

Territorios 22 / Bogotá, 2010, pp. 65-85
ISSN: 0123-8418
ISSNe: 2215-7484

METROPOLIZACIÓN, CIUDAD Y REGIÓN

Gestión de suelo en la configuración de bordes de ciudad. El caso del borde occidental de Bogotá

*The application of the land use policy
in Bogota west boundary*

Vanessa Velasco Bernal*, Fabián Díaz** y María L. López***

Recibido: 19 de diciembre de 2009
Aprobado: 4 de febrero de 2010

Para citar este artículo
Velasco Bernal, V. Díaz, F. López, M. L. (2010). Gestión de suelo en la configuración de bordes de ciudad.
Territorios, 22, pp. 65-85.

* Arquitecta urbanista. Su área de investigación es la articulación de instrumentos de planeamiento y gestión de suelo. Actualmente se desempeña como coordinadora del Plan Maestro de Turismo del IDT, como contratista de la Dirección de Planes Maestros del SDP y como asesora del Municipio de Barrancabermeja en el Plan Parcial Centro de Barrancabermeja. Correo electrónico: vanessa_velascob30@yahoo.com.

→

Palabras clave

Políticas de suelo urbano, estructura urbana, bordes de ciudad, articulación de instrumentos de planeación y gestión urbana.

Key words

Urban Land Policies, City's Structure, City's boundaries Configuration, Instruments of Land Arrangement.

RESUMEN

El presente documento plantea identificar la incidencia de los instrumentos de gestión de suelo en la conformación de estructura urbana, en particular en el borde de ciudad (caso Bogotá, borde occidental). Igualmente, busca analizar el papel de los instrumentos en la conformación de una estructura urbana que soporte las decisiones del Modelo de Ordenamiento Territorial de Bogotá, articulado con la región y con las estrategias de ordenamiento de los municipios colindantes al borde occidental.

Para esto, se estudian los siguientes aspectos: qué es un borde y cómo se define su estructura urbana, definición de los instrumentos de gestión e identificación de aquellos adoptados que inciden en el borde occidental, análisis de las decisiones de ordenamiento de municipios vecinos que inciden en el borde, caracterización del borde occidental y conclusiones de la incidencia de los instrumentos de gestión de suelo en su conformación.

ABSTRACT

The main objective of this document is to identify the incidence of the land use policy on the conformation of urbanism structure, in particular the city boundaries (Bogota's West Boundary Case). At the same time, it analyzes the role of these policies in the development of Bogota's Master Plan, and the relationship between Bogota and the Region.

The topics of this article are: to create a boundary definition, to identify Bogota's land use policies and establish which one of them is being used on the boundaries, and finally, to identify the small town planning decisions and its consequences on the boundary. As a result of this analysis, we make a conclusion about the incidence of the Land Use Policy on Bogota's West Boundary.

← ** Arquitecto urbanista. Su área de investigación son los instrumentos de gestión de suelo y financiación. Actualmente se desempeña como asesor PMT de turismo en instrumentos de gestión de suelo y como asesor del Municipio de Barrancabermeja en Plan Parcial Centro de Barrancabermeja. Correo electrónico: fabettodiaz@yahoo.com.

*** Arquitecta urbanista. Su área de investigación son los instrumentos de gestión de suelo y financiación. Actualmente se desempeña como asesora de revisión del POT en Manizales y como consultora de PRM de la EAAB. Correo electrónico: mlllopeza@yahoo.com.

territorias 22

Introducción

La dinámica de crecimiento de la ciudad a través de procesos formales e informales ha dado como resultado la aparición de periferias con bajas condiciones ambientales, desprovistas de servicios públicos e infraestructura, de difícil accesibilidad y conectividad con el área central, con alta concentración de empleo y actividad económica. Este tipo de periferia es propia de una ciudad histórica y compacta en la que todo gravita en torno al centro, sin embargo, la conformación desde hace más de 30 años de ciudades multicéntricas –donde los centros suburbanos complementan y compiten con el centro de ciudad, y donde el crecimiento sobre las áreas metropolitanas es superior al del centro– permite cuestionarnos sobre el papel de la periferia¹ en este nuevo contexto metropolitano y regional. ¿Podemos afirmar que se han convertido en espacios de alta calidad urbana,² que permiten articular a Bogotá y los municipios contiguos, o por el contrario siguen siendo áreas deficitarias, cuyos costos de urbanismo son asumidos por el Estado en procesos de regularización posterior a la parcelación y edificación informal? ¿Es posible afirmar que los instrumentos de planeación y de gestión desarrollan estas áreas en el marco de lo definido en la estrategia de ordenamiento territorial del POT, en particular para el caso de Bogotá?

El *Modelo de Ordenamiento Territorial de Bogotá*³ plantea su consolidación a través de la relación entre las piezas urbanas y los proyectos de los sistemas generales a partir de la planificación de nuevas áreas de desa-

rollo.⁴ Este tratamiento aplica a los predios que se van a incorporar al desarrollo urbano y que fomentan la ejecución de vivienda de interés social –VIS– o vivienda de interés prioritario –VIP–, el desarrollo de sectores completos y no predio a predio, la obtención de suelo de protección y la dotación de infraestructura. Un alto porcentaje de las áreas con tratamiento de desarrollo se localizan en la periferia y, por ende, tienen la vocación de configurar el borde de ciudad y generar la infraestructura que cualifique y desarrolle la estructura urbana. A pesar de haber sido derogadas, las piezas urbanas y sus áreas funcionales reconocen las calidades espaciales y urbanas de la ciudad, y orientan su desarrollo a través de la formulación de los planes parciales.

