

LA DINÁMICA DE CRECIMIENTO DEL BORDE URBANO SOBRE LOS CERROS  
ORIENTALES DE BOGOTÁ. POSIBILIDADES DE GESTIÓN DE CIUDAD EN  
ZONAS DE LADERA.

MÓNICA JULIE CARRILLO FLÓREZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C, 2011

“La dinámica de crecimiento del borde urbano sobre Los Cerros Orientales de Bogotá.  
Posibilidades de gestión en zonas de ladera”

Investigación Diagnóstica

Presentada como requisito para optar por el título de profesional en Gestión y Desarrollos  
Urbanos.

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Mónica Julie Carrillo Flórez

Dirigida por:

William Hernando Alfonso Piña

Semestre II, 2011

*A mis padres, quienes me han enseñado a luchar por lo que se desea.*

*A mis abuelos, por ese eterno amor que me han brindado.*

*A mi tío Camilo, quien es mi ejemplo de vida.*

*A mi hermano, quien me ha brindado su apoyo.*

*A mi director, por su ayuda incondicional.*

## AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo de investigación diagnóstica es la finalización de una larga etapa, en la cual muchas personas me aportaron en diferentes formas. La universidad del Rosario con el paso de los años se ha convertido en mi segunda casa, una casa en la cual habitaban decenas de personas que día a día contribuían en mi formación, de esta manera deseo dar mil y mil gracias a todas aquellas personas que formaron parte de mi vida académica. Primero que todo debo agradecer a mi director Profesor William Alfonso quien con gran esfuerzo y dedicación tomaba su tiempo libre para hacer parte del proceso que hoy se observa en este documento. Agradezco a mi decano el DR. Barajas por darle inicio a esta nueva disciplina y apostarle al problema de las ciudades. A mis profesores que más allá de la academia se convirtieron en maestros de vida. A mis compañeros quienes siempre me brindaron su apoyo y tenacidad. A mi directora de programa y a su personal administrativo quienes me brindaban su ayuda cuando la necesitaba. Y a todas aquellas personas que me han apoyado en mi proceso de formación.

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. LA ZONA DE LA RESERVA FORESTAL DE LOS CERROS ORIENTALES	5
2. SEGUIMIENTO Y ANÁLISIS A LA POLÍTICA SOBRE LOS CERROS ORIENTALES	8
2.1 POLITICA PÚBLICA EN LOS CERROS ORIENTALES	8
2.2. EVOLUCIÓN DE LA REGULACION DE LOS USOS URBANOS EN LOS CERROS ORIENTALES	11
2.3. LOS PLANES DE ORDENAMIENTO DE LOS CERROS ORIENTALES	17
2.3.1. Plan de ordenamiento físico del borde oriental, suroriental y suroccidental y las zonas de preservación del Cerro de Suba Norte y Sur y del Cerro de la Conejera y, sus sistemas orográfico e hídrico -Decreto 320 de 1992-	18
2.3.2. El Plan De Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales-POMCO 2004	20
2.3.3. El Plan De Manejo Ambiental de la Corporación Autónoma Regional-CAR 2006	20
3. LAS ESTRATEGIAS PARA LA CONFORMACIÓN DE UN BORDE URBANO SOBRE LOS CERROS ORIENTALES	28
3.1. PRECEDENTES DE MODELO DE CIUDAD CON CINTURÓN VERDE	28
3.1.1. Letchworthen Inglaterra	28

3.1.2. Frankfurt am Main	29
3.1.3. Caracas	31
3.2 AVANCE EN LAS ESTRATEGIAS PARA LA CONFORMACIÓN DE UNBORDE URBANO EN LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTA	34
3.2.1. Directrices de Ordenamiento Físico para conformar el Borde Urbano	35
3.2.2. Los Corredores Ecológicos de Borde	36
3.2.2.1 Precedentes Internacionales de los Corredores Ecológicos de Borde	37
3.2.3. Los Pactos de Borde como estrategia de consolidación de Borde	39
4. LA FRANJA DE ADECUACIÓN COMO ALTERNATIVA AL PROBLEMA DE OCUPACIÓN DE LA RESERVA Y DE CONSOLIDACIÓN DEL BORDE URBANO	44
4.1. LA FRANJA DE ADECUACIÓN	44
4.2. CARACTERIZACIÓN DE LA FRANJA DE ADECUACIÓN	45
4.3. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTADO JURÍDICO ACTUAL DE LA FRANJA DE ADECUACIÓN	50
5. ELEMENTOS BASE PARA UN ESCENARIO DE ORDENAMIENTO PARA LAS ZONAS DE LADERA	52
5.1. CONSTRUCCION DE UNA POLÍTICA INTEGRADA DE GESTIÓN	52
5.2. REFORMULANDO EL BORDE URBANO	54

5.3 DESCRIPCIÓN DEL MODELO URBANO	56
6. CONCLUSIONES	62
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

## LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Contexto de la Política Pública	10
Tabla 2. Cronología Jurídica de Los Cerros de Bogotá	12
Tabla 3. Estrategias Plan de ordenamiento físico del borde oriental, suroriental y suroccidental y las zonas de preservación del Cerro de Suba Norte y Sur y del Cerro de la Conejera y, sus sistemas orográfico e hídrico	19
Tabla 4. Usos Plan de ordenamiento físico del borde oriental, suroriental y las zonas de preservación del Cerro de Suba Norte y Sur y del Cerro de la Conejera y, sus sistemas orográfico e hídrico .	20
Tabla 5. Análisis de los tratamientos propuestos en el POMCO	22
Tabla 6. Análisis de las Estrategias propuestas en el POMCO	23
Tabla 7. Zonificación y Tratamientos Ambientales	25
Tabla 8. Acciones y Objetivos Resolución 463 de 2005	46
Tabla 9. Localidades y UPZs colindantes con la franja	48
Tabla 10. Estado Actual de la Ocupación de la Franja	49
Tabla 11. Comparación de ocupación y densidad de los patrones actuales	56
Tabla 12. Modelación Borde Urbano	59
Tabla 13. Ventajas de Ajustar el Modelo	61

## LISTA DE GRÁFICOS E IMAGENES

	Pág.
Imagen 1. Letchworth Garden City	29
Imagen 2. Frankfurt Green Belt	30
Imagen 3. Frankfurt Green Belt	30
Imagen 4. Zona protectora de Caracas	32
Imagen 5. Anillo Protector de Caracas	33
Imagen 6. Cinturon Verde Caracas Venezuela	33
Imagen 7. Parque de Collserolla	37
Imagen 8. Parque Precordillerano de Santiago	38
Imagen 8. Parque Precordillerano de Santiago	38
Imagen 9. Parques Urbanos de Quito	38
Gráfico 1. Número de viviendas en Cerros	56
Gráfico 2. Modelo de Borde Urbano Plano de Planta	57
Gráfico 3. Modelación propuesta Borde Urbano Ajustado	65

## LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Actores de la Política Pública

Anexo 2. Instrumentos utilizados para el desarrollo de una política pública

Anexo 3. Política Pública en Normas

Anexo 4. Cuadro de Análisis Cerros Orientales

Anexo 5. Mapa Sectores Analizados

Anexo 6. Aumento de la ocupación sobre los Cerros Orientales

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación diagnóstica buscó caracterizar el crecimiento del fenómeno de urbanización en la zona de borde sobre los Cerros Orientales de Bogotá y las diversas estrategias institucionales que se han utilizado para atender la dinámica de ocupación del borde urbano sobre los Cerros Orientales. Caracterización que sirve de base para la revisión y formulación de modelos alternativos de ocupación en zonas de ladera, y de estrategias de gestión ajustadas que buscan consolidar y mejorar las condiciones de hábitat y de calidad de vida de la ciudad.

La investigación parte de una breve descripción de: la dinámica de urbanización y densificación; identificando los principales elementos que han propiciado la expansión del borde urbano, la variación en las pautas de regulación de los usos del suelo en los Cerros Orientales, mediante un seguimiento a la política de ordenamiento físico para racionalizar el crecimiento del borde urbano sobre la zona de reserva forestal, comparando las estrategias que la administración nacional y distrital han utilizado en zonas de borde para contener la expansión urbana y preservar la zona de reserva, buscando identificar aquellos factores que han tenido mayor impacto en el control de la densidad y edificabilidad. Con este diagnóstico, se proponen algunos aspectos para mejorar el planeamiento y la gestión para consolidar el borde urbano y evitar su expansión sobre la reserva.

Los puntos de partida que guiaron este trabajo se centran en: la ocupación del borde urbano de la ciudad sobre los Cerros Orientales mediante procesos de urbanización y consolidación en su mayoría no planificados, guiados por racionalidades particulares que no atienden el impacto que generan sobre el medio natural y el paisaje, la vulnerabilidad de las zonas de riesgo y la poca conciencia sobre el costo físico y social que puede generar a la ciudad la urbanización en las zonas de reserva forestal definidas por la ley.

A partir del seguimiento a la tendencia de urbanización en la zona de borde sobre los Cerros Orientales, se lleva a cabo una caracterización general de: el fenómeno de urbanización, algunos patrones de asentamiento con diferentes grados

de consolidación, modelos de usos y ocupación en las zonas de ladera que no han atendido las consideraciones normativas ni de planificación. Identificando algunos aspectos como: que el proceso de ocupación con usos urbanos ha sido constante en el tiempo, aun cuando ha sido considerado zona de reserva forestal de protección nacional e incluso se ha aumentado el número de habitantes en zonas de riesgo o amenaza., que en los últimos años se ha disparado la ocupación a pesar del constante ajuste a la norma para controlar la expansión y consolidar la zona de borde a través de procesos de ocupación formales y no formales.

Con este proyecto de Investigación Diagnóstica, se busca contribuir a caracterizar la dinámica de ocupación de las zonas de ladera en ciudades latinoamericanas y a determinar alternativas de planeación y gestión urbana, que permitan consolidar bordes urbanos sobre estos elementos de paisaje, con mejores condiciones de calidad de vida para quienes los habitan.

A su vez el proyecto buscó responder a los siguientes objetivos: 1. Describir la problemática que ha generado el crecimiento del borde urbano en los Cerros Orientales; 2. Sintetizar la evolución y aplicación de los instrumentos de planeación, normativos y la política pública, para el manejo y protección de la reserva forestal; 3. Caracterizar la franja de adecuación como una posible solución a la problemática presente en los cerros; y 4. Presentar alternativas para la construcción de un modelo de borde urbano.

Debido la complejidad del tema, se realizaron algunos cambios en relación a los instrumentos de recolección de información inicialmente planteados, fue necesaria la utilización de nuevas fuentes de información y de nuevas herramientas de recolección de ésta.

El presente estudio se ordena en seis capítulos. En el primer capítulo se describe la problemática en torno al tema de la expansión del borde urbano sobre los cerros de la ciudad. En el segundo capítulo se presenta la síntesis del seguimiento y análisis a la política, los instrumentos de planeación y normativos que han sido aplicados en la zona de la reserva forestal para determinar cuál ha sido su evolución y

su aplicación con el fin de establecer un contexto de la situación actual de la investigación.

En el tercer y cuarto capítulo tienen por objetivo identificar una solución a la problemática crecimiento del borde urbano. Es así como se busca caracterizar la figura del borde urbano, el corredor ecológico de borde y la figura de una franja de transición llamada “Franja de adecuación”, que permite revisar el modelo de borde, su situación actual, sus objetivos y la posible articulación de ésta con un modelo de gestión inmobiliaria, que haga factible un escenario de recuperación de hectáreas de zona verde dentro de la Reserva Forestal y adecuación de áreas construidas para mejorar las condiciones de riesgo, además de la calidad de vida de la población residente.

En el quinto capítulo, se presentan algunas alternativas al modelo de borde urbano, con algunos ajustes que pueden servir para consolidar un borde urbano definitivo sobre el área de los cerros, contribuyendo con la recuperación de la reserva forestal. Finalmente el sexto capítulo presenta las conclusiones del estudio, que recogen la respuesta a la pregunta de investigación desarrollada y se formulan unas recomendaciones.

Se espera que la presente Investigación puede servir como texto guía y de consulta para investigaciones futuras que traten el proceso de ocupación del borde urbano sobre los Cerros Orientales, el análisis de condiciones propias de la normatividad en la que tuvieron lugar estos procesos y su influencia en el desarrollo informal y algunas alternativas de consolidación de un borde urbano. Permite al lector familiarizarse con el problema del crecimiento del borde urbano en zonas de ladera, el proceso específico de Bogotá y las posibilidades de ajustar una política concreta para el ordenamiento sostenible de la zona de reserva de la ciudad.

Otros aspectos de importancia

1. El aporte del proyecto en la construcción de una bibliografía en torno al tema de la protección de la zona de reserva de los Cerros Orientales y el ordenamiento físico de un borde urbano.
2. Los primeros aportes para la construcción de una propuesta de un modelo de gestión inmobiliaria en los cerros que sirva para la conformación de un borde urbano contra la zona de reserva.
- 3.

Algunas conclusiones para contribuir a corregir las falencias de las investigaciones y acciones realizadas previamente, especialmente por la Administración Distrital.

## **1. LA ZONA DE LA RESERVA FORESTAL DE LOS CERROS ORIENTALES.**

La importancia de los Cerros Orientales de Bogotá, va mas allá de ser un elemento estratégico de la estructura ecológica principal de la ciudad y zona de vital importancia para mantener el equilibrio del ecosistema y la protección de la biodiversidad que en ellos habita, a ser considerado el elemento paisajístico de la ciudad y de la sabana, telón de fondo y punto de referencia en el imaginario colectivo por lo que ha sido considerado patrimonio ambiental, cultural y urbano de la ciudad y de la nación. Este elemento ha estado expuesto históricamente a su ocupación e intervención, principalmente por la explotación de materiales de cantera y por procesos de urbanización. Procesos que han venido alterando de manera significativa las condiciones morfológicas y de cobertura vegetal, incidiendo en las condiciones de estabilidad y de calidad del paisaje.

La dinámica de expansión de la ciudad, ante la escasez de suelo urbano, se refleja en la presión existente en sus bordes; dinámica que ejerce un gran impacto en la consolidación del territorio, ya que las zonas de borde determinan nuevas pautas de expansión territorial. En ese sentido la política urbana busca definir bordes urbanos para establecer hasta donde puede tener lugar el proceso de urbanización; demarcando y protegiendo los ecosistemas estratégicos del crecimiento de las urbes.

El consenso sobre la protección de los cerros, plantea que por estar expuestos al impacto y ocupación urbana deben ser preservados estratégicamente por su función ecosistémica, disminuyendo las condiciones de riesgo que se pueden presentar, permitiendo mejorar la sostenibilidad de los recursos naturales que se encuentran en estos lugares.

Sin embargo la expansión del borde urbano sobre la reserva de los Cerros Orientales continúa y en consecuencia se genera la afectación de las estructuras ecológicas que se encuentran en sus inmediaciones. Adicionalmente, genera fuertes cargas y demandas de recursos a la ciudad para obras de adecuación de servicios y control del riesgo en zonas críticas.

Para el profesor Germán Camargo dentro de las demandas de las ciudades se encuentran:

La presión de la extracción de recursos mineros, forestales y agropecuarios y de la permanente demanda del suelo para vivienda de estratos marginales o automarginales y para nuevos usos emergentes (servicios al turismo, recreacionales, dotacionales, etc.), provocando diversos grados de deterioro ambiental y paisajístico, al tiempo que restringen las posibilidades de disfrute equitativo, colectivo y sostenible que el interés general reclama sobre los cerros.<sup>1</sup>

La ciudad ha generado una serie de procesos espontáneos de urbanización sobre los cerros que la administración no ha sido capaz de controlar, y que en su afán de regularizar, ha venido legalizando y recociendo la viabilidad de ciertas actividades sobre la zona de reserva. Los bordes urbanos sobre los cerros, ocupados con fincas y lotes, han venido presentando un fenómeno de subdivisión en predios cada vez más pequeños sobre los cuales la administración no ha ejercido el control necesario. Estos lotes se consideran lotes de “engorde” y mientras se urbanizan mantienen algunos usos forestales, agrícolas, zonas de explotación para chircales, extracción de material y zonas de depósito de materiales, entre otros.

El proceso de urbanización más frecuente es el informal a través de viviendas de desarrollo progresivo, aunque algunos proyectos de vivienda formal se consideran precursores de nuevas ocupaciones. Estos desarrollos se hacen sobre suelos que generalmente presentan problemas geotécnicos y de remoción en masa, agravados por la proliferación de zonas de explotación de canteras y de explotación minera, generada por la alta demanda de estos recursos por parte de la región.

Un primer aspecto a tener en cuenta como valor en la protección de los Cerros Orientales, es su fragilidad y las situaciones de riesgo que pueden generar a la población allí asentada, forjando cambios en su estructura ecológica principal, modificando el equilibrio ambiental urbano.

Como áreas protegidas en Bogotá, las áreas periurbanas sobre los Cerros Orientales tienen un valor especial dentro de la estructura ecológica regional. Se han formulado políticas y redactado normas precisas de protección y conservación

---

<sup>1</sup> Ver CAMARGO, Germán. 2006. *Cerros, desarrollo urbano y políticas públicas en Colombia*. Revista Pretil. Año 4, No. 10: 39. Enero - marzo. Edición Especial “Ambientar la ciudad”. Universidad Piloto de Colombia. Bogotá.

estableciendo restricciones físicas para salvaguardar la biodiversidad y su estado natural. Las medidas de protección implementadas han incidido en una menor afectación por obras de infraestructura física y servidumbres (carreteras, ductos, líneas eléctricas, tránsito) que otros espacios libres al interior de la ciudad, tales como humedales, bosques en pendientes suaves o áreas rurales periurbanas.

A pesar de lo anterior, la política, estrategias e instrumentos normativos para detener la expansión urbana sobre los cerros de la ciudad y garantizar la conservación de la zona de reserva, han tenido un alcance limitado debido a las situaciones de hecho y a la presencia de las actividades anteriormente descritas, ya que comprometen directamente la existencia de la zona de reserva.

Una problemática compleja que se genera por la urbanización sobre los cerros, tiene que ver con los sobrecostos a la administración producto de proveer los servicios de acueducto y alcantarillado en zonas de pendientes. Se requiere de tanques y estaciones para equilibrar la presión en acueducto y por las pendientes es necesario adelantar obras complejas de alcantarillado, que se pierden por la colmatación con lodos y partículas sueltas, por lo que es necesario grandes inversiones para mantenimiento o reconstrucción. La contaminación ambiental derivada de las actividades humanas en la zona de la reserva, genera problemas de estabilidad a los mismos asentamientos.

La calidad de vida se ve fuertemente afectada por las difíciles condiciones de accesibilidad, lo que afecta la movilidad y los costos de la misma. Esta situación particular de aislamiento, promueve situaciones de marginalidad e inseguridad, que se suman a otras condiciones de vulnerabilidad por los fenómenos naturales como la remoción en masa y los incendios forestales, entre otros riesgos a la población.

Finalmente, la dicotomía entre el problema de la expansión de las ciudades y la conservación del medio ambiente que las rodea, exige a los actores pensar en una forma diferente de planear las ciudades y abordar los temas que rodean la expansión urbana sobre zonas de ladera, temas que pueden comprometer la seguridad física y la sostenibilidad misma de la ciudad, sobre la destrucción del medio ambiente en el que se sustenta.

## **2. SEGUIMIENTO Y ANÁLISIS A LA POLÍTICA SOBRE LOS CERROS ORIENTALES**

En este capítulo se presenta la síntesis del seguimiento y análisis a la política, los instrumentos de planeación y normativos que han sido aplicados en la zona de la reserva forestal para determinar cuál ha sido su evolución y su aplicación con el fin de establecer un contexto de la situación actual de la investigación.

### **2.1. POLÍTICA PÚBLICA EN LOS CERROS ORIENTALES**

Para esta investigación se retoma el concepto de política pública del profesor Raúl Velázquez como uno de los enfoques auxiliares de la investigación:

La Política Pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por las autoridades públicas con la participación eventual de particulares y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener<sup>2</sup>.

En este sentido para definir cuál ha sido la política pública aplicada sobre la zona de reserva forestal es necesario determinar algunos de los actores estratégicos (ver Anexo 1) en la dinámica de ocupación y las reglas de interacción social entre estos actores buscando generar mayor visibilidad a aquellas respuestas que den solución a la problemática causada. Para esto se identifica el objetivo de la política pública en cada caso, los actores que intervienen en esta y los instrumentos utilizados durante todo el proceso de construcción, al igual que el contexto en el que se encuentra inmersa (ver Anexo 2).

A continuación se presenta un breve análisis del contexto de la política pública aplicada sobre la zona de Reserva Forestal.

La política pública aplicada a los Cerros Orientales más allá de tener en cuenta instrumentos de concertación para su ejecución ha sido restringida a la utilización del instrumento normativo (ver Anexo 3) como la principal herramienta de

---

<sup>2</sup> Ver VELASQUEZ, Raúl. 2009. *Hacia una nueva definición del concepto de "Política Pública"*. Revista Desafíos. Año 2009, No. 20. Enero – junio. Universidad del Rosario. Bogotá.

la política pública dejando de lado la concertación interinstitucional y social sobre el territorio construido. Lo anterior recae en que el objetivo de protección de la zona de Reserva Forestal no se haya cumplido, ya que al dejar de lado la participación de diversos actores públicos y privados en el proceso de concertación (con excepción de algunos casos “pactos de borde”) y la determinación de las entidades institucionales por proteger sus intereses sobre la reserva se refleja en la expansión del borde urbano y en las sustracciones de suelo rural hechas en diferentes periodos de tiempo.

Si bien es cierto que a cada política pública conciernen diversos actores según el ordenamiento jurídico, para el caso de los Cerros Orientales observamos una superposición de competencias que llevan a la generación de nuevas alinderaciones y sustracciones que atentan contra el fin último de la política, al mismo tiempo que afectan directamente la estructura ecológica principal sobre la que se sustenta la ciudad. Es por esto que la política pública de conservación debe dirigirse a consolidar el borde urbano a través del consenso interinstitucional y con aquellos actores privados que tengan intereses propios en el área, producto de los derechos adquiridos sobre esta zona. De cualquier forma la participación institucional y de los privados debe dirigirse a conservar la Zona de Reserva Forestal y consolidar el borde Urbano existente.

Es evidente que el MAVDT, la CAR y el Distrito, como las entidades encargadas de formar política pública, deberán valerse de aspectos técnicos que le permitan enfrentar acciones que pueden ser definidas como problemáticas, derivadas de intereses privados que involucra el juego político, con el fin de establecer escenarios futuros indeseados, generando un control sobre los procesos derivados de los diversos usos y de la ocupación de la zona de la Reserva. De esta manera la política podrá evitar el crecimiento del borde urbano. Seguidamente es importante destacar que para el autor, la política pública es exitosa:

Cuando logre producir los resultados previstos por sus autores contribuyendo a la reducción del problema o de su prevención; sin embargo esto no siempre ocurre pudiendo fracasar total o parcialmente, incluso agravando la situación considerablemente.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ver VELASQUEZ, Raúl. 2009. *Hacia una nueva definición del concepto de “Política Pública”*. Revista Desafíos. Año 2009, No. 20. Enero – junio. Universidad del Rosario. Bogotá. P.167

Situación que se ha visto sobre la zona de la Reserva por la falta de control, consolidación y seguimiento a la política pública por parte de las entidades competentes e incluso de la misma comunidad que se encuentra afectada por la problemática. A continuación se presenta un breve análisis del contexto de la política pública aplicada sobre la zona de Reserva Forestal.

**Tabla 1. Contexto de la Política Pública**

<b>OBJETIVO</b>	<b>CONSERVAR LA ZONA DE RESERVA FORESTAL Y CONSOLIDAR EL BORDE URBANO EXISTENTE.</b>
Sistema Político	Democracia representativa
Ordenamiento Jurídico	Constitución, Ley 99 de 1993, Ley 388, Acuerdo 119 de 2004, Acuerdo 190 de 2004, Decreto 469 de 2003, Decreto 215 de 2005.
Autoridades Competentes	MAVDT, CAR, DISTRITO
Instrumentos Utilizados	Instrumentos de Planeamiento, Financiación y de gestión del suelo, Concertación y Coordinación e Instrumentos Operativos

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación Diagnóstica con base en la información suministrada por el artículo *Hacia una nueva definición del concepto de “Política Pública”*.

Como conclusión podemos referirnos a que la política pública aplicada sobre los cerros según las tipologías de políticas públicas dadas por Raúl Velásquez aplicaría a la noción de “inacabada, ya que ha fracasado en el cumplimiento de sus objetivos (...)”<sup>4</sup>, que en el caso de la zona de Reserva Forestal obedece a deficiencias generadas durante el proceso de formulación e implementación por los vacíos jurídicos que se presentaron.

Se debe hacer énfasis en la importancia de los actores<sup>5</sup> en la consolidación de una política pública clara que cumpla con el objetivo de consolidar un borde urbano definitivo, evitando el deterioro de la reserva. Finalmente se califica a la política pública aplicada como difusa ya que “no se presenta de manera evidente requiriendo un gran esfuerzo para definir las y establecer relaciones entre sus componentes”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ver VELASQUEZ, Raúl. 2009. *Hacia una nueva definición del concepto de “Política Pública”*. Revista Desafíos. Año 2009, No. 20. Enero – junio. Universidad del Rosario. Bogotá. P. 182

<sup>5</sup> El Anexo 1 de este documento determina los actores que participarían en la consolidación de esta política pública

<sup>6</sup> Ver VELASQUEZ, Raúl. 2009. *Hacia una nueva definición del concepto de “Política Pública”*. Revista Desafíos. Año 2009, No. 20. Enero – junio. Universidad del Rosario. Bogotá. P. 183

## **2.2. EVOLUCIÓN DE LA REGULACION DE LOS USOS URBANOS EN LOS CERROS ORIENTALES**

En búsqueda de la preservación de los Cerros Orientales de Bogotá las administraciones Nacional, Regional y Distrital, han formulado algunas regulaciones jurídicas para la protección de la zona de reserva forestal. Desde 1977 la formulación de la política pública para los cerros buscó restringir los usos que pueden tener lugar en la reserva. A partir de entonces la política distrital ha incorporado en planes, proyectos y normas, a los cerros Orientales de Bogotá.

