Artículo 440* del proyecto de POT identifica para la localidad de Sumapaz una serie de “Áreas de actividad agropecuaria especial”, entre las cuales se encuentra el Área Productora de Santa Rosa Bajo.

La objeción de la CAR relativa a este Artículo se confirma, no sólo porque el “Área de actividad agropecuaria especial” no es una de las zonas permitidas para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en el Decreto 622 de 1977, sino porque el Distrito carece de la potestad para zonificar o definir usos al interior de las mismas. En este sentido, el Área Productora de Santa Rosa Bajo y las demás que se ubiquen dentro del Parque Nacional Natural Sumapaz no deben quedar incluidas en este Artículo.

Adicionalmente, la CAR objetó el Artículo 444, mediante el cual se identifican una serie de “áreas forestales protectoras” en distintos sectores, entre ellos, en el macizo de Sumapaz, por considerar que en el listado previsto se incluyen una serie de áreas que se superponen con el Parque Nacional Natural Sumapaz; sin embargo, este Ministerio, del análisis de la cartografía existente, encontró que ninguna de las 17 reservas se superponen con el Parque Nacional Natural, razón por la cual el Ministerio no confirma la objeción contra este Artículo.

De conformidad con lo expuesto, este Ministerio confirma parcialmente la objeción de la CAR, pues no todas las disposiciones del proyecto de POT involucran y desconocen el régimen del Parque Nacional Natural Sumapaz.

Finalmente, en otro punto de la objeción, la CAR manifiesta que “El articulado no plantea la relación de las franjas de alteración rural, suburbana y urbana del Distrito Capital con la zona de amortiguación del parque natural”.

Este Despacho encuentra confusa esta objeción; sin embargo, la CAR parece referirse a la ausencia de estrategias de ordenamiento que articulen el Parque Nacional Natural con la región o que armonicen usos en el área de transición entre ambos.

En este sentido, el Distrito aduce que “Alrededor del Parque Sumapaz, el proyecto de POT plantea una serie de áreas protegidas distritales y corredores de restauración...”

Asimismo manifiesta que “es necesario recordar que corresponde al Ministerio del Medio Ambiente reglamentar lo relacionado con las áreas de amortiguación del Sistema de Áreas Protegidas, para lo cual es necesario, de acuerdo con el Decreto 2915 de 1994, que la Unidad Administrativa del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales elabore los correspondientes conceptos sobre los procesos de reglamentación...”

Este Ministerio reconoce que el plan de manejo de ecosistemas estratégicos de la zona rural del Distrito Capital, considerado dentro del Plan de Ordenamiento Territorial, es una buena base técnica para equilibrar las relaciones ambientales territoriales en la zona rural del Distrito. No obstante lo anterior, no considera ni mecanismos ni estrategias para mitigar o prevenir los impactos que podría causar la implementación del corredor ecológico turístico propuesto sobre la zona, los cuales no se circunscriben a los generados directamente por las obras proyectadas, sino que se refieren asimismo a las dinámicas que promueve sobre la utilización del territorio. Por lo tanto, esta parte de la objeción prospera, a fin de que se subsane el vacío anotado y en el proyecto de POT se incorpore dentro de las estrategias (Artículo 420), la exigencia y los lineamientos para la adopción de un plan específico de mitigación de impactos, en concertación con la Unidad de Parques, con las diferentes instituciones del sector y con los actores locales.

Por último, la CAR concluye su objeción afirmando que “*El programa no incluye al Parque Nacional Natural del Sumapaz entre las áreas protegidas del primer nivel*”, apreciación que este Ministerio no comparte, pues tal como lo expresa el Distrito Capital en el recurso de apelación: “...el proyecto de Plan de fecha 18 de noviembre de 1998 contempla como un área protegida de primer nivel al Parque Nacional Natural del Sumapaz...”. Por lo tanto, este punto de la objeción no prospera.

Tratamiento de aguas residuales

La Resolución No. 305 de 1999 de la CAR, en su numeral 14, dice:

“...en relación con los sistemas de tratamiento de aguas residuales de la ciudad, la CAR debe abstenerse igualmente de impartir aprobación al proyecto, por cuanto no se presenta información que asegure en un plazo aceptable que coincida con el previsto para el de la construcción de las conducciones y la puesta en marcha de esos sistemas en las desem-

bocaduras de los ríos Fucha y Tunjuelo. En el Artículo 199 se prevé el tratamiento de aguas residuales solo como un componente del subsistema de alcantarillado asignándole una consideración secundaria y no se propone una estrategia completa para desarrollar el sistema de tratamiento de aguas residuales, no existe una ruta crítica de ejecución de obras, ni previsión alguna sobre su financiamiento.

Las omisiones reseñadas se orientan a mantener y acentuar hasta límites inadmisibles el envío de aguas contaminadas hacia los municipios ubicados en la cuenca baja del río Bogotá, afectando gravemente sus opciones de desarrollo con especiales impactos negativos en la agricultura, abastecimiento de agua para servicios públicos y salud de sus habitantes, entre otros”.

Como respuesta a lo anterior, a juicio del Distrito, la CAR carece de competencia en relación con el desenvolvimiento del programa de tratamiento del río Bogotá, habida cuenta de que el Ministerio del Medio Ambiente, mediante Resolución No. 817 de 1996, asumió totalmente la competencia para conocer del “proyecto global” de descontaminación del río Bogotá. Así se establece en el inciso tercero de la página 30 de la resolución mencionada: “Este despacho, mediante la presente providencia determinará que sea el *Ministerio del Medio Ambiente* quien efectúe el seguimiento, evaluación y control del cumplimiento de lo dispuesto en la presente providencia”.

En primer lugar, este Ministerio considera que la CAR sí tiene competencia para pronunciarse en torno al programa de saneamiento del río Bogotá por los siguientes motivos:

1. El numeral 1 del Artículo 24 de la Ley 388 de 1997, modificado por el Artículo 98 del Decreto Ley 1122 de 1999, establece como competencia de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con la Ley 99 de 1993, la evaluación y aprobación de los planes de ordenamiento territorial en los asuntos exclusivamente ambientales. De conformidad con lo anterior, a la CAR le compete conocer y pronunciarse sobre el proyecto de POT del Distrito Capital, por encontrarse éste dentro del área de su jurisdicción.
2. En la medida que el tratamiento del río Bogotá es uno de los temas ambientales del plan de ordenamiento territorial, que involucra no sólo el área de competencia del DAMA sino también el área de competencia de la CAR, esta Corporación podía pronunciarse sobre el mismo.
3. Una cosa es la competencia para el otorgamiento de licencias ambientales y otra la competencia para evaluar y aprobar los planes de ordenamiento territorial. El hecho de que el Ministerio asumiera la competencia para conocer y expedir la licencia

ambiental para el proyecto de descontaminación del río Bogotá, en virtud de lo preceptuado en el Artículo 15 del Decreto 1753 de 1994, no exime ni a la CAR ni al DAMA de sus respectivas funciones sobre el río Bogotá. Lo que asumió el Ministerio del Medio Ambiente mediante la Resolución No. 817 del 24 de julio de 1996, “por la cual se otorgó licencia ambiental” al Distrito Capital, es el seguimiento, evaluación y control de los términos de la licencia del proyecto de descontaminación del río Bogotá - Planta de tratamiento El Salitre.

Según el Distrito, “La resolución 817 de 1996 del Ministerio del Medio Ambiente, al otorgar licencia ambiental al proyecto de descontaminación del río Bogotá (Artículo 1o. de la resolución), reconoce además que la licencia ambiental solicitada por el Distrito Capital ampara un proyecto global de descontaminación del río Bogotá”.

Frente a la anterior afirmación, es importante precisar que aunque es cierto que el Ministerio consideró la construcción de las tres (3) Plantas de Tratamiento cuyo fin es la descontaminación del río Bogotá como un proyecto global, la Licencia Ambiental únicamente autoriza el diseño, construcción, operación y demás actividades de la Planta de Tratamiento del río Salitre. Para efectos del diseño, construcción y operación de las Plantas de los ríos Fucha y Tunjuelo, en la Resolución se establece que el Distrito deberá presentar al Ministerio del Medio Ambiente los estudios técnico-ambientales respectivos de acuerdo con los términos de referencia que para tales efectos señale esta Entidad, previa solicitud del mismo.

El Distrito manifiesta que según el estudio de impacto ambiental para la descontaminación del río Bogotá y los planteamientos que recoge de éste la Resolución No. 817 de 1996, se colige “que el plazo para el diseño, construcción e inicio de la operación (puesta en marcha) de las plantas de Fucha y Tunjuelito es de (17) años, periodo que sobrepasa no sólo la vigencia del actual gobierno, sino la vigencia del mismo POT para implementar las obras necesarias”.

Al respecto, el Ministerio considera que el Distrito incurre en una imprecisión, pues como se colige de los estudios de impacto ambiental y de la Resolución que otorgó licencia ambiental, la construcción de las plantas de Fucha y Tunjuelo estaba proyectada, en la fecha en la cual se otorgó la licencia (julio de 1996), a 7 y 10 años *respectivamente*. Además, los planes de ordenamiento territorial son precisamente un instrumento de planificación a largo plazo, mediante los cuales se deben ir generando en el presente las condiciones para la ejecución de los proyectos de largo alcance.

Tal como se observa de lo anterior, en el recurso de apelación el Distrito centra muchos de sus argumentos en el hecho de que existe una licencia ambiental, como si este hecho

inhabilitase a la CAR para conocer del tema de la descontaminación del río Bogotá, y como si con la licencia estuviese garantizada o regida integralmente la ejecución global del programa de descontaminación del río.

Este Ministerio debe aclarar que la licencia ambiental en sí misma considerada, no garantiza la ejecución de dicho programa, pues el Ministerio del Medio Ambiente tan sólo puede exigir el cumplimiento de las obligaciones consignadas en la misma, mas no puede obligar a la ejecución del proyecto.

Esto indica que la Licencia Ambiental busca que el proyecto incorpore las debidas actividades de manejo ambiental, pero legalmente no obliga al beneficiario a la construcción de las plantas en plazos determinados.

La decisión sobre iniciación y continuación del proyecto general de tratamiento de las aguas residuales corresponde al Distrito y debe quedar consignada en el POT.

En efecto, el Artículo 3 del Decreto 879 de 1998 establece como prioridad del ordenamiento del territorio “el señalamiento y localización de las infraestructuras de la red vial nacional y regional, los puertos y aeropuertos y los sistemas de suministros de agua, energía y servicios de saneamiento básico”.

Adicionalmente, en diversas disposiciones de la Ley 388 de 1997 y del citado Decreto se establecen como contenidos obligados de los POT, la localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para la prestación de servicios públicos, así como la determinación de los “sistemas de aprovisionamiento del servicio de saneamiento básico”.

Por su parte, el Acuerdo No. 16 de 1998 de la CAR, por el cual se expiden los determinantes ambientales para la elaboración de los POT, establece en su Artículo primero, numeral 4 que

“las administraciones municipales en su Ordenamiento Territorial deben contemplar lo siguiente:

Localización adecuada de la infraestructura de servicios públicos y sanitarios, redes de acueducto y alcantarillado, así como la presentación y aprobación de alternativas de ubicación y disposición final de los sistemas de tratamiento de residuos sólidos, líquidos y depósitos de escombros...”.

A su vez la Constitución Política de 1991 establece que al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley.

La Ley 60 de 1994, ley orgánica sobre distribución de competencias, señala en el sector de agua potable y saneamiento básico, que le corresponde a los municipios asegurar la prestación del servicio de alcantarillado, entre otros. En el mismo sentido se pronuncia la Ley 136 de 1994. Adicionalmente, la Ley 142 de 1994 establece como obligación de los municipios y distritos “asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de alcantarillado....”. De acuerdo con la definición contenida en esta Ley sobre el servicio de alcantarillado, el mismo comprende las actividades de transporte, *tratamiento*, aprovechamiento y disposición final (Artículo 14 numeral 23).

En la revisión del articulado del proyecto de POT se encontró que en el Artículo 198 se define alcantarillado como el “Conjunto de obras para la recolección, conducción y disposición final de las aguas residuales o de las aguas lluvias”. En el mismo Artículo se establece que “El sistema de alcantarillado de la ciudad comprende dos servicios: 1. Drenaje de las aguas lluvias, 2. Recolección de las aguas residuales”.

Como se advierte en este Artículo, no se contempla el tratamiento como parte integrante del sistema de alcantarillado de la ciudad, en contravención de las disposiciones antes relacionadas.

El tema del tratamiento, como parte del alcantarillado, se incorpora en el POT en forma aislada en el Artículo 199, sin desarrollo normativo.

En relación con la señalización y delimitación de las áreas requeridas para la ubicación de las plantas de tratamiento, ésta queda diferida de acuerdo con lo establecido en el Artículo 262 del proyecto de POT, en el cual se establece, como parte de las estrategias de la Ciudad lineal del río Bogotá el “Determinar las áreas que serán utilizadas para la instalación de las plantas de tratamiento para las aguas del río Bogotá”.

A juicio de este Ministerio, tal señalamiento no puede quedar diferido indefinidamente pues, tal como se expresó anteriormente, la ley exige que el POT incluya la delimitación de estas áreas.

De otro lado, este Ministerio encuentra que el proyecto de POT no contempla un plan integral de alcantarillado, en el cual se incluya el tratamiento de aguas residuales como parte integrante del mismo, respaldado en compromisos de inversión que aseguren la efectiva prestación del servicio en cumplimiento de la función ecológica tal como lo dispone el Artículo 11 numeral 5 de la Ley 142 de 1994.

Pese a que en la sustentación del recurso de apelación el Distrito argumenta que con una inversión de 1.500 millones de dólares se construirá el sistema de alcantarillado sanitario

y pluvial faltante, ello no garantiza el debido tratamiento de las aguas residuales, pues tal como se expresó anteriormente, el proyecto de POT no incluye este componente como parte integrante del Sistema de Alcantarillado.

Así pues, el desarrollo del tema de saneamiento de aguas residuales en el articulado del proyecto resulta contradictorio con lo establecido en el Artículo 9 del mismo, en el cual se establece como uno de los grandes temas del modelo regional “El saneamiento, recuperación y control de los cauces contaminados del sistema hídrico con énfasis en el río Bogotá y sus afluentes y aceleración de los programas de manejo de aguas residuales”, y en el Artículo 11, que establece como una de las estrategias del modelo regional: “Fortalecer el programa de saneamiento del río Bogotá y sus afluentes....y aceleración de los programas de manejo de aguas residuales”.

De otro lado, en cuanto a la objeción de la CAR consistente en que “no se presenta información que asegure en un plazo aceptable que coincida con el previsto para el de la construcción de las conducciones y la puesta en marcha de esos sistemas en las desembocaduras de los ríos Fucha y Tunjuelo”, este Ministerio considera necesario que exista una armonización entre los plazos establecidos para la construcción de los colectores y un programa de tratamiento de aguas residuales, por los siguientes motivos:

Sin desconocer la gran importancia que tiene la recuperación de los afluentes del río Bogotá, y el mejoramiento de las condiciones de saneamiento de los habitantes localizados en su área de influencia mediante la construcción de los colectores paralelos, estas obras no contribuyen a la descontaminación del río Bogotá, pues las aguas residuales llegarán al río unificadas y concentradas, pero tan contaminadas como son vertidas. Por el contrario, la unificación y concentración de las aguas en un solo punto sobre el río Bogotá, sin que exista la planta de tratamiento correspondiente, acentuará las críticas condiciones sanitarias de sus aguas, y se incrementarán las condiciones negativas en su área de influencia regional.

Dicha situación será aún más crítica y negativa si se consideran los aportes de las nuevas áreas de expansión urbana. Por lo tanto, la incorporación de áreas de expansión como nuevo suelo urbano, debe estar acompañada de los proyectos de saneamiento que garanticen una calidad ambiental adecuada.

En efecto, aquí se reitera no sólo la obligación del Distrito de prestar el servicio público de alcantarillado de manera integral de acuerdo con lo establecido en la Ley, sino también la de prever y remediar los impactos negativos de su ordenamiento sobre la región.

Por tanto, para guardar coherencia entre políticas, objetivos y propuestas de actuación, el Distrito Capital, en su proyecto de acuerdo debe enfatizar y concretar las metas, acciones

e inversiones requeridas para minimizar los impactos ambientales que genera la ciudad de Bogotá, relacionados con la afectación que viene sufriendo la cuenca baja del río Bogotá por las descargas de aguas residuales sin tratar.

De conformidad con los argumentos expuestos, este Ministerio confirma la objeción, lo cual implica la necesaria revisión y ajuste del proyecto de POT, atendiendo las observaciones del Ministerio.

Por último, la CAR objeta el proyecto de POT por cuanto “no prevé mecanismos de coordinación y concertación con los municipios ubicados en la cuenca alta del río Bogotá, del sistema Chingaza, Teusacá y del futuro sistema Sumapaz para la conservación del recurso agua, que permitan determinar la realización de inversiones para el manejo de cuencas, así como de programas de compensación por la desviación de recursos hídricos hacia el Distrito Capital”.

Respecto a este punto de la objeción, el Ministerio reitera lo ya expresado en anteriores considerandos respecto al primer punto de la objeción de las “Implicaciones regionales” del ordenamiento del Distrito.

Residuos sólidos

La CAR objeta el proyecto de POT manifestando que: “... en relación con el tratamiento y disposición de residuos sólidos, el proyecto de POT carece de una determinación precisa respecto a la disposición, limitándose al enunciado de parámetros técnicos generales, válidos en toda circunstancia, de localización de rellenos sanitarios. A lo anterior se agrega un plano con posibles lugares de localización, entre los cuales se menciona la zona denominada ‘Maleza de Suba’, únicos relictos de bosque sabanero en la zona plana, cuya inclusión demuestra la improvisación con que se actuó en el tema. No se puede pretender que exista un POT que carezca de las previsiones necesarias, técnica, financiera y ecológicamente sustentadas y viables, para el tratamiento y disposición de residuos sólidos, pues ello constituye una carencia inexcusable en el proyecto de POT para el Distrito Capital”.

Por su parte el Distrito argumenta en el recurso de apelación que

“En relación con la afirmación de que el plan no tiene una determinación precisa de la disposición de los residuos sólidos, ésta no procede, en razón a que la determinación de los sitios para la disposición final es clara en la propuesta del proyecto del Plan de fecha 18 de noviembre de 1998. En dicho proyecto, se identificaron y delimitaron cuatro (4) zonas que fueron definidas de acuerdo con los parámetros y criterios técnicos internacionales”.

Así pues el Distrito considera que “a la luz de lo exigido en el numeral 3 del Artículo 10 y el numeral 3 del Artículo 14 de la ley 388 de 1997, se cumple el requerimiento de señalamiento y localización y delimitación de las áreas para disposición final de desechos sólidos...”.

Este Ministerio considera que en relación con el tratamiento y disposición de residuos sólidos, el proyecto de POT carece de una determinación precisa respecto a la disposición final por lo siguiente:

Según el Artículo 215 del proyecto de POT, “Las áreas identificadas para la localización de rellenos sanitarios corresponden a una primera selección. La localización definitiva de un relleno sanitario en algunos de estos sectores dependerá de la realización de una evaluación que tenga en cuenta las condiciones geológicas e hidrogeológicas, del suelo y topográficas, climatológicas, de acceso, así como de estudios de impacto ambiental”.

En otras palabras, la identificación de las áreas es preliminar y está sujeta a estudios posteriores de factibilidad, lo cual, a juicio de este Ministerio, desconoce las exigencias de la Ley 388 de 1997 y sus Decretos reglamentarios, así como del Acuerdo 16 de 1998 de la CAR (Artículo primero, numeral 4), en los cuales se establece que el POT deberá contener la localización, definición, señalamiento y dimensionamiento de las infraestructuras y zonas para los servicios de saneamiento básico, entre otros.

Dichas normas en ningún momento hablan de localizaciones preliminares, y mucho menos supeditadas a evaluaciones posteriores, pues se supone que dichas evaluaciones, al ser la justificación técnica de los lugares escogidos, deben ser previas a la identificación de los sitios de disposición.

Al ser los sitios propuestos en el Artículo 215 del POT preliminares, existe la probabilidad de que no se ajusten a los requerimientos técnicos, ambientales y económicos.

Adicionalmente, no hay claridad sobre cuáles fueron los criterios ambientales utilizados por el Distrito para la identificación de los sitios preliminares establecidos en el plano.

El Artículo 216 del proyecto de POT define los “criterios ambientales” para la identificación del lugar para ubicar un relleno sanitario, y no incluye todos los posibles criterios para una selección adecuada, entre los cuales están: tamaño, humedad, dirección de los vientos, distancia al centro de producción, densidad poblacional, cambios en el ambiente natural, análisis de impactos sobre los componentes físicos (suelo, agua, aire), bióticos y sociales (implicaciones en el entorno humano, reordenación de la estructura económica de la comunidad, etc.).

En el Artículo 214 del proyecto de POT se hace referencia a un plano donde están señaladas las áreas aptas para la localización de rellenos sanitarios. Dicho plano contiene cinco (5) alternativas de localización de rellenos, tres (3) de las cuales se encuentran fuera del perímetro del Distrito.

Con la inclusión de áreas para provisión de servicios fuera de la jurisdicción del Distrito, sería necesario realizar los procesos de concertación con los municipios respectivos, tal como se expresó en anteriores considerandos.

En lo relativo a la parte de la objeción relacionada con la preservación de la “Maleza de Suba”, el Ministerio no cuenta con la información suficiente para pronunciarse al respecto, debido a que en ningún plano (planos Estructura Ecológica Principal, Areas Protegidas Urbanas, Sistema de Espacio Público Urbano y Sistemas Generales) se localiza el relicto Maleza de Suba y, por tanto, no se puede verificar su traslape con uno de los sitios alternativos para el sitio de disposición final.

Este Ministerio encuentra que en el proyecto de POT no se presentan alternativas de disposición final distintas a los rellenos, tampoco se presentan alternativas diferenciales para el manejo, tratamiento y disposición de los residuos domésticos, industriales, peligrosos y hospitalarios, es decir, no es claro el esquema de manejo integral de los residuos producidos en el Distrito, los cuales afectan significativamente el medio ambiente y la salud de los habitantes de la ciudad, las comunidades circunvecinas y las localizadas aguas abajo por la contaminación de las aguas con lixiviados.

Por las razones expuestas, se confirma la objeción de la CAR, lo cual implica que el Distrito deberá dar cumplimiento a las exigencias de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 879 de 1998 en materia de señalamiento y localización de la infraestructura y zonas para los servicios de saneamiento básico, entre ellos, los relacionados con residuos sólidos.

Que una vez analizadas cada una de las objeciones de la CAR contenidas en la Resolución No. 305 de 1999, es importante precisar que el Distrito Capital deberá ajustar el proyecto de plan de ordenamiento, teniendo en cuenta las objeciones confirmadas por este Ministerio, y atendiendo las pautas y observaciones consignadas en la presente Resolución.

Una vez se elabore el nuevo proyecto de plan de ordenamiento territorial, atendiendo todas y cada una de las directrices trazadas en la presente Resolución, se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para los efectos previstos en el numeral 1 del Artículo 24 de la Ley 388 de 1997, modificado por el Artículo 98 del Decreto Ley 1122 de 1999.

Que por las razones expuestas,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Confirmar parcialmente las objeciones contenidas en la Resolución No. 305 de 1999 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, en los términos expresados para cada una de las objeciones en la parte motiva de esta providencia.

PARÁGRAFO.- El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá deberá ajustar el proyecto de plan de ordenamiento territorial atendiendo las indicaciones expuestas en cada objeción en la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Denegar la petición del Distrito consistente en que se evalúe la versión actualizada del proyecto de plan de ordenamiento territorial que se adjuntó al recurso de apelación, por las razones expresadas en la presente Resolución.

ARTÍCULO TERCERO.- El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá deberá publicar el encabezado y la parte resolutive de la presente providencia en un diario de amplia circulación, y deberá allegar a este Ministerio copia de la misma.

ARTÍCULO CUARTO.- Notifíquese la presente providencia al Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C. o a su apoderado.

ARTÍCULO QUINTO.- Contra la presente Resolución no procede recurso alguno, por las razones expuestas en la parte considerativa de la misma y con ella se agota la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN MAYR MALDONADO
Ministro del Medio Ambiente

RESOLUCIÓN 1869 DEL 2 DE NOVIEMBRE DE 1999

"POR LA CUAL SE DECLARA CONCLUIDO EL PROCESO DE CONCERTACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SANTA FE DE BOGOTÁ, D.C."

El Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, en ejercicio de las facultades que le confieren el numeral 1o. del Artículo 29 de la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997, en concordancia con el numeral 1o. del Artículo 47 de los Estatutos de la Corporación y el parágrafo 6° del Artículo 1o. de la Ley 507 de 1999, y

CONSIDERANDO

Que a través de la Ley 388 de 1997 se establecieron los mecanismos para que los distritos y municipios, en ejercicio de su autonomía, promuevan el ordenamiento de su territorio y un uso equitativo y racional de su suelo, concepto dentro del cual se entiende incorporada la preservación y defensa del patrimonio ecológico.

Que la misma Ley establece los planes de ordenamiento territorial como el instrumento básico para definir el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Que los planes de ordenamiento territorial están determinados por los principios y las normas relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.

Que el Artículo 24 de la Ley 388 de 1997 establece que el proyecto de plan de ordenamiento territorial debe someterse a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, quien se pronunciará sobre todo lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales.

Que la Ley 99 de 1993 consagra como un principio fundamental de la política ambiental colombiana que el proceso de desarrollo económico y social del país se debe basar en el principio universal del desarrollo sostenible contenido en la Declaración de Río de Janeiro.

ro de junio de 1992. La misma Ley 99 dice que: “Se entiende desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”.

Que la Corte Constitucional en sentencia No. C-578/99 determinó que “El manejo del medio ambiente y de los recursos naturales está concebido técnica y jurídicamente como un sistema; en consecuencia, la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables son objetivos nacionales prioritarios a mediano y largo plazo.

Que la Constitución Nacional, en su Artículo 334 consagra el Principio de Equilibrio Regional, en el sentido de que el Estado debe promover el desarrollo armónico de las regiones, norma que se enlaza con los Artículos 79 y 80, en lo que concierne con la protección, planificación y manejo integral del ambiente de los recursos naturales renovables”.

Que la autoridad ambiental, en desarrollo de sus competencias podrá hacer las reglamentaciones y las exigencias y condiciones que logren prevenir, compensar, corregir, mitigar y manejar en general sus efectos ambientales desde la perspectiva del desarrollo sostenible.

Que el día 31 de agosto de 1998, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital presentó a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, una serie de documentos preliminares relacionados con el “Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, D.C. (POT)”.

Que como resultado de la evaluación inicial del texto, se elaboró el documento “Observaciones y Recomendaciones para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, D.C.” y se hizo entrega del mismo al Señor Alcalde Mayor del Distrito Capital, el día 25 de noviembre de 1998.

Que en reunión celebrada entre el Director de la CAR y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el día 20 de enero de 1999, se suministró por parte de la Corporación un segundo escrito contentivo de nuevas observaciones y recomendaciones para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, D.C.

Que el día 22 de enero de 1999, se emitió un comunicado conjunto de la Alcaldía de Bogotá y la Dirección General de la CAR, suscrito por los Doctores Enrique Peñalosa Londoño y Diego Bravo Borda, en el cual se informaba a la opinión pública el propósito común de

examinar las posibilidades de reducir significativamente el cronograma del programa de descontaminación del río Bogotá, de ratificar el carácter rural y de protección de los cerros orientales, de precisar el tratamiento de los centros poblados rurales y de promover la construcción, conjuntamente con la Gobernación de Cundinamarca y con los municipios de la Sabana, de un Plan Regional de largo plazo.

Que desde entonces se plasmaba expresamente y en forma previa a la Ley 507 de 1999, la intención de concertar el importante proceso del POT en sus aspectos ambientales.

Que el día 19 de febrero de 1999, el Señor Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá interpuso sin éxito un recurso de Apelación contra el Acto Administrativo presunto de no aprobación del proyecto de POT para Santa Fe de Bogotá, considerando que se había configurado el Silencio Administrativo Negativo al no haberse producido un pronunciamiento dentro del término de ley.

Que mediante Resolución 304 del 08 de marzo de 1999, la CAR rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto por la Alcaldía Mayor de Santa Fe Bogotá.

Que la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá interpuso ante el Ministerio del Medio Ambiente recurso de queja en razón del rechazo del recurso de apelación efectuado por la CAR en la Resolución 304 antes citada.

Que mediante la Resolución No. 353 del 13 de mayo de 1999, el Ministerio resolvió confirmar el rechazo por parte de la CAR del recurso de apelación interpuesto por Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá.

Que la Corporación profirió la Resolución 305 del 08 de marzo de 1999, mediante la cual se pronunció sobre el proyecto de plan de ordenamiento territorial en el sentido de declararlo no aprobado con fundamento en las objeciones relacionadas con los siguientes cuatro aspectos esenciales: I - Implicaciones Regionales; II - Expansión Urbana; III - Río Bogotá; y IV - Residuos Sólidos.

Que mediante escrito del 17 de marzo del año en curso, el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá interpuso Recurso de Apelación contra la resolución proferida por la Corporación y solicitó la revocatoria total de dicha resolución para que en su lugar se aprobara el Proyecto de Plan de Ordenamiento de Santa Fe de Bogotá, D.C., se concediera el Recurso de Reposición en relación con los puntos nuevos de que se ocupara el Ministerio y se tuvieran como pruebas los siguientes documentos: 1) Expediente relacionado con el POT, en poder de la CAR y 2) la versión actualizada del Proyecto Plan de Ordenamiento Territorial del D.C., desarrollada en cumplimiento del numeral 4 del Art. 24 de la Ley 388 de 1997

Que el Ministerio del Medio Ambiente, mediante Resolución 583 del 23 de julio de 1999 y en cumplimiento de las funciones atribuidas en el numeral 1° del Artículo 24 de la Ley 388/97, resolvió el recurso interpuesto y confirmó parcialmente las objeciones presentadas por la Corporación.

Que en la antes mencionada Resolución, el Ministerio le impuso al Distrito Capital la obligación de ajustar el proyecto de POT de conformidad con las objeciones confirmadas por el Ministerio y teniendo en cuenta las pautas y observaciones que fueron consignadas en dicha Resolución.

Que el 28 de julio de 1999 se promulgó la Ley 507 a través de la cual se modificó el alcance y el procedimiento para la aprobación de los proyectos de Plan de Ordenamiento Territorial por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales o autoridades ambientales competentes y se determinó que el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se somete a la consideración de la Corporación Autónoma Regional para efectos de concertar con el distrito o municipio lo concerniente a los aspectos exclusivamente ambientales.

Que el 17 de septiembre de 1999 el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá hizo entrega de una nueva versión del Proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial.

Que al encontrar reunida la información necesaria para llevar a cabo la concertación, la Corporación procedió a declararlo mediante el Auto No. 0793 del 24 de septiembre de 1999

Que la actuación administrativa en forma global tiene por objeto el cumplimiento de los cometidos estatales, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. Que dicha actuación se debe desarrollar con arreglo a los principios de economía, celeridad y eficacia. Que estos tres principios en forma especial, fueron tenidos en cuenta por la Corporación.

Que con fundamento en los estudios previos realizados y los pronunciamientos hechos por el Ministerio del Medio Ambiente, la CAR consignó su evaluación técnica del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital en diversos documentos de análisis cuyos aspectos principales se incorporan conceptualmente en el presente acto administrativo.

Que de conformidad con las disposiciones establecidas por las Leyes 99 de 1993, 388 de 1997 y 507 de 1999, a partir de la radicación ante la CAR por parte del Distrito Capital del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, efectuada el 17 de septiembre de 1999, la CAR y la Administración Distrital realizaron reuniones relativas a

los aspectos fundamentales del ordenamiento ambiental de la ciudad y de la región, cuyo desarrollo quedó consignado en el Acta de Concertación suscrita entre el Dr. Diego Bravo Borda, Director General de la CAR y la Dra. María Carolina Barco de Botero, Directora del DAPD, delegada para tales efectos por el Alcalde Mayor de Bogotá, el día 02 de noviembre de 1999, la cual forma parte integrante de esta Resolución.

Que dichas reuniones tuvieron el doble carácter de reuniones técnicas de concertación y de información pública a las cuales fueron invitados medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, funcionarios de entidades estatales, dirigentes gremiales, universidades y expertos en la materia, entre otros.

Que no fueron objeto del proceso de concertación los asuntos que por su carácter y tratamiento especial, no deben ser resueltos dentro del marco del Plan de Ordenamiento Territorial, sino en escenarios diferentes claramente definidas por la legislación ambiental vigente. Tal es el caso del tratamiento de las aguas residuales, por encontrarse dentro del marco de las disposiciones establecidas en la Ley 142 de 1994 y demás normas que rigen las competencias de las autoridades ambientales al respecto.

De igual forma, para el tratamiento y manejo de residuos sólidos, si bien se concertó un Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos, su ejecución requerirá la evaluación y aprobación por parte de la CAR, en lo que se refiere a la obtención de la licencia ambiental, las concesiones, permiso de emisiones atmosféricas y demás autorizaciones a que haya lugar, establecidas en la legislación ambiental vigente para este tipo de residuos, incluyendo las decisiones acerca de los cronogramas de ejecución del Plan Maestro. La CAR ejercerá, además, sus funciones de supervisión y control de la ejecución y operación del citado Plan.

Que de igual forma, en un ámbito más amplio, todas aquellas disposiciones contempladas en el POT referidas a las competencias atribuidas a las autoridades ambientales, las cuales se rigen por las normas de jerarquía superior que regulan la materia, en virtud de los principios establecidos en el Artículo 63 de la Ley 99 de 1993, se excluyen del proceso de concertación.

En cuanto al tratamiento de aguas residuales, la CAR optó por excluir este asunto del proceso de concertación, por cuanto estimó que la propuesta contenida en el POT no resulta satisfactoria para la Ciudad ni para la región; puesto que, si bien el Distrito Capital lo plantea dentro del Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, lo hace en los mismos términos que en su momento fueron objetados por la Corporación mediante la Resolución 305 de 1999 y cuyos argumentos de objeción fueron confirmados por el Ministerio del Medio Ambiente en la Resolución 583 de 1999 al resolver el recurso de apelación interpuesto por el Distrito Capital.

Efectivamente, el Distrito se aparta de las directrices establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente en su Resolución, por cuanto no está definida con claridad la concordancia entre los cronogramas previstos para el programa de alcantarillado y el programa de tratamiento de aguas residuales. Tampoco están definidas las inversiones para este último, incluyéndose incluso un error en el articulado del proyecto de Acuerdo, por cuanto se señala allí (Artículo 58), que la concesión del programa en curso de ejecución se pagará con cargo a los recursos del Fondo Cuenta del Río Bogotá, cuando en realidad este Fondo tiene otra finalidad.

Estimó por ello, la CAR, más conveniente producir las decisiones del caso en el marco de la legislación existente, para resolver estos asuntos, a lo cual asintió el Distrito Capital, tal como consta en el Acta de Concertación.

Que los temas y aspectos concertados y no concertados se resumen en los siguientes términos:

I. LOS ASPECTOS QUE FUERON OBJETO DE CONCERTACIÓN SON:

- A. Estructura ecológica principal y áreas protegidas
- B. Manejo integral de residuos sólidos
- C. Marco regional dentro del esquema del ordenamiento territorial
- D. Abastecimiento de agua, ajuste del documento técnico de soporte en el numeral 5.2. sujeto a las autorizaciones pertinentes de las autoridades competentes, especialmente respecto a los trámites de permisos y concesiones.

Estos asuntos deben reflejarse adecuadamente en el Documento Técnico de Soporte, en el articulado del Proyecto de Acuerdo y en la cartografía que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, los cuales deberán ser remitidos por el Distrito Capital, para su verificación y aprobación, por parte de la CAR.

A. Estructura ecológica principal y áreas protegidas

El siguiente articulado, corresponde a la numeración establecida dentro del Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial presentado por el Distrito Capital, modificado en razón de las decisiones adoptadas en el marco de la concertación. Este articulado debe formar parte integral del Acto Administrativo que plasme el POT definitivo para Santa Fe de Bogotá, y es el siguiente:

Artículo 8. Estructura ecológica principal. Definición.

Es la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible.

La estructura ecológica principal tiene como base la estructura ecológica, geomorfológica y biológica original y existente en el territorio. Los cerros, el valle del río y la planicie son parte de esta estructura basal. El conjunto de reservas, parques y restos de la vegetación natural de quebradas y ríos son parte esencial de la estructura ecológica principal deseable, y para su realización es esencial la restauración ecológica.

La finalidad de la estructura ecológica principal es la conservación y recuperación de los recursos naturales, como la biodiversidad, el agua, el aire y, en general, del ambiente deseable para el hombre, la fauna y la flora.

Artículo 9. Objetivos.

La estructura ecológica principal se establece atendiendo a los siguientes objetivos:

1. Asegurar la provisión de espacio dentro del territorio distrital para el desarrollo y coexistencia del ser humano y demás formas de vida, en especial de la Naturaleza en su estado silvestre, así como la preservación y restauración de la biodiversidad a nivel de especies, ecosistemas y paisajes.
2. Sostener y conducir los procesos ecológicos esenciales, garantizando el mantenimiento de los ecosistemas, la conectividad ecológica y la disponibilidad de servicios ambientales en todo el territorio.
3. Elevar la calidad ambiental y balancear la oferta ambiental a través del territorio en correspondencia con el poblamiento y la demanda.
4. Promover el disfrute público pasivo y la defensa colectiva de la oferta ambiental por parte de la ciudadanía.

Artículo 10. Componentes.

La estructura ecológica principal está conformada por tres componentes: el sistema de áreas protegidas del Distrito Capital de que trata el Capítulo IV del Acuerdo 19 de 1996 del Concejo Distrital, los parques urbanos y el área de manejo especial de la ronda del río Bogotá, cuya conexión consolida una red a través de todo el territorio, con clara integración entre la porción urbana y rural, en concordancia con la reglamentación que expida el Distrito Capital para el sistema distrital de parques.

ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL		
Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital	Parques urbanos	Área de manejo especial del Valle aluvial del río Bogotá
Parque Nacional Natural	Parque urbano de recreación pasiva	Ronda hidráulica del río Bogotá
Reserva Forestal Nacional	Parque urbano de recreación activa	Zona de manejo y preservación ambiental del río Bogotá
Áreas Protegidas Regionales		Áreas aluviales de manejo especial
Santuario Distr. de Fauna y Flora		
Reserva Forestal Distrital		
Parque Ecológico Distrital		

Elementos importantes a ser cubiertos por la estructura ecológica principal son: los cerros, el valle aluvial del río Bogotá y sus afluentes, los humedales, la planicie y, en especial, los remanentes de vegetación nativa en cada uno de estos ambientes, así como los espacios necesarios para restaurar su composición biótica original y su funcionalidad ecológica, porciones de los cuales podrán ser incorporados a la estructura ecológica principal en cualquiera de las categorías presentadas en este Artículo, según convenga a su naturaleza y manejo.

Artículo 11. Sistema hídrico dentro de la estructura ecológica principal.

La estructura ecológica principal debe propender por la preservación y restauración ecológica de los elementos constitutivos del sistema hídrico, como principal conector ecológico del territorio urbano y rural. Tales elementos comprenden:

- Principales áreas de recarga del acuífero.
- Rondas de nacimientos y quebradas.
- Rondas de ríos y canales.
- Humedales y sus rondas.
- Valle aluvial del río Bogotá y sus afluentes.

Artículo 12. Definiciones aplicadas a la estructura ecológica principal.

1. Recreación activa: conjunto de actividades dirigidas al esparcimiento y el ejercicio de disciplinas lúdicas, artísticas o deportivas que tienen como fin la salud física y mental, para las cuales se requiere infraestructura destinada a alojar concentraciones de público. La recreación activa implica equipamientos tales como: albergues, estadios, coliseos, canchas y la infraestructura requerida para deportes motorizados.
2. Recreación pasiva: conjunto de acciones y medidas dirigidas al ejercicio de actividades contemplativas que tienen como fin el disfrute escénico y la salud física y mental, para

las cuales tan sólo se requiere equipamientos mínimos de muy bajo impacto ambiental, tales como senderos peatonales, miradores paisajísticos, observatorios de avifauna y mobiliario propio de las actividades contemplativas.

3. Ronda hidráulica: es la franja paralela a la línea media del cauce o alrededor de los nacimientos o cuerpos de agua, con un mínimo de 30 metros de ancho (a cada lado de los cauces), de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2811 de 1974.
4. Zona de manejo y preservación ambiental: es la franja de terreno de propiedad pública o privada contigua a la ronda hidráulica, destinada principalmente al mantenimiento, protección, preservación o restauración ecológica de los cuerpos y cursos de agua y ecosistemas aledaños.
5. Valle aluvial: Es una franja de anchura variable, determinada con criterios geomorfológicos e hidrológicos, constituida por el cauce y el conjunto de vegas, depresiones o basines localizadas a lo largo del cauce o en las riberas de un embalse, laguna, lago o chucua, las cuales son ocupadas por las aguas durante las crecidas altas o extraordinarias, constituyendo así la zona de amortiguación de crecientes donde, además, se desarrollan los procesos ecológicos ligados al curso o cuerpo de agua. Siempre que las condiciones de ocupación lo permitan, la zona de manejo y preservación ambiental deberá coincidir con el valle aluvial, especialmente en el caso del río Bogotá, a su paso por la ciudad.

Subcapítulo 2. El sistema de áreas protegidas del Distrito Capital.

Artículo 13. Definición.

El sistema de áreas protegidas del Distrito Capital, SAP, es el conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la región o la Nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito Capital, las cuales, en beneficio de todos los habitantes, incluyendo la flora y la fauna, se reservan y se declaran dentro de cualquiera de las categorías enumeradas en el presente Acuerdo. Todas las áreas comprendidas dentro del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital constituyen suelo de protección.

El Concejo Distrital podrá declarar nuevas áreas protegidas a incorporar al sistema, según se desprenda de los estudios de los factores ambientales, sociales y/o culturales que lo justifiquen en cada caso y dentro de las categorías previstas en el presente Acuerdo.

Artículo 14. Objetivos.

1. Preservar y restaurar muestras representativas y de tamaño biológica y ecológicamente sostenible, de los ecosistemas propios del territorio distrital.

2. Restaurar los ecosistemas que brindan servicios ambientales vitales para el desarrollo sostenible.
3. Garantizar el disfrute colectivo acorde con el régimen de usos de cada una de las áreas que lo componen.
4. Promover la educación ambiental y la socialización de la responsabilidad por su conservación.
5. Fomentar la investigación científica sobre el funcionamiento y manejo de los ecosistemas propios del Distrito Capital.

Artículo 15. Clasificación.

El sistema de áreas protegidas del Distrito Capital se clasifica en:

1. Áreas protegidas del orden nacional y regional.
 - a) Parque nacional natural
 - b) Reservas forestales nacionales (protectoras y protectoras - productoras)
 - c) Áreas protegidas regionales
2. Santuario distrital de fauna y flora.
3. Reserva forestal distrital.
4. Parque ecológico distrital.

Parágrafo. Las áreas protegidas del orden nacional y regional, localizadas al interior del Distrito Capital, hacen parte del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital con la misma categoría y reglamentación definidas por la autoridad ambiental competente, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 19 de 1996.

Artículo 16. Manejo del sistema de áreas protegidas distritales.

Cada una de las áreas declaradas por el Distrito Capital como parte del sistema de áreas protegidas contará con un plan de manejo ambiental que requerirá aprobación por parte de la autoridad ambiental competente. Éste contendrá las acciones que propendan por el mantenimiento y/o restauración de los elementos naturales y procesos ecológicos esenciales del territorio, y determinará las posibilidades y condiciones para su disfrute colectivo.

El plan de manejo deberá contener como mínimo:

1. El alinderamiento y amojonamiento definitivo a partir de las áreas propuestas en el Plan de Ordenamiento Territorial. Este proceso demarcará los límites del área protegida.
2. Zonificación ecológica. Este proceso diferenciará al interior de cada área protegida, los sectores que por su condición requieren la aplicación de acciones de preservación

y restauración ecológica, e identificará aquellos dentro de los cuales es posible la implementación de acciones de aprovechamiento sostenible, posibilitando el desarrollo de actividades que en todo caso deben sujetarse al régimen de uso establecido para cada categoría en el marco de este Acuerdo. Los aspectos técnicos de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sostenible se guiarán, entre otros, por los lineamientos vigentes del Protocolo Distrital de Restauración y al Plan de Manejo de Ecosistemas Estratégicos de Área Rural del Distrito Capital, del DAMA.

3. La definición de los equipamientos necesarios para la implementación de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sostenible, atendiendo al régimen de uso del presente Acuerdo y aplicándolo a las condiciones propias de cada categoría del sistema de áreas protegidas.

Parágrafo. Las obras de interés público declaradas como tales por el gobierno distrital, en cualquier parte del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital deberán someterse a las exigencias ambientales establecidas en las normas vigentes.

Artículo 17. Áreas protegidas del orden regional y nacional. Definición.

Las áreas protegidas declaradas por los órdenes regional o nacional, hacen parte del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital, para efectos de planificación e inversión, acogiendo el régimen de usos, planes de manejo y reglamentos específicos establecidos para cada una por la autoridad ambiental competente. Son áreas protegidas del orden nacional y regional, definidas dentro del territorio distrital, las siguientes:

1. Área de manejo especial Sierra Morena - Ciudad Bolívar.
2. Área de manejo especial Urbanizadora Alta.
3. Reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá.
4. Parque nacional natural del Sumapaz.

Artículo 19. Santuario distrital de fauna y flora. Identificación.

Son santuarios distritales de fauna y flora:

1. El bosque de Las Mercedes en Suba.
2. Pantanos Colgantes.
3. Lagunas de Bocagrande.

Artículo 20. Santuario distrital de fauna y flora. Régimen de usos.

Esta categoría se acogerá al siguiente régimen de usos:

1. Usos principales: conservación de fauna con énfasis en especies endémicas o en peligro de extinción; investigación biológica y ecológica, educación ambiental.
2. Usos compatibles: repoblamiento con especies propias del territorio, rehabilitación ecológica, forestal protector, recreación pasiva, investigación biológica y ecológica (excluida la extracción de individuos de flora o fauna amenazados).
3. Usos condicionados: institucional de seguridad ligado a la protección del Santuario. Construcción de infraestructura básica para los usos permitidos. Estos usos se permiten con el cumplimiento de los siguientes requisitos:
 - a) No generar discontinuidades en la cobertura vegetal nativa ni fragmentación del hábitat de la fauna nativa.
 - b) Infraestructura paisajísticamente integrada al entorno natural.
4. Usos prohibidos: caza y pesca; residencial de todo tipo, industrial de todo tipo, agropecuario y forestal productor y protector-productor.

Artículo 21. Reservas forestales distritales. Definición.

Es el área de propiedad pública o privada, declarada por el Distrito Capital, que se destina al mantenimiento o recuperación de la vegetación nativa protectora. Por su localización y condiciones biofísicas tiene un valor estratégico en la regulación hídrica, la prevención de riesgos naturales, la conectividad de los ecosistemas o la conservación paisajística y, por ello, se destina a la preservación y restauración de la cobertura vegetal correspondiente a la flora propia de cada ambiente biofísicamente determinado y al aprovechamiento persistente de las plantaciones forestales que allí se establezcan.

Parágrafo. La autoridad ambiental competente definirá, dentro de las reservas forestales distritales que se declaren, las áreas susceptibles de ser manejadas como protectoras-productoras, en las cuales se permitirá el establecimiento y aprovechamiento de plantaciones forestales protectoras-productoras.

Artículo 22. Reservas forestales distritales. Identificación.

Las reservas forestales distritales son:

1. Cerros de Suba, de conformidad con lo dispuesto en Acuerdo 31 de 1997.
2. Sierras del Chicó, de conformidad con lo dispuesto en Acuerdo 22 de 1995.
3. Subpáramo Quebrada Cuartas
4. Subpáramo El Tuste
5. Subpáramo El Oro
6. Subpáramo Hoya Honda
7. Pilar y Sumapaz

8. Subpáramo Chuscales
9. Las Vegas
10. Área de restauración Las Vegas
11. San Juan
12. Alto San Juan
13. Quebrada Honda
14. San Antonio
15. Subpáramo El Salitre
16. Páramo Alto Río Gallo
17. Subpáramo Cuchilla Las Ánimas
18. Quebrada El Salitre
19. Bajo Río Gallo
20. Alto Río Chochal
21. El Zarpazo
22. Las Abras
23. El Istmo
24. Páramo Alto Chisacá
25. Páramo Puente Piedra
26. Encenillales de Pasquilla
27. Corredor de restauración Encenillales de Pasquilla
28. Páramo Los Salitres
29. Páramo de Andes
30. Subpáramo La Regadera
31. Páramo Las Mercedes - Pasquilla
32. Corredor de restauración río Tunjuelo
33. Área de restauración de Santa Bárbara
34. Corredor de restauración de Piedra Gorda
35. Corredor de restauración Aguadita - La Regadera
36. Corredor de restauración Río Curubital
37. Área de restauración Subpáramo de Olarte
38. Área de restauración Los Arbolocos - Chiguaza
39. Área de restauración subpáramo Parada del Viento
40. Corredor de restauración microcuenca Paso Colorado
41. Corredor de restauración La Requilina
42. Los Soches
43. Área de restauración Canteras del Boquerón
44. Corredor de restauración Yomasa Alta
45. Encenillales del Mochuelo
46. Corredor de restauración Santa Librada - Bolonia
47. El Carraco

Artículo 23. Reservas forestales distritales. Régimen de usos.