El decreto que reglamenta la revisión del POT; prioriza la jerarquización de instrumentos de planeación, en particular los Planes de Ordenamiento Zonal, y especifica la política de gestión de suelo, el reparto de cargas y beneficios y los instrumentos de gestión contemplados en la Ley 9 de 1989 y en la Ley 388 de 1997. A la luz de la pregunta sobre la incidencia de los instrumentos de gestión de suelo en la conformación de bordes de ciudad, el estudio se orienta hacia aquellos instrumentos adoptados en Bogotá que conforman estructura urbana y local: infraestructura, servicios públicos, cesiones de espacios públicos y equipamientos de diversas escalas, porcentaje y tipos de uso, y cambios en la edificabilidad. Entre estos instrumentos se encuentran el Reparto de Cargas y Beneficios, el Derecho de Preferencia, el Desarrollo Prioritario,

¹ *Periferia entendida en el marco de la ciudad histórica, aproximada al concepto de Giuseppe Desmattéis de Periferia Fordista. (Monclus Fagras, Francisco, 1998).*

² *Calidad urbana definida en términos de infraestructura, equipamientos, servicios, espacio público, actividad y vivienda.*

³ *“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 clara 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”.*

⁴ *Decreto 190 de 2004 que reglamenta el POT y su revisión (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).*

⁵ Tomando como referencia el promedio.

Mecanismos de Participación en Plusvalía, Anuncio de Proyectos y Planes Parciales de Desarrollo. Además, se plantea un estudio particular hacia el plan parcial como instrumento de segundo nivel que complementa y desarrolla las disposiciones del POT, para áreas específicas de suelo urbano y para las áreas incluidas en suelo de expansión. Dentro de estas disposiciones se encuentran la articulación con otros instrumentos de planeación, el cumplimiento del sistema de reparto de cargas y beneficios, y la articulación con las decisiones del modelo de ordenamiento; en particular, la apuesta al desarrollo del escenario de la red de ciudades en el marco de una visión regional y la creación de una ciudad poli céntrica a través del desarrollo de las operaciones y centralidades.

Este estudio busca alimentar el debate sobre la conformación de bordes de ciudad como elementos intermedios entre la ciudad y el territorio, y analizar el papel de los instrumentos de gestión de suelo en la conformación de una estructura urbana que soporte las decisiones del Modelo de Ordenamiento Territorial de Bogotá, articulado con la región y con las estrategias de los macroproyectos. El trabajo se soporta en el POT de Bogotá y en diversos estudios producidos por la Dirección de Planes Parciales de la SDP (2002-2009) sobre el rol de los instrumentos de gestión en la ciudad, la estructura urbana que producen los planes parciales de desarrollo, los lineamientos de modelación y articulación con la ciudad para las áreas de desarrollo y la aplicabilidad del sistema de reparto de cargas y beneficios

hacia la estructura urbana. Igualmente, usa como referencia el avance de la Declaratoria de Desarrollo Prioritario y el Derecho de Preferencia de la SDH y los macroproyectos adoptados por el Ministerio de Vivienda Desarrollo y Medio Ambiente que inciden en la periferia de Bogotá.

1. Conformación del borde ciudad

El borde se manifiesta como aquella franja territorial que denota una transición de los aspectos urbanos predominantes como: densidad de ocupación, morfología, usos urbanos, dinámicas socio-culturales y espacios naturales o usos de suelo rurales. Las características son intrínsecas a las dinámicas que esas franjas desarrollan, afectan o no el suelo de protección y constituyen un área potencial de relación entre el área rural y la urbana. Es importante destacar que entender la complejidad del borde y aproximarnos a su definición o intervención implica el estudio del desarrollo histórico, su papel en el ordenamiento territorial y el resultado de la estructura urbana de los instrumentos de gestión aplicados.

Una de las definiciones que determinan los lineamientos del borde como espacio articulador y lo refiere a la estructura urbana es el de “ámbitos de articulación territorial”,⁵ entre los que se encuentran el soporte territorial, los territorios morfológicos y los espacios articuladores. Estos últimos están conformados por nodos, rótulas, corredores o elementos naturales que articulan un territorio; travesías o espacios

agrícolas residuales resultados de afectaciones o infraestructuras.

En la configuración del Territorio Distrital de Bogotá se determinan cuatro tipos de borde: el oriental o de los cerros, el borde norte, el borde sur y el borde occidental; este último es el que presenta el mayor número de planes parciales adoptados, por lo cual, permite establecer la incidencia de los instrumentos en la configuración de la estructura urbana.

2. Parámetros de definición de estructura urbana

Para efectos de esta definición, precisaremos el alcance de la estructura urbana en dos aspectos: desde su aproximación estructuralista y desde la cualificación espacial y urbana, la cual debe ser el resultado de los procesos de urbanización.

La estructura urbana, según el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, está conformada por los sistemas generales, compuestos por el Sistema de Espacio Público, el Sistema de Equipamientos y el Sistema de Movilidad y Transporte; y las estructuras, que son la Estructuras Socioeconómica y Espacial, la Infraestructura de Servicios y la Estructura Ecológica Principal.

Es importante destacar la importancia de las estructuras y los sistemas en la configuración del modelo de ordenamiento, en sus diversas escalas: regional, metropolitana, urbana y zonal; así como el papel de los instrumentos de gestión en su articulación.

2.1. Estructuras y sistemas

A continuación se desarrolla cada sistema y cada estructura.

- Estructura Ecológica Principal: está compuesta por los cuerpos de agua, las zonas de manejo y preservación ambiental, las áreas de reserva natural y el suelo de protección.
- Estructura Funcional y de Servicios: la componen los equipamientos, el espacio público y la movilidad.
- Estructura Socioeconómica y Espacial: está compuesta por operaciones estratégicas y centralidades.
- Sistema de Espacio Público: compuesto por parques, plazoletas y áreas verdes.
- Sistema de Equipamientos: compuesto por los equipamientos definidos en los planes maestros (educativos, culto, cultural, recintos feriales, abastecimiento, deportivos y recreativos, salud, sedes administrativas y educación superior).
- Sistema de Servicios Públicos: está compuesto por todas las redes para el suministro de servicios públicos en la ciudad.
- Sistema de Movilidad: funciona con la unión de varios componentes, pero para el caso de la estructura urbana son prioritarias la red vial y las infraestructuras diseñadas para sistemas de transporte masivo.