En orden cronológico, podemos referirnos a: el Acuerdo 030 de 1976<sup>7</sup>, el cual declara como reservas forestales a los Cerros Orientales y de la cuenca alta del río Bogotá. En 1977 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural emite la Resolución 76 de 1977 en donde se aprueba el Acuerdo 030 de 1976.<sup>8</sup> Acuerdo que establece al uso forestal como el único permitido en las zonas de reserva forestal (ver Tabla 2).

El Acuerdo 7 de 1979<sup>9</sup>, establece la existencia de una zona de reserva ambiental, y dentro de ésta contempla a: los Cerros Orientales de Suba Norte y Sur, el Cerro de la Conejera, Juan Rey y las Guacamayas como zonas de reserva ambiental. A su vez el Acuerdo establece como uso permitido en esta zona el uso forestal y restringe el uso de vivienda en proporción de una por cada tres hectáreas, institucional y de recreación pasiva.

En 1987 se adopta el Plan de manejo para los Cerros Orientales, mediante el Acuerdo 59<sup>10</sup> de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos

---

<sup>7</sup> Ver Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Inderena. “Acuerdo 0030 de 1976 Aprobado por la Resolución Nacional 076 de 1977. Por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones. Bogotá 1976.

<sup>8</sup> Ver Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Resolución “0076 de 1977”. Por la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente INDERENA. Bogotá 1977.

<sup>9</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá “Acuerdo 7 de 1979”. Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá. Bogotá 1979.

<sup>10</sup> Derogado por el Acuerdo 38 de 1990 de la CAR

**Tabla 2 .Cronología jurídica de Los Cerros de Bogotá**

1972	1974	1976	1977	1978	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1992	1993	1996	1997	1998	2000	2001	2004	2005	2006	2007
PI-DU-ZO B	Decr. Ley 2811	Decr 877	Decr 622	Decr 1715	Acdo. 53 CAR	Res. 2337 CAR	Acdo. 01 Distrito	Acdo. 59 CAR	Decr 484 Distrito	Ley 9	Acdo. 38 CAR	Decr 320 Distrital	Ley 99	Decr 1791	Ley 388	Decr 1504	Consult. C. Edo.	Conv. 12 DAMA CAR MAVDT	Fallo 327 Trib Adm. C/marca	Res. 463 MAVDT	Decr 122 Distrito	Decr 124 Distrito
		Acdo. 30 Inderena	Res. 76 Min. Agricul.								Acdo. 6 Distrital		Res. 2413 CAR	Acdo. 31 Distrital	Acdo. 02 Distrital	Acdo. 16 CAR	Decr 619 Distrital	Conv. 13 DAMA-CAR	Decr 190 Distrital	Fallo 945 Trib. Amd. C/marca	Res. 1141 CAR	
		Decr Ley 133									Acdo. 17 CAR			Acdo. 19 Distrital		Pacto de bordes		Proyecto POMCO		Res. 1582 MAVDT	Fallo trib. Adm. C/marca	
											Acdo. 18 CAR									Res. 1043 DAMA	Concepto 36 y 37 Sec. Gen.	
																				Concepto 29926 Sec. Gen.	Fallo 2535 Consejo de Estado	

Fuente: Tomada de Bohórquez Alfonso, Ivonne Alexandra. La política pública para los cerros orientales de Bogotá: Una revisión en perspectiva y comentada Territorios, Núm. 18-19, enero-diciembre, 2008, pp. 229-242 Universidad de los Andes Colombia

Bogotá, Ubaté y Suárez.<sup>11</sup> Este plan establecía la posibilidad de construcción de vivienda de baja densidad en la zona baja de los Cerros Orientales, de esta manera se crea una franja suburbana de transición en los Cerros Orientales, que iba hasta los 2800 metros en el Norte y hasta los 3000 metros en el Sur. En esta franja se podían hacer dos cosas: legalización de desarrollos existentes e incorporación de predios con proyectos de desarrollo. A su vez, este Acuerdo establecía unas normas de manejo ambiental y paisajístico para la conservación de la zona de reserva forestal.

En 1987 se aprueba el Acuerdo 59 de la Corporación Autónoma Regional<sup>12</sup>, el cual es un plan integral de estructuración y manejo de los Cerros Orientales, elaborado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y concertado con la Corporación.

En 1990 se emite el Acuerdo 30, en el cual se deroga el Acuerdo 59 de 1987 y se ratifica el uso exclusivamente forestal de la reserva. En 1990 se establece el Acuerdo 6 de la Administración Distrital<sup>13</sup>, que permite las legalizaciones de desarrollos informales en el área suburbana con tratamiento especial, considerado a esta zona como un suelo de transición de lo urbano a lo rural y a su vez permite incorporaciones para desarrollar vivienda en baja densidad. Asimismo, este acuerdo tenía como objetivo fundamental la preservación del sistema orográfico presente sobre los Cerros Orientales ya que su conservación es esencial dentro de la sostenibilidad de la estructura ecológica principal.

Posteriormente la CAR, basándose en que el Acuerdo 59 de 1987 abarcaba un sector no comprendido por la resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura y que además este Acuerdo permitía el desarrollo de actividades diferentes al uso exclusivamente forestal en la zona de los Cerros Orientales, en contradicción con el

---

<sup>11</sup> Ver Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez. “Acuerdo N° 59 de 1987, por el cual se expide la Reglamentación de los Cerros Orientales de Bogotá”. 1987. p 34.

<sup>12</sup> Ver DAPD; CAR. “Acuerdo 59 de 1987” concertación entre DAPD y Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez. Bogotá, 1987.

<sup>13</sup> Ver Alcaldía mayor de Bogotá. “Acuerdo 6 de 1990”. Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones. Derogado por el decreto distrital 619 de 2000.

Decreto 877 de la Nación, ratificó la Resolución 76 de 1977 como norma en los Cerros Orientales, interpretando el uso de la reserva como exclusivamente forestal.<sup>14</sup>

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital formuló en 1992 el “Plan de ordenamiento físico del borde oriental, suroriental y suroccidental y las zonas de preservación del Cerro de Suba norte y sur y del Cerro de la Conejera y, sus sistemas orográfico e hídrico” con el Decreto 320 de 1992<sup>15</sup>.

Por otra parte, con la expedición de la Ley 99 de 1993<sup>16</sup> se faculta al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial para reservar, alinderar las reservas forestales nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para administrar este ecosistema. En 1999 el DAPD formula el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales<sup>17</sup>, el cual pretende armonizar los distintos intereses particulares presentes en este territorio con la prioridad de conservación, en consecuencia con la tradición normativa que expresa esto como interés general y reconoce los valores singulares de los Cerros Orientales.

La expedición del POT de Bogotá en 2000<sup>18</sup> tomó como referencia una actualización del Plan de Ordenamiento de los Cerros Orientales, para determinar políticas especiales de protección y manejo, así como las directrices que permitieran afinar la normativa a nivel de las diferentes UPZ. Algunas competencias seguían en conflicto por superposición. Finalmente, la Administración Distrital firmó un convenio con la Corporación Autónoma Regional y el Ministerio de Medio Ambiente para la formulación de un nuevo Plan Ordenamiento y Manejo

---

<sup>14</sup>Comparar Página [www.ecosimbiosis.org-ecosimbiosis.org](http://www.ecosimbiosis.org-ecosimbiosis.org). “Política distrital para los Cerros Orientales de Bogotá D.C”. Documento electrónico.

<sup>15</sup> Ver Alcaldía mayor de Bogotá “Decreto 320 de 1992.” Por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del Borde Oriental, suroriental, suroccidental y las zonas de Preservación del Cerro de Suba Norte y Sur, del Cerro de la Conejera, los Sistemas Orográfico e Hídrico de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.; se establecen las normas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman los sistemas y se dictan otras disposiciones. Bogotá 1992.

<sup>16</sup> Ver Ministerio de Medio Ambiente “Ley 99 de 1993”. Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones. Título VI. Bogotá 1993.

<sup>17</sup> Ver DADP, “Plan de Ordenamiento y Manejo de Los Cerros Orientales”.

<sup>18</sup> El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá es reglamentado por el Decreto 619 de 2000.

de los Cerros Orientales, sin embargo, el POT incluye dentro del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital, la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, como área protegida de orden nacional.

El POT dentro de su proceso de concertación reconoce la existencia de desarrollos formales e informales dentro de la zona de la reserva lo que lleva a la búsqueda de una política distrital más clara y unificada para la protección, que vincule las competencias de los diversos actores involucrados dentro del proceso. Un ejemplo de lo anterior es el artículo 389 de del Decreto 619 de 2000.

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 Corporación Autónoma Regional (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 Plan.<sup>19</sup>

El Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales -POMCO- es elaborado por el Departamento Administrativo de Medio Ambiente y la CAR, en cumplimiento del Artículo 389 del POT<sup>20</sup>, en esta concertación se hizo evidente integrar la unidad de los Cerros Orientales a la estructura ecológica regional abarcando la cuenca del río Teusacá a los Cerros Orientales de Chía (Convenio 12 de 2001 entre autoridad ambiental distrital, regional y nacional) con el fin de establecer estrategias de acción conjuntas y las políticas de manejo ambiental del área, en el convenio se acordó formular el plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá en cumplimiento del artículo 389 del POT.

El POMCO ha sido trabajado por autoridades del orden distrital como el DAMA obteniendo como resultado un diagnóstico de la situación de los Cerros Orientales; sin embargo, la comisión conjunta para la revisión del POMCO hace una revisión de este, buscando crear una nueva propuesta orientada a redelimitar la reserva forestal protectora; es de importancia destacar que han sido varios los intentos de las autoridades ambientales regionales y distritales por concertar el POMCO, intentos que se presentarán a continuación en el subtítulo 2.2 llamado “Los Planes de

---

<sup>19</sup>Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 619 de 2000”. Artículo 389

<sup>20</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 619 de 2000”. Artículo 389

Ordenamiento de los Cerros Orientales” sin mayores efectos ya que se encuentran discusiones entre los diversos usos y zonas en la reserva forestal.

Hacia el 2004, la CAR finalmente manifiesta estar en desacuerdo con la propuesta existente del POMCO, y se define que ella como administradora de los Cerros Orientales es quién debe asumir la formulación del POMCO, y en esta argumentación decide dar por terminado el convenio 012 de 2001.

En el año 2006 la CAR formula el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá<sup>21</sup>, el cual se encuentra actualmente en reestructuración y será descrito posteriormente.

En contraposición a los intentos por proteger el uso forestal de la reserva se debe hacer claridad en que existieron intereses contrapuestos dentro de la administración. Como ejemplo de esta situación en el año de 1986 el Concejo expide el acuerdo No. 001 por el cual se ordena la legalización de un conjunto de 27 desarrollos localizados en el borde oriental de la ciudad dentro de la zona de reserva forestal.

En 1996 y 1997 los Acuerdos distritales 31 y 02 respectivamente establecieron las normas urbanísticas y de protección ambiental para el borde nororiental (Acuerdo 31) y suroriental de la ciudad (Acuerdo 02). Basados en estos acuerdos, y el Acuerdo 6 de 1990, se expidieron 21 decretos de incorporación de desarrollos al suelo urbano.

En 2005 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de la resolución 463 de 2005 sustrae 14.70 hectáreas, es decir el 6.9% que conforman la totalidad de los Cerros Orientales (973 HAS), el área sustraída se localiza contra el área urbana de la ciudad y es referida a la que presenta un mayor grado de intervención; entre estas, predios con actos administrativos de incorporación, asentamientos de origen informal legalizados y en trámite de legalización, áreas de explotación de canteras, áreas institucionales y dotacionales, desarrollos formales y lotes y predios sin ocupar o sin actos administrativos de asignación de norma. A pesar de lo anterior esta resolución fue derogada por una

---

<sup>21</sup> Ver CAR. “Resolución 1143 de 2006”.

acción popular interpuesta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cuanto la Resolución del MAVDT, excluye una parte de la reserva, por lo cual sus efectos jurídicos de están suspendidos.

Lo anterior debido a que según el Concepto 3 de 2004 de la CAR:

En este sentido no es claro el fundamento legal, en virtud del cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial crea el Área de Manejo Especial de Cerros Orientales y establece determinantes ambientales y/o usos permitidos en las áreas sustraídas y que corresponderán a las áreas de manejo especial definidas como distritos de manejo integrado, de suelos y áreas de recreación. La competencia para declararlos es de las Corporaciones Autónomas Regionales.<sup>22</sup>

Se debe aclarar que los Cerros Orientales son una Reserva Forestal de orden Nacional, por lo que existe un limbo jurídico respecto a este tema de distribución de competencias.

A pesar de los intentos hechos por la administración nacional, regional y distrital sobre el tema, se observa que no existe una política pública clara a largo plazo que defienda la condición de Reserva Forestal de los Cerros Orientales. Además, se advierte la confusión en términos de competencias e intereses entre las diversas entidades; confusión que se refleja en las incorporaciones hechas por diversas instituciones de suelo rural a suelo urbano. En contraposición a lo anterior cabe destacar algunos esfuerzos hechos por las entidades para reglamentar el uso del suelo en la zona de la Reserva, entre estos los Planes de Ordenamiento de los Cerros Orientales.

### **2.3. LOS PLANES DE ORDENAMIENTO DE LOS CERROS ORIENTALES**

Los planes de ordenamiento de los Cerros Orientales, como instrumentos de planeamiento, buscaron establecer las directrices de intervención, para llevar a cabo proyectos estratégicos y regular los usos que se dan en la zona de reserva forestal, atendiendo a los procesos de deterioro que sobre esta zona vienen generando diversos procesos de urbanización, extracción de recursos naturales, mineros, entre otros.

---

<sup>22</sup> Comparar Corporación Autónoma de Cundinamarca. “Concepto 3 de 2004. Cerros Orientales de Bogotá POMCO” Bogotá, 2004.

Un sustento normativo a los planes de ordenamiento físico de los cerros contempla lo expuesto en la resolución 0076 de 1977, la cual establece como área de reserva forestal las áreas que se encuentran por encima de la cota de 2650 metros<sup>23</sup>. A continuación se presentan algunos de los planes de ordenamiento de los cerros que se han formulado y que han intentado mejorar el ordenamiento físico territorial y el control de las actividades que se adelantan en esta zona y asimismo propendiendo por la recuperación y protección del sistema orográfico como unidad ambiental, la preservación de la biodiversidad y la protección de las zonas de bosque, entre otros.

**2.3.1. Plan de ordenamiento físico del borde oriental, suroriental y suroccidental y las zonas de preservación del Cerro de Suba Norte y Sur y del Cerro de la Conejera y, sus sistemas orográfico e hídrico -Decreto 320 de 1992-.** El objetivo principal<sup>24</sup> del plan es la recuperación y protección del sistema orográfico como unidad ambiental, la preservación de la biodiversidad y la protección de las zonas de bosque. También se busca la recuperación y mejoramiento ambiental, la integración, jerarquización, conexión y continuidad de los espacios verdes y el control a la expansión urbana.

Dentro de los objetivos específicos del plan se busca la creación de una barrera ambiental que garantice la relación física, visual y de accesibilidad entre la Ciudad y los Cerros, a través del manejo del espacio verde público y privado. En este sentido se busca minimizar los impactos negativos sobre el ecosistema, mediante la recuperación de áreas deterioradas. Para la consecución de éstos objetivos se establecen tres estrategias (ver Tabla 3).

---

<sup>23</sup> Comparar Resolución 0076 de 1977, Artículo 2.

<sup>24</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 320 de 1992. Título I

**Tabla 3. Estrategias Plan de ordenamiento físico del borde oriental, suroriental y suroccidental y las zonas de preservación del Cerro de Suba Norte y Sur y del Cerro de la Conejera y, sus sistemas orográfico e hídrico.**

ESTRATEGIAS	OBJETIVOS
<p>Limitar o prohibir el desarrollo de cualquier construcción en el área Suburbana de Preservación de los Cerros Orientales sobre la cota 2.800 metros y, de la cota 3.100 metros al sur del río San Cristóbal.</p>	<p>-Esta estrategia conduce a la preservación del sistema, mediante la creación de una barrera al desarrollo de usos urbanos. -Con el fin de preservar las zonas de reserva forestal, se propone un sistema de canje y bonificaciones para el desarrollo de las áreas suburbanas de preservación del sistema orográfico y de las áreas suburbanas de transición, con el área rural.</p>
<p>Permitir el desarrollo puntual y restringido en usos urbanos en las áreas sin limitaciones técnicas, con posibilidad de autoprestación de servicios públicos y total conservación de los elementos ambientales.</p>	<p>-A través de este tipo de desarrollo se obtienen las cesiones gratuitas de terrenos al Distrito a que hace referencia la estrategia anterior, y que en el futuro inmediato conformarán la barrera al desarrollo urbano. -Esta estrategia está dirigida al norte y centro del Área Suburbana de Preservación de los Cerros Orientales y al Área Suburbana de Transición.</p>
<p>Incentivar, a través de la bonificación y de los programas de habilitación, el desarrollo de predios en áreas degradadas por la ubicación de la industria extractiva y/o en las áreas con programas de habilitación deterioradas ambientalmente y que se encuentran en zonas con algún grado de amenaza geotécnica, que requieren proyectos de recuperación ambiental y morfológica, razón por la cual es necesario permitir en los predios no desarrollados densidades mayores a las propuestas para el desarrollo puntual tal como lo establece el Artículo 486 numerales 5 y 6 del Acuerdo 6 de 1990.</p>	<p>-Busca que las inversiones para la realización de los proyectos y obras necesarios para la recuperación ambiental y morfológica en los programas de habilitación, sean asumidas por los particulares, la Administración Distrital o conjuntamente.</p>

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación Diagnóstica con base en la información tomada del Decreto 320 de 1992.

Los usos que se dan dentro del plan en forma general se dan por categorías de manejo (ver Tabla 4).<sup>25</sup>

Este Plan no produjo mayor impacto dentro del manejo de la reserva ya que las cotas no se encontraban definidas, y en cambio se permitían usos varios sobre la zona del área suburbana de la reserva permitiendo las sustracciones que se darán posteriormente.

<sup>25</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 320 de 1992. Título I

**Tabla 4. Usos Plan de ordenamiento físico del borde oriental, suroriental y suroccidental y las zonas de preservación del Cerro de Suba Norte y Sur y del Cerro de la Conejera y, sus sistemas orográfico e hídrico.**

<b>CATEGORÍAS DE MANEJO</b>	<b>USOS PRINCIPALES</b>	<b>USOS COMPATIBLES</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Reserva Forestal y Ecológica	Forestal Recreación Pasivo	Vivienda, Institucional, Recreativo, Activo	Establece los límites de la reserva de acuerdo con la Resolución 0076 de 1977. Sin embargo, no se alindera, en este sentido el control y regulación del uso del suelo es difícil para las autoridades.
Suburbana de Preservación ambiental e Incorporación con usos urbano	Forestal Recreación Pasivo	Vivienda, Institucional, Recreativo, Activo	Define algunos predios que se pueden incorpora al suelo urbano, generando una mala lectura de lo permitido y lo no permitido.
Programas de Rehabilitación	Forestal Recreativo	Vivienda, Institucional, Recreativo, Activo	Se definen obras estratégicas de mitigación de riesgo y/o rehabilitación. Estas obras permiten que los desarrollos informales se queden y se expandan.
Áreas suburbanas a lo largo de los corredores viales de acceso.	Forestal Recreativo	Vivienda, Institucional, Recreativo, Activo Comercial	Maneja Corredores viales suburbanos, con reglamentación específica, como la vía a la Calera, salida a Choachí, salida al llano y la Cra 7ª al norte

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación Diagnóstica con base en la información tomada del Decreto 320 de 1992. Título I

**2.3.2. El Plan De Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales-POMCO 2004.** El POMCO, como el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales en cumplimiento del Artículo 389 del POT, es uno de los principales intentos por parte de la Administración Distrital para superar los problemas vinculados a la zona de reserva.

El objetivo general el POMCO<sup>26</sup> busca conservar los Cerros Orientales y en este sentido los ecosistemas que en ellos habitan. Se busca amortizar el componente ecológico de la ciudad, creando la noción de sustentabilidad ecológica dentro de la zona de reserva forestal. De esta manera el POMCO busca: consolidar la estructura ecológica principal, proteger y recuperar las rondas de ríos, mitigar la remoción en masa, crear apropiación social por parte de las comunidades residentes en la zona y

<sup>26</sup> Comparar Departamento Administrativo de Planeación Distrital-Subdirección De Gestión Urbanística. “Plan De Ordenamiento Zonal Borde Oriental. Tramo Sur. Documento Técnico De Soporte.” Bogotá, Marzo de 2004. P 24.

de toda la ciudadanía, controlar la ocupación ilegal y hacer un uso sostenible de las zonas de ladera, definir, consolidar y estabilizar el borde oriental, armonizando las relaciones entre los usos y el ecosistema, ordenar la competencia de las entidades públicas en lo referente al tema de la reserva forestal y vincular a las comunidades con la conservación de los Cerros Orientales.

El Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales adelanta las siguientes como políticas<sup>27</sup> para la preservación y conservación de los Cerros: la restauración del bosque nativo y la preservación de las zonas de páramo, la conservación sostenible y sustentable de las zona de reserva forestal, la promoción de la recreación pasiva sobre la zona de cerros, la planeación y control del ordenamiento, la consolidación de usos de ocupación sostenibles para esta zona y la consolidación de un borde físico que evite el crecimiento desmedido de la ciudad sobre la reserva. Como política de conservación se busca la vinculación de la comunidad en procesos de conservación del área de la reserva, en función de estas políticas el POMCO plantea ciertos tratamientos en respuesta a la necesidad vinculada a la protección de la reserva forestal (ver Tabla 5).<sup>28</sup> El POMCO de 2004 no tuvo efectos jurídicos según la argumentación de la CAR en el concepto 4 de 2004, ya que:

De Acuerdo con el artículo 66 de la Ley 99 de 1.993 los municipios, distritos o, áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000), y por ende el distrito capital a través del DAMA ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, y únicamente en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano de la ciudad de Bogotá.<sup>29</sup>

De otra parte, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 99 de 1993 la CAR tiene jurisdicción sobre todo el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el territorio del departamento de Cundinamarca y algunos municipios de Boyacá. De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta que la reserva forestal de Cerros Orientales se encuentra en el área rural de Bogotá y no dentro del perímetro Distrital, es claro que

---

<sup>27</sup> Comparar Departamento Administrativo de Planeación Distrital-Subdirección De Gestión Urbanística. “Plan De Ordenamiento Zonal Borde Oriental. Tramo Sur. Documento Técnico De Soporte.” Bogotá, Marzo de 2004. P 26.

<sup>28</sup> Comparar Departamento Administrativo de Planeación Distrital-Subdirección De Gestión Urbanística. “Plan De Ordenamiento Zonal Borde Oriental. Tramo Sur. Documento Técnico De Soporte.” Bogotá, Marzo de 2004. P 30.

<sup>29</sup> Comparar Corporación Autónoma de Cundinamarca. “Concepto 4 de 2004. POMCO” Bogotá, 2004.

**Tabla 5. Análisis de los tratamientos propuestos en el POMCO**

TRATAMIENTOS PROPUESTOS POMCO		OBSERVACIONES
Preservación	Zona de Preservación: remanentes de ecosistemas alto andinos mejor conservados, deben convertirse en dominio público, para su preservación y como fuente de potencial biótico, bajo el principio de precaución.	Esta nueva clasificación reconoce la importancia de la existencia y conservación de los ecosistemas, convirtiéndolos en un patrimonio público.
Restauración	Zona de rehabilitación ecológica: para la preservación de bosques alto andinos, extensión del dominio público	La zona de restauración ambiental busca recuperar los ecosistemas que se encuentran deteriorados, generando un alto grado de importancia a la flora y fauna nativa y a su protección.
	Zona de recuperación ambiental: restablecer la cobertura vegetal nativa y conectividad ecológica en zonas con potencial de restauración bajo.	
	Zona de recuperación paisajística: restablecer la cobertura forestal nativa como elemento predominante del paisaje), frente a vías principales y borde urbano	
	Zonas con restricciones geotécnicas: en zonas afectadas por minería o procesos naturales de remoción en masa, manejo por particulares.	
Adecuación	Zona de ocupación pública prioritaria: en áreas no construidas en frentes de alta presión, para la generación de franjas con zonas verdes, espacio público construido y equipamientos frente a vías principales o perímetro urbano para sellar el borde.	<p>-La zona de adecuación del POMCO es ingenua en la medida en que no existe una alinderación de la reserva que permita a través de la generación de un espacio público visible delimitar el crecimiento de la ciudad.</p> <p>-La formalización espacial de asentamientos de vivienda del borde urbano lleva a las incorporaciones y a la expansión de la mancha urbana, al igual que al deterioro de los ecosistemas afectados por actividades humanas.</p> <p>-La falta de claridad en la definición del borde urbano lleva a una confusión de la ubicación de la zona del corredor ecológico de borde, así como a la dificultad en su construcción.</p>
	Zona de consolidación del borde Urbano: contención y formalización espacial y legal de los asentamientos de vivienda, ubicados en el borde urbano o vías principales (comercio), así como áreas requeridas para su contención y dotación. Son zonas sin vegetación nativa continua o fragmentada con asentamientos densos o frentes de mayor presión de ocupación vivienda.	
	Zona de corredor ecológico de borde: de uso exclusivamente público para la conformación de una franja continua de espacio público y barreras forestales en torno a los asentamientos o áreas de alta presión de ocupación, para marcar y contener el borde. Contiene espacios para equipamientos de escala vecinal para dotación de la zona.	
Protección	Zona de ocupación protección del patrimonio histórico: santuario de Monserrate y Guadalupe y entorno.	La zona de protección del POMCO es confusa en cuanto busca proteger equipamientos urbanos, y no la conservación, que en torno a estas actividades pueda generar deterioro en la reserva.
	Zona de protección de la infraestructura de defensa y seguridad: zonas militares y Policiales.	