Esta categoría se acogerá al siguiente régimen de usos:

1. Usos principales: conservación de flora y recursos conexos, forestal protector.
2. Usos compatible: recreación pasiva, rehabilitación ecológica, investigación ecológica.
3. Usos condicionados: forestal protector-productor y productor, agroforestería, vivienda campesina; institucional de seguridad ligado a la protección de la Reserva. Construcción de infraestructura básica para los usos principales y compatibles. Estos usos quedan sometidos al cumplimiento de los siguientes requisitos:
 - a) Forestal protector-productor y productor:
 - Localización fuera de las principales áreas de recarga del acuífero, nacedores y rondas hidráulicas, las cuales deben estar bajo cobertura vegetal protectora.
 - Fuera de suelos propensos a deslizamientos o desprendimientos en masa.
 - Por debajo de los 3200 msnm.
 - No causar remplazo de vegetación leñosa nativa.
 - El aprovechamiento forestal permisible dentro de las reservas forestales distritales, incluyendo el doméstico asociado a la vivienda campesina, es exclusivamente persistente y sólo sobre plantaciones forestales establecidas para tal fin y en ningún caso de la vegetación nativa.
 - b) Industrial forestal:
 - Sólo la infraestructura requerida para el acopio y transformación primaria de los productos forestales, la cual debe estar integrada paisajísticamente al entorno natural.
 - Implementar medidas de mitigación del ruido.
 - No causar deterioro de la vegetación nativa.
 - Localización con conexión vial preexistente.
 - c) Agroforestería:
 - Parcelas demostrativas dirigidas a la educación ambiental y la transferencia de modelos agroforestales y silvopastoriles.
 - No implicar actividades que generen discontinuidades en la cobertura vegetal nativa ni fragmentación de hábitat
 - d) Vivienda campesina:
 - La densidad de vivienda se ajustará a la normativa vigente.
 - Las actividades anexas deberán ser acordes con el régimen de usos de la reserva forestal distrital.
 - e) Institucional:
 - Sólo el de aquellos tipos y dimensiones acordes con la demanda local de la población rural dispersa de las áreas en que se constituyan las reservas o para la atención de los usuarios de las mismas.

f) Construcción de infraestructura básica de los usos permitidos:

- No realizar actividades que generen discontinuidades en la cobertura vegetal nativa.
- No realizar actividades que generen la fragmentación de los hábitat de la fauna nativa.
- Infraestructura paisajísticamente integrada al entorno.

4. Prohibidos: recreación activa, agrícola, pecuaria (salvo agroforestales y silvopastoriles), agroindustrial, minero, industrial (salvo el forestal asociado a los usos forestales condicionados), comercial de todo tipo, residencial (salvo vivienda campesina de baja densidad).

Artículo 24. Parque ecológico distrital. Definición.

El parque ecológico es el área de alto valor escénico y/o biológico que, por ello, tanto como por sus condiciones de localización y accesibilidad, se destina a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y recreación pasiva.

Artículo 25. Parque ecológico distrital. Identificación.

Los parques ecológicos distritales son:

- Cerro de La Conejera de conformidad con el Acuerdo 31 de 1997
- Entre Nubes (Cuchilla del Gavilán, Cerro de Juan Rey, Cuchilla de Guacamayas)
- Humedal de Juan Amarillo o Tibabuyes
- Humedal de Jaboque
- Humedal de La Conejera
- Humedal de Santa María del Lago
- Humedales de Torca y Guaymaral
- Humedal de Córdoba
- Humedal del Burro
- Humedal de Techo
- Humedal de Capellanía o La Cofradía
- Humedal de Tibanica
- Humedal del Meandro del Say
- Peña Blanca
- La Regadera

Parágrafo 1. Los parques de humedal incluidos en el presente Artículo incluyen la zona de manejo y preservación ambiental, la ronda hidráulica y el cuerpo de agua, como una unidad ecológica.

Parágrafo 2. La EAAB es la entidad responsable de demarcar las rondas y zonas de manejo y preservación ambiental, y velará por su protección y cuidado, de conformidad con lo dispuesto en los respectivos planes de manejo de cada una de estas áreas y las directrices de la autoridad ambiental competente.

Artículo 26. Parque ecológico distrital. Régimen de usos.

Esta categoría se acoge al siguiente régimen de usos:

1. Uso principal: recreación pasiva.
2. Usos compatibles: forestal protector, centros de recepción, educación e información ambiental para los visitantes del Parque, que no impliquen alta concentración de personas y que tengan un bajo impacto ambiental y paisajístico; institucional de seguridad ligado a la defensa y control del Parque.
3. Usos condicionados: construcción de infraestructura básica para los usos principales y compatibles, la cual debe cumplir con los siguientes requisitos:
 - No generar fragmentación de la cobertura vegetal nativa ni de los hábitat de la fauna nativa.
 - Infraestructura integrada paisajísticamente al entorno natural.
4. Usos prohibidos: agrícola y pecuario, forestal productor, recreación activa, minero, industrial de todo tipo, residencial de todo tipo, institucional, salvo el educativo y de seguridad arriba mencionados como complementarios.

Artículo 27. Parques urbanos. Definición.

Los parques urbanos agrupan aquellos elementos del espacio público, destinados a la recreación pública. Las áreas comprendidas por estos parques constituyen suelo de protección.

Parágrafo. Los parques a que hace referencia el presente Artículo se delimitan en el plano No. 8 denominado “Estructura Ecológica Principal”, el cual hace parte integral del presente Acuerdo.

Artículo 35. Los parques urbanos de recreación activa. Identificación.

Los parques urbanos de recreación activa son:

1. Parque del Indio o de las Cometas
2. Parque Nacional Enrique Olaya Herrera (excluida la porción ubicada dentro de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá)
3. Parque Simón Bolívar

4. Parque El Tunal
5. Parque Timiza
6. Parque de la Independencia
7. Parque Mundo Aventura
8. Parque Cayetano Cañizales
9. Parque de Guaymaral
10. Parque San Cristóbal
11. Parque Arboledas
12. Parque Villa Alemana
13. Parque Arborizadora Alta
14. Parque de la Zona Franca
15. Parque Santa Lucía
16. Parque del Bosque de San Carlos
17. Parque Gibraltar
18. Parque Las Mercedes
19. Parque deportivo Primero de Mayo
20. Parque El Tintal
21. Parque de las Telecomunicaciones
22. Parque Planta de Tratamiento
23. Parque de la Vía a Cota
24. Parque Tercer Milenio

Subcapítulo 4. Área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá.

Artículo 37. Eje integrador de la estructura ecológica principal.

El valle aluvial del río Bogotá, incluyendo su ronda hidráulica y su zona de manejo y preservación ambiental, conforma el eje integrador de la estructura ecológica principal, al cual deben conectarse directa o indirectamente todos los corredores ecológicos urbanos, en especial los parques de ronda de los ríos y canales urbanos y las áreas protegidas urbanas y rurales, en especial los humedales.

Artículo 40. Área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá.

Definición.

Se define el área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá con el fin de coordinar las acciones distritales requeridas para potenciar el río como el principal eje de articulación física y funcional entre la estructura ecológica principal distrital y su homóloga de carácter regional. El área de manejo especial se establece con el fin de hacer operativos los instrumentos y acciones que permitan la articulación funcional y ecológica de los Cerros

Orientales y el área rural distrital, a través de corredores ecológicos inscritos dentro del suelo urbano y conformados por las categorías definidas dentro del sistema de áreas protegidas y parques urbanos.

Artículo 41. Objetivos.

El área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá se establece atendiendo a los siguientes objetivos:

1. Consolidar el río como eje estructural de la conexión ecológica entre la estructura ecológica principal distrital y su homóloga de carácter regional.
2. Aplicar los procedimientos que permitan la mitigación de impactos que pueden llegar a afectar la función ecológica, social y económica del río aguas abajo.
3. Aplicar las inversiones necesarias para elevar la calidad ambiental del área, desarrollando las estrategias que permitan su mantenimiento como elemento importante de la oferta ambiental distrital y regional.

Artículo 42. Delimitación.

El área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá comprende el valle aluvial del río Bogotá (según se define en el Artículo 12 del presente Acuerdo) en jurisdicción del Distrito Capital, lo cual incluye la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental del mismo río.

Artículo 45. Régimen de usos.

En el área definida como suelo de protección, dentro del área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá (conformada por la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental de dicho río) se establece el siguiente régimen de usos:

1. Usos principales: la conservación, restauración ecológica y forestal protector.
2. Usos compatibles: recreación pasiva, investigación ecológica.
3. Usos condicionados: la construcción de la infraestructura necesaria para el desarrollo de los usos principales y compatibles, condicionada a no generar fragmentación de vegetación nativa o de los hábitat de la fauna y a su integración paisajística al entorno natural. Las acciones necesarias para el manejo hidráulico y para la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y saneamiento en general, condicionadas al concepto de la autoridad ambiental competente.
4. Prohibidos: forestal productor, recreación activa, minero, industrial de todo tipo, residencial de todo tipo.

Parágrafo: Dentro de las zonas de manejo y preservación ambiental del sistema hídrico podrán desarrollarse senderos bajo las medidas de prevención, corrección y mitigación de impactos según prevean los planes de manejo ambiental de dichas áreas aprobados por la autoridad ambiental.

Artículo 49. Adecuación hidráulica del río Bogotá.

Para reducir el riesgo de inundación en los sectores cercanos al río Bogotá, urbanizados o utilizados para otros usos, y aliviar los puntos críticos del sistema fluvial, en los sitios de confluencia de los ríos Juan Amarillo, Fucha y Tunjuelito, se realizará la adecuación hidráulica del río Bogotá, desde el sector de Alicachín hasta El Tintal, en una longitud aproximada de 20.5 kilómetros, de acuerdo con los estudios hidráulicos y el concepto de la autoridad ambiental competente.

Artículo 53. Programa de descontaminación y recuperación ecológica e hidráulica de humedales.

El programa incluirá las acciones requeridas para el mantenimiento de la dinámica y función ecológica e hidráulica de los humedales y estará dirigido a conservar los servicios ambientales que estos ecosistemas prestan, garantizando a largo plazo su supervivencia.

Parágrafo 1. Los lineamientos del programa de descontaminación y recuperación ecológica e hidráulica de los humedales se acogen a los principios de la Convención de Ramsar de 1971, adoptada por Colombia mediante la Ley 357 de 1997.

Parágrafo 2. Este programa es responsabilidad de la EAAB, quien lo desarrollará de conformidad con lo establecido en el plan de manejo de cada humedal y las directrices de la autoridad ambiental competente.

En consecuencia con las modificaciones de la estructura ecológica principal, el literal a) del numeral 2) del Artículo 81 (categorías de suelo) quedaría así:

- a) Las componentes señaladas como tal, en la estructura ecológica principal: sistema de áreas protegidas del Distrito Capital, parques urbanos y la ronda y zona de manejo y preservación ambiental del río Bogotá (integrantes del área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá). Los elementos que componen esta estructura, clasificados de acuerdo con la definición precedente, están identificados en detalle en el capítulo correspondiente a la estructura ecológica principal.

Adicionalmente a los cambios en el Título 1, Subtítulo 3, Capítulo 1 del Proyecto de Acuerdo, y en consecuencia con tales modificaciones, se concertaron las siguientes, al componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital:

Artículo 530. Usos rurales. Definiciones e infraestructura asociada.

(En la tabla de este Artículo, se cambia la definición de recreación pasiva por la establecida en el Artículo 12 según lo concertado y la sujeción al Protocolo Distrital de Restauración Ecológica, se cambia por “teniendo en cuenta entre otros, los lineamientos de”).

Artículo 533. Ordenamiento de los Cerros Orientales.

Las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los Cerros Orientales (Reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura) se sujetarán a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la CAR para esta área, en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 17 de este mismo Acuerdo.

Artículo 547. Corredores viales.

Se definen como corredores viales las franjas de 100 metros a cada lado de las vías principales que comunican a Santa Fe de Bogotá con los municipios vecinos a través de las áreas rurales del Distrito Capital (más la vía a Pasquilla).

Se definen corredores viales sobre los tramos rurales de las siguientes vías:

1. Salida a La Calera.
2. Salida a Choachí.
3. Vía a Pasquilla.
4. Vía a San Juan, La Unión y salida a Cabrera.
5. Vía de La Unión a Colombia (Huila)
6. De Santa Rosa (Sumapaz) a Nazareth y salida a Une.
7. Vía El Codito - La Calera.

Estos corredores se delimitan en el plano No. 27 denominando “Sistemas Generales, Territorio Rural”, el cual hace parte integral del presente Acuerdo.

Artículo 552. Prolongación y mejoramiento del sistema vial.

(Se adiciona el siguiente párrafo a dicho Artículo:)

Parágrafo. La construcción de nuevas vías o prolongación de las existentes, que pueda tener impactos directos o indirectos sobre el Parque Nacional Natural Sumapaz, requerirá concepto previo de la UAESPNN del Ministerio del Medio Ambiente.

B. Residuos sólidos

Que sobre este punto se concertó en los siguientes términos:

- La decisión sobre el sistema de recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos se sujetará a los resultados del Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos de Residuos Sólidos, licitación abierta en la actualidad por la Unidad Especial de Servicios Públicos de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. Los estudios de detalle y la ubicación precisa de las áreas para disposición de residuos sólidos serán definidos por dicho Plan, y las acciones respectivas se adelantarán una vez que la CAR otorgue la licencia ambiental respecto al Plan Maestro.
- De manera provisional se reservan dos predios como alternativas para la disposición de residuos, quedando la decisión final sujeta a las conclusiones del Plan Maestro. Una vez se concluya, se procederá a formalizar la afectación o a levantar la reserva.
- Se convino además reservar un área de 500 hectáreas alrededor del botadero de Doña Juana para estudiar su posible adecuación futura.
- El Distrito fijará las disposiciones técnicas necesarias para solucionar los problemas sanitarios y ambientales generados por las antiguas áreas de disposición final de El Cortijo y Gibraltar y por la operación del relleno Doña Juana.
- El Distrito implementará sistemas de tratamiento de lixiviados, tanto en el relleno Doña Juana como en los rellenos y/o sistemas seleccionados en el Plan Maestro, en los casos que se requieran.
- Se convino asignar el uso dotacional para tratamiento de residuos sólidos a las 130 hectáreas de expansión del botadero de Doña Juana, proyecto en trámite de aprobación ambiental ante la CAR.

C. Marco regional

Al respecto, la Corporación, al objetar el proyecto de POT inicialmente presentado en noviembre de 1998 por parte del Distrito Capital, determinó que tenía una serie de implicaciones regionales, que conllevaba la falta de prevención de los impactos que el ordenamiento del Distrito puede ocasionar al desarrollo regional.

Que al respecto el Ministerio del Medio Ambiente, en la Resolución 583 de 1999, determinó que la normatividad vigente no exige que en los procesos de concertación, los convenios o acuerdos deban formar parte integrante del POT, y por lo consiguiente, la falta de ellos

sea motivo para objetarlos. Sin embargo, sí deben estar identificadas aquellas decisiones del ordenamiento cuyo desarrollo efectivo esté condicionado a procesos de conciliación regional, así como las disposiciones para los casos en que no sea posible dicha conciliación.

Como quiera que los mayores impactos ambientales sobre la región se originan en los vertimientos de aguas residuales y disposición de residuos sólidos, y estos asuntos fueron excluidos del proceso de concertación (residuos sólidos, en lo relativo al requisito de licencia ambiental para el Plan Maestro), *la CAR se reservó para otra oportunidad y escenario legal diferente, las decisiones definitivas sobre estos aspectos.*

Por otra parte, al haber concertado lo relativo a la estructura ecológica principal, se estableció un reconocimiento mutuo a la importancia de esta dimensión del ordenamiento, cuyas implicaciones regionales resultan evidentes.

Que en razón de la insistencia de la CAR, se aceptó la gran relevancia de enmarcar el conjunto de la discusión sobre el ordenamiento territorial en un marco de análisis regional, para lo cual se enfatizó la prioridad de promover la profundización de estudios y la organización institucional de los diferentes actores presentes en la Sabana de Bogotá.

Vale la pena señalar que a pesar de estas aproximaciones, el tema relativo a la expansión urbana, que desde el punto de vista de la CAR debe enmarcarse en un exhaustivo análisis regional, no fue objeto de concertación y, por lo tanto, *genera interrogantes acerca de las políticas del Distrito Capital con relación a la región.*

En el desarrollo de las reuniones de concertación, se acordó que se incluiría dentro del articulado del proyecto POT, lo siguiente:

Artículo 7 objetivo No. 5

- h) Incorporar un enfoque integral sobre el sistema hídrico del río Bogotá, orientado a su adecuado manejo y protección, reconociendo su importancia como elemento básico de la estructura ecológica principal de la región.

D. Abastecimiento de agua

Se acordó ajustar el documento técnico de soporte en el numeral 5.2 del diagnóstico en los siguientes términos (sin perjuicio de los trámites de concesión a que haya lugar):

5.2 Suministro de agua potable y saneamiento básico.

5.2.1 Necesidad de nuevas fuentes de agua para el suministro futuro.

El Plan maestro de abastecimiento de agua para Santa Fe de Bogotá (PMA), tuvo sus antecedentes en los censos de población realizados por el DANE, los estudios de oferta y demanda realizados por la EAAB y el Plan de Referencia para la Expansión del Sistema de Abastecimiento de Agua, realizado en 1993 por la DNP - Fonade, en el cual se analizaron las diferentes alternativas de abastecimiento. La EAAB continuó con los estudios del PMA entre 1993 y 1995.

El PMA contempló por un lado un análisis de la situación en que se encontraba la oferta de agua en ese momento, teniendo en cuenta aspectos tales como la confiabilidad y vulnerabilidad de los diferentes elementos que conforman el sistema de abastecimiento, y por otro las posibles alternativas de expansión de este sistema.

El sistema de abastecimiento está conformado por el Sistema del Río Tunjuelo con un caudal regulado de 1 m³/s Sistema del río Bogotá (Planta de Tibitoc) con un caudal regulado de 10,5 m³/s y Sistema Chingaza con una capacidad de 13,5 m³/s de caudal regulado, para una capacidad total de oferta de 25 m³/s.

Las alternativas analizadas fueron: la ampliación del Sistema Chingaza (Chingaza II), el aprovechamiento adicional del río Tunjuelo (Regadera II), aprovechamiento del macizo del Sumapaz y utilización de las aguas subterráneas.

Los resultados del PMA indicaron que para atender la demanda de agua en el mediano y largo plazo, y teniendo en cuenta el estado en que se encontraban los proyectos, es decir a nivel de factibilidad Chingaza II y Regadera II, y de prefactibilidad Sumapaz, era necesario acometer las siguientes fases de los proyectos, de manera que los estudios y diseños no fueran ruta crítica y se pudiera garantizar su entrada en operación en los años requeridos.

A partir de 1996 la EAAB adelantó los diseños de los proyectos Chingaza II y Regadera II, y de las obras de vulnerabilidad y confiabilidad del sistema de abastecimiento tales como la rehabilitación de Tibitoc y túnel alterno de Usaquén.

Para el aprovechamiento del macizo del Sumapaz, la EAAB adelantará los estudios de factibilidad y el diagnóstico ambiental de alternativas para examinar la viabilidad.

Respecto a la utilización inadecuada del recurso hídrico subterráneo, lo cual afecta radicalmente los niveles de las aguas superficiales, la EAAB adelanta estudios de carácter

hidrogeológico, que forma parte de la primera fase del Plan de Investigación de Aguas Subterráneas, con el objeto de examinar la viabilidad de implementar los programas específicos que permitan convertirlo en un elemento básico del sistema de abastecimiento futuro de la región y la ciudad sujeto a las autorizaciones pertinentes de las autoridades competentes.

Con la implementación de Chingaza II, Regadera II y utilización de las aguas subterráneas se lograría aumentar la capacidad de oferta del sistema en aproximadamente $7 \text{ m}^3/\text{s}$, con lo cual se suplirá la demanda en el largo plazo, y su ejecución se deberá adelantar en varias etapas de acuerdo con el comportamiento de la demanda de agua.

Los estudios de población elaborados por el DAPD indican que Santa Fe de Bogotá contará con una población de 7.919.120 habitantes en el año 2010. La población de la ciudad en el año 1998 era de 6.112.196 habitantes, lo cual significa que la ciudad recibirá 1.806.924 habitantes más en el horizonte del POT.

El comportamiento de la demanda de la ciudad antes de presentarse la emergencia del sistema Chingaza en el año 1997 era creciente, de forma proporcional con el crecimiento poblacional, pero los consumos per cápita presentaban una reducción. El consumo por usuario residencial a principio de la década de los ochenta era superior a los $70 \text{ m}^3/\text{bimestre}$, mientras que para 1996 era cercano a los $40 \text{ m}^3/\text{bimestre}$.

Esta disminución de los consumos responde a una reducción paulatina en el número de personas por vivienda, al incremento tarifario y a acciones dentro del programa de agua no contabilizada.

Durante la emergencia de 1997 se presentó una reducción fuerte en los consumos como respuesta a la solidaridad ciudadana en el ahorro voluntario, a las campañas adelantadas por la administración distrital y al racionamiento al que se sometió la ciudad. Esta situación cambió el comportamiento de consumo de la ciudadanía, la cual se ha mantenido después de la emergencia.

Después de la emergencia, los consumos en lugar de recuperar los niveles que se tenían antes de la misma, han mantenido la tendencia de disminución, como consecuencia del cambio de hábitos de los usuarios; el programa de uso racional del agua, principalmente en la instalación de aparatos de bajo consumo en las nuevas viviendas, y a la educación ciudadana sobre el uso del agua; al incremento tarifario que tiene como efecto la reducción de consumos innecesarios; y a la continuación del programa de agua no contabilizada.

Como consecuencia de lo anterior, las proyecciones de demanda de agua bajan sustancialmente, y por ello la EAAB realiza la actualización de la proyección de la demanda de

agua, en donde los consumos per cápita se llevan a una asíntota de 109 LHD, de acuerdo con su tendencia. Este consumo es bastante bajo con relación a ciudades de tamaño y condiciones similares a Bogotá en Latinoamérica, razón por la cual se considera que no bajarán mas allá de esta asíntota.

A pesar de que las proyecciones de demanda no son tan sensibles a la variación del índice de agua no contabilizada, en las proyecciones se consideró la meta establecida por la Comisión Reguladora de Agua Potable (CRA). De acuerdo con lo anterior, para el año 2010 la demanda de agua, en un escenario medio, sería de 20 m³/s. En las proyecciones se ha considerado la demanda a los municipios que actualmente atienden la EAAB y una proyección de la demanda futura. La demanda de los municipios sería del orden del 11% de la demanda total en el año 2010.

En las proyecciones se plantean un escenario alto y un escenario bajo de demanda de agua, que establece un rango donde hay una alta probabilidad que se presente la demanda. Con estos escenarios se espera que un nuevo proyecto de abastecimiento debe entrar en operación en el año 2010, manteniendo el criterio de que debe darse cuando se alcance el 0.90 de la oferta de agua. Sin embargo, de presentarse el escenario bajo, estas obras se requerirían hacia el año 2017.

Los proyectos de ampliación del sistema de abastecimiento de Chingaza II y aguas subterráneas, cuando sean requeridos, podrán ser ejecutados por etapas, lo cual da una mayor flexibilidad.

Dadas las incertidumbres y la dinámica de las variables, esto hace que se tenga que hacer el seguimiento y control continuo para tomar las decisiones que garanticen la prestación del servicio de acueducto.

II. LOS ASPECTOS QUE NO FUERON OBJETO DE CONCERTACIÓN SON:

- A. Expansión urbana
- B. *Perímetro urbano en el corredor de la Autopista Norte*
- C. Clasificación del suelo para determinadas áreas de protección: humedales y rondas de ríos

No fueron objeto de concertación los aspectos planteados por tratarse de aspectos contrarios a un modelo de ordenamiento y de desarrollo territorial acorde con los mandatos expresos de la Ley y el concepto de desarrollo ambientalmente sostenible.

A. Expansión urbana

1) *Observaciones formuladas por la CAR:*

Con base en los estudios y los datos presentados por el POT del Distrito Capital, y los análisis y las conclusiones contenidos en investigaciones del propio Distrito y de centros de estudios académicos y científicos, la CAR encontró que la propuesta de expansión urbana del POT no es ni la única posible, ni mucho menos la más conveniente para la ciudad y la región, desde el punto de vista ambiental.

Al respecto, la Corporación mantiene su posición en el sentido de que la ciudad no debe promover una expansión indefinida hacia la periferia, sin estrategias de control del crecimiento, permitiendo la conurbación con los municipios de Cota y Chía, ni tampoco debe invadir la zona del valle del río Bogotá.

Debe tenerse como uno de los objetivos principales dentro de la planeación, el asegurar la conexión entre los restos de ecosistemas originales de los cerros, de la planicie de la sabana y del valle aluvial de río Bogotá, lo que a su vez garantizará la conservación y mejoramiento de la biodiversidad; atendiendo a los lineamientos del Artículo 61 de la Ley 99 de 1993, que declara la Sabana de Bogotá como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal. Lo conveniente es conservar la diversidad ecosistémica y paisajística de la Sabana central, mediante la combinación de zonas agropecuarias, de protección y de áreas urbanas. Sin embargo, las estrategias seleccionadas por el Distrito plantean la sobreexplotación de los recursos, incrementando los costos posteriores cuando se agoten definitivamente por falta de planeación y previsión.

Al determinarse el desarrollo de las áreas de expansión urbana mediante Planes Parciales, contemplados en los Artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997, el POT no define la demanda ambiental que requiere dicha expansión y, por tanto, carece de criterios precisos de manejo y sostenibilidad.

De conformidad con el Artículo 19, los Planes Parciales son un instrumento de desarrollo que complementa las disposiciones de los planes de ordenamiento, para las áreas del suelo urbano y las incluidas en el suelo de expansión urbana. Estos planes deben en todo caso sujetarse al cumplimiento de los requisitos que el mismo Artículo señala.

Así mismo, el Artículo 27 de la Ley, en su numeral 2o., establece que la autoridad de planeación respectiva deberá someterlos a consideración de la autoridad ambiental correspondiente para su aprobación de conformidad con las normas que regulan la materia.

Al igual que en el documento presentado en noviembre de 1998, se mantiene el término de “saturación” en materia de suelos y fuentes de agua potable para determinar los criterios de ocupación y expansión.

El Distrito apoya su propuesta de urbanizar hasta la saturación del territorio, en el argumento de “la escasa gobernabilidad del territorio”. Esta posición es completamente inaceptable teniendo en cuenta que a lo que debe llevar este análisis es precisamente a la formulación dentro del POT de estrategias tendientes al fortalecimiento institucional; de lo contrario cualquier política de ordenamiento territorial será desvirtuada por el descontrol y falta de manejo de las variables consideradas para la expansión. Al respecto la Corporación ya había manifestado, en enero de 1999, en el documento número 2 de observaciones y recomendaciones, al POT entregado en noviembre de 1998 por el Distrito, que sería conveniente incluir en el mismo “..una estrategia de fortalecimiento institucional encaminada a crear o afianzar las herramientas institucionales requeridas para garantizar el cumplimiento de los propósitos del ordenamiento territorial”.

La política de expansión debe acompañarse de estrategias claramente definidas de solución a los aspectos de transporte masivo y malla vial, sin las cuales lo que se produce es una disminución de la calidad de vida.

De la misma forma que se plantea para el centro de la ciudad, deben disponerse programas de renovación y redensificación, ya que Bogotá aún no ha agotado las zonas disponibles para actividades económicas ni optimizado el potencial de otras.

En desarrollo del proceso de concertación, la CAR presenta alternativas de carácter científico y técnico, destinadas a satisfacer la necesidad de prever un crecimiento urbano proporcional a la población futura estimada de la capital. Dado que estas alternativas constituyen además una evidencia técnica que sustenta la observación formulada por la CAR y cuestiona la propuesta planteada por la administración distrital, se transcribe a continuación:

“1. Objetivos

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- no está de acuerdo con la propuesta de expansión urbana del Distrito Capital prevista en el POT presentado a su consideración, por las siguientes razones:

- La propuesta de expansión lleva inevitablemente a la conurbación de la ciudad de Santa Fe de Bogotá con las poblaciones vecinas de Chía y Cajicá.
- Dentro del marco regional, esta conurbación es absolutamente indeseable, por cuanto elimina la posibilidad futura de establecer una estructura urbano-regional en la cual existan amplias zonas verdes, en las cuales no se desarrollen actividades urbanas, y por el contrario, permitan establecer y consolidar franjas que eviten la fusión de las cabeceras municipales.

- En consecuencia, no permite cumplir los objetivos planteados por la CAR en relación con la conservación de la diversidad ecosistémica y paisajística de la región, ni con la creación de conexiones biológicas entre los Cerros Orientales y el valle aluvial del río Bogotá que aseguren la preservación de los últimos restos de bosques nativos de la sabana.
- Incrementa los impactos de la urbanización sobre los recursos naturales de la cuenca del río Bogotá.
- No permite dar cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 61 de la Ley 99 de 1993, que declara a la sabana como patrimonio ecológico nacional y determina la prioridad de los usos agropecuarios y forestales en su territorio. En la zona norte se encuentran los últimos muy importantes restos del complejo ecosistémico original de la Sabana, que requieren conservación, restauración, extensión y conexión en una forma muy amplia para poder asegurar la persistencia de ellos y de la biodiversidad correspondiente. El cuadro 1 resume los objetivos ambientales propuestos por la CAR que no podrán ser alcanzados por la propuesta.

2. Determinantes

Por las razones anteriores, la CAR, atendiendo las necesidades de espacio urbano planteadas por el incremento poblacional de los próximos 10 años, estimado en 1.763.830 habitantes, se dio a la tarea de explorar alternativas de localización de dicho incremento poblacional, tanto dentro del actual perímetro urbano como en zonas de expansión, que impliquen un mínimo impacto sobre las estructuras ecológicas regionales.

Para ello se partió de los mismos determinantes establecidos en el POT, a saber: incremento poblacional, demanda de vivienda y distribución de la atención de la demanda mediante densificación y expansión urbana, los cuales se resumen en los cuadros 2, 3, 4 y 5. En relación con la demanda de vivienda, se hace notar que la meta de 500.597 viviendas del POT incluye tanto la demanda debida al incremento poblacional, a razón de 4,932 personas/vivienda (357.630), como la demanda de vivienda por reacomodamientos de la población, especialmente por cambios de uso del suelo (55.758) y por ajustes al tamaño de los hogares (87.209).

Se parte asimismo de la estimación del POT en el sentido de que sólo es posible ubicar 112.353 viviendas en áreas que ya tienen procesos de densificación en marcha y en áreas saturadas no densificadas. En consecuencia, la demanda a atender en nuevas áreas de desarrollo urbanístico será de 388.244 viviendas (cuadro 5).

3. Propuestas alternativas

Criterios:

El objetivo de estas propuestas es mostrar que existen opciones diferentes a la propuesta del POT de estimar las áreas requeridas para el crecimiento de la ciudad y para la localización de la población adicional, con menores impactos sobre la estructura ecológica regional.

Para ello se partió de los determinantes mencionados arriba y se tuvo en cuenta, además, la estructura de la demanda de vivienda por estrato, un modelo alternativo de ocupación del suelo en zonas de expansión y una conceptualización de densidades.

- Se considera la demanda efectiva de vivienda por estrato, ya que la demanda de suelo y tamaño de vivienda es diferente según el estrato. Los cuadros 7 y 8 muestran la distribución porcentual de la demanda de vivienda por estrato en Bogotá y la repartición por estrato de la demanda total de vivienda en nuevas áreas de desarrollo en el período 1999-2010 (388.244 viviendas).
- El modelo de ocupación del suelo para zonas de expansión mostrado en el cuadro 9 contempla una ocupación efectiva del 35% del área bruta para vivienda, incluidas las cesiones para zonas verdes y comunales de uso privado de las urbanizaciones o conjuntos residenciales, un 16% para zonas verdes públicas, un 42% para zonas viales y otras afectaciones, un 3,24% para usos comerciales y de servicios y un 3,24% para usos institucionales. Si se considera un área básica de 25 hectáreas (500 x 500 m), este modelo implicaría un vía tipo V-3 (60 m de ancho) cada 500 metros, una red local de vías tipo V-4 (25 m de ancho) en retícula de 90 metros de lado, 16 manzanas de 90 x 90 metros, de las cuales una manzana de zonas verdes públicas por cada 2,28 manzanas residenciales y el equivalente a una manzana para usos comerciales y una para usos institucionales.
- La conceptualización de la densidad busca establecer con claridad de qué se habla, pues frecuentemente se confunden los conceptos. En la propuesta de la CAR se manejan tres conceptos: densidad bruta, densidad residencial neta y densidad de ocupación, los cuales se definen en el cuadro 10. De igual manera, teniendo en cuenta los porcentajes propuestos en el cuadro 9, se han establecido las relaciones entre el área bruta y residencial neta, en 2,8 en los casos de expansión urbana en zonas nuevas y en 1,28 en los casos de desarrollos en áreas ubicadas dentro del perímetro urbano que ya disponen de infraestructura vial (cuadro 10).

Necesidades de suelo residencial neto:

Se realizó una investigación de densidades residenciales netas en desarrollos existentes en Bogotá, en diferentes estratos socioeconómicos, habiéndose llegado a la clasificación mostrada en la parte superior del cuadro 11.

Con base en los criterios expuestos se estimaron las necesidades de nuevo suelo residencial neto para atender la demanda de 388.244 viviendas del período 1999-2010. Tal como se muestra en la parte inferior del cuadro 11, estas necesidades se cuantifican en 2.042,04 ha.

Necesidades y propuesta de expansión

De acuerdo con el POT, existen 2.618 hectáreas en lotes disponibles para urbanización o construcción dentro del perímetro urbano actual (POT, Documento de Soporte, pág. 118). Teniendo en cuenta que esta área disponible cuenta ya con infraestructura vial, el área residencial neta correspondiente se estima en 2.045 ha (ó 1,28 x 2.618, véase relación B/R en cuadro 10).

En consecuencia, la demanda de área residencial neta de expansión se estima en 397,04 hectáreas (2.442,04 - 2.045).

El área bruta de desarrollo correspondiente a esta demanda de área residencial neta es de 1.111,71 ha (397,04 x 2,80 según relación B/R del cuadro 10 para zonas de expansión nuevas).

Dado que los estratos altos y medios altos se ubican en la actualidad en la zona norte de la ciudad, se propone que la demanda de suelo para estos estratos se localice en la zona de expansión norte, además de un 10% de la demanda de suelo de los demás estratos. El resto de la demanda se propone distribuirla por partes iguales entre la zona de expansión occidental y sur.

En resumen, el área de expansión norte sería de 197,22 ha, mientras que las áreas occidental y sur serían cada una de 457,24 ha, para un total de 1.111,71 ha de expansión por fuera del perímetro urbano actual. A esta área habría que agregar las 2.618 ha ubicadas dentro del actual perímetro, para un gran total de 3.729,71 ha destinadas a suplir la demanda de suelo del período 1999-2010.

El área de expansión por fuera del perímetro urbano actual calculada por este procedimiento (1.111,71 ha) es muy inferior al área de expansión calculada en el POT (5.604 ha, de las cuales se asignan 3.256 ha a la zona norte, 1.153 a la zona occidental y 1.195 a la zona sur), a la que se suman 735 ha adicionales correspondientes a la ampliación del perímetro, para un área real de expansión de 6.339 ha. El cuadro 12 muestra los detalles de estos cálculos y comparaciones.

Si se diera el mismo manejo a la zona disponible dentro del actual perímetro (2.618 ha) que a la zona de expansión ubicada por fuera de él, la demanda de área bruta de desarrollo sería

de 6.837,71 ha (área residencial neta x 2,8) y la demanda de suelo nuevo sería de 4.219,71 ha, tal como se muestra en el cuadro 13.

Aun en este caso, asignando a la zona norte la demanda de los estratos 5 y 6 más el 10% de la demanda de los demás estratos, el área de expansión norte sería apenas de 820,34 ha, mientras que a la zona occidente se podría asignar la misma área prevista en el POT (1.153 ha) y a la zona sur el resto de la demanda (2.246,37). En esta última existen terrenos urbanizables suficientes para atender esta demanda, sin los problemas ambientales que plantea la zona norte (véase cuadro 13).

Densidades resultantes:

La aplicación del presente modelo implicaría una densidad bruta media de 219 habitantes/ha en zonas de expansión nuevas, las cuales variarían entre 125 para estratos altos y 284 para estrato bajo, con un máximo de 405 hab/ha para estrato bajo bajo (véase cuadro 14).

Si se considera la propuesta de expansión de 1.111,71 ha, la densidad bruta media para toda la ciudad (28.153 ha del perímetro actual + 1.111,71 ha de expansión) en el año 2010 sería de 276 hab/ha, para una población de 8.086.532 habitantes.

Si se considera la propuesta alternativa, con una expansión de 4.219 ha, la densidad bruta media para toda la ciudad (28.153 ha + 4.219 ha) en el año 2010 sería de 250 hab/ha.

Estas densidades brutas son aceptables desde el punto de vista urbanístico y bastante más bajas que las de ciudades como Lyon, Shanghai, Hong Kong, para citar sólo algunos casos, como se muestra en el cuadro 14.

Con relación a las densidades de ocupación netas adoptadas, se transcriben las densidades ideales propuestas por W. Ludlow, que varían entre 161 viviendas por hectárea en desarrollos de vivienda individual alineada y 865 viviendas por hectárea en desarrollo de propiedad horizontal de 13 pisos. Para dar un orden de magnitud, la urbanización Multicentro en Santafé de Bogotá (estrato 5), tiene densidades de 155 viviendas por hectárea.

Este ejercicio muestra que es perfectamente posible reducir el área de expansión urbana prevista en el POT sin sacrificar sus objetivos y mejorando significativamente la calidad de vida de los habitantes, representada en más amplias zonas verdes y una red vial de mucha mayor capacidad que la actual, lo que redundará en beneficios desde los puntos de vista de la contaminación atmosférica y sonora”.

B. Perímetro urbano en el corredor de la autopista Norte

1) Objeciones formuladas por la CAR:

La Ley 388 de 1997 permite que se efectúen rectificaciones a las normas o estatutos urbanos vigentes antes de la aprobación del POT. Es este el caso del perímetro urbano del Distrito Capital, el cual se propone que se extienda como un corredor peninsular a lo largo de la Autopista Norte, ampliándose hacia un área de características rurales en la zona cercana al límite con el municipio de Chía.

Esta propuesta de ampliación constituye un elemento que promueve la tendencia inconveniente e indeseada de urbanización de la zona norte del Distrito Capital, tal como se ha señalado en el punto anterior. En este contexto la CAR plantea el mantenimiento de esta área dentro del perímetro urbano, en los siguientes términos:

- a. La zona aledaña al corredor vial de la Autopista Norte, dadas sus actuales características, a partir de la zona de los cementerios y hasta Torca, debe ser considerada como un corredor vial de servicio rural, como se indica en el numeral 5.6 del Artículo 10. del Acuerdo 16 de 1998 de la CAR. Este tratamiento permitirá mantener los usos agropecuarios y forestales al interior de la zona norte.
- b. El sector de San Simón se considera como área de parcelación rural con fines de construcción de vivienda campestre, dadas sus características de ocupación y desarrollo.
- c. Cualquiera de las dos áreas descritas en los literales anteriores y sus respectivos tratamientos, preferencialmente el asignado al corredor vial, dada la intensidad del uso, puede considerarse como suburbano.
- d. Tanto en el Acuerdo 6 de 1990, como el Acuerdo 31 de 1996 se considera el área de la Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte) como vía regional dentro del sistema vial y como área suburbana de corredor vial (Acuerdo 31 de 1999, Artículo 16).

C. Carácter rural de áreas de protección dentro del perímetro urbano

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, es la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente. El territorio del Distrito Capital forma parte de la jurisdicción de la CAR, por lo cual ésta ejerce funciones de autoridad ambiental dentro de su jurisdicción.

Por otra parte, de acuerdo con el numeral 18 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993, la CAR tiene la función de ordenar y establecer normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales. En consecuencia, la CAR es la autoridad del agua en el Distrito Capital y es la autoridad del río Bogotá, por lo que cualquier intervención sobre los elementos del sistema hídrico de esta cuenca, en especial los cauces y sus valles aluviales, las rondas, los humedales y las aguas subterráneas, debe contar con la aprobación de esta entidad, así como los planes de manejo de los mismos elaborados por las autoridades distritales o locales.

El sistema hídrico del río Bogotá, sus respectivos afluentes, valles aluviales, humedales y rondas, son parte integral e indivisible de la estructura ecológica principal regional y, de conformidad con el Artículo 61 de la Ley 99 de 1993, son de importancia ecológica nacional; por lo tanto, la autoridad ambiental competente para su protección, preservación y manejo, así como para todas las obras civiles que los afectan, es la CAR.

En razón de lo anterior, dentro del proceso de concertación, la CAR no aceptó que las áreas de protección que hacen parte del sistema hídrico, como son los humedales y las rondas de los ríos que corren en el Distrito Capital, aunque estén localizados dentro del perímetro urbano, deban ser clasificadas como de carácter urbano, pues se fragmentaría la competencia de la autoridad ambiental sobre un sistema que, por sus características, es indivisible, al pertenecer a la estructura ecológica principal de la región.

Al respecto, vale la pena señalar que dentro de este mismo proceso de concertación, el Distrito Capital y la CAR aceptaron conjuntamente la definición de estructura ecológica principal, lo cual, por lo tanto, debe reflejarse en el carácter que se le otorgue a elementos fundamentales del mismo, lo cual no se compadece con la pretensión de asignarles dentro del POT un tratamiento urbano.

Sobre este tema, la Corte Constitucional se pronunció en sentencia No. C-578/ 99, la cual determinó que:

“La gestión de las Corporaciones consiste en administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables encuadrados dentro de una realidad biogeográfica. En consecuencia, los linderos de su jurisdicción resultan del reconocimiento por el legislador de las realidades que ofrecen los ecosistemas y de la necesidad de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución, y la de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental”.

Finalmente, es importante subrayar que el Ministerio del Medio Ambiente, en la resolución 583 del 23 de julio de 1999, examinó este asunto en los siguientes términos:

“...en las determinantes ambientales de la CAR, se toma como punto de partida la definición de la Convención de Ramsar sobre humedales (aprobada por la Ley 357 de 1997); por consiguiente, no hay que olvidar las obligaciones que este tratado le impone a Colombia, como son entre otras las de incluir las variables ambientales con relación a estos ecosistemas dentro de los procesos de planificación del país.

De igual manera en las determinantes de la CAR (Artículo 1, numeral 3.2 del Acuerdo 16 de 1998) se plantea que el uso principal de las áreas periféricas, nacimientos, cauces de ríos, quebradas, arroyos, lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales en general, es la conservación de suelos y restauración de la vegetación adecuada para la protección de los mismos. Como usos prohibidos se establecen los agropecuarios, industriales, urbanos y suburbanos, loteo, construcción de vivienda, minería, disposición de residuos sólidos, tala y rosería de la vegetación”.

Y sigue el Ministerio del medio Ambiente citando el pronunciamiento del Consejo de Estado del 28 de octubre de 1994, en el cual se indica que

“los humedales son bienes de uso público en los cuales se destacan sus funciones ecológicas como la regulación de niveles freáticos, la protección de hábitat de la fauna y de flora silvestres y el control de inundaciones mediante el manejo natural de las aguas lluvias. También constituyen elementos del nivel paisajístico (...) Sin embargo la acción del hombre ha llegado a construir viviendas y hasta barrios sobre estas áreas pantanosas, generándose para sus pobladores situaciones de grave riesgo por la inestabilidad del terreno y las probabilidades de inundación.

Los humedales son cuerpos de agua que forman el sistema hídrico de la ciudad compuesto por el río Bogotá, las cuencas y drenajes que bajan de los cerros orientales, el río Tunjuelito y las lagunas, pantanos y chucuas existentes en los costados occidental y norte”. (Hasta aquí el pronunciamiento del Consejo de Estado citado por el Ministerio del Medio Ambiente).

Y continúa el Ministerio del Medio Ambiente:

“Debido a lo anterior, ratificamos que los humedales son zonas de protección y recuperación, dada su importancia en términos de las funciones servicios que prestan, y por su carácter inundable e inestable no son aptas para el establecimiento de asentamientos humanos. (...) Adicionalmente, es importante precisar que para la protección de una área no basta con declararla o definirla como área natural protegida, pues para ello es necesario definirla un régimen coherente y apropiado que tienda a su preservación”.

Las anteriores normas y pronunciamientos ratifican por lo tanto la decisión de la CAR de no aceptar el tratamiento urbano que se le asigna a muy diversas áreas de protección dentro del

Distrito Capital, a lo cual se suma su incorporación dentro del régimen de “parque distrital” de múltiples zonas que no se encuentran dentro de su jurisdicción, por lo cual la Corporación se aparta de estos aspectos del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito.

III. ASUNTOS EXCLUIDOS DEL PROCESO DE CONCERTACIÓN

No fueron objeto del proceso de concertación los asuntos que, por su carácter no se resuelven en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial, sino en escenarios diferentes establecidos por la legislación vigente. Estos asuntos, son los siguientes:

A. *Las competencias y la jurisdicción de las autoridades ambientales, a que pueda referirse el POT, así como los trámites relativos a concesiones de agua, licencias ambientales, permisos de vertimientos y otros permisos, planes parciales y todos los asuntos que deben ser diligenciados ante dichas autoridades, se sujetarán a las normas que regulan estas materias. Por esta razón no pueden ser objeto de concertación existiendo además instancias responsables de dirimir cualquier discrepancia o conflicto de competencias.*

- 1. Particularmente, respecto a la actividad minera, la Ley 99 de 1993, en su Artículo 61 ordenó al Ministerio del Medio Ambiente determinar las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en lo cual la CAR otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales. Las decisiones contenidas en el POT acerca de este asunto están sujetas a esta normatividad, y no pueden ser por lo tanto materia de concertación.*
- 2. Respecto del manejo de los residuos sólidos, se concertó que la decisión sobre este asunto quedará sujeta a lo dispuesto en el Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos del Distrito Capital. No obstante lo anterior, dicho Plan requerirá la evaluación y aprobación por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en lo atinente a licencia ambiental, concesiones, permisos y autorizaciones que se establecen en la legislación ambiental vigente, para este tipo de residuos, incluyendo las decisiones acerca de los cronogramas de ejecución del Plan Maestro. La CAR ejercerá, además, sus funciones de supervisión y control de la ejecución y operación del citado Plan.*
- 3. El proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital no establece de manera suficiente objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para el desarrollo de sistemas de transporte masivo o para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y operación de terminales para el transporte terrestre de pasajeros y carga. En consecuencia, debe entenderse que no resulta viable la aplicación de lo dispuesto en el numeral 20 del Artículo 8 del Decreto 1753 de 1994, que estipula que requerirá licencia ambiental:*

“La construcción de obras y desarrollo de las siguientes actividades, cuando no exista un plan de ordenamiento y uso del suelo aprobado por las autoridades municipales y distritales y por la respectiva autoridad ambiental competente:

(...)

d) Sistemas de transporte masivo”.

La CAR considera que dado el grave impacto ambiental que este tipo de proyectos puede generar sobre los recursos naturales y el medio ambiente, quedan sujetos a su oportuna evaluación, una vez que cuenten con los diseños definitivos, con el fin de solicitar a la Corporación las autorizaciones a que haya lugar.

Esta salvedad contenida en los numerales 19 y 20 del Artículo 8 del Decreto 1753 tiene directa relación con los Planes de Ordenamiento Territorial, POT. Es por ello que resulta necesario precisar que esta excepción opera siempre y cuando los proyectos u obras que allí se mencionan sean presentados y sustentados para su análisis por la autoridad municipal y hayan sido objeto de concertación con la autoridad ambiental en el marco de un Plan de Ordenamiento Territorial, POT; y no que exista simplemente un plan de ordenamiento y uso del suelo aprobado, donde se subsuman en forma general, sin que existan los respectivos diseños y estudios de impacto ambiental, ya que en este caso sí resultará necesaria la obtención de una Licencia Ambiental previa, por el grave impacto que pueden generar en los recursos naturales y en el medio ambiente.

Si dentro del POT no se sustentan adecuadamente estos proyectos o existe cualquier observación por parte de la autoridad ambiental, prevalece la cláusula general de competencia en cabeza de la CAR para conocerlos pues “el que exista un plan de ordenamiento y uso del suelo” no bastaría para que queden aprobados, máxime si en la instancia ambiental del POT no existían los diseños y estudios suficientes para su análisis y concertación.