2.2. Cualificación espacial de los proyectos urbanos

Por cualificación espacial de los proyectos urbanos entendemos la calidad urbana pro-

ducto del cumplimiento de estándares por habitante de espacio público, vías y equipamientos; las condiciones volumétricas del proyecto; la mezcla de actividades; la articulación del proyecto hacia las diversas escalas de ordenamiento, y el reconocimiento o definición de la forma y la tipología urbana. A continuación se desarrolla cada uno de estos conceptos:

- Mezcla de usos y actividades: hace referencia a la combinación de actividades en un área y sus usos complementarios; evita áreas de uso exclusivo y único cuya zonificación no se especifique exclusivamente en primer piso.
- Condiciones volumétricas: definición de la volumétrica y estructura espacial del proyecto, donde el espacio público, el equipamiento y la definición de los usos deben consolidar áreas centrales del proyecto y alta calidad de diseño urbano, entre otros.
- Calidad urbanística: se relaciona con el cumplimiento de estándares urbanísticos como el número de metros cuadrados por habitante de zonas verdes y equipamientos, al igual que la capacidad portante de infraestructura del proyecto (malla vial urbana, metropolitana y zonal).
- Morfología y tipologías urbanas: esta herramienta pretende generar estructuras más amables para los habitantes de la ciudad, lugares que generen procesos de apropiación, divisiones prediales que faciliten el recorrido peatonal y no sólo la movilidad vehicular y ciudades segu-

ras que dependen, en gran medida, del tamaño de las manzanas. Es importante que la morfología permita crear espacios jerárquicos, que a su vez posibiliten la creación de imaginarios colectivos en torno a las piezas urbanas y sus funciones; además de proporcionar diferentes sensaciones para el peatón.

3. Los instrumentos de gestión que inciden en la estrategia de ordenamiento y en la conformación de estructura urbana

El artículo 30 del Decreto 190 de 2004 (Alcaldía Mayor de Bogotá) establece como “instrumentos de gestión de suelo” aplicables para alcanzar los objetivos y el modelo de ordenamiento adoptados en el POT los que se desarrollan a continuación.

3.1. Planes Parciales –PP–

Como instrumentos de planeación y gestión, estos planes fijan las condiciones urbanísticas y de factibilidad urbana para la incorporación de suelo para usos urbanos, garantizando que la transformación de la estructura urbana se dé de forma articulada a la ciudad existente y cuente con infraestructura, equipamiento y espacio público de soporte a las actividades y usos autorizados. Los planes parciales tienen como finalidad controlar y orientar el desarrollo y el crecimiento urbano, en relación con la configuración de los elementos de soporte de escala general de la ciudad; de forma tal

que al habilitar porciones de suelo para usos urbanos, se integren de manera coherente con las dinámicas de crecimiento de la ciudad y se articulen a la estructura urbana existente y proyectada.

El mayor potencial de los PP está dado por la planeación integral que supone su adopción, la cual permite configurar piezas urbanas más equitativas social y espacialmente, que respondan a las necesidades tanto de la población originada en su ámbito, como de la población circundante. Su mayor potencial está representado porque mediante su formulación la administración pública puede controlar el crecimiento desordenado e ineficiente de la ciudad y aplicar los instrumentos de gestión y programación del suelo.

En términos de áreas, los Planes Parciales adoptados han otorgado a la ciudad más 376ha de cesión, de un total de 688ha adoptadas, lo que equivale a un 54% del área total del proyecto urbanístico. También se han entregado 101ha para parques, con un promedio de 2ha por Plan Parcial, lo cual equivale a la posibilidad de desarrollar un parque zonal en cada plan parcial; un total de 41ha para equipamiento, que garantizan el área requerida para la construcción de equipamientos de escala zonal en cada plan parcial; 130ha de Estructura Ecológica Principal; un total de 27ha de cargas generales; 86ha de cargas viales locales, y 21ha para cesión de control ambiental. Finalmente, los planes parciales han dado a la ciudad 688ha incorporadas a usos urbanos.

3.2. Repartos de cargas y beneficios

La política de gestión del suelo adoptada en el POT de Bogotá está orientada, principalmente, a sufragar los costos de la infraestructura de soporte a las actividades urbanas, con cargo a los beneficiarios de las acciones urbanísticas. Bogotá toma conciencia sobre la importancia de administrar los derechos de uso y edificabilidad y su contraprestación está siendo orientada a la obtención de suelos y a la financiación de infraestructura urbana, aplicable en la ciudad en proceso de desarrollo. Son componentes del sistema de reparto de cargas y beneficios los siguientes elementos:

- La asignación de usos y/o edificabilidad con cargo a la asunción de cargas generales.
- La obligación de provisión VIS/VIP.
- La obligación de la provisión de 4m² de espacio público por habitante.

El sistema de reparto de cargas y beneficios ha sido reglamentado para los suelos no urbanizados localizados al interior del perímetro urbano o suelos de expansión sobre los cuales se evidencia un avance significativo en la provisión de suelo e infraestructura de articulación a la estructura urbana existente.

3.3. Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria

Junto con la enajenación forzosa en pública subasta, esta declaratoria permite progra-

mar la circulación del suelo en el mercado, especialmente de aquellos suelos identificados como prioritarios para el desarrollo de proyectos de interés colectivo. Bogotá aplicó la declaratoria como mecanismo para programar el desarrollo de suelos inactivos, que le permitan a la administración pública ejercer control frente al déficit de vivienda social que presenta actualmente.

3.4. Transferencia de derechos de construcción

Se desarrollan acompañados de los mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental.