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación Diagnóstica con base en la información tomada Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

**Tabla 6. Análisis de las Estrategias propuestas en el POMCO**

<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>OBJETIVOS</b>
Delimitar y consolidar un borde físico natural, como corredor ambiental de borde urbano (al interior del perímetro).	Ayudar a controlar la expansión urbana sobre la reserva forestal protectora, permitiendo adelantar las intervenciones necesarias en las zonas clasificadas por el POMCO como de preservación, restauración, renovación o adecuación.
Consolidar el sistema de corredores ecológicos.	Incluir los corredores ecológicos de ronda con las rondas hidráulicas y ZMPA de los ríos y quebradas generalmente perpendiculares al corredor ambiental de borde y los corredores ecológicos viales, que permitan el acceso y uso público de las zonas de la Estructura Ecológica principal y la accesibilidad controlada hacia la Reserva Forestal Protectora
Integrar los elementos de la estructura ecológica principal.	Favorecer la conexión Cerros Orientales – Rio Bogotá
Definir e integrar dentro del sistema de reparto de cargas y beneficios establecido para los planes parciales y suelos de protección.	Adelantar las intervenciones correspondientes.
Definir las condiciones urbanas y ambientales para la recuperación de las zonas de alto riesgo no mitigable.	Destinar éstas zonas a recreación pasiva y a espacio público.
Vincular las zonas objeto de los planes de recuperación morfológica de canteras y chircales a los Planes Parciales de la zona	Viabilizar su formulación y ejecución, con miras al posterior aprovechamiento de estos suelos para usos urbanos.
Institucionalizar los Pactos de Borde	Establecerlos como el instrumento de relación entre las comunidades asentadas y las instituciones, con el medio ambiente y la estructura ecológica principal.
Asegurar la provisión de espacios para la preservación y restauración de la biodiversidad	Conservar las especies nativas de Flora y Fauna.
Contribuir a sostener y conducir los procesos ecológicos esenciales.	Garantizar el mantenimiento de los ecosistemas, la conectividad ecológica y la disponibilidad de servicios ambientales en todo el territorio.
Garantizar la función estructurante del espacio público dentro del ordenamiento urbano.	Generar características asignadas por el modelo a los diferentes sectores de la ciudad.
Consolidar una red de parques y espacios verdes en toda el área del Plan Zonal.	Aumentar el espacio público.
Equilibrar las zonas ocupadas de origen ilegal presentes en el área del Plan en relación a espacios recreativos	Articulación del espacio público con los espacios producidos.
Garantizar la existencia y debida funcionalidad de la red de andenes y espacios peatonales.	Desarrollar los diversos planes parciales.
Garantizar que los planes parciales produzcan suelos suficientes para ubicar espacios verdes de escala zonal.	Generar espacios verdes a Escala Zonal.

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación Diagnóstica con base en la información tomada Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

le corresponde su administración integralmente a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR.

Adicionalmente para la CAR resultaba exageradamente oneroso crear nuevas categorías de manejo ambiental dentro del Cerros Orientales, en reemplazo de la actual área de reserva forestal nacional creada por la Resolución 76 de 1977. Lo anterior por cuanto este proceso implicaría asumir nuevos procesos de delimitación, alinderación, declaratoria, afectación de predios y formulación de los respectivos planes manejo para declarar las categorías de distrito de manejo integrado, el distrito de conservación de suelos y el área de recreación, así como realizar su registro respectivo.

Por lo tanto, la CAR, de Acuerdo con lo previsto en el artículo 31 numeral 16 de la Ley 99 de 1993:

En ejercicio de su función de administradora de las reservas forestales nacionales y específicamente de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, está en la capacidad de administrar y manejar la actual categoría y límites del área de reserva; una vez se determine el límite oficial de la misma y/o se efectúe la redelimitación del área respectiva por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, procederá en ejercicio de sus funciones a adoptar el Plan de Manejo Ambiental de la zona de reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá.<sup>30</sup>

**2.3.3. El Plan De Manejo Ambiental de la Corporación Autónoma Regional-CAR 2006.** El plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá adelantado por la CAR tiene como objetivo general estructurar los determinantes ambientales para la protección de la reserva. A su vez consta de los siguientes aspectos<sup>31</sup>: 1. Diagnóstico Físico Biótico de la Reserva Forestal, 2. Diagnóstico Socioeconómico y Cultural de la Reserva Forestal, 3. Diagnóstico Jurídico de la Reserva Forestal, 4. Zonificación de la reserva forestal, 5. Plan de Acción, 6. Medidas de Manejo, 7. Plan financiero, 8. Plan de Seguimiento y Monitoreo.

---

<sup>30</sup>Ver Ministerio de Medio Ambiente “Ley 99 de 1993”. Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones. Título VI. Bogotá 1993.31.

<sup>31</sup> Comparar CAR Resolución 1141 de 2006 Artículo 24.

Dentro de los aspectos más importantes adelantados por el PMA de la CAR podemos referirnos a la prohibición en términos de construcción de viviendas o a la ampliación de las existentes y al desarrollo de actividades mineras o industriales que impliquen en forma definitiva el cambio en el uso del suelo. De esta manera se establece en el PMA la siguiente zonificación en el área de la reserva (ver Tabla 7).<sup>32</sup>

**Tabla 7. Zonificación y tratamientos ambientales.**

ZONIFICACIÓN AMBIENTALES	Y TRATAMIENTOS	OBSERVACIONES
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.	Este tratamiento es exclusivo para las zonas de desarrollo de vivienda formal e informal ubicadas dentro de la franja.
Recreación pasiva:	Conjunto de actividades contemplativas dirigidas al disfrute escénico y la salud física y mental, para las cuales sólo se requieren equipamientos en proporciones mínimas al escenario natural, de mínimo impacto ambiental y paisajístico, tales como senderos para bicicletas, senderos peatonales, miradores, observatorios de aves y mobiliario propio de actividades contemplativas.	Esta actividad intenta vincular equipamientos en proporciones mínimas al escenario natural, de mínimo impacto ambiental y paisajístico, aunque no queda el tipo de actividades de recreación pasiva que puedan tener lugar.
Ronda hidráulica:	Zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de uso público, constituida por una franja paralela o alrededor de los cuerpos de agua, medida a partir de la línea de mareas máximas (máxima inundación), de hasta 30 metros de ancho destinada principalmente al manejo hidráulico y la restauración ecológica.	No existe claridad sobre la situación de las rondas en zonas de desarrollo de vivienda formal e informal ya construidas.
Zona de manejo y preservación ambiental:	Es la franja de terreno de propiedad pública o privada contigua a la ronda hidráulica, destinada principalmente a propiciar la adecuada transición de la ciudad construida a la estructura ecológica, la restauración ecológica y la construcción de la infraestructura para el uso público ligado a la defensa y control	Existe una superposición de conceptos con la Ronda hidráulica.

<sup>32</sup> Comparar CAR Resolución 1141 de 2006 Artículo 36.

del sistema hídrico.		
Conservación:	Conjunto de actividades dirigidas al mantenimiento y aprovechamiento sostenible de los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales renovables. Comprende la preservación, la restauración y el uso sostenible.	Se destaca la importancia de recuperar los ecosistemas y consolidarlos con el fin de proteger la estructura ecológica principal de la ciudad a través de un conjunto de actividades dirigidas a proteger y mantener las características y dinámicas de los ecosistemas y los paisajes
Preservación	Conjunto de actividades dirigidas a proteger y mantener las características y dinámicas de los ecosistemas y los paisajes.	
Restauración:	Conjunto de actividades dirigidas a restablecer las características y dinámicas de los ecosistemas, a través de la inducción y control de la sucesión ecológica. Comprende la rehabilitación ecológica y la recuperación ambiental.	
Rehabilitación Ecológica:	Es la restauración de un ecosistema encaminada al restablecimiento de condiciones naturales históricas o su capacidad de auto regeneración de las mismas.	
Recuperación ambiental:	Es la restauración de las condiciones ambientales de un área para su uso seguro, saludable y sostenible.	
Adecuación	Es la modificación de las características o dinámicas de un ecosistema o la dotación con estructuras, que permiten su uso conforme al régimen establecido, optimizan sus servicios ambientales y armonizan su funcionamiento dentro del entorno urbano o rural.	Se busca vincular lo ya construido a la consolidación de un borde urbano permanente que evite el deterioro de la reserva.
Uso sostenible	Es el aprovechamiento de bienes y servicios derivados de los ecosistemas, que, por su naturaleza, modo e intensidad, garantizan su conservación. Dentro de la Estructura Ecológica Principal el uso sostenible se ajusta a los tratados y normas vigentes, conforme al régimen de usos y plan de manejo de cada área. El uso sostenible de cada área y zona dentro de un área de la Estructura Ecológica Principal se ajustará al régimen de usos del área y a los tratamientos de preservación, restauración y adecuación que por diseño o zonificación correspondan.	Busca la protección del ecosistema, a la vez que la sustentabilidad y sostenibilidad de éste.

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación Diagnóstica con base en la información tomada de la Resolución 1141 de 2006 de la CAR

El Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, un documento amparado en las determinantes de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio, no asumió los análisis y consideraciones que en su momento quedaron claros en el llamado POMCO: se definieron unas responsabilidades sin contemplar con precisión, entre otras cosas, las fuentes de los recursos para esas intervenciones, frente a lo cual el Distrito manifestó su inconveniencia. El PMA no ha sido implementado, y toda obligación frente al manejo del área depende en últimas de lo que determine el Consejo de Estado, instancia que a la fecha evalúa todo el proceso de los Cerros Orientales.

### **3. LAS ESTRATEGIAS PARA LA CONFORMACIÓN DE UN BORDE URBANO SOBRE LOS CERROS ORIENTALES**

Este capítulo tiene por objetivo identificar una solución a la problemática crecimiento del borde urbano. Es así como se busca caracterizar la figura del borde urbano, el corredor ecológico de borde y la figura de una franja de transición llamada “Franja de adecuación”, que permite revisar el modelo de borde, su situación actual, sus objetivos y la posible articulación de ésta con un modelo de gestión inmobiliaria, que haga factible un escenario de recuperación de hectáreas de zona verde dentro de la Reserva Forestal y adecuación de áreas construidas para mejorar las condiciones de riesgo, además de la calidad de vida de la población residente.

#### **3.1. PRECEDENTES DE MODELO DE CIUDAD CON CINTURÓN VERDE**

**3.1.1. Letchworthen Inglaterra.** Desde 1903 da inicio al concepto de ciudad jardín<sup>33</sup>, concepto que incorpora la ciudad verde como el eje articulador del crecimiento urbano sostenible y planificado, convirtiéndose en un hito para el desarrollo del plan de Londres de 1944. Howard autor del proyecto de Letchworthen en su concepción inmobiliaria de ciudad jardín, refleja la confusión entre los límites rurales y urbanos reconociendo las áreas de transición como un nuevo fenómeno de relación entre el campo y la ciudad.

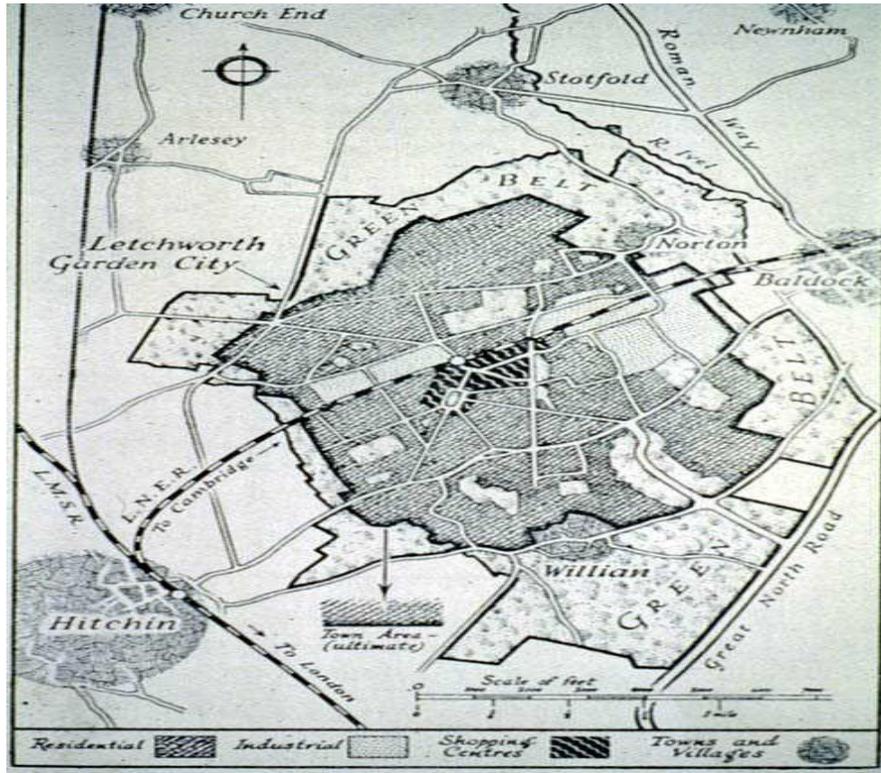
Es así como el cinturón verde se define por Howard como los espacios alrededor de las aglomeraciones urbanas creados con el fin de impedir la expansión y la conurbación, asegurando a la población urbana espacios verdes abiertos con funciones ambientales y de sustentabilidad ecológica<sup>34</sup>, que garantizan la calidad de vida de la ciudad y la protección de los recursos naturales que la sustentan.

---

<sup>33</sup> Ver Figura 1 Letchworth Garden City

<sup>34</sup> Comparar La idea del Cinturón Verde en el planeamiento urbano y territorial. Facultad de arquitectura, urbanismo y paisaje Centro de Estudios C.E.A.U.P. Vicente Gámez Basten. Santiago de Chile. 2002. Documento electrónico

**Imagen 1. Letchworth Garden City**



**Fuente:** Tomada <http://madrid2008-09.blogspot.com/2009/03/apuntes-martes-17-de-febrero.html>

**3.1.2. Frankfurt am Main<sup>35</sup>** es un ejemplo de este tipo de proyectos de ciudad jardín ya que ha implementado el Cinturón Verde como una forma de desarrollo urbano, abarcando aproximadamente 80 Km<sup>2</sup> de cadena de parques. Éstos parques son el foco fundamental del desarrollo sostenible y sustentable, contribuyendo a la promoción de la no utilización extensiva de las áreas urbanas y a la preservación de las zonas verdes; delimitado los alrededores de la ciudad, situando nuevos caminos y generando parques en áreas densamente pobladas disminuyendo la insuficiencia de espacios verdes y contribuyendo a la protección de los recursos naturales (ver Imagen 2 e Imagen 3).

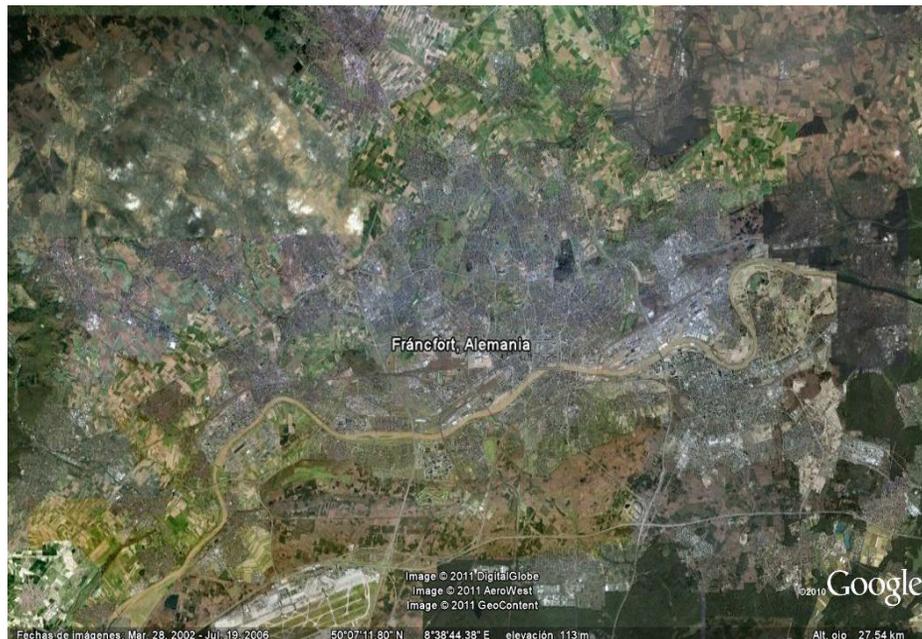
<sup>35</sup> Ver Figura 2 Frankfurt Green Belt

**Imagen 2. Frankfurt Green Belt**



**Fuente:** Tomada de <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=80016582>

**Imagen 3. Frankfurt Green Belt**



**Fuente:** Tomada de Google Earth

**3.1.3. Caracas.** Es otro caso de éxito en relación a la protección de las zonas de reserva forestal es el caso de Caracas Venezuela, en donde el cinturón verde fue considerado como un medio para contener la expansión física de la ciudad. El cinturón verde de la ciudad fue constituido en principio en 1939, año en donde se presenta el Plan Monumental de Caracas, a través del cual se fijan directrices para el desarrollo físico de la ciudad, tratando de mitigar problemas de hábitat futuros relacionados con el crecimiento urbano desordenado y la desaparición de áreas verdes circundantes. Al Plan se incorpora el elemento de la Región de Caracas. Región que vincula áreas verdes, parques y clubes deportivos a la ciudad a través de nuevas vías. La primera noción de cinturón verde se plantea a través de la conservación de las áreas de rurales regulándolas bajo el instrumento de zonas de reforestación.

Para el caso del Cerro El Ávila, se indicaba la protección de esta montaña y la vocación de esta para actividades de tipo recreativo y de descanso a través de la instalación de miradores, restaurantes, hoteles y paseos. Hacia 1946 se crea la comisión Nacional de Urbanismo la cual elabora el Plan Regulador de Caracas que vincula un urbanismo de ciudad moderna sin olvidar la protección del elemento medioambiental es para esto que se establece áreas urbanizables por debajo de las cotas de 905-1000 de los cerros y las colinas circundantes a la ciudad. Estas zonas situadas en una cota superior se declaran como áreas de reforestación con lo que se busca detener la erosión de las laderas de las montañas y de igual manera contener la expansión de la ciudad.

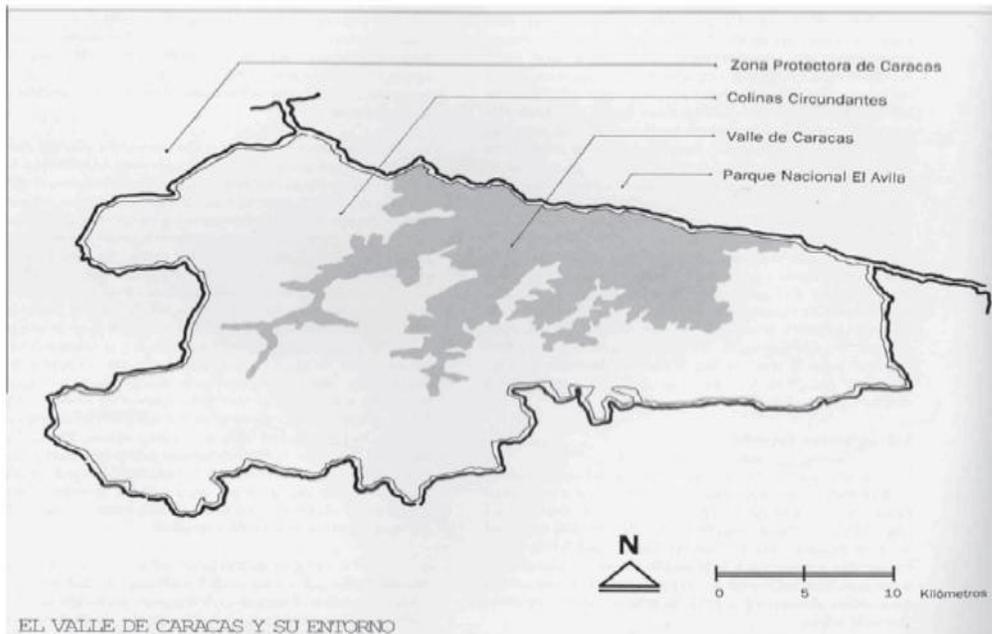
Para evitar la expansión de la ciudad que se da hacia los 70s se utiliza al Parque Nacional El Ávila como límite norte del área urbanizada estableciendo una zona verde protectora no urbanizable que limitara el área urbanizada por el este, oeste y sur de la ciudad.<sup>36</sup> La Zona Protectora de Caracas restringió la construcción de nuevas vías que estimularan la ocupación, además asignó densidades bajas a las áreas inmediatas estableciendo la transición entre las áreas urbanizadas de la ciudad y el área rural. Posteriormente se busca potencializar este cerro como un parque urbano

---

<sup>36</sup> Comparar LLANOS, Douglas. y ALMANDOZ, Arturo *Aplicación del modelo de cinturón verde en la ciudad de Caracas, Venezuela*. Revista Provincia N 19. Año 2008, No. 20. Enero – junio. Universidad Simón Bolívar. Caracas.

que permite solucionar las demandas de áreas verdes que ofrece la ciudad. El cinturón verde de la ciudad además de evitar el crecimiento desordenado de la ciudad busca desarrollar nuevos polos de atracción descentralizando actividades y estimulando el desarrollo de otros polos urbanos.

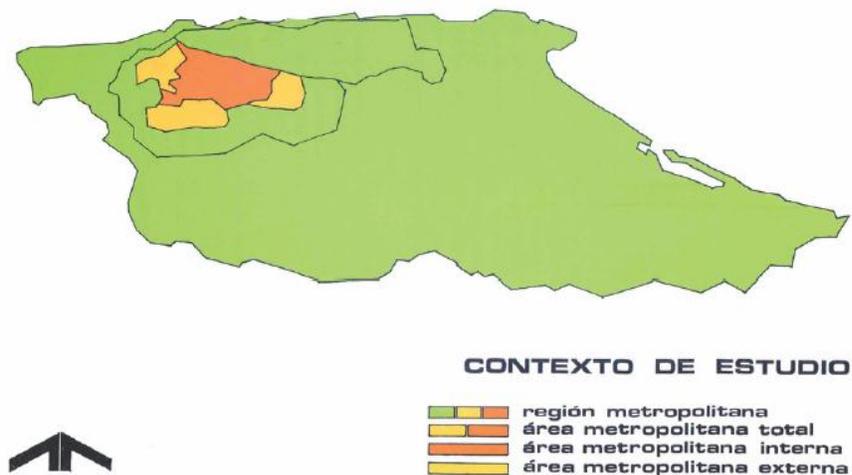
#### **Imagen 4. Zona protectora de Caracas**



**Fuente:** Comparar LLANOS, Douglas. y ALMANDOZ, Arturo *Aplicación del modelo de cinturón verde en la ciudad de Caracas, Venezuela*. Revista Provincia N 19. Año 2008, No. 20. Enero – junio. Universidad Simón Bolívar. Caracas. p 151

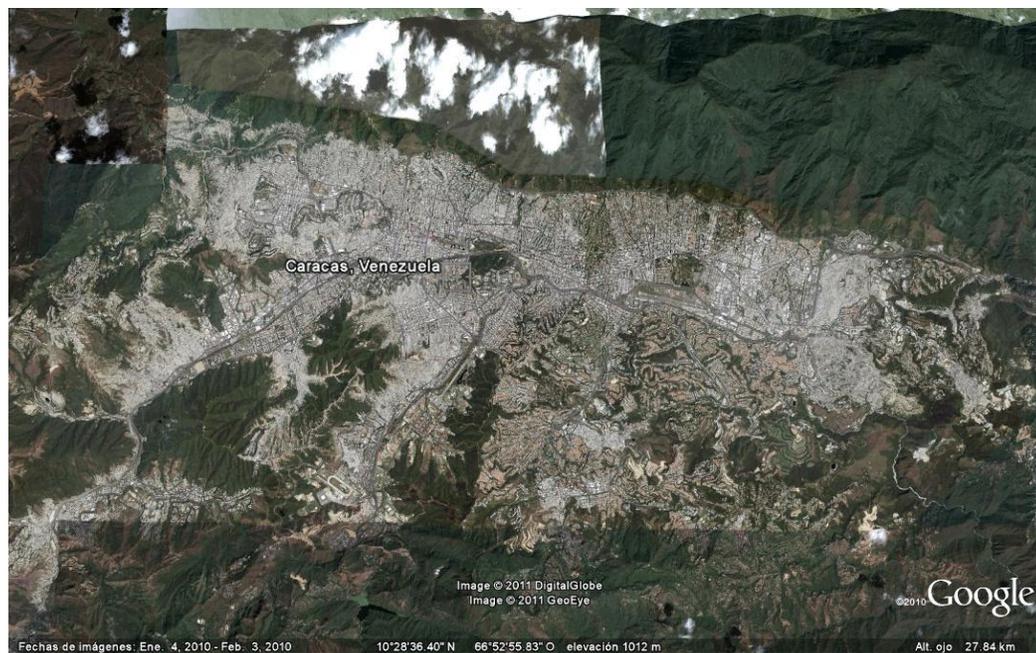
PN el Ávila en 1958 y la construcción de la Avenida Boyacá en 1972 estableció un límite a la expansión de la ciudad que junto con la creación de la zona protectora de Caracas en 1972 se consolida un anillo de protección (ver Imagen 5) junto al PN El Ávila y el PN Macarao, logran encerrar la ciudad amortiguando el proceso de expansión urbana. La norma y el cumplimiento de esta establecieron que quienes tenían predios en estos lugares podían mantenerse allí siempre y cuando conservarían la vocación del territorio en el que se encontraban

**Imagen 5. Anillo protector de Caracas**



**Fuente:** Comprar LLANOS, Douglas. y ALMANDOZ, Arturo *Aplicación del modelo de cinturón verde en la ciudad de Caracas, Venezuela*. Revista Provincia N 19. Año 2008, No. 20. Enero – junio. Universidad Simón Bolívar. Caracas. p 152

**Imagen 6. Cinturón Verde Caracas Venezuela**



**Fuente:** Tomada de Google Earth

Tras observar el concepto de cinturón verde aplicado a diversas ciudades en el mundo y después de evidenciar su efectividad en términos de contención del crecimiento urbano y como solución a la deficiencia de zonas verdes, hay que destacar que para la ciudad de Bogotá es de suma importancia su aplicación para la sostenibilidad ambiental de la ciudad, ya que mitiga la problemática que ha generado el crecimiento del borde urbano en los Cerros Orientales. Vinculando la vocación forestal y de reserva al concepto de calidad de hábitat y de condiciones de vida para los ciudadanos, a su vez este concepto ligado al concepto de corredores ecológicos de borde genera un aumento en el índice de espacio público por habitante.