La segunda excepción la trae el mismo artículo 8o., en su parágrafo 1, en el cual, al referirse a las actividades que requieren Licencia Ambiental, determina lo siguiente: “Todas las actividades de que trata este Artículo cuando quiera que ellas sean desarrolladas o adelantadas directa o indirectamente por las entidades territoriales son de competencia de la Corporación Autónoma Regional”.

Esta norma tiene una coherencia conceptual con la anterior desde el punto de vista lógico y potencial, pues consagra claramente los principios de dialéctica y objetividad que deben regir el estudio de una actividad u obra, frente a quien la propone, pudiéndose presentar el desacuerdo en beneficio de un valor superior cual es el medio ambiente, y

que la potestad de quien puede decidir se base en la independencia, imparcialidad y autonomía por encima de cualquier otra consideración distinta al mismo valor superior antes referido.

En consecuencia, la atribución de competencias en los grandes centros urbanos a que se refiere el Artículo 66 de la Ley 99 de 1993, no resultará aplicable para el desarrollo de proyectos, obras y actividades que sean desarrollados o adelantados directa o indirectamente por el mismo ente territorial. En este caso y según se infiere de la lectura del parágrafo 1o. del Artículo 8o. del Decreto 1753 de 1994, la competencia será de la Corporación Autónoma Regional respectiva.

Por otra parte, la CAR considera que lo anterior rige de igual manera para las obras del Plan Vial, contenidas en el POT, que deberán ser objeto de revisión y otorgamiento de las autorizaciones pertinentes, en la oportunidad adecuada, es decir, cuando existan los diseños y estudios correspondientes.

- B. Las decisiones de la CAR acerca de las metas y plazos para la ejecución de los programas de tratamiento de aguas residuales tienen el mismo tratamiento de las anteriores, por ser tema de específica competencia y arbitrio de la Corporación.

La problemática de las aguas residuales del distrito, si bien debe constituirse en un factor determinante de su ordenamiento territorial y en especial de la definición del suelo urbano de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 33 de la Ley 388 de 1997, es un aspecto que no puede ser materia de concertación en el marco del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial. Para la solución de estos problemas resultará necesario que cada una de las partes proceda de conformidad con las competencias que se le asignan en las normas que regulan la materia, en especial la Ley 142 de 1994, la Ley 99 de 1993, la Ley 373 de 1997, el Decreto 1594 de 1984 y el Acuerdo CAR número 58 de 1987.

En efecto, a la luz de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, el tratamiento y la disposición final de los residuos líquidos forma parte integrante del servicio público domiciliario de alcantarillado.

Este servicio público es competencia del Distrito Capital según se deduce de la lectura del Artículo 311 de la Constitución Política, en concordancia el Artículo 5o. de la Ley 142 de 1994 y el numeral noveno del Artículo 65 de la Ley 99 de 1993 que establece que corresponde a los municipios y distritos en materia ambiental la atribución de ejecutar las obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por sus vertimientos.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, por su parte y según se desprende de la lectura del numeral 12 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993, es la en-

cargada de ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, lo cual comprende el vertimiento o incorporación de sustancias líquidas a las aguas en cualquiera de sus formas. Estas funciones comprenden también la expedición de los permisos a que haya lugar y la imposición y ejecución de las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.

Que con fundamento en lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo Primero: Declarar concertado el Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial presentado por el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en los siguientes puntos y de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este acto:

1. Estructura ecológica principal.
2. Manejo integral de residuos sólidos.
3. Marco regional para el ordenamiento territorial.
4. Cerros Orientales.
5. Documento técnico de soporte con los ajustes correspondientes.

Parágrafo: Estos asuntos deben reflejarse adecuadamente en el documento técnico de soporte, en el articulado del proyecto de Acuerdo y en la cartografía que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, los cuales deberán ser remitidos por el Distrito Capital, para su verificación y aprobación, por parte de la CAR.

Artículo Segundo: Declarar no concertado el Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial presentado por el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en los siguientes puntos y de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este acto:

1. Expansión urbana.
2. Perímetro urbano respecto al corredor de la Autopista Norte.
3. Clasificación del suelo para determinadas áreas de protección: humedales y rondas de ríos.

Artículo Tercero: El Acta de Concertación suscrita entre la CAR y el DAPD, el día 02 de noviembre de 1999, junto con sus anexos, forman parte integrante de esta providencia.

Artículo Cuarto: Ordenar el envío de lo actuado al Ministerio del Medio Ambiente con el objeto de que decida sobre los puntos que no fueron objeto de concertación, en los

términos del inciso segundo del párrafo sexto del Artículo primero de la Ley 507 de 1999.

Artículo Quinto: Notifíquese la presente resolución al señor Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá o a su apoderado.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

DIEGO BRAVO BORDA
Director General

RESOLUCIÓN 1153

“POR LA CUAL SE ESTABLECEN UNAS DETERMINACIONES EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, D.C.”

EL MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE

En ejercicio de las atribuciones conferidas en los Artículos 2 y 5 de la Ley 99 de 1993, en la Ley 388 de 1997 y del parágrafo 6 del Artículo 1 de la Ley 507 de 1999, y,

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que mediante la Resolución No. 305 del 8 de marzo de 1999, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, se objetó el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, D.C.

Que el Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el día 17 de marzo de 1999, interpuso recurso de apelación contra la citada Resolución.

Que en virtud de las funciones atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente en el numeral 1 del Artículo 24 de la Ley 388 de 1997, este Despacho mediante la Resolución No. 0583 del 23 de julio de 1999, resolvió el recurso de apelación citado, confirmando parcialmente las objeciones contenidas en la Resolución No. 305 del 08 de marzo de 1999 emanada de la CAR.

De igual forma, mediante la Resolución No. 0583 de 1999, este Ministerio requirió al Distrito Capital que ajustara el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial atendiendo las indicaciones expuestas en la parte considerativa de dicha providencia.

Que el 28 de julio de 1999, se expidió la Ley 507 por la cual se modificó la Ley 388 de 1997, disponiendo en el parágrafo 6 de su Artículo 1o. lo siguiente:

“El Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, POT se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán de treinta (30) días. Vencido el término anterior, se entiende concertado y aprobado el proyecto de Plan de Ordenamiento por parte de las autoridades ambientales competentes...”

“En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo, para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado en este párrafo”.

Que a raíz de la expedición de la Ley 507 de 1999, el Ministerio del Medio Ambiente mediante la Resolución No. 0646 del 12 de agosto de los corrientes, aclaró el último considerando de la Resolución No. 0583 del 23 de julio del año en curso, el cual quedó de la siguiente manera:

“Una vez se elabore el nuevo proyecto de plan de ordenamiento territorial, atendiendo todas y cada una de las directrices trazadas en la presente Resolución, se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- para los efectos previstos en el párrafo 6 del Artículo 1 de la Ley 507 de 1999”.

En virtud de lo anterior, el 17 de septiembre de los corrientes, el Distrito Capital hizo entrega de una nueva versión del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR.

Que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, expidió el Auto No. 0793 del 24 de septiembre de 1999 mediante el cual declaró iniciado el trámite de concertación de que trata la Ley 507 del mismo año.

Que el día 2 de noviembre de 1999, el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, delegada para esos efectos por el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, D.C., suscribieron la correspondiente acta de concertación.

Que mediante Resolución No. 1869 del 2 de noviembre de 1999, remitida a este Ministerio el pasado 9 de noviembre, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, declara concluido el proceso de concertación del Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá, D.C.

Que en esta misma Resolución se declara concertado del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial en los siguientes puntos y con las salvedades expresadas por la Corporación en la parte motiva de la Resolución:

1. Estructura ecológica principal.
2. Manejo integral de residuos sólidos.
3. Marco regional para el ordenamiento territorial.
4. Cerros Orientales.
5. Documento técnico de soporte con los ajustes correspondientes.

Que igualmente se declara no concertado el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial presentado por el Distrito Capital en los siguientes puntos:

1. Expansión urbana.
2. Perímetro urbano respecto al corredor de la Autopista Norte.
3. Clasificación del suelo para determinadas áreas de protección: humedales y rondas de ríos.

Que es de anotar que la CAR y el Distrito Capital, de común acuerdo, decidieron excluir del proceso de concertación asuntos que *“por su carácter no se resuelven en el marco del plan de ordenamiento territorial, sino en escenarios diferentes establecidos por la legislación vigente”*.

Que los asuntos excluidos del proceso de concertación por la CAR y el Distrito Capital fueron los siguientes:

1. Competencias, jurisdicciones y trámites ambientales, aspecto éste en el que involucraron los siguientes temas:
 - a. Actividad minera
 - b. Residuos sólidos
 - c. Sistemas de transporte masivo
2. Metas y plazos para la ejecución de los programas de tratamiento de aguas residuales.

Que encontrándose surtida la etapa de concertación aludida entre el Distrito Capital y la CAR, este Ministerio procederá a intervenir en relación con el asunto que nos ocupa.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El Ministerio del Medio Ambiente antes de entrar a darle cumplimiento a lo estipulado en el parágrafo 6 del Artículo 1 de la Ley 507 de 1999, estima pertinente efectuar las siguientes consideraciones:

- El proyecto de acuerdo de POT de septiembre de 1999 sometido a consideración de la CAR se considera una versión definitiva, de tal forma que debe contener la totalidad de los temas que establece la Ley 388 de 1997 como obligatorios para un Plan de Ordenamiento Territorial.
- Como consecuencia de lo anterior, las propuestas normativas contenidas en dicho POT deben ajustarse a las disposiciones legales de mayor jerarquía, así como a lo dispuesto en las resoluciones No. 583 del 23 de julio de 1999 y 0646 del mismo año, ambas emanadas del Ministerio del Medio Ambiente; con posterioridad al proceso de concertación deben contener los acuerdos a los cuales se llegue en el mismo.
- En relación con los documentos allegados a este Ministerio, es pertinente manifestar que la CAR no aportó al expediente documentos técnicos de soporte distintos ni adicionales a la misma Resolución. Por su parte, la Administración Distrital aportó al expediente, además del proyecto de articulado, del correspondiente Documento Técnico de Soporte (versión para revisar) y del Plan de Inversiones, los siguientes documentos técnicos:

“Consideraciones sobre los temas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá no concertados con la CAR”.

“Las zonas de expansión de Santafé de Bogotá. Documento técnico complementario y anexo”.

“Proyecciones de población para Santafé de Bogotá, D.C. 1985-2015. Notas metodológicas”.

“Anexo cartográfico. Densidades”.

“Anexo. Evaluación preliminar. Programa para el tratamiento de las aguas residuales de Santafé de Bogotá”.

Es de anotar que con base en lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, en la Ley 507 de 1999, en los documentos anteriormente citados, en las directrices señaladas por este Ministerio en las resoluciones Nos. 0583 y 0646 de 1999 y en el análisis técnico y jurídico que se efectúe en la presente providencia, el Ministerio del Medio Ambiente procede a tomar las decisiones de rigor.

Para efectos de dar claridad en la Resolución de los temas, el Ministerio del Medio Ambiente adoptará la misma metodología y orden temático utilizado por la CAR en la Resolución No. 1869 del 02 de noviembre de 1999.

De acuerdo con lo anterior, y desde el marco legal que nos impone el parágrafo 6 del Artículo 1 de la Ley 507 de 1999, es pertinente manifestar lo siguiente:

1. TEMAS CONCERTADOS

Teniendo en cuenta que la Ley 388 de 1997 y la Resolución No. 0583 de 1999, emanada de este Ministerio, claramente establecen las directrices sobre las cuales se debía elaborar, complementar y concertar el POT del Distrito Capital, este Despacho estimó pertinente revisar los temas acordados y efectuar algunas consideraciones sobre aquellos aspectos que, a la luz de las disposiciones citadas, ameritan alguna precisión.

Los temas objeto de concertación entre la CAR y el Distrito Capital, fueron los siguientes:

- Estructura ecológica principal.
- Manejo integral de residuos sólidos.
- Marco regional para el ordenamiento territorial.
- Cerros orientales.
- Documento técnico de soporte. Abastecimiento de agua.

A. Estructura ecológica principal y áreas protegidas:

En relación con este tema, el Ministerio encuentra que en el proceso de concertación se acogieron en su gran mayoría las observaciones planteadas en la Resolución 0583 de 1999.

Sin embargo, tanto en el articulado contenido en la Resolución 1869 de 1999 como en el proyecto del POT subsisten algunas inconsistencias, que este Ministerio considera que deben ser precisadas en la forma en que se indica a continuación:

1. La Resolución 1869 de 1999 establece:

“Subcapítulo 2. El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital”

“Artículo 15. Clasificación

El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital se clasifica en:

Áreas protegidas del orden nacional y regional

Parque Nacional Natural

Reservas Forestales Nacionales (protectoras y protectoras - productoras)

Áreas Protegidas Regionales”.

Esta última clasificación (numeral c), no constituye una categoría de manejo como tal. En tal sentido, se debe cambiar e incluir la de “Área de Manejo Especial”.

Así mismo, la manera como se han estructurado los Artículos 15, 16 y 17 resulta confusa y repetitiva; por lo tanto, la parte correspondiente a este aspecto deberá ajustarse en los mencionados Artículos en la forma establecida a continuación:

Artículo 15. Clasificación.

*El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital se clasifica en:
Áreas Protegidas del orden nacional y regional.*

Las áreas protegidas declaradas por los órdenes regional o nacional, hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, para efectos de planificación e inversión, acogiendo el régimen de usos, planes de manejo y reglamentos específicos establecidos para cada una por la autoridad ambiental competente.

Parque Nacional Natural

Reservas Forestales Nacionales (protectoras y protectoras - productoras)

Áreas de Manejo Especial

Son áreas protegidas del orden nacional y regional, definidas dentro del territorio distrital, las siguientes: (se mantiene listado)

2. Áreas Protegidas del Orden Distrital

- a) Santuario Distrital de Flora y Fauna*
- b) Reserva Forestal Distrital*
- c) Reserva Natural*

Parágrafo: Las áreas protegidas declaradas por los órdenes regional o nacional, localizadas al interior del Distrito Capital, hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital para efectos de planificación e inversión, acogiendo el régimen de usos, planes de manejo y reglamentos específicos establecidos para cada una por la autoridad ambiental competente, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 19 de 1996.

El título del “Artículo 16. Manejo del Sistema de Áreas Protegidas Distritales”, deberá quedar así: *Artículo 16: Manejo del Sistema de Áreas Protegidas del Orden Distrital.*

2. De acuerdo con la definición sobre parque ecológico distrital contenida en el Artículo 24 de la Resolución 1869 de 1999, la destinación específica de estas áreas será “la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos, para educación ambiental y la recreación pasiva”.

Por su parte, el Artículo 26 de la citada Resolución, al definir el régimen de usos, le da prioridad al uso de recreación pasiva y determina como usos compatibles los de protección de dichas áreas.

Los humedales son reconocidos tanto en la legislación nacional, como la internacional –Convenio Ramsar–, como áreas de protección por sus funciones, bienes y servicios ambientales que prestan, por su riqueza en biodiversidad tanto de flora como de fauna, por controlar inundaciones, por hacer retención de sedimentos, etc. En consecuencia, su uso principal debe ser el de protección, preservación y restauración.

Por lo tanto, considera este Ministerio que el Artículo 26 de la Resolución No. 1869 de 1999 debe ser corregido en el sentido de definir como uso principal aquel que definió inicialmente como uso compatible y como uso compatible, aquel que inicialmente definió como uso principal. Dicho de otra forma, el Artículo 26 quedará de la siguiente manera:

“Artículo 26. Parque Ecológico Distrital. Régimen de Usos.

Esta categoría se acoge al siguiente régimen de usos:

- 1. Uso principal: protección, forestal protector, centros de recepción, educación e información ambiental para los visitantes del parque, que no implique alta concentración de personas y que tenga un bajo impacto ambiental y paisajístico; institucional de seguridad ligado a la defensa y control del parque.*
- 2. Usos compatibles: recreación pasiva.*
- 3. Usos condicionados: construcción de infraestructura básica para los usos principales y compatibles, la cual debe cumplir con los siguientes requisitos:*
 - No generar fragmentación de la cobertura vegetal nativa ni de los hábitat de la fauna nativa.*
 - Infraestructura integrada paisajísticamente al entorno natural.*
- 4. Usos prohibidos: agrícola y pecuario, forestal productor, recreación activa, minero, industrial de todo tipo, residencial de todo tipo, institucional salvo el educativo y de seguridad arriba mencionados como principales”.*

3. De igual manera, el Ministerio encontró inconsistencias entre lo acordado en la Resolución 1869 de 1999 y lo que aparece en el articulado del POT. La Resolución 1869 en su Artículo 25 identifica al humedal de Jaboque como Parque Ecológico Distrital, con los usos a que se hizo referencia en el punto anterior. Por esta razón, el Distrito deberá ajustar el Artículo 146 del articulado del POT propuesto, para hacerlo compatible con la definición contenida en la citada Resolución.

4. Existe una inconsistencia similar en el Artículo 32 del articulado del POT propuesto y el Artículo 138 del mismo documento. Considera el Ministerio que dicha inconsistencia debe ser corregida y hacer el Artículo 138 consistente con lo definido en el Artículo 32.

5. Finalmente, en relación con la conformación efectiva de la estructura ecológica principal y del sistema de áreas protegidas en las zonas de desarrollo y de expansión, en el Artículo 285 del proyecto de POT se establece lo siguiente:

“4. Sistema de Transferencias de derechos de edificabilidad.

Con el fin de preservar los elementos naturales y geográficos de las áreas de expansión y lograr un adecuado equilibrio entre las necesidades de nuevo suelo urbanizable y la calidad ambiental del territorio, los potenciales de construcción de áreas consideradas como generadoras previstas en el plan, pueden ser transferidos por medio de derechos de construcción y desarrollo a las zonas de expansión denominadas áreas receptoras.

Los sistemas de transferencias en áreas de expansión se regulan por las siguientes disposiciones:

a). Son áreas generadoras de derechos de edificabilidad aquellas delimitadas en el Plan como zonas de conservación ambiental, parques urbanos o zonas para equipamientos públicos de escala urbana o zonal.

b). Para el traspaso de los derechos de construcción y desarrollo el predio de la zona generadora debe ser transferido libre de construcciones al Distrito Capital con el objeto de incorporarla al sistema de espacio público, equipamientos y/o áreas protegidas urbanas.

c). Son áreas receptoras de derechos de construcción y desarrollo aquellas cuyo papel funcional y diseño urbanístico tienen previsto un aumento de los índices de edificabilidad y densidad de acuerdo con el modelo establecido en este plan, y corresponden como máximo al 50% del área útil de cada Plan Parcial. Esta consideración debe ser tenida en cuenta en el diseño del Plan o los Planes Parciales, así como en los términos de reparto de cargas y beneficios de las unidades de actuación.

Áreas generadoras de derechos de construcción.

a). Localización. Los límites específicos de las áreas generadoras de derechos de construcción se determinan mediante la norma específica en las correspondientes fichas reglamentarias y mediante los planos anexos a las mismas.

b). Áreas generadoras. El Plan define genéricamente como áreas generadoras de derechos de edificabilidad en las áreas de expansión de las Piezas Ciudad Norte, Ciudad Sur y Ciudad Occidental las siguientes:

<u>PIEZAS</u>	<u>ÁREAS GENERADORAS</u>
<i>Ciudad Norte, suelo de expansión</i>	<i>1- El Parque Ecológico Recreacional Cerro de La Conejera. 2- El Parque Las Mercedes. 3- El Parque Lineal del Canal de Torca. 4- El Parque Guaymaral. 5- El Parque Ecológico Recreacional Humedal La Conejera. 6- Parques lineales y espacio público complementario del sistema de canales.</i>
<i>Ciudad Sur, suelo de expansión</i>	<i>1- Parque Lineal Río Tunjuelito. 2- Parques lineales del sistema hídrico (afluentes) del río Tunjuelito.</i>
<i>Borde Occidental, suelo de expansión</i>	<i>1- Parques lineales y espacio público complementario del sistema de canales del canal Cundinamarca.</i>

En relación con esta propuesta, el Ministerio considera que la conformación del sistema de áreas protegidas en la totalidad del territorio distrital es una obligación del Distrito Capital y, por consiguiente, la apropiación de los terrenos y elementos que lo conforman no puede estar condicionada a la expansión urbana de las zonas en las cuales se ubican las áreas protegidas, ni a la voluntad de los particulares en cuanto a la aplicación de las transferencias.

Este condicionamiento implica que, en caso de no definirse la expansión de un determinado territorio o de no aplicarse el mecanismo de transferencia, no se conformaría el sistema de áreas protegidas en ese territorio.

Implica así mismo, que en caso de aplicarse la transferencia, la conformación del sistema de áreas protegidas conlleva necesariamente una densificación que podría afectar los elementos a proteger.

Por lo tanto, y sin desconocer la necesidad de contar con mecanismos complementarios para garantizar la conformación del sistema de espacios públicos de la ciudad, este Ministerio considera que el Distrito debe garantizar en forma adecuada, y así se deberá expresar en el POT, la conformación y preservación de la totalidad de los elementos que conforman la estructura ecológica principal y el sistema de áreas protegidas que fueron objeto de acuerdo en el proceso de concertación.

B. Manejo integral de residuos sólidos:

En cuanto a este aspecto es pertinente anotar lo siguiente:

- Como primera medida, se debe manifestar que la CAR no es consistente con lo expresado a lo largo de la Resolución No. 1869 de 1999, por cuanto en principio expresa que el tema citado fue debidamente concertado con el Distrito Capital, y posteriormente afirma que el mismo tema fue excluido del proceso de concertación que se adelantó.
- De igual manera llama la atención que la CAR en sus dos providencias tenga posiciones contradictorias sobre la forma en que se debe definir el tema del manejo integral de residuos sólidos en el POT.

En efecto, la CAR en la Resolución No. 305 de 1999, expresó lo siguiente

“En relación con el tratamiento y disposición de residuos sólidos, el proyecto POT carece de una determinación precisa respecto a la disposición, limitándose al enunciado de parámetros técnicos generales, válidos en toda circunstancia, de localización de rellenos sanitarios... No se puede pretender que exista un POT que carezca de las previsiones necesarias, técnica, financiera y ecológicamente sustentadas y viables, para el tratamiento y disposición de residuos sólidos, pues ello constituye una carencia inexcusable en el proyecto de POT para el Distrito Capital”.

Por su parte, en la Resolución No. 1869 de 1999, expresa sobre el particular:

“La decisión sobre el sistema de recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos se sujetará a los resultados del Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos, licitación abierta en la actualidad por la Unidad Especial de Servicios Públicos de la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá. Los estudios de detalle y la ubicación precisa de las áreas para la disposición de residuos sólidos serán definidos por dicho Plan y las acciones respectivas se adelantarán una vez que la CAR otorgue la Licencia Ambiental respecto al Plan Maestro”.

“De manera provisional se reservan dos predios como alternativas para la disposición de residuos, quedando la decisión final sujeta a las conclusiones finales del Plan Maestro. Una vez se concluya, se procederá a formalizar la afectación o a levantar la reserva”.

“Se convino además reservar un área de 500 hectáreas alrededor del botadero de Doña Juana para estudiar su posible afectación futura”.

“El Distrito fijará las disposiciones técnicas necesarias para solucionar los problemas sanitarios y ambientales generados por las antiguas áreas de disposición final de El Cortijo y Gibraltar y por la operación del relleno Doña Juana”.

“El Distrito implementará sistemas de tratamiento de lixiviados, tanto en el relleno Doña Juana como en los rellenos y/o sistemas seleccionados en el Plan Maestro, en los casos que se requieran”.

“Se convino asignar el uso dotacional para el tratamiento de residuos sólidos a las 130 hectáreas de expansión del botadero de Doña Juana, proyecto en trámite de aprobación ambiental ante la CAR”.

En otras palabras, lo que para la CAR en un inicio pareció ser tema determinante para el ordenamiento del territorio, ahora resulta ser un tema postergable sujeto al control a través de los instrumentos previstos en la legislación ambiental.

Tal como lo manifestara este Ministerio en su oportunidad, es de importancia capital que el tema del manejo de residuos sólidos quede plasmado y definido en lo posible en el POT, pues constituye un elemento determinante del ordenamiento territorial en cuanto a usos del suelo, al igual que es relevante en la definición del impacto de la ciudad sobre la región.

Adicionalmente, la Ley 388 de 1997 establece que el POT deberá contener la localización, definición, señalamiento y dimensionamiento de las infraestructuras y zonas para los servicios de saneamiento básico.

Lo anterior no significa que el hecho de incluir el tema en el POT exima al Distrito Capital de la obligación de obtener la correspondiente licencia ambiental, de acuerdo con lo previsto en el numeral 16 del Artículo 8o. del Decreto 1753 de 1994.

El POT y la licencia ambiental no son instrumentos excluyentes, sino que deben ser complementarios. En consecuencia, el tema del manejo de residuos sólidos debe ser incluido en el texto del POT en lo que a éste atañe, como es la ubicación de predios; mientras que temas como las mejores técnicas ambientales para la disposición de residuos sólidos, así como la mitigación de impactos, serán materia del proceso de licenciamiento ambiental.

En cuanto a estos últimos aspectos, este Ministerio estima pertinente citar apartes de lo que en ese sentido establecen la Ley 388 de 1997 y la Ley 99 de 1993, en lo relacionado con las licencias ambientales, de tal manera que queda claramente demostrado lo anteriormente expresado.

- La Ley 388 de 1997, en el numeral 2, del Artículo 1, establece como objetivo de dicha ley,
“El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la

preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes”.

- De igual forma, el numeral 4 ibídem señala como otro de sus objetivos primordiales el de
“Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”.
- Así mismo, el numeral 5 ibídem, contempla que la Ley en cita pretende:
“Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política”.
- El Artículo 5 de la Ley 388 de 1997, al referirse al ordenamiento del territorio municipal, manifiesta que
“comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

Por su parte, la Licencia Ambiental, de conformidad con el Artículo 50 de la Ley 99 de 1993, es
“la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra, proyecto o actividad”.

Por lo tanto, la licencia ambiental es un instrumento de planificación ambiental dentro del cual se involucran los componentes biótico, social, económico y cultural, guardando por ese motivo estrecha relación con los planes de ordenamiento territorial.

Este Ministerio es conocedor de que en el momento no es posible determinar varios aspectos del Manejo Integral de Residuos Sólidos, hasta tanto no se desarrolle el diseño del

Plan Maestro. No obstante, la definición de las áreas para la localización de los sitios de disposición final y demás infraestructura necesaria es un requisito básico del Plan de Ordenamiento Territorial, como instrumento para la espacialización del componente socioeconómico y de infraestructura.

Por consiguiente, si bien a través del Plan Maestro se establecerán los sistemas y sitios definitivos para el manejo, disposición y tratamiento final de los residuos sólidos y sus lixiviados, se hace necesario que en el POT quede el compromiso expreso de la necesidad de su tratamiento, al igual que el del manejo de los problemas sanitarios y ambientales de sitios ya copados y que requieren un Plan de Manejo para su saneamiento y control. Por lo tanto, deben quedar identificados, planificados y con prioridad en la asignación de recursos en el POT, y así se exigirá en la parte resolutive de la presente providencia.

Así mismo, aquellas áreas que quedaron reservadas de manera provisional como alternativas para la disposición de residuos, deberán ser incorporadas en los mapas y serán consideradas como definitivas en tanto no se definan, a través del Plan Maestro, los lugares adecuados de disposición final, ya sea en éstas o en otras áreas, para lo cual se harán los ajustes pertinentes.

Esta delimitación y reserva se hará aun en caso de estar ubicadas en áreas por fuera del perímetro urbano vigente. En este caso, estas áreas deberán ser tenidas en cuenta en todas las decisiones de ordenamiento que se tomen para la zona en la cual se ubiquen.

C. Marco regional dentro del esquema para el ordenamiento territorial.

En la Resolución No. 1869 de 1999 se establece que el marco regional dentro del esquema de ordenamiento constituye uno de los aspectos del POT sobre el cual hubo concertación, es decir, acuerdo. Sin embargo, de la lectura de las Actas de Concertación y de la misma Resolución No. 1869 de 1999 no es factible determinar con claridad en qué consistió dicho acuerdo.

La anterior afirmación se justifica en que la CAR en la Resolución aludida, expresa lo siguiente:

“Al respecto, la Corporación, al objetar el proyecto de POT inicialmente presentado en noviembre de 1998 por parte del Distrito Capital, determinó que tenía una serie de implicaciones regionales, que conllevaba la falta de prevención de los impactos que el ordenamiento del Distrito puede ocasionar al desarrollo regional (subrayado fuera de texto).

“Que al respecto el Ministerio del Medio Ambiente, en la Resolución 583 de 1999, determinó que la normatividad vigente no exige que en los procesos de concertación, los convenios o

acuerdos deban formar parte integrante del POT, y por consiguiente, la falta de ellos sea motivo para objetarlos. Sin embargo, si deben estar identificadas aquellas decisiones del ordenamiento cuyo desarrollo efectivo esté condicionado a procesos de conciliación regional, así como las disposiciones para los casos en que no sea posible dicha conciliación”.

“Como quiera que los mayores impactos ambientales sobre la región se originan en los vertimientos de aguas residuales y disposición de residuos sólidos, y estos asuntos fueron excluidos del proceso de concertación (residuos sólidos, en lo relativo al requisito de licencia ambiental para el Plan Maestro), la CAR se reservó para otra oportunidad y escenario legal diferente, las decisiones definitivas sobre estos aspectos” (subrayado fuera de texto).

“Por otra parte, al haber concertado lo relativo a la Estructura Ecológica Principal, se estableció un reconocimiento mutuo a la importancia de esta dimensión del ordenamiento, cuyas implicaciones regionales resultan evidentes”.

“Que en razón de la insistencia de la CAR, se aceptó la gran relevancia de enmarcar el conjunto de la discusión sobre el ordenamiento territorial en un marco de análisis regional, para lo cual se enfatizó la prioridad de promover la profundización de estudios y la organización institucional de los diferentes actores presentes en la Sabana de Bogotá” (subrayado fuera de texto).

“Vale la pena señalar que a pesar de estas aproximaciones, el tema relativo a la expansión urbana, que desde el punto de vista de la CAR debe enmarcarse en un exhaustivo análisis regional, no fue objeto de concertación y, por lo tanto, genera interrogantes acerca de las políticas del Distrito Capital con relación a la Región” (subrayado fuera de texto).

Es pertinente manifestar que en relación con la importancia de los lineamientos regionales como determinantes en la toma de decisiones sobre el POT de Bogotá, el Ministerio del Medio Ambiente en la Resolución 0583 de 1999, estableció lo siguiente:

“Si bien es cierto, como alega el Distrito, que los Municipios no pueden incluir en sus POT disposiciones referentes a territorios situados fuera de los límites de su propia jurisdicción, no es menos cierto que sí deben conocer los efectos e impactos que las disposiciones de ordenamiento sobre su propio territorio pueden tener sobre los municipios vecinos y la región en su conjunto”.

Continúa este Ministerio manifestando en el acto administrativo aludido, que

“El conocimiento claro de estos impactos debe constituir una determinante en la toma de decisiones sobre la forma, oportunidad y condiciones que revisten las decisiones de ordena-

miento, de modo que estas decisiones comprendan no sólo lo referente al ordenamiento del territorio mismo sino lo referente a la mitigación de los posibles impactos”.

“Esto es especialmente cierto en relación con las decisiones que comprometen recursos naturales en otros entes territoriales, o ecosistemas compartidos”.

“En la medida en que las decisiones de ordenamiento territorial afecten o dependan de la utilización de estos recursos, deberán estar fundamentadas, para su implementación, en los procesos de concertación, acuerdos, convenios o cualquier otro instrumento que, para el efecto, se deban adelantar con los entes territoriales correspondientes”.

“Se entiende, por consiguiente, que la implementación de acciones o procesos de desarrollo que estén en las condiciones antes anotadas, queda supeditada al cumplimiento de los requisitos de coordinación regional correspondientes”.

De igual forma, en la Resolución 0583 de 1999, se establece que

“.. de la lectura de los diversos documentos asociados al expediente del recurso de apelación, resulta claro que la CAR y el Distrito coinciden en el reconocimiento de la inexistencia de un modelo de desarrollo regional basado en la definición de la función de la Sabana en el contexto regional y nacional, en términos poblacionales, económicos, políticos, sociales y ambientales”.

“Este Ministerio concluye que la falta del modelo regional no exime al Distrito de la responsabilidad de prever y resolver los efectos que las decisiones de ordenamiento de su territorio generan sobre la región” (subrayado fuera de texto).

“Considera así mismo, que esta obligación del Distrito y demás municipios de la región, no exime a la CAR de la obligación que tiene como autoridad ambiental de dictar lineamientos para la construcción de un modelo regional ambiental y promover los procesos de concertación y conciliación con los entes territoriales” (subrayado fuera de texto).

De lo anteriormente expuesto, se concluye que existe un claro reconocimiento, tanto del Distrito Capital como de la CAR, que el tratamiento de las aguas servidas –en general el saneamiento del río Bogotá–, la disposición de desechos sólidos y la expansión urbana son tres (3) de los temas del Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá que tienen una mayor relevancia e impacto regional, por cuanto de ellos depende la adecuada y equilibrada inserción de Bogotá en la Sabana, así como la garantía de calidad de vida para los habitantes de la ciudad.

Sin embargo, y en aparente contradicción con este reconocimiento, son precisamente estos tres (3) temas los que, tras la concertación surtida entre la CAR y el Distrito Capital, no

quedaron definidos en el POT, por falta de acuerdo en el caso de la expansión o por haber sido excluidos del proceso, en el caso de saneamiento básico.

Con base en lo anterior, este Ministerio considera que el supuesto acuerdo entre el Distrito y la CAR en relación con las implicaciones regionales del Ordenamiento Territorial de Bogotá no constituye en modo alguno solución a la problemática planteada en el análisis del POT de noviembre de 1998, ni acatamiento y cumplimiento de las directrices definidas por el Ministerio en la Resolución No. 0583 de 1999.

Por consiguiente, se considera que la inclusión del literal referente al enfoque integral del sistema hídrico en el POT de Bogotá no releva al Distrito ni a la CAR de las obligaciones y compromisos relacionados en la Resolución 0583 de 1999, referentes a los grandes temas de relevancia regional.

Estos temas se abordarán con mayor profundidad al efectuar el análisis correspondiente a los asuntos no concertados o excluidos por parte de la CAR y el Distrito Capital, y serán objeto de las decisiones correspondientes en relación con sus implicaciones regionales.

D. Cerros Orientales:

El Ministerio acoge lo acordado por las partes en relación con la propuesta de manejo para el Área de Reserva Forestal Protectora, Bosque Oriental de Bogotá, consignada en el Artículo 17 del nuevo articulado.

E. Abastecimiento de agua:

El Ministerio comparte lo acordado por la CAR y el Distrito como modificaciones al Documento Técnico del POT, en relación con el abastecimiento de agua.

Considera, sin embargo, que en la medida en que los acuerdos se refieren a los escenarios de demanda actual, pero establecen como horizonte de planeamiento el año 2010, plazo para el cual el Distrito tiene prevista la expansión urbana, la misma, donde sea autorizada, estará condicionada a la posibilidad efectiva de abastecimiento, para lo cual se deberá contar con los convenios regionales, cuando sea del caso.

2. TEMAS NO CONCERTADOS

Con respecto a los temas sobre los cuales no se llegó a un acuerdo: expansión urbana, perímetro urbano respecto al corredor de la Autopista Norte y clasificación del suelo para

determinadas áreas de protección: humedales y rondas de ríos, este Despacho estima lo siguiente:

A. En relación con la expansión urbana:

Consideraciones previas del Ministerio:

Sobre este tema en particular, el Ministerio estableció en la Resolución 0583 que:

“El proyecto de POT del 18 de noviembre de 1998 no contiene la información mínima sobre los planes parciales que se desarrollarán en el futuro en el Distrito Capital, razón por la cual existe una indefinición sobre el modelo de ciudad y de territorio que se pretende desarrollar en Santa Fe de Bogotá. En otras palabras, el ejercicio del ordenamiento territorial quedó incompleto en el proyecto de POT que fue evaluado por la CAR.

“... de la lectura del articulado del proyecto, se deduce que la política de “Crecimiento ordenado” del Distrito se basa en el reconocimiento y aceptación de la tendencia de crecimiento poblacional del Distrito, y en una adecuación del territorio que permita ‘recibir’ dicha población en crecimiento, ya sea mediante renovación y densificación de áreas urbanas existentes, o mediante expansión urbana.

En efecto, el articulado del proyecto no establece criterios o rangos de densidad para las áreas de expansión que permitan evaluar los impactos reales sobre los ecosistemas y la oferta natural en general, por el contrario, la única referencia a densidades poblacionales para las áreas de expansión son las contenidas en el Subcapítulo 4 denominado “Sistema de Servicios Públicos”, en el cual la expansión para las distintas redes de servicios públicos se prevé ‘hasta la saturación’ de las zonas o sectores.

Como se puede observar, para la aplicación del tratamiento de desarrollo en suelos de expansión se requiere de un plan parcial, pero como ya quedó expuesto, el proyecto de POT no establece las directrices y parámetros de los planes parciales que pretende implementar en el Distrito”.

De la revisión del nuevo proyecto de articulado se establece que hubo los siguientes avances en la definición de las determinantes básicas del desarrollo en las áreas de expansión, como base para la formulación de los Planes Parciales:

- En diversos capítulos están contenidas las normas generales aplicables a los Planes Parciales de las denominadas “Piezas Urbanas” Ciudad Sur, Ciudad Norte y Borde Occidental.

- Las tres piezas urbanas se clasifican como áreas urbanas integrales (Artículo 275).
- Las normas urbanísticas y arquitectónicas generales para las tres Piezas Urbanas de expansión son las normas generales para el tratamiento de desarrollo, contenidas en el Artículo 285.
- En concordancia con la determinante referente a la media y alta densidad esperada en las áreas de expansión, estas normas establecen densidades entre 90 y 150 viviendas por hectárea neta urbanizable, densidad igual a la prevista para el área ya incorporada en el perímetro urbano.
- La densidad de 150 viviendas por hectárea se permite por transferencia de derechos de edificabilidad (numeral 4 del Artículo 285), sobre la cual se hacen las consideraciones consignadas en el punto de esta Resolución referente a estructura ecológica principal y áreas protegidas.

Con las anteriores definiciones normativas, el Distrito está dando cumplimiento a lo solicitado en la Resolución No. 0583 con respecto a este asunto.

Con respecto a estas normas y a las directrices emitidas por el Ministerio en la Resolución 0583 de 1999, se analizaron las objeciones de la CAR y los argumentos del Distrito Capital.

Argumentos de la CAR:

En la Resolución 1869 de 1999, la CAR establece que:

“Con base en los estudios y los datos presentados por el POT del Distrito Capital, y los análisis y las conclusiones contenidos en investigaciones del propio Distrito y de Centros de Estudios Académicos y Científicos, la CAR encontró que la propuesta de expansión urbana del POT no es ni la única posible, ni mucho menos la más conveniente para la ciudad y la región, desde el punto de vista ambiental.

Al respecto la Corporación mantiene su posición en el sentido de que la Ciudad no debe promover una expansión indefinida hacia la periferia, sin estrategias de control del crecimiento, permitiendo la conurbación con los municipios de Cota y Chía, ni tampoco debe invadir la zona del Valle del Río Bogotá.

Debe tenerse como uno de los objetivos principales dentro de la planeación, el asegurar la conexión entre los restos de ecosistemas originales de los cerros, de la planicie de la sabana y del valle aluvial de río Bogotá, lo que a su vez garantizará la conservación y mejoramiento de la biodiversidad; atendiendo a los lineamientos del Artículo 61 de la Ley 99 de 1993, que declara

la Sabana de Bogotá como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

Lo conveniente es conservar la diversidad ecosistémica y paisajística de la Sabana Central, mediante la combinación de zonas agropecuarias, de protección y de áreas urbanas.

Sin embargo, las estrategias seleccionadas por el Distrito plantean la sobreexplotación de los recursos, incrementando los costos posteriores cuando se agoten definitivamente por falta de planeación y previsión.

Al determinarse el desarrollo de las áreas de expansión urbana mediante Planes Parciales, contemplados en los Artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997, el POT no define la demanda ambiental que requiere dicha expansión y por lo tanto, carece de criterios precisos de manejo y sostenibilidad.

De conformidad con el Artículo 19, los Planes Parciales son un instrumento de desarrollo que complementa las disposiciones de los planes de ordenamiento, para las áreas del suelo urbano y las incluidas en el suelo de expansión urbana. Estos planes deben en todo caso sujetarse al cumplimiento de los requisitos que el mismo Artículo señala.

Así mismo, el Artículo 27 de la ley, en su numeral segundo, establece que la autoridad de planeación respectiva deberá someterlos a consideración de la autoridad ambiental correspondiente para su aprobación de conformidad con las normas que regulan la materia. Al igual que en el documento presentado en noviembre de 1998, se mantiene el término de 'saturación' en materia de suelos y fuentes de agua potable para determinar los criterios de ocupación y expansión".

La CAR acepta las proyecciones demográficas establecidas por el Distrito, a partir de las cuales establece y analiza diversas propuestas alternativas, las cuales se encuentran debidamente detalladas en la Resolución No. 1869 de 1999, buscando alcanzar los siguientes objetivos generales:

- 1. Evitar la conurbación con Chía y Cajicá.*
- 2. Asegurar la conexión entre los restos de ecosistemas originales de los cerros, de la planicie de la sabana y del valle aluvial del río Bogotá, lo que a su vez garantizará la conservación y mejoramiento de la biodiversidad.*
- 3. Conservar la diversidad ecosistémica y paisajística de la Sabana Central, mediante la combinación de zonas agropecuarias, de protección y de áreas urbanas.*

4. *Cumplir la Ley 99 de 1993, que establece la prioridad de los usos agropecuarios y forestales para la Sabana de Bogotá.*
5. *Reducir los impactos ambientales de la urbanización sobre la Sabana de Bogotá, entre los cuales los más importantes son:*
 - *Destrucción de los valores biológicos del área, en especial los relictos de flora y fauna nativos.*
 - *Impermeabilización del suelo (por pavimentación).*
 - *Reducción de la infiltración y, por consiguiente, de la recarga de los acuíferos cuaternarios, los más utilizados en la sabana.*
 - *Reducción de la diversidad ecosistémica y paisajística de la sabana”.*

Considera la CAR que: “... los objetivos ambientales propuestos por la CAR (que) no podrán ser alcanzados por la propuesta (del POT)”.

Tras analizar las diversas alternativas, la CAR establece en la página 34 de la Resolución 1869, en el párrafo titulado Demanda de suelo de expansión, lo siguiente:

“Dado que la mayor parte de la demanda corresponde a estratos 1, 2 y 3, la cual busca los suelos más baratos de la Zona Sur, se propone:

- *Localizar la totalidad de la demanda de los estratos 5 y 6 (442,63 ha) y el 10% de la demanda de los demás estratos en el borde o Zona de Expansión Norte (total 820.34 ha).*
- *Dejar la misma demanda asignada a la Zona Occidental en el POT (1.153 ha).*
- *Aumentar el área de la Zona Sur, hasta completar la demanda total (2.246,37 ha)”.*

Se destaca que con respecto a las áreas de expansión propuestas por el Distrito, la alternativa de la CAR significa reducir 2436 hectáreas en la Zona Norte, mantener el área prevista para la expansión occidental e incrementar en 1041 hectáreas el área de expansión del sur.

Considera este Ministerio que esta propuesta, mediante la cual se busca principalmente disminuir el área de expansión de la Zona Norte, se contradice con las objeciones formuladas por la CAR mediante la Resolución No. 305 de 1999, en relación con el Borde Occidental y con el Borde Sur.

Lo anterior se sustenta en que en la Resolución No. 305 de 1999 la CAR objetó la propuesta de expansión en el Borde Occidental, con el siguiente argumento:

“El proyecto propone una política de asentamiento contraria a la conservación de las áreas protegidas o ecosistemas estratégicos. En efecto, la localización de asentamientos en la denominada ciudad lineal prevista en el Artículo 262 implica utilización de porciones importantes del valle aluvial del río Bogotá, las cuales, en razón de su dinámica ecológica e hidráulica deben ser

clasificadas como suelos de protección, destinados a la restauración y preservación de los humedales y ecosistemas ribereños”.

Y por valle aluvial entiende

“la franja de terreno de ancho variable a lado y lado del río que, en condiciones hidráulicas naturales, es cubierta por los desbordamientos periódicos de éste, incluyendo las máximos de inundación multianuales”.

Los anteriores argumentos parecen haber perdido vigencia en la medida en que se aprueba el área de la expansión propuesta por el Distrito para el Borde Occidental.

En la Resolución 305 de 1999, la CAR objetaba la expansión en el Borde Sur con los siguientes argumentos:

“Es igualmente inaceptable plantear la expansión urbana en la localidad de Usme desde la vía Villavicencio hasta el parque La Regadera porque impactaría negativamente la vocación agrícola de la zona y sus pobladores y el sistema hídrico de la misma”.

La anterior objeción fue desvirtuada totalmente por la CAR en la medida en que esa misma Corporación propone la ampliación de la zona de expansión del Borde Sur de las 1195 hectáreas propuestas por el Distrito en el proyecto de POT, a un total de 2246 hectáreas, sin que se aduzca ninguna justificación, ni se establezcan consideraciones sobre el impacto ambiental de la propuesta en relación con las áreas agrícolas anteriormente mencionadas.

Argumentos del Distrito:

Por otra parte, el Distrito en lo referente a las áreas de expansión, expresa lo siguiente:

“En el tema de la expansión... se aceptaron las determinantes que rigen el POT, tales como:

- Las cifras de crecimiento poblacional*
- La necesidad de adoptar un modelo urbano que garantice el uso racional del suelo, a través de la densificación de las zonas disponibles dentro del perímetro urbano y la reducción en lo posible del crecimiento de las áreas de expansión”.*

El Distrito ratifica lo referente al borde occidental:

“No se llegó a una concertación sobre el manejo de las zonas de expansión, pues subsisten diferencias en lo que corresponde al grado de densificación posible dentro de la ciudad, aun cuando la CAR acepta las áreas previstas para la expansión al sur y al occidente de la ciudad” (tercer párrafo, numeral 1, página 3).

Es de anotar que esta última determinante, aceptada por las partes, no se refleja en el POT, el cual mantiene la misma propuesta de expansión contenida en la versión anterior para

los Bordes Sur, Occidente y Norte, así como el criterio general de *construir una ciudad de alta densidad en sus áreas de expansión, con criterios de funcionalidad, sostenibilidad y equilibrio*” (página 4).

En relación con la propuesta de la CAR, el Distrito manifiesta lo siguiente:

“Para lograr que estas nuevas zonas de la ciudad cumplan con los propósitos de calidad ambiental y urbanística establecidos en el POT, se definieron las zonas de expansión con base en:

- *La conformación del sistema de áreas protegidas y los espacios libres complementarios.*
- *El trazado de los sistemas generales, en los cuales se hizo énfasis en la posibilidad de prestación de los servicios públicos, lo cual limitó la expansión al sur y al occidente. Al sur es muy costoso llevar agua por encima de la cota 2900 (cota máxima prevista por la Planta del Dorado). Al occidente, el área se limitó en función de la adecuación hidráulica del río Bogotá y la necesidad de reservar áreas para las plantas de tratamiento y otros equipamientos urbanos”.*

A este respecto vale la pena destacar que el modelo propuesto por la CAR enfatiza el desarrollo hacia el sur, sumando 1041 ha a las 1195 ha previstas por el POT, lo que representa un gran riesgo ambiental, por la ocupación urbana de esta frágil zona que abriría al desarrollo las zonas de Pasquilla y Quiba.

Consideraciones del Ministerio sobre la nueva propuesta:

Es pertinente citar en este aparte lo que el Ministerio consideró en relación con la expansión urbana en la Resolución No. 0583 del 23 de julio de 1999.

En relación con el **Borde Sur**, el Ministerio estableció lo siguiente:

“Considerando que los documentos de soporte de la propuesta del Distrito y de la objeción de la CAR no contienen una evaluación clara de la mayor conveniencia de desarrollar usos urbanos o mantener la destinación agrícola de esta zona, y que la indefinición sobre la forma específica en la cual se va a adelantar la expansión en la zona Sur, en caso de definirse ésta como la opción más conveniente, no permite determinar los impactos sobre las zonas rurales del sector, resulta imposible para el Ministerio emitir un juicio sobre el asunto de debate de esta parte de la objeción”.

De las consideraciones anteriores, este Ministerio concluye lo siguiente en relación con la expansión de Bogotá y con las propuestas para los Bordes Sur y Occidente:

- A pesar de que las consideraciones ambientales básicas en relación con el tema de la expansión urbana, tanto de la CAR como del Distrito, se refieren en forma general a las áreas de expansión (sur, occidente y norte) del Distrito, los argumentos especifi-

cos en los cuales cada una de las partes sustenta su posición se refieren casi exclusivamente a la zona norte.