3.5. Distintos mecanismos de participación distrital en las plusvalías

Están orientados a captar una porción del incremento del precio del suelo de los predios que han sido objeto de beneficios urbanísticos por incremento en los aprovechamientos del suelo en uso o edificabilidad. El objeto principal de la participación en plusvalía está sustentado en la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento territorial, lo cual, a partir de la movilización de los incrementos de los precios del suelo derivados de la acción urbanística del Estado, le permite a la administración financiar la compra y desarrollo de terrenos para vivienda social

e infraestructura y promover procesos de renovación urbana y mejoramiento integral.

Desde el año 2003, Bogotá ha venido aplicando la participación en plusvalía como mecanismo de financiación del desarrollo urbano, mediante la participación de hasta el 50% de los incrementos en los precios de los terrenos sobre los cuales se ha identificado un efecto plusvalía, según la metodología y las condiciones estipuladas en el Acuerdo 118 de 2003 (Concejo de Bogotá). Bogotá ha recaudado por participación en plusvalía a junio de 2009, 54 mil millones de pesos, los cuales representan para la ciudad, según la destinación fijada en el Acuerdo 118 de 2003 (70% para procesos de vivienda social), cerca de 38 mil millones de pesos para compra de predios para VIS (enajenación/expropiación), lo que equivale como mínimo a 151 hectáreas para el desarrollo de este tipo de vivienda.

Su aplicación constituye una oportunidad enorme para que la ciudad pueda orientar recursos al desarrollo urbano, especialmente en las zonas más deficitarias. No obstante, en nuestro criterio, su operatividad no ha sido muy exitosa debido, principalmente, a dos condiciones: por un lado, no se ha logrado el efecto esperado en el control de los precios de los terrenos y, por el contrario, el precio de la vivienda aumentó proporcionalmente con el valor de plusvalía; y por otro lado, el recaudo ha sido precario, fundamentalmente porque el momento en que se genera la obligación tributaria del cobro de la participación está asociado únicamente a la expedición de licencias, y, adicionalmente, porque no se ha

adelantado un proceso de fiscalización y de control en el cambio efectivo del uso de los inmuebles sobre los cuales fue identificado un efecto plusvalía.

A pesar de lo anterior, consideramos que el principal problema no está dado en la operatividad del instrumento y en el bajo recaudo, sino más bien en que su destinación e inversión no está aportando en la configuración del modelo de ordenamiento propuesto en el POT, en la medida que no se ha dado la orientación estratégica de la inversión de los recursos, los cuales deben ser orientados prioritariamente a la provisión de vivienda social, al desarrollo de infraestructura, a la renovación urbana y al mejoramiento integral.

La participación en plusvalía hasta ahora ha sido abordada como otro instrumento tributario que pesa sobre los inmuebles, y aunque hoy existe en el mercado una cultura de pago, no se le ha dado la importancia que merece como instrumento de financiación para el ordenamiento territorial. Consideramos, por tanto, que con un proceso fuerte de fiscalización y una orientación estratégica en la inversión de los recursos provenientes de su aplicación, se puede aportar en el logro de la configuración de una ciudad más incluyente social y espacialmente.

4. La configuración de los planes parciales de desarrollo

Los planes parciales de desarrollo, como instrumento de planeación y gestión, son los que orientan las decisiones del modelo

de ordenamiento del POT para áreas específicas de la ciudad. En el caso de las operaciones del norte, sur y centro, las decisiones de ordenamiento las determinan los planes zonales o los planes de ordenamiento zonal; en el borde occidental, la inexistencia de este tipo de planes que orienten la estructura urbana intermedia otorga al plan parcial la potestad y responsabilidad de la conformación de esta estructura.

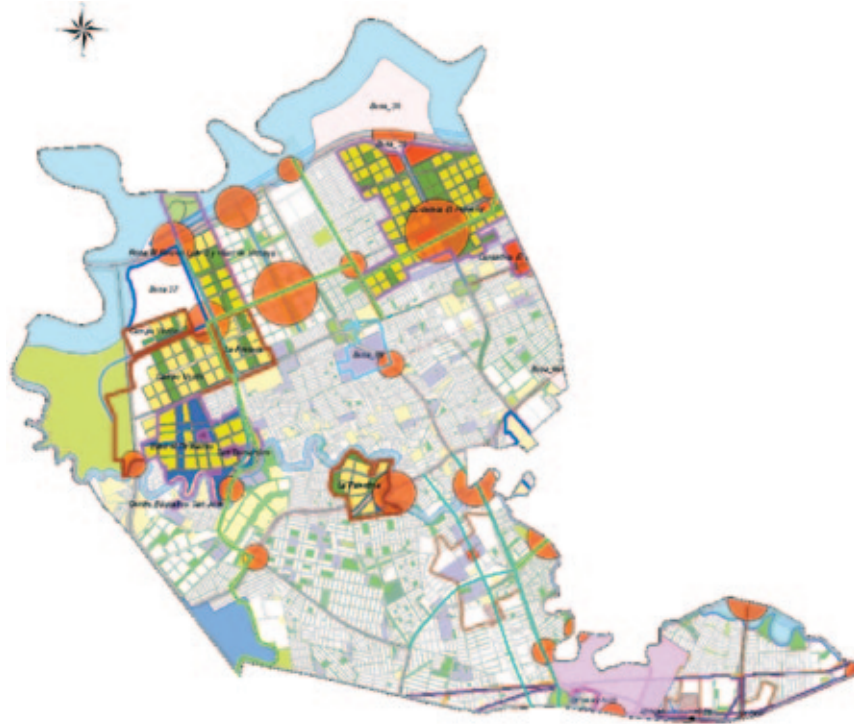
Sin embargo, al ser los planes parciales adoptados instrumentos de iniciativa privada, el resultado de esta estructura de escala intermedia se convierte en la sumatoria de planes parciales, y no en la respuesta a una estrategia de planeamiento definida desde la planeación. A continuación se relacionan los resultados de los planes parciales adoptados⁶ en las localidades de Bosa, Fontibón, Engativá y Suba, las cuales conforman el borde occidental de la ciudad.