### **3.2 AVANCE EN LAS ESTRATEGIAS PARA LA CONFORMACIÓN DE UN BORDE URBANO EN LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTA.**

Los avances se dan en torno a la necesidad de detener el deterioro que se presenta en la zona de la reserva producto de diversas actividades de naturaleza humana. Estas actividades se vinculan a la extracción de recursos naturales, a la urbanización ilegal y al impacto directo que condiciones como la urbanización descontrolada ha producido sobre los cerros. En este sentido la política pública ha establecido algunas estrategias para la conformación del borde urbano, evitando el constante crecimiento de la mancha urbana y consolidando la zona de la reserva forestal como un área de protección, la cual debe ser preservada para las generaciones futuras y en pro de la estabilidad ecosistémica, sustentabilidad y sostenibilidad ambiental.

La política para detener la expansión del borde urbano de la ciudad se ve confrontada con la realidad que hoy observamos en los Cerros Orientales, ya que actualmente sobre estos se encuentran construidos una serie de barrios de origen ilegal que pese a su condición no pueden ser desalojados por la normatividad que protege a los habitantes de esta zona. De igual forma la Administración Distrital ha intentado consolidar una serie de proyectos que permitan delimitar el borde urbano y a su vez consolidar a los cerros como estructura ecológica principal, sin afectar la biodiversidad que en ellos habita.

Como bordes urbanos se entiende “un conjunto de estructuras territoriales (pueden ser de carácter normativo o paisajístico) que marcan más allá de un límite, una franja de adecuación o de transacción parcial o abrupta de una zona a otra. Esta franja presenta gradualmente una interdependencia o relación entre el sistema urbano y el sistema rural, creando diversos grados de interacción y de transformación paisajística que inciden en la vida de los habitantes del sector”.<sup>37</sup>

**3.2.1. Directrices de Ordenamiento Físico para conformar el Borde Urbano.** En los avances de las estrategias para la consolidación del borde urbano podemos nombrar algunos puntos incluidos dentro de la normatividad; como avance la resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Reconoce la necesidad de consolidar el borde urbano para fortalecer el área protegida como elemento fundamental de la estructura ecológica, ambiental, funcional y espacial de la ciudad de Bogotá<sup>38</sup>. A su vez en la norma se busca establecer una franja de adecuación que actúe como espacio de consolidación de la estructura urbana y como zona de amortiguación y de contención definitiva de los procesos de urbanización de los Cerros Orientales. La resolución también busca promover el desarrollo legal para evitar la urbanización ilegal.<sup>39</sup>

La zonificación que establece la resolución se realiza con el propósito de estabilizar los procesos de deterioro ambiental y establece los siguientes como determinantes ambientales (ver tabla 7).<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Comparar Camargo, G. “Cerros, desarrollo urbano y políticas públicas en Colombia”. *Revista Pretil*. 2006. (Enero – marzo). P# 38-53.

<sup>38</sup> Comparar Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 463 de 2005. Artículo 36.

<sup>39</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá “Decreto 469 de 2003” artículo 117 “armonizar sus límites con las condiciones reales de los asentamientos urbanos dispuestos en su borde y que están funcionalmente articulados con la ciudad y con aquellos localizados a lo largo del corredor de La Calera”.

<sup>40</sup> Comparar, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 463 de 2005. Determinantes Ambientales.

**Tabla 7. Determinantes Ambientales.**

Determinantes Ambientales	
Conservación	En vegetación natural del páramo, subpáramo y bosque altoandino, así como áreas que estando en procesos de degradación, cumplen una función esencial para el mantenimiento de la estructura ecológica funcional de la reserva forestal.
Rehabilitación ecológica	En áreas que estando con pastos enmalezados, actividades agropecuarias y/o con plantaciones forestales presentan un gran potencial para la restauración ecológica.
Recuperación ambiental	En áreas con intervención antrópica reflejada en la construcción de viviendas rurales, infraestructura de servicios y equipamientos y en actividades mineras, así como los espacios ocupados de manera irregular en zonas ambientalmente sensibles

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación Diagnóstica con base en la información tomada de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Determinantes ambientales.

**3.2.2. Los Corredores Ecológicos de Borde.** Los corredores ecológicos de borde contemplan como principio ordenador los criterios ecológicos y sociales para la consolidación del borde urbano y evitar el deterioro de la mancha urbana. Los corredores ecológicos de borde como estrategia se consolidan dentro de los límites establecidos por la Franja de Adecuación o el área de transición entre la ciudad y la reserva, aproximadamente 415 hectáreas. Busca principalmente garantizar la preservación a largo plazo de la Reserva Forestal de los cerros Orientales con la generación de un corredor de propiedad pública que estableciera definitivamente la delimitación de los usos urbanos por el borde oriental de la ciudad.<sup>41</sup>

Con esta estrategia se busca tener el menor impacto ambiental, aumentar la biodiversidad y conectividad ecológica, ser soporte de una recreación predominantemente de contemplación, educación ambiental e Investigación que sea disfrutada por la ciudadanía acercando la población a la naturaleza.

Actualmente el Distrito en cabeza de la SDHT adelanta el proyecto “Corredor Ecológico y Recreativo de los Cerros Orientales”; el corredor se enmarca dentro de las políticas y del marco del Plan de Manejo de la CAR.<sup>42</sup> Dentro de los impactos

<sup>41</sup> Comparar SDP. “Plan de Manejo Ambiental para el límite occidental de la reserva forestal protectora bosque oriental de Bogotá. corredor ecológico y recreativo de los cerros Orientales”. Bogotá. 2007

<sup>42</sup> Ver CAR “Resolución 1141 de 2006”.

esperados se incluyen los siguientes.<sup>43</sup> Procesos de promoción del desarrollo social, seguridad y convivencia vinculados con la creación del Corredor, turismo, recuperación de ecosistemas y biodiversidad, estabilización de las zonas de riesgo, recuperación paisajística, la recuperación de las rondas de ríos, entre otros.

**3.2.2.1 Precedentes Internacionales de los Corredores Ecológicos de Borde.** Los corredores ecológicos, buscan conectar ecosistemas que han sufrido procesos de fragmentación o subdivisión. Parten del supuesto que las especies de flora y fauna se mueven en la medida en que hay continuidad en el medio. Estos corredores en la ciudad adquieren diferentes denominaciones y especificaciones, dependiendo especialmente de su localización: corredores ecológicos de ronda, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de borde, entre otros.

Como ejemplo de corredores ecológicos de borde podemos nombrar a:

- Parque de Collserola rodeado por la ciudad de Barcelona y otros municipios catalanes. Éste posee una red de senderos y parques de borde que cumplen la finalidad de demarcar los límites entre ciudad y parque, así como de facilitar el acceso de los usuarios al parque mismo y proveer diversos servicios que facilitan un uso adecuado de éste.

#### **Imagen 7. Parque de Collserola**



**Fuente:** Tomada de <http://www.ciutatdebarcelona.com/collserola-barcelona-verde/>

---

<sup>43</sup> Comparar SDP “Formulación del plan zonal de ordenamiento y gestión del territorio para la franja de adecuación o transición entre la ciudad y los cerros Orientales”. Consultor Diana Wiesner. 2004. P 2-30.

- Corredor Precordillerano de Santiago. Este corredor introduce las nociones de sistemas regulados y relaciones urbanas rurales. Amortizando el crecimiento pronosticado para la aglomeración.

**Imagen 8. Parque Precordillerano de Santiago**



**Fuente:** Tomada de <http://atlante-nachel-iii64.blog.com.es/2010/08/12/inolvidable-viaje-a-chile-dia-8-santiago-rancagua-pichilemu-9167333/>

**Imagen 9. Parques Urbanos de Quito.**

- Parques Urbanos de Quito. Se encuentran bajo figuras legales de protección y, en efecto, se hallan bien conservadas, desde el punto de vista de su no ocupación, al tiempo que gozan de un amplio y fuerte reconocimiento social como patrimonio natural.



**Fuente:** Tomada de <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=755344&page=6>

**3.2.3. Los Pactos de Borde como estrategia de consolidación de borde.** A través de la normatividad anterior el Estado, el Distrito, la CAR, la Secretaría de Medio Ambiente entre otras entidades, han intentado mitigar el impacto que la ciudad ejerce sobre los Cerros Orientales, sin embargo se debe resaltar que la labor no ha cumplido con su fin ya que se presenta una confusión entre lo que se desea consolidar en los cerros, en relación a la diversidad de intereses de los actores que ejercen presión con respecto a este tema.

En este sentido como avance en las estrategias para la conformación de un borde urbano entre la Administración Distrital y la comunidad se han creado los “Pactos De Borde”, los cuales se dan como una estrategia de conservación de la reserva forestal en la cual existe un compromiso por parte de las autoridades nacionales, departamentales, distritales, los pobladores de las zonas de cerros, los empresarios y la ciudadanía a la protección, recuperación, conservación y aprovechamiento de la zona de reserva forestal. Evitando su deterioro y garantizando los derechos de propietarios, poseedores y de la ciudadanía.<sup>44</sup> De esta manera el compromiso se antepone a todos aquellos intereses privados, brindando tanto a la comunidad, a los privados como a la administración la responsabilidad de consolidar un borde urbano con el fin de consolidar la estructura ecológica principal.

Seguidamente, los Pactos de Borde “son Acuerdos entre las autoridades, instituciones públicas y privadas y las comunidades para establecer compromisos, buscando proteger las áreas naturales susceptibles de ser desarrolladas o invadidas y que hacen parte de la estructura ecológica principal. Estos Acuerdos deben ser duraderos, sostenibles, garantes de la condición ambiental y la permanencia de los desarrollos, evitando el deterioro de la zona de reserva forestal”<sup>45</sup>, ya que la sustentabilidad de la estructura ecológica principal en el largo plazo representa la sostenibilidad ambiental de la ciudad.

---

<sup>44</sup>Comparar, Alcaldía Mayor “Decreto 327 DE 2007. Por el cual se adopta la Política Pública de Ruralidad del Distrito Capital”. Artículo 12.

<sup>45</sup>Comparar, Página del Concejal Fernando Rojas. “Pactos de Borde”. Documento electrónico. p13-20.

Los pactos de borde se encuentran sustentados en el Decreto 619 de 2000<sup>46</sup> Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, de esta manera el Artículo 416<sup>47</sup> establece la implementación de pactos de borde en la Reserva Forestal Bosque oriental de Bogotá dentro de los proyectos a desarrollar en la estructura ecológica principal. Esta inclusión de los pactos de borde dentro del POT de la ciudad, demuestra el compromiso institucional elevado al nivel legal de consolidar la ciudad con el fin de garantizar la consolidación de los bordes urbanos y detener la expansión de la mancha urbana en las zonas de borde.

El Decreto 190 de 2004<sup>48</sup> en búsqueda de la protección de la zona de reserva forestal, en el Artículo 66 determina el programa de Sostenibilidad Ambiental como uno de los pilares de desarrollo. Este Programa se estructura desarrollando los contenidos de ordenamiento territorial de cada uno de los subprogramas del Plan de Gestión Ambiental del Distrito (PGA), y articula nueve subprogramas entre estos los “pactos de borde”.<sup>49</sup> El Plan de Gestión Ambiental del Distrito constituye en sí mismo un modelo de gestión ambiental urbano-regional a ser el modelo de desarrollo sostenible para la sabana y la región.

Como ejemplos de la implementación de los pactos de borde podemos hablar de: la Resolución No. 0451 del 22 de diciembre de 1999<sup>50</sup> del Departamento Administrativo de Planeación Distrital mediante la cual se ordena la legalización de los desarrollos Nueva Granada, Pardo Rubio, San Martín de Porres y Villa Anita, entre otros, en la localidad de Chapinero, esta resolución consolida a los pactos de borde como una estrategia de la administración para consolidar el borde urbano. En el Capítulo 2. Artículo 9º de esta Resolución se desarrolla la noción de Pacto de Borde.

A su vez como experiencias de los pactos de borde se da Decreto Local 29 de 2001 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras

---

<sup>46</sup> Comparar “Decreto 619 de 2000. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.”

<sup>47</sup> Comparar, “Decreto Distrital 469 de 2003. Proyectos de la Estructura Ecológica Principal a desarrollar entre los años 2000 a 2004. Artículo 416 derogado por art. 286.

<sup>48</sup> Comparar, “Decreto 190 de 2004.” Artículo 66. Sostenibilidad Ambiental.

<sup>49</sup> Comparar, Decreto 190 de 2004, Artículo 66 3. Eco urbanismo, h. Pactos de borde. Documento electrónico en la página de la Secretaría de Ambiente. “Normatividad Cerros”

<sup>50</sup> Comparar, Resolución No. 0451 del 22 de diciembre de 1999

Públicas para la Localidad de Santa Fe”<sup>51</sup>; dentro de las metas está hacer un pacto de borde. Seguidamente el Acuerdo local 003 del 5 de septiembre de 2004 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para la Localidad de Chapinero”<sup>52</sup> Se incluye como meta el pacto de borde.

Otro ejemplo es el Acuerdo 004 de 2004 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico social y de obras públicas para la localidad de Usme 2005-2008 Usme”<sup>53</sup>. Dentro de los programas se busca la concertación de los pactos de bordes entre las autoridades distritales y la comunidad con el fin del desarrollo sostenible de la localidad y la disminución del deterioro ambiental.

La consolidación de un borde urbano a través de esta estrategia por parte de las autoridades, busca superar las diferencias entre las autoridades nacionales, departamentales y distritales anteponiendo los intereses generales de la sociedad a través de estos pactos de borde para la defensa de los cerros, asumiendo cada una sus responsabilidades conjuntamente con los pobladores de los cerros.

El contenido de los pactos de borde incluye:<sup>54</sup> la legalización de todos los desarrollos construidos dentro de los cerros a la fecha y que afectan directamente la zona en la que se va a consolidar el desarrollo, la garantía de un no desalojo, permanencia y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los cerros, el compromiso de los firmantes del pacto de no permitir más construcciones en los cerros y adopción de un sistema ágil y eficiente de vigilancia y control ambiental para evitar cualquier forma clandestina de construcción, el compromiso de que predios sin urbanizar y que están en la reserva no pueden desarrollarlos, un mecanismo de compensación para garantizar la protección de los Cerros, el compromiso hacía el futuro de que la ciudad debe adquirir la totalidad de dichos

---

<sup>51</sup> Comparar, Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Local 29 de 2001 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad de Santa Fe” Artículo 8.

<sup>52</sup> Comparar, Alcaldía Local de Chapinero “Acuerdo Local 003 del 5 de septiembre de 2004 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad de Chapinero”. Artículo 30

<sup>53</sup> Comparar Alcaldía Local de Usme. “Acuerdo 004 de 2004 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico social y de obras públicas para la localidad de Usme 2005-2008 Usme, Sin indiferencia Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Artículo 23.

<sup>54</sup> Comparar Página del Concejal Fernando Rojas. “Pactos de Borde”. Documento electrónico. P 13

predios haciendo uso de mecanismos como derecho a la edificabilidad, la compensación, etc., y detener las demoliciones y desalojos de las construcciones respetando los derechos de aquellas personas que invirtieron sus recursos en proyectos de vivienda, sobre los cuales tienen expectativas económicas, suspender todos los procesos administrativos y judiciales que se adelantan en los cerros por construcciones.

Dentro de los pactos se establece que quienes ya habitan en los cerros en estratos 4, 5 y 6 deben pagarle a la ciudad por el privilegio de vivir allí, una plusvalía o una sobretasa al predial, recursos con los cuales se debe financiar un plan de mejoramiento integral para cada uno de los barrios de estratos 1, 2 y 3 y de sus habitantes a través de mecanismos de mejoramiento viviendas, subsidios, vías, acueducto, alcantarillado, equipamiento, etc.

Los pactos de borde consideran la relocalización de todos los habitantes que ocupan zonas de alto riesgo no mitigable en los cerros, dentro de los mismos barrios donde hasta ahora han habitado. Se busca el establecimiento de una Franja de Borde entre la reserva y los asentamientos legalizados, como espacio público, donde se desarrollarán actividades de preservación, conservación, recreación pasiva y activa, vigilancia ambiental.

En relación de los esfuerzos realizados por parte de la Administración Distrital y la ciudadanía, los pactos de borde como instrumento de concertación y consolidación del borde urbano no han funcionado ya que a pesar de las buenas intenciones de respeto a los desarrollos ya consolidados y de evitar la expansión urbana sobre la zona de reserva forestal las diversas estrategias no han funcionado debido a que la población residente a pesar de los pactos ya consolidados se han seguido expandiendo sobre la zona de reserva forestal. De esta manera se puede hablar de la falta de un compromiso ciudadano que defienda la zona de los cerros Orientales como zona de reserva y que debe ser protegida pese a las diversas y difíciles condiciones que presente la población que llega a estas zonas.

Dentro de las razones por las que los pactos de borde no han funcionado podemos establecer: 1. La inexistencia de un sistema de control y seguimiento por

parte de la ciudadanía y el distrito para evitar la expansión del borde urbano, 2. La falta de vinculación del sector privado generando una serie de desarrollos aislados y 3. La ausencia de una estrategia de comunicación clara que permita a la ciudadanía conocer el área de borde, así como sus límites y el compromiso adquirido con los pactos.

De esta manera se puede evidenciar la dificultad que existe por parte de la administración para contener la expansión del borde urbano; dificultad que se evidencia en las nuevas ocupaciones formales e informales que tienen lugar en estas zonas, además del poco control que hay de esta situación.

Es por lo anterior que en búsqueda de la protección de área de la reserva, se debe establecer una estrategia clara que evite en el futuro nuevas ocupaciones. Adicionalmente se busca concretar los límites de la reserva para crear un borde visible.

En este sentido la administración nacional en cabeza del Ministerio de Medio ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial crea una figura de vital importancia para el desarrollo de nuestra investigación; esta figura corresponde a la Franja de Adecuación dado que ésta intenta dar solución a la problemática que hasta el momento ha sido descrita.

## **4. LA FRANJA DE ADECUACIÓN COMO ALTERNATIVA AL PROBLEMA DE OCUPACIÓN DE LA RESERVA Y DE CONSOLIDACIÓN DEL BORDE URBANO**

Este capítulo tiene como objetivo generar las bases conceptuales del instrumento de la franja de adecuación, para su posterior utilización como la herramienta jurídica que permitirá aplicar la propuesta de modelo de borde urbano.

### **4.1. LA FRANJA DE ADECUACIÓN**

En Bogotá, la solución de la Franja de Adecuación, se refiere a la propuesta de sustraer 973 hectáreas del área de reserva, que ya cuentan con procesos de urbanización consolidados, buscando el ordenamiento y manejo de la Reserva Forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá y la consolidación de una estructura ambiental sustentable para la ciudad y la región con las siguientes como principales estrategias:

- Armonizar y consolidar la estructura funcional de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, como elemento determinante del ordenamiento ambiental y territorial de manera coherente y consecuente con su situación jurídica, ambiental y social, con el fin de mantener en el mediano y largo plazo, sus valores de conservación, en términos de biodiversidad, de calidad escénica, protección edáfica, regulación hídrica, así como de oferta ambiental para la recreación pasiva y la educación ambiental.<sup>55</sup>
- Normalizar espacios urbanos y suburbanos en conflicto con la reserva forestal protectora, promoviendo la consolidación de franjas de borde para contener a futuro su expansión sobre la misma y armonizar sus estructuras en función del manejo de la reserva forestal protectora y del mejoramiento de la calidad de vida de quienes la habitan.<sup>56</sup>
- Definir una zonificación que permita regular espacios con procesos de degradación de ecosistemas por el desarrollo de ganadería y agricultura asociada a viviendas campesinas, campestres y

---

<sup>55</sup> Ver, Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 463 de “por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”.

<sup>56</sup> Ver, Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 463 de “por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”.

fincas de recreo, así como de infraestructura social en función de la rehabilitación y restauración de ecosistemas al interior de la reserva forestal protectora.<sup>57</sup>

Es así como se proponen las siguientes acciones puntuales (ver Tabla 8) con sus estrategias con el fin de consolidar la estructura ecológica principal de la ciudad y de la región, normalizar la delimitación del borde urbano para evitar la expansión del mismo y definir una nueva zonificación que permita estabilizar el ecosistema de la Reserva.

## **4.2. CARACTERIZACIÓN DE LA FRANJA DE ADECUACIÓN**

La Franja es un territorio que media entre suelos desarrollados en actividades propiamente urbanas y suelos que aún contienen relictos de vegetación correspondientes con el carácter de la reserva forestal que se extiende al oriente de esta. Las múltiples actuaciones urbanísticas y de apropiación socioeconómica de este territorio en el curso de los últimos cincuenta años lo han convertido en un espacio fragmentado. Sus diversas zonas han sido desarrolladas a partir de diferentes lógicas que han generado que en el presente la Franja no posea continuidad ni en si misma como territorio, ni con el suelo propiamente urbano que se ubica en su costado occidental, ni con el área forestal que se encuentra en su costado oriental.<sup>58</sup>

De esta manera como una oportunidad para entender y ordenar este territorio desde una perspectiva integral que busque proteger la reserva es necesario contener la expansión del borde urbano y promover la recuperación de hectáreas de bosque nativo a través de un instrumento como la franja de adecuación combinado con un modelo de gestión, que de solución a las diversas problemáticas que existen en el borde urbano.

La franja según la Resolución del MAVDT se fracciona en dos áreas; un área de ocupación pública prioritaria adyacente al límite occidental de la reserva, en donde a través de proyectos como el corredor ecológico y recreativo de los Cerros Orientales se podría realizar la recuperación hectáreas que actualmente se encuentran ocupadas por desarrollos informales, canteras y fincas, entre otros usos; y un área de

---

<sup>57</sup> Ver, Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 463 de “por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”.

<sup>58</sup> Secretaría Distrital de Planeación “*Plan Zonal Franja de Adecuación o Transición entre la ciudad y los Cerros Orientales. Tomo I Documento de Caracterización y Diagnóstico*”. Bogotá, 2006. P 27.

**Tabla 8. Acciones y Objetivos Resolución 463 de 2005**

ACCIÓN	OBJETIVO
Redelimitación del área protegida Bosque Oriental de Bogotá	<p>-Mantener una estructura ecológica funcional que reconozca y potencie la integralidad y conectividad de los ecosistemas que hacen parte de la reserva forestal. -Normalizar los bordes urbanos de la ciudad de Bogotá que limitan con el área protegida.</p> <p>-Consolidar el área protegida como elemento de la estructura ecológica.</p> <p>-Establecer una franja de adecuación entre la reserva forestal protectora y el perímetro urbano de la ciudad de Bogotá, que actúe como espacio de consolidación de la estructura urbana y como zona de amortiguación y de contención definitiva de los procesos de urbanización sobre los cerros.</p> <p>-Evitar nuevos procesos de urbanización ilegal en áreas libres que son objeto de fuerte presión urbanística, mediante la promoción de un desarrollo legal bajo los diferentes instrumentos de planeamiento que favorezcan y garanticen la armonía de los usos del suelo con la reserva forestal.</p> <p>-Establecer un realinderamiento geográfico de la reserva forestal siguiendo en lo posible límites arcifinios a través de vías, ríos, divisorias de aguas, quebradas y/o drenajes, de tal manera que facilite a las autoridades ambientales y distritales la adecuada gestión administrativa, de Acuerdo con el ámbito de sus competencias, tanto en el área protegida como en los bordes urbanos que colindan con ella.</p> <p>-Armonizar el límite occidental de la reserva forestal con el perímetro urbano en este sector de manera consecuente con lo establecido en el artículo 117 del Decreto 469 de 2003 (Revisión POT de Bogotá).</p> <p>-Sobre los espacios urbanos que resulten de la armonización de los bordes urbanos con la Reserva Forestal, establecer determinantes que orienten y garanticen el equilibrio entre la estructura y dinámica urbana y los propósitos y objetivos del ordenamiento y manejo de la Reserva Forestal.</p> <p>-Armonizar sus límites con las condiciones reales de los asentamientos urbanos dispuestos en su borde y que están funcionalmente articulados con la ciudad y con aquellos localizados a lo largo del corredor de La Calera.</p>
Zonificación interna de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, mediante el desarrollo de las siguientes acciones generales:	<p>-Estabilizar y en muchos casos reversar los procesos de deterioro que han dado lugar al desmejoramiento ambiental de la reserva, reconociendo las situaciones particulares en términos de sus potencialidades, restricciones, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación.</p> <p>-Establecer determinantes ambientales a su interior que orienten las situaciones particulares que vienen ejerciendo presión sobre la estructura ecológica de la reserva forestal, con el fin de: Conservar, Rehabilitar y Recuperar.</p>
Formulación, adopción e implementación de un Plan de Manejo de la Reserva Forestal por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.	<p>-Establecer, adoptar e implementar de manera coherente y consecuente con lo definido en los puntos 1 y 2, los programas y acciones para la implementación del modelo de ordenamiento y el desarrollo de medidas que contengan actividades, actores y metas necesarias para cumplir con las determinaciones del Plan de Manejo en cuanto hace referencia a la conservación, rehabilitación ecológica, recuperación paisajística y recuperación ambiental.</p> <p>-Establecer y ejecutar acciones de administración eficiente con los recursos técnicos, administrativos, de planeación y financieros para el manejo y administración de la reserva. Para tal efecto, la Autoridad Ambiental podrá utilizar los mecanismos e incentivos establecidos en la normatividad vigente.</p>

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación Diagnóstica con base en la información disponible en la Resolución 463 de 2005

consolidación del borde urbano en la que se podría establecer el escenario de ordenamiento que se propone en el capítulo cuatro.