- Lo anterior resta validez a los argumentos generales, en la medida en que, finalmente, sólo parecen tener vigencia en relación con las propuestas que cada uno formula para la zona norte.
- Sin embargo, en relación con la propuesta de expansión de los bordes Sur y Occidental hay un aparente acuerdo, el cual, sin embargo, no se consigna de manera expresa en la Resolución 1869, ya que la no concertación abarca la expansión en general.
- Este aparente acuerdo presenta contradicciones con las determinantes generales acordadas, así como con las determinantes y consideraciones ambientales establecidas en la Resolución No. 0583, las cuales deberán ser resueltas.

En relación con el Borde Sur:

De acuerdo con las anteriores consideraciones, en relación con el borde sur, y en la medida que quedan desvirtuados los argumentos de objeción de la CAR, se acepta la propuesta de expansión contenida en el POT, para un área máxima de 1195 ha con las siguientes condiciones :

- Se deberá garantizar la conformación del sistema de áreas protegidas de acuerdo con lo establecido al respecto en la presente Resolución, sin condicionamiento a las transferencias.
- Se deberá prever una zona de amortiguación contra las áreas rurales, que controle el impacto directo del desarrollo urbano sobre las mismas.
- Previa a la adopción de los Planes Parciales y como condicionante general a la expansión, se deberá garantizar el abastecimiento de agua para la nueva población. Asimismo, los programas de saneamiento básico (conducción y tratamiento de aguas residuales y disposición de residuos sólidos) quedarán previstos en los planes parciales de modo que se contemple la mitigación de los impactos que por este concepto genere la expansión.

En relación con el Borde Occidental:

En relación con el Borde Occidental, y dado que existe acuerdo aparente entre el Distrito y la CAR, así como compromiso conjunto de dimensionar el valle aluvial como condicionante para la formulación del Plan Parcial, este Ministerio considera aceptada la propuesta

de expansión contenida en el Proyecto de POT, en relación con las áreas de expansión situadas en el Sector Borde Occidental Sur, “... que comprende el área localizada entre el Río Bogotá, la Avenida Ciudad de Cali, el límite sur de Aeropuerto y el perímetro de expansión sur” según la delimitación contenida en el Artículo 144 del POT.

Para la incorporación efectiva de esta área de expansión se deberán atender las siguientes condiciones:

- Si bien el acuerdo aparente con la CAR se refería al área total de expansión prevista preliminarmente para el Borde Occidental, la presente decisión se refiere exclusivamente al sector sur antes definido.
- Se deberá garantizar la conformación del sistema de áreas protegidas de acuerdo con lo establecido al respecto en la presente Resolución, sin condicionamiento a la transferencia de derechos.
- La densidad máxima será la prevista en el POT.
- Previamente a la adopción de los Planes Parciales, se deberá definir lo referente al valle aluvial del río como determinante para la expansión del Borde Occidental. Para el efecto, no se permitirá la expansión urbana al occidente del Canal Embalse Cundinamarca, a excepción de lo estrictamente requerido para infraestructura básica.
- Se deberá incorporar en los planos generales del POT y específicos de la propuesta de Plan Parcial, la delimitación de las áreas reservadas para las plantas de tratamiento de aguas residuales y tratamiento y disposición de desechos sólidos.
- La expansión efectiva de estas áreas estará condicionada a la definición de los siguientes aspectos:
 1. Delimitación del valle aluvial
 2. Previa a la adopción de los Planes Parciales y como condicionante general a la expansión, se deberá garantizar el abastecimiento de agua para la nueva población. Asimismo, los programas de saneamiento básico (conducción y tratamiento de aguas residuales y disposición de residuos sólidos) quedarán previstos en los planes parciales de modo que se contemple la mitigación de los impactos que por este concepto genere la expansión.

En relación con el Sector Borde Occidental Norte y teniendo en cuenta que, a pesar de su denominación, forma parte integrante y resulta determinante para la conformación del Borde Norte, se aplicarán las decisiones que en esta Resolución se establecen para éste.

En relación con el Borde Norte:

Con base en lo establecido en el proyecto de articulado, en las objeciones contenidas en la Resolución 1869 de la CAR y en el documento de “Consideraciones”, resulta evidente que esta zona constituye la de mayor prioridad de atención del Distrito y la CAR, a pesar de las graves problemáticas ambientales de los otros bordes y del reiterado interés expresado en torno a la calidad de vida de los estratos de menores ingresos.

En relación con esta zona, la CAR establecía en la Resolución 305 que

“... debe ser tratada en la forma contemplada en el documento ‘Plan ambiental de la cuenca alta del Río Bogotá’. (Van Der Hammen. 1998), dando prioridad al mantenimiento y restauración de los corredores ecológicos y ecosistemas relictuales entre los bosques de Torca y el Cerro y Humedal de la Conejera hasta el Río Bogotá”.

Adicionalmente, en el documento de “Observaciones al POT”, conceptúa que:

“La zona rural del norte no debe incluirse como área urbana. Por el contrario, se deben tomar medidas para que la zona siga siendo rural y se cree una franja de separación con los municipios de Chía y Cota. Permitir la urbanización de dicha zona llevaría a crear un continuo urbano en Chía, Cajicá, Cota y Zipaquirá, lo que equivaldría a acabar con esta parte de la Sabana.

En el extremo norte del Distrito se deben conservar los últimos restos de elementos importantes del complejo ecosistema de la Sabana, y crear y restaurar una gran reserva natural desde el Río hasta la cresta de los Cerros orientales”.

Por su parte, el Distrito sustentaba la expansión urbana sobre el borde norte en la necesidad de “ofrecer suelo urbanizado, y del mismo modo frenar la presión de urbanización sobre la sabana de Bogotá”, así como en argumentos de gobernabilidad, a partir de la definición previa sobre la necesidad de expandir hasta la saturación, en concordancia con las tendencias de crecimiento poblacional.

En relación con estas posiciones, el Ministerio conceptuó:

“De las posiciones de la CAR y del Distrito que han sido expuestas, se revela de parte y parte un enfoque parcializado del ordenamiento territorial.

Entendiendo el ordenamiento territorial como un proceso de toma responsable de decisiones sobre opciones previamente evaluadas, que conducen a la elección de la alternativa más conveniente de utilización de una determinada fracción del territorio, a partir del análisis de variables ambientales, económicas y sociales, se presupone que este proceso debe trascender los conceptos de ‘aptitud’, ‘vocación’ y ‘tendencia’, los cuales se refieren a aquella alternativa

de uso que, desde el punto de vista de las características propias y connaturales del territorio o de las tendencias de uso del mismo, parecería la de mayor facilidad de asignación.

Tanto la vocación como las tendencias deben ser conocidas y analizadas por cuanto constituyen la base para la identificación de las diversas alternativas de uso y desarrollo que podría tener un territorio, así como para evaluar los costos y los beneficios de cada una de ellas.

El ordenamiento ambiental exige la conciliación entre vocación y tendencia, para lo cual se debe atender la función que le corresponde cumplir al territorio en relación con su aptitud y su participación en la conformación de la región a la cual pertenece. Establece asimismo, las condiciones en las cuales se debe desarrollar esta función, de modo que se mitiguen los impactos negativos que pudieran presentarse y se maximicen beneficios esperados.

En el caso de la zona norte de POT de Santa Fe de Bogotá, el Distrito sustenta la propuesta en las 'tendencias' de desarrollo de la ciudad, y la CAR sustenta su objeción en conceptos como la 'vocación' o la 'aptitud'.

A juicio de este Ministerio, los dos enfoques resultan insuficientes como soporte para una propuesta de ordenamiento para el desarrollo sostenible de la región".

De las anteriores consideraciones se concluye lo siguiente en relación con la expansión en la zona norte:

1. A pesar de la objeción general en relación con la expansión urbana propuesta en el POT, del texto de la Resolución 1869 y del documento de "considerandos" del Distrito Capital se deduce que el desacuerdo se refiere principalmente a la expansión del **Borde Norte**.
2. No obstante lo manifestado por el Ministerio en la Resolución 0583 en relación con la evaluación de opciones, tanto la CAR como el Distrito mantienen básicamente inmodificadas sus posiciones iniciales, aportando argumentos adicionales para sustentarlas.
3. En efecto, ni la etapa de revisión del proyecto de POT ni el proceso de concertación produjeron avances en la identificación y discusión conjunta de opciones de ordenamiento que permitan equilibrar la oferta natural de la zona con su función como borde de la ciudad hacia la región para evitar la conurbación, como oportunidad de reequilibrio de la ciudad existente en relación con los déficit ambientales y urbanos presentes

y como oferente de áreas que cubran parcialmente la demanda de nuevas tierras urbanas para diversos estratos.

4. Esta indefinición, así como el distanciamiento entre las posiciones, está directamente relacionada con la ausencia de una visión regional, que permita contar con referentes en relación con aspectos determinantes para la adopción de decisiones con respecto a la función- objetivo de los bordes de la ciudad.

Lo anterior quiere decir que los planteamientos opuestos de la CAR y el Distrito en relación con la expansión del borde norte evidencian la falta de una definición compartida acerca de la función del territorio.

La Constitución Política en el Capítulo 5, Artículo 209 estipula que

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

“Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...”.

Los anteriores principios son recogidos por el Artículo 3 de la Ley 489 de 1998, la cual dispone que

“La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen”.

De igual forma, el Artículo 4° (ibídem) señala que

“La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política”.

De otra parte, el Artículo 2 de la Ley 99 de 1993 al consagrar los objetivos del Ministerio del Medio Ambiente, determina entre otras cosas que debe definir las políticas y regulaciones a las que se sujetará el ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

De igual forma, el Artículo 3 ibídem define el desarrollo sostenible como el que

“conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”.

Así mismo, el Artículo 7 de la Ley en cuestión define el ordenamiento ambiental del territorio, como

“la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible”.

Sobre la finalidad del Estado en el manejo del medio ambiente, la H. Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia C-423/94:

“(…) el manejo del ambiente requiere necesariamente de una política estatal, lo cual significa general, es decir, a nivel nacional. Ello se justifica por el hecho de que la acción estatal es de interés general, en la medida en que busca cumplir con la finalidad esencial de promover la prosperidad general y el bienestar colectivo. Contemporáneamente se reconoce cómo el factor ecológico forma parte de un todo; por tanto, puede afirmarse que los recursos naturales son de interés primordial no sólo para los habitantes de Colombia sino para toda la humanidad. En el cuidado y desarrollo sostenible de la naturaleza está comprometido el planeta entero, en virtud de que el objeto jurídico protegido, como se dijo, es por esencia universal.(C-423/94) (...)”.

“Para garantizar la efectividad y eficacia del derecho a un medio ambiente sano, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas que prevengan y controlen el deterioro ambiental. En este orden de ideas, tomar una decisión ambiental que no esté suficientemente soportada ambientalmente, podría potenciar los riesgos de impacto negativo sobre el ecosistema”.

“Las decisiones que se toman en materia ambiental cobran mayor relevancia si se tiene en cuenta que la conservación de la vida en el planeta depende a su vez de hacer un manejo sostenible de los recursos naturales renovables y el medio ambiente”.

Basta con atender las posiciones disímiles de la CAR y el Distrito sobre este tema a lo largo del proceso de aprobación del POT, para entender la complejidad técnica del mismo. Este hecho, sumado al tiempo insuficiente de que dispone el Ministerio para proferir su decisión, llevan a la conclusión de que no tiene elementos de juicio suficientes para adoptar una decisión final sobre este aspecto del POT.

En este orden de ideas, para adoptar una decisión final que consulte el interés general dentro de los principios que rigen la función administrativa, el Ministerio del Medio Ambiente dispuso la conformación de un panel de expertos que proporcione recomendaciones respecto del tema planteado.

Por lo anteriormente expuesto, y con el objeto de cumplir con la función administrativa consagrada en la Constitución Política y en la Ley, así como con los objetivos y funciones que le estableció a este Ministerio la Ley 99 de 1993, y con el fin de contar con los elementos de juicio suficientes y necesarios para tomar una decisión que consulte el interés general, el medio ambiente y los recursos naturales, este Despacho estima pertinente diferir la decisión relacionada con la expansión urbana del borde norte y nor-occidental, hasta el 1 de abril de 2000.

El hecho de no tomar una decisión inmediata respecto del caso en cuestión, no implica desarticular el POT, ni afecta, limita o impide la adopción de decisiones sobre otras áreas o temas de dicho plan.

Durante este plazo el Ministerio, además de recibir las recomendaciones del citado panel, adelantará los estudios, consultas, pruebas y demás acciones necesarias para tomar la decisión más ajustada a las necesidades de Bogotá y la región, dentro del concepto de desarrollo sostenible, para beneficio de la sociedad en su conjunto.

Por lo anterior, a los territorios de los denominados Sector Norte de la Pieza Urbana Ciudad Norte y Sector Norte de la Pieza Urbana Ciudad Occidental que en la versión del POT de septiembre de 1999 aparecían como “Áreas de Expansión” deberá asignárseles la categoría de “Áreas con régimen diferido”, la cual aparecerá en los Planos oficiales del POT.

Esta categoría deberá incluirse igualmente en el articulado, tanto en los capítulos referentes a las dos piezas urbanas y sectores materia de diferimento, como en los demás Artículos en los cuales se adopten disposiciones referentes a estos sectores.

En relación con estos sectores y mientras esté vigente el diferimiento se mantendrá la disposición referente a la imposibilidad de expedición de licencias contenida en la Ley 388, a partir del momento en el cual la misma empiece a tener vigencia.

Una vez adoptada la decisión final sobre este asunto, el Ministerio del Medio Ambiente la remitirá a las autoridades competentes, para el trámite a que haya lugar.

B. Con relación al perímetro urbano en la Autopista Norte

La CAR objetó la propuesta del Distrito Capital en ese aspecto por las siguientes razones:

“La Ley 388 de 1997 permite que se efectúen rectificaciones a las normas o estatutos urbanos vigentes antes de la aprobación del POT. Es este el caso del perímetro urbano del Distrito Capital, el cual se propone que se extienda como un corredor peninsular a lo largo de la Autopista Norte, ampliándose hacia un área de características rurales en la zona cercana al límite con el municipio de Chía.

Esta propuesta de ampliación constituye un elemento que promueve la tendencia inconveniente e indeseada de urbanización de la zona norte del Distrito Capital, tal como se ha señalado en el punto anterior.

En este contexto la CAR plantea el mantenimiento de esta área dentro del perímetro urbano, en los siguientes términos:

- a. La zona aledaña al corredor vial de la Autopista Norte, dadas sus actuales características, a partir de la zona de los cementerios y hasta Torca, debe ser considerada como un corredor vial de servicio rural, como se indica en el numeral 5.6 del artículo 1 del Acuerdo 16 de 1998 de la CAR. Este tratamiento permitirá mantener los usos agropecuarios y forestales al interior de la zona norte.*
- b. El sector de San Simón se considera como un área de parcelación rural con fines de construcción de vivienda campestre, dadas sus características de ocupación y desarrollo.*
- c. Cualquiera de las dos áreas descritas en los literales anteriores y sus respectivos tratamientos, preferencialmente el asignado al corredor vial, dada la intensidad del uso, puede considerarse como suburbano.*
- d. Tanto en el Acuerdo 6 de 1990, como en el Acuerdo 31 de 1996 se considera el área de la Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte) como vía regional dentro del sistema vial y como área suburbana de corredor vial (Acuerdo 31 de 1999, Artículo 16).*

En relación con este punto, el Distrito considera que:

“Según los Artículos 173 y 174 del Acuerdo 6 de 1990, expedido por el Consejo de Santafé de Bogotá, D.C., son áreas urbanas:

- 1. Los sectores del territorio distrital que eran calificables de áreas urbanas antes de la vigencia del acuerdo citado. Éstos son los siguientes:*
 - a) El área urbana principal: que corresponde al territorio enmarcado dentro del perímetro urbano y de servicios definido en el Artículo 13 del Acuerdo 7 de 1979.*
 - b) Los sectores del territorio distrital ubicados en las áreas suburbanas que cuentan con normas para su desarrollo en usos urbanos, expedidas con anterioridad a la*

vigencia del Acuerdo 6 de 1990, así como con servicios públicos instalados o con la posibilidad de su instalación y prestación.

2. Los sectores que se incorporen como nuevas áreas urbanas. Esta incorporación se puede llevar a cabo a través de:

- El régimen concertado (Artículos 191 a 222 del Acuerdo 6 de 1990).
- El régimen impositivo (Artículos 207 a 209 del Acuerdo 6 de 1990).

Lo expuesto hasta aquí permite concluir que en el Distrito Capital existe un área urbana principal, que corresponde a la delimitada por el perímetro urbano, y un área urbana que podría denominarse secundaria, conformada por los sectores situados fuera del referido perímetro, pero que tienen normas para su desarrollo en usos urbanos, dictadas antes o después de la entrada en vigor del Acuerdo 6 de 1990.

Los incisos segundo, tercero y cuarto del Artículo 185 del Acuerdo 6 de 1990 establecen, en su orden:

“Como regla general del desarrollo de terrenos de las áreas suburbanas está definido en usos agrícolas mientras no sean incorporados como áreas urbanas, mediante la definición de su desarrollo en usos urbanos, con arreglo al presente Acuerdo.

Los terrenos de las áreas suburbanas cuyo desarrollo ha sido definido o se defina el futuro en usos urbanos, se consideran como áreas para todos los efectos.

El proceso mediante el cual se define el desarrollo de sectores de las áreas suburbanas en usos urbanos, se denomina proceso de incorporación de nuevas áreas urbanas” (Subrayado fuera de texto).

Mediante el Decreto 271 del 16 de abril de 1997, el Alcalde Mayor de la ciudad le asignó el tratamiento de incorporación a los predios del área suburbana del corredor regional de acceso al Distrito Capital, Autopista Norte o Paseo de los Libertadores, y estableció normas específicas para el desarrollo urbanístico y arquitectónico de los mismos.

Con fundamento en el anterior decreto y en normas precedentes, se adelantaron desarrollos que no pueden desconocerse, por cuanto constituyen situaciones consolidadas y amparadas por disposiciones jurídicas vigentes. En este sentido, es claro el Artículo 58 de la Constitución Nacional cuando consagra que ‘se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores...’.

La CAR, en la Resolución No. 1869 del 2 de noviembre de 1999 (numeral 11, aspectos no concertados, literal B), señala que el corredor peninsular a lo largo de la Autopista Norte debe mantenerse dentro del perímetro urbano, pero tratado como un área rural que puede considerarse suburbana.

No obstante, la clasificación citada violaría los derechos adquiridos de las personas que tienen situaciones urbanísticas y arquitectónicas consolidadas con justo título, en virtud de normas anteriores a la entrada en vigencia del POT”.

Con base en las anteriores consideraciones, este Ministerio estima que la propuesta de la CAR no es de recibo por cuanto, por una parte reconoce y propone mantener la condición de “áreas urbanas” de las zonas, lo cual resulta excluyente de la solicitud formulada a continuación para que sean consideradas “rurales” con categoría de “suburbanas”. En otras palabras: una zona del territorio no puede ser considerada simultáneamente área urbana y rural.

En consecuencia el Ministerio del Medio Ambiente considera que se debe mantener la reglamentación vigente tanto para el corredor de la autopista como para el sector de San Simón. Sin embargo, dado que este tema está estrechamente vinculado con el de la expansión de la zona norte y nor-occidental, si se llegare a establecer la conveniencia de incorporar alguna modificación al régimen normativo vigente para estas áreas, la misma será establecida en la decisión que en ese sentido adopte este Ministerio.

C. Carácter rural de áreas de protección dentro del perímetro urbano

Antes de entrar a tomar una decisión en este sentido, es pertinente citar lo que el Ministerio del Medio Ambiente expresó sobre este aspecto en la Resolución No. 0583 del 23 de julio de 1999.

“En efecto, la Ley 162 de 1994, por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio sobre la Diversidad Biológica’ celebrado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, establece que por ‘área protegida se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación’.

“A su vez, el documento de política ambiental, denominado ‘Estrategias para la consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del país, en el contexto del desarrollo humano sostenible’ establece que las áreas naturales protegidas ‘comprenden espacios geográficos que poseen características paisajísticas y físico bióticas singulares y algunas veces presencia de relictos históricos o culturales a ellas asociados, que deben ser reservadas en alguna de las categorías de manejo existentes para recibir del Estado y eventualmente de particulares, protección y manejo adecuado y eficaz, mediante los cuales se garantice la perpetuación de los valores allí existentes’.

“Así pues, las áreas naturales protegidas no son cualquier conglomerado de recursos naturales o cualquier espacio ‘verde’, sino áreas que poseen unas particularidades especiales que ameritan su conservación. En su conjunto, las áreas protegidas buscan contribuir en la mejor forma posible a la protección de las muestras más valiosas y representativas del patrimonio natural”.

“Sin embargo, el proyecto de POT en su Artículo 82 define las Áreas Protegidas Urbanas como ‘...aquellos recursos naturales que constituyen el soporte físico de la estructura del territorio urbano, y por tal condición, deben ser valoradas, protegidas y conservadas...’. Como se puede observar, la definición de área natural protegida hace referencia a los recursos naturales contenidos en ella y no a un área que actúa como sistema. El concepto es pues, bastante general y permite incluir todo tipo de áreas, espacios o incluso recursos naturales individualmente considerados, lo cual desnaturaliza el concepto de área natural protegida. Ello se constata en los Artículos referentes al Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Distrito y al Sistema de Espacio Público, y especialmente en el Artículo 121, en el cual se le da la misma categoría a los humedales y al Parque Mundo Aventura”.

“Más allá de las observaciones en torno a la definición de área natural protegida, este Ministerio encuentra que el factor que puede ser contrario a la conservación de estas áreas consiste en que el proyecto de POT define un régimen único para las áreas naturales protegidas sin entrar a diferenciarlas y a asignarles un tratamiento especial según sus respectivas particularidades y objetivos de manejo. En otras palabras, todas las áreas naturales protegidas no pueden ser tratadas de una misma forma, pues su régimen debe responder a sus características, a su categoría y a sus objetivos de manejo”.

“Continúa diciendo: ‘Es conveniente entonces que el Sistema que se constituya incluya diferentes categorías, en forma tal, que se pueda disponer de una gama de posibilidades de manejo factibles de aplicar según las características específicas del área que se pretende proteger.... Pueden preverse, desde categorías de manejo de protección estricta donde se respetan integralmente los procesos evolutivos, hasta otras que armonicen las necesidades de conservación con el uso sostenible de los recursos naturales renovables”.

Consideraciones de la CAR

La CAR estima que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993, es ella la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; por tal circunstancia, lo es en el territorio del Distrito Capital por cuanto éste forma parte de la jurisdicción de la CAR.

Que

“Por otra parte, de acuerdo con el numeral 18 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993, la CAR tiene la función de ordenar y establecer normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales. En consecuencia, la CAR es la autoridad del agua en el Distrito Capital y es la autoridad del río Bogotá, por lo que cualquier intervención sobre los elementos del sistema hídrico de esta cuenca, en especial los cauces y sus valles aluviales, las rondas, los humedales y las aguas subterráneas, debe contar con la aprobación de esta entidad, así como los planes de manejo de los mismos elaborados por las autoridades distritales o locales”.

Que

“El sistema hídrico del río Bogotá, sus respectivos afluentes, valles aluviales, humedales y rondas, son parte integral e indivisible de la Estructura Ecológica Principal Regional y, de conformidad con el Artículo 61 de la Ley 99 de 1993, son de importancia Ecológica Nacional; por lo tanto, la autoridad ambiental competente para su protección, preservación y manejo, así como para todas las obras civiles que los afectan, es la CAR”.

Que

“En razón de lo anterior, dentro del proceso de concertación, la CAR no aceptó que las áreas de protección que hacen parte del sistema hídrico, como son los humedales y las rondas de los ríos que corren en el Distrito Capital, aunque estén localizados dentro del perímetro urbano, deban ser clasificadas como de carácter urbano, pues se fragmentaría la competencia de la autoridad ambiental sobre un sistema que, por sus características, es indivisible, al pertenecer a la estructura ecológica principal de la región”.

Que

“Al respecto, vale la pena señalar que dentro de este mismo proceso de concertación, el Distrito Capital y la CAR aceptaron conjuntamente la definición de estructura ecológica principal, lo cual, por lo tanto, debe reflejarse en el carácter que se le otorgue a elementos fundamentales del mismo, lo cual no se compadece con la pretensión de asignarles dentro del POT un tratamiento urbano”.

Continúa la CAR expresando que

“Sobre este tema, la Corte Constitucional se pronunció en sentencia No. C-578/99 la cual determinó que:

La gestión de las Corporaciones consiste en administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables encuadrados dentro de una realidad biogeográfica. En consecuencia, los linderos de su jurisdicción resultan del reconocimiento por el legislador de las realidades que ofrecen los ecosistemas y de la necesidad de proteger la diversidad e integridad del ambiente,

conservar las áreas de especial importancia ecológica y de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución y la de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental”.

Finalmente, la CAR en la Resolución No. 1869 del 2 de noviembre de 1999 retoma lo expresado por este Ministerio mediante la Resolución 583 del 23 de julio de 1999, específicamente en lo relacionado con los humedales, el Convenio de Ramsar y el concepto del Consejo de Estado de fecha 28 de octubre de 1994 en ese mismo sentido.

Consideraciones del Distrito Capital

En opinión del Distrito,

“lo afirmado por la CAR desconoce abiertamente el Artículo 66 de la Ley 99 de 1993 que confiere a los municipios, distritos o áreas metropolitanas con población urbana igual o superior a 1.000.000 de habitantes la facultad de ejercer ‘dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales’. Con la interpretación de la CAR también se desconoce el Artículo 13 de Procedimiento Civil que dispone que ‘la competencia es improrrogable, cualquiera que sea el factor que la determine’, toda vez que con base en el Artículo 66 de la Ley 99 de 1993 el DAMA es autoridad ambiental dentro del perímetro urbano, y pese a esto la CAR pretende ejercer sus competencias dentro del referido perímetro”.

“Al expresar el Artículo 66 de la Ley 99 de 1993 que los municipios, distritos o áreas metropolitanas ejercen dentro del perímetro urbano ‘las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales’, se indica sin lugar a dudas y al contrario de lo manifestado por la CAR, que dichas entidades territoriales también desarrollan la función consagrada en el numeral 18 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993 de ‘ordenar y establecer normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro de su jurisdicción’ y no que carecen de dicha facultad como lo expresa la corporación”.

“De acuerdo con lo anterior, y al ser claro el sentido de la ley y respecto de las competencias de las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos como en el caso del Distrito Capital, es necesario dar aplicación al Artículo 28 del Código Civil que dispone: ‘las palabras de la Ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras;...’, por lo cual y como antes se expuso, el DAMA es la autoridad ambiental dentro del perímetro del Distrito Capital, sin salvedad alguna”.

“De otra parte, la Ley 507 de 1999, Artículo 1, parágrafo 6, en concordancia con el Artículo 24 de la Ley 388 de 1997, establece que ‘El Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten lo concer-

niente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993...” (subrayado fuera de texto).

(...)

“Para dar solución al manejo y administración de ecosistemas y cuencas hidrográficas comunes a varias autoridades ambientales, el párrafo 3 del Artículo 33 de la Ley 99 de 1993 dispone que ‘en los casos en que dos o más corporaciones autónomas regionales tengan jurisdicción sobre un ecosistema o sobre una cuenca hidrográfica comunes, constituirán de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, una comisión conjunta encargada de concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental correspondiente’. Expresa la parte final del citado párrafo que ‘cuando dos o más corporaciones autónomas regionales tengan a su cargo la gestión de ecosistemas comunes, su administración deberá efectuarse mediante convenios, conforme a los lineamientos trazados por el Ministerio del Medio Ambiente” (subrayado fuera de texto).

“Al concertar el Distrito Capital y la CAR la definición de una estructura ecológica principal, se acordó un régimen de tratamientos y de usos diferenciado para cada uno de los elementos que la conforman (Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, Parques Urbanos y Área de Manejo Especial del Valle Aluvial del río Bogotá), independientemente de que se encuentren dentro del perímetro urbano, en las áreas de expansión urbana o en las áreas rurales, por lo cual no se puede afirmar como lo expresa la CAR que se pretende dar a los componentes del sistema hídrico localizados dentro del perímetro urbano un tratamiento urbano, ya que el manejo de la estructura ecológica principal acordado con la CAR es único e independientemente de si se encuentran dentro o fuera del referido perímetro”.

“De otro lado, las normas sobre competencia no pueden ser objeto de concertaciones ni acuerdos entre las autoridades administrativas, pues ello riñe con el carácter impositivo y obligatorio del cual están investidas. Ni siquiera pueden ser objeto de interpretación extensiva o aplicación analógica, por cuanto la competencia es taxativa en virtud del principio de la legalidad, consagrado en los Artículos 6 y 121 de la Constitución Nacional”.

“... Por consiguiente, no puede la CAR, so pretexto del deber que le asiste de concertar los aspectos ambientales del Plan de Ordenamiento Territorial, imponer a la administración la clasificación de los usos y caracterización de los suelos, tal como se refleja en el literal C del ordinal II de la Resolución 1869 de 1999, alusivo al “CARÁCTER RURAL DE ÁREAS DE PROTECCIÓN DENTRO DEL PERÍMETRO URBANO”.

“De otra parte es importante resaltar que para garantizar la protección del sistema hídrico, el Distrito y la CAR acordaron que los humedales y las rondas hidráulicas de los parques ecológicos distritales, al igual que la zona de manejo de preservación ambiental y la ronda hidráulica

del río Bogotá, son suelo de protección. Según dispone el Artículo 35 de la Ley 388 de 1997 el suelo de protección puede localizarse en cualquiera de las categorías de suelo (urbano, de expansión urbana o rural) y tiene restringida la posibilidad de urbanizarse, por lo cual no le asiste razón a la CAR al afirmar que por encontrarse algunos elementos del sistema hídrico del río Bogotá dentro del perímetro urbano, el Distrito quiere darles tratamiento urbano y se requiere que sean rurales para que sean administrados por la CAR. Por lo expuesto, no puede existir ninguna razón de tipo ambiental, para imponerle al Distrito Capital que ubique las áreas de protección ambiental por fuera del perímetro urbano”.*

“Fuera de lo anterior, el literal b) del numeral I del Artículo 5 del Decreto 1504 de 1998 dispone que son elementos constitutivos naturales del espacio público las ‘áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico conformado por: i)’

“Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental. A su vez, el inciso final del Artículo 17 del mismo Decreto determina que ‘Las corporaciones autónomas regionales y las autoridades ambientales de las entidades territoriales establecidas por la Ley 99 de 1993, tendrán a su cargo la definición de las políticas ambientales, el manejo de los elementos naturales, las normas técnicas para la conservación, preservación y recuperación de los elementos naturales del espacio público’, con lo cual no cabe duda alguna que siendo el DAMA la autoridad ambiental dentro de perímetro urbano del Distrito Capital, es competente en relación con todos los elementos del sistema hídrico que se encuentren dentro de su jurisdicción”.

“De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Distrito ratifica que las rondas y las zonas de manejo y preservación ambiental del sistema hídrico del río Bogotá, que se encuentren dentro del perímetro urbano del Distrito Capital, hacen parte del suelo urbano, y a su vez están cobijados por la categoría de suelo de protección, respetándose el régimen de usos y tratamientos concertado con la CAR para cada una de las áreas que lo integran, y que la autoridad ambiental competente sobre los mismos, en virtud de los Artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 y del Artículo 17 del Decreto 1504 de 1998 es el DAMA”.

Finalmente, en cuanto a este aspecto el Ministerio del Medio Ambiente estima lo siguiente:

*Así lo reconoce expresamente la CAR en la página 14 de la Resolución 1869 de 1999 al concertarse el literal a) del numeral 2) del artículo 81 del proyecto de acuerdo del POT.

Las áreas protegidas –humedales y/o rondas de los ríos para el caso que nos ocupa– no tienen la categoría de urbanos o rurales. Ello se predica sólo respecto de la vocación del suelo y no de una categoría jurídica.

En el proceso de concertación adelantado entre el Distrito y la CAR se acordó lo referente a la Estructura Ecológica Principal y al sistema de áreas protegidas del Distrito Capital.

Este acuerdo se refleja en el articulado contenido en la Resolución 1869 de 1999, mediante el cual se adoptan las diversas categorías de zonificación y manejo asignadas a los elementos que conforman el sistema de áreas protegidas, de acuerdo con sus características particulares.

Ninguna de las categorías acordadas se clasifica como “rural” o “urbana”, por cuanto, como se anotaba anteriormente, la ley establece una categoría particular y genérica para las “Áreas Protegidas”.

De acuerdo con lo anterior, este Ministerio no considera procedente la objeción de la CAR sobre este asunto.

3. TEMAS EXCLUIDOS

Los temas excluidos del proceso de concertación por la CAR y el Distrito fueron: competencias, jurisdicciones y trámites ambientales, en los cuales se involucraron la actividad minera, residuos sólidos y sistemas de transporte masivo, así como las metas y plazos para la ejecución de los programas de tratamiento de aguas residuales.

Sobre estos temas expresó la CAR lo siguiente en su Resolución No. 1869 de 1999:

“1. Las competencias y la jurisdicción de las autoridades ambientales, a que pueda referirse el POT, así como los trámites relativos a concesiones de agua, licencias ambientales, permisos de vertimientos y otros permisos, planes parciales y todos los asuntos que deben ser diligenciados ante dichas autoridades, se sujetarán a las normas que regulan estas materias. Por esta razón no pueden ser objeto de concertación existiendo además instancias responsables de dirimir cualquier discrepancia o conflicto de competencias.

A) Particularmente, respecto a la **actividad minera**, la Ley 99 de 1993, en su Artículo 61 ordenó al Ministerio del Medio Ambiente determinar las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en lo cual la CAR otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales. Las decisiones contenidas en el POT acerca de este asunto están sujetas a esta normatividad, y no pueden ser por lo tanto materia de concertación.

B) Respecto del manejo de los **residuos sólidos**, se concertó que la decisión sobre este asunto quedará sujeta a lo dispuesto en el Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos del Distrito Capital. No obstante lo anterior, dicho Plan requerirá la evaluación y aprobación por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en lo atinente a licencia ambiental, concesiones, permisos y autorizaciones que se establecen en la legislación ambiental vigente, para este tipo de residuos, incluyendo las decisiones acerca de los cronogramas de ejecución del Plan Maestro. La CAR ejercerá, además, sus funciones de supervisión y control de la ejecución y operación del citado Plan.

C) El proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital no establece de manera suficiente objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para el desarrollo de sistemas de transporte masivo o para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y operación de terminales para el transporte terrestre de pasajeros y carga. En consecuencia, debe entenderse que no resulta viable la aplicación de lo dispuesto en el numeral 20 del Artículo 8 del Decreto 1753 de 1994, que estipula que requerirá licencia ambiental: “La construcción de obras y desarrollo de las siguientes actividades, cuando no exista un plan de ordenamiento y uso del suelo aprobado por las autoridades municipales y distritales y por la respectiva autoridad ambiental competente:

(...)

D) Sistemas de transporte masivo”.

“La CAR considera que dado el grave impacto ambiental que este tipo de proyectos puede generar sobre los recursos naturales y el medio ambiente, quedan sujetos a su oportuna evaluación, una vez que cuenten con los diseños definitivos, con el fin de solicitar a la Corporación las autorizaciones a que haya lugar”.

“Esta salvedad contenida en los numerales 19 y 20 del Artículo 8 del Decreto 1753 tiene directa relación con los Planes de Ordenamiento Territorial, POT. Es por ello que resulta necesario precisar que esta excepción opera siempre y cuando los proyectos u obras que allí se mencionan sean presentados y sustentados para su análisis por la autoridad municipal, y hayan sido objeto de concertación con la autoridad ambiental en el marco de un Plan de Ordenamiento Territorial, POT; y no que exista simplemente un plan de ordenamiento y uso del suelo aprobado, donde se subsuman en forma general, sin que existan los respectivos diseños y estudios de impacto ambiental, ya que en este caso sí resultará necesaria la obtención de una Licencia Ambiental previa, por el grave impacto que pueden generar en los recursos naturales y en el medio ambiente”.

“Si dentro del POT no se sustentan adecuadamente estos proyectos o existe cualquier observación por parte de la autoridad ambiental, prevalece la cláusula general de compe-

tencia en cabeza de la CAR para conocerlos pues 'el que exista un plan de ordenamiento y uso del suelo', no bastaría para que queden aprobados, máxime si en la instancia ambiental del POT no existían los diseños y estudios suficientes para su análisis y concertación”.

“La segunda excepción la trae el mismo artículo 8o., en su párrafo 1, en el cual, al referirse a las actividades que requieren Licencia Ambiental, determina lo siguiente: “Todas las actividades de que trata este Artículo cuando quiera que ellas sean desarrolladas o adelantadas directa o indirectamente por las entidades territoriales son de competencia de la Corporación Autónoma Regional”.

“Esta norma tiene una coherencia conceptual con la anterior desde el punto de vista lógico y potencial, pues consagra claramente los principios de dialéctica y objetividad que deben regir el estudio de una actividad u obra, frente a quien la propone, pudiéndose presentar el desacuerdo en beneficio de un valor superior cual es el medio ambiente, y que la potestad de quien puede decidir, se base en la independencia, imparcialidad y autonomía por encima de cualquier otra consideración distinta al mismo valor superior antes referido”.

“En consecuencia, la atribución de competencias en los grandes centros urbanos a que se refiere el Artículo 66 de la Ley 99 de 1993, no resultará aplicable para el desarrollo de proyectos, obras y actividades que sean desarrollados o adelantados directa o indirectamente por el mismo ente territorial. En este caso, y según se infiere de la lectura del párrafo 1o. del Artículo 8o. del Decreto 1753 de 1994, la competencia será de la Corporación Autónoma Regional respectiva”.

“Por otra parte, la CAR considera que lo anterior rige de igual manera para las obras del Plan Vial, contenidas en el POT, que deberán ser objeto de revisión y otorgamiento de las autorizaciones pertinentes, en la oportunidad adecuada, es decir, cuando existan los diseños y estudios correspondientes”.

2. Las decisiones de la CAR acerca de las metas y plazos para la ejecución de los programas de tratamiento de aguas residuales tienen el mismo tratamiento de las anteriores, por ser tema de específica competencia y arbitrio de la Corporación.

“La problemática de las aguas residuales del distrito, si bien debe constituirse en un factor determinante de su ordenamiento territorial y en especial de la definición del suelo urbano de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 33 de la Ley 388 de 1997, es un aspecto que no puede ser materia de concertación en el marco del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial. Para la solución de estos problemas resultará necesario que cada una de las partes proceda de conformidad con las competencias que se le asignan en las nor-

mas que regulan la materia, en especial la Ley 142 de 1994, la Ley 99 de 1993, la Ley 373 de 1997, el Decreto 1594 de 1984 y el acuerdo CAR número 58 de 1987”.

“En efecto, a la luz de la ley de Servicios Públicos Domiciliarios, el tratamiento y la disposición final de los residuos líquidos forma parte integrante del servicio público domiciliario de alcantarillado”.

“Este servicio público es competencia del Distrito Capital según se deduce de la lectura del Artículo 311 de la Constitución Política, en concordancia el Artículo 5o. de la Ley 142 de 1994 y el numeral noveno del Artículo 65 de la Ley 99 de 1993 que establece que corresponde a los municipios y distritos en materia ambiental la atribución de ejecutar las obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por sus vertimientos”.

“La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, por su parte y según se desprende de la lectura del numeral 12 del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993, es la encargada de ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, lo cual comprende el vertimiento o incorporación de sustancias líquidas a las aguas en cualquiera de sus formas. Estas funciones comprenden también la expedición de los permisos a que haya lugar y la imposición y ejecución de las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados”.

Antes de entrar a analizar individualmente los temas que la CAR y el Distrito Capital de común acuerdo optaron por excluir del proceso de concertación, se considera lo siguiente:

- Que tal como se manifiesta en la parte motiva de la Resolución 1869 de 1999, la CAR y el Distrito, de común acuerdo, decidieron excluir del proceso de concertación asuntos que “por su carácter no se resuelven en el marco del plan de ordenamiento territorial, sino en escenarios diferentes establecidos por la legislación vigente”.
- Que una vez revisados los temas o asuntos que fueron excluidos del proceso de concertación, este Ministerio encuentra que no podían ser excluidos, pues claramente constituyen materia de ordenamiento territorial y poseen importantes implicaciones ambientales, como se ha señalado anteriormente.
- Que en ese orden de ideas, la Ley 507 de 1999 ordena concertar “los asuntos exclusivamente ambientales” de los planes de ordenamiento territorial sin hacer distinción alguna, lo cual implica que todo asunto que según la ley y los reglamentos deba ser tratado, desarrollado, planeado o regulado en los planes de ordenamiento territorial,

y que tenga claros efectos e implicaciones ambientales, debe ser materia de discusión y concertación durante los treinta (30) días de que trata el parágrafo 6 del Artículo 1 de la ley en cita.

- Que en el caso concreto, el Ministerio identificó asuntos que no sólo no podían haber sido excluidos del proceso de concertación por las razones antes expuestas, sino que por la naturaleza de los mismos no se resuelven integralmente, como lo aducen la CAR y el Distrito, en “escenarios diferentes establecidos en la legislación vigente”.

De otra parte, teniendo en cuenta que los asuntos objeto de exclusión del proceso de concertación surtido entre la CAR y el Distrito Capital, habían sido objetados por la CAR en la Resolución No. 305 del 08 de marzo de 1999, y que a su vez dicha decisión fue objeto de recurso de apelación por parte del Distrito Capital, aspectos éstos sobre los cuales este Ministerio se pronunció mediante la Resolución No. 0583 de 1999, estima este Despacho que el desacuerdo se mantiene de tal forma que a continuación se procederá a efectuar los análisis de rigor, con el objeto de entrar a decidir lo pertinente conforme lo dispone el parágrafo 6 del Artículo 1 de la Ley 507 de 1999.

Habiéndose efectuado las anteriores precisiones, este Ministerio entrará a efectuar un análisis individual de cada uno de los puntos excluidos del proceso de concertación aludido:

1. Competencias, jurisdicciones y trámites ambientales

En la Resolución No. 1869 de 1999, la CAR expresa que:

“Las competencias y la jurisdicción de las autoridades ambientales, a que pueda referirse el POT, así como los trámites relativos a concesiones de agua, licencias ambientales, permisos de vertimientos y otros permisos y planes parciales y todos los asuntos que deben ser diligenciados ante dichas autoridades, se sujetarán a las normas que regulan estas materias. Por esta razón, no pueden ser objeto de concertación existiendo además instancias responsables de dirimir cualquier discrepancia o conflicto de competencias”.

Para este Ministerio resulta evidente que las competencias y los ámbitos de jurisdicción de las autoridades ambientales previstos en la ley y en los reglamentos no pueden ser objeto de concertación, modificación o transacción.

De igual modo, los trámites previstos en la ley y los reglamentos relativos a licencias, permisos, autorizaciones, concesiones, planes parciales, etc., no pueden ser objeto de negociación o concertación, pues tal como lo indica el Artículo 107 de la Ley 99 de 1993, las “normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares”.

Por lo anterior, este Ministerio considera que estos temas no podían ser materia de concertación.

A. Normas que determinan las zonas compatibles con las explotaciones mineras

En cuanto a este aspecto, considera este Despacho que efectivamente las normas dictadas por el Ministerio del Medio Ambiente sobre zonas compatibles con explotaciones mineras, al constituir determinantes ambientales o normas de carácter superior para el Distrito, no pueden ser desconocidas ni por éste ni por la CAR, no pudiendo, por consiguiente, ser objeto de concertación.

Desde ese ámbito, el Distrito Capital, la CAR y la totalidad de la población tienen que dar cumplimiento a los lineamientos que en esta materia ha dispuesto el Ministerio del Medio Ambiente mediante la Resolución No. 222 del 03 de agosto de 1994, por la cual se determinan zonas compatibles para las explotaciones mineras de materiales de construcción en la Sabana de Bogotá y se dictan otras disposiciones; la Resolución No. 249 del 5 de agosto de 1994, por la cual se aclaró la anterior; la Resolución No. 1277 del 26 de noviembre de 1996, por la cual se modifica parcialmente la Resolución anterior, y la Resolución No. 803 del 24 de septiembre de 1999, por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 1277 citada, las cuales fueron expedidas en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

Se destaca igualmente que el inciso tercero del Artículo citado claramente dispone que *“Los municipios y el Distrito Capital expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este Artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente”*.

Finalmente, es conveniente recordar que el proceso de concertación de que trata la Ley 507 de 1999 no es ni puede ser entendido como el escenario para transar la normatividad superior.

B. Residuos sólidos

El Ministerio ya se pronunció anteriormente sobre el tema. Llama la atención que el acuerdo al cual llegan la CAR y el Distrito no subsana las deficiencias encontradas inicialmente por la CAR al proyecto de POT en materia de tratamiento y disposición de residuos sólidos, las cuales motivaron su objeción en la Resolución 305 de 1999, confirmada en lo pertinente por la Resolución 583 del presente.

Por lo tanto se reitera la decisión sobre este aspecto del POT enunciada en el capítulo referente a los asuntos concertados.

C. Sistemas de transporte masivo y plan vial

La CAR en la Resolución No. 1869 del 02 de noviembre de 1999, en el literal d, del numeral III “Asuntos Excluidos del Proceso de Concertación”, expresa:

“d) Sistemas de transporte masivo

“La CAR considera que dado el grave impacto ambiental que este tipo de proyectos puede generar sobre los recursos naturales y el medio ambiente, quedan sujetos a su oportuna evaluación, una vez que cuenten con los diseños definitivos, con el fin de solicitar a la Corporación las autorizaciones a que haya lugar”.

“Esta salvedad contenida en los numerales 10 y 20 del Artículo 8o. del Decreto 1753 tiene directa relación con los Planes de Ordenamiento Territorial, POT. Es por ello que resulta necesario precisar que esta excepción opera siempre y cuando los proyectos u obras que allí se mencionan sean presentados y sustentados para su análisis por la autoridad ambiental en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial, POT; y no que exista simplemente un plan de ordenamiento y uso del suelo aprobado, donde se subsuman en forma general, sin que existan los respectivos diseños y estudios de impacto ambiental, ya que en este caso sí resultará necesaria la obtención de una Licencia Ambiental previa, por el grave impacto que pueden generar en los recursos naturales y en el medio ambiente”.

“Si dentro del POT no se sustentan adecuadamente estos proyectos o existe cualquier observación por parte de la autoridad ambiental prevalece la cláusula general de competencia en favor de la CAR para conocerlos pues ‘el que exista un plan de ordenamiento y uso del suelo bastaría para que queden aprobados, máxime si en la instancia ambiental del POT no están los diseños y estudios suficientes para su análisis y concertación”.

segunda excepción la trae el mismo Artículo 8o., en su párrafo 1, en el cual, al referirse a actividades que requieren Licencia Ambiental, determina lo siguiente: ‘Todas las actividades de que trata este Artículo cuando quiera que ellas sean desarrolladas o adelantadas directa o indirectamente por las entidades territoriales son competencia de la Corporación Autónoma Regional”.

Esta norma tiene una coherencia conceptual con la anterior desde el punto de vista lógico y técnico, pues consagra claramente los principios de dialéctica y objetividad que deben regir el estudio de una actividad u obra, frente a quien la propone, pudiéndose presentar el des-

acuerdo en beneficio de un valor superior cual es el medio ambiente, y que la potestad de quien puede decidir se base en la independencia, imparcialidad y autonomía por encima de cualquier otra consideración distinta al mismo valor superior antes referido”.

“En consecuencia, la atribución de competencias en los grandes centros urbanos a que se refiere el Artículo 66 de la Ley 99 de 1993, no resultará aplicable para el desarrollo de proyectos, obras o actividades que sean desarrollados o adelantados directa o indirectamente por el mismo ente territorial. En este caso, y según se infiere de la lectura del párrafo 1o. del Artículo 8o. del Decreto 1753 de 1994, la competencia será de la Corporación Autónoma Regional respectiva”.

“Por otra parte, la CAR considera que lo anterior rige de igual manera para las obras del Plan Vial, contenidas en el POT, que deberán ser objeto de revisión y otorgamiento de las respectivas autorizaciones pertinentes, en la oportunidad adecuada, es decir, cuando existan los diseños y estudios correspondientes”.

En relación con lo anterior, el Ministerio considera lo siguiente:

El Artículo 13 de la Ley 388 de 1997 “Componente urbano del plan de ordenamiento” dice lo siguiente:

“El componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

“... 2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos y corto y mediano planos; la localización prevista para los equipamientos colectivos...”

Lo anterior se debe a que la infraestructura para el sistema vial se constituye en ejes que consolidarán las tendencias de urbanización de las áreas urbanas existentes y previstas.

En relación con lo ambiental, las obras y actividades del Sistema Trasmilenio se realizarán en áreas, dentro del perímetro urbano, intervenidas antrópicamente, es decir, el proyecto se desarrollará sobre las vías urbanas distritales más importantes. Además se utilizarán vehículos de alta capacidad sobre corredores troncales especializados, en su mayoría dotados de carriles de uso exclusivo.