4.1. Localidad Bosa

Según los planes maestros adoptados, la Localidad de Bosa es deficitaria en aproximadamente 37ha de suelo para equipamientos, con los cálculos de población de UPZ, sin tener en cuenta la población proyectada que genera el plan parcial. Los planes parciales adoptados determinan un total de 231ha adoptadas, con una población aproximada en plan parcial de 80.590 habitantes; 35ha de espacio público; 57ha de EEP y 17ha para equipamientos; lo que da como resultado un promedio de 2,2 m² de equipamientos por habitantes y 4,7 m² de espacio público.

⁶ *Contrato 367 de 2008 (Dirección de Planes Parciales, SDP, 2008).*

Figura 1. Determinantes de áreas de desarrollo sujetas al Plan Parcial-Bosa



Fuente: Contrato 367 de 2008, Dirección de Planes Parciales del SDP.

Algunos de estos planes parciales, como el Porvenir, consolidan la estrategia de ordenamiento territorial al convertirse en una centralidad de carácter zonal; sin embargo, los otros planes parciales adoptados y en proceso consolidan la estructura urbana del propio proyecto urbano, sin mayor relación entre sí. Como hecho físico importante se consolida la Alameda El Porvenir y la preservación de los suelos de protección y los humedales.

En relación con los usos, se adoptaron 114ha para Vivienda de Interés Social, lo

que representa un 90% del total del área útil del plan parcial; 7ha de área útil para comercio; 2,7ha de área útil para uso dotacional y 7ha de área útil para otros usos.

4.2. Localidad Suba

Según los planes maestros adoptados, la Localidad de Suba es deficitaria en aproximadamente 18ha de suelo para equipamientos, con los cálculos de población de UPZ, sin tener en cuenta la población proyectada de 26.400 habitantes que genera el plan par-

Figura 2. Determinantes de áreas de desarrollo sujetas al Plan Parcial-Suba



Fuente: Contrato 367 de 2008, Dirección de Planes Parciales del SDP.

cial. Se han adoptado 158ha para malla vial arterial, 6,2ha para área de Estructura Ecológica Principal, 26ha para parques, 17ha de cesión para vías locales y 10ha para equipamientos. Lo anterior da como resultado un promedio de 2,2 m² para equipamiento y 4,8 m² de espacio público por habitante.

En términos de estructura urbana, los planes parciales, a través de los rangos de edificabilidad definidos en el POT y el cumplimiento del Decreto Distrital 436 de 2006, han dado como resultado parte de la preservación de los cerros de Suba; sin

embargo, la morfología de estos proyectos no siempre coincide con las condiciones topográficas de la zona, por lo que se recomendaría modificar esta estructura para los cerros sur de Suba.

Los usos producto del plan parcial son 90ha de vivienda no VIS, 5ha de comercio, 1,19ha destinadas para otros usos y 26ha para uso dotacional. Se presenta una mezcla de actividades de comercio, un alto porcentaje de vivienda para estratos 5 y 6 y el traslado de VIS hacia otras zonas de la ciudad.

4.3. Localidades Fontibón y Engativá

Según los planes maestros adoptados, las Localidades de Fontibón y Engativá son deficitarias en aproximadamente 35ha de suelo para equipamientos, con los cálculos de población de UPZ, sin tener en cuenta la población proyectada que genera el plan parcial de 74.500 habitantes. Se han adoptado 150ha, de las cuales para suelo público se han obtenido 13ha de carga general, 38ha de EEP, 22ha de parque y

8ha de equipamientos. Lo anterior da como resultado un promedio de 1,4 m² para equipamiento y 4,2 m² de espacio público por habitante.

En términos de estructura urbana, se destaca la centralidad desarrollada por el Plan Parcial de la Felicidad, que consolida la Estrategia de Ordenamiento Territorial y las áreas de desarrollo localizadas al interior de la Operación Aeropuerto el Dorado. Los usos producto del plan parcial para estas zonas, con un promedio de 73ha de

Figura 3. Determinantes de áreas de desarrollo sujetas al Plan Parcial-Kennedy



Fuente: Contrato 367 de 2008, Dirección de Planes Parciales del SDP.

área útil, son: 35ha de VIS, 5ha de comercio local, 5ha de comercio metropolitano, 25ha de vivienda no VIS y 2ha de área útil dotacional.

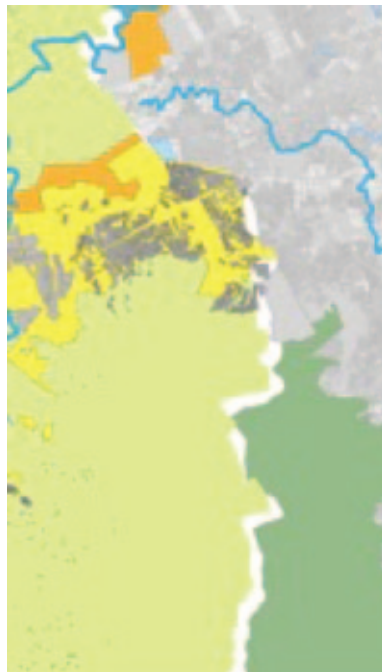
5. Las decisiones normativas de los municipios que inciden en la estrategia de ordenamiento y estructura urbana

Los municipios ubicados sobre el borde occidental de la ciudad son: Soacha, Mosquera y Funza. Para efectos de este estudio, estos tres municipios son los que configuran este borde urbano. Como decisiones normativas entenderemos las que se adoptaron a través de los planes de ordenamiento territorial. Por ello, analizaremos los aspectos más relevantes de éstos.