La franja de adecuación se encuentra ubicada a lo largo de 5 localidades de norte a sur: Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal y Usme, con 17 UPZs (ver tabla 9): UPZ 50 La Gloria, UPZ 52 La Flora, UPZ 51 Los Libertadores, UPZ 32 San Blas, UPZ 96 LOURDES, UPZ 92 La Macarena, UPZ 91 Sagrado Corazón, UPZ 93 Las Nieves, UPZ 94 La candelaria, UPZ 88 El Refugio, UPZ 89 San Isidro Patios, UPZ 90 Pardo Rubio, UPZ 13 Los Cedros, UPZ 14 Usaquén, UPZ 11 San Cristóbal Norte, UPZ 9 Verbenal y UPZ 10 La Uribe, de un total de 973 Has (ver tabla 10), de las cuales 557,49 corresponden a áreas ocupadas y 415,51 a áreas sin ocupar. Estas UPZs dentro de los tratamientos POT se encuentran en tratamiento de mejoramiento integral, desarrollo y consolidación; los usos según el POT son Zona residencial neta, Zona de equipamientos colectivos, Zona de comercio cualificado, Zona Residencial y residencial con actividad económica.

Al interior de la franja se ubican 59 desarrollos de origen informal ya legalizados de los cuales 5 se encuentran ubicados en la localidad de Usme; 17 en San Cristóbal; 4, 13 y 20 en Santafé Chapinero y Usaquén y un total de 23 desarrollos sin legalizar algunos de ellos presentes en áreas de riesgo no mitigable.

La Norma considera que para garantizar la consolidación de la franja de adecuación el Distrito deberá formular y adoptar planes zonales y parciales para las áreas excluidas de la reserva forestal, que deberán tener en cuenta en su formulación las siguientes determinantes:

1. No permitir construcciones en áreas con pendientes superiores a 45 grados, en zonas de ronda de quebradas y drenajes, relictos de vegetación nativa y zonas de recarga de acuíferos.
2. Promover y proyectar la consolidación de un Área de Ocupación Pública Prioritaria en contacto con el límite occidental de la reserva, a través del establecimiento de parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde, integrando en lo posible las áreas verdes que quedan excluidas en la redelimitación de la reserva forestal, de tal forma que se constituya en espacio público de transición entre la Reserva Forestal y el desarrollo y/o edificación, que permita la promoción y desarrollo de actividades de recreación pasiva y de goce y disfrute del espacio público.
3. Promover y proyectar que todo proceso de desarrollo y/o edificación que se adelante en el área de adecuación del Borde Urbano contenga, cierre y formalice, estructural, espacial y legalmente el desarrollo urbano de la ciudad en contacto con la reserva forestal.
4. Propender en los procesos de desarrollo urbanístico por el objetivo general de conservación y manejo de la Reserva Forestal. Por ello, la dimensión y forma de las estructuras viales y demás infraestructura de servicios de nuevos

desarrollos que se proyecten de manera planificada, deberán ser consecuentes y concordantes con el carácter ambiental de la reserva forestal y promover que dichas estructuras representen el cierre del crecimiento urbano y la generación de espacios públicos lineales, dispuestos en el Área de Ocupación Pública Prioritaria. 5. Desarrollar acciones de divulgación y capacitación sobre prevención y atención de desastres para las comunidades asentadas en la Franja de Adecuación, así como un control estricto sobre el cumplimiento de las regulaciones establecidas para los procesos de urbanización que se desarrollen en la misma.<sup>59</sup>

**Tabla 9. Localidades y UPZs colindantes con la Franja.**

Localidad	No. UPZ	Nombre	Tipo	Acto Administrativo	Descripción de la norma
Usme	50	La Gloria	Mejoramiento Integral	Dec. 407/04	Predominio de Áreas de Actividad Residenciales y Tratamiento de Mejoramiento Integral. Residencial de urbanización incompleta
	52	La Flora	Mejoramiento Integral	En Trámite	Residencial de Urbanización Incompleta
	51	Los Libertadores	Mejoramiento Integral	En Trámite	Residencial de Urbanización Incompleta
San Cristóbal	32	San Blas	Mejoramiento Integral	En Trámite	Residencial de Urbanización Incompleta
	96	Lourdes	Mejoramiento Integral	En Trámite	
Santa Fe	92	La Macarena	Consolidación	En Trámite	Hacen parte del Plan Zonal del Centro
	91	Sagrado Corazón	Consolidación	En Trámite	
	93	Las Nieves	Consolidación	En Trámite	
	94	La Candelaria	Consolidación	En Trámite	
Chapinero	88	El Refugio	Consolidación	Dec. 075/03	Predominio de Áreas de Actividad Residenciales, Dotacionales y de Comercio y Servicios y Tratamiento de Consolidación
	89	San Isidro Patios	Mejoramiento Integral	En Trámite	Residencial de Urbanización Incompleta
	90	Pardo Rubio	Consolidación	En Trámite	
Usaquén	13	Los Cedros	Consolidación	Dec. 271/05	Predominio de Áreas de Actividad Residenciales con Tratamiento de Consolidación
	14	Usaquén	Consolidación	Dec. 270/05	Predominio de Áreas de Actividad Residenciales, Dotacionales y de Comercio y Servicios y Tratamiento de Consolidación
	11	San Cristóbal Norte	Mejoramiento Integral	En Trámite	Residencial de Urbanización Incompleta
	9	Verbenal	Mejoramiento Integral	En Trámite	Residencial de Urbanización Incompleta
	10	La Uribe	Consolidación	En Trámite	

**Fuente:** Tomado de Secretaría Distrital de Planeación “Plan Zonal Franja de Adecuación o Transición entre la ciudad y los Cerros Orientales. Tomo I Documento de Caracterización y Diagnóstico”. Bogotá, 2006. P 28

<sup>59</sup> Secretaría Distrital de Planeación “Plan Zonal Franja de Adecuación o Transición entre la ciudad y los Cerros Orientales. Tomo I Documento de Caracterización y Diagnóstico”. Bogotá, 2006. P 5-8.

Es así como comenzamos a concebir una alternativa de solución a la problemática de contención del borde urbano a través de la implementación de un modelo de gestión que proteja el ecosistema de la reserva y no permita la ocupación de las zonas de rondas de ríos, áreas de remoción en masa; que genere conectividad a través de la estructura ecológica principal; que contenga, cierre y formalice, estructural, espacial y legalmente el desarrollo urbano de la ciudad en contacto con la reserva forestal y que vincule a la comunidad en la defensa y consolidación del territorio. Disminuyendo los usos como los que actualmente se dan en la franja vinculados a: desarrollo de vivienda formal e informal, predios con licencias de urbanismo o construcción vigentes, usos de canteras y almacenamiento de materiales, entre otros.

**Tabla 10. Estado actual de ocupación de la Franja.**

OCUPACIÓN DE LA FRANJA		Cantidad	Área (Ha)	Porcentaje
Incorporaciones	Predios con actos administrativos de incorporación	22	84,00	8,63%
	Predios sin licencias vigentes	8	0,00	0,00%
	Predios con licencias de urbanismo o construcción vigentes	14	84,00	8,63%
Desarrollos	Desarrollos de origen informal	59	344,49	35,40%
	Desarrollos legalizados	36	144,53	14,85%
	Desarrollos sin legalizar (San Isidro)	5	162,96	16,75%
	Otros Desarrollos sin legalizar	18	37,00	3,80%
Canteras	Predios con Actividades Mineras	23	32,00	3,29%
	Canteras en superficie	11	32,00	3,29%
	Puntos de extracción	12	0,00	0,00%
Otros	<b>Total Otros</b>	<b>14</b>	<b>97,00</b>	<b>9,97%</b>
	Malla Vial Arterial		85,00	8,74%
	Áreas de Actividad Dotacional	14	9,00	0,92%
	Áreas ocupadas por infraestructuras de servicios (Vías y redes)		3,00	0,31%
<b>Total Área Ocupada</b>			<b>557,49</b>	<b>57,30%</b>
<b>Áreas sin ocupar</b>			<b>415,51</b>	<b>42,70%</b>
<b>AREA TOTAL</b>			<b>973,00</b>	<b>100,00%</b>

**Fuente:** Tomado de Secretaría Distrital de Planeación “Plan Zonal Franja de Adecuación o Transición entre la ciudad y los Cerros Orientales. Tomo I Documento de Caracterización y Diagnóstico”. Bogotá, 2006. P 28

### **4.3. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTADO JURÍDICO ACTUAL DE LA FRANJA DE ADECUACIÓN.**

Con la Resolución 463 de 2005 del MAVDT , ordenó la sustracción de 973 Has de la reserva occidental de los cerros, para la franja de adecuación

Por su parte, la Corporación Autónoma Regional el 12 de abril de 2006 expidió la el PMA, sin embargo este no ha podido ser implementado debido a que el Distrito consideró que no fueron tomados en cuenta algunos aspectos incluidos dentro del POMCO. Posteriormente el Tribunal administrativo de Cundinamarca en su fallo avala sustracción de 973 hectáreas de la reserva propuesta por el Ministerio de Medio Ambiente, pero prohíbe construir en ellas, ya que afectaría la naturaleza jurídica que desde la Resolución 0076 de marzo de 1977 tiene la Reserva Forestal. Así, la zona de protección que antes cubría 14.116 hectáreas de los cerros, ahora queda en 13.143.

Sin embargo, el Tribunal en su sentencia puso varios condicionamientos a los usos que podrán tener los terrenos excluidos de la reserva forestal y que ahora formarán la llamada "franja de adecuación": una barrera para contener la presión urbanística sobre los cerros. En primer lugar, el fallo señala que los terrenos de la franja, en la que hay 557 hectáreas construidas y 415 sin construir, quedan bajo la administración del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y pasan a ser suelo de protección. Por tal motivo, al Distrito se le prohíbe que autorizar o realizar nuevas construcciones urbanísticas en los espacios no construidos, y determina que aquellas licencias de construcción, urbanismo y ambientales que fueron otorgadas en predios dentro de la franja de adecuación y que están suspendidas o no se han podido realizar no se podrán ejecutar, por el contrario estos terrenos deben ser utilizados para fomentar el espacio público en zonas verdes. También el Tribunal ordenó al Ministerio de Ambiente y a la CAR adquirir o expropiar por razones de utilidad pública e interés social, los predios que aun cuando tengan escrituras se encuentren dentro de zona.

Adicionalmente la sentencia permite que esta población tenga el derecho a una vivienda digna por lo que se ordena la reubicación de las familias que viven en

zonas de alto riesgo o de protección de rondas de ríos. El Tribunal ordenó suspender todas estas explotaciones mineras, aún cuando cuenten con licencia expedida por alguna autoridad. Y finalmente se ordena que las viviendas que fueron construidas después del 29 de noviembre del 2005 sean demolidas debido a que en esa fecha el órgano judicial notificó que no se podían expedir licencias ni permisos en los cerros Orientales.

Por el momento, la figura de la franja de Adecuación se encuentra suspendida y lo que sucederá con ésta aun no es claro. Aunque se espera que la figura de la Franja de Adecuación funcione como un instrumento para consolidar el borde urbano y detener el crecimiento sobre la reserva el futuro de ésta es incierto.

## **5. ELEMENTOS BASE PARA UN ESCENARIO DE ORDENAMIENTO PARA LAS ZONAS DE LADERA**

El objeto del presente capítulo es plantear un escenario posible de borde urbano que se articule a la dinámica de ocupación en las zonas de ladera vinculando el instrumento de la ‘Franja de Adecuación’.

### **5.1. CONTRUCCION DE UNA POLÍTICA INTEGRADA DE GESTIÓN**

En el proceso de ocupación y consolidación del borde urbano de la ciudad se han identificado algunos aspectos críticos a tener en cuenta para la planeación y gestión de su ordenamiento físico entre estos:

- El reconocimiento que se da a la posición estratégica de la zona de reserva como parte de la estructura ecológica principal de la ciudad.
- El alto valor de la zona de borde a nivel ecológico, ambiental y paisajístico para la ciudad.
- La vocación de la zona de borde para la ubicación de actividades de tipo recreativo, posibilidades turísticas y de acceso a la reserva como un espacio público.
- La existencia de áreas con tratamiento de desarrollo y suelo de expansión.
- Los planes de recuperación ecológica y ambiental de las zonas de borde.
- La existencia de zonas de remoción en masa en la zona del borde que llevan a la necesidad de estrategias de relocalización de la población.
- La presencia de zonas de desarrollo progresivo, de canteras, desarrollos ilegales y la invasión a la reserva.

También dentro de estas visiones existen diversos proyectos vinculados a: la recuperación de las rondas de ríos, la existencias de estrategias de contención urbana como lo son los pactos de borde, los proyectos de legalización de barrios y de mejoramiento integral, la presencia de redes matrices de servicios públicos y la

ampliación de la cobertura de estos, la presencia de malla vial arterial tipo V1-V2 y V3.

Sin embargo como principal debilidad se debe señalar la necesidad de crear un borde que no atente contra el sistema natural consolidado, ya que la barrera urbana concebida en la vía perimetral llamada Avenida de los Cerros y los diferentes programas de pactos de borde no son suficientes para contener la expansión de la ciudad. Asimismo estas vías de borde han potencializado el crecimiento de la ciudad sobre la zona de cerros.

En otro punto el modelo de borde utilizado hasta el momento es limitado en condiciones de accesibilidad ya que las pendientes y la zona de reserva crean una forma de ciudad limitada, a su vez el modelo consolidado en la ciudad ha potencializado la degradación del recurso hídrico, ya que las rondas de ríos son víctimas de la urbanización y el crecimiento de la ciudad en las zonas de ladera. Otra de las debilidades dentro del modelo de borde es la urbanización en zonas que tienen antecedentes de extracción minera, por lo que estas zonas de la ciudad se consolidan sobre zonas con peligro de remoción en masa.

La ocupación que hasta el momento se ha dado en la zona del borde urbano, no es la más apropiada para el crecimiento de la ciudad ya que en los desarrollos informales el modelo edificatorio y los patrones de ocupación más allá de limitar el crecimiento del borde propenden por la expansión descontrolada y la ocupación de nuevas zonas de la reserva con construcciones hechas con materiales precarios y que dependen generalmente de programas de mejoramiento que mantienen estas zonas permanentemente inacabadas. Es por lo anterior que se debe reevaluar el actual modelo de borde ya que si no se toman las medidas necesarias para prevenir la expansión de la ocupación urbana en el mediano plazo se pueden tener consecuencias negativas para la reserva forestal.

A partir de la evaluación de los actores y la necesidad de crear una política pública concertada que permita articular los diversos intereses y ante todo proteger la zona de la reserva forestal, se plantea unir un escenario posible de borde urbano, el cual puede ser aplicado dentro de la zona de la franja de adecuación y al interior de la

misma zona urbana con el fin de liberar espacios construidos, fomentar la recuperación y restauración ecológica de estas zonas y reubicar a aquellas familias que se encuentren dentro de las zonas de alto riesgo. El siguiente capítulo explicará éste escenario de ocupación del borde urbano.

## **5.2. REFORMULANDO EL BORDE URBANO**

En búsqueda de la prevención del crecimiento del borde urbano se han identificado tres elementos que deben ser revaluados. El primero de ellos es referido a la creación de una nueva malla vial que facilite la accesibilidad a la zona de la reserva, ya que esta infraestructura a pesar de brindar un servicio a los habitantes del borde, se convierte en una forma de promover la expansión urbana; el análisis nos ha mostrado como al pasar del tiempo nuevos procesos de ocupación han tenido lugar por la construcción de vías, entre éstas, la vía perimetral conocida como Avenida de los Cerros o también como Avenida Circunvalar. La construcción de una nueva malla vial genera nuevos procesos de expansión urbana ya que la accesibilidad pasa de ser restringida a asequible y por lo tanto se facilitan los nuevos procesos de ocupación.

El siguiente punto hace referencia a la falta de claridad existente en la delimitación del área de la reserva forestal por parte de los habitantes ya que existe una gran confusión de la situación jurídica en la que se encuentran sus predios y del uso que se puede dar en ellos, debido a que las personas al no encontrar un elemento físico que delimite la zona de la reserva tienden a ocuparla y al desconocer la norma a llevar a cabo procesos de construcción. El tercer punto reevalúa la actual forma de ocupación que se da en la reserva dentro del desarrollo informal, buscando promover modelos de gestión inmobiliaria que tengan como objetivo la adecuación del área construida para generar estrategias que integren los usos urbanos existentes con el fin de consolidar la zona de borde. Asimismo estas operaciones ejercerían un impacto directo sobre la recuperación de rondas de ríos y la mitigación del riesgo de la población presente en áreas de remoción en masa, así como se generaría la recuperación de espacios verdes la disminución del porcentaje de ocupación sobre la reserva.

A continuación se propone un escenario posible borde urbano que tiene como objetivos; recuperar zonas de la reserva forestal y las rondas de ríos, crear un borde urbano visible, generar mejores condiciones de calidad de vida y de vivienda para los habitantes del borde, recuperar el paisaje urbano y reubicar a las familias que se encuentren en zonas de riesgo.

El escenario propuesto de borde urbano busca proteger las zonas que mantienen su cobertura vegetal y mediante corredores de borde, garantizar la continuidad de una zona forestal, que limite la urbanización y que paisajísticamente marque la diferencia entre la franja de transición a la zona de la reserva forestal.

Para esta Investigación Diagnóstica se realizó un análisis georeferenciado de cuatro UPZs con presencia en la franja de adecuación, entre éstas la UPZ Verbenal, UPZ Pardo Rubio, UPZ La Gloria y La Flora (ver Anexo 5), con el fin de identificar algunos aspectos básicos de población, densidad, número de construcciones, hogares por vivienda, entre otros, que permitan mejorar el modelo propuesto por los diferentes POMCO. Como metodología el análisis se realizó por hectárea, de tal forma que se cuente con una misma unidad en el diagnóstico y en la propuesta.

La modelación arrojó como resultado que las UPZs que limitan con el borde urbano con aéreas completas e incompletas, en promedio presentan una densidad poblacional de 160 habitantes por hectárea. El desarrollo de la modelación arroja un promedio de 32.48 viviendas por hectárea, 43.72 hogares por hectáreas, 1.35 hogares por vivienda y 3.66 personas por hogar tomando como patrón la información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaria Distrital Hábitat (ver Tabla 11).

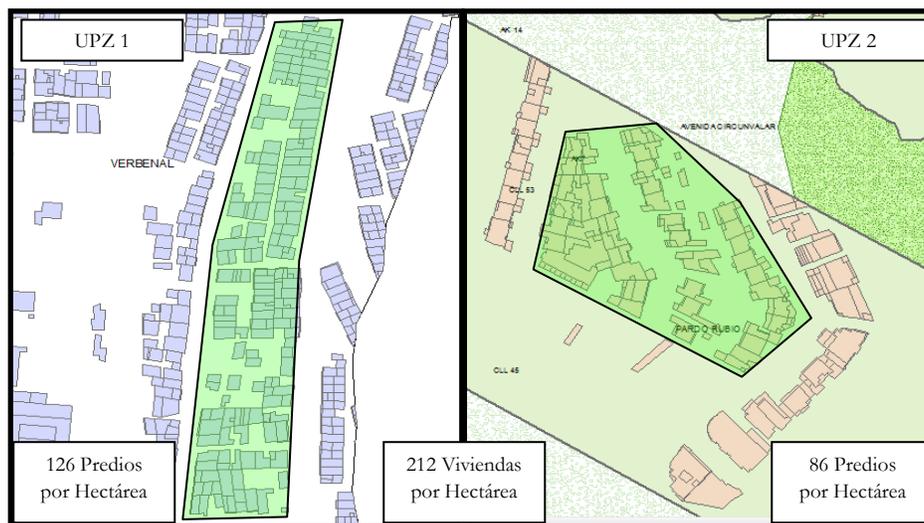
Se pudo observar a través de la información georeferenciada, que el patrón de urbanización completa (cuando se satura con el patrón de desarrollo progresivo) en las zonas de ladera (ver Gráfico 1) presenta un promedio de 106 predios por hectárea de áreas consolidadas, que para el usos residencial, considerando la tendencia de dos unidades por predio, representa un total de 212 unidades de vivienda y en términos de hogares representaría 286,2 siguiendo la tendencia de ocupación de la tabla 11(ver Tabla 11) de 1,35 hogares por unidad de vivienda.

**Tabla 11. Comparación de ocupación y densidad con los patrones actuales**

UPZ	POBLACION	VIVIENDA	HOGARES	HOGARES X PERSONAS HAS		
				VIVIENDA	XHOGAR	UPZ
VERBENAL	56719	10091	15256	1,51	3,71	344,94
PARDO RUBIO	26554	13273	13835	1,04	1,92	134,39
LA GLORIA	121264	17574	26362	4,6	1,5	240,45
LA FLORA	24746	4723	5933	1,26	4,17	385,88
PROMEDIO	56326HAB	11415	15346	2,1	2.82	351,41
1 HECTAREA	160 HAB	32.48	43.72	1,35	3,66	

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación Diagnóstica con base en la información suministrada por SDP, Secretaría Distrital de Planeación, Cartografía del Decreto 407 de 2004 y SDHT.

**Gráfico 1. Número de Viviendas en Cerros**



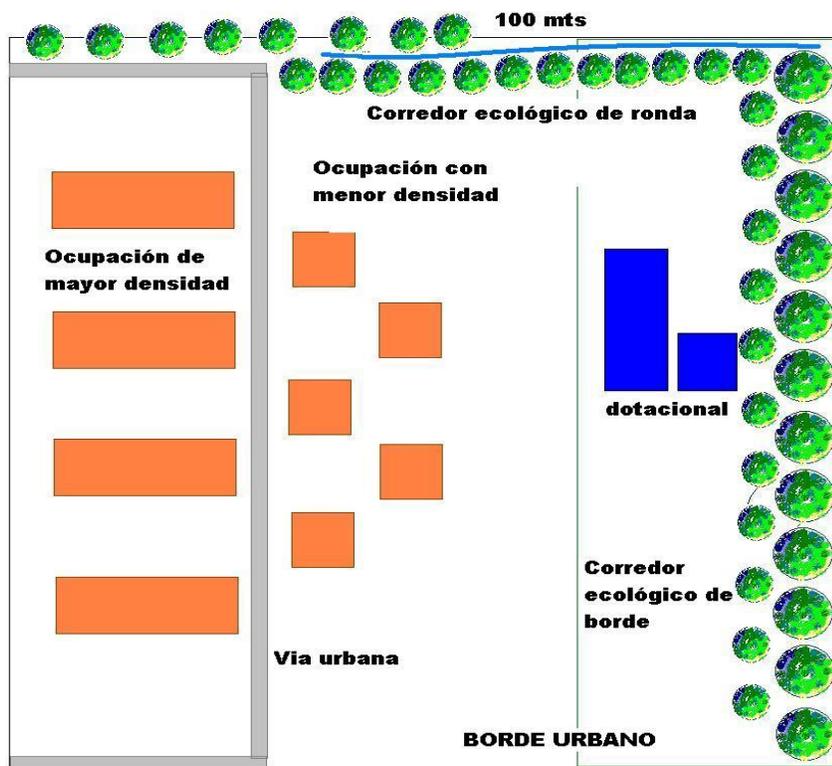
**Fuente:** Gráfica elaborado por el autor de esta Investigación Diagnóstica

### 5.3 DESCRIPCIÓN DE ALTERNATIVA DE MODELO DE BORDE URBANO

El modelo de Borde Urbano (ver Gráficos 2) que se presenta a continuación, parte de la propuesta de ocupación gradual de usos urbanos propuesta por el POMCO. Se determinó como unidad de propuesta una hectárea (un área de 10000 metros cuadrados). El modelo propone la existencia de un corredor ecológico de borde en la zona más cercana la reserva forestal, estableciendo un límite físico entre el área urbana y el área de protección. Este corredor ecológico de borde tiene como meta

conectar un sistema que para el caso del Distrito es el área de los Cerros a través de la figura de los megaparques. El corredor ecológico de borde puede ser complementado con un límite físico conformado por diversas especies de flora nativa de colores vivos que demarquen la transición entre lo urbano y la reserva.

**Gráfico 2. Modelo de Borde Urbano Plano de Planta**



**Fuente:** Gráfico elaborado por el autor de esta Investigación Diagnóstica

El modelo del borde urbano se complementa con los corredores ecológicos de rodas de ríos, los cuales tienen como función principal recuperar y proteger el recurso hídrico garantizando la sustentabilidad y sostenibilidad de éste, al igual que la presencia de los ecosistemas de los cerros.

El escenario propuesto establece tres zonas de ocupación. En la más cercana al borde urbano se presenta un área de ocupación de mayor densidad que se rodeada por una vía en forma de circuito a la cual pueden tener acceso vehículos como camiones de basura, ambulancias, particulares entre otros. La segunda zona de ocupación presenta una zona de construcción de menor densidad, albergando

edificios de seis pisos y de áreas de 60m<sup>2</sup> que alberguen a los habitantes de estas zonas mejorando sus condiciones de vivienda y de calidad de vida, liberando espacios verdes y consolidando el modelo de borde. En la tercera zona se ubican equipamientos de tipo dotacional que complementan la funcionalidad del corredor ecológico de borde, estos equipamientos no deben generar gran impacto sobre la zona de la reserva. En la última zona se concentran las cesiones de zonas verdes, de tal forma que se integren con la reserva.