El Ministerio considera que sí se presentarán impactos ambientales transitorios y de baja a mediana importancia, especialmente durante la etapa de construcción y/o adecuación de los ejes viales, en lo que se refiere a generación de ruido, emisiones de partículas y afectación del tráfico, así como otros impactos propios de este tipo de obra pública relacionadas con la malla vial urbana.

Por las razones anteriores, se considera necesario que el Sistema Trasmilenio quede incluido en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito.

D. Tratamientos de aguas residuales

Los argumentos ya esbozados por este Ministerio en relación con el objeto de los POT y de las licencias ambientales son igualmente válidos en este acápite. Sólo que aquí existe un elemento adicional. El Ministerio del Medio Ambiente, mediante Resolución 817 del 24 de julio de 1996, expidió licencia ambiental al Distrito Capital para la construcción y operación de las plantas de tratamiento de aguas residuales.

Por consiguiente se reitera que estos temas no pueden ser excluidos totalmente del POT pues son determinantes del mismo, especialmente en lo que se refiere a la destinación de unos terrenos para el saneamiento básico. Lo anterior no significa que se exima de la obligación de obtener los permisos y demás requisitos que exige la ley, así como tampoco releva a las autoridades de las respectivas competencias asignadas legalmente.

En este orden de ideas, lo dispuesto en la Resolución 817 de 1996 no sólo debe cumplirse, sino que dicho compromiso debe estar reflejado en el POT. A pesar de lo anterior, este despacho quiere llamar la atención acerca de la conexidad que existe entre el tratamiento de aguas residuales y la expansión urbana. En consecuencia, reitera su posición en el sentido que, lo aquí aprobado sobre sistema de tratamiento de aguas residuales será ajustado en la medida que los resultados del estudio sobre expansión urbana así lo determinen.

Por último, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, deberá ajustar el proyecto de plan de ordenamiento ambiental con base en las decisiones adoptadas en la parte considerativa de la presente Resolución, lo cual deberá reflejarse en el articulado y demás documentos que formen parte de dicho plan.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo primero.- Establecer todas y cada una de las determinaciones contempladas en la parte considerativa de la presente providencia, en relación con los aspectos contenidos en la Resolución No. 1869 del 02 de noviembre de 1999 emanada de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- referente al proceso de concertación sobre el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá, D.C.

Artículo segundo.- Todas y cada una de las decisiones establecidas en la presente providencia deberán ser incorporadas en el articulado, la cartografía y demás documentos que formen parte del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá, D.C.

Artículo tercero.- El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, D.C., deberá publicar el encabezado y la parte resolutive de la presente providencia en un diario de amplia circulación, y deberá allegar a este Ministerio copia de la misma.

Artículo cuarto.- Notifíquese la presente providencia al Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C. o a su apoderado.

Artículo quinto.- Comuníquese el contenido de la presente providencia a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR.

Artículo sexto.- Contra la presente Resolución no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

**JUAN MAYR MALDONADO
MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE**

**RESOLUCIÓN NÚMERO 0475
MAYO 17 DE 2000**

**“POR LA CUAL SE ADOPTAN UNAS DECISIONES SOBRE LAS ÁREAS
DENOMINADAS BORDE NORTE Y BORDE NOROCCIDENTAL
DEL PROYECTO DE PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
DEL DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTÁ”**

EL MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE

En ejercicio de las atribuciones conferidas en los Artículos 2, 5 y 61 de la Ley 99 de 1993, en la Ley 388 de 1997 y del párrafo 6 del Artículo 1 de la Ley 507 de 1999, y,

CONSIDERANDO

Que mediante la Resolución No. 305 del 8 de marzo de 1999, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- objetó el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D.C.

Que el Ministerio del Medio Ambiente, a través de la Resolución No. 0583 del 23 de julio de 1999, confirmó en forma parcial las objeciones contenidas en la Resolución No. 305 de 1999 proferida por la CAR y requirió al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá para que ajustara el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial en atención a lo consignado en su parte considerativa.

Que el 17 de septiembre de 1999, el Distrito Capital hizo entrega de una nueva versión del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR.

Que el día 2 de noviembre de 1999, el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital -DAPD-, delegada para esos efectos por el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C., suscribieron la correspondiente Acta de Concertación.

Que la CAR mediante la Resolución No. 1869 del 02 de noviembre de 1999 declaró concluido el proceso de concertación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de

Santa Fe de Bogotá D.C. presentado a su consideración el 17 de septiembre de 1999, de conformidad con lo estipulado en el parágrafo 6 de su Artículo 1 de la Ley 507 de 1999.

Que mediante la Resolución aludida, la CAR declaró no concertado el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D.C. en los siguientes puntos: expansión urbana; perímetro urbano respecto del corredor de la Autopista Norte; así mismo clasificación del suelo para determinadas áreas de protección: humedales y rondas de ríos.

Que en relación con la expansión urbana en los bordes sur y occidental, el perímetro urbano respecto del corredor de la Autopista Norte; y la clasificación del suelo para determinadas áreas de protección: humedales y rondas de ríos, el Ministerio del Medio Ambiente mediante la Resolución No. 1153 del 15 de diciembre de 1999 adoptó las decisiones correspondientes.

Que específicamente en cuanto al perímetro urbano del corredor de la autopista norte, el Ministerio del Medio Ambiente consideró que se debía

“...mantener la reglamentación vigente tanto para el corredor de la autopista como para el sector de San Simón. Sin embargo, dado que este tema está estrechamente vinculado con el de la expansión de la zona norte y noroccidental, si se llegare a establecer la conveniencia de incorporar alguna modificación al régimen normativo vigente para estas áreas, la misma será establecida en la decisión que en ese sentido adopte este Ministerio”.

Que de igual forma, el Ministerio del Medio Ambiente, mediante la Resolución No. 1153 de 1999 estableció unas determinaciones en relación con el tema específico de la expansión urbana en el borde norte y noroccidental manifestando lo siguiente:

“En relación con el borde norte:

(...)

De las anteriores consideraciones se concluye lo siguiente en relación con la expansión en la zona norte:

1. A pesar de la objeción general en relación con la expansión urbana propuesta en el POT, del texto de la Resolución 1869 y del documento “considerandos” del Distrito Capital se deduce que el desacuerdo se refiere principalmente a la expansión del Borde Norte.

2. No obstante lo manifestado por el Ministerio en la Resolución 0583 en relación con la evaluación de opciones, tanto la CAR como el Distrito mantienen básicamente inmodificadas sus posiciones iniciales, aportando argumentos adicionales para sustentarlas.

3. En efecto, ni la etapa de revisión del proyecto de POT ni el proceso de concertación produjeron avances en la identificación y discusión conjunta de opciones de ordenamiento

que permitan equilibrar la oferta natural de la zona con su función como borde de la ciudad hacia la región para evitar la conurbación, como oportunidad de reequilibrio de la ciudad existente en relación con los déficit ambientales y urbanos presentes y como oferente de áreas que cubran parcialmente la demanda de nuevas tierras urbanas para diversos estratos.

4. Esta indefinición, así como el distanciamiento entre las posiciones, está directamente relacionada con la ausencia de una visión regional, que permita contar con referentes en relación con aspectos determinantes para la adopción de decisiones con respecto a la función - objetivo de los bordes de la ciudad”.

(...)

En este orden de ideas, para adoptar una decisión final que consulte el interés general dentro de los principios que rigen la función administrativa, el Ministerio del Medio Ambiente dispuso la conformación de un Panel de Expertos que proporcione recomendaciones respecto del tema planteado.

Por lo anteriormente expuesto, y con el objeto de cumplir con la función administrativa consagrada en la Constitución Política y en la ley, así como con los objetivos y funciones que le estableció a este Ministerio la Ley 99 de 1993, y con el fin de contar con los elementos de juicio suficientes y necesarios para tomar una decisión que consulte el interés general, el medio ambiente y los recursos naturales, este Despacho estima pertinente diferir la decisión relacionada con la expansión urbana del borde norte y noroccidental, hasta el 1 de abril de 2000”.

Que en desarrollo de lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente procedió a la conformación de un Panel de Expertos con el fin que aportara recomendaciones relacionadas con el tema objeto del diferimiento.

Que el citado Panel de Expertos presentó al Ministerio del Medio Ambiente el día 28 de marzo de 2000, las conclusiones acerca del tema; dado el corto tiempo para pronunciarse en la fecha fijada, este Ministerio estimó necesario prorrogar el plazo para analizar y valorar las recomendaciones formuladas por el Panel de Expertos y los demás documentos que reposan en el mismo, a fin de adoptar una decisión acertada sobre el tema en cuestión.

Que de acuerdo a lo anterior, mediante la Resolución No. 0293 del 31 de marzo de 2000, se prorrogó el plazo contemplado en la Resolución No. 1153 de 1999, por treinta días (30) contados a partir de la fecha de ejecutoria de dicha providencia, para tomar la decisión sobre el tema de la expansión del borde norte y noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

Que en su concepto, el citado Panel, tras analizar la situación desde diversas ópticas, y teniendo en cuenta la riqueza ecológica y paisajística de la zona norte y su importancia en la dinámica ecológica regional, que hacen que su recuperación y conservación sean objetivo prioritario de las intervenciones del Estado en esta zona, recomendó la necesidad de gestionar y coordinar acciones para el desarrollo de programas y proyectos que permitan la conservación y preservación de dicha zona.

Que en concordancia con sus conclusiones con respecto a los bordes norte y noroccidental, el Panel de Expertos recomendó para los mismos un modelo de ordenamiento posible por subzonas, para cada una de las cuales hizo recomendaciones generales de uso y manejo, así:

“1. Occidente de la ALO:

El proyecto ALO consideró esta vía como un límite al crecimiento de la ciudad hacia el occidente. Es decir, la zona comprendida entre la ALO y el río Bogotá, fue definida como área de prevención de la conurbación de la ciudad con los municipios de Chía y Cota. Se conserva su definición como área rural, con una función de conservación de suelos.

2. Valle inundable del río y los humedales:

A pesar de que una gran parte de esta zona queda dentro de la zona anterior, se sugiere que, para su manejo, estas zonas sean definidas como áreas de infiltración para recarga de acuíferos y/o como distritos de conservación de suelos y restauración ecológica. Esta definición debe operar a los dos lados del río, por lo que en los municipios de Chía y Cota también se tendrían que tomar medidas similares.

3. Franja de conexión, restauración y protección:

Esta franja constituye la necesidad más apremiante de la zona pues permite la conexión de los pequeños relictos de bosque entre sí, y los flujos de vida entre los cerros orientales y el río Bogotá, asegurando su restauración y conservación en el tiempo. El ancho ideal para este corredor es de, por lo menos, 1 kilómetro; su continuidad este-oeste debe ser asegurada para no interrumpir los flujos de vida. Para su manejo se ha sugerido la categoría de área forestal protectora.

4. Área de conservación de suelos:

Esta subzona, de color amarillo claro en el mapa, contiene los mejores suelos de la Sabana de Bogotá, por lo que su protección es prioritaria. La categoría de manejo sugerida es la de distrito de conservación de suelos y restauración ecológica. No obstante, se sugiere permitir la formación de una franja de viviendas sobre el límite oriental de esta subzona, entre ella y el bosque.

5. Franja de vivienda al oeste del bosque:

Esta franja de vivienda sobre la subzona de conservación de suelos, de trescientos metros de ancho y una extensión aproximada de cinco kilómetros, a lo largo del límite oeste del bosque, busca permitir la ubicación de viviendas que garanticen el cuidado y desarrollo del bosque, así como la generación de plusvalías que faciliten la presencia de VIS (sic) en la zona norte. El diseño de esta franja debe considerar los pasos necesarios para la continuidad de los flujos de vida.

6. Zona de urbanización:

Las áreas para permitir urbanización se ubican en el extremo sureste de la zona norte, identificadas en el mapa con color morado. En estas zonas se pueden desarrollar los planes urbanísticos presentados por el Distrito Capital, con alta densidad y una ocupación ordenada del área.

7. Áreas de densificación:

Dentro de las áreas de ocupación ya existentes en la zona norte, hay algunas a las cuales se les debería permitir aumentar la densidad”.

Que el Ministerio procedió a analizar los criterios y objetivos en los cuales el Panel fundamentó sus recomendaciones encontrándolos acordes con las políticas, objetivos y lineamientos contenidos en las Resoluciones 0583 y 1153 de 1999 del Ministerio del Medio Ambiente y demás disposiciones referentes a la preservación del medio ambiente y los recursos naturales, dentro del contexto del desarrollo sostenible.

Que el Ministerio procedió asimismo a analizar el modelo de ordenamiento y las categorías de uso y manejo propuestas para cada una de las subzonas, en concordancia con lo establecido en la Resolución 0583 de 1999 referente a que “El ordenamiento ambiental exige la conciliación entre vocación y tendencia, para lo cual se debe atender la función que le corresponde cumplir al territorio en relación con su aptitud y su participación en la conformación de la región a la cual pertenece. Establece asimismo, las condiciones en las cuales se debe desarrollar esta función, de modo que se mitiguen los impactos negativos que pudieran presentarse y se maximicen beneficios esperados” (subrayado fuera de texto) y a partir de los siguientes criterios básicos:

1. Tener el ámbito regional como referente para el análisis y la toma de decisiones sobre la función de la zona y de cada una de las subzonas, de modo que en las mismas se consideren tanto sus implicaciones en relación con Bogotá como con la Sabana y, en especial, con los municipios de Chía y Cota, colindantes con las zonas norte y noroccidental. Criterio éste reiterado por el Ministerio en sus anteriores actuaciones, por el Panel de Expertos y por el Distrito y la CAR, tal como se establece en la Resolución

1869 de 1999 en donde acuerdan "...promover la construcción, conjuntamente con la Gobernación de Cundinamarca y con los municipios de la Sabana, de un Plan Regional de largo plazo". (subrayado fuera de texto).

2. Tener el mediano y largo plazo como ámbitos cronológicos de referencia, de modo que el análisis y decisiones se ponderen en relación con la consolidación futura de Bogotá y la Sabana.
3. Determinar para cada subzona la categoría de uso más apropiada, dentro de las previamente definidas por el Distrito y aceptadas por la CAR durante el proceso de concertación o, en caso de no existir esta posibilidad, dentro de las establecidas en disposiciones ambientales de superior jerarquía, concordantes con la opción general de manejo definida para cada subzona establecida en función de la conformación del borde norte y noroccidental como parte de la ciudad y de la región.

Que una vez adelantado el análisis de las recomendaciones del Panel con base en los anteriores criterios, el Ministerio concluyó lo siguiente en relación con la zona en su conjunto:

1. Que es evidente la presencia de ecosistemas de importancia regional como los Cerros Orientales, Cerro de La Conejera y de Torca, el valle aluvial del río Bogotá, y los humedales de Guaymaral - Torca, así como la planicie conectante, la cual, además de constituir la principal fuente de recarga de acuíferos de la Sabana Norte, presenta los mejores suelos para actividades agrícolas, los cuales ameritan un manejo ecosistémico, regional e integral que garantice su protección y uso racional.
2. Que estos ecosistemas de manera integral son de especial importancia para garantizar la conectividad ambiental y funcional entre la Sabana Central y el valle de los ríos Bogotá y Frío en el costado norte de la Sabana.
3. Que es igualmente cierto que, debido a sus valores ambientales y paisajísticos, a su ubicación estratégica en relación con la ciudad y la región y a las posibilidades de desarrollo que establecían las normas vigentes hasta la fecha, sobre la zona se presenta actualmente altas expectativas de desarrollo.
4. Que, a pesar de las expectativas y posibilidades, en la última década no se adelantaron procesos masivos de incorporación urbana en desarrollo de las normas vigentes, debido a diversos factores relacionados, entre otros, con la demanda efectiva y la factibilidad de prestación de servicios públicos y de infraestructura.

5. Que lo anterior constituye una valiosa oportunidad para evaluar las opciones de uso y manejo de la zona y su función estratégica en la sostenibilidad ambiental de la ciudad y de la región así como en la relación entre Bogotá y los municipios de Chía y Cota.
6. Que es indudable que dentro de estas opciones deben tenerse en cuenta las proyecciones de crecimiento demográfico previstas para el corto, mediano y largo plazo, de modo que las mismas permitan atender la demanda de los primeros y prever regionalmente la del tercero.

Que a partir de las anteriores consideraciones integrales se adelantó el análisis de cada subzona en particular y el Ministerio concluyó lo siguiente respecto a las recomendaciones del Panel:

- En relación con la Zona 1, “Occidente de la ALO”, el Ministerio encontró los criterios y propuesta de zonificación del Panel acordes con las características agrológicas de los terrenos y el régimen actual de usos. Adicionalmente, esta zona de uso rural contribuye a mantener el carácter de la ALO como de vía regional de alta velocidad, sin desarrollos urbanos colindantes al occidente, así como a evitar el proceso de conurbación con el Municipio de Cota, el cual, de acuerdo con los análisis de estructuración física y funcional de la región, resulta especialmente grave debido a la proximidad del Cerro de Tabio - Tenjo y a los procesos de conurbación propiciados a lo largo de la vía Central de Occidente en el Municipio de Cota, que están generando un estrangulamiento en la conectividad ambiental y funcional entre la Sabana norte y central. Lo anterior concuerda con la recomendación referente a la preservación de su carácter agrícola, en concordancia con lo establecido por el Artículo 61 de la Ley 99 de 1993, dada la riqueza y gran potencialidad agropecuaria de sus suelos.

El Ministerio encontró asimismo que existe una categoría en el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de septiembre de 1999 denominada Área de Alta Capacidad, que concilia tanto los objetivos previstos por el Panel de Expertos para la zona, como sus características actuales de uso, las cuales se consideran compatibles con estos objetivos y con la función general de la zona norte.

- En relación con las recomendaciones formuladas por el Panel de Expertos para la Zona 2, “Valle inundable del río y humedales”, este Ministerio encontró que las mismas son consistentes con el objetivo de protección y restauración a través de su manejo como áreas integrantes del sistema hídrico, respecto del cual es necesario aclarar que la “Ronda Hidráulica” deberá delimitarse de conformidad con lo dispuesto sobre el particular en el Decreto - Ley 2811 de 1974, su Decreto Reglamentario 1541 de 1974 y lo previs-

to sobre el particular en el Acuerdo 16 de 1998, de la CAR. Sin embargo, teniendo en cuenta, que como parte del acuerdo entre el Distrito y la CAR (Resolución 1869 de 1999), el tratamiento del río Bogotá, su valle inundable quedó definido como área de manejo especial, cuyo uso principal es la conservación, restauración ecológica y forestal lo cual coincide con las recomendaciones del Panel para estas áreas, este Ministerio considera que esta es la categoría de manejo más apropiada, puesto que este importante ecosistemas estaría suficientemente protegido y con el régimen de usos apropiados para el mismo.

- En relación con las consideraciones y recomendaciones formuladas para la Zona 3, “Franja de conexión, restauración y protección”, el Ministerio acoge la recomendación del Panel de Expertos en el sentido que debe constituirse una franja de conexión, restauración y protección de los pequeños relictos de bosque entre sí, con los cerros, la Sabana y el valle aluvial del río Bogotá, de tal suerte que se dé continuidad este- oeste a dichos ecosistemas a fin de no interrumpir los flujos de vida; manteniendo de esta forma los elementos estructurantes del sistema ecológico y ambiental de la Sabana, y por lo tanto conservando sus funciones e importancia regional. Para esta franja el Panel de Expertos recomendó un ancho ideal de 1000 m; este Ministerio determinó que este ancho ya no es posible de lograr, debido a procesos de desarrollo previos y consolidados, razón por la cual determinó que se tendrá un ancho mínimo de 800 m. Con estas características, la franja constituye asimismo un elemento fundamental para equilibrar las demandas pasadas, presentes y futuras de desarrollo de Bogotá frente a la oferta natural en su territorio, la cual resulta una necesidad inaplazable considerando la relación existente a la fecha entre áreas libres y ocupadas de la ciudad, lo que evidencia el déficit de las primeras con respecto a las segundas.
- En relación con la Zona 4, “Área de conservación de suelos”, y una vez estudiada la utilización actual de la misma, su ubicación específica y sus características propias, este Ministerio encontró que la zona presenta dos subzonas con características diferentes: al norte del Aeropuerto Guaymaral se presentan desarrollos residenciales suburbanos consolidados, propiciados en parte por la existencia del Aeropuerto, uso institucional consolidado en la zona y el cual constituye un límite evidente entre las dos subzonas.

En estas condiciones, se hace poco viable un proceso efectivo de restauración de suelos en la subzona norte, así como la asignación de categorías de uso rural intensivo o suburbano, por cuanto no se cumple la proporción del área mínima destinada a la conservación de la vegetación nativa existente (Ley 99 de 1993 - Art. 31 numeral 31). Por otra parte, la subzona al sur del Aeropuerto de Guaymaral presenta en la actualidad alta proporción de usos agrícolas, a pesar de la existencia de usos institucionales y recreativos aislados.

Las dos zonas presentan asimismo diferencias en cuanto a su relación ecosistémica; en tanto que la subzona norte no presenta relación directa con la propuesta de conectividad de los ecosistemas Cerros Orientales - Río Bogotá, por su colindancia con áreas ya intervenidas; la subzona sur juega un papel fundamental en la conformación de la zona de reserva y la conectividad de la misma hacia el occidente con el valle del río.

En esta medida, no se encontró consistente la recomendación del Panel de darle la misma categoría de manejo a las dos subzonas. Con base en las anteriores consideraciones, el Ministerio determina ajustar la propuesta del Panel de Expertos en dos sentidos: por una parte, mantener el carácter rural de la subzona sur, concordante con la categoría de los suelos que la conforman, los cuales presentan altas posibilidades para la producción agrícola y no presentan en la actualidad procesos intensivos de deterioro que justifiquen una categoría de “distrito de conservación de suelos”, de acuerdo con lo establecido para la misma en los Artículos 324 a 326 del Decreto 2811 de 1974.

El Ministerio encontró asimismo que existe una categoría en el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de septiembre de 1999 Área Rural Especial, que concilia tanto los objetivos previstos por el Panel de Expertos para la zona, como sus características actuales de uso, las cuales se consideran compatibles con estos objetivos y con la función general de la zona norte.

Por otra parte, permitir usos urbanos de baja densidad en la subzona norte, la cual ha perdido su vocación agrícola, y constituye una opción para atender parcialmente la demanda por usos urbanos, dentro de los controles, condiciones y limitaciones que esta categoría permite.

- En relación con la Zona 5, “Franja de vivienda al oeste del bosque”, y una vez revisadas las características de uso y manejo asignadas a las zonas colindantes, rural y de reserva forestal, así como a las características actuales de la misma, este Ministerio considera que esta franja debe tener un régimen coherente con las características y objetivos previstos para las zonas antes citadas, de forma tal que no se contradigan los fines de conservación de dichas áreas protegidas. Por esta razón se estima conveniente darle a esta franja la misma categoría rural que a la subzona sur relacionada en el considerando anterior, y de la cual forma parte integrante, teniendo en cuenta que presenta los mejores suelos de la Sabana para actividades agrícolas. Por consiguiente, este Ministerio considera necesario apartarse de la recomendación del Panel, en el sentido expuesto anteriormente.
- En relación con la Zona 6, “Zona de urbanización”, este Ministerio estableció que la misma corresponde a parte del área de expansión urbana propuesta por el Distrito

Capital y aceptada por la CAR durante el proceso de concertación, por cuanto, por su ubicación colindante con el perímetro urbano y con el corredor de la autopista, por la factibilidad de conexión a las redes de infraestructura y por el nivel de intervención actual, presenta las mejores condiciones para la incorporación al desarrollo urbano. Por lo anterior, acoge la recomendación del Panel de Expertos en el sentido de definirla como Área de Expansión Urbana.

- En relación con la Zona 7, “Área de densificación”, este Ministerio estableció que la misma corresponde a tres tipos de áreas; por una parte, a sectores dentro del área colindante con el corredor de la autopista norte y el perímetro urbano actual (Zona 6 - “Urbanización”) para la cual el Panel recomienda la expansión urbana, y por otra parte, a desarrollos aislados, en su mayoría institucionales y recreativos, adelantados en diversas subzonas, con base en las normas vigentes y, finalmente, al sector occidental del Desarrollo San Simón. Con base en los considerandos anteriores, el Ministerio acoge la propuesta de permitir la densificación de los sectores que forman parte de las Áreas de Expansión urbana, en concordancia con las normas que se asignen a las mismas; mantener los desarrollos institucionales y recreativos aislados con sus características actuales, por considerar que, dado que presentan en su mayoría bajos índices de ocupación y construcción, y prestan un importante servicio como equipamiento de la ciudad, son compatibles con los usos previstos para la zona, y mantener la norma vigente en la totalidad del Sector San Simón, en concordancia con lo determinado para la subzona sur de la Zona 4.

Que con las áreas de expansión del sur y suroccidente del Distrito Capital previamente aprobadas mediante Resolución 1153 de 1999 del Ministerio del Medio Ambiente, a las cuales se suman las que se aprueban mediante la presente Resolución, y teniendo en cuenta la consideración del Panel de Expertos en el sentido de

“...que el Distrito debería adelantar con prioridad una política sistemática para canalizar inversiones y estímulos a la redensificación de importantes sectores subocupados a mal utilizados desde el punto de vista urbano. Allí sería posible localizar vivienda para un tercio de la población nueva, a costos ambientales, económicos y sociales menores que los que demandan los planes de expansión.”

el Ministerio del Medio Ambiente considera que la administración de Santa Fe de Bogotá D.C. se encuentra en capacidad de atender la demanda de vivienda y de otros usos urbanos, en el corto y mediano plazo.

Que este Ministerio, en concordancia con lo expresado por el Distrito Capital y la CAR, estima que la demanda futura de vivienda deberá ser atendida en forma regional, y las correspondientes determinaciones no pueden aplazarse hasta el año 2010. En este sentido, el Panel de Expertos ha indicado “...la iniciación inmediata de un proceso que lleve

hacia la planificación y ordenamiento regional del territorio es imperativa. La concertación del Distrito Capital con los municipios no se puede postergar...”. Y ha agregado: “...El proceso de recuperación y protección ecológica y la búsqueda de mecanismos apropiados para lograrlo debe iniciarse de inmediato, aunque la urbanización de la zona no se inicie ahora mismo”.

Que de conformidad con lo expuesto, y para ejercer la función de decidir en relación con los asuntos no acordados en el proceso de concertación del POT del Distrito Capital, el Ministerio debe considerar, porque la ley así lo dispone, las características especiales del área que está en juego, las cuales han sido señaladas expresamente por el legislador, esto es, que esa zona norte sobre la cual no hubo acuerdo, es parte importante de la Sabana de Bogotá, considerada por la Ley 99 de 1993 en su Artículo 61 como un ecosistema de interés nacional cuya destinación prioritaria debe ser la agrícola y forestal.

Que según lo previsto en el parágrafo 6º. del Artículo 1º. de la ley 507 de 1999, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente decidir sobre los aspectos no concertados entre la CAR y el Distrito Capital.

Que de acuerdo con lo anterior y con los elementos de juicio expuestos en los anteriores considerados, el Ministerio del Medio Ambiente adoptará mediante la presente providencia la decisión correspondiente en el tema de la expansión del borde norte y noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- La definición de las áreas correspondientes a los denominados bordes norte y noroccidental de Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital, cuya decisión fue diferida mediante la Resolución No. 1153 del 15 de diciembre de 1999, serán incorporadas en el proyecto de Acuerdo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D.C., en la forma como a continuación se enuncia, y de conformidad con el plano indicativo que hace parte integrante de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Recibirán tratamiento de Áreas de Expansión Urbana (AEU), las siguientes:

1. Área de Expansión Urbana 1 (AEU-1): Es el área comprendida entre el perímetro urbano actual (al norte) y la futura Avenida El Jardín (costado sur exclusivamente), y

entre la Avenida Séptima (costado occidental exclusivamente) y la futura Avenida Low Murtra (costado oriental exclusivamente).

2. Área de Expansión Urbana 2 (AEU-2): El área comprendida entre el Aeropuerto Guaymaral (inclusive) y la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), al occidente del sector de San Simón.

Parágrafo primero.- El Área de Expansión Urbana AEU-1 podrá ser desarrollada de conformidad con lo establecido para el efecto en el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de septiembre de 1999 elaborado por el Distrito Capital.

Parágrafo segundo.- El Área de Expansión Urbana AEU-2 se deberá desarrollar con “Densidad Restringida” de máximo 8 viviendas por hectárea útil, de acuerdo con lo establecido para el efecto en el literal b.) numeral 6 del Artículo 285 del proyecto de POT de septiembre de 1999. Las características específicas de desarrollo en usos urbanos del Área AEU-2 deberán ser, en todo caso, acordes con las que se determinen para el Aeropuerto Guaymaral y su zona de influencia, así como con el plan de manejo ambiental del área de manejo especial del río Bogotá.

Parágrafo tercero.- De conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997, el desarrollo de las referidas áreas de expansión urbana estará condicionado a la formulación de los correspondientes planes parciales y a la aprobación de los mismos por parte de la autoridad ambiental. Dichos planes deberán estar articulados con los planes de manejo ambiental que se formulen para los elementos del sistema de áreas protegidas. En todos los casos se deberá garantizar la función ecológica de la propiedad, de modo que se dé prioridad a la preservación y conectividad de los sistemas hídricos y corredores biológicos. Asimismo se deberá garantizar el abastecimiento de agua para la nueva población y la articulación de los Planes Parciales con los programas de saneamiento básico (conducción y tratamiento de aguas residuales y disposición de residuos sólidos) de modo que se garantice la mitigación de los impactos que por este concepto genere la expansión.

ARTÍCULO TERCERO.- Recibirán tratamiento de Áreas Rurales (AR), las siguientes:

1. Área Rural 1 (AR-1), la comprendida entre la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) y la zona de preservación y manejo ambiental del río Bogotá. A esta área se le asigna la categoría de manejo de “Área Rural de Alta Capacidad”, categoría ésta establecida en el proyecto de POT de septiembre de 1999, Artículos 534 y 536.
2. Área Rural 2 (AR-2), la comprendida entre la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) y la Zona de Reserva Forestal Regional del Norte. A esta área se le asigna la

categoría de manejo de “Área Rural de Manejo especial”, categoría ésta definida en el proyecto de POT de septiembre de 1999, Artículos 534 y 540.

ARTÍCULO CUARTO.- En concordancia con lo acordado en la Resolución 1869 de 1999, en relación con la Estructura Ecológica Principal, recibirán tratamiento de Áreas Protegidas (AP), las siguientes:

1. La Ronda Hidráulica y la Zona de Manejo Ambiental del Río Bogotá y de los elementos del sistema hídrico (AP-1) conectantes con la Reserva Forestal Regional del Norte prevista en el numeral siguiente.
2. La Reserva Forestal Regional del Norte de que trata el ARTÍCULO QUINTO de la presente Resolución, correspondiente a la franja conectante de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá con el sistema valle aluvial del río Bogotá - Humedal La Conejera, con un ancho mínimo de 800 metros, en sus puntos más estrechos (AP-2).
3. Los Parques Ecológicos Distritales de Humedales, correspondientes a los que se deberán desarrollar alrededor de los humedales ubicados en las zonas de las que trata la presente Resolución (AP-3).

Parágrafo primero.- El régimen de usos y manejo para la Ronda Hidráulica y la Zona de Manejo Ambiental del Río Bogotá y los Parques Ecológicos Distritales de Humedales serán aquellos previstos para cada una de estas categorías en el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, de acuerdo con lo concertado entre el Distrito Capital y la CAR, recogido en la parte correspondiente a Estructura Ecológica Principal de la Resolución No. 1869 de 1999 y lo decidido sobre el mismo particular por el Ministerio del Medio Ambiente en la Resolución No. 1153 de 1999.

Parágrafo segundo.- Los Planes de Manejo Ambiental de las áreas protegidas de que trata el presente Artículo deberán ser adoptados, con la participación de la CAR y el Distrito, dentro del año siguiente a la adopción del POT por parte del Concejo Distrital.

ARTÍCULO QUINTO.- La Zona 3 “Franja de conexión, restauración y protección” de que tratan los considerandos de la presente Resolución, deberá ser declarada por la autoridad ambiental competente como Área de Reserva Forestal Regional del Norte, dada su importancia ecológica para la región. A pesar de lo anterior y teniendo en cuenta que dicha franja constituye además un elemento fundamental para la ciudad de Bogotá, la definición de sus usos, delimitación, así como el plan de manejo para esta área, deberá ser concertado entre la CAR y la autoridad ambiental distrital.

Parágrafo primero.- En todo caso, la concertación sobre el régimen de usos y el plan de manejo del Área de Reserva Forestal Regional del Norte, deberá garantizar su carácter conectante entre los ecosistemas de los Cerros Orientales y el Valle Aluvial del Río Bogotá, así como su conformación como área cuyo objetivo principal es el mantenimiento y/o recuperación de la cobertura vegetal protectora.

Parágrafo segundo.- En razón de su ubicación, el plan de manejo ambiental de esta área de reserva deberá prever los casos en que se requiera ejecutar proyectos significativos en las zonas aledañas, relacionados con la dinámica de ajustes en usos e intensidades de los usos del suelo, proyectos en materia de transporte masivo, infraestructura y expansión de servicios públicos o macroproyectos de infraestructura regional, siempre y cuando los mismos no interfieran con la función específica protectora que debe mantener esta zona.

Parágrafo tercero.- Con base en lo establecido en el Artículo 17 de la Resolución 1869 de 1999, el Área de Reserva Forestal Regional del Norte prevista en el presente Artículo, hará parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, para efectos de planificación e inversión, a excepción del régimen de usos, el cual se definirá de conformidad con lo aquí dispuesto.

Parágrafo cuarto.- Deberá mantenerse el uso institucional de los desarrollos existentes actualmente en esta área, garantizándose la función ecológica de la propiedad de modo que se dé prioridad a la preservación del suelo, la vegetación protectora, continuidad de los sistemas hídricos y corredores biológicos.

ARTÍCULO SEXTO.- Deberá mantenerse el uso institucional de los desarrollos existentes actualmente en las zonas objeto de la presente resolución, en cualquiera de las categorías antes definidas, promoviendo la restauración forestal y garantizando la continuidad de los sistemas hídricos de las zonas, de forma que se cumpla el precepto constitucional de la función ecológica de la propiedad.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- En relación con las áreas urbanas “Corredor Autopista Norte” y “Sector San Simón”, el Ministerio del Medio Ambiente dispone que se mantenga la categoría de uso y manejo vigente para la misma, garantizándose en todo caso la función ecológica de la propiedad, de modo que se dé prioridad a la preservación y conectividad de los sistemas hídricos y corredores biológicos. En el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la franja de conexión ambiental (AP- 2) se deberá propiciar la conformación de áreas verdes y la preservación de la conectividad de las Reservas Forestales del Norte y de los Cerros Orientales.

ARTÍCULO OCTAVO.- Con el fin de estructurar la zona objeto de esta Resolución y conectarla con el área urbana principal y con la región, garantizando los objetivos ambientales

establecidos para cada uno de los sectores que la conforman, el Distrito Capital deberá ajustar los planes maestros de infraestructura vial arterial y de servicios públicos, con base en las determinantes establecidas en la presente Resolución.

ARTÍCULO NOVENO.- Todas y cada una de las decisiones establecidas en la presente providencia deberán ser incorporadas en el articulado, la cartografía y demás documentos que formen parte del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, D.C.

ARTÍCULO DÉCIMO.- El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, D.C., deberá publicar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, el encabezado y la parte resolutive de la presente providencia en un diario de amplia circulación, y deberá allegar a este Ministerio copia de la misma.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- Notificar la presente decisión al Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C. y al Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- Contra la presente Resolución procede el recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a su notificación.

ARTÍCULO DECIMO TERCERO.- La presente Resolución rige a partir de su publicación.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

FDO. JUAN MAYR MALDONADO
Ministro del Medio Ambiente

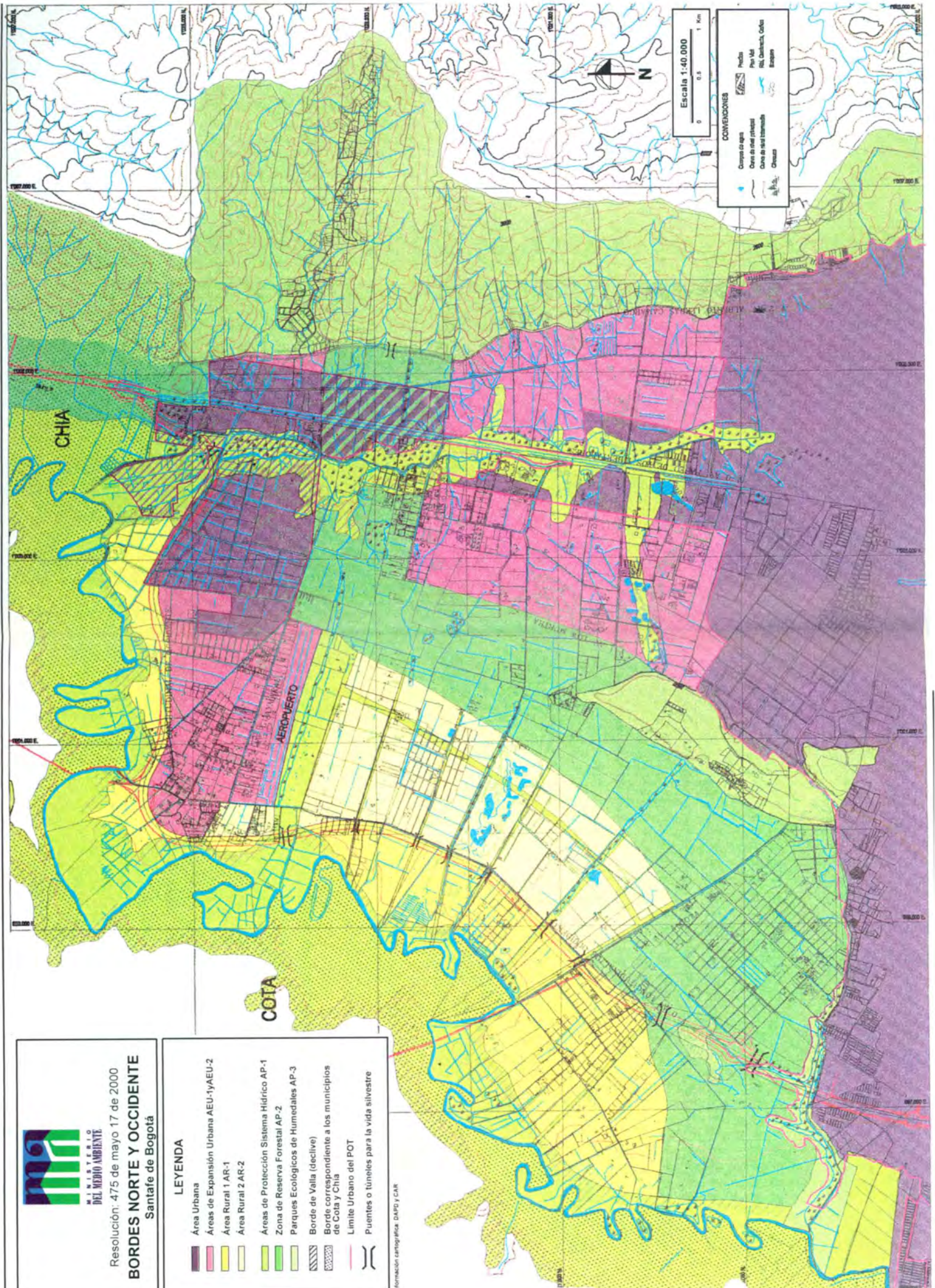


Resolución: 475 de mayo 17 de 2000
BORDES NORTE Y OCCIDENTE
 Santafé de Bogotá

LEYENDA

- Área Urbana
- Áreas de Expansión Urbana AEU-1/AEU-2
- Área Rural 1 AR-1
- Área Rural 2 AR-2
- Áreas de Protección Sistema Hídrico AP-1
- Zona de Reserva Forestal AP-2
- Parques Ecológicos de Humedales AP-3
- Borde de Valla (declive)
- Borde correspondiente a los municipios de Cota y Chía
- Límite Urbano del POT
- Puentes o túneles para la vida silvestre

Información cartográfica: DAPO y CAE



**RESOLUCIÓN 621 DE 2000
JUNIO 28 DE 2000**

“POR LA CUAL SE RESUELVEN UNOS RECURSOS DE REPOSICIÓN”

EL MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE

En desarrollo de lo establecido en el título II del Código Contencioso
Administrativo y,

CONSIDERANDO:

Que mediante la Resolución No. 305 del 8 de marzo de 1999, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, objetó el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D.C.

Que el Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el día 17 de marzo de 1999, interpuso recurso de apelación contra la citada Resolución.

Que mediante la Resolución No. 0583 del 23 de julio de 1999, el Ministerio del Medio Ambiente resolvió el recurso de apelación citado, confirmando parcialmente las objeciones contenidas en la Resolución No. 305 del 08 de marzo de 1999 emanada de la CAR, requirió al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, para que ajustara el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial en atención a lo consignado en su parte considerativa.

Que el 17 de septiembre de 1999, el Distrito Capital hizo entrega de una nueva versión del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR.

Que el día 2 de noviembre de 1999, el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital -DAPD-, delegada para esos efectos por el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C., suscribieron la correspondiente Acta de Concertación.

Que mediante la Resolución No. 1869 del 2 de noviembre de 1999, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- declaró concluido el proceso de concertación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, D.C.

Que mediante la Resolución aludida, la CAR declaró no concertado el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, D.C., en los siguientes puntos: expansión urbana, perímetro urbano respecto al corredor de la Autopista Norte y clasificación del suelo para determinadas áreas de protección: humedales y rondas de ríos.

Que en relación con el perímetro urbano respecto del corredor de la Autopista Norte; y, clasificación del suelo para determinadas áreas de protección: humedales y rondas de ríos, el Ministerio del Medio Ambiente mediante la Resolución No. 1153 del 15 de diciembre de 1999 adoptó las decisiones correspondientes.

Que en relación con la expansión del borde norte y noroccidental, este Ministerio teniendo en cuenta que no hubo concertación entre la CAR y el Distrito, además de la complejidad técnica del tema para resolver en el corto tiempo, considerando de igual forma los objetivos y funciones que le estableció la Ley 99 de 1993, y con el fin de contar con los elementos de juicio suficientes y necesarios para tomar una decisión que consultara el interés general, el medio ambiente y los recursos naturales dentro de los principios que rigen la función administrativa, solicitó al Panel de Expertos conformado para hacer observaciones sobre el ordenamiento territorial de la región, que le proporcionara recomendaciones respecto del tema de la expansión de la zona norte, de tal manera que estimó pertinente diferir la decisión sobre ese aspecto hasta el 1 de abril de 2000.

Que mediante la Resolución No. 0327 del 31 de marzo de 2000, este Ministerio prorrogó el plazo contemplado en la Resolución No. 1153 de 1999 para tomar la decisión sobre el tema de la expansión del borde norte y nor-occidental del POT de Santa Fe de Bogotá, por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de ejecutoria de la citada providencia, por cuanto el Panel de Expertos presentó sus conclusiones al respecto el día 28 de marzo de los corrientes, de tal forma que se requería de un nuevo término para analizar y valorar las citadas recomendaciones, a fin de adoptar una decisión acertada sobre el tema en cuestión.

Que mediante Resolución No. 0475 de mayo 17 de 2000 el Ministerio del Medio Ambiente, adoptó decisiones sobre las áreas borde norte y noroccidental del Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, con base en lo dispuesto en el parágrafo 6o. del Artículo 1o. de la Ley 507 de 1999.

Que dicha providencia fue notificada personalmente a los representantes legales de Dis-

trito Capital de Santa Fe de Bogotá y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, dentro del término previsto por la reglamentación vigente.

Que los doctores ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO, en su calidad de Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá y DIEGO BRAVO BORDA, en su calidad de Director General y Representante Legal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, interpusieron recurso de reposición con fecha mayo 25 de 2000, dentro del término de Ley, contra la Resolución No. 0475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente.

Que para efectos de dar claridad a la presente Resolución, este Ministerio abordará en primera instancia los argumentos jurídicos planteados por los recurrentes y en segundo lugar examinará los argumentos técnicos por ellos esbozados.

ARGUMENTOS JURÍDICOS DEL DISTRITO CAPITAL Y DE LA CAR

Argumentos jurídicos del Distrito Capital

Que los argumentos jurídicos del Distrito Capital en relación con el recurso de reposición interpuesto, se concretan en:

Falta de competencia del Ministerio en razón de la oportunidad

Sobre el particular, el Distrito alega que el Ministerio del Medio Ambiente disponía sólo de 30 días para adoptar la decisión (Artículo 10. parágrafo 6o. Ley 507/97) y que este término corrió desde el 3 de noviembre de 1999 y venció el 16 de diciembre del mismo año; y que sólo hasta el 22 de diciembre de 1999 se expidió la Resolución 1153 de 1999 mediante la cual se decidieron algunos puntos de desacuerdo quedando pendiente lo relativo a la expansión urbana del Sector Norte (borde norte y noroccidental), la cual se ordenó diferir hasta abril 1 de 2000. Posteriormente mediante Resolución 0327 de 2000 este Ministerio nuevamente prorrogó el término para decidir por 30 días adicionales y la decisión final se produjo 5 meses por fuera del término establecido por la Ley.

En consideración de lo anterior, alega el Distrito Capital, que la decisión tardía del Ministerio no produjo efecto alguno, porque cuando se pronunció, ya había perdido competencia para decidir sobre la materia. En consecuencia, a partir del 18 de Diciembre de 1999 y por obra de la figura del silencio administrativo positivo, ya había nacido a la vida jurídica un acto administrativo ficto o presunto, que resolvía a favor de la propuesta del Distrito Capital los puntos no concertados con la CAR (Artículo 10. parágrafo 6o. Ley 507/97).

Si bien es cierto que mediante sentencia C-431/2000 la Corte Constitucional declaró inexecutable el inciso en cuestión, para entonces el silencio administrativo positivo ya se había configurado y las sentencias que profiera la Corte tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario y la sentencia en cuestión nada dijo acerca de sus efectos. Por lo tanto, las resoluciones 1153 de 1999 y la 0475 de 2000 carecen de eficacia jurídica.

De otra parte, continúa argumentando el Distrito Capital, si se piensa que la protocolización era condición necesaria para su eficacia (del silencio administrativo) el Consejo de Estado ha dicho que esa protocolización no es más que “un mero trámite encaminado a darle forma a la resolución tácita para que quien pretenda hacer valer sus consecuencias pueda acreditarlo..” (Sentencia del 20 de febrero de 1998, sección tercera, Exp. 8993 Dr. Hoyos Duque).

Falta de competencia del Ministerio en razón de la materia

Sobre el particular alega el Distrito Capital en su impugnación, que ninguna de las disposiciones citadas en el encabezamiento de la Resolución 0475 de 2000 le otorgaba competencia necesaria para adoptar la decisión que adoptó, en consecuencia hace una relación de las mismas con sus contenidos, concluyendo que la única norma que le da competencia al Ministerio en la materia, es la ya citada Ley 507 de 1999 en su parágrafo 6o. del Artículo 1o., pero insiste en señalar que esta facultad está limitada en la materia a los asuntos no concertados.

Expone que el Ministerio del Medio Ambiente se pronunció sobre varios puntos que habían sido materia de concertación entre la CAR y el Distrito Capital, extralimitación que empezó con la expedición de la Resolución 1153 de 1999 pronunciándose sobre aspectos que habían sido objeto de concertación entre la CAR y el Distrito Capital y terminó en la Resolución 0475 de 2000 cuando modificó la Estructura Ecológica Principal y la clasificación del suelo, aspectos sobre los que no podía pronunciarse.

Es así como el Ministerio del Medio Ambiente en el Artículo 4o. de la Resolución impugnada decidió que recibirían tratamiento de áreas protegidas la ronda hidráulica y la zona de manejo especial del río Bogotá, así como la Reserva Forestal Regional del Norte y los Parques Ecológicos Distritales de Humedales. La extralimitación de competencias en este caso se concreta en la orden de crear un Área de Reserva Forestal Regional no acordada entre el Distrito Capital y la CAR y que no estaba prevista en el Plan de Ordenamiento Territorial presentado al Ministerio. En consecuencia, la decisión del Ministerio en este sentido está ordenando que se modifiquen puntos que fueron acordados en el proceso de concertación Distrito Capital-CAR.