5.1. Soacha

Este municipio es el que, de los tres, configura el área conurbana más consolidada al sur de la ciudad de Bogotá. Posee una estrategia de crecimiento dada por las proyecciones de demanda de vivienda de estratos bajos, la cual se desarrolla sobre el eje de conectividad de la autopista sur. Aunque el crecimiento de Soacha es acelerado, su concentración se sigue dando en los alrededores de la Autopista Sur, generando accesibilidad a través de ella. En el borde occidental colindante a Bogotá no se ha producido conurbación, como consecuencia de la existencia de grandes zonas de humedales y del sistema de ríos en dicho borde.

Figura 4. Borde occidental, relación con Soacha



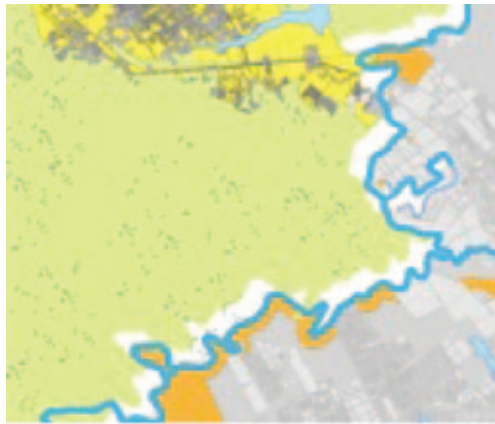
Fuente: Velasco, López y Díaz (2009).

5.2. Mosquera

Su estrategia actual se fundamenta en ser un municipio con vocación industrial, las grandes piezas urbanas se estructuran en corredores industriales contiguos a la Carretera Occidental Número 50, y se busca consolidar áreas residenciales y expandirse para este uso de manera muy cautelosa. Se conurba con Bogotá por el extremo que delimita con el municipio de Funza, ubicado sobre la prolongación de la Calle 13 y sobre el Río Bogotá; esta conurbación se debe a la poca claridad del borde en Bogotá en el límite con la localidad de Fontibón.

El proceso de urbanización ilegal en esta zona ha sobrepasado la barrera del Río Bogotá y tiende a expandirse sobre el área de uso industrial, definida en el Plan de Ordenamiento Territorial de Mosquera, la cual, en el momento, no tiene una alta demanda, dada la alta oferta de suelo para este uso en la sabana.

Figura 5. Borde occidental, relación con Mosquera



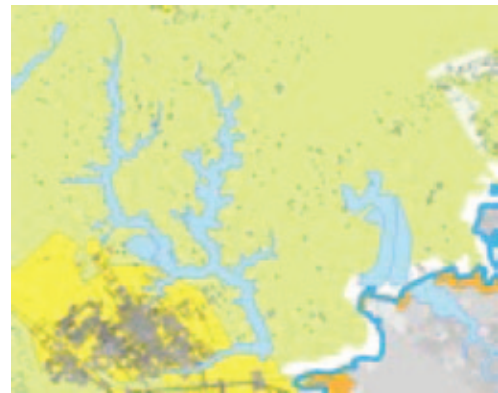
Fuente: Velasco, López y Díaz (2009).

5.3. Funza

Al igual que Mosquera, este municipio estructura su desarrollo sobre grandes áreas industriales, ubicadas sobre la Carretera Occidental Número 50 y la vía que conduce de Mosquera a la Autopista Medellín. Tiene un mayor aumento poblacional sobre las áreas que bordean el Sistema de Riego la Ramada y el Humedal del Gualí, y presenta problemas de conurbación con usos de vivienda en las áreas que limitan con la

Localidad de Fontibón, sobre la Carretera Número 50. Esta conurbación en el área de Funza pone en peligro la sostenibilidad del Aeropuerto El Dorado, ya que en su mayoría las áreas de acercamiento a las pistas del Aeropuerto están dadas sobre la conservación del Distrito de Riego.

Figura 6. Borde occidental, relación con Funza



Fuente: Velasco, López y Díaz (2009).

Las estructuras de los Planes de Ordenamiento Territorial de estos municipios plantean procesos de consolidación de áreas residenciales sobre sus centros urbanos existentes, y mantienen como suelos agrícolas las áreas que limitan con el borde de la ciudad. En las revisiones de estos planes aparecen nuevas áreas suburbanas sobre las inmediaciones de la futura Vía Longitudinal de Occidente, con destinación para suelos de carácter industrial en los cuales se proponen centros logísticos de carga. Estos centros son vistos por estos municipio como la oportunidad de cambio en la estructura vial regional que plantea

los accesos a la ciudad sólo a través de la Avenida Centenario y de la Calle 80; esta vía cambia la movilidad regional y permite moverse por el eje occidental de la ciudad y acceder a ella por diferentes puntos.

Lo que más ha marcado los procesos de conurbación sobre vías como la Avenida Centenario y la Calle 80 es lo siguiente:

- La normativa nacional que permitió que sobre áreas catalogadas como rurales se pudieran dar usos industriales, con la clara intención de liberar suelo sobre ejes viales, para que los usos industriales se asentaran en áreas estratégicas. Esta decisión desconoce los modelos de ordenamiento territorial de los municipios, el reconocimiento y validación de los suelos de protección, y la infraestructura urbana que demandaría estos usos y la nueva población.
- El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá la concibe como una ciudad de servicios y disminuye el número de áreas industriales. Esto crea la necesidad en las industrias de implantarse en los municipios vecinos, debido a menores precios del suelo, disponibilidad de mayor área en predios y a la competitividad en movilidad que ofrece la red vial departamental.
- Decisiones tomadas a través del Plan Maestro de Movilidad de la ciudad, según las cuales se limitaba la circulación de transporte de carga al interior de la ciudad, acrecentaron la necesidad de ubicarse en los municipios del primer anillo metropolitano.