Es importante destacar que este escenario de ocupación del borde es ecológico por lo que sólo el acceso a las primera zona es vehicular: el acceso a las dos zonas con menor densidad es netamente peatonal a través de la adecuación de caminos con materiales ecológicos que no ejerzan gran impacto sobre la zona de la reserva, el modelo puede ser complementado por un aérea de parqueaderos próxima a la malla vial urbana en la cual se puedan alojar los vehículos particulares de los habitantes de estas zonas.

Dentro de la modelación del borde urbano se comparó la forma de ocupación del borde existente con el escenario propuesto, tomando como fuente para este análisis una modelación desarrollada por la SDP para calcular áreas en planes parciales <sup>60</sup> (ver Tabla 12).

En ambos escenarios se tomó un área bruta de 10000 mts<sup>2</sup>. Dentro del modelo existente el porcentaje de sistemas generales sobre área bruta es del 0% mientras que para el modelo propuesto es del 12%. De esta manera los sistemas generales en el modelo A representarían el 0mts<sup>2</sup> del área bruta mientras que en el modelo propuesto representarían 8800mts<sup>2</sup>.

---

<sup>60</sup> Comparar Secretaría Distrital de Planeación. Metodología para el cálculo de áreas en planes parciales. Bogotá 2008.

**Tabla 12. Modelación Borde Urbano**

	A.MODELO EXISTENTE	B.MODELO PROPUESTO
AREA BRUTA	10000	10000
% SISTEMAS GENERALES SOBRE AREA BRUTA	0	0,12
SISTEMAS GENERALES	0	8800
AREA NETA URBANIZABLE	10000	8800
TOTAL CESIONES PUBLICAS	900	2500
AREA UTIL	9100	6600
AREA UTIL VIS	9100	6600
% DE AREA UTIL VIS	0	0,2
AREA NETA VIS	0	1320
AREA NETA DE OCUPACIÓN	6370	3168
% AREA CONSTRUIDA EN VIVIENDA	0,7	0,48
% AREA UTIL RESPECTO A AREA NETA	0,09	0,02
AREA PARA EDIFICACION	6370	3168
AREA PARA EQUIPAMIENTO 8% DEL AREA UTIL	11,37	8,25
AREA EDIFICABILIDAD (M2)	15288	19008
NO DE VIVIENDAS A CONSTRUIR	212	316
NÚMERO UNIDADES VIVIENDA POR PISO	1	4
NÚMERO DE PISOS	2.4	6
PRECIO VENTA UNIDAD DE VIVIENDA	50000000	90000000
TOTAL VENTAS VIVIENDA	10600000000	28440000000

	A.MODELO EXISTENTE	B.MODELO PROPUESTO
AREA CONSTRUIDA VIS	0,7	0,48
PROMEDIO UNIDAD DE VIVIENDA M2	60	60
TOTAL UNIDADES DE VIVIENDA	212	316
PRECIO VENTA UNIDAD DE VIVIENDA		90000000
TOTAL VENTAS VIVIENDA		28440000000

**Fuente:** Gráfica elaborado por el autor de esta Investigación Diagnóstica basado en información brindada por la SDP.

El área neta urbanizable en el modelo A es de 10000 mts<sup>2</sup> mientras que en el modelo B es de 8800mts<sup>2</sup> de los cuales el 25% son para cesiones públicas es decir 2500mts<sup>2</sup>. En el modelo existente las cesiones para 1HAS son de aproximadamente 900mts<sup>2</sup> variando en relación a la urbanización de tipo completo e incompleto. En el modelo A, el área útil para la ocupación representa 9100mts<sup>2</sup>, mientras que en el

modelo B representa 6600mts<sup>2</sup> debido a las cesiones previamente hechas en relación a las cesiones públicas y a sistemas generales.

El área útil de Vivienda de Interés Social (VIS) en el modelo A es de 0mts<sup>2</sup> y para el modelo B es de 6600mts<sup>2</sup>; el porcentaje útil VIS en el modelo A corresponde a 0% y para el modelo B es del 2% por lo que el área neta de VIS en el modelo B corresponde a 1320mts<sup>2</sup>. El índice de ocupación neto en el modelo existente es de 6370mts<sup>2</sup> mientras que para el modelo propuesto es de 3168mts<sup>2</sup>; lo que evidentemente disminuye el índice de ocupación del suelo en el área de borde urbano, dejando más suelo libre. De esta manera el índice de construcción neto para el modelo existente es de 15288mts<sup>2</sup> mientras que para el modelo propuesto es de 19008mts<sup>2</sup>, lo que genera un mayor índice de construcción y la disminución del índice de ocupación en el modelo B a diferencia del modelo existente, es decir existe un mayor aprovechamiento del suelo y la liberación de zonas verdes previamente ocupadas además de la posibilidad de reubicación de la población que se encuentra en zonas de remoción en masa.

El número de unidades de vivienda por piso para el modelo A es de 1 y en el modelo B se da en relación de 4 a 13, es decir 4 unidades de vivienda por cada edificio en un total de trece edificios por lo que tendríamos 52 unidades de vivienda repartidos en 1 edificios mientras que en el modelo A tendríamos una ocupación de 212 viviendas en primer piso. Seguidamente el modelo multiplica sus 52 unidades de vivienda en primer piso por los seis pisos existentes en el modelo generando un total de 316 unidades de vivienda a diferencia de las 212 unidades de modelo existente (ver Gráfico 1).

En la modelación inmobiliaria obtenemos con un precio de 1'500000 para vivienda nueva por metro cuadrado en un área de 60mts<sup>2</sup> un precio neto de 90'000000 por unidad de vivienda que a su vez se multiplican por 316 unidades de vivienda obteniendo una ganancia de 28440'000000 menos costos de cesiones, sistemas generales, VIS y de construcción.

La Tabla 13 a continuación muestra las ventajas de adaptar la idea de modelo recogida durante los diferentes planes de ordenamiento de los cerros y los modelos de

cinturón verde de protección aplicados internacionalmente. Ajustar el modelo e implementarlo es una opción para la administración distrital ante la necesidad de detener el deterioro de la zona de reserva forestal.

**Tabla 13. Ventajas de Ajustar el Modelo**

<b>ASPECTO</b>	<b>MODELO ACTUAL</b>	<b>MODELO AJUSTADO</b>
<b>Densidad</b>	Es muy baja, busca consolidar con el mismo patrón de ocupación.	Se mejora el aprovechamiento del suelo con edificios densos en el borde y con cesiones y equipamientos contra la reserva.
<b>Espacio libre</b>	En busca de consolidar sector se aumenta ocupación.	Los edificios en altura, permiten liberar espacio libre hacia la reserva
<b>Impacto por permeabilidad vial</b>	Consolidar el patrón existente, promueve la consolidación de vías vehiculares.	Restringe la vía vehicular solo hasta el acceso a los edificios de mayor densidad. Lo demás es peatonal
<b>Gestión Inmobiliaria</b>	Promueve un esquema tradicional de ocupación.	Permite la generación de emprendimientos inmobiliarios con nuevos actores e inversionistas
<b>Paisaje urbano</b>	Se percibe una mayor ocupación de los cerros.	Los patrones de ocupación con edificios en altura, permite visibilidad hacia los cerros. El tratamiento paisajístico se integra con la reserva forestal.
<b>Ingresos a la ciudad</b>	Mejora el recaudo de predial.	Permite captura plusvalía y un mayor recaudo por valorización
<b>Legitimidad</b>	Se superponen competencias que estancan la protección de los cerros orientales.	No se cumple con el fin último de la política pública; la cual intenta detener

**Fuente:** Gráfica elaborado por el autor de esta Investigación

## 6. CONCLUSIONES

La expansión de la urbanización sobre los Cerros Orientales se ha convertido en un problema que atenta contra la sostenibilidad medio ambiental de este ecosistema. A pesar de que la Administración Distrital ha adelantado acciones para delimitar y consolidar un borde natural que facilite la conectividad de los ecosistemas y permita la conformación de una red ambiental estratégica, el objetivo no se ha cumplido debido a circunstancias como el constante crecimiento de la mancha urbana a través de procesos de urbanización ilegal y de densificación de las zonas de ladera.

Los diferentes planes y proyectos adelantados para el ordenamiento físico de los Cerros Orientales, no han logrado sus objetivos, especialmente por la presión constructiva y la dinámica de crecimiento urbano que se desborda sobre las áreas baldías de la reserva, por la falta de una delimitación clara que permita el control por las autoridades y por la ciudadanía y debido al inexistente proceso de consolidación del borde urbano.

Aún cuando se ha promovido la participación ciudadana en la contención del fenómeno de urbanización sobre los cerros mediante el mecanismo de pactos de borde y la educación ciudadana sobre aspectos relacionados con la defensa de la zona de reserva, un borde urbano no ha sido consolidado y la urbanización avanza.

Se han propuesto otras estrategias para la recuperación y adecuación de zonas de protección que tengan un alto grado de alteración en donde la Administración Distrital busca adelantar intervenciones para recuperar las áreas que han sido alteradas por minería y procesos de urbanización en zonas de riesgo, permitiendo restaurar los ecosistemas nativos, mediante un modelo sostenible que integre todos los elementos de la estructura ecológica principal, como los recursos hídricos. Sin embargo estas estrategias aun no se han puesto en marcha.

El proyecto de recuperación y adecuación del borde natural propuestos por las diferentes administraciones busca consolidar el ‘Corredor Ecológico de Los Cerros Orientales’ con uso recreativo que promueve la integración de parques y zonas verdes

de diferente escala, que ayude a la consolidación de una barrera al crecimiento de la ciudad con la apropiación y defensa de los cerros por parte de la ciudadanía. La Administración ha buscado mediante estos proyectos integrar la infraestructura urbana existente generando conectividad con la zona de reserva, el disfrute del corredor y garantizar la conectividad y movilidad en las zonas de ladera, que han propiciado el proceso de ocupación de la reserva.

La forma de ocupación existente hasta ahora en las zonas de ladera no es la más conveniente para la consolidación de una zona de borde urbano, ya que la ocupación del suelo es muy alta, la edificabilidad baja, las condiciones de las unidades de vivienda no cumplen con las normas de sismo resistencia y no existen cesiones publicas ni a sistemas generales, lo que repercute en el inexistente infraestructura física que soporta las unidades de vivienda.

Se pudo verificar que existen procesos incompletos de ocupación y construcción, que hacen viable la implementación de modelos de consolidación urbana, que liberen suelo para la conformación de una zona de transición contra la reserva ambiental. El modelo propuesto en esta Investigación Diagnóstica presenta la vinculación de la figura de corredor ecológico de borde, con corredores ecológicos de ronda promoviendo la sostenibilidad y la consolidación de un borde urbano basados en la construcción en altura planificada (ver Gráfico 3).

A su vez el borde urbano puede ser consolidado por medio de la continuidad paisajística generada desde el mismo bosque nativo a través de la integración de nuevas plantaciones forestales y evitando la tala de árboles, buscando integrar a esta unidad de paisaje con los usos y actividades ciudadanas que vinculen la conciencia de la comunidad.

Se propone llevar a cabo entre otras las siguientes acciones que se han formulado y que no se han llevado a cabo aún:

1. Declarar de utilidad pública todo el suelo de la reserva y del área de transición para generar una política concertada entre la CAR y el Distrito que tenga como fin consolidar el borde urbano, ya que la actual política y normatividad se presta para confusiones y para la superposición de competencias entre el Distrito y la

CAR generando confusión con aquellas actividades que pueden tener lugar sobre la reserva como parte de la estructura ecológica principal de la región y de la ciudad.

2. Adquirir el suelo estratégico o el suelo en el que los urbanizadores tienen mayor interés para consolidar y proteger el área de la reserva forestal y de esta forma detener en el futuro aquellos procesos de urbanización ilegal que para la ciudad representaría grandes pérdidas económicas y en la defensa de su estructura ecológica principal.

3. Interconectar todo el sistema de cerros de norte a sur con los diferentes elementos de la estructura ecológica principal, generando políticas de protección que tengan lugar a lo largo de la reserva.

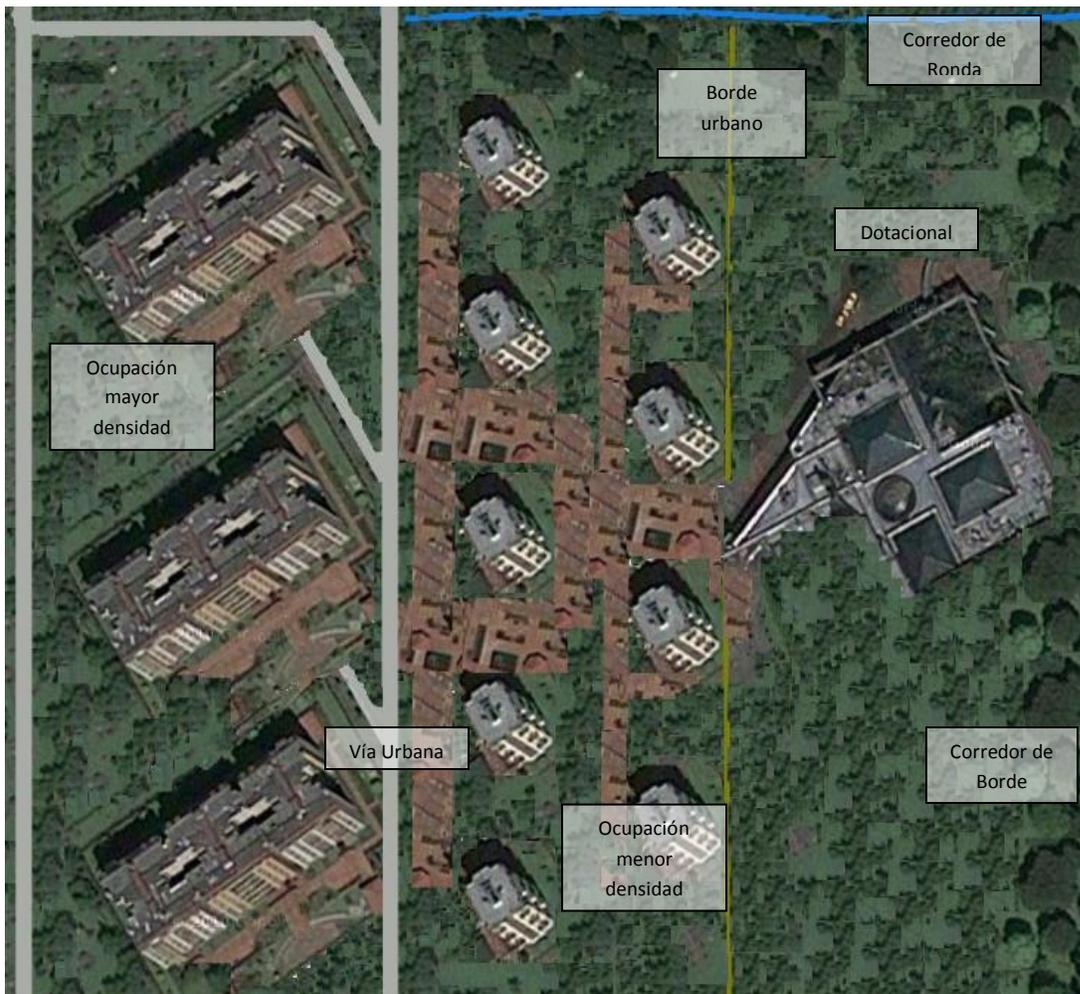
4. Propiciar la inversión privada, mediante modelos de gestión inmobiliaria para la consolidación del borde urbano, a través de un modelo que logre liberar espacios verdes y consolidar las zonas de borde existentes, evitando su expansión sobre los cerros.

5. Promover proyectos inmobiliarios, proyectos de ecoturismo y proyectos de educación ambiental para la consolidación del borde urbano que promuevan la consolidación de la zona de los cerros y la vinculación de la ciudadanía en su protección y preservación como legado para las generaciones futuras.

Para finalizar se recomienda el desarrollo de obras prioritarias para la mitigación del riesgo en las zonas del borde que presentan peligro de remoción en masa ya que sobre estas zonas vive un alto número de población; la creación de una red de elementos ecológicos integradores que reevalúe el modelo actual de borde urbano y contengan el deterioro ambiental que se da sobre el corredor; la necesaria recuperación de caminos para la generación de un sendero ecológico que genere conectividad en toda el área de los Cerros generando mejores condiciones de hábitat y de calidad vida para los habitantes de la zona de borde urbano y de manera indirecta de todos los habitantes de la ciudad y la implementación de una política pública eficiente de mutuo Acuerdo entre el Distrito y la CAR que tenga como objetivo consolidar el borde urbano existente a través de un modelo de borde que promueva la

protección sustentabilidad y sostenibilidad de la zona de la reserva forestal y la vinculación ciudadana a la defensa del Bosque Oriental de Bogotá.

**Gráfico 3. Modelación Propuesta Borde Urbano Ajustado**



**Fuente:** Gráfica elaborada por el autor de esta Investigación Diagnóstica

## BIBLIOGRAFÍA

Alexander, Christopher. *El modo intemporal de construir*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S.A. 1979

Aymonino, Carlo. *El significado de las ciudades*. Madrid: Editorial H. Blume ediciones, 1975

Doxiadis, Konstantinos Apostolou. *Ecology and Ekistics*. London: Editorial Elek, 1977.

\_\_\_\_\_. *Ekistics an introduction to the science of human settlements*. New York: Editorial New York Oxford University Press, 1968.

\_\_\_\_\_. *Anthropopolis City for human development*. New York: Editorial Norton ,1975.

Krier Rob. *Stuttgart. Teoría y Práctica de los espacios urbanos*. s.p.

LeGales. Stout, Frederic. *The city Reader*. New York: Editorial NY Routledge, 2007.

### Capítulos de Libro

Alexander, Christopher. “Introducción” en *Pattern lenguajes*. Oxford: Editorial Oxford University Press. 1977

### Artículos en publicaciones periódicas académicas

Alexander, Christopher. “La ciudad no es un árbol”. Berkeley (California), (abril de 1965):1-50

Bohorquez, Ivonne. “La política pública para los cerros orientales de Bogotá: una revisión en perspectiva y comentada”. *Revista Territorios*. Universidad de los Andes, Vol. 18. 2008.

Bolivar, Teolinda. “Urbanizadores, constructores y ciudadanos” .En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, No. 1, Orden jurídico y espacio urbano Universidad Nacional Autónoma de México (Jan. - Mar., 1995): 71-88. Consulta realizada en noviembre de 2009. Disponible en la página Web <http://www.jstor.org/stable/3540953>.

Camargo, Germán. “Cerros, desarrollo urbano y políticas públicas en Colombia”. En *Revista Pretil*. Año 4, No. 10 (Enero – marzo):38-55. Edición Especial “Ambientar la ciudad”. Universidad Piloto de Colombia. Bogotá.

DiGregorio, Michael. “Into the land rush: facing the urban transition in Hanoi’s western suburbs”. *International Development Planning Review*. Vol. 33. Consulta realizada en Febrero de 2011. Disponible en página Web: <http://www.deepdyve.com/lp/liverpool-university-press/into-the-land-rush-facing-the-urban-transition-in-hanoi-s-western-Tl3aWnJvuW>

Forni, Floreal; Roldan, Laura M. “Trayectorias laborales de residentes de áreas urbanas pobres. un estudio de casos en el conurbano bonaerense”. En *Desarrollo Económico*, Vol. 35, No. 140, 35th Anniversary Issue (Jan. - Mar., 1996): 585-599. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Consulta realizada en noviembre de 2009. Disponible en la página web <http://www.jstor.org/stable/3467374>.

Gallent, Nick. “England’s Urban Fringers: multi-functionality and planning”. En *Local Environment*. Vol. 9, No. 3, 217-233, Junio de 2004. Consulta realizada en noviembre de 2009. Disponible en la página web: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1354983042000219342#preview>

Llanos, Douglas; Almandoz, Arturo. "Aplicación del modelo de cinturón verde en la ciudad de Caracas, Venezuela. *Revista Provincia* N 19. Año 2008, N 20. Enero Junio. Universidad Simón Bolívar. Caracas 2008.

Li, Feng. "Urban forest in China: Development patterns, influencing factors and research prospects". *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*. Vol. 12 de 2005. Consultado en Julio de 2011. Disponible en página web: <http://www.tandfonline.com/toc/tsdw20/current>

Nemec, Kristine. "Woody Invasions of Urban Trails and the Changing Face of urban Forest in the Great Plains, USA". *The American Midland Naturalist*. University of Notre Dame, Abril de 2011. Consulta realizada en Julio de 2011. Disponible en la página web <http://www.bioone.org/loi/amid>

Pérez, Leticia; Hernández, Mariana. "Destrucción de instituciones comunitarias y deterioro de los bosques en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, Michoacán, México (Destruction of Community Institutions and Decay of Forests in the Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca (Michoacán, México))". En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 66, No. 2 (Apr. - Jun., 2004): 261-309. Universidad Nacional Autónoma de México. Consulta realizada en noviembre de 2009. Disponible en la página web, <http://www.jstor.org/stable/3541458>

Torres, Horacio. "Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires". En *Desarrollo Económico*, Vol. 15, No. 58 (Jul. - Sep., 1975):281-306. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Consulta realizada en noviembre de 2009. Disponible en la página web <http://www.jstor.org/stable/3466262>

Van Herzele, Ann. "A forest for Each City and Town: Story Lines in the Policy Debate for Urban Forests in Flanders". En *Urban Studies*, Vol. 43, No. 3, 673-696, Marzo de 2006. University of Brussels. Consulta realizada en Abril de 2011. Disponible en la página web: <http://usj.sagepub.com/content/43/3/673.abstract>

Velásquez, Raúl. 2009. *Hacia una nueva definición del concepto de “Política Pública”*. Revista Desafíos. Año 2009, No. 20. Enero – Junio. Universidad del Rosario. Bogotá. P. 183

Wang, Yuan. “Urban forest landscape patterns in Ma’ansahn City, China”. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*. Velo. 16, No. 5, Octubre 2009, 346-355. Consultado en Junio de 2011. Diponible en página Web: <http://gisandscience.com/2010/03/22/urban-forest-landscape-patterns-in-maanshan-city-china/>

### **Otros documentos**

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Acuerdo 59 de 1987 concertación entre DADP y Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez” Bogotá 1987.

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Acuerdo 6 de 1990. Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones”. Derogado por el decreto distrital 619 de 2000.

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 320 de 1992, por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del Borde Oriental, suroriental, suroccidental y las zonas de Preservación del Cerro de Suba Norte y Sur, del Cerro de la Conejera, los Sistemas Orográfico e Hídrico de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C. Bogotá, 1992.

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 354 de 2006. Reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 9 VERBENAL, ubicada en la localidad de Usaquén.” Bogotá, 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 407 de 2004, Reglamenta la UPZ No. 50 - La Gloria, ubicada en la Localidad de San Cristobal.” Bogotá, 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 400 de 2004. Reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 52, LA FLORA, ubicada en la Localidad de Usme.” Bogotá, 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaria del medio ambiente, UT Wiesner Framing. “Estudio, diseño y evaluación de un parque eco turístico (red de rutas eco turísticas) que promueva la belleza escénica, paisajística y rescate la identidad cultural del sector rural de la localidad de Chapinero”. 17 de octubre de 2006

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria Distrital de Planeación. Wiesner, D. “Formulación del plan zonal de ordenamiento y gestión del territorio para la franja de adecuación o transición entre la ciudad y los cerros orientales.” 2006.

CADSA – Departamento Administrativo de Planeación Distrital. “Directrices para el ordenamiento de los Cerros Orientales.”

CEDE – Universidad de los Andes – Colciencias. “Tendencias Recientes de ocupación territorial en Bogotá y la región.” 1998 - 1999. Sin publicar.

CEDE – Universidad de los Andes – CAF. “Directrices de Ordenamiento territorial para Bogotá y la región como instrumento de planeación.” 1998 – 1999. Sin publicar.

Centro de Planificación y Urbanismo, CPU Universidad de los Andes – CAR. “Estudio de la Zona Oriental de Bogotá”, Bogotá, 1972. B.F.2.

Centro de Planificación y Urbanismo, CPU Universidad de los Andes. “Los Cerros de Bogotá. Urbanización o Ecología?”. Bogotá, 1973. B.F.15.

Centro de Planificación y Urbanismo, CPU Universidad de los Andes. “Plan de Ordenamiento Físico del Sistema Orográfico y del Borde Oriental de Bogotá”, Bogotá, 1991. B.F.3.

CIFA, Universidad de los Andes. WIESNER Diana, SALAZAR Camilo, ORTIZ Juan P., SUÁREZ Maurix. “Cerros de Bogotá - Estudio histórico de los cerros Orientales”. Villegas editores. 2000.

Congreso de la República. “Ley 99 de 1993, Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 1993.

Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez. “Acuerdo N° 59 de 1987, por el cuál se expide la Reglamentación de los Cerros Orientales de Bogotá. Bogotá; CAR; 1987.” Bogotá 1987.

Corporación Parque Museo el Paramo. “Parque La Cumbre”, Bogotá, 1998. B.N.5.

Departamento Administrativo del Medio Ambiente, “Criterios técnicos para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales”.

Departamento Administrativo de Medio Ambiente. “Propuesta reglamentaria para la zonificación y manejo de los Cerros Orientales”.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital. “Plan de Ordenamiento Territorial”. Decreto 619 de 2000.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital-Subdirección De Gestión Urbanística. “Plan De Ordenamiento Zonal Borde Oriental. Tramo Sur. Documento Técnico De Soporte.” Bogotá, Marzo de 2004.

Departamento Administrativo De Planeación, “Plan de Ordenamiento y Manejo de Los Cerros Orientales”. Bogotá, 1992.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Subdirección de expansión urbana y ordenamiento regional. VEJARANO, María Clara. “Propuesta de ordenamiento para el borde oriental de la ciudad”. Mayo de 2001.