Así mismo, la competencia del Ministerio del Medio Ambiente no puede extenderse a la reglamentación de los usos del suelo; en este caso el Ministerio se está abrogando la competencia de los municipios y distritos en materia de reglamentación de los usos del suelo, al decidir que:

- El área de expansión urbana AEU-2 deberá desarrollarse con una densidad restringida de máximo 8 viviendas por hectárea útil. El Ministerio del Medio Ambiente carece de competencia para determinar densidades de vivienda en áreas de expansión; la única competencia en esta materia es para las áreas rurales suburbanas y está en cabeza de las CAR.
- En el Artículo 3o. de la resolución impugnada, el Ministerio establece dos áreas rurales, a saber: área rural de alta capacidad AR-1 y área rural de manejo especial AR-2. Si bien es cierto que el proyecto del POT contiene estas categorías rurales, la propuesta del Distrito Capital es que esta área sea de expansión urbana y el Ministerio del Medio Ambiente decide que sean rurales atribuyéndose además la facultad de zonificar el territorio, es decir, a qué clase de suelo rural corresponden.
- En el Artículo 5o., el Ministerio procede a establecer la franja de conexión, restauración y protección, ordenándole a la CAR su creación. El Ministerio del Medio Ambiente no tiene por qué ordenarle a la CAR la creación de esta reserva, esta facultad es propia de las CAR, en consecuencia el Ministerio está excediendo la órbita de sus competencias al ordenarle la creación de dicha área a la CAR. Nuevamente en este caso el MMA está haciendo la zonificación del territorio distrital.
- En el Artículo 6 se dispone que se podrá mantener el uso institucional de los desarrollos actualmente existentes en las áreas zonificadas por el Ministerio y en relación con los otros usos se señala que su compatibilidad se determinará cuando se elabore el respectivo Plan de Manejo Ambiental. Sobre el particular aclara el Distrito que de acuerdo con la propuesta de POT, los Planes de Manejo Ambiental solo se desarrollarán para las áreas de la Estructura Ecológica Principal según lo acordado entre la CAR y el Distrito Capital; para las áreas rurales y las áreas de expansión no hay que desarrollar Plan de Manejo Ambiental.

Argumentos jurídicos de la CAR

Que los argumentos jurídicos de la CAR en relación con el recurso de reposición interpuesto, se concretan en:

Legalidad o el ajuste a derecho de las disposiciones de la resolución acusada.

Este argumento se centra en la legalidad de las disposiciones de la resolución acusada; sobre el particular la CAR manifiesta en términos generales lo siguiente:

Jurídicamente toda la Resolución 0475 del 17 de mayo de 2000 es violatoria del párrafo 6o. del Artículo 1o. de la Ley 507 de 1999, porque según esta norma el Ministerio del Medio Ambiente debía decidir sobre los puntos en desacuerdo y en la Resolución impugnada en ninguna parte entra a dirimir los desacuerdos relacionados con la inconveniencia de promover una expansión indefinida hacia la periferia, ni con la necesidad de expansión en la zona norte, que a su vez están relacionadas con la demanda efectiva de vivienda de una parte y de otra con la prevalencia de las normas que disponen defender los valores ambientales y los usos agropecuarios y forestales de la Sabana.

La parte resolutive también es violatoria del Artículo 32 de la Ley 388 de 1997, porque esta norma establece que la determinación de las áreas de expansión urbana se ajustarán a previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación de infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, y áreas libres entre otros.

Es violatoria del Artículo 10 *Ibídem* que establece que los POT deben tener como determinantes que constituyen normas de mayor jerarquía las directrices, normas y reglamentos expedidos por las entidades del SINA en los aspectos relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, recursos naturales y la prevención de amenaza y riesgos naturales.

Es violatoria del Artículo 6o., el cual contempla que el ordenamiento territorial se debe hacer tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales y debe incorporar instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial para que se optimicen los recursos naturales para el logro de una vida digna actual y futura.

Es violatorio del Artículo 31 y paragrafo 2o. del Artículo 12 de la Ley en cita que establece que en ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor al denominado perímetro de servicios públicos o sanitario.

Los Artículos 2o. y 7o. de la Resolución impugnada no tienen en cuenta las determinantes ambientales fijadas por la CAR para los POT contenidas en los Artículos 5o. y 7o. del Acuerdo 16 de 1998.

El Artículo 7o. califica como áreas urbanas el corredor de la Autopista Norte y el Sector de San Simón y dispone que se mantenga la categoría de uso y manejo vigente para la misma.

Esta disposición es violatoria del paragrafo 2o. Artículo 12 Ley 388 de 1997 que establece que en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el Artículo 367 de la Constitución

Política, y a fin de evitar que puedan haber zonas urbanas sin cobertura de servicios públicos, en adelante el perímetro urbano no podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios. También, del Artículo 31 inciso 2o. Ibídem, el cual dispone que las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario.

Lo anterior porque ni el Ministerio del Medio Ambiente, ni el Concejo Distrital pueden modificar el perímetro urbano sin que se modifique el perímetro de servicios.

Con la expresión “dispone que se mantenga la categoría de uso y manejo vigente para las mismas...” el MMA está apoyando decisiones adoptadas tanto por el Concejo Distrital como por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital que tienen vicios de ilegalidad y no se ajustan a derecho.

La CAR estima que es el momento de resolver una serie de inconsistencias jurídicas existentes tiempo atrás y persistir en la calificación jurídica general dada a esta zona por el Acuerdo 6 de 1990, que fue la de suburbana, con uso prioritario agrícola, hasta tanto no fueran incorporados como urbanos, cumpliendo todos los requisitos y condiciones establecidos en las normas legales y distritales.

Estima la CAR que el Ministerio del Medio Ambiente en la Resolución 1153 de 1999 se basó en un error involuntario en que habría incurrido al proferir la Resolución No. 1869 de 1999 en la cual al referirse al perímetro urbano de la Autopista Norte y Zona Norte se expresó diciendo: “En este contexto la CAR plantea el mantenimiento de esta área dentro del perímetro urbano en los siguientes términos...”, cuando lo que quiso decir fue: “el no mantenimiento dentro del perímetro urbano...”.

Para revisar el ajuste a derecho de estas áreas urbanas de la zona norte, la CAR propone la siguiente diferenciación, de acuerdo con la naturaleza jurídica de los actos y trámites que las han calificado como urbanas:

1. El corredor vial de la Autopista Norte y sector de San Simón (H. San Simón, H. San Sebastián, P. Encenillal y P. Chircal que conforman la hacienda El Bosque), que fue objeto de concertación para incorporación como urbano.
2. Sectores del Club Campestre Guaymaral, cerros de Torca y El Jardín (sólo tienen resoluciones de aprobación de planos de localización expedidas por DAPD en 1989).
3. Otros sectores parcialmente edificados sin haber cumplido los trámites legales y reglamentarios (Floresta de La Sabana o parte del sector de Guaymaral colindante con el aeropuerto).

Todos los acuerdos, decretos o resoluciones distritales que disponen la incorporación para usos urbanos de terrenos ubicados en la zona norte del D.C. son violatorios de los siguientes Artículos del Decreto 1333 de 1986 Código de Régimen Municipal:

Artículo 54; porque esta norma dice que no podrá extenderse el perímetro urbano de manera tal que incorpore dentro del área por él determinada, suelos que según el Codazzi pertenezcan a las clases agrológicas I, II y III, ni aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que son necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

Artículo 55, que dice que las áreas urbanas sólo podrán ampliarse utilizando los suelos indicados en el Artículo anterior, cuando se requiera en razón de necesidades de la expansión urbana, siempre que se hubieren agotado los previstos para tal fin en el respectivo Plan de Desarrollo y no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición. Esta ampliación deberá fundamentarse en un estudio complementario del Plan Integral de desarrollo, y no podrá entrar en vigencia sin el concepto favorable del Codazzi, de los organismos planificadores departamentales y las CAR.

La situación de cada una de las áreas anteriormente enunciadas es la siguiente:

1. CORREDOR VIAL DE LA AUTOPISTA: El Acuerdo 6 de 1990 prevé que el uso de los terrenos de las áreas suburbanas es agrícola mientras no sean incorporados como área urbanas mediante la definición de su desarrollo en usos urbanos con arreglo al mismo acuerdo.

Mediante Decreto 549 de 1994 el Alcalde asignó normas específicas a los predios del área suburbana de vía de acceso al Distrito Capital, Autopista del Norte, sin cumplir con las disposiciones del Acuerdo 6 de 1990. Para incorporar dichas zonas para usos urbanos debía en primer lugar delimitar con precisión la franja a lo largo de la autopista, contando para ello con la aprobación previa de la Junta Distrital de Planeación y con concepto técnico favorable de la Empresa de Servicios Públicos sobre la posibilidad de instalación de servicios públicos. Además debía cumplir con el trámite de definición del desarrollo del sector para el desenvolvimiento de usos urbanos que implicaba entre otros requisitos: verificar que no estuvieran prohibidos los usos urbanos por Ley o acuerdo distrital o que por excepción en estos terrenos estuvieran permitidos sólo usos agrícolas, mineros o de industria extractiva. El Alcalde no dio cumplimiento a los Artículos transcritos del Decreto Ley 1333 de 1986 y por lo tanto el Decreto 594 de 1994 presenta vicios de ilegalidad.

Posteriormente mediante Acuerdo 31 de 1997 por el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Físico del Borde Norte y Noroccidental, se asignó nueva normativa urbanística al corredor de la Autopista Norte, pero continuó calificándolo como suburbano (Artículo

16). Con base en este Decreto se expidió el Decreto 271 de 1997, el cual es violatorio del Decreto Ley 1333 de 1986 y del Artículo 61 de la Ley 99 de 1993. En consecuencia, la norma efectivamente vigente sería el Acuerdo 6 de 1990 que califica el corredor vial de la autopista como suburbano con uso prioritario agrícola, sin perjuicio de aquellas zonas que fueran de conservación ambiental.

2. SECTOR DE SAN SIMÓN: Esta zona fue calificada por el Acuerdo 6 de 1990 como área suburbana de transición, y mediante el Decreto 834 de 1993 se le asignó una vez surtido el trámite de concertación, el tratamiento especial de incorporación.

De acuerdo con el Artículo 480 numeral 13 del Acuerdo 6 de 1990, los terrenos ubicados en la zona suburbana de transición no podían ser objeto de trámites de incorporación para usos urbanos, sin la existencia previa de un plan de ordenamiento físico. El Decreto 318 de 1992 que había adoptado dicho Plan estaba viciado de nulidad por haber sido expedido una vez vencidas las facultades *pro tempore* conferidas por el Acuerdo 6 de 1990 al alcalde para tal fin.

Técnicamente mal podría calificarse de urbano un terreno ubicado en el extremo del territorio suburbano del distrito, que no estaba dentro del perímetro de servicios públicos, no tenía servicios públicos por parte de las empresas de servicios públicos y se permitía una densidad máxima de 4 viviendas por hectárea neta con autoprovisión de acueducto, alcantarillado y aseo. Todas las parcelaciones, loteos, conjuntos habitacionales o condominios para cuyo desarrollo o construcción no se haya tenido licencia ambiental de la CAR son ilegales según lo establecido en el Decreto 1753 de 1994, Artículos 10, 12 y 19.

3. SECTORES CLUB CAMPESTRE GUAYMARAL, CERROS TORCA Y EL JARDÍN: Mediante la Resolución 235 de 1989 expedida por el DAPD fue aprobado el plano de localización de la agrupación Bosques de Torca, la cual dispuso que la zonificación de la agrupación era zona de reserva ambiental cerros orientales y dispuso como norma una densidad de una vivienda por cada 3 hectáreas, para un total de 40 viviendas. Se permitía como uso principal el forestal y como uso restringido la vivienda unifamiliar. Indicaba que era un predio por fuera del perímetro de servicios de autoabastecimiento que debía dotarse por su cuenta de servicios.

Mediante la Resolución 238 de 1989 se aprobó el plano de localización del Club Campes- tre Guaymaral. La zonificación correspondía a área de actividad agrológica I y II y zona de ronda de río, y como uso principal se asignó el de club recreativo con una intensidad de ocupación del 6% del área útil, y se dijo que era un predio fuera del perímetro urbano.

Mediante la Resolución 312 de 1989 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se reglamentó la parcelación El Jardín; esta área en esa fecha estaba zonificada

por el Acuerdo 7/79 como área de actividad agrológica I y II, y contaba con un plano de loteo de mayo 13 de 1958. El desarrollo carecía de reglamentación y presentaba algunos usos que el Acuerdo 7 de 1979 no consideraba como permitidos y se registraban subdivisiones que modificaban la densidad. Esta parcelación fue legalizada atendiendo lo dispuesto en el Acuerdo 1 de 1986 y se le autorizó como uso principal el de vivienda con una densidad máxima de 3 viviendas por lote mayor o igual a una hectárea y un índice de ocupación máxima de 0,15. Los usos complementarios asignados fueron los recreacionales, huertas, invernaderos, dependencias agrícolas y vivienda para cuidandero.

De ninguna de estas 3 resoluciones se puede deducir la asignación del área a usos urbanos o la modificación del perímetro urbano. Se trata de vivienda de baja densidad autorizada en zonas agrológicas o de reserva ambiental, con autoprovisión de servicios públicos. Adicionalmente debían tener licencia ambiental de la CAR.

Todas las demás construcciones existentes en el sector no cuentan con licencia y menos aún con Decreto que autorice la incorporación en usos urbanos.

El Ministerio del Medio Ambiente debe analizar lo anterior y proceder a modificar la calificación jurídica de los terrenos que hacen parte del corredor de la Autopista Norte y el sector de San Simón, en relación directa con lo dispuesto sobre el particular en la Resolución 1153/99 que establecía la posibilidad de incorporar alguna modificación en el régimen normativo vigente para estas áreas cuando se efectuara el análisis general de la expansión norte.

El Ministerio del Medio Ambiente en este aspecto no fue consecuente con su planteamiento de la Resolución 1153 de 1999 y, además, desconoció la recomendación del Panel de Expertos de cambiar el corredor urbano de la Autopista Norte y adelantar las acciones necesarias para impedir su acelerado proceso de ocupación desordenada y deterioro ambiental, más aún cuando de esta zona forma parte el humedal Torca-Guaymaral, la cual se podría declarar como Vía Parque.

En relación con el tema de los derechos adquiridos debe invocarse completo el Artículo 58 de la Constitución Política en el sentido de que el interés privado debe ceder al interés social o público, y que a la propiedad le es inherente una función ecológica. Con base en esto y en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 388 de 1997 lo que se discute no es la titularidad de los terrenos, sino su calificación o clasificación urbanística.

Los Artículos 12 y 31 de la Ley 388 de 1997, son normas expedidas por motivos de interés público, inspiradas directamente en la Constitución Política de manera que un terreno que no está localizado al interior del perímetro de servicios no puede ser considerado urbano, cualquiera haya sido la norma urbanística anterior que se le haya asignado.

Hasta tanto no se otorguen las respectivas licencias urbanísticas y ambientales cuando así lo dispongan las normas legales, no existe un derecho adquirido en materia urbanística y por lo tanto el régimen puede ser modificado por razones de interés público y social.

Con respecto a las edificaciones existentes deberán definirse determinantes ambientales que sirvan de directriz a procedimientos tendientes a resolver su situación jurídica, bajo el objetivo de frenar una urbanización inconveniente, y, en los casos en que ello proceda, aplicar las sanciones y las cargas a los promotores a que haya lugar.

Inconsistencias de orden jurídico y técnico en las disposiciones sobre servicios públicos domiciliarios e infraestructuras viales.

En opinión de la CAR, las disposiciones de la Resolución 0475 de 2000 relativas a servicios públicos domiciliarios e infraestructuras viales se contraponen con el Artículo 311 de la Constitución Política y la Ley 142 de 1994 que establece que la prestación de los servicios públicos es del resorte de la autonomía de los municipios. Adicionalmente considera que no hay claridad en la redacción de los Artículos 8 y parágrafo 3 del Artículo 2 de la citada Resolución.

Finalmente argumenta razones de costo de provisión de servicios y posibilidades de financiación de las obras de infraestructura, las cuales deben ser tenidas en cuenta antes de definir las zonas de expansión.

Argumentos relacionados con los costos que implicará la creación de la Reserva Forestal Regional por la aplicación de la Compensación prevista por la Ley 388/97 y su Decreto reglamentario 151/98.

En relación con la Zona 3, franja de conexión, restauración y protección, la CAR expone argumentos de orden jurídico que se resumen en: a) la improcedencia de declarar en estos momentos áreas de conservación que deban ser objeto de aplicación del Decreto 151 de 1998, reglamentario de la compensación mediante transferencias de derechos de construcción y desarrollo, por considerar que éste es inconstitucional; b) de otra parte argumenta la CAR que dado que esta franja es rural, al Ministerio no compete ordenarle a la CAR ni al DAMA (a propósito del manejo conjunto de esta área), ejecutar tareas que estas entidades puedan o deban ejecutar dentro de su autonomía y de acuerdo con las prioridades que ellas determinen.

CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO EN RELACIÓN CON LOS ARGUMENTOS JURÍDICOS DE LOS RECURRENTES

Falta de competencia en relación con la oportunidad

En cuanto a los argumentos esgrimidos por el Distrito Capital en relación con la falta de competencia del Ministerio del Medio Ambiente en razón de la oportunidad, este Ministerio considera que no hubo extemporaneidad por lo siguiente:

En primer lugar, es preciso puntualizar que el inciso segundo del parágrafo 6 del Artículo 1 de la Ley 507 de 1999, establece un término perentorio de treinta (30) días máximo, en los cuales el Ministerio del Medio Ambiente interviene para decidir sobre los puntos de desacuerdo existentes entre la Corporación Autónoma Regional y el municipio o distrito, plazo éste que para el caso concreto se vencía el día 16 de diciembre del año inmediatamente anterior como bien lo reconoce el recurrente, y el cual fue cumplido cabalmente por este Ministerio, por cuanto el día 15 de diciembre de 1999 expidió la Resolución No. 1153, mediante la cual tomó unas decisiones en relación con el POT de Santa Fe de Bogotá.

Ahora bien, la Ley 507 de 1999 no dispone que dentro del referido término, el Ministerio del Medio Ambiente deba notificar el acto administrativo mediante el cual se adopta la decisión, por lo cual se le dio aplicación a lo que en ese sentido consagra el Código Contencioso Administrativo, de tal forma que la Resolución 1153 del 15 de diciembre de 1999, se notificó el día 22 de diciembre del mismo año, esto es, dentro del término previsto por el Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. Igual situación aconteció con la Resolución No. 0327 del 31 de marzo de 2000, la cual fue notificada el día 7 de abril del año en curso.

De lo anterior se concluye que este Ministerio dio cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 507 de 1999 y en el Código Contencioso Administrativo, en el sentido de notificar los respectivos actos administrativos dentro del término legal previsto, por lo tanto carece de fundamento la afirmación del recurrente en cuanto a este aspecto.

El silencio administrativo positivo

Como lo señala el tratadista Gustavo Penagos en su libro *El Acto Administrativo* (Tomo I, Quinta Edición, 1992, página 173) “*El silencio administrativo, como la misma expresión lo dice, es la abstención de la administración de pronunciarse ante las peticiones de los administrados*” y agrega más adelante: “*De aquí nace la teoría del silencio administrativo, ideada como un medio hábil para evitar que la facilidad de la administración pública determine el agravio o desconocimiento de los derechos del particular y, a la par, la permanencia de situaciones jurídicas inestables y confusas*” (negrillas fuera de texto).

Dicho en otra forma, como lo señala el mismo Profesor Penagos, “En un “Estado de Derecho”, debe entenderse que las peticiones de los administrados, se deben resolver, y no quedar en el silencio negligente de la administración” (negrillas fuera de texto).

Todo lo anterior quiere decir que para que aplique el silencio administrativo no basta con que se venza el término establecido para que la Administración se manifieste respecto de las peticiones de los administrados, y reunir además todos los requisitos previstos en el Código Contencioso Administrativo para que el silencio opere. Ciertamente se requiere adicionalmente de una actitud negligente de la administración de abstenerse de emitir un pronunciamiento, estando obligado a ello en un determinado tiempo. Por supuesto dicha negligencia implica una omisión no justificada.

Es claro que la Ley establece términos perentorios a la Administración para la adopción de decisiones pues deben garantizarse la estabilidad jurídica y los derechos legítimos de los administrados. Sin embargo, dentro de dicho término, la Administración debe elegir el momento conveniente para emitir el acto, esto es, que éste se emita en un plazo razonable en función de las circunstancias concretas teniendo presente la complejidad del asunto y los distintos trámites internos a realizar. Lo anterior en razón a que la decisión debe estar basada en elementos de orden práctico como en la necesidad de contar con la información suficiente, como ocurre en el caso que nos ocupa, para que el acto tenga la mayor firmeza técnica y legal, con el fin de evitar futuras nulidades, o incluso para que el administrado tenga mayor certeza respecto de la decisión de la Administración¹.

Hacer una interpretación exegética, como lo pretende el Distrito, llevaría al absurdo de tener que adoptar una decisión de fondo sin contar con todos los elementos de juicios necesarios para ello, desconociendo los principios rectores de la función administrativa y por ende los fines esenciales del Estado.

La Resolución 1153 de 1999 contiene una decisión de fondo del Ministerio del Medio Ambiente respecto del POT de Bogotá en todas sus partes, destacando que en lo relativo al borde norte y noroccidental, dicha decisión estaría diferida por razones plenamente justificadas y que procuraban el cumplimiento de los cometidos estatales contenidos en el Capítulo 5 de la Constitución Política, como en efecto se indicó en su momento, al señalar:

“La Constitución Política en el Capítulo 5, Artículo 209 estipula que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

1 Stassinopoulos, “Traité des actes administratifs”, citado por Ernesto García-Trevijano en *El silencio administrativo en el derecho español*, Editorial Civitas. Primera Edición. 1990, p. 222.

“Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...”

(...)

De igual forma, el Artículo 4° ibídem señala que “La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política”. De otra parte, el Artículo 2 de la Ley 99 de 1993 al consagrar los objetivos del Ministerio del Medio Ambiente, determina entre otras cosas que debe definir las políticas y regulaciones a las que se sujetará el ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible(...).

Sobre la finalidad del Estado en el manejo del medio ambiente, la H. Corte Constitucional, se pronunció en la sentencia C-423/94:

“(...) el manejo del ambiente requiere necesariamente de una política estatal, lo cual significa general, es decir, a nivel nacional. Ello se justifica por el hecho de que la acción estatal es de interés general, en la medida en que busca cumplir con la finalidad esencial de promover la prosperidad general y el bienestar colectivo. Contemporáneamente se reconoce cómo el factor ecológico forma parte de un todo; por tanto, puede afirmarse que los recursos naturales son de interés primordial no sólo para los habitantes de Colombia sino para toda la humanidad. En el cuidado y desarrollo sostenible de la naturaleza está comprometido el planeta entero, en virtud de que el objeto jurídico protegido, como se dijo, es por esencia universal (C-423/94) (...)”.

“Para garantizar la efectividad y eficacia del derecho a un medio ambiente sano, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas que prevengan y controlen el deterioro ambiental. En este orden de ideas, tomar una decisión ambiental que no esté suficientemente soportada ambientalmente, podría potenciar los riesgos de impacto negativo sobre el ecosistema”.

“Las decisiones que se toman en materia ambiental cobran mayor relevancia si se tiene en cuenta que la conservación de la vida en el planeta depende a su vez de hacer un manejo sostenible de los recursos naturales renovables y el medio ambiente”.

Basta con atender las posiciones disímiles de la CAR y el Distrito sobre este tema a lo largo del proceso de aprobación del POT, para entender la complejidad técnica del mismo. Este hecho, sumado al tiempo insuficiente de que dispone el Ministerio para proferir su decisión, llevan a la conclusión de que no tiene elementos de juicio suficientes para adoptar una decisión final sobre este aspecto del POT.

En este orden de ideas, para adoptar una decisión final que consulte el interés general dentro de los principios que rigen la función administrativa, el Ministerio del Medio Ambiente

dispuso la conformación de un Panel de Expertos que proporcione recomendaciones respecto del tema planteado.

Por lo anteriormente expuesto, y con el objeto de cumplir con la función administrativa consagrada en la Constitución Política y en la Ley, así como con los objetivos y funciones que le estableció a este Ministerio la Ley 99 de 1993, y con el fin de contar con los elementos de juicio suficientes y necesarios para tomar una decisión que consulte el interés general, el medio ambiente y los recursos naturales, este Despacho estima pertinente diferir la decisión relacionada con la expansión urbana del borde norte y nor-occidental, hasta el 1 de abril de 2.000...”

De acuerdo a lo anterior, el citado Panel de Expertos presentó sus conclusiones el 28 de marzo de los corrientes, es decir, dos días antes del vencimiento del término anteriormente previsto, en razón de lo cual este Ministerio, y con el objeto de analizar y valorar las recomendaciones presentadas, prorrogó el plazo para proferir su decisión por el término de 30 días, tal como lo manifestó en la Resolución 0327 de 31 de marzo de 2000.

En consecuencia, el Ministerio del Medio Ambiente en las decisiones aludidas expresó claramente las razones por las cuales requería de un tiempo prudencial para decidir de fondo el tema de la expansión de la zona norte de la ciudad de Bogotá. No existió entonces negligencia o ausencia de justificación alguna en dicha determinación que conllevara a la configuración del silencio administrativo positivo como lo argumenta el Distrito Capital.

En segundo término, y a efectos de poner en evidencia que el silencio administrativo positivo no tiene operancia en materia ambiental, por cuanto siempre deberá prevalecer el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, sobre los principios de eficacia y celeridad, es pertinente traer a colación las siguientes sentencias:

C -328/95, establece acerca del silencio administrativo positivo entre otras cosas que:

“...El Artículo 209 de la Constitución impone a las autoridades administrativas el deber de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Este deber genérico, dirigido a la administración pública, se erige en un límite a los principios de la función administrativa consagrados en el primer inciso del mismo Artículo. En efecto, ninguna autoridad podría, so pretexto de seguir o de aplicar un principio que guía la función administrativa –por ejemplo, el principio de economía o el de celeridad–, prescindir de la oportuna y necesaria coordinación entre las diferentes entidades, con miras a evitar decisiones o actuaciones contradictorias en desarrollo de la coherencia que debe caracterizar al Estado como un todo y como calificado agente jurídico y moral.

El Artículo impugnado al establecer un procedimiento específico para la obtención automática de la licencia ambiental ante la omisión de las autoridades competentes, introduce una indebida alteridad dentro del Estado, que desvirtúa la filosofía de los deberes estatales y subvierte la lógica y el funcionamiento del control previo sobre los proyectos de construcción de obras públicas.

La protección del ambiente sano y de los recursos naturales renovables es un deber del Estado y de los particulares (C.P. Artículos 8, 58 y 95). En virtud de expreso mandato constitucional (C.P. Artículos 49, 79, 80, 334) y de compromisos internacionales contraídos por Colombia (Convención sobre Diversidad Biológica, Artículo 14), al Estado corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental, que ninguna Ley, por importante que parezca, puede desconocer (Subrayado fuera de texto).

(...)

La aplicación del silencio administrativo, en estas condiciones, es inexecutable, ya que viola los Artículos 2, 79 y 80 de la Carta”.

Por su parte, la Sentencia C-431/2000 de la Corte Constitucional, establece que:

“...conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el Artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre, y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación”.

Así mismo establece la Sentencia en mención:

“...Cabe agregar, además, que la aplicación de los principios de eficacia y celeridad, al igual que los demás principios que gobiernan el ejercicio de la función administrativa, encuentran un límite constitucional en la obligación que tienen las autoridades de ‘coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado’ (CP: Artículo 209). Bajo este mismo supuesto al instituirse el silencio administrativo positivo dentro del trámite de aprobación de los POT, se desconoce abiertamente el sentido de orden que debe identificar el cumplimiento de las obligaciones estatales y, en consecuencia, la efectividad del control ambiental previo sobre los ya citados planes de ordenamiento que, como se dijo, son los que orientan y administran el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”.

En ese mismo contexto debe tenerse en cuenta que la Ley 388 de 1997 circunscribe el Plan de Ordenamiento Territorial en el marco normativo ambiental en desarrollo del mandato constitucional según el cual el Estado debe no sólo planificar el uso de los recursos natu-

rales renovables para garantizar su desarrollo sostenible, sino también prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, responsabilidades éstas que no se pueden restringir a un trámite de días.

Por lo anterior, el análisis que las entidades ambientales y en este caso el Ministerio del Medio Ambiente, haga sobre el POT, no puede limitarse a un chequeo meramente formal de los documentos que se le suministren con el solo prurito de cumplir el requisito fijado por la Ley para que éste pueda proseguir su trámite ante el Consejo Territorial de Planeación.

La función del Estado en esta materia debe ejercerse en forma tal que se cumplan los fines previstos por la Constitución Política en materia ambiental, fines que van más allá del cumplimiento de un término, que si es exiguo frente a la complejidad de la materia de que se trata, puede hacer nugatoria la intervención de la entidad ambiental o convertir el ejercicio de la función en un acto meramente formal, con lo cual, en aras de lo procedimental, se dejaría de cumplir lo sustancial faltando así gravemente al deber impuesto por la misma Constitución Política en su Artículo 228, inherente al Estado Social de Derecho que nos rige.

La no operancia del silencio administrativo positivo en el trámite de expedición de los POT tiene su razón de ser en que dichos planes, según el mandato del Artículo 21 de la Ley 388 de 1997 definen a mediano y a largo plazo el modelo de ocupación del territorio municipal o distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización y en consecuencia sienta las bases para la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios.

En efecto, los Planes de Ordenamiento Territorial tienen una profunda incidencia en el estado ambiental de extensas áreas que no se limitan al territorio del municipio en cuestión, y que dado que su término de vigencia está previsto para nueve años, en ese transcurso pueden generarse, al amparo de dicho plan, obras cuya vida útil supera fácilmente veinte o cincuenta años y actividades cuyos efectos pueden resultar irreversibles.

Por las anteriores razones, y atendiendo al cumplimiento de los fines del Estado, la Corte Constitucional en la sentencia en comento reiteró el pronunciamiento de que en materia ambiental no opera el silencio administrativo positivo, declarando inexequibles las siguientes expresiones:

“Vencido el término anterior, se entiende concertado y aprobado el Proyecto del Plan de Ordenamiento por parte de las autoridades ambientales competentes” y “ En todos los casos en que las autoridades ambientales no se pronuncien dentro de los términos fijados en el presente párrafo, operará el silencio administrativo positivo a favor de los municipios y distritos” contenidas en el párrafo 6 del Artículo 1 de la Ley 507 de 1999 y ‘Vencido este

término se entenderá concertado y aprobado el Proyecto de Plan Parcial, contenida en el párrafo 7 del Artículo 1 de la Ley 507 de 1999”.

Finalmente debe tenerse en cuenta que para la fecha de expedición de la Sentencia C-431/2000 (12 de abril del año 2000), el proyecto de POT no se había presentado al Concejo Distrital. Esta presentación sólo se produjo el tres (03) de mayo del año en curso, fecha en la cual fue radicado ante dicha entidad, luego no puede afirmarse que se hubiere configurado o surgido a la vida jurídica algún derecho para el Distrito.

Muy por el contrario el Señor Alcalde del Distrito Capital ha debido tener en cuenta la Sentencia C-431/2000, por cuanto, por mandato de la Ley 388 de 1997, no se puede presentar al Concejo Municipal el proyecto de POT, sin haberse surtido los trámites de la concertación interinstitucional (Artículo 25). Estos trámites no se han acabado de surtir por cuanto sólo mediante la presente Resolución se están resolviendo los recursos presentados tanto por la CAR como por el Distrito Capital, precisamente con respecto a la providencia mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente decidió sobre una de las cuestiones no acordadas entre las dos entidades referidas.

En cuanto a la no necesidad de protocolización del silencio administrativo alegado por el Distrito Capital, es de recibo que un particular alegue consolidación de “un derecho” con base en el silencio administrativo positivo, cuando éste puede operar jurídicamente, pero resulta insólito alegarlo por parte de uno de los entes del Estado, integrante del Sistema Nacional Ambiental (SINA) que debe velar porque en su área de jurisdicción se cumplan los fines del Estado en materia ambiental.

En este mismo contexto, debe tenerse en cuenta que por mandato de la Ley 99 de 1993, a cuyo cumplimiento remite la Ley 388 de 1997, el Distrito Capital (como los demás municipios), debe dictar las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo, dentro de los límites establecidos por la Ley, los reglamentos y disposiciones superiores.

Tratándose de un instrumento de tanta complejidad como el POT, que debe garantizar a mediano y largo plazo la calidad de vida de los habitantes, la conservación de los componentes ambientales de sus áreas urbanas y los impactos ambientales que puedan derivarse tanto para la misma localidad como para la región, si no opera la concertación interinstitucional con la entidad ambiental regional, debe operar con mucha mayor razón la intervención del Ministerio del Medio Ambiente, máxima autoridad ambiental del SINA y del país y cabeza del Sistema Nacional Ambiental.

Falta de competencia en razón de la materia

Como se expuso anteriormente, los argumentos del Distrito sobre este punto se centran básicamente sobre la presunción de extralimitación del Ministerio en la adopción de decisiones, por: a) haber sustentado su competencia en disposiciones que no se la otorgan, b) haberse pronunciado sobre objeto que ya habían sido objeto de concertación, como por ejemplo modificar la estructura ecológica principal, y c) haberse extralimitado al reglamentar usos del suelo.

a) Como primera medida, es pertinente considerar que la Ley 388 de 1997 hace una remisión expresa al cumplimiento de la normatividad ambiental y por otra, esa misma Ley y la 507 de 1999 establece que las entidades ambientales deben pronunciarse con respecto a lo estrictamente ambiental.

Lo primero indica que al estructurarse el POT deben tenerse en cuenta los principios y mandatos consagrados en la Ley 99 de 1993 y demás disposiciones ambientales, entre ellas el principio según el cual las normas ambientales son de orden público y no pueden ser objeto de negociación o transacción.

El Ministerio en consecuencia no podía limitar su pronunciamiento a los apartes del POT relacionados con la estructura ecológica.

En cuanto a la expresión: "...lo estrictamente ambiental", utilizada tanto por la Ley 388 de 1997 como por la Ley 507 de 1999, cuando marcan el ámbito de acción de las entidades ambientales en el proceso de conformación de los Planes de Ordenamiento Territorial, es necesario precisar lo siguiente:

Lo ambiental, comprende no sólo lo ecológico sino también lo económico y lo social, es aplicable en consecuencia no sólo a los componentes naturales sino también a las producciones humanas, al ambiente transformado por el ser humano, uno de cuyos exponentes más complejos es precisamente LA CIUDAD, en la cual lo ambiental no se limita a los elementos naturales: árboles, ríos, zonas verdes, áreas de protección, sino que involucra lo que en el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente se denomina "Elementos Ambientales".

Según el Artículo 3 de dicho Código, al cual remite la Ley 388/97 en varias de sus normas, son elementos ambientales el ruido, los residuos, basuras desechos y desperdicios, las condiciones de vida resultantes de los asentamientos humanos urbanos y rurales y los bienes producidos por el hombre o cuya producción sea inducida o cultivada por él, en cuanto incidan o puedan incidir sensiblemente en el deterioro ambiental.

Precisamente en razón a que lo ambiental es más amplio que “lo ecológico”, la Ley 99 de 1993 hace referencia a “impactos ambientales” a estudios de impacto ambiental y a licencias ambientales (Ver Artículos 5, 31, 49 a 62 de la Ley 99 de 1993).

Lo anterior significa que especialmente en las áreas urbanas lo ambiental trasciende y va más allá de lo puramente ecológico, con mayor razón tratándose de la discusión sobre la expansión de la ciudad.

En consonancia con lo expuesto anteriormente, el Ministerio del Medio Ambiente al decidir en los asuntos estrictamente ambientales del POT, debe actuar en su carácter de ente rector de la gestión ambiental del país, para que se cumplan los mandatos constitucionales y legales y los fines del Estado en materia ambiental. En consecuencia, el Ministerio no podía adoptar la posición de un mero árbitro que decide por una u otra de las partes enfrentadas.

El Ministerio está en la obligación de considerar los efectos ambientales del POT sobre la ciudad misma y sobre la región, teniendo en cuenta sus características especiales de la misma que fueron determinantes para que el legislador decidiera declarar como ecosistema de interés ecológico nacional: “*La Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, cuya destinación prioritaria debe ser la agrícola y forestal*” (Artículo 61 de la Ley 99 de 1993).

La destinación de los usos del suelo que se hace en el POT, incide directamente en esta parte de la Sabana, y en consecuencia el Ministerio no puede hacer caso omiso del mandato expreso de la Ley, mandato que en diversas oportunidades ha sido declarado ajustado a la Carta Política por la Corte Constitucional en sentencias en las cuales dejan claramente establecidas las limitantes que deben tener en cuenta los Concejos de las Entidades Territoriales al ejercer su función en relación con los usos del suelo de sus respectivos territorios.

En consecuencia, de la expresión “en lo estrictamente ambiental”, utilizada por las Leyes 388/97 y 507/99, no puede derivarse una limitante para las entidades ambientales, como lo pretenden los recurrentes.

Al respecto cabe citar los siguientes apartes de la Sentencia C-534 de 1996.

“(…)

Sin duda, este tipo de análisis es restringido y limitado, pues desconoce, en primer lugar el carácter programático de la Constitución, que implica que los preceptos que ella contiene han de ser entendidos y analizados de manera sistemática, como partes de un conjunto que se dirige a un objetivo específico, la realización de un paradigma, que no es otro que

el Estado Social de Derecho; y en segundo lugar, el objetivo que se presume guía la acción del legislador, de propiciar, a través de las normas que produce, la realización material de los principios fundamentales de ese Estado, los cuales a su vez tienen como propósito último el desarrollo integral de cada uno de sus asociados, con miras a avanzar en el objetivo del bienestar general.

No puede el intérprete sencillamente remitirse a la definición que para cada término utilizado por el Constituyente o el legislador señala el diccionario; ello sería reducir el ejercicio hermenéutico a una mera confrontación de carácter semántico, insuficiente, desde todo punto de vista, para delimitar y definir el alcance de las disposiciones constitucionales.

A lo anterior se agrega que, cuando el legislador designó al Ministerio del Medio Ambiente como “organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables”, (Artículo 2, Ley 99 de 1993), lo que hizo precisamente fue definir el organismo público del orden nacional en el cual se radicaría la responsabilidad que tiene el Estado de regular y orientar el uso y explotación de bienes que conforman el patrimonio nacional.

(...)

En consecuencia, el Estado, como director general de la economía, intervino, tal como se lo ordena el Artículo 334 de la Carta Política, para lograr una racional explotación de los recursos naturales y del uso del suelo en la Sabana de Bogotá y algunos municipios circundantes, al determinar en la Ley 99 de 1993, los organismos del sector público encargados a nivel nacional y regional de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, atribuyéndoles facultades para producir disposiciones que garanticen, con perspectiva de unidad e integralidad, de una parte el desarrollo sostenido de la economía, y de otra, la preservación de un patrimonio esencial para la Nación en su conjunto, asumiendo que tales disposiciones afectarán a las generaciones actuales y futuras que la conforman” (subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la misma Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388/97) establece en sus Artículos 7 y 10, entre otros, que los Planes de Ordenamiento Territorial deben guardar consonancia con el mandato constitucional y legal en materia de medio ambiente y recursos naturales.

En consecuencia, es en este momento y no en otro, cuando el Ministerio del Medio Ambiente se debe pronunciar con respecto al POT, para indicar la forma adecuada de manejar la zona norte, de tal suerte que, como lo indicó el Panel de Expertos, se logre un equilibrio entre el área que se encuentra ocupada por construcciones y la que podrá serlo con los condicionamientos que se consideren necesarios para el manejo ambiental del área.

Además de lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente para efectos de adoptar la decisión impugnada se sustentó en las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

Los Artículos 8, 79, 80, 209, 334 de la Constitución Política, que determinan la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente así como de conservar las áreas de especial importancia ecológica; la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la obligación de adecuar las actuaciones administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado; y la facultad de intervenir, por mandato de Ley en el uso del suelo para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano, entre otros.

Además de lo anterior, tuvo en consideración los siguientes Artículos 2, 7, 61 y 107 de la Ley 99 de 1993, este último en consonancia con la disposición constitucional que consagra la función ecológica de la propiedad.

En consecuencia, el Ministerio considera que tiene competencia para pronunciarse no sólo en relación con la conservación de elementos fundamentales constitutivos de los ecosistemas declarados de interés nacional: sabana, valles, aguas, humedales, cerros, sino también en relación con los demás elementos ambientales, entre ellos los relativos a los servicios de saneamiento (tratamiento de aguas residuales y disposición de residuos sólidos), que en términos de calidad de vida de los habitantes actuales y futuros de ese sector deben estar garantizados, como condicionante para la incorporación de las áreas de expansión, tal como lo exige la Ley 388 de 1997.

El Ministerio no puede actuar como lo haría un particular o un auxiliar de justicia llamado a dirimir en calidad de árbitro una disputa entre partes, sino que debe hacerlo en su calidad de organismo rector de la gestión ambiental del país. En otras palabras, el papel del Ministerio del Medio Ambiente no se limita a decir quién tiene la razón, por cuanto la Ley es clara en señalar que DECIDIRÁ DE FONDO. La interpretación contraria haría nugatoria la función del Ministerio del Medio Ambiente como máxima autoridad ambiental. Le corresponde igualmente a este Ministerio, conforme al numeral 31 del Artículo 5 de la Ley 99 de 1993,

“Dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo de ejercicio de sus funciones, y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente”.

Con base en esta disposición, la Ley 507 de 1999 situó en cabeza del Ministerio la función de “decidir” sobre los temas respecto de los cuales no se logre concertación entre las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales en relación con los proyectos de Planes de Ordenamiento Territorial, lo anterior sin perjuicio que como máximo ente rector del SINA, ante posibles inconsistencias en materia ambiental en el POT de Santa Fe de Bogotá, se ordene el ajuste correspondiente a la normatividad aplicable, tal y como se hizo mediante las resoluciones 583 de 1999 y 1153 de 2000.

Las demás funciones relacionadas en el Artículo 5 de la Ley 99 de 1993, son de carácter preventivo y correctivo, derivadas del mandato constitucional según el cual es deber del Estado prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y proteger las riquezas naturales de la Nación y las áreas de especial importancia ecológica.

Precisamente es en los procesos de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial cuando debe desplegarse toda la acción preventiva del Estado, en cabeza de sus entes especializados y de los demás integrantes del SINA para que en forma previsiva se contemplen los eventuales factores de deterioro que pueden derivarse del respectivo Plan para prevenirlos o mitigarlos, y se involucren disposiciones que permitan la protección de los valores naturales, de la calidad ambiental y de vida de los habitantes de la respectiva área.

Debe además tenerse en cuenta que por disposición del Decreto 1753 de 1994 y del Decreto 1892 de 1999, la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial va a traer como consecuencia la no exigibilidad de la licencia ambiental para hospitales, cementerios, centros de acopio para almacenamiento y distribución de alimentos, sistemas de transporte masivo y construcción, ampliación y operación de terminales para el transporte terrestre de pasajeros y carga, así como de parcelaciones loteos y condominios, casos en los cuales el mismo POT debe contener las determinantes que los hagan ambientalmente viables.

En el recurso del Distrito se afirma que el Artículo 61 de la Ley 99 de 1993, lo que hace es reconocer la competencia de los municipios para expedir la reglamentación de los usos del suelo. Al respecto debe observarse que el Distrito cita sólo el inciso tercero de dicho Artículo, en forma descontextualizada.

En efecto, el eje central del Artículo 61 de la Ley 99 de 1993, es la declaratoria de la Sabana de Bogotá, de sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como **de interés ecológico nacional cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.**

De esta declaratoria se deriva un mandato que contiene el inciso tercero del mismo Artículo, según el cual el Distrito Capital y los municipios deben expedir la reglamentación

de los usos del suelo teniendo en cuenta las disposiciones de que trata el mismo Artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente.

La expresión, “...y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente”, significa que a dicha área son aplicables también otras normas del nivel nacional, tal es el caso de las relativas al Sistema de Parques Nacionales Naturales, norma del nivel nacional que rige el manejo del Parque Nacional Natural de Sumapaz, cuyas estribaciones se encuentran en área del Distrito Capital, o las normas nacionales aplicables al área de reserva forestal Cerros Orientales, o las normas que regulan el manejo de las aguas (incluidas las de la Sabana, sus cerros y valles circundantes).

La destinación de los suelos que se hace en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital incide necesariamente sobre los ecosistemas que fueron declarados de interés nacional por el Artículo 61 de la Ley 99 de 1993, en consecuencia, es en este momento cuando debe pronunciarse el Ministerio para asegurar que se cumplan los mandatos constitucionales y legales.

La Corte Constitucional en Sentencia C534/96 que declaró constitucional el Artículo 61 de la Ley 99 de 1993 expresó lo siguiente:

“Cuando el legislador designó al Ministerio del Medio Ambiente como “organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables” Artículo 2 de la Ley 99 de 1993, lo que hizo precisamente fue definir el organismo público del orden nacional en el cual se radicaría la responsabilidad que tiene el Estado de regular y orientar el uso y explotación de los bienes que conforman el patrimonio nacional” (negritas fuera de texto).

No puede en consecuencia el Ministerio pronunciarse sobre el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, cuyos efectos se prolongan por muchos años pues supone una planificación territorial a mediano y largo plazo, haciendo abstracción de los efectos que dicha planificación puede generar sobre la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles y cerros circundantes, declarados por el mismo legislador como de interés nacional. Actuar de esta manera significaría el desconocimiento de la responsabilidad que le fue expresamente conferida.

En cuanto al sustento de la Ley 388 de 1997, como fundamento de la decisión del Ministerio del Medio Ambiente, se considera que esta norma condiciona la estructuración y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial en muchas de sus disposiciones, porque al expedirla tuvo en cuenta el legislador la innegable incidencia ambiental de la planificación del territorio, a mediano y largo plazo sobre los componentes ambientales urbanos y rurales.

En efecto, desde el Artículo primero que señala los objetivos de la Ley se hace énfasis en la necesidad de coordinar y armonizar la gestión de las entidades territoriales con las entidades ambientales, así como promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Según el Artículo segundo de la Ley 388/97, uno de los principios que deben orientar el ordenamiento territorial es “La función social y ecológica de la propiedad” y de acuerdo con el Artículo tercero de la misma Ley, uno de los fines del ordenamiento del territorio es: “Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica buscando el desarrollo sostenible”.

El Capítulo II (Artículos 5, 6, 7) *Ibidem* que trata del Ordenamiento del Territorio, al desarrollar este concepto, definir sus objetivos y señalar las competencias, hace referencia a la armonía con el medio ambiente y al desarrollo sostenible.

Si bien es cierto que el numeral 1 del Artículo 7 *Ibidem* señala las competencias de la Nación, no significa que sólo a lo allí descrito se circunscriba la posibilidad de gestión del Ministerio del Medio Ambiente o de las Corporaciones Autónomas Regionales, que pertenecen también al nivel nacional de la administración. Las funciones de estas entidades están determinadas por la Ley.

Tratándose de la intervención en el Plan de Ordenamiento Territorial, en el caso que nos ocupa, el Ministerio no podía limitarse a expedir una “política general de ordenamiento” sino que necesariamente debía y debe, como en efecto lo ha hecho entrar a analizar y a decidir con criterios ambientales, sobre todos y cada uno de los puntos del Plan de Ordenamiento Territorial sobre los cuales no hubo acuerdo entre el Distrito Capital y la CAR.

Con lo anterior no se vulnera la autonomía del ente territorial, pues precisamente el párrafo del Artículo 7 de la Ley 388 de 1997 establece claramente, siguiendo un precepto de la Constitución Política que *“La autonomía municipal estará determinada por el carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias o de mayor jerarquía en materia de interés supramunicipal.”*

Ya vimos que en el Sistema Nacional Ambiental, del cual hacen parte las entidades territoriales, el orden jerárquico descendente, previsto por el Artículo 4 de la Ley 99 de 1993 es el

siguiente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales y Entidades Territoriales.

Por su parte, los Artículos 8 y 10 de la Ley 388 de 1997 contemplan entre los determinantes de los planes de ordenamiento territorial, los relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos.

El Artículo 12 *Ibidem* que se refiere al contenido del componente general del POT, establece que éste debe contener las políticas a largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de recursos naturales, el señalamiento de las áreas de reserva para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje de conformidad con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Hacen también referencia al medio ambiente, a los recursos naturales renovables, a las áreas de protección ambiental y al desarrollo sostenible, los siguientes Artículos: 13, 14, 15, 16, 17, 19, 23, 24, 27, 35, 58 de la Ley 388 de 1997. Tanto las Corporaciones Autónomas Regionales como el Ministerio del Medio Ambiente cuando le corresponda actuar, como en el caso que nos ocupa, deben velar porque el POT cumpla con los determinantes, condicionamientos y en general con la legislación ambiental.

Las normas anteriormente relacionadas se introdujeron, entre otras cosas, para cobijar el ambiente urbano, sus obras de infraestructura, equipamientos, servicios, etc., en cuanto que de su construcción y operación puede derivarse deterioro ambiental para la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y de la región.

b) En relación con los argumentos del Distrito Capital referidos a que la decisión del Ministerio se extralimitó porque modificó la Estructura Ecológica Principal, aspecto sobre el cual no podía pronunciarse en virtud de que los mismos presuntamente ya había sido objeto de acuerdo entre la CAR y el Distrito, este Ministerio considera que si en el proceso de concertación adelantado entre la CAR y el Distrito no se llegó a acuerdo sobre la expansión urbana, quiere decir que en esas áreas tampoco hubo acuerdo en relación con la estructura ecológica de esas mismas áreas. Por otra parte, como ya se dijo en la definición de la estructura ecológica no se agota lo “estrictamente ambiental” sobre lo cual deben pronunciarse las entidades ambientales, en este caso el Ministerio del Medio Ambiente.