- La existencia de un desequilibrio territorial en los sistemas tributarios, en las cargas a urbanizadores y a propietarios del suelo, en la calidad urbanística como estándar mínimo, son algunas de las características que dejan a la ciudad en una clara desventaja en precios de suelo en relación con los demás suelos de la región; lo anterior, sumado a una disminución en la brecha de precios de los productos inmobiliarios, produce que muchos compradores finales prefieran localizarse en los municipios del primer anillo.
- Las decisiones de carácter nacional frente a soluciones de vivienda ponen en riesgo que áreas de la región que aún no están preparadas para ser urbanizadas inicien procesos de urbanización acelerados, a través de macroproyectos de vivienda, con el único fin cuantitativo de otorgar soluciones de vivienda que ponen en riesgo el equilibrio territorial.

6. Conclusiones del borde occidental

Como vemos, los procesos que se dan sobre el borde urbano de esta área occidental de la ciudad son acelerados; en menos de media década se configuró un área industrial de importante dimensión y estratégicamente ubicada, que no pudo tener una adecuada planeación. En consecuencia, esta área está a punto de colapsar, dado que fueron pocas las medidas que se tomaron en estructura vial y en infraestructura de carácter ambiental que reduzca los impactos sobre los humedales que están en procesos

de deterioro, e incluso de desaparición, pues el proceso de urbanización nunca los vio como un elemento fundamental. Otro punto determinante es que no se han consolidado bordes de ciudad, lo que generó escenarios de urbanización ilegales que sobrepasaron el Río Bogotá, dejando fuera de la jurisdicción del Distrito Capital problemas inherentes a él y trasladando este tipo de desarrollo a municipios aledaños con infraestructura básica, con problemas en la prestación eficiente de servicios públicos y con una capacidad administrativa deficiente para dar solución a este tipo de problemas.

Si bien es cierto que algunos instrumentos de planeación y gestión del suelo, como los Planes Parciales, son cuestionables en relación con el tiempo necesario para su adopción, lo que pretende este artículo es mostrar que, como tal, este instrumento ha permitido la consolidación del modelo de ordenamiento de la ciudad de Bogotá. Es por ello que municipios como Mosquera empezaron, bajo esta óptica, a catalogar sus suelos de desarrollo como áreas de planes parciales, lo que permitirá que se frenen los procesos de conurbación ilegales, los cuales se presentan, en su gran mayoría, por la responsabilidad individual de urbanizar. Sin embargo; cuando el territorio se ve fuera de los ámbitos de un sólo predio, se empieza a generar una visión de desarrollo conjunto.

El camino debe ser la equidad territorial en lo que respecta a gravámenes sobre la propiedad y cargas al propietario del suelo y al urbanizador. Esta será una herramienta que permita poner a todos en el

mismo nivel de condiciones y que reduzca los procesos de segregación socio-espacial, causados, en su mayoría, por las desigualdades que llevan a la implantación de usos específicos en ciertas áreas del territorio.

Ya que una consolidación de procesos regionales que integre de manera decidida a todos los entes territoriales es complicada en este momento, dada la estructura administrativa en lo que respecta a las decisiones de ordenamiento, la Gobernación de Cundinamarca impulsa un modelo de ocupación regional que pone en evidencia las implicaciones del proceso de urbanización que hasta hoy se ha dado sobre la región capital. Este modelo propone que los 25 municipios inmediatos a la ciudad de Bogotá sean los que integren el primer anillo, a excepción de los ubicados en el eje Bogotá-Fusagasuga. También dice que el crecimiento de los que se encuentran limitando con la ciudad debe ser bajo y propone un crecimiento demográfico alto en municipios como Facatativa, Zipaquirá y Fusagasuga, y consolida grades proyectos como Aerópolis, el cual pretende dar continuidad a la Operación Estratégica del Aeropuerto y proteger todo el sistema de humedales que aún persiste en la sabana.

7. Caracterización general de la estructura urbana que producen los diferentes instrumentos de gestión adoptados

- **Planes Parciales:** éstos han producido piezas urbanas que han logrado articular

los diferentes sistemas. Se debe trabajar en la calidad espacial, una mezcla de actividades y funciones hacia el interior, una mejor morfología urbana que no se base en el concepto de súper manzanas.

- **Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios:** esta herramienta permite que la ciudad obtenga suelos para espacio público en relación con el número de habitantes en el área, y un 8% para equipamientos; este suelo es una carga urbanística para el propietario. También se obtiene el suelo para malla vial arterial y el suelo y construcción de la malla vial intermedia y local. El reparto permite que las zonas de preservación y manejo ambiental se entreguen a la ciudad.
- **Plusvalía:** la movilización de plusvalías para la adquisición de predios ha permitido que se incrementen las posibilidades económicas para su obtención.

8. Nivel de la articulación de los instrumentos de gestión de suelo adoptados en Bogotá y los de los municipios

El modelo de ordenamiento de los municipios que conforman el borde occidental de la capital no plantea específicamente la conurbación con Bogotá. Todos ellos se han visto envueltos en procesos de urbanización, dado, en gran medida, a decisiones de carácter nacional.

Después de haber permitido el proceso de urbanización con fines industriales sobre los ejes de la red vial regional, en su

mayoría, y por ende todos los procesos de urbanización contiguos al uso industrial, sumado al impacto provocado sobre la red vial y la estructura ecológica, los municipios empiezan a ver que la manera más idónea de integrar estas nuevas zonas a sus centros consolidados y crear una estructura más completa es a través de la configuración de piezas urbanas en los pocos vacíos que aún tienen, e identifican la necesidad de exigir cesiones de suelo para compensar los deficientes indicadores de espacio público y equipamientos de los residentes de estas áreas. Esto sólo se puede lograr con la exigencia de planes parciales, un instrumento ya conocido y reglamentado por la Nación.

Igualmente, es necesaria la aplicación del instrumento no sólo en áreas de expansión, sino en áreas urbanas, con el fin de dar continuidad a las vías. Para ello, se debe evaluar el área de las zonas a las que se les pide adelantar procesos de urbanización, previa exigencia de plan parcial, ya que el instrumento se convierte en una herramienta relevante para la escala de las áreas urbanas de estos municipios.