Departamento Administrativo de Planeación Nacional. “Criterios de Ordenamiento de los Cerros Orientales”. Bogotá, 1998. B.F.5.

Departamento Administrativo de Planeación Nacional. “Planificación en Bogotá 1964”. Bogotá, 1964. B.F.14.

Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA. – MOLINA. “Cerros, Humedales y Áreas Rurales”. Bogotá, 1997. B.N.4.

Departamento Administrativo del Medio Ambiente, DAMA. Consorcio Gerenciar. “Lineamientos de política para el Uso y Manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”. 2000.

Inderena. “Acuerdo 0030 de 1976 Aprobado por la Resolución Nacional 076 de 1977. Por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones.” Bogotá, 1976.

Instituto de la vivienda-Universidad de Chile.”Borde” Consulta realizada en noviembre de 2009. Disponible en la página web <http://www.planregional.cl/info/default.asp?a=12&op=0&idinfo=63&idseccion=>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “Resolución 0076 de 1977. Por la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente INDERENA.” Bogotá, 1977.

D.C. Secretaria del Medio Ambiente. BOHÓRQUEZ, F y LONDOÑO, R. “Cartilla de Mobiliario para el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital”. 2003

Secretaria del Medio Ambiente. CASTAÑEDA R, WIESNER D, ANDRADE G. “Formulación de los lineamientos paisajísticos y urbanísticos para el sistema de áreas protegidas del D.C”. Bogotá, Abril de 2004

Secretaria distrital del Hábitat. Dirección de mejoramiento integral. Subdirección de la coordinación del programa de mejoramiento Integral de barrios. “Caracterización localidad Usme UPZ 52 La Flora”. Bogotá, 2008.

Secretaria distrital del Hábitat. Dirección de mejoramiento integral. Subdirección de la coordinación del programa de mejoramiento Integral de barrios. “Caracterización Localidad de San Cristóbal, UPZ 50 La Gloria”. Bogotá, 2008.

Secretaria distrital del Hábitat-Dirección de mejoramiento integral. Subdirección de la coordinación del programa de mejoramiento Integral de barrios. “Caracterización localidad Usaqué UPZ 09 Verbenal”. Bogotá, 2008.

## Anexo 1. Actores de la Política Pública

ACTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA VISION INSTITUCIONAL		
Institución	Función	Con respecto a la Resolución 463 de 2005
Procuraduría General de la Nación	Es la Entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo. Está encargada de velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a servidores públicos y lo hace a través de sus tres funciones misionales principales: 1: Función preventiva. 2: Función de intervención, dado que interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía; 3. Función disciplinaria, inicia, adelanta y decide las investigaciones que se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado, de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002.	La procuraduría opina que se pudo haber incurrido en extralimitación de funciones y que dicho acto se constituye en una violación de los derechos e intereses colectivos, especialmente los que tienen que ver con el derecho a gozar de un ambiente sano y los relacionados con la protección de los recursos naturales y los ecosistemas.
Contraloría de Bogotá	Ejerce la vigilancia y control a la gestión fiscal de los recursos públicos; promueve ante las autoridades competentes investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Distrito.	Emprendió una campaña de control llamada “MANDATO VERDE”, mediante el cual ha convocado a todas las instituciones públicas y privadas, ONG’s, organizaciones cívicas, academia, líderes populares, entre otros interesados, para participar activamente en la protección, recuperación y control del medio ambiente en la ciudad, incluidos los “Cerros Orientales de Bogotá”.
Consejo de Estado	Es el Tribunal supremo de lo contencioso administrativo encargado de efectuar la revisión de los actos de la administración pública a petición del ministerio público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus derechos, en los casos y dentro de los límites de la Ley.	En la actualidad, revisa todo lo concerniente con la expedición de la Resolución 463 de 2005 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
Tribunal Administrativo de Cundinamarca	Corporación judicial que estudió en primera instancia la Acción de Cumplimiento interpuesta en contra de	Interpuesta en contra de la Resolución 463 de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y

	<p>la Resolución 463 de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Evaluada la misma se expidió fallo el 29 de septiembre de 2006, el cual fue apelado y en síntesis corroboró en parte la propuesta del Ministerio de Ambiente, pero señalando la necesidad que áreas aún no construidas se mantengan de esta manera, sin perjuicio de la existencia de actos que autoricen obras civiles; se ejerza un control inmediato para frenar actividades no compatibles con la reserva forestal; tanto la CAR como el Ministerio de Ambiente adquieran los predios necesarios a fin de garantizar la conservación del área; y la fijación de una tasa que permita a los residentes allí establecidos permanecer ocupando los terrenos.</p>	<p>Desarrollo Territorial. Evaluada la misma se expidió fallo el 29 de septiembre de 2006, el cual fue apelado y en síntesis corroboró en parte la propuesta del Ministerio de Ambiente, pero señalando la necesidad que áreas aún no construidas se mantengan de esta manera, sin perjuicio de la existencia de actos que autoricen obras civiles; se ejerza un control inmediato para frenar actividades no compatibles con la reserva forestal; tanto la CAR como el Ministerio de Ambiente adquieran los predios necesarios a fin de garantizar la conservación del área; y la fijación de una tasa que permita a los residentes allí establecidos permanecer ocupando los terrenos.</p>
Concejo de Bogotá	<p>Suprema autoridad del Distrito Capital, en materia administrativa le competen atribuciones de carácter normativo. La Constitución Política de 1991, establece que le corresponde a los Concejos: "...Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la Ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda...Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.", por tal razón esta institución emitió Acuerdos que permitieron el ejercicio de adecuaciones en el uso del suelo en sectores específicos de la zona de Reserva Forestal.</p>	<p>Es preciso señalar que, conocida la decisión del Ministerio de Ambiente en el año 2005, en esta corporación se han desarrollado debates de control político y cursan varias iniciativas orientadas a definir alternativas de manejo de esta área de interés ecológico nacional.</p>
MAVDT	<p>El Ministerio, como organismo rector de la gestión del medio ambiente define las políticas y regulaciones a las que se deben sujetar la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación. El Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito establece que esta autoridad es competente en lo relacionado con el alinderamiento y definición de los límites de la reserva forestal y de la elaboración del Plan de Manejo, en concertación con otras autoridades,</p>	<p>Esta función se hizo efectiva sólo en lo que corresponde al territorio del Distrito Capital, habida consideración que no se conoce el acto administrativo que definía linderos de los cerros Orientales en los municipios de la Calera, Choachí, Chipaque y chía.</p>

	tales como la CAR y la Secretaría de Medio Ambiente.	
CAR	La Administradora de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales. Entidad encargada de ejecutar las políticas establecidas por el Gobierno Nacional en materia ambiental; que debe planificar y ejecutar proyectos de preservación, descontaminación ó recuperación de los recursos naturales renovables afectados; y velar por el uso y aprovechamiento adecuado de los recursos naturales y el medio ambiente dentro del territorio de su jurisdicción, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y contribuir al desarrollo sostenible.	De Acuerdo con lo establecido en la Resolución 463 de 2005 expedida por el Ministerio de Ambiente y las medidas cautelares ordenadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la CAR adoptó el Plan de Manejo de los Cerros Orientales por medio de la Resolución 1141 de 2006, el cual se define como el instrumento de planificación estratégico de largo plazo de la CAR, que permite orientar su gestión e integrar las acciones de todos los actores regionales con el fin de que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad y equilibrio social, lo que quiere decir que toda intervención o autorización para la realización de obras o para la normalización de construcciones preexistentes anteriores al 29 de noviembre de 2006, debería ser definida por esta Corporación, siendo necesario señalar que ello además depende de lo que finalmente defina el Consejo de Estado, cuando decida la apelación intentada contra el fallo expedido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Es preciso señalar que frente a lo que quedó consignado en la Resolución 1141 de 2006, el Distrito Capital encontró inconsistencias y recomendó adelantar ajustes en la Audiencia Pública que socializó el Plan de Manejo.
Curadurías Urbanas	Son las oficinas encargadas de tramitar las solicitudes de licencias urbanísticas, entendido el Curador urbano como un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir tales autorizaciones. En Bogotá, existen cinco (5) curadores urbanos que expiden diferentes modalidades de licencias: de Urbanización, de Parcelación, de Subdivisión y de Construcción. Vale la pena aclarar que los Curadores no se encargan del control y supervisión de las obras aprobadas, ni atienden quejas para constatar supuestos daños causados a vecinos por el desarrollo de las obras, o por el uso no autorizado de las construcciones.	
Secretaría de Medio Ambiente.	Le corresponde orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y	Es la autoridad Ambiental del Distrito en el territorio urbano, cuenta con

	de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una relación adecuada entre la población y el entorno ambiental y crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente.	funciones de carácter preventivo, de control y policivo. La Secretaría (antes DAMA) participó activamente y lideró el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales -POMCO- el cual finalmente no fue adoptado. Ha sido clara su posición frente a las consideraciones que se deben tener en cuenta para la implementación del Plan de Manejo de la Reserva.
Jardín Botánico	Además de contar con un centro de exposición representativo de la flora y los ecosistemas existentes en el Distrito Capital, es el Centro de Investigación y Desarrollo Científico del Distrito, el cual con la reforma administrativa aprobada con Acuerdo 257 de 2006, entró a formar parte de la Secretaría de Ambiente como entidad adscrita.	El Jardín Botánico ha venido adelantando diferentes trabajos de campo en los Cerros Orientales y contempla dentro de sus prioridades institucionales la investigación, intervención y educación en restauración y rehabilitación de áreas afectadas por especies vegetales invasoras. El Jardín como Centro de Investigación ha sido claro en señalar que el Bosque Oriental es un área estratégica clave como conector ecológico regional y fuente hídrica, ya que en el ámbito regional los Cerros Orientales se convierten en el corredor que une los macizos de Chingaza y Sumapaz que hacen parte del límite de la Sabana de Bogotá, constituyéndose de esta manera en el gran corredor regional que une ecosistemas de planicie y montaña de importancia nacional, razón por la cual precisamente la Ley 99 de 1993 en su artículo 61 los declaró como de interés ecológico nacional.
Secretaría Distrital de Planeación	Tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital, conjuntamente con los demás sectores. Es la encargada de evaluar técnicamente proyectos urbanísticos, de forma que expide los actos administrativos que deciden las solicitudes de legalización o regularización de barrios y elabora las normas generales y complementarias que reglamentan el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo urbano y rural. Expide los conceptos técnicos relacionados con la norma urbana y con la determinación de los hechos generadores de plusvalía. Realiza la	La actuación de la Secretaría Distrital de Planeación, antes Departamento Administrativo, fue trascendental frente al desarrollo de obras civiles que se dieron en los Cerros Orientales, dado que de Acuerdo con sus estudios técnicos, jurídicos y conceptos podría señalarse que formuló lineamientos incluidos en disposiciones distritales tendientes a la legalización de barrios e incorporación de sectores al área urbana de territorios pertenecientes a la Reserva Forestal.

	<p>estratificación del Distrito Capital, con base en la aplicación de las metodologías determinadas por los organismos nacionales. Recopila, administra controla y atiende las solicitudes de aplicación de encuesta SISBEN. Resuelve los recursos que se presenten contra los actos que decidan las solicitudes de licencia de urbanismo y construcción, ante las Curadurías Urbanas.</p>	
Secretaría de Hábitat	<p>Tiene por objeto formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental. Gestiona los procesos de titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social. Impulsa y promueve la política de control y vigilancia de la enajenación de vivienda y de control de la urbanización ilegal en Bogotá</p>	<p>Adelanta las gestiones y asistencia técnica necesarias para desarrollar el proceso de legalización urbanística de los asentamientos de origen ilegal así como para el proceso de regularización de barrios y coordina el cumplimiento de la política de hábitat en cuanto a la priorización de beneficiarios de los planes y proyectos de legalización y regularización de barrios de conformidad con el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas. A través de la Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda se encarga de coordinar la Red Interinstitucional del Prevención y Control de Desarrollos Ilegales en el Distrito, la cual precisa las competencias de cada una de las entidades involucradas en el tema, siendo la Red un instrumento de coordinación que establece mecanismos de seguimiento y acción de cada una de las entidades involucradas. En desarrollo de este instrumento y en coordinación con las alcaldías locales y otras dependencias de la Administración se tienen definidos polígonos de monitoreo, que son áreas susceptibles de desarrollo ilegal, como por ejemplo sectores del Bosque Oriental, donde eventualmente podrían desarrollarse construcciones sin autorización, zonas donde de forma permanente se realizan recorridos tendientes a detectar la realización de esta clase de obras o construcciones, caso en el cual la respectiva Alcaldía Local se encarga de impulsar la correspondiente querrela que decidiría en tal caso la orden de demolición.</p>
Alcaldías Locales	<p>Vela por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Contribuyen a la conservación del orden público en su localidad; deben vigilar el</p>	<p>En armonía con sus atribuciones conoce los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e</p>

	<p>cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana, de tal forma que dictan los actos y ejecutan las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la Ley, a las normas nacionales aplicables, y a los Acuerdos distritales y locales.</p>	<p>impone las sanciones correspondientes. Las Alcaldías Locales que tienen injerencia en los Cerros Orientales han venido ordenando la demolición de algunas construcciones ilegales allí construidas y se encuentran a la espera del fallo definitivo del Consejo de Estado para resolver definitivamente querellas que se encuentran en curso.</p>
	<p>Tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, mediante la promoción y garantía de la convivencia pacífica, los derechos humanos, el ejercicio de la ciudadanía, la cultura democrática, la seguridad ciudadana y el orden público; la prevención y atención de emergencias; la coordinación del sistema de justicia policiva y administrativa de la ciudad; la promoción de la organización y de la participación ciudadana en la definición de los destinos de la ciudad y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital, en sus distintos niveles.</p>	<p>Con la nueva estructura de la Administración Distrital adoptada mediante el Acuerdo 257 de 2006, es cabeza del sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, que a su vez está integrado por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público -DADEP-, el cual da soporte técnico al Sector, la Unidad Administrativa Especial, sin personería jurídica del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá y por los establecimientos públicos como entidades adscritas: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, Fondo de Prevención y Atención de Emergencias FOPAE y el Fondo de Vigilancia y Seguridad. La Secretaría de Gobierno coordina la actuación de las Alcaldías locales de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal y Usme, las cuales son las encargadas de controlar que en los Cerros Orientales no se desarrollen usos contrarios al forestal y de sancionar con multa y demolición de obras a quienes construyan obras ilegales en los cerros.</p>
<p>Dirección de Prevención y Atención de Emergencias.</p>	<p>Teniendo en cuenta que las áreas de amenaza y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, forman parte del suelo de protección del Distrito, la DPAE es la entidad encargada de su delimitación, previa la declaratoria por parte de la Secretaría Distrital de Planeación. A partir del año 1997 la DPAE viene emitiendo conceptos técnicos en el marco del programa de legalización de barrios, liderado por la autoridad de Planeación. Frente a la Red de Prevención y Control de desarrollos ilegales, la competencia de la DPAE tiene que ver con el monitoreo de</p>	<p>Es importante señalar que en los cerros, la DPAE tiene incluido un número de 753 predios en alto riesgo no mitigable. De estos, 690 fueron incluidos en el programa de reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable, de las cuales 146 han sido evacuadas.</p>

	<p>polígonos, que corresponde a áreas de alta amenaza por remoción en masa potenciales de ocupación, además apoya a las Alcaldías Locales en el suministro de información técnica relacionada con la georeferenciación de las áreas de alta amenaza.</p>	
<p>Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá</p>	<p>Corresponde a la EAAB-ESP la prestación de los servicios públicos esenciales domiciliarios de acueducto y alcantarillado en el área de jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá. En cumplimiento de su objeto, entre otras labores capta, almacena, trata, conduce y distribuye agua potable. Recibe, conduce, trata y dispone las aguas servidas; recoge, conduce, regula y maneja las aguas lluvias y aguas superficiales que conforman el drenaje pluvial y el sistema hídrico dentro de su área de actividad; realiza la construcción, instalación y mantenimiento de la infraestructura necesaria para prestar los servicios públicos domiciliarios a su cargo; y fija las tarifas de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, con base en las fórmulas que defina periódicamente la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-.</p>	<p>La EAAB realiza los estudios técnicos para la definición de las Zonas de Ronda y Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de Humedales y Quebradas, información que debe ser validada por la Autoridad Ambiental Competente. El Comité interinstitucional liderado por la Secretaría Distrital de Planeación, participa en el estudio de legalidad de los barrios interviniendo exclusivamente para efectos de definir la viabilidad de prestación del servicio. De los predios que conforman los Cerros Orientales, 57 le pertenecen a la EAAB, que involucran un área aproximada de 5,080 hectáreas, es decir el 36 % del total de la reserva, áreas que albergan infraestructura fundamental para el abastecimiento de agua potable de la ciudad.</p>

## Anexo 2. Instrumentos utilizados para el desarrollo de una política pública

Como principales instrumentos para el desarrollo de una política pública se debe hablar de la necesaria utilización de una serie de instrumentos de planeación, gestión, y concertación implantados mediante proyectos y programas al territorio de esta manera la siguiente tabla muestra los instrumentos que pueden ser utilizados y su alcance.

**Tabla 1. Instrumentos de Planeamiento**

Instrumentos de Planeamiento	
Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental Regional	CAR
Plan de Manejo de la Reserva	CAR, Región
Pla de Ordenación y Manejo de Microcuencas	Distrito
Plan Zonal para las áreas de sustracción	Distrito, CAR
Plan de Ordenamiento Borde Oriental	CAR
Plan de Gestión Ambiental PGA	Distrito
Planes Parciales	Distrito
Planes de Implantación	Distrito
Plan de Regularización y manejo	Instituciones y equipamientos
Planes Maestros de Equipamientos	Distrito
Planes de Recuperación Morfológica y de Canteras	Distrito
Planes de Mitigación de Riesgos	Distrito
Planes de Reasentamiento	Distrito
Soluciones de Legalización de Barrios	Distrito

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación

**Tabla 2. Instrumentos de Financiación y Gestión del Suelo**

Instrumentos de Financiación y Gestión del Suelo	
Plusvalía	Distrito
Priorización Local y General	Distrito
Impuesto Predial	Distrito
Reparto de Cargas y Beneficios	Distrito
Servidumbres	Distrito
Compensatorio del Espacio Público	Distrito
Sanciones	Distrito
Servicios	Distrito
Tasas	Distrito

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación

**Tabla 3. Instrumentos de Concertación y Coordinación**

Instrumentos de Concertación y Coordinación	
Tratamientos	Distrito, CAR
Pactos de Borde	Distrito
Concertación Interinstitucional	Distrito, CAR, Nación
Concertación con privados	Distrito, Privados

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación

**Tabla 4. Instrumentos Operativos**

Instrumentos Operativos	
Operativos para el Control y la vigilancia de los recursos naturales	Distrito
Observatorio de los Cerros Orientales	Distrito
Seguimiento a la expedición de Licencias	Distrito
Control a infracción de régimen urbanístico	Distrito

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación

### **Anexo 3. Política Pública en Normas**

Para hablar de la actual política pública vinculada a la protección de los Cerros Orientales, en primer lugar se debe señalar que Colombia es pionero en la preservación de los recursos naturales a través del Código de Recursos naturales renovables y del Ambiente o Decreto Ley 2811 de 1974, en cual en su Título III, Capítulo 1 crea las áreas de reserva forestal<sup>1</sup>. Posteriormente la constitución de 1991 expresa en el concepto de Estado Social de Derecho, la necesidad de conservar los ecosistemas “Artículo 79: La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”<sup>2</sup>

Posteriormente la Ley 99 de 1993 que estructura el Sistema Nacional Ambiental, y dentro de este establece las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de los grandes centros urbanos da las facultades al Distrito como máxima autoridad ambiental dentro de la ciudad, facultades en cabeza del DAMA hoy Secretaria de medio Ambiente.

En 1997 dentro de la política pública nacional se emite la Ley 388, la cual reglamenta el ordenamiento territorial de todos los municipios y distritos. Dentro de esta ley en los artículos 6 y 5 se incorporan los instrumentos para desarrollar el ordenamiento territorial, de tal manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos y el logro de condiciones de vida adecuadas para la población en general dando gran importancia al interés general sobre el interés particular. Como ejemplo de la política pública ambiental se establece el Artículo 12 “Contenido del componente general del plan de ordenamiento. El componente general del plan de ordenamiento deberá contener...2.2. El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico...” .

En el 2004 el Distrito Capital emite el Acuerdo 119 “Plan de Desarrollo Distrital por una Bogotá sin indiferencia, que en su eje regional propone en su 4 objetivo la sostenibilidad urbano

---

<sup>1</sup> Ver Código de Recursos naturales renovables y del Ambiente o Decreto Ley 2811 de 1974, en cual en su Título III, Capítulo 1 crea las áreas de reserva forestal

<sup>2</sup> Ver Constitución Política de Colombia. Capítulo 3, Artículo 79 y 80.

rural; sostenibilidad vinculada a la conservación del patrimonio ecológico de la ciudad y de la región.

El Decreto 190 de 2004 vincula los siguientes artículos como una política pública ambiental de conservación de la zona de la reserva forestal entre estos el a Artículo 6 el cual promueve la protección y restauración ambiental de los cerros “: **Artículo 6. Política sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión** (artículo 6 del Decreto 469 de 2003).

La consolidación urbana, tiene como condición evitar la conurbación de la ciudad con los municipios vecinos, mediante la protección, recuperación y mantenimiento de sus bordes: cuenca del río Bogotá, cerros orientales y zonas rurales del sur y del norte. Con este fin el uso del suelo en dichas áreas se orientará con base en las siguientes estrategias: 1. Recuperación de las rondas y zonas de manejo y protección de los cuerpos de agua y cofinanciación y concertación con la región para la recuperación del Río Bogotá, proponiendo la exclusión de usos urbanos y la promoción de usos agrícolas por parte de los municipios sobre la margen occidental del Río. 2. Protección y restauración ambiental de los cerros orientales, de los cerros de Suba y de las zonas de riesgo para evitar la urbanización ilegal....

...estrategias: a. Promover la gestión de planes parciales a una escala que garantice la equidad en la distribución de las cargas de la urbanización entre los beneficiados del plan parcial. b. Ajustar las expectativas de oferta de vivienda social en estas áreas a la disponibilidad de suelo apto para la urbanización y a los objetivos de consolidación de la ciudad previstos en este plan mediante la evaluación del riesgo geológico existente, el valor ambiental de las áreas y los precios del suelo y la necesidad de priorizar inversiones en proyectos estructurantes. c. Delimitar las áreas con valor ambiental y recuperarlas en el marco del objetivo ambiental y de control a los procesos de conurbación...”<sup>3</sup>.

El Artículo 7 establece la política ambiental “Las políticas ambientales en el Distrito Capital son las siguientes: 1. **Calidad ambiental para el desarrollo humano integral**. Es propósito central de la gestión urbana mejorar equitativamente la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, partiendo de crear un medio seguro, saludable, propicio, estimulante, diverso y participativo para el desarrollo integral del ser humano, a nivel individual y colectivo, en lo físico, lo social y lo económico. 2. **Desarrollo sostenible como proyecto social y cultural**. El desarrollo sostenible se acomete como un proyecto de vida colectivo que involucra tanto a la sociedad civil como al Estado. Se basa en la concertación de las voluntades y el mejoramiento de los comportamientos individuales y apunta a la construcción de una cultura y un territorio viables y competitivos en el corto, mediano y largo plazo. 3. **Preeminencia de lo público y lo colectivo**. La gestión ambiental de Bogotá da prelación a los elementos, procesos y alternativas que permiten crear, vivir y apropiarse la ciudad física, social y económica como un hecho colectivo, procurando la satisfacción colectiva de necesidades comunes, favoreciendo el encuentro e intercambio constructivo entre sus integrantes y extendiendo a todos ellos la inclusión en las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo. 4. **Ecoeficiencia de la función y la forma urbanas**. Las implicaciones

---

<sup>3</sup> Comparar Decreto 190 de 2004, Junio 22. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 200 y 469 de 2003. Artículo 6.

ambientales de toda decisión deben medirse por su contribución a la ecoeficiencia del conjunto, es decir, la capacidad de producir bienes, servicios y estructuras, optimizando el aprovechamiento de los recursos naturales, las potencialidades ambientales y socioculturales al tiempo que se minimizan la generación de desperdicios, el deterioro físico y funcional y la marginalidad ambiental, económica y social. 5. **Transformación positiva del territorio.** Las ventajas ambientales del territorio deben ser potenciadas a través de la planificación y el diseño, en formas creativas y competitivas en el ámbito global, conservando los procesos ecológicos esenciales y mejorando la capacidad del medio para sustentar el funcionamiento económico y sociocultural. 6. **Gestión ambiental urbano-regional.** La gestión ambiental distrital debe contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la región y a la armonización de sus distintos modos de vida, acercando la toma de decisiones a la escala real de los procesos ecológicos y a los actores involucrados, y procurando la construcción de un sistema urbano-regional posicionado y competitivo tanto nacional como globalmente. 7. **Liderazgo nacional y articulación global.** Corresponde al Distrito Capital liderar, en el ámbito distrital, el desarrollo conceptual, metodológico y técnico de los temas propios de la gestión ambiental urbana, así como el intercambio de experiencias y técnicas con otras ciudades del mundo y la discusión e implementación de los convenios y agendas internacionales de protección del ambiente global”<sup>4</sup>.