Adicionalmente, es necesario aclarar que la Resolución del Ministerio no modifica la estructura ecológica principal concertada entre el Distrito y la CAR, puesto que en la Resolución 1153 de 1999, el Ministerio plantea que existen inconsistencias que deben ser precisadas en

relación con la estructura ecológica principal y áreas protegidas, y por lo tanto incluye las Áreas de Manejo Especial, en este caso el Área de Manejo Especial del Valle Aluvial del Río Bogotá, definido en los Artículos 37 y 40 de la Resolución 1869 de 1999. En este mismo sentido, en los Artículos 12 y 42 de la misma Resolución, se define que el “Área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá incluye la Ronda Hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental del mismo río”.

En relación con los Parques Ecológicos Distritales, éstos ya figuraban como parte de las áreas protegidas en el Artículo 26 de la Resolución 1869 de 1999.

En cuanto a la Reserva Forestal Regional del Norte, simplemente se adicionó a las ya establecidas en el Artículo 17 de la Resolución 1869 de 1999.

c) En lo referente a los usos del suelo, con respecto a la decisión del Ministerio, contenida en el artículo 6o. de la Resolución impugnada, de “mantenerse el uso institucional de los desarrollos actualmente existentes en las zonas objeto de la presente Resolución, en cualquiera de las categorías definidas, promoviendo la restauración forestal y garantizando la continuidad de los sistemas hídricos de las zonas, de forma que se cumpla el precepto constitucional de la función ecológica de la propiedad. Respecto de los otros usos o actividades existentes en el área se determinará su compatibilidad cuando se elabore el respectivo plan de manejo” es preciso aclarar lo siguiente:

El Ministerio con este pronunciamiento se refería a la necesidad de contemplar en el Plan de Manejo Ambiental de toda el área que constituye la franja de conexión y restauración, es decir del Área Forestal Regional del Norte, las previsiones de manejo de la misma y los condicionantes para que en los desarrollos o actividades de las áreas adyacentes se prevean disposiciones para hacer efectivo el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, de tal suerte que se garantice el cumplimiento de su objetivo como área de conservación. En consecuencia este Artículo será modificado en tal sentido en la parte resolutive de esta providencia.

Ahora bien, en relación con la calificación de las áreas rurales AR-1 y AR-2, la base de esta decisión, como ya se dijo, es la Ley 99 de 1993 en su Artículo 61, que estableció que el uso prioritario de los suelos de la Sabana de Bogotá, sus zonas de páramos, valles y cerros circundantes es el agrícola y forestal, por constituir la misma, como ya se indicó en consideraciones precedentes, un ecosistema de interés ecológico nacional.

Finalmente, es de anotar que en la Sentencia C-534 de 1996 emanada de la Corte Constitucional mediante la cual se declaró exequible el Artículo 61 de la Ley 99 de 1993, anteriormente citada, se expresa entre otras cosas lo siguiente:

“(...)

... el medio ambiente es una materia que en algunos aspectos trasciende los intereses locales y se constituye en un asunto de interés nacional y proyección internacional, que como tal exige la regulación que emana del poder central. En verdad existe una relación de interdependencia, que hace inconveniente, cuando no definitivamente peligroso, el manejo aislado e independiente de los mismos por parte de las distintas entidades territoriales; ello no quiere decir que la competencia para su manejo esté concentrada exclusivamente en el nivel nacional; al contrario, su complejidad exige, y así lo entendió el Constituyente, la acción coordinada y concurrente del Estado y las entidades territoriales, a quienes les corresponde el manejo coordinado de los asuntos relacionados...

(...)

Ya ha quedado establecido que las entidades territoriales gozan de una autonomía que encuentra sus límites en las disposiciones de la Constitución y la Ley; ahora bien, esas limitaciones, cuando son de origen legal, serán legítimas en la medida en que se refieran a asuntos cuyo manejo no pueda circunscribirse de manera exclusiva al ámbito municipal, pues las consecuencias del mismo repercutirán e impactarán necesariamente, de manera positiva, un ecosistema regional o nacional.

Tales definiciones, de contenido eminentemente técnico, activan el *principio de rigor subsidiario*, pues ellas determinarán en qué casos se impondrán las decisiones del nivel nacional sobre las del nivel local, y/ o en cuales las segundas se supeditarán y sujetarán a las primeras, sin que bajo ninguna circunstancia sea viable admitir que con ellas se vacíe de contenido la competencia reglamentaria, de origen constitucional, que en dichas materias les reconoce la Carta Política a los municipios”.

Legalidad o el ajuste a derecho de las disposiciones de la Resolución acusada.

Este argumento exige detenernos en la presunción de legalidad de los actos administrativos, consagrada en nuestra legislación, explicada por los doctrinantes y reafirmada en numerosas sentencias.

Para una mejor comprensión del tema al que estamos haciendo referencia, estima pertinente este Despacho citar apartes de lo expuesto por el tratadista del derecho, doctor Libardo Rodríguez R., en su obra “Derecho Administrativo General Colombiano”, Décima Edición, Editorial Temis, páginas 212 y 215:

“Como dice el profesor Vedel, “la legalidad es la cualidad de aquello que es conforme a la Ley”. Desde otro punto de vista la legalidad es el conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico de un país. Es decir, que al hablar de principio de legalidad se está

haciendo referencia a la Ley, tomado este concepto en el sentido general según el cual se identifica con el concepto de derecho.

Para comprender este principio es necesario partir de la base de la teoría de la formación del derecho por grados sistematizada por Kelsen, según la cual el conjunto de normas que conforman el derecho de un país, o sea, la legalidad, no es un conjunto desordenado sino que, por el contrario, se trata de un ordenamiento jerárquico, en el cual unas normas dependen de otras según su importancia.

Con fundamento en las ideas anteriores podemos decir que el principio de legalidad consiste en que la administración está sujeta en su actividad al ordenamiento jurídico, es decir, que todos los actos que dicte y las actuaciones que realice deben respetar las normas jurídicas superiores.

En sentido práctico, el principio de legalidad constituye una limitación a la actividad de la administración, por cuanto significa que ella no puede hacer todo cuanto quiera sino solamente aquello que le permita la Ley. Esta idea es un presupuesto básico del llamado Estado de derecho, de origen fundamentalmente liberal, ...

(...)

El principio de la legalidad es un enunciado fundamentalmente teórico, es un deber ser: que las autoridades sometan su actividad al ordenamiento jurídico ...”

En ese orden de ideas y de conformidad con lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo es conveniente destacar que la revocatoria directa corresponde a la misma autoridad que profirió el acto y la declaratoria de nulidad es competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

El Artículo 66 del mencionado Código consagra la *presunción de legalidad*, según la cual las Leyes y los actos administrativos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario, de tal forma que dichos actos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares desde el momento mismo en que comienza su vigencia.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, los actos administrativos a los que ha hecho alusión el recurrente gozan de la presunción de legalidad, en tanto no han sido derogados por una norma de igual o superior jerarquía, ni han sido anulados o suspendidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como tampoco han sido revocados por las entidades que los profirieron. En consecuencia continúan produciendo efectos jurídicos, y no han perdido su fuerza ejecutoria de conformidad con lo previsto en el Artículo 66 del CCA.

De otra parte, el Ministerio del Medio Ambiente como autoridad administrativa, no tiene entre sus funciones la de declarar la ilegalidad de un acto administrativo, por cuanto esa función está expresamente asignada por la Constitución Política y la Ley a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por lo anterior, si se considera que un acto administrativo viola normas superiores, puede acudir a los medios de control existentes, entre los que se destacan la denominada vía gubernativa, y la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

No podría el Ministerio acudiendo a la analogía aplicar una excepción de “*ilegalidad*”, pues esta figura, como lo insinúa la CAR, solamente la pueden aplicar los jueces en la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo, cuestión diferente a lo que ocurre con la excepción de inconstitucionalidad consagrada en el Artículo 4 de la Constitución Política.

Al respecto es ilustrativa la Sentencia C-037 del 26 de enero de 2000 proferida por la Honorable Corte Constitucional, de la cual se extractan los siguientes apartes:

“(...)

Siendo entonces que todo el soporte de la eficacia del ordenamiento jurídico radica en el principio de obligatoriedad del mismo, los casos excepcionales en los cuales los particulares o las autoridades pueden inaplicar las normas o las disposiciones de las autoridades, no pueden ser deducidos analógicamente. Si bien frente a la supremacía de la Constitución ella misma incluye cláusulas abiertas como las contenidas en los Artículos 4o. y 91 superiores, que indican que en todo caso de incompatibilidad entre el texto y las normas inferiores debe dársele aplicación preferente a aquél esta misma posibilidad de inaplicación directa y extrajudicial no está contemplada para el caso de desconocimiento, no ya de la Constitución, sino de cualesquiera otras normas de la jerarquía normativa. En cambio, diversos textos superiores sí refrendan el principio de obligatoriedad de las normas y de las disposiciones proferidas por las autoridades competentes, como lo son, por ejemplo, el Artículo 95 que enumera entre los deberes de las personas residentes en Colombia el acatar la Constitución y las Leyes y el respetar a las autoridades legítimamente constituidas, lo cual evidentemente, incluye el acatamiento a sus disposiciones.

En segundo lugar, la extensión analógica del principio de inaplicación de las normas manifiestamente contrarias a la Constitución para referirlo a todo tipo de disposiciones contrarias a otras jerárquicamente superiores, no consulta la razón de ser de la aplicación analógica de las normas. En efecto, dicha manera de llenar los vacíos legales se fundamenta en el aforismo jurídico según el cual *ubi eadem ratio, ibi eadem juris dispositio*. En lo que concierne a la inaplicación de las normas por causa de su inconstitucionalidad manifiesta, permitida a cualquier autoridad, las razones que llevaron al constituyente a consagrarla tienen que ver con la garantía de la supremacía del orden superior, razones que no están

siempre presentes en los caos de simple disconformidad entre una norma inferior y otra superior.

La Corte encuentra que es de rango constitucional la existencia de una jurisdicción especializada en la preservación del principio de legalidad en la actuación administrativa. Los Artículos 236 a 238 atribuyen, en efecto, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo dicha función, la cual debe ejercerse en los términos que señale la Ley (...).

De todo lo anterior concluye la Corte que no hay en la Constitución un texto expreso que se refiera al ejercicio de la excepción de ilegalidad, ni a la posibilidad de que los particulares o las autoridades administrativas, por fuera del contexto de un proceso judicial, invoquen dicha excepción para sustraerse de la obligación de acatar los actos administrativos, sino que la Carta puso en manos de una jurisdicción especializada la facultad de decidir sobre la legalidad de los mismos, ilegalidad que debe ser decretada en los términos que indica el legislador (...).

Finalmente, motivos que tocan con la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la vigencia y efectividad del orden jurídico, dan fundamento de razonabilidad adicional a la reserva hecha por el legislador respecto de posibilidad concedida a los particulares y a las autoridades administrativas de sustraerse a la fuerza obligatoria de los actos administrativos. Efectivamente, dejar al criterio de cualquier autoridad, o aun al de los particulares, la observancia de las disposiciones de las autoridades contenidas en los actos administrativos, propiciaría la anarquía en perjuicio de la efectividad de los derechos de los ciudadanos y jurisdicción contenciosa la definición sobre la legalidad de un acto en nada lesiona los derechos de los administrados, pues cualquiera tiene abierta la posibilidad de demandar su nulidad y aun de pedir su suspensión provisional, la cual, cuando verdaderamente hay un manifiesto desconocimiento de las normas de superior jerarquía, se concede en un breve lapso que garantiza la vigencia del principio de legalidad.

De todo lo anterior, se concluye que la llamada excepción de ilegalidad se circunscribe entre nosotros a la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro de un trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior. Dicha inaplicación puede llevarse a cabo en respuesta a una solicitud de nulidad o suspensión provisional formulada en la demanda a una excepción de ilegalidad propiamente tal aducida por el demandado, o aún puede ser pronunciada de oficio. Pero, en virtud de lo dispuesto por la norma *sub-examine* tal y como ha sido interpretado en la presente decisión, tal inaplicación no puede ser decidida por autoridades administrativas, las cuales, en caso de asumir tal conducta, podrían ser demandadas a través de la acción de cumplimiento, que busca, justamente, hacer efectivo el principio de obligatoriedad y de presunción de legalidad de los actos administrativos”.

En lo que se refiere al corredor de la Autopista Norte y sector de San Simón, el Ministerio del Medio Ambiente desde la Resolución 1153 de 1999, había dispuesto mantener las normas vigentes en el entendido que este despacho no podía pronunciarse respecto de procesos de desarrollo existentes de conformidad con la normatividad vigente. En otras palabras, la competencia de este Ministerio sólo se circunscribe a aquellas áreas susceptibles de expansión, y no a aquellas que ya han sido declaradas urbanas.

Ahora bien, como acertadamente lo cita la CAR en la Resolución 1153 de 1999, se contempló respecto de estas mismas zonas que *“...si se llegare a establecer la conveniencia de incorporar alguna modificación al régimen normativo vigente para estas áreas, la misma será establecida en la decisión que en ese sentido adopte este Ministerio”*. En efecto y de conformidad con lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente ordenó que en relación con el sector de San Simón, se debe garantizar *“en todo caso la función ecológica de la propiedad, de modo que se dé prioridad a la preservación y conectividad de los sistemas hídricos y corredores biológicos”*, y con respecto al corredor de la Autopista Norte se establece que *“se deberá propiciar la conformación de áreas verdes y la preservación de la conectividad de las Reservas Forestales del Norte y de los Cerros Orientales”*.

En cuanto a los derechos de propiedad y a la función ecológica de la propiedad, es pertinente anotar que conforme a lo expuesto en la presente providencia, estima este Ministerio que le está dando cabal cumplimiento a este mandato constitucional y legal, sin necesidad de modificarle el uso del suelo a las áreas citadas.

La función social que le compete a la propiedad, a la cual le es inherente una función ecológica, no descarta por sí misma la presencia de la propiedad en determinadas zonas; precisamente lo que se pretende con ese mandato es que ésta tenga una destinación que no desconozca lo ambiental en lo referente al uso del suelo, de tal manera que se respete simultáneamente el derecho a la propiedad y se cumpla con su función ecológica.

En otras palabras, la propiedad y la función ecológica que le asigna a ésta la Constitución Política, no son excluyentes; al contrario, la función ecológica debe estar incorporada en el uso y destinación de la propiedad, de tal manera que la existencia de esta última conlleve a que tenga como uno de sus fines primordiales su destinación con fines ecológicos.

Estima este Despacho que lo dispuesto en la Resolución No. 0475 de 2000 en cuanto a este aspecto, permite conservar los elementos que aún tienen valor ambiental y ecológico y que se encuentran en la zona citada; así mismo, permite recuperar estos elementos y finalmente propende porque se haga un aprovechamiento racional del suelo con respecto al medio ambiente; lo anterior por cuanto, como ha quedado demostrado, existe una identificación y protección de los elementos naturales presentes en esta área, que son fundamentales para el soporte físico natural.

Considera este Ministerio que con la decisión adoptada en la Resolución No. 0475 de 2000, se le está dando cumplimiento al numeral 2 del Artículo 3 de la Ley 388 de 1997, el cual al referirse al ordenamiento del territorio como función pública, estima que busca *“Atender los procesos de cambio de uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible”*.

De otra parte, este Despacho para la adopción de dicha decisión no solamente tuvo en cuenta los criterios legales a los que hace alusión el recurrente, esto es a la existencia de unas normas de orden distrital donde se les determina el uso del suelo a las zonas aludidas, sino que se contemplaron las condiciones ambientales de la zona en cuestión, y las medidas de protección y conservación que sobre dichas áreas se proponen en el POT respecto de la Estructura Ecológica Principal del Distrito Capital.

Sobre el particular, al humedal de Torca - Guaymaral se le asignó la categoría de Parque Ecológico Distrital, entendiéndose por éste el *“Área de alto valor escénico y/o biológico, que, por ello, tanto como por sus condiciones de localización y accesibilidad, se destina a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y la recreación pasiva”*; lo anterior de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1869 de 1999 de la CAR.

Los usos previstos para este Parque Ecológico, de acuerdo con la Resolución 1153 de 1999 del Ministerio del Medio Ambiente, por medio de la cual se modificó el Artículo 26 de la Resolución 1869 de 1999 de la CAR son:

“Artículo 26. Parque Ecológico Principal. Régimen de Usos.

Esta categoría se acoge al siguiente régimen de usos:

1. Uso principal: protección, forestal, centros de recepción, educación e información ambiental para visitantes del parque, que no impliquen alta concentración de personas y que tengan un bajo impacto ambiental y paisajístico; institucional de seguridad ligado a defensa y control del parque.
2. Usos compatibles: recreación pasiva.
3. Usos condicionados: construcción de infraestructura básica para los usos principales y compatibles, la cual debe cumplir con los siguientes requisitos:
 - No generar fragmentación de la cobertura vegetal nativa ni de los hábitat de la fauna nativa.
 - Infraestructura integrada paisajísticamente al entorno natural
4. Usos prohibidos: agrícola y pecuario, forestal productor, recreación activa, minero, industrial de todo tipo, residencial de todo tipo, institucional salvo educativo y de seguridad arriba mencionados como principales”.

El Ministerio consideró que para el componente ambiental de mayor relevancia en el área, ya se encontraban definidas en el POT de acuerdo con los determinantes ambientales previstos por la CAR en su Acuerdo 16 de 1998, las medidas de protección y manejo ambiental necesarias.

Se considera importante insistir en que este Ministerio sólo puede pronunciarse con respecto a las áreas susceptibles de expansión, pero no sobre aquellas que ya fueron declaradas como urbanas por actos administrativos del Distrito Capital. El Ministerio no está legalmente facultado para introducir modificaciones a las norma vigentes, por las razones arriba expuestas.

Ahora bien, en relación con la parcelación el Jardín, el Ministerio en la Resolución impugnada, no dispuso mantener sobre éste la norma vigente sino que lo consideró como parte de la zona de expansión AEU-1, por las mismas razones aducidas para la justificación de esta área, teniendo en cuenta que el Panel de Expertos recomendó la densificación en esta zona.

De conformidad con lo anterior, estima este Despacho que están suficientemente ilustradas las razones que tuvo este Ministerio en cuanto a ese aspecto para expedir la Resolución No. 0475 de 2000, de tal forma que no se consideran válidos los argumentos del recurrente en lo pertinente al corredor de la Autopista Norte y el sector de San Simón.

Inconsistencias de orden jurídico y técnico en las disposiciones sobre servicios públicos domiciliarios e infraestructuras viales.

Respecto de las objeciones formuladas sobre este aspecto por la CAR (coincidentes con apreciaciones del Distrito Capital) es preciso establecer que la decisión del Ministerio se basó en lo dispuesto por el Artículo 32 de la Ley 388 de 1997, que a la letra dice:

“Suelo de expansión urbana: constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los planes de ejecución. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres y parques y equipamiento colectivo de interés público o social”.

En consecuencia se trata de un condicionamiento establecido por la Ley 388 de 1997 y no de un mandato arbitrario del Ministerio del Medio Ambiente, pues al solicitar el ajuste de los Planes Maestros en cuestión lo hizo bajo el presupuesto de que el Distrito Capital al proponer la expansión urbana en toda la zona norte, debió prever como lo ordena la citada Ley 388 en relación con este tema, la posibilidad de dotación de estos servicios. En

consecuencia el Ministerio ordena adecuar dichos planes de acuerdo con las áreas de expansión urbanas autorizadas.

El Distrito Capital se limitó a plantear la expansión urbana a todo el borde norte, pero no sustentó técnica ni económicamente en qué forma atendería los requerimientos de la población actualmente asentada en dicha área y sobre todo de la que espera el Distrito habitará en la misma en los próximos veinte años. No se encuentran las proyecciones especialmente en lo relacionado con abastecimiento de agua y tratamiento de aguas servidas y residuos sólidos, cálculos y proyecciones necesarios, si se tiene en cuenta que los sistemas existentes no son suficientes para atender las demandas actuales.

Teniendo en cuenta que a pesar de lo anterior, al parecer existe una interpretación errónea por parte de los recurrentes respecto de las disposiciones relativas a este tema, por lo cual el Ministerio en la parte resolutive de la presente providencia precisará la redacción.

Consideraciones relacionadas con los costos que implicará la creación de la Reserva Forestal Regional por la aplicación de la compensación prevista por la Ley 388/97 y su Decreto Reglamentario 151/98.

Con respecto a los argumentos de impugnación de la CAR sobre la inconveniencia de declarar en estos momentos como suelo de conservación el área que integra la franja de conexión por los costos que implicaría esta decisión en razón de la compensación que habría que pagar a los propietarios, este Ministerio considera que incurre en error la entidad recurrente por cuanto la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, a que se refiere el Capítulo V de la Ley 388 de 1997, sólo operan en el ámbito del componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial y por lo tanto no serán aplicables a los predios que se encuentran en dicha área, porque estos suelos forman parte del componente rural del Distrito Capital.

Sin embargo, es pertinente aclarar, y así se hará en la parte resolutive de esta providencia, que se respetarán los desarrollos residenciales o institucionales existentes conforme a la normatividad vigente.

Del calificativo “regional” utilizado por la Resolución 475/2000, es fácilmente colegible que esta área forma parte de las áreas protegidas del nivel regional, existentes en el Distrito Capital.

Para evitar confusiones se considera factible modificar la frase “...teniendo en cuenta que dicha franja constituye además un elemento fundamental para la ciudad de Bogotá...” por la siguiente: “...teniendo en cuenta que dicha franja constituye un elemento fundamental dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital...”

Indiscutiblemente los ecosistemas que conforman esta área: cerros, valles, ríos, humedales y las formas de vida que dependen de ellos, no son exclusivos ni del área urbana ni de la rural, son ecosistemas comunes y en consecuencia la responsabilidad de su conservación y manejo es conjunta. Por ello en el Plan de Manejo que se expida para dicha área, además de especificar los linderos del área y las previsiones relativas a los usos y medidas de conservación y restauración, se establecerán los mecanismos de coordinación para garantizar la conservación y adecuado manejo de la Reserva.

En consecuencia en la parte resolutive se modificará la segunda parte del Artículo quinto para expresar lo anteriormente expuesto.

Respecto de la franja de conexión y restauración prevista en el Artículo 5o. de la providencia impugnada, que como ya se aclaró en esta misma providencia, forma parte del componente rural del Distrito, es necesario insistir que igualmente al tomar esta decisión el Ministerio actúa de acuerdo con el mandato legal de proteger la Sabana de Bogotá, con el fin de preservar los últimos relictos de bosque y conectar los cerros con el valle del río Bogotá, en un intento de consolidar la función ecológica y ecosistémica del área, por la importancia nacional, regional y local de la misma. Lo anterior implica que el Ministerio prevea que se generen mecanismos de concertación CAR - Distrito Capital, con el fin de que se garantice la interacción de estas entidades para el mantenimiento a largo plazo de estos ecosistemas.

La decisión de involucrar al Distrito Capital tiene que ver con la necesidad de que este ente establezca previsiones para que los usos que se realicen en el área urbana adyacente no incidan negativamente sobre el área protegida en cuestión.

El Ministerio no está vulnerando la autonomía ni del ente territorial Distrito Capital, ni de la Corporación Autónoma Regional, sino promoviendo que éstos actúen como integrantes del SINA para lograr los fines del Estado. Al respecto nos remitimos a lo expresado por la Corte Constitucional en sentencia ya citada, sobre la obligación de los diferentes agentes del Estado de interactuar armónicamente para lograr el cumplimiento del mandato constitucional de prevenir los factores de deterioro ambiental y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

ARGUMENTOS TÉCNICOS DEL DISTRITO CAPITAL Y LA CAR

Argumentos técnicos del Distrito Capital

Presunta falsa motivación en los fundamentos de tipo técnico para la determinación de la zona de reserva forestal y zonas rurales.

Respecto de la necesidad de conexión de la planicie conectante como principal fuente de recarga de acuíferos, que posee los mejores suelos para actividades agrícolas, el Distrito expone que el Ministerio del Medio Ambiente está asignando como áreas de conservación, zonas de recarga baja y muy baja, permitiendo los usos actuales y la expansión en áreas de recarga media (es decir las ubicadas entre los Cerros Orientales y el Cerro de La Conejera).

Argumenta que la planicie no es un área importante de recarga de acuíferos de la Sabana y que la recarga hidrogeológica que allí ocurre es mínima debido al pobre balance hídrico del área y a la gruesa capa de arcilla que recubre casi toda el área. Solicita que se tenga como prueba el estudio “*Modelo de simulación hidrogeológica para Santa Fe de Bogotá D.C. PNUD - DAMA 2000*” elaborado por la firma Hidrogeocol.

En cuanto a la conectividad de los ecosistemas considera el recurrente que la forma más viable de lograrlo es a través de una red densa de corredores ecológicos que coincidan con la red hidrográfica sin necesidad de usar la planicie conectante como lo establece el Ministerio del Medio Ambiente (Protocolo Distrital de Restauración Ecológica, 1998).

Señala que la franja conectora sigue una dirección perpendicular al sentido natural de la Estructura Ecológica Principal propuesta en el POT, contraria a la dirección predominante de la regeneración natural y de los demás procesos ecológicos esenciales a los que se pretende dar continuidad.

Considera el recurrente que la forma de la franja conduce al fraccionamiento del territorio y acentúa la tendencia lineal centro-norte de distribución de actividades en la ciudad, distanciando los desarrollos urbanos unos de otros haciendo más difícil su dotación con vías, transporte y servicios públicos.

Según el Distrito Capital, el Área de Reserva Forestal Regional está intensamente ocupada por actividades urbanas y agropecuarias, muchas de las cuales no son compatibles con el efecto que busca la reserva: usos urbanos (154 ha); usos agropecuarios: floricultura (232 ha); y pastos y otros cultivos (993 ha); solamente 10,8 hectáreas están con bosque nativo que corresponde a las Malezas de Suba o Bosque de Las Mercedes.

Las áreas rurales propuestas por este Ministerio, dice el Distrito Capital, coinciden con las zonas de más baja recarga hidrogeológica a causa de la presencia extensa de gruesos sedimentos arcillosos plásticos y un balance hídrico deficitario. Estas áreas deberían depender del río Bogotá para riego y la calidad de sus aguas por estar contaminadas a la altura de estas áreas rurales, es del todo inadecuada para el uso agropecuario, por lo que la producción de esta índole propuesta en la decisión del Ministerio del Medio Ambiente implicaría graves riesgos de contaminación de alimentos que se acumularían en la cadena trófica.

Así mismo expresa que las categorías dadas a las áreas rurales por el Ministerio del Medio Ambiente, no obstante estar previstas en el POT, fueron diseñadas para las áreas rurales del sur para corregir desviaciones de los sistemas productivos tradicionales, orientándolos a pautas de sostenibilidad y para reforzar la conservación del modo de vida campesino. Alega que las condiciones ecológicas y socioeconómicas de la zona norte son totalmente distintas y sus tendencias de uso y ocupación requieren herramientas de ordenamiento y manejo distintas. Para sustentar este aspecto solicita que se tenga como prueba el mapa de uso actual del suelo en la zona norte.

Finalmente, el Distrito plantea que las bases técnicas que sustentan la decisión sobre la reserva forestal no se citan ni se conocen.

Efectos en el desarrollo urbano de la ciudad en los próximos 10 años.

En opinión del Distrito, la decisión del Ministerio del Medio Ambiente de disminuir las áreas de expansión urbana en la zona norte genera una serie de efectos en el desarrollo urbano de la ciudad en los próximos 10 años. Dichos efectos son:

- Déficit de suelo urbanizable para atender las necesidades de vivienda de la población de Bogotá en los próximos 10 años.
- La dificultad para desarrollar programas de VIS en la zona norte, por el incremento en los costos del suelo y la dificultad de dotación de servicios públicos e infraestructura, produciéndose con ello un incremento en la segregación socio-espacial de la ciudad.
- La imposibilidad de generar 1.125,4 ha de áreas protegidas o zonas de parques urbanos para la ciudad al no poder hacer uso del instrumento de transferencias de derechos de construcción.
- Reducción en la generación de plusvalías y por ende en los ingresos del Distrito.
- La localización de una importante porción de la población adicional en municipios de la región, lo cual no está previsto en los POT de estos municipios.
- La redensificación como alternativa para albergar a la población adicional no cubre las necesidades de vivienda que esta demanda, y sólo algunas de estas zonas se podrían utilizar debido a la capacidad de sus infraestructuras y equipamientos.

- La densificación a través de construcciones en altura no es alternativa para la localización de la nueva población. Ésta ya fue considerada en el estimativo de viviendas que propone el POT.
- La alternativa de renovación o redensificación a gran escala es costosa y no permite desarrollar programas de VIS.

Argumentos técnicos de la CAR

Respecto al carácter, contenido y alcance de las decisiones adoptadas por el Ministerio en la Resolución objeto de reposición.

La CAR sustenta este argumento en dos consideraciones: en primer lugar, la CAR la refiere especialmente a dos temas: “la expansión norte y el perímetro urbano de la Autopista Norte”, y en tal sentido plantean que se deben acoger sus decisiones en relación con la preservación y defensa de la riqueza ecológica de la zona norte de acuerdo con los argumentos que ha venido exponiendo durante el proceso de concertación.

En consecuencia, la CAR considera que se deben acoger sus decisiones en relación con la preservación y la defensa de la riqueza ecológica de la zona norte del Distrito Capital, para lo cual anexa como parte integrante del recurso de reposición en cuestión, el documento “Anexo. La Expansión Urbana de Bogotá”.

En segundo lugar, la consideración que plantea la CAR hace referencia a que el Ministerio del Medio Ambiente en su determinación debió pronunciarse sobre: “límites y directrices efectivos para las decisiones de ordenamiento...”.

Inconveniencia técnica respecto de la determinación de las áreas de expansión urbana (AEU-1)

En relación con las áreas de expansión autorizadas por la Resolución 0475 de 2000, la CAR dice que el Ministerio del Medio Ambiente no podía adoptar decisiones sobre expansión sin haberse pronunciado sobre: a) Proyecciones de crecimiento poblacional; b) Los conceptos de densidad y los criterios de ocupación del territorio; c) Aprovechamiento y manejo del suelo propuestos por el POT; d) Objeciones formuladas por la CAR. Lo anterior a efectos de determinar las necesidades de suelo adicional de expansión requeridos en la zona norte y sustentar así cualquier propuesta de clasificación de suelo, usos y condiciones de desarrollo.

La CAR establece en su escrito de reposición que si bien comparte el criterio del Panel de Expertos respecto de la posible expansión urbana en el área inmediatamente contigua al

perímetro de servicios actual, calificada por el Ministerio del Medio Ambiente como AEU-1, considera que el Ministerio primero deberá dirimir los desacuerdos surgidos sobre el tema entre la CAR y el Distrito Capital sobre: a) estratificación socioeconómica de la demanda de vivienda; b) políticas de densificación de la ciudad construida y aprovechamiento del suelo en relación con terrenos libres al interior del actual perímetro urbano y su capacidad para atender el crecimiento esperado de la población; y c) políticas de aprovechamiento del suelo previsto para las zonas de expansión. Lo anterior bajo el presupuesto legal de defensa de la Sabana de Bogotá.

Inconveniencia técnica respecto de la determinación de las Áreas de Expansión Urbana (AEU-2)

Específicamente sobre el área de expansión urbana AEU-2, la CAR considera que esta previsión no tiene fundamentación técnica ni ambiental, por lo siguiente:

- Esta zona tiene los mejores suelos de la Sabana
- Está ubicada en el extremo nor-occidental del territorio distrital, lo que implica prever desarrollos urbanos después de una extensa área rural sin ningún sentido de conexión con el resto de la ciudad y promoviendo la conurbación con el municipio de Chía.
- Colinda con el aeropuerto de Guaymaral, lo que es inconveniente desde el punto de vista de seguridad y calidad de vida de quienes habitan estas zonas, y contraría disposiciones legales y reglamentarias.

CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO RESPECTO DE LOS ARGUMENTOS TÉCNICOS DE LOS RECURRENTES

Argumentos técnicos del Distrito Capital

Presunta falsa motivación en los fundamentos de tipo técnico para la determinación de la zona de reserva forestal y zonas rurales.

En lo relativo a la supuesta falsa motivación por razones de orden técnico esgrimida por el Distrito en relación con la Resolución 0475 de 2000, este Ministerio considera lo siguiente:

Los argumentos del recurrente no son objetivos, por cuanto mencionan e interpretan aspectos parciales contemplados en los considerandos de la Resolución sin tener en cuenta el sentido ecosistémico e integral que sustenta la estructura ecológica del Borde Norte de la ciudad.

Los argumentos de la Resolución 0475 de 2000 se refieren específicamente a la importancia de los ecosistemas presentes en su conjunto en la Sabana, pero en ningún momento se hace mención a la “necesidad de conservar la planicie como principal fuente de recarga de acuíferos”, como único criterio técnico de relevancia para la decisión del Ministerio, tal como lo expresa el Distrito, cambiando entonces la interpretación y espíritu mismo de los considerandos contenidos en dicha Resolución. Así mismo, el Distrito erróneamente interpreta que la decisión del Ministerio del Medio Ambiente sólo se sustenta en el numeral 1, pero no tiene en cuenta los otros criterios especificados en el numeral 2 y los análisis hechos a cada una de las zonas que se encuentran en las páginas 6 y 7 de la Resolución en mención.

Por el mismo planteamiento anterior, no es objetivo el argumento del Distrito relacionado con la recarga de acuíferos del conjunto de ecosistemas presentes en la Sabana.

De otra parte, existe contradicción entre los argumentos expuestos, pues mientras en el último párrafo de la página 14 del recurso se afirma que las áreas de expansión se encuentran sobre áreas de recarga media (entre los Cerros Orientales y el Cerro de La Conejera) y donde se registra alguna recarga significativa; en el párrafo siguiente se argumenta que la planicie no es una fuente importante de recarga de acuíferos, situación que pone en evidencia la poca objetividad y análisis en los argumentos expuestos por el Distrito.

En este sentido, se considera que existe un problema conceptual por cuanto, aparentemente el Distrito define la “planicie” como la zona más cercana al río Bogotá, mientras que el Ministerio se refiere a su definición geomorfológica, bajo la cual el término “planicie” se refiere a altiplano, es decir, una extensión plana o suavemente ondulada en los Andes y rodeada por montañas (Diccionario Geográfico de Colombia. IGAC 1996. Tercera Edición). Para el caso que nos ocupa, el altiplano del sector del borde norte, estaría comprendido desde el pie de los Cerros Orientales hacia el centro de la “planicie” y tiene una ligera inclinación hasta llegar a la parte propiamente plana o valle del río Bogotá.

En cuanto a la comunicación de 2 páginas de la firma Hidrogeocol citada como prueba por el Distrito Capital, en la cual hacen referencia a un modelo de simulación hidrogeológica, con dos mapas anexos, si bien es cierto que el mapa plantea una zonificación de recarga potencial de acuíferos, en ningún momento en la comunicación enviada o en el mismo mapa se define cuál es la zona de planicie. Sin embargo, si se toma como referencia dicho mapa, toda el área comprendida desde la parte más baja de los cerros hasta el área de manejo especial del río Bogotá, incluyendo gran parte de la Reserva Forestal Regional del Norte (altiplano), estarían definidas como áreas de recarga media, lo cual indica la importancia de esta zona, puesto que el hecho que no sea de recarga alta no significa que deje de ser importante para la región. En esta forma se desvirtúa el planteamiento del Distrito.

Tampoco es cierto que se asignan para la conservación “áreas de recarga baja y muy baja (AR-1 y AR-2)”, por cuanto las mismas no son de conservación tal como lo expresa el Distrito, pues su uso y propósito es para actividades agrícolas o agropecuarias. En el Artículo 535 del POT, se identifica el área para la producción sostenible de alta capacidad (AR-1) por su aptitud agropecuaria alta, así como por su tradición productora. El manejo y régimen de usos de esta área se orientan al fomento de la productividad.

En cuanto al Área Rural de Manejo Especial (AR-2), el Artículo 539 del POT las define como “Áreas que teniendo en cuenta factores ambientales y socioeconómicos, se destinan a constituir modelos de aprovechamiento racional de los recursos naturales, en los cuales se integren estrechamente la producción agropecuaria y la recuperación de la cobertura vegetal”. Lo anterior ratifica el uso de estas áreas en actividades agrícolas y pecuarias productivas, y no de conservación como lo interpreta en forma errónea el recurrente.

De igual manera, sobre el planteamiento según el cual “se permite la expansión en las áreas de recarga media (entre los cerros orientales y el cerro de La Conejera), desviando principalmente hacia ellas toda la presión de la urbanización” es importante aclarar que el área permitida para la expansión (AEU-1), en primer lugar se encuentra contigua al actual perímetro urbano y en segundo lugar, de acuerdo con el plano No. 12 enviado por el Distrito, presenta desarrollos consolidados representados por equipamientos colectivos, educativos, deportivos y recreativos, industrial y agroindustrial con un área de ocupación actual del suelo de 387,3 ha.

En esta zona, como ya se dijo anteriormente, el ecosistema de más relevancia es el Humedal de Guaymaral-Torca. Este sistema, así como su zona de ronda y preservación ambiental está clasificado dentro del Sistema de Áreas Protegidas definido por la CAR y el Distrito (Resolución 1869 de 1999) y la Resolución 1153 de 1999 como Parque Ecológico Distrital, es decir que aun cuando se encuentre en zona de expansión, tiene el carácter de área protegida.

Por otra parte, la conformación de la franja de conexión se planificó teniendo en cuenta criterios de tipo ecológico (importancia ecosistémica), hidrológico (escorrentía de flujos hacia el norte), geomofológicos y de conservación, entre otros. Además, la conectividad de los ecosistemas Cerros Orientales-Río Bogotá junto con los relictos de bosque de la parte plana, así como sus características geológicas, climáticas, edafológicas, de vegetación y de fauna, que no existen en el resto del Distrito Capital, determinan la importancia ecológica única de los sistemas representados en esta área de protección regional.

Además, no es claro ni está comprobado científicamente que los procesos ecológicos tales como la regeneración natural respondan a “*formas geométricas particulares*”, por lo cual es improcedente el argumento del Distrito.

No es válido tampoco el planteamiento del Distrito según el cual ni se citan ni se conocen las bases técnicas de la decisión del Ministerio para decidir, puesto que en las páginas 3 y 4 de la Resolución 475 de 2000, se alude a las recomendaciones del Panel de Expertos respecto a las subzonas para los bordes norte y noroccidental, entre las cuales se encuentra la franja de conexión, restauración y protección para la cual recomendaban la categoría de área forestal protectora.

El Ministerio acogió la recomendación del Panel de Expertos, en el sentido que debe constituirse una franja de conexión, restauración y protección de los pequeños relictos de bosque entre sí, con los cerros, la Sabana y el Valle Aluvial del río Bogotá, para asegurar la continuidad de dichos ecosistemas manteniendo de esta forma los elementos estructurantes del sistema ecológico y ambiental de la Sabana y conservando sus funciones e importancia regional. El equipo técnico del Ministerio del Medio Ambiente encontró que las recomendaciones del Panel respecto de esta área estaban técnica y científicamente soportadas, razón por la que consideró viable su adopción.

De igual manera, con la constitución de esta franja se pretende detener los procesos de deterioro o desaparición de los bosques de la planicie de la Sabana de Bogotá y de los humedales existentes en ella.

Además de las razones arriba expuestas, estos ecosistemas presentan una diversidad de especies vegetales y animales, en particular especies endémicas, algunas en peligro de extinción como *Senecio carbonelli* (Senecio de pantano), *Cratiola bogotensis* (cigarrillitos), *Calceolaria bogotensis* (Tote o silvato), *Cistothorus apolinari* (chirriador), *Rallus semiplumbeus* (Tingua bogotana), *Ixobrychus exilis* (Garza dorada), *Synallaxis subpudica* (Chamicero), *Gallinula melanops bogotensis* (Tingua moteada), *Troglodytes aedon* (cucarachero, especie endémica de la franja de bosque altoandino colombiano), *Assio flameus* (Búho orejicorto bogotano), entre otros.

Otros argumentos adicionales que desvirtúan la afirmación del Distrito se encuentran en el concepto del Panel relativas a la existencia del bosque andino húmedo bien conservado de los cerros de Torca, de los restos de bosque nativo en el área plana, los andisoles ricos en cenizas volcánicas de la planicie, las diez microcuencas conformadas por los pliegues de los cerros, el alto nivel freático, los humedales de La Conejera, Guaymaral y Torca, el Cerro de La Conejera, conforman un conjunto ecosistémico invaluable como generador de biodiversidad, opinión compartida por el equipo técnico del Ministerio del Medio Ambiente.

Por otra parte, el área sobre la cual se propone la Reserva Forestal Regional, no está ocupada intensamente por actividades urbanas como lo expresa el Distrito; las 154 ha

mencionadas como de usos urbanos, no corresponden exclusivamente a este tipo de usos, sino que en la actualidad la ocupación está por usos institucionales, tales como colegios, clubes campestres y usos agroindustriales.

Es precisamente el hecho de que en el área se encuentren 993,2 hectáreas de cultivos y pastos, así como 10,8 ha de bosque nativo lo que justifica y permite la conformación de la Reserva Forestal Regional.

Las áreas identificadas como AR-1 y AR-2, contienen los mejores suelos de la Sabana, especialmente para actividades agrícolas; por lo tanto el propósito de estas áreas es el mantenimiento de estas actividades cuyo régimen de usos contempla, entre otros, los agroforestales. Por otra parte en el Artículo 535 del POT en ningún momento se definen estas áreas como exclusivas para el sur de la ciudad tal y como lo plantea al Distrito, sino que fueron definidas como parte de la estructura del componente rural; además el Área Rural de Alta Capacidad se define así por su aptitud agropecuaria alta en el contexto de las áreas rurales, ajustándose, por lo tanto, a las características de estas zonas que fueron reconocidas por el Panel de Expertos y por el equipo técnico del Ministerio para estos propósitos.

Sobre el argumento según el cual “la calidad del agua del río Bogotá a la altura de las áreas rurales propuesta es inadecuada para las actividades agropecuarias” es importante señalar que, al tener estas zonas, especialmente la AR1 y AR-2, un nivel freático alto y una alta pluviosidad, es posible el desarrollo de estas actividades, bajo un manejo sostenible, mientras se implementan medidas para la descontaminación de los sistemas hídricos.

Efectos en el desarrollo urbano de la ciudad en los próximos 10 años.

- Déficit de suelo urbanizable para atender las necesidades de vivienda de la población de Bogotá en los próximos 10 años.

Esta afirmación que hace el Distrito, tal como se ha podido evidenciar en las argumentaciones que cada una de las partes ha esgrimido durante todo el trámite del POT, tiene varias respuestas según el modelo de análisis utilizado:

Propuestas	Hectáreas totales de expansión
POT	5.604
CAR. Res. 1869/99	4.219,34
CAR. Documento anexo a recurso de reposición	1.157
CAR. Modelo alternativo en documento anexo a recurso de reposición	3.529

Así mismo, la forma de distribución de estas hectáreas de suelo en el territorio distrital difiere en cada una de las propuestas, como se señala en el siguiente cuadro:

Propuestas	B. Norte	B. Occ.	B. Sur	Total
POT	3.256	1.153	1.195	5.604
CAR, Res. 1869/99	820,34	1.153	2.246	4.219,34
CAR, Documento anexo a recurso de reposición.	205	476	476	1.157
CAR, Modelo alternativo en documento anexo a recurso de reposición	1.181	1.153	1.195	3.529

Si agregamos a los anteriores escenarios uno adicional que plantea la CAR en el documento anexo al recurso de reposición denominado “La Expansión urbana de Bogotá”, en la afirmación No. 7 “*Modelo de los estudios de población*” último párrafo, se concluiría que Bogotá no requiere suelo de expansión para los próximos 10 años.

Teniendo en cuenta los elementos mencionados, este Ministerio considera que, a pesar de que tanto el Distrito como la CAR se soportan en la misma base de población para realizar sus análisis (Censo 1993) y que todas tienen un fundamento técnico y una argumentación que les otorga cierta validez, están llegando a conclusiones distintas.

En tal sentido, este Ministerio, teniendo en cuenta que:

1. Acepta el acuerdo de las partes en torno a la necesidad de expansión urbana en la zona norte del Distrito Capital, de acuerdo con lo estipulado en la Resolución 1869 de 1999.
2. En la decisión sobre el área de expansión norte debe primar el valor ecológico y ambiental de esta zona, tanto para el Distrito como para la Región, lo que ha sido reiterado por este Ministerio en sus pronunciamientos.
3. Como ya se ha establecido tanto por la CAR como por el Panel de Expertos, el Distrito tiene posibilidad de ubicar una buena porción de la población que recibirá durante

los próximos 10 años, al interior del perímetro urbano, además de las zonas de expansión ya aprobadas para la zona sur y suroccidental.

4. Como ya se advirtió, las decisiones de este Ministerio no pueden estar sujetas a los cambios o ampliaciones de la información que puedan realizar las partes.

La decisión adoptada por este Ministerio, basada en los elementos antes mencionados, no hace más que dar cumplimiento a su función de máxima autoridad ambiental, encargada de velar por la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente. Desde esta perspectiva, el hecho de no permitir la expansión del Distrito hasta los límites del mismo bajo el concepto de saturación del territorio, no se puede ver como una limitante al desarrollo de la ciudad, sino como una oportunidad para mirar la funcionalidad de la misma en el contexto regional y nacional y dar respuesta desde ahora y de manera concertada con los municipios vecinos a la problemática de la misma.

Como lo manifestó el Panel de Expertos en su documento de conclusiones y debidamente analizado por el equipo técnico de este Ministerio:

“La decisión sobre la expansión de la ciudad al norte tiene mucha importancia para la ciudad y para la región, debido a las características particulares de los geo-ecosistemas que existen en esa zona, y a su papel en la dinámica del sistema ecológico regional (...). De igual manera, es muy importante por cuanto constituye la última zona de tierra que no ha sido incorporada al casco urbano del Distrito, a pesar de que se vivan preocupantes procesos de suburbanización en algunos de sus sectores. De otra parte, el impacto regional de las decisiones de expansión o de no expansión en la zona norte es mayor que en cualquiera otra de las zonas de expansión autorizadas.

El extremo norte del Distrito Capital, constituye una parte importante y única del patrimonio ecológico, histórico y cultural del Distrito y, por lo tanto, el Alcalde Mayor y el Concejo están obligados a protegerlo y a conservarlo, según lo ordena la Constitución Nacional. Las propiedades privadas situadas en esa área tienen una función ecológica que debe ser asegurada por el Estado, por sus propietarios y por el resto de la sociedad civil, según lo ordena también la Constitución”.

En este orden de ideas, el Ministerio considera que no se deben poner en riesgo los valores ambientales y paisajísticos de esta zona, teniendo en cuenta su ubicación estratégica con respecto a la relación ciudad - región, sin haber agotado otras posibilidades como las planteadas por el Panel de Expertos, que fueron analizadas y acogidas por este Ministerio, según las cuales debe iniciarse desde ahora el análisis en la perspectiva regional y nacional sobre el crecimiento poblacional de Santa Fe de Bogotá, y no esperar diez años, cuando ya el daño ambiental se haya causado y sea irreversible.

Sobre este mismo aspecto, en la Resolución 475 de 2000 este Ministerio planteó: “... a pesar de las expectativas y posibilidades, en la última década no se adelantaron procesos masivos de incorporación urbana en desarrollo de las normas vigentes, debido a diversos factores relacionados, entre otros, con la demanda efectiva y la factibilidad de prestación de servicios y de infraestructura”.

En conclusión no se puede afirmar, como lo hace el Distrito, que para atender una potencial demanda de suelo urbanizable y de vivienda basta solamente con que exista la disponibilidad del mismo; por el contrario, intervienen variables de distinto orden, como las que se enuncian en distintos apartes de este escrito y que sirvieron de base para las decisiones adoptadas por este Ministerio.

- **La dificultad para desarrollar programas de VIS en la zona norte, por el incremento en los costos del suelo y la dificultad de dotación de servicios públicos e infraestructura, produciéndose con ello un incremento en la segregación socio-espacial de la ciudad.**

El Distrito argumenta que la restricción a la urbanización incrementará los precios de la tierra en los próximos años para desarrollar programas de vivienda de interés social (VIS).

Es claro desde el punto de vista netamente económico, que ante un incremento de la demanda por un bien, el precio de éste aumenta si la oferta se mantiene constante.