Podríamos hablar de la inexistencia del plan parcial desde la adopción de los planes de ordenamiento, o su ineficacia para consolidar la estructura urbana municipal, pero es cierto que en casos particulares como el municipio de Mosquera el instrumento no exigía cesiones de suelo y nunca ha existido un reparto equitativo de cargas y beneficios en relación con la ciudad; tampoco se ha dado la implementación de un reajuste de terrenos o una integración inmobiliaria, todos éstos instrumentos que aportarían a

encontrar soluciones viables y con resultados óptimos.

La capacidad administrativa de estos municipio se queda corta frente a los retos que implica ser vecinos de una ciudad de más de seis millones de habitantes y que sobrepasa sus límites geográficos, lo que crea problemas regionales que afectan entes territoriales que están en proceso de cualificar y definir sus propios centros urbanos.

Los municipios que no han desarrollado procesos de planificación y adopción de instrumentos de gestión de suelos y financiación deberán desarrollar procesos de urbanización conjunta entre el sector

privado y el público, que exijan que las áreas por desarrollar sean urbanizadas por los interesados.

Es imperativo definir reglas de juego claras y comunes para todos los entes territoriales. Si la ciudad, hasta el día de hoy, ha empezado a utilizar los instrumentos de gestión de manera decidida y los primeros resultados son buenos, los municipios deben aprovechar esta experiencia y replicar este tipo de modelos, con el fin de que sus procesos de urbanización no se traduzcan en malas experiencias. Además, los municipios deben implementar procesos administrativos que permitan evaluar cómo se está

Figura 7. Articulación de los instrumentos de gestión de suelo adoptados en Bogotá y los municipios aledaños



Fuente: Velasco, López y Díaz, 2009.

dando el proceso de urbanización, y deben desarrollar herramientas que conformen áreas de ciudad integrales y con calidad urbanística.

9. Caracterización del borde occidental a partir de la interacción entre los instrumentos de gestión en Bogotá y las decisiones municipales

La estructura que se configura con los planes parciales permitió que la ciudad le diera continuidad a sus sistemas, con especial énfasis en el sistema vial, lo que garantizó el suelo para la malla vial arterial y la construcción de la malla vial intermedia y local. Igualmente, contribuyó a fortalecer el sistema de equipamientos y espacio público, a través de la obtención del suelo; aunque hasta ahora se ve la necesidad de articular todos los planes maestros y definir desde el diseño del plan parcial la destinación de los suelos. Asimismo, se convierten en herramientas fundamentales para la obtención y preservación de los suelos de protección.

La configuración de las zonas del borde occidental generado por los planes parciales adoptados son áreas de vivienda, preferiblemente proyectos destinados al VIS, con la dotación de espacio público y suelo para

equipamientos necesarios para el uso. Sin embargo, esta configuración no permite que la ciudad cuente con servicios complementarios hacia el interior de los planes parciales. Esto se debe, en gran parte, a la intención de desarrollar el mercado de vivienda por parte de las entidades que planean y gestionan la ciudad. Como resultado, los promotores deciden, en su mayoría, el uso del suelo de estas áreas; además, la gestión para impulsar otro tipo de uso, a través de reparto de cargas y beneficios, se permite única y exclusivamente a través del negocio más rentable para el urbanizador. Si bien es cierto que los planes parciales son el instrumento que contribuyó a configurar el borde occidental de la ciudad, en particular en las localidades de Bosa, Fontibón, Engativá y Kennedy, gracias a la intervención en el suelo de desarrollo, su objetivo principal en términos urbanos ha sido el consolidar la estructura urbana no cualificada de la ciudad en la zona. La modelación de los planes parciales se basa en la configuración de piezas urbanas que complementen la estructura de escala vecinal o zonal, lo que deja de lado la conformación de áreas integrales de actividad múltiple que desarrollen el Modelo de Ordenamiento Territorial.

Figura 8. Imagen del borde occidental. Instrumentos de gestión adoptados en Bogotá y sus municipios aledaños



Fuente: Velasco, López y Díaz, 2009.

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá (2000). “Decreto 619 de julio 28 de 2000, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital”. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). “Decreto 190 del 22 de junio de 2004, por medio del cual se compilan las disposiciones

contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). “Decreto 327 de octubre 11 de 2004, por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital”. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). “Decreto 436 de octubre 19 de 2006, por el

- cual se dictan disposiciones comunes a los planes parciales en Tratamiento de Desarrollo y se establecen metodologías para el reparto equitativo de cargas y beneficios”. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Concejo de Bogotá (2003). “Acuerdo 118 de diciembre 30 de 2003, por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital”. Bogotá, Concejo Distrital.
- Font, A.; Llop, C. y Vilanova, J.M. (1999). *La construcción del territorio metropolitano. Área metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona.
- Gómez, Julio (2007). “Determinantes urbanos y seguimiento de planes parciales”. Contraro Dirección de Planes Parciales. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Niño, Alexander; Toro, Carolina y Velasco, Vanessa (2005). El borde como espacio articulador de la ciudad actual y su entorno. *Revista de Ingenierías Universidad de Medellín*, julio-diciembre 4(7): 55-65.
- República de Colombia (1997). “Ley 388 del 18 de julio de 1997, por la cual se modifican la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Bogotá: Congreso de la República.
- República de Colombia (1989). “Ley 9 del 11 de enero de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.
- Ruiz, Nancy. “Seguimiento a Planes Parciales de Desarrollo 2002-2007”. Contrato Dirección de Planes Parciales. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Velasco, Vanessa (2008). “Lineamientos de determinantes de modelación urbana para los Planes Parciales de Desarrollo”. Documento Contrato 367 de 2008. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Velasco, Vanessa; López, María Luisa y Díaz, Fabían (2009). *La incidencia de los instrumentos de gestión de suelo en la configuración de bordes de ciudad*. Ponencia presentada en el “VIII Seminario de Investigación Urbano Regional - ACIUR”, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, septiembre 28 a 30 de 2009.