Teniendo en cuenta el estudio de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá -1998, titulado “Valor del suelo suburbano con posibilidad de incorporación a uso de vivienda”, citado por la CAR en su recurso plantea:

“En realidad, donde los precios del suelo de expansión hacen menos viable el desarrollo de vivienda de interés social -VIS- es en el borde norte. El cuadro 18... muestra, en efecto, que mientras en el borde norte los precios por metro cuadrado de suelo fluctúan entre \$25.000 y \$40.000, en el borde occidental varían entre \$10.000 y \$25.000 y en el borde sur entre \$8.000 y \$15.000. Es decir los precios, del suelo del borde norte, sin expectativas de ser declarados urbanizables, duplican los del borde occidental y triplican los del borde sur. Una vez con infraestructura urbana, esas diferencias pueden aumentar...”

Teniendo en cuenta el estudio antes mencionado, que este Ministerio considera como soporte para el análisis de sus argumentos, se concluye que los precios del suelo en el borde norte son tres veces mayores que el valor de los suelos en el sur de la ciudad, sin que existan en ellos dos circunstancias básicas que influyen en los precios, como son la expectativa de cambio de uso y el desarrollo de infraestructura.

Urbanizar en predios de precios elevados únicamente conduce a vender viviendas con precios altos,

“En la actualidad, según los mismos mapas del POT y otros estudios, los estratos bajos y medios están localizados casi en su totalidad en las zonas sur y suroccidental de la ciudad. Si los bordes sur y occidente presentan además los menores precios del suelo apto para urbanizar, ¿cómo se podría esperar que los demandantes de vivienda de interés social y vivienda popular escojan los suelos dos y tres veces más caros del norte para ubicar sus viviendas?... Quizá la única forma sería que la ciudad asumiera esa diferencia como un subsidio a la VIS, subsidio que, de todas maneras sería muy alto y no justificable si se considera que existen otras opciones de localización más barata” (CAR, documento anexo al recurso de reposición).

Para este Ministerio no es claro cómo se cubrirían estos costos en el esquema de vivienda de interés social que plantea el Distrito, si no es mediante subsidios que compensen los altos costos de la tierra. Pero un esquema de subsidios no puede ser particular para una zona, ya que incentivaría el incremento de los precios de las viviendas de interés social en toda la ciudad, y el Distrito tendría que pagar por ello.

De otro lado debe considerarse que en los costos del suelo, además de los factores antes mencionados, intervienen otra serie de variables como son: los altos costos de adecuación de los suelos en la zona norte; las características de las viviendas y los materiales de construcción; la capacidad adquisitiva y de endeudamiento de los posibles compradores, entre otros, los cuales van a determinar el comportamiento del mercado, que es en últimas el que va a determinar los costos de la tierra en la zona norte.

De acuerdo con las cifras a que se ha hecho referencia, en la zona norte del Distrito, con expansión o sin expansión, dada la estructura de propiedad de la tierra y el patrón histórico de distribución de la población en la ciudad, entre otros, se deduce que los costos del suelo y de la vivienda en esta zona son considerablemente elevados en relación con otras zonas de la ciudad, lo que los hace inalcanzables para propietarios de estratos 1, 2 y 3, todo lo anterior con base en el estudio de la Lonja de Propiedad Raíz ya citado.

Por otra parte, el Distrito argumenta que con la decisión del Ministerio se estaría incrementando la segregación socio-espacial de la ciudad. Este argumento carece de todo fundamento desde el punto de vista económico, como ya se anotó; por el contrario, con la decisión del Ministerio se busca un mayor equilibrio ambiental que beneficie a la ciudad, la región y la Nación en general.

En suma, no son de recibo los argumentos esbozados por el Distrito Capital.

- La imposibilidad de generar 1125,5 ha de áreas protegidas o zonas de parques urbanos para la ciudad al no poder hacer uso del instrumento de transferencias de derechos de construcción.

En la Resolución 1153 de 1999 el Ministerio ya se había pronunciado sobre este aspecto, planteando

“que la conformación del sistema de áreas protegidas en la totalidad del territorio distrital es una obligación del Distrito y por consiguiente, la apropiación de los terrenos y los elementos que lo conforman no puede estar condicionada a la expansión urbana de las zonas en las cuales se ubican las áreas protegidas, ni a la voluntad de los particulares en cuanto a la aplicación de las transferencias”.

En este orden de ideas, este Ministerio ratifica su posición, en la medida que la afirmación del Distrito no es más que una expectativa basada en supuestos que no tienen ningún nivel de certeza en cuanto a: i) parte del supuesto de que todos los promotores privados o particulares se van a acoger a este mecanismo, ii) no hay certeza alguna del tiempo en que se espera contar con las 1125,5 ha de áreas protegidas que plantea el Distrito, iii) no es claro cuáles serían las características de estas áreas en términos de su funcionalidad ambiental y ecosistémica de importancia para la ciudad y la región. Es decir, cuál es su relación en términos de calidad *vs.* cantidad.

En conclusión, lo que el Ministerio del Medio Ambiente ha considerado, ofrece a la ciudad y a la región toda la seguridad y certeza en cuanto a la conformación y consolidación de las Áreas Protegidas en el territorio del Distrito Capital.

- Reducción de la generación de plusvalías y por ende de los ingresos del Distrito.

En primer lugar, el Decreto 1599 de 1998, Artículos 23, 24, 25 y 26, establece la necesidad de que los municipios y distritos en sus planes de ordenamiento territorial realicen un estimativo de lo que esperan recaudar “*en el corto plazo*”, así como el *momento estimado de la causación y recaudo* por concepto de la participación en plusvalía, teniendo como base para ello la naturaleza de los efectos de las acciones urbanísticas, el desarrollo de la infraestructura y la tasa general que proponga el Alcalde al Concejo, que para este caso es del 30 por ciento.

Pero además, se requiere que los predios individuales susceptibles de la participación estén previamente identificados con el fin de llevar a cabo los respectivos avalúos en el tiempo previsto en la norma. Así mismo, se debe indicar en los planos generales del POT, las zonas susceptibles de la participación, para con base en todo ello, elaborar un flujo de

fondos junto con una distribución tentativa del uso y destino de los recaudos por concepto de participación.

El Distrito Capital, en el recurso de reposición, establece un estimativo de ingresos por concepto de participación en plusvalía, teniendo como hecho generador el cambio en la clasificación del suelo, basado solamente en la tarifa general del 30%, sin hacer alusión alguna al momento estimado de su causación y recaudo, y los proyectos cuya fuente de financiación provienen del mismo y que en el corto plazo se verían afectados por la disminución en dicho recaudo.

El POT del Distrito en su Artículo 447 hace referencia de manera general a los fines a los cuales se aplicará la inversión de la participación en plusvalía independientemente del hecho generador de la misma, pero por otra parte, el POT en su Programa de Ejecución, no hace referencia alguna a los proyectos que se pretenden financiar con estos recursos y mucho menos se contempla el flujo de fondos y la distribución tentativa del uso y destino de estos recursos a que se refiere el Decreto 1599 de 1998.

Además de lo anterior, de acuerdo con lo establecido en la Ley 388 de 1997, el Decreto 1599 de 1998 y el POT del Distrito Capital, para que un municipio o distrito pueda conocer el monto real que percibiría por el concepto de “participación en plusvalía”, y para que éste se haga efectivo se requiere que además de los argumentos anotados anteriormente, se den todos y cada uno de los siguientes hechos:

- a) Que haya sido expedido el Acuerdo Municipal que adopta el Plan de Ordenamiento.
- b) Que se presente el hecho generador para el cobro de tal participación. (Ley 388 de 1997, Artículo 74 y Decreto 1599 de 1998, Artículo 2).
- c) Que el Concejo Municipal o Distrital haya aprobado el Acuerdo general mediante el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía y se establezca la tasa para dicho cobro. (Ley 388 de 1997, Artículo 73, Decreto 1599, Artículos 1 y 9).
- d) Que el IGAC o los peritos técnicos debidamente inscritos en la Lonja o instituciones análogas, establezcan el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. (Ley 388 de 1997 Artículo 80, Decreto 1599 de 1998 Artículo 13).
- e) Que esté debidamente aprobado (es decir, que se dé cumplimiento a lo establecido en el subcapítulo 2 “Planes Parciales” Artículos 337 a 351 del proyecto de POT del Dis-

trito Capital), el Plan Parcial mediante Decreto del Alcalde. (Ley 388 de 1997 Artículo 75, Decreto 1599 de 1998 Artículo 4).

- f) Que el IGAC o los peritos debidamente inscritos en la Lonja o instituciones análogas, establezca el nuevo precio de referencia. (Ley 388 de 1997 Artículo 80, Decreto 1599 Artículo 4).
- g) Que se conozca la diferencia entre el precio comercial antes de la acción urbanística y el precio de referencia. (Decreto 1599 de 1998 Artículo 4).
- h) Que se conozca si el inmueble produce simultáneamente dos o más hechos generadores de plusvalía. (Ley 388 de 1997, parágrafo Artículo 79, Decreto 1599 de 1998 Artículo 11).
- i) Que el Alcalde haya hecho la respectiva liquidación (Ley 388 de 1997 Artículo 81, Decreto 1599 de 1998 Artículo 14).
- j) Que el Alcalde haya expedido el respectivo acto administrativo en que la determina y éste haya sido notificado al propietario o poseedor del predio objeto de la participación. (Ley 388 de 1997 Artículo 81, Decreto 1599 de 1998 Artículo 14).
- k) Que la Administración municipal o distrital hayan hecho la respectiva divulgación del efecto plusvalía por metro cuadrado para cada una de las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas beneficiarias. (Ley 388 de 1997 Artículo 81 parágrafo, Decreto 1599 de 1998 Artículo 15).
- l) Que no haya reclamación o en caso tal que se haya resuelto la reclamación que el propietario o poseedor haya solicitado en ejercicio del derecho de reposición. (Ley 388 de 1997 Artículo 82, Decreto 1599 de 1998 Artículo 16).
- m) Que se haya dado alguna de las situaciones contempladas en el Artículo 83 de la Ley 388 de 1997, como necesarias para hacer exigible el cobro de la participación en plusvalía. (Ley 388 de 1997 Artículo 83, Decreto 1599 de 1998 Artículo 17).
- n) Que la forma de pago de la participación en plusvalía se realice en dinero en efectivo, y no en las otras formas que establece el Artículo 84 de la Ley 388 de 1997. (Ley 388 de 1997 Artículo 84, Decreto 1599 de 1998 Artículo 19).
- o) Que se haga el reajuste teniendo en cuenta el momento en que se presente, con la variación del IPC. (Ley 388 de 1997 parágrafo 2o. Artículo 79).

Como se evidencia, ninguno de los hechos anteriormente referenciados y sustentados tanto en la Ley 388 de 1997 y sus Decretos Reglamentarios, como en lo establecido en el POT de Bogotá se han hecho efectivos, por tanto el Distrito no cuenta con todos los elementos técnicos requeridos para establecer que la decisión adoptada por el Ministerio del Medio Ambiente en la Resolución 475 del año 2000 *“Afecta los ingresos estimados por la ‘Participación en Plusvalías’, previstos en el POT. Los cálculos iniciales efectuados por la administración distrital permitieron identificar un potencial de Participación en Plusvalía cercano a los 62.694 millones en la zona norte, por el hecho generador de cambio en la clasificación del suelo (incorporación a suelo de expansión), que podría disminuirse a cerca de 10.423 millones con la propuesta del Ministerio del Medio Ambiente, es decir una reducción de 52.271 millones...”*.

En tal sentido, el estimativo que realiza el Distrito se establece sobre una expectativa y sobre una opción de uso que solamente será efectiva en la medida que se haga la respectiva incorporación de suelo de expansión a suelo urbano (el cual conserva hasta ese momento su carácter de rural), y no sobre hechos y cifras reales ajustadas técnicamente. Así mismo, carece de fundamento la afirmación del Distrito, en cuanto a que para hacer efectivo el cobro y el ingreso de dichos recursos se requiere solamente que el Concejo apruebe el Acuerdo General de Plusvalía definido en la Ley 388 de 1997.

Es necesario aclarar que los recursos que puedan recaudarse o no por la participación en plusvalía teniendo como hecho generador el cambio de uso en la zona norte, no se compatibilizan con los costos ocasionados por efecto de los impactos ambientales que se generarían como consecuencia de dicha expansión y que afectan no solamente al Distrito Capital sino a la región en general, como bien lo ha manifestado este Ministerio, la CAR y el Panel de Expertos en sus diferentes pronunciamientos.

En tal sentido, el Distrito Capital aprovechando la oportunidad que ofrece el POT puede optar por ampliar las posibilidades de este instrumento (la Ley 388 de 1997 y sus Decretos reglamentarios, establecen cuatro hechos generadores de plusvalía), ya que el cambio de uso es solamente uno de los hechos que la generan.

En conclusión, el Ministerio no considera justificado el argumento del Distrito.

- La redensificación como alternativa para albergar a la población adicional no cubre las necesidades de vivienda que ésta demanda, y sólo algunas de estas zonas se podrían utilizar debido a la capacidad de sus infraestructuras y equipamientos. La densificación a través de construcciones en altura no es alternativa para la localización de la nueva población; ésta ya fue considerada en el estimativo de viviendas que propone el POT. La alternativa de renovación o redensificación a gran escala es costosa y no permite desarrollar programas de VIS.

Por existir una relación directa entre estos tres argumentos que plantea el Distrito en su recurso de reposición, y en la medida que su sustento se remite a un mismo documento, la respuesta a los mismos se realizará de manera conjunta:

El Distrito en su documento sobre “Construcción de VIS y VIP en zonas de redesarrollo. Análisis de factibilidad”, establece que

“Las necesidades de vivienda para los nuevos hogares que tendrá la capital pueden ser atendidas principalmente en suelo de expansión, en suelo urbano sin desarrollar y en zonas antiguas que se sometan a programas de redesarrollo, esto es, compra de inmuebles para su demolición y reajuste predial” (subrayado fuera de texto).

En este documento, el Distrito está corroborando los argumentos del Ministerio del Medio Ambiente, planteados en diferentes apartes de este escrito, en cuanto a:

- A pesar de que tanto la CAR como el Distrito parten de la misma base de información de población, son las hipótesis de análisis que se planteen las que van a conducir a uno u otro resultado.
- El incremento en los costos de la vivienda, en cuya composición no interviene solamente el precio de la tierra, obliga al Distrito a asumir costos adicionales en materia de subsidios para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, ante lo cual se sigue corroborando la imposibilidad de realizar este tipo de programas en la zona de expansión norte.
- Existen múltiples posibilidades de localización de la población que se considera llegará al Distrito Capital en los próximos 10 años, dependiendo de las decisiones que se tomen en cuanto a variables como alturas, densidades, número de viviendas, entre otras, sin que necesariamente se alteren los costos de la tierra.

Si tenemos en cuenta los análisis realizados por la CAR en el documento anexo a su recurso de reposición, se encuentran una serie de conclusiones que de la misma manera corroboran los argumentos del Ministerio. Entre otras tenemos:

- La ciudad experimenta en la actualidad su más reciente ciclo de compactación (210 hab/ha en 1999). Sin embargo, esta densificación no es tan dramática como lo pretende demostrar el proyecto de POT. Si se miran las variaciones en las densidades que a través de los años ha tenido la ciudad, se puede ver por ejemplo, que entre 1993 y 1999 ésta se incrementó en 350 hab/ha, cuando la cifra calculada de 293 hab/ha, para el período 1985-1996 fue calificada como “dramática”, por implicar una ocupación virtual del suelo con más de 56,4 viviendas/ha (con un índice de 5,2 personas por vivienda).

- Una densidad bruta media de 210 hab/ha para el Bogotá actual no se puede considerar alta si se compara con las mismas densidades en otras ciudades del mundo.
- En relación con las densidades de ocupación (número de viviendas por hectárea considerando el área residencial neta), la situación existente en Bogotá es muy variada. En barrios de estratos altos ellas varían entre menos de 30 en vivienda/ha unifamiliar y más de 200 viv/ha en desarrollos multifamiliares, ejemplo Multicentro. En estratos medios varían entre cerca de 70 en vivienda unifamiliar y más de 230 en desarrollos multifamiliares, mientras que en estratos bajos estos valores aumentan a 100 y más de 250 viv/ha respectivamente. Los patrones internacionales son también muy variados.
- Una ciudad de un país en desarrollo, con altos niveles de pobreza, puede darse el lujo de adoptar un modelo de urbanización dispersa, en que las familias de estratos medios- altos y altos “vivan en casa con jardín” y no en “apartamentos”, con redes viales y de servicios superextendidas, cuando ni siquiera tiene presupuesto para el mantenimiento de la red vial dentro de su perímetro actual. Y ello sin hablar de las condiciones de seguridad pública. (A propósito de las comparaciones del alcalde con tendencias de otros países desarrollados de conformar urbanizaciones dispersas al interior de regiones metropolitanas extensas, con excelentes redes viales, de servicios públicos y de seguridad).
- Teniendo en cuenta las cifras sobre parámetros internacionales y sobre la misma realidad urbanística bogotana, se demuestra plenamente que ni la densidad poblacional bruta ni las densidades residenciales y de viviendas que en la actualidad presenta la ciudad, se pueden considerar altas ni mucho menos dramáticas e inmanejables como lo pretende el POT.
- Es un hecho que la distribución espacial de la población y su dinámica en el tiempo no son uniformes en toda la ciudad. Pero esta variación no se puede considerar como la causa, sino como el resultado de la distribución de los usos del suelo. Son los cambios de usos del suelo, bien sea en términos cualitativos (usos diferentes) como cuantitativos (intensidad de un mismo uso) los que generan cambios en la densidad. Las dos variables están evidentemente interrelacionadas, pero estas relaciones se dan fundamentalmente en el sentido uso-densidad, sin que ello niegue la posibilidad de establecer o conformar áreas comerciales y de servicios locales, destinadas a servir a zonas residenciales o conjuntos habitacionales densos.
- No todo el incremento poblacional se localiza en las zonas de expansión urbana; se localiza en urbanizaciones o construcciones nuevas al interior de la zona ya desarrollada o en viviendas disponibles para alquiler; por tanto, carece de veracidad la presunción y las cifras del Distrito de que todo el incremento poblacional de un período dado se localiza en el área nueva desarrollada en el mismo período.

- La ciudad absorbe en su conjunto el crecimiento poblacional, sin negar con ello que en determinados períodos haya zonas más receptoras de población que otras. Incluso, como lo demuestra el propio POT, existen al interior de la ciudad zonas expulsoras y receptoras de población.
- El Distrito hace un uso sesgado del indicador de elasticidad: suelo-población (con lo cual incrementa significativamente el área de expansión), ya que éste no tiene significado práctico en Bogotá, donde existe todavía una considerable superficie en lotes para urbanizar y construir dentro de su perímetro desarrollado, por lo cual no es posible afirmar que todo el incremento poblacional de un período se ubique en el área expandida con respecto al período anterior. (Estudio TEA demuestra esta afirmación. Cuadro No. 8). Además, es necesario considerar en el análisis otra serie de variables como son: cambios culturales, cambios en la estructura y composición familiar, cambios en los diseños arquitectónicos.
- Es el interés de cada administración, conjuntamente con las decisiones de mercado además de los incentivos que ella establezca, el que determina la posibilidad de renovación y redensificación. La administración a través de los mecanismos que le otorga la Ley como son: los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, la integración inmobiliaria, el ajuste de tierras y la expropiación a favor de terceros, entre otros, puede propiciar programas de renovación y redensificación.

El Panel de Expertos sobre los temas en comento considera:

“Los análisis del POT de Bogotá sobre la redensificación de varios sectores de la ciudad construida, bien por procesos de renovación urbana o por otros menos drásticos, están muy lejos de poder considerarse “agotados”. El POT considera el aporte que hacen estos procesos para localizar una proporción significativa de la población adicional como algo ‘relativamente marginal’ (Documento Técnico de Soporte, página 113, final del primer párrafo). Por el contrario, los miembros de la Misión creen que el Distrito debería adelantar con prioridad una política sistemática para canalizar inversiones y estímulos a la redensificación de importantes sectores subocupados o mal utilizados desde el punto de vista urbano. Allí sería posible localizar vivienda para un tercio de la población nueva, a costos ambientales, económicos y sociales menores que los que demandan los planes de expansión, sin afectar las posibilidades de la Ciudad y la Región en torno a la riqueza ambiental de la zona norte”.

Los planteamientos hechos por la CAR en el documento anexo al recurso, y que aquí se exponen, demuestran la posibilidad que tiene el Distrito de hacer uso de distintas alternativas para localizar la población adicional en los próximos 10 años; en tal sentido, es importante que los estudios técnicos que plantea el Distrito superen su visión lineal y estática basado en los comportamientos de las cifras y su generalización en la ciudad e

incorporen criterios de tipo ambiental, histórico y especialmente cultural, que permitan tener un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de la situación del Distrito Capital actualmente y para los próximos 10 años.

Con lo aquí dicho, no se pretende, ni mucho menos, desvirtuar la necesidad y la importancia de este tipo de estudios, sino por el contrario hacer claridad que cuando se trata de situaciones de carácter ambiental, es necesario incorporar otro tipo de criterios y variables, que como los anteriores tienen que ver con la calidad de vida de los ciudadanos, la defensa del interés general, la primacía de la función ecológica de la propiedad, la defensa del patrimonio ambiental y ecológico de la ciudad, la región y el país en general, y que al incorporarlos en los análisis, permitirán tener una aproximación más cercana a la realidad y por ende un mayor nivel de certidumbre para tomar decisiones.

- **La localización de una importante porción de la población adicional en municipios de la región, lo cual no está previsto en los POT de estos municipios.**

Al respecto, el Panel de Expertos plantea en su documento de conclusiones lo siguiente:

“La ocupación territorial correspondiente al crecimiento de población prevista para los próximos diez años implicaría el agotamiento de las áreas disponibles para nuevas expansiones, lo que haría imprescindible recurrir a la búsqueda de acuerdos regionales. La Misión considera que la iniciación inmediata de un proceso que lleve hacia la planificación y ordenamiento regional del territorio es imperativa (...) La concertación del Distrito Capital con los municipios no se puede postergar, pues involucra temas tales como la generación de planes de apoyo para la consolidación de los polos subregionales, el acuerdo sobre tasas retributivas y compensaciones, la planificación conjunta de la explotación y la captación de los recursos naturales, la organización de un sistema de transporte y, en general, del sistema de abastecimientos regional. Los datos disponibles indican que algunos municipios crecen tanto hacia Bogotá, como Bogotá crece hacia ellos, por lo que se deben establecer acuerdos sobre el ordenamiento del territorio en conexión con serias políticas de empleo, detección de las áreas de oportunidad con flexibilidad, entre otros temas.

“Es claro que muchos de los problemas de la región y de la ciudad sólo encontrarán su solución mediante la implementación de políticas de alcance nacional. Por lo menos dos de las políticas nacionales actuales deberían ser tomadas en cuenta al tomar las decisiones sobre el POT y las expansiones propuestas: la política de paz y la de reactivación del sector agropecuario². La generación de nuevas condiciones para la vida rural, con la creación

2 Es seguro que las leyes relacionadas con el ordenamiento territorial y con la reforma agraria, que se tramitan en el Congreso, jugarán un papel importante en las variaciones de la distribución de la población en el territorio nacional y en el crecimiento de las ciudades.

de ciudades rurales que presten servicios para la producción, acopio, comercialización, el desarrollo técnico y la investigación, tal como lo ha sugerido la Misión Rural, es fundamental para disminuir la presión migratoria sobre la región y sobre Bogotá y para estimular la emigración hacia nuevas áreas. La urgencia de reactivar el sector agropecuario, expresada varias veces en el actual Plan de Desarrollo, aparece contradictoria con la urbanización de 5.000 hectáreas de los mejores suelos del país, decisión que, sin duda, disminuye las posibilidades de la producción agropecuaria futura de la Sabana y, por lo tanto se opone a los postulados de desarrollo sostenible expresados en la Constitución y en el CNRNR³.

Esta posición del Panel de Expertos, una vez analizada por el Ministerio, ha sido plenamente acogida y así lo manifiesta en la Resolución 0475 de 2000 cuando expresa:

“Tener el ámbito regional como referente para el análisis y la toma de decisiones sobre la función de la zona y de cada una de las subzonas, de modo que en las mismas se consideren tanto sus implicaciones en relación con Bogotá como con la Sabana y, en especial, con los municipios de Chía y Cota, colindantes con las zonas norte y noroccidental. Criterio éste reiterado por el Ministerio en sus anteriores actuaciones, por el Panel de Expertos, por el Distrito y por la CAR, tal como se establece en la Resolución 1869 de 1999 en donde acuerdan “...promover la construcción, conjuntamente con la Gobernación de Cundinamarca y con los municipios de la Sabana, de un Plan Regional de largo plazo”. (subrayado fuera de texto)”.

Con lo aquí planteado, además de lo expuesto en los puntos anteriores, se reitera la posición del Ministerio, en cuanto a la posibilidad de localización de la población para el corto y mediano plazo en: i) sectores no desarrollados al interior del perímetro urbano, ii) las zonas de expansión ya aprobadas para los bordes sur y suroccidente, iii) la zona de expansión aprobada en la zona norte, y principalmente iv) adelantar la discusión y lograr acuerdos regionales sobre el futuro de la Sabana de Bogotá, entre la CAR, el Distrito, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios vecinos.

Argumentos técnicos de la CAR

Respecto al carácter, contenido y alcance de las decisiones adoptadas por el Ministerio en la Resolución objeto de reposición.

Sobre este aspecto, este Ministerio considera que la decisión adoptada a través de la Resolución 0475 de 2000, no se está apartando de los postulados generales planteados por la CAR durante el proceso de concertación como se establece en las páginas 4 y 5 de la mencionada

3 Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Resolución, pues además de tenerlos en cuenta, está enfatizando en la importancia de adelantar la discusión regional de la misma así: *“1. Tener el ámbito regional como referente para el análisis y la toma de decisiones sobre la función de la zona y de cada una de las subzonas, de modo que en las mismas se consideren tanto sus implicaciones en relación con Bogotá como con la Sabana y, en especial, con los municipios de Chía y Cota, colindantes con las zonas norte y noroccidental. Criterio éste reiterado por el Ministerio en sus anteriores actuaciones, por el Panel de Expertos y por el Distrito y la CAR...”* (subrayado fuera de texto).

Así mismo, en relación con este asunto la CAR hace referencia a que sus argumentos (que como ya se mencionó han sido acogidos por este Ministerio) han sido ampliados en el documento anexo a su recurso de reposición.

Sobre el citado documento anexo al recurso de reposición presentado por la CAR, denominado “La Expansión Urbana de Bogotá”, considera este Ministerio lo siguiente:

Efectivamente la CAR en el documento mencionado amplía sus argumentaciones anteriores, especialmente las planteadas en la Resolución 1869 de 1999 en relación con la inconveniencia de la expansión en el borde norte. Es cierto igualmente que en algunas de las argumentaciones que allí realiza (Afirmación No. 10) reafirma su posición en cuanto a la riqueza ambiental de la zona norte, principio que debe primar en la toma de decisiones sobre la expansión urbana en este borde, que como lo hemos reiterado también se ha constituido y se constituye en el fundamento para la toma de decisiones del Ministerio del Medio Ambiente.

Sin embargo, no obstante lo anteriormente expuesto y en relación con el documento que anexa la CAR, este Ministerio considera que se mantienen por parte de esta Corporación, contradicciones y falta de claridad en torno a la expansión del borde norte como a continuación se señala:

La CAR en el documento sobre la expansión urbana de Bogotá, que anexa como parte integrante de su recurso de reposición, inicia realizando un recuento de lo que han sido los datos históricos de crecimiento de la ciudad, en términos de población y de la relación población-área ocupada.

En relación con esta información que presenta el estudio, es importante resaltar cómo respecto de las primeras cifras (crecimiento poblacional), se muestra una tendencia a la disminución de la población, mientras que con relación a la segunda (relación población-área ocupada), se muestra que no hay una relación directa entre el crecimiento de la población y la cantidad de área ocupada, como consecuencia del fenómeno de la compactación de la ciudad en distintas épocas.

Lo cual y como lo menciona este Ministerio en otros apartes de esta providencia, está demostrando que el crecimiento poblacional no siempre es directamente proporcional a la expansión de la ciudad.

A continuación de este análisis, el documento presenta las cifras que plantea el POT, tanto en la actualidad como con el horizonte de vigencia del mismo, para con base en ello iniciar el análisis de cada uno de los planteamientos del Distrito, que los discrimina en 10 afirmaciones:

- Afirmación 1: que el área expandida por habitante ha disminuido a niveles críticos.
- Afirmación 2: que la ciudad se encuentra sobredensificada en población y vivienda.
- Afirmación 3: que la densidad es la causa de los cambios de uso.
- Afirmación 4: que la densidad es la causa del incremento de los precios del suelo.
- Afirmación 5: que las posibilidades de redensificación y renovación están agotadas.
- Afirmación 6: que la densidad es la causa de la congestión y la contaminación.
- Afirmación 7: que no hay tierra para ubicar a 1,8 millones de personas.
- Afirmación 9: que en la zona norte no se podrá realizar los más ambiciosos programas de vivienda de interés social y que con ello se evitará la continuación de los desarrollos informales y espontáneos en otros sectores de la ciudad.
- Afirmación 10: que el borde norte no pasa de ser un Kikuyal para vacas.

El análisis que realiza la CAR sobre las afirmaciones del Distrito, involucra una serie de nuevos argumentos además de los ya expresados en sus pronunciamientos anteriores. En tal sentido, su nueva argumentación lo lleva a desvirtuar cada una de las afirmaciones (antes enunciadas) que realiza el Distrito, argumentación que este Ministerio considera válida y que reafirma no solamente su posición, sino la del Panel de Expertos en cuanto a la posibilidad que tiene el Distrito de localizar la población en otras áreas de su territorio.

Pero a pesar de ello, la CAR no establece una posición única en torno a las necesidades de expansión (número de hectáreas y su localización) en la zona norte, como puede observarse en las cifras que a continuación se transcriben y que han sido planteadas por la CAR tanto en el documento que aquí se refiere como en la Resolución 1869 de 1999:

“Esta situación aunada al alto valor de la zona norte y noroccidental del Distrito Capital, solo puede tener como conclusión que solo se autorice una expansión muy limitada en esta área, la cual en todo caso no debe incluir el corredor de la Autopista Norte y el sector de San Simón” (escenario planteado en documento anexo a recurso de reposición página 5).

“...Teniendo en cuenta que la mayor parte de la demanda actual, correspondiente a los estratos bajos y medios, se dirige a los bordes occidental y sur, la CAR propone ubicar en

la zona norte la totalidad de la demanda de los estratos medio alto y alto más el 10% de la demanda de los demás estratos, y el resto en las zonas sur y occidente por partes iguales, tal como se muestra a continuación (escenario planteado en el documento anexo a la Resolución página 20).

<i>Zona de expansión</i>	<i>Superficie</i>	<i>%</i>
<i>Borde Norte</i>	205	17,7
<i>Borde Occidental</i>	476	41,1
<i>Borde Sur</i>	476	41,1
<i>Total</i>	1.175	99,9

Escenario planteado en documento anexo a recurso de reposición, página 22:

<i>Zona de expansión</i>	<i>Superficie</i>	<i>%</i>
<i>Borde Norte</i>	1.181	33,5
<i>Borde Occidental</i>	1.153	32,7
<i>Borde Sur</i>	1.195	33,8
<i>Total</i>	3.529	100,0

La CAR en la Resolución 1869 de 1999 planteó y sustentó dos alternativas de expansión para la zona norte: la primera que establece unas necesidades de áreas brutas urbanizables en la zona norte de 197,22 ha, y la segunda, que plantea para la zona norte un total de 820,34 has.

Como puede observarse, la CAR está planteando cinco (5) alternativas distintas sobre la expansión de la zona norte del Distrito, de lo cual este Ministerio concluye:

1. Que la CAR parte del principio de aceptar la necesidad de expansión urbana en la zona norte del Distrito Capital, lo cual fue acogido por este Ministerio.
2. Que en la decisión sobre el área de expansión norte debe primar el valor ecológico y ambiental de esta zona, tanto para el Distrito como para la región, lo que también ha sido acogido y reiterado por este Ministerio en sus pronunciamientos.
3. Que como lo argumenta en su documento, el Distrito tiene posibilidad de ubicar una buena porción de la población de los próximos 10 años al interior del perímetro urbano, argumento éste que también ha sido planteado por el Panel de Expertos y que este Ministerio también comparte.

4. Que las decisiones de este Ministerio no pueden estar sujetas a los cambios de parecer de la CAR, ya que a pesar de que ésta amplía su argumentación, no está aportando nueva información en cuanto al número de hectáreas que considera la CAR se deben aprobar para la zona norte, y menos aún sobre su localización. Por el contrario, en cada oportunidad que la CAR se ha manifestado presenta cifras distintas y contradictorias como a continuación se enuncia:
- En la primera alternativa planteada, solamente hace referencia a que la expansión debe ser muy limitada y establece los sectores que no se deben considerar como tal. Es decir, no dice dónde se localicen y mucho menos le establece un número al muy limitado.
 - En la segunda alternativa, propone 205 ha de expansión en la zona norte, sin entrar a localizarlas.
 - En la tercera alternativa, propone 1.181 ha de expansión en la zona norte, sin que tampoco establezca su localización.
 - En la cuarta alternativa (allí presenta dos), como en las anteriores, plantea un número de hectáreas distinto en cada una, con diferencias significativas entre una y otra, sin definir su localización.

Respecto al segundo argumento, este Ministerio considera, a diferencia del planteamiento de la CAR, que sus actuaciones desde la expedición de la Resolución 583 de 1999 y hasta la Resolución 0475 de 2000, como bien lo demuestran cada una de ellas, se han orientado a establecer lineamientos, directrices y conceptos entre otros, que ayuden tanto al Distrito Capital como a la CAR a resolver las diferencias planteadas entre uno y otra, durante el proceso de concertación y aprobación del POT, partiendo del principio básico ya planteado y reiterado en varias oportunidades, de dar cumplimiento a su función de máxima autoridad ambiental, así como a tomar las decisiones que sobre el particular sean necesarias en cumplimiento del mandato legal establecido en la Ley 507 de 1999.

Inconveniencia técnica respecto de la determinación de las áreas de expansión urbana (AEU-1)

Las decisiones que este Ministerio ha adoptado en relación con el POT de Bogotá en general y con la zona de expansión urbana (AEU-1) en particular, han tenido como referente fundamental las argumentaciones de cada uno de los intervinientes en el proceso de concertación, como bien lo plantea la CAR en su recurso de reposición.

Así mismo, y en concordancia con lo estipulado en la Ley 507 de 1999, los pronunciamientos de este Ministerio se han realizado partiendo del principio de intervención en los temas no acordados entre la autoridad ambiental y el municipio o Distrito.

Con base en lo anterior, para tomar la decisión sobre la zona de expansión norte, el Ministerio tuvo en cuenta:

1. Que en la Resolución 1869 de 1999, la CAR plantea dos propuestas en relación con la expansión de la zona norte, y al respecto establece:

“para ello se partió de los mismos determinantes establecidos en el POT, a saber: incremento poblacional, demanda de vivienda y distribución...”

Se parte así mismo de la estimación del POT en el sentido de que sólo es posible ubicar 112.353 viviendas en áreas que ya tienen procesos de densificación en marcha y en áreas saturadas no densificadas...”.

2. De acuerdo con la propuesta de expansión de la zona norte realizada por la CAR en la Resolución 1869 de 1999, se tiene que:

“Distribución suelo de expansión:

Dado que la mayor parte de la demanda corresponde a estratos 1, 2 y 3, la cual busca los suelos más baratos de la Zona Sur, se propone:

- Localizar la totalidad de la demanda de los estratos 5 y 6 (442,63 ha) y el 10% de la demanda de los demás estratos en el borde o Zona de Expansión Norte.
- Dejar la misma demanda asignada a la Zona Occidental en el POT (1.153 ha).
- Aumentar el área de la Zona Sur, hasta completar la demanda total (2.246,37 ha).

ZONA	ÁREA (HA)
NORTE	820,34
OCCIDENTAL	1.153,00
SUR	2.246,71
TOTAL	4.219,71

De la distribución espacial de las zonas de expansión que planteó la CAR en la Resolución, este Ministerio en su momento concluyó lo siguiente:

Primero: Que la CAR está aceptando la propuesta del Distrito en cuanto al número de hectáreas propuestas por éste para la zona suroccidental

Segundo: Que con el número de hectáreas propuesto para la zona norte, se está cubriendo el 100% de la demanda de los estratos 5 y 6.

Tercero: Que al ubicar el 10% de la demanda de estratos 1, 2 y 3 en la zona norte, el 90% ya estaría cubierto en otras zonas de la ciudad.

Cuarto: Que al establecer 2.246,37 ha para la zona sur occidental, de hecho estaría aprobando las 1.195 que plantea el POT.

Además de lo anterior, la CAR en sus planteamientos siempre ha manifestado que la zona que presenta las mejores características para expansión sin poner en riesgo valores ambientales es la que el Ministerio ha denominado AEU-1, coincidiendo en este punto con la propuesta del Distrito y la recomendación del Panel de Expertos.

Con base en lo anterior, este Ministerio tomó su decisión en cuanto a la localización del área de expansión AEU-1, por lo cual no encuentra fundamento alguno para los planteamientos de la CAR, en la medida que:

1. Como ella lo plantea, el Ministerio debe soportarse para sus decisiones en los argumentos de las partes, lo cual ha sido el principio básico de su actuación.
2. En tal sentido, el Ministerio no hizo más que tomar los argumentos que tanto la CAR como el Distrito expusieron en la Resolución 1869 de 1999.
3. Con base en lo consignado en la mencionada Resolución, este Ministerio encontró que no existía ningún desacuerdo sobre los temas que plantea la CAR en su recurso y que considera debieron ser materia del pronunciamiento del Ministerio.

A pesar de que la CAR comparte las recomendaciones del Panel de Expertos respecto de que esta área (AEU-1) ofrece las mejores condiciones técnicas, urbanísticas y ambientales para la localización de la expansión de la zona norte, estima que el Ministerio ha debido tener en cuenta previamente consideraciones técnicas y ambientales, sobre lo cual este Ministerio ya se ha pronunciado en esta providencia en el presente acápite, esto es, lo referente a los aspectos ambientales, de población y de posibilidad de conexión a servicios públicos.

Inconveniencia técnica respecto de la determinación de las áreas de expansión urbana (AEU-2)

Específicamente en relación con la no justificación técnica ni ambiental argumentada por la CAR respecto de la Zona de Expansión Urbana AEU-2, tenemos:

En relación con el tema de población, como se veía anteriormente se tomaron como base las propuestas de la CAR contenidas en la Resolución 1869. En la medida en que el Área AEU-1 presentaba un área útil de expansión menor a la propuesta por la CAR como necesaria para albergar los estratos 5 y 6 en el corto y mediano plazo, se estableció que este déficit podía ser atendido en el sector de la denominada Área AEU-2 y en la forma prevista para el efecto por el Distrito Capital, esto es, con baja densidad. Lo anterior por cuanto la zona presenta en la actualidad características de intervención, menor relación con el Área de Reserva Forestal y posibilidad de prestación de servicios públicos.

Al analizar la norma vigente para esta área, esto es, el Acuerdo 31 de 1996 en su Artículo 22, se pudo determinar que las densidades permitidas son de 20-40 viviendas por hectárea neta y el índice de ocupación 20-30. De mantener estas densidades, se podría generar un proceso de conurbación con los municipios vecinos de Cota y Chía.

Por esta razón, el Ministerio en la Resolución 475/2000 indicó que esta área de expansión tendría una densidad máxima de ocupación de ocho (8) habitaciones por hectárea, precisamente para evitar que se generara un polo de desarrollo habitacional y de servicios.

La baja densidad y los bajos índices de ocupación y construcción permitidos en la zona de acuerdo con lo establecido para el efecto por el mismo POT resultan igualmente de menor impacto ambiental en términos de la preservación de áreas libres y las menores exigencias de infraestructura.

Estas densidades e índices son similares a los previstos en el municipio de Chía, lo cual, sumado al límite físico conformado por la Avenida ALO, la zona agrícola y la zona de preservación y manejo ambiental del río Bogotá en ambos costados del mismo, constituyen factores de desestímulo a la conurbación.

En cuanto al aeropuerto de Guaymaral, el Ministerio considera que se le debe dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 948 de 1995 y a la Resolución 8321 de 1983 emanada del Ministerio de Salud, respecto a los usos permitidos en los alrededores de los aeropuertos. Deben así mismo establecerse por parte de la CAR las regulaciones necesarias con el fin de controlar los factores de deterioro ambiental que pueden derivarse de su funcionamiento y evitar que se generen desarrollos que, a la postre, por falta de control de la entidad ambiental, continúen el progresivo cambio del uso del suelo por las vías de hecho. Sea la oportunidad de enfatizar que es a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) a quien correspondía evitar el surgimiento de desarrollos ilegales aplicando oportunamente las medidas preventivas y sanciones en ejercicio de las funciones policivas de que está investida.

No resulta lógico, ni congruente con sus propios argumentos, que sólo ahora, con motivo de la estructuración del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, endilgue la CAR al Ministerio una función que le es propia, como es la prevención y control de los usos que según su misma afirmación han surgido en forma ilegal y causan deterioro ambiental en su propia área de jurisdicción.

De conformidad con lo anterior, el Ministerio en la parte resolutive de la presente providencia, determinará lo correspondiente sobre este aspecto.

ARGUMENTOS DE LA CAR EN RELACIÓN CON LAS DETERMINANTES AMBIENTALES

Arguye la CAR que en los Artículos 2o. y 7o. de la Resolución impugnada no se tienen en cuenta las determinantes ambientales para los POT fijados por la CAR mediante el Acuerdo 16 de 1998, en particular los Artículos 5o. y 7o.

Al respecto, en primer lugar se pregunta este Ministerio, a qué Artículo quinto se refiere el recurrente pues el Acuerdo que cita solamente tiene un Artículo, que es el Artículo primero. Si lo que a lo que quiso referirse es a los numerales 5o. y 7o. de dicho Acuerdo, tampoco encuentra justificado el argumento, puesto que el numeral 5 se refiere a “determinantes relacionados con protección de suelos rurales y urbanos” y el numeral 7o. se refiere a “determinantes para el programa de ejecución” que incluye programas relacionados con suelos de protección, suelos urbanos y de expansión urbana y suelos rurales y suburbanos.

No obstante lo anterior es procedente aclarar que tanto en la Resolución 1153 de 1999 como en la Resolución 0475 de 2000, se ha tenido en cuenta el Acuerdo 16 de 1998 de la CAR y para el caso que nos ocupa específicamente en los siguientes aspectos: enfoque regional, determinantes para la protección del medio ambiente en suelos de expansión urbana, determinantes para la protección de suelos rurales.

Precisamente y como base de la determinación del Ministerio en relación con la interacción CAR-Distrito Capital para el manejo de la Zona de Reserva Regional del Norte, impugnada por la CAR por considerarla violatoria de su autonomía, se tuvo en cuenta lo previsto por el Acuerdo 16 de 1998 del Consejo Directivo de dicha institución, que a la letra dice:

“El análisis territorial visto desde la perspectiva ambiental, no es solamente un asunto que se circunscribe estrictamente a los límites político administrativos del municipio o del Distrito Capital. El territorio y su ecosistema se encuentran en constante interacción afectándose mutuamente: la diversidad ecosistémica de un territorio, las actividades humanas y los recursos naturales que allí se desarrollan, están estrechamente relacionados espacial y funcionalmente en el ámbito regional; por ello, el ordenamiento territorial debe ser integral, su proceso participativo y complementario de las dinámicas urbanas y rurales dentro de un contexto regional, nacional y global con énfasis en el nivel local” (subrayado fuera de texto).

Específicamente respecto de la necesidad de conformación de la franja de conexión y restauración, se tuvo en cuenta el concepto de malla ambiental urbana y rural, entendida como *“el espacio que permite la conexión entre zonas de conservación de recursos naturales*

y paisajísticos, zonas verdes, quebradas, ríos, parques y barreras ambientales de protección. Una visión prospectiva debe permitir que la construcción y mantenimiento de la malla ambiental urbana interactúe funcionalmente con la malla ambiental rural”.

Por lo anterior, no se aceptan los argumentos del recurrente.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo primero.- Modificar el numeral primero del Artículo segundo, de la Resolución 0475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, en el sentido de adicionar el siguiente inciso el cual quedará de la siguiente manera: En el sector correspondiente a la Parcelación El Jardín el límite norte del Área AEU-1 corresponderá al límite norte de dicha parcelación, según planos aprobados para la misma.

Artículo segundo.- Modificar el párrafo segundo del Artículo segundo, de la Resolución 0475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, en el sentido de adicionar el siguiente inciso: Respecto de los usos permitidos en los alrededores del Aeropuerto Guaymaral, la CAR establecerá las regulaciones necesarias con el fin de evitar y controlar los factores de deterioro ambiental que puedan derivarse de su funcionamiento y evitar que se generen desarrollos que conlleven cambios de usos del suelo, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 948 de 1995 y en la Resolución 8321 de 1983 del Ministerio de Salud, así como en la presente Resolución.

Artículo tercero.- Modificar el inciso primero del Artículo quinto, de la Resolución 0475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, el cual quedará de la siguiente manera: La Zona 3 “Franja de conexión, restauración y protección”, hace parte del componente rural; en consecuencia corresponde a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) declararla como Área de Reserva Forestal Regional del Norte, dada su importancia ecológica para la región. Teniendo en cuenta que dicha franja constituye un elemento fundamental dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, en el Plan de Manejo que se expida para esta área, además de especificar sus linderos y las previsiones relativas a los usos y medidas de conservación y restauración, se establecerán los mecanismos de coordinación con el Distrito Capital para garantizar la conservación y el adecuado manejo de la Reserva.

Artículo cuarto.- Modificar el párrafo primero del Artículo quinto, de la Resolución 0475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, el cual quedará de la siguiente manera: En todo

caso, el régimen de usos y el Plan de Manejo del Área de Reserva Forestal Regional del Norte, deberá garantizar su carácter conectante entre los ecosistemas de los Cerros Orientales y el Valle Aluvial del Río Bogotá, así como su conformación como área cuyo objetivo principal es el mantenimiento y/o recuperación de la cobertura vegetal protectora.

Artículo quinto.- Modificar el párrafo tercero del Artículo quinto, de la Resolución 0475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, el cual quedará de la siguiente manera: Con base en lo establecido en el Artículo 17 de la Resolución 1869 de 1999 emanada de la CAR, el Área de Reserva Forestal Regional del Norte prevista en el presente Artículo, hará parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, para efectos de planificación e inversión.

Artículo sexto.- Modificar el párrafo cuarto del Artículo quinto, de la Resolución 0475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, el cual quedará de la siguiente manera: Se mantendrán los desarrollos residenciales e institucionales existentes de conformidad con las normas específicas mediante las cuales fueron aprobados dichos desarrollos, en el Área de Reserva Forestal Regional del Norte, garantizándose la función ecológica de la propiedad de modo que se dé prioridad a la preservación del suelo, la vegetación protectora, continuidad de los sistemas hídricos y corredores biológicos. Respecto de los otros usos o actividades existentes en el área, se determinará su compatibilidad cuando se elabore el respectivo plan de manejo.

Artículo séptimo.- Modificar el Artículo sexto, de la Resolución 0475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, el cual quedará de la siguiente manera: Se mantendrán los desarrollos residenciales e institucionales existentes de conformidad con las normas específicas mediante las cuales fueron aprobados dichos desarrollos, en las demás áreas objeto de la presente Resolución, promoviendo la restauración forestal y garantizando la continuidad de los sistemas hídricos de las zonas, de forma que se cumpla el precepto constitucional de la función ecológica de la propiedad.

Artículo octavo.- Modificar el Artículo octavo, de la Resolución 0475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, en el siguiente sentido: De conformidad con lo previsto en el Artículo 32 de la Ley 388 de 1997, el Distrito Capital deberá adecuar en el POT, lo referente a la prestación de servicios públicos y a la infraestructura vial para las áreas de expansión autorizadas.

Artículo noveno.- Todas y cada una de las decisiones establecidas en la presente providencia, deberán ser incorporadas en el articulado, la cartografía y demás documentos que formen parte del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, D.C.

Artículo décimo.- Los demás términos, condiciones y obligaciones contemplados en la Resolución No. 0475 de 2000 continúan vigentes.

Artículo décimo primero.- De igual forma, el Distrito Capital deberá darle cumplimiento a lo dispuesto por este Ministerio mediante las Resoluciones Nos. 0583 y 1153 de 1999.

Artículo décimo segundo.- El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, deberá efectuar la publicación del encabezado y la parte resolutive de la presente providencia en un diario de amplia circulación nacional, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación y allegar a este Ministerio copia de la misma.

Artículo décimo tercero.- Notifíquese la presente providencia al Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C. y al Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR.

Artículo décimo cuarto.- Contra la presente providencia no procede recurso alguno y se da por agotada la vía gubernativa.

Artículo décimo quinto.- La presente Resolución rige a partir de la fecha de su notificación.

Notifíquese, publíquese y cúmplase

FDO. JUAN MAYR MALDONADO
Ministro del Medio Ambiente