El Artículo 9 se establece la política de hábitat y seguridad humana “La política de hábitat y seguridad humana integra la oferta de viviendas a la oferta de movilidad, espacio público y equipamientos dotacionales de salud, educación, recreación, seguridad, justicia, movilidad local y servicios públicos domiciliarios. Esta política busca: 1. Promover un ordenamiento de la vivienda basado en los principios de seguridad humana mediante una eficiente gestión del suelo y aplicación de los instrumentos financieros. 2. Promover la urbanización legal mediante acciones preventivas orientadas a ofrecer alternativas económicas viables que compitan con la oferta ilegal de vivienda en la red de ciudades con base en el ahorro derivado por la reducción de los costos de la legalización y del mejoramiento integral de barrios en zonas no propicias para la urbanización. 3. Dar seguridad jurídica a los propietarios, poseedores y tenedores de viviendas en barrios ya legalizados, con el fin de integrarlos a la cultura tributaria alcanzada en el Distrito y promover el mejoramiento de sus asentamientos mediante la autofinanciación. 4. Proteger el patrimonio ambiental distrital y regional controlando la localización de asentamientos humanos en zonas de riesgo, mediante la autorregulación. 5. Lograr la equidad entre urbanizadores y constructores, compradores de vivienda y la ciudadanía mediante la distribución de las cargas y beneficios del ordenamiento para reducir el monto de inversión pública destinada al mejoramiento integral de barrios de origen ilegal. 6. Velar por la investigación y definición de programas para promover que las viviendas y los barrios mejoren sus condiciones ambientales, sanitarias y de ecoeficiencia”<sup>5</sup>.

El Artículo 15 habla de la importancia de la integración urbano rural como una estrategia para mantener y conservar la estructura ecológica principal de la ciudad “...2. Integrar el territorio rural al sistema de Planeación del Distrito Capital y al sistema regional, mediante el fortalecimiento de la

---

<sup>4</sup> Comparar Decreto 190 de 2004. Junio 22. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Artículo 7.

<sup>5</sup> Comparar Decreto 190 de 2004. Junio 22. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Artículo 9.

institucionalidad, el capital social y la programación y ejecución coordinada de la inversión para frenar las dinámicas de marginalidad y exclusión social de la población campesina.<sup>3</sup> Mantener los recursos y el potencial natural del territorio, considerando la estructura ecológica principal y regional como elemento ordenador...”<sup>6</sup>

El Artículo 16 identifica a los cerros orientales como parte de la Estructura Ecológica Principal de la ciudad “...1. La estructura ecológica principal está constituida por una red de corredores ambientales localizados en jurisdicción del DISTRITO CAPITAL e integrados a la estructura ecológica regional, y cuyos componentes básicos son el sistema de áreas protegidas; los parques urbanos; los corredores ecológicos y el área de manejo Especial del río Bogotá. Por sus valores ambientales, paisajísticos y culturales, los elementos que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal se constituyen en el sustrato de base para el ordenamiento de la ciudad. La recuperación, preservación, integración y tutela son las determinantes que gobiernan la regulación que se fija para cada uno de ellos. Los cerros orientales y el río Bogotá, conjuntamente con los suelos rurales del D. C conforman un continuo ambiental y protegido alrededor de la ciudad, cuya finalidad principal es evitar los procesos de conurbación con los municipios vecinos...”<sup>7</sup>

Como otro apartado dentro de la política pública distrital aplicada a los cerros debo referirme al Plan maestro del Espacio Publico expedido mediante el Decreto 215 de 2005<sup>8</sup>, el cual establece que debe existir una política de recuperación y protección de la estructura ecológica principal.

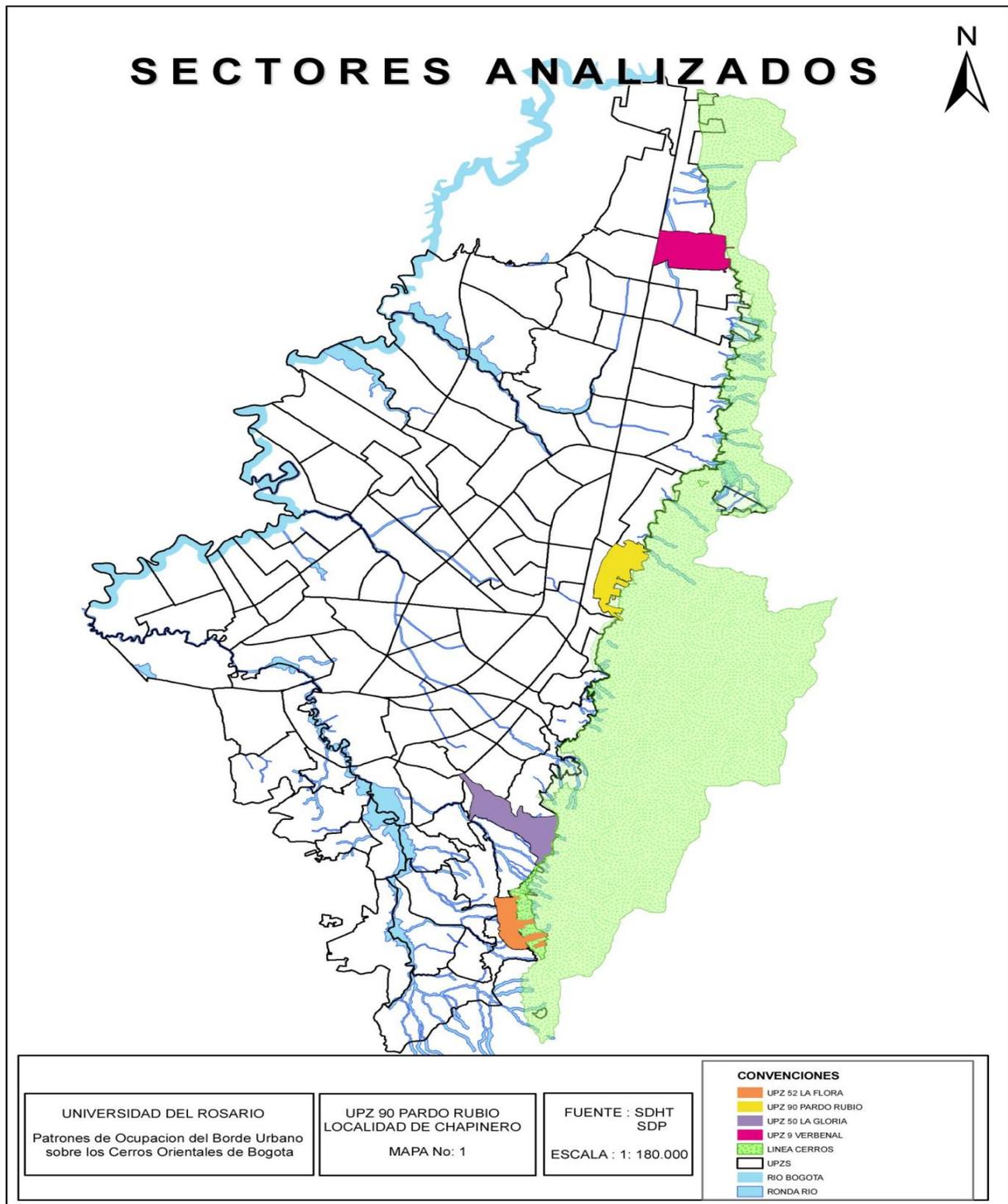
---

<sup>6</sup> Comparar Decreto 190 de 2004. Junio 22. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 200 y 469 de 2003. Artículo 15.

<sup>7</sup> Comparar Decreto Distrital 215 de 2005. Plan de Manejo del Espacio Público.

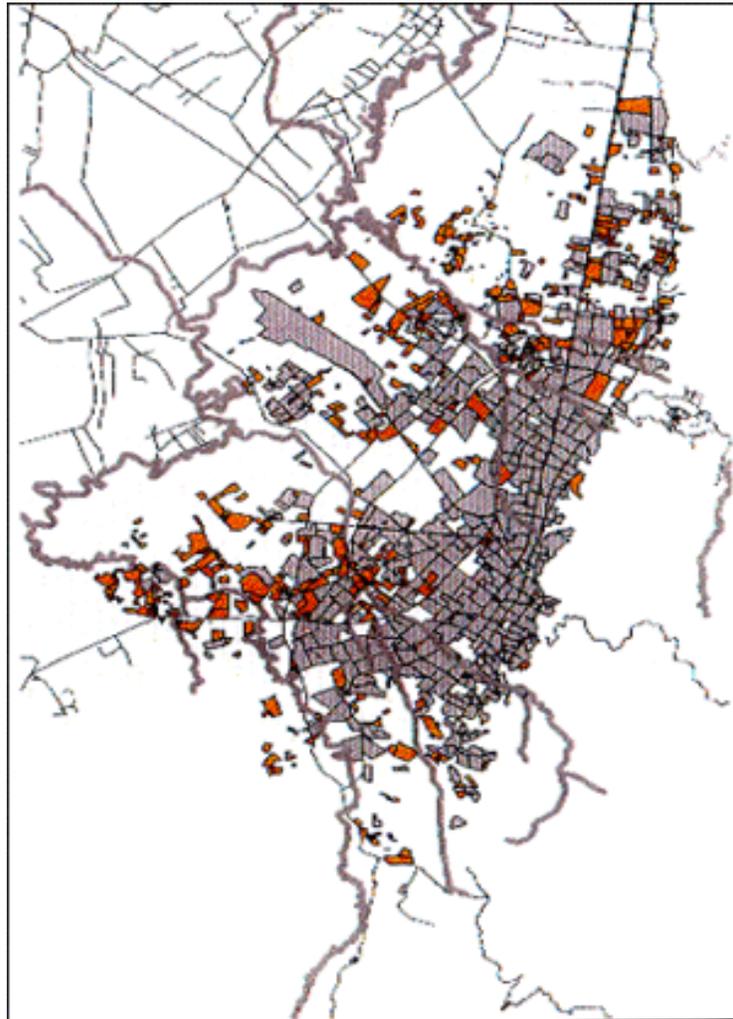
<sup>8</sup> Comparar Decreto 190 de 2004. Junio 22. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 200 y 469 de 2003. Artículo 16.

Anexo 5. Mapa 1 Sectores Analizados.



**Fuente:** Mapa realizado por el autor de la presente investigación diagnóstica con base en la cartografía brindada por el SDP

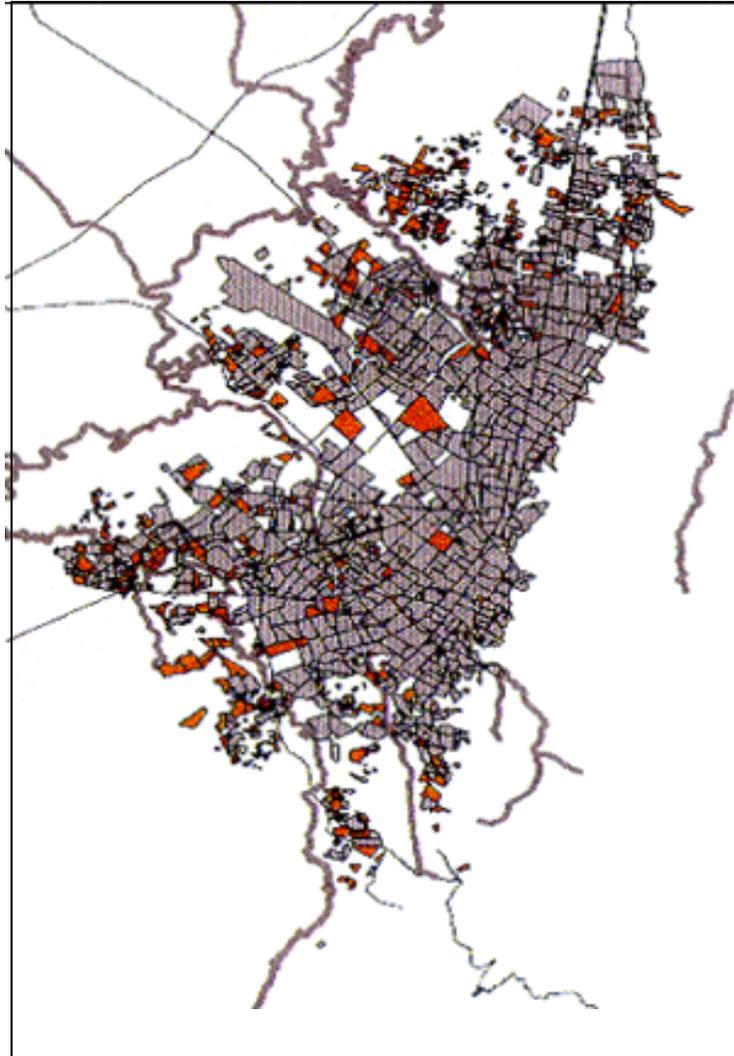
Anexo 6. Aumento de la ocupación sobre los Cerros Orientales



*Ocupación década 1970*

Área: 5.812,3 ha  
Densidad 206 hab/ha  
Área incorporada por año 581.2 ha

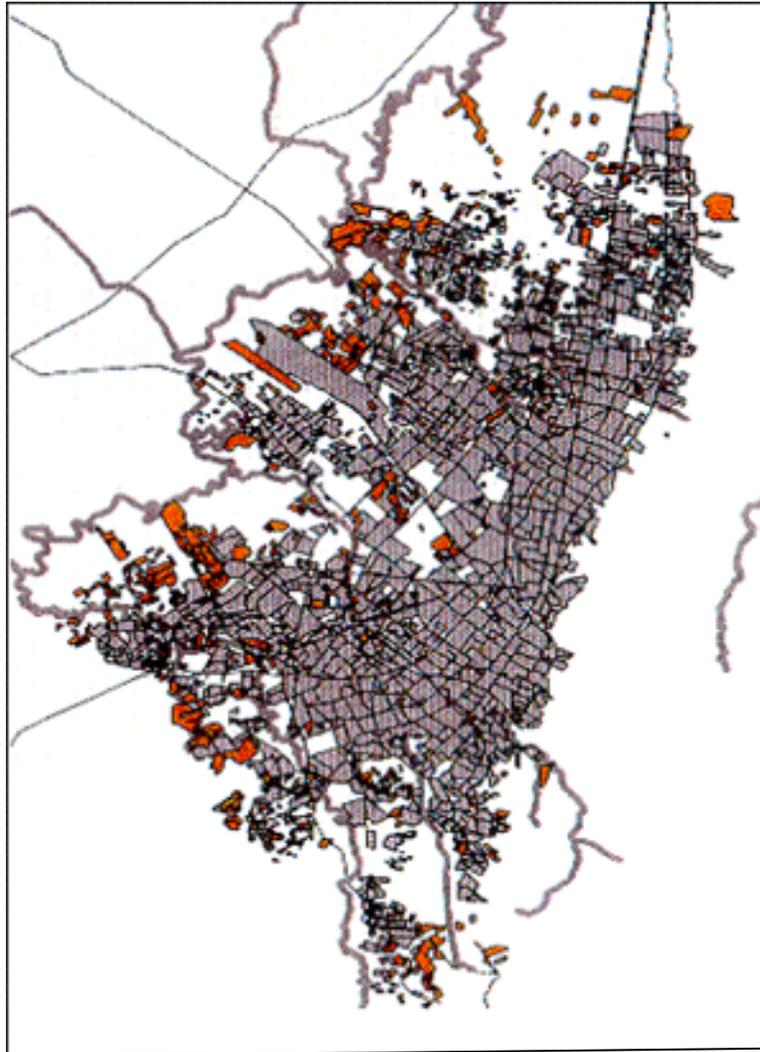
Fuente: [www.redbogota.com](http://www.redbogota.com). Gráfica editada por el autor de esta Investigación Diagnóstica



***Ocupación década 1980***

Área: 2.648,5 ha  
Densidad 306 hab/ha  
Área incorporada por año 264.9 ha

**Fuente:** [www.redbogota.com](http://www.redbogota.com). Gráfica editada por el autor de esta Investigación Diagnóstica



*Ocupación década 1990*

Área: 3.528,3 ha  
Densidad 276 hab/ha  
Área incorporada por año 352,8 ha

Fuente: [www.redbogota.com](http://www.redbogota.com). Gráfica editada por el autor de esta Investigación Diagnóstica



## Anexo 1. Actores de la Política Pública

ACTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA VISION INSTITUCIONAL		
Institución	Función	Con respecto a la Resolución 463 de 2005
Procuraduría General de la Nación	Es la Entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo. Está encargada de velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a servidores públicos y lo hace a través de sus tres funciones misionales principales: 1: Función preventiva. 2: Función de intervención, dado que interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía; 3. Función disciplinaria, inicia, adelanta y decide las investigaciones que se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado, de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002.	La procuraduría opina que se pudo haber incurrido en extralimitación de funciones y que dicho acto se constituye en una violación de los derechos e intereses colectivos, especialmente los que tienen que ver con el derecho a gozar de un ambiente sano y los relacionados con la protección de los recursos naturales y los ecosistemas.
Contraloría de Bogotá	Ejerce la vigilancia y control a la gestión fiscal de los recursos públicos; promueve ante las autoridades competentes investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Distrito.	Emprendió una campaña de control llamada “MANDATO VERDE”, mediante el cual ha convocado a todas las instituciones públicas y privadas, ONG’s, organizaciones cívicas, academia, líderes populares, entre otros interesados, para participar activamente en la protección, recuperación y control del medio ambiente en la ciudad, incluidos los “Cerros Orientales de Bogotá”.
Consejo de Estado	Es el Tribunal supremo de lo contencioso administrativo encargado de efectuar la revisión de los actos de la administración pública a petición del ministerio público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus derechos, en los casos y dentro de los límites de la Ley.	En la actualidad, revisa todo lo concerniente con la expedición de la Resolución 463 de 2005 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
Tribunal Administrativo de Cundinamarca	Corporación judicial que estudió en primera instancia la Acción de Cumplimiento interpuesta en contra de	Interpuesta en contra de la Resolución 463 de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y

	<p>la Resolución 463 de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Evaluada la misma se expidió fallo el 29 de septiembre de 2006, el cual fue apelado y en síntesis corroboró en parte la propuesta del Ministerio de Ambiente, pero señalando la necesidad que áreas aún no construidas se mantengan de esta manera, sin perjuicio de la existencia de actos que autoricen obras civiles; se ejerza un control inmediato para frenar actividades no compatibles con la reserva forestal; tanto la CAR como el Ministerio de Ambiente adquieran los predios necesarios a fin de garantizar la conservación del área; y la fijación de una tasa que permita a los residentes allí establecidos permanecer ocupando los terrenos.</p>	<p>Desarrollo Territorial. Evaluada la misma se expidió fallo el 29 de septiembre de 2006, el cual fue apelado y en síntesis corroboró en parte la propuesta del Ministerio de Ambiente, pero señalando la necesidad que áreas aún no construidas se mantengan de esta manera, sin perjuicio de la existencia de actos que autoricen obras civiles; se ejerza un control inmediato para frenar actividades no compatibles con la reserva forestal; tanto la CAR como el Ministerio de Ambiente adquieran los predios necesarios a fin de garantizar la conservación del área; y la fijación de una tasa que permita a los residentes allí establecidos permanecer ocupando los terrenos.</p>
Concejo de Bogotá	<p>Suprema autoridad del Distrito Capital, en materia administrativa le competen atribuciones de carácter normativo. La Constitución Política de 1991, establece que le corresponde a los Concejos: "...Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la Ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda...Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.", por tal razón esta institución emitió Acuerdos que permitieron el ejercicio de adecuaciones en el uso del suelo en sectores específicos de la zona de Reserva Forestal.</p>	<p>Es preciso señalar que, conocida la decisión del Ministerio de Ambiente en el año 2005, en esta corporación se han desarrollado debates de control político y cursan varias iniciativas orientadas a definir alternativas de manejo de esta área de interés ecológico nacional.</p>
MAVDT	<p>El Ministerio, como organismo rector de la gestión del medio ambiente define las políticas y regulaciones a las que se deben sujetar la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación. El Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito establece que esta autoridad es competente en lo relacionado con el alinderamiento y definición de los límites de la reserva forestal y de la elaboración del Plan de Manejo, en concertación con otras autoridades,</p>	<p>Esta función se hizo efectiva sólo en lo que corresponde al territorio del Distrito Capital, habida consideración que no se conoce el acto administrativo que definía linderos de los cerros Orientales en los municipios de la Calera, Choachí, Chipaque y chía.</p>

	tales como la CAR y la Secretaría de Medio Ambiente.	
CAR	La Administradora de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales. Entidad encargada de ejecutar las políticas establecidas por el Gobierno Nacional en materia ambiental; que debe planificar y ejecutar proyectos de preservación, descontaminación ó recuperación de los recursos naturales renovables afectados; y velar por el uso y aprovechamiento adecuado de los recursos naturales y el medio ambiente dentro del territorio de su jurisdicción, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y contribuir al desarrollo sostenible.	De Acuerdo con lo establecido en la Resolución 463 de 2005 expedida por el Ministerio de Ambiente y las medidas cautelares ordenadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la CAR adoptó el Plan de Manejo de los Cerros Orientales por medio de la Resolución 1141 de 2006, el cual se define como el instrumento de planificación estratégico de largo plazo de la CAR, que permite orientar su gestión e integrar las acciones de todos los actores regionales con el fin de que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad y equilibrio social, lo que quiere decir que toda intervención o autorización para la realización de obras o para la normalización de construcciones preexistentes anteriores al 29 de noviembre de 2006, debería ser definida por esta Corporación, siendo necesario señalar que ello además depende de lo que finalmente defina el Consejo de Estado, cuando decida la apelación intentada contra el fallo expedido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Es preciso señalar que frente a lo que quedó consignado en la Resolución 1141 de 2006, el Distrito Capital encontró inconsistencias y recomendó adelantar ajustes en la Audiencia Pública que socializó el Plan de Manejo.
Curadurías Urbanas	Son las oficinas encargadas de tramitar las solicitudes de licencias urbanísticas, entendido el Curador urbano como un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir tales autorizaciones. En Bogotá, existen cinco (5) curadores urbanos que expiden diferentes modalidades de licencias: de Urbanización, de Parcelación, de Subdivisión y de Construcción. Vale la pena aclarar que los Curadores no se encargan del control y supervisión de las obras aprobadas, ni atienden quejas para constatar supuestos daños causados a vecinos por el desarrollo de las obras, o por el uso no autorizado de las construcciones.	
Secretaría de Medio Ambiente.	Le corresponde orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y	Es la autoridad Ambiental del Distrito en el territorio urbano, cuenta con

	de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una relación adecuada entre la población y el entorno ambiental y crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente.	funciones de carácter preventivo, de control y policivo. La Secretaría (antes DAMA) participó activamente y lideró el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales -POMCO- el cual finalmente no fue adoptado. Ha sido clara su posición frente a las consideraciones que se deben tener en cuenta para la implementación del Plan de Manejo de la Reserva.
Jardín Botánico	Además de contar con un centro de exposición representativo de la flora y los ecosistemas existentes en el Distrito Capital, es el Centro de Investigación y Desarrollo Científico del Distrito, el cual con la reforma administrativa aprobada con Acuerdo 257 de 2006, entró a formar parte de la Secretaría de Ambiente como entidad adscrita.	El Jardín Botánico ha venido adelantando diferentes trabajos de campo en los Cerros Orientales y contempla dentro de sus prioridades institucionales la investigación, intervención y educación en restauración y rehabilitación de áreas afectadas por especies vegetales invasoras. El Jardín como Centro de Investigación ha sido claro en señalar que el Bosque Oriental es un área estratégica clave como conector ecológico regional y fuente hídrica, ya que en el ámbito regional los Cerros Orientales se convierten en el corredor que une los macizos de Chingaza y Sumapaz que hacen parte del límite de la Sabana de Bogotá, constituyéndose de esta manera en el gran corredor regional que une ecosistemas de planicie y montaña de importancia nacional, razón por la cual precisamente la Ley 99 de 1993 en su artículo 61 los declaró como de interés ecológico nacional.
Secretaría Distrital de Planeación	Tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital, conjuntamente con los demás sectores. Es la encargada de evaluar técnicamente proyectos urbanísticos, de forma que expide los actos administrativos que deciden las solicitudes de legalización o regularización de barrios y elabora las normas generales y complementarias que reglamentan el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo urbano y rural. Expide los conceptos técnicos relacionados con la norma urbana y con la determinación de los hechos generadores de plusvalía. Realiza la	La actuación de la Secretaría Distrital de Planeación, antes Departamento Administrativo, fue trascendental frente al desarrollo de obras civiles que se dieron en los Cerros Orientales, dado que de Acuerdo con sus estudios técnicos, jurídicos y conceptos podría señalarse que formuló lineamientos incluidos en disposiciones distritales tendientes a la legalización de barrios e incorporación de sectores al área urbana de territorios pertenecientes a la Reserva Forestal.

	<p>estratificación del Distrito Capital, con base en la aplicación de las metodologías determinadas por los organismos nacionales. Recopila, administra controla y atiende las solicitudes de aplicación de encuesta SISBEN. Resuelve los recursos que se presenten contra los actos que decidan las solicitudes de licencia de urbanismo y construcción, ante las Curadurías Urbanas.</p>	
Secretaría de Hábitat	<p>Tiene por objeto formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental. Gestiona los procesos de titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social. Impulsa y promueve la política de control y vigilancia de la enajenación de vivienda y de control de la urbanización ilegal en Bogotá</p>	<p>Adelanta las gestiones y asistencia técnica necesarias para desarrollar el proceso de legalización urbanística de los asentamientos de origen ilegal así como para el proceso de regularización de barrios y coordina el cumplimiento de la política de hábitat en cuanto a la priorización de beneficiarios de los planes y proyectos de legalización y regularización de barrios de conformidad con el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas. A través de la Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda se encarga de coordinar la Red Interinstitucional del Prevención y Control de Desarrollos Ilegales en el Distrito, la cual precisa las competencias de cada una de las entidades involucradas en el tema, siendo la Red un instrumento de coordinación que establece mecanismos de seguimiento y acción de cada una de las entidades involucradas. En desarrollo de este instrumento y en coordinación con las alcaldías locales y otras dependencias de la Administración se tienen definidos polígonos de monitoreo, que son áreas susceptibles de desarrollo ilegal, como por ejemplo sectores del Bosque Oriental, donde eventualmente podrían desarrollarse construcciones sin autorización, zonas donde de forma permanente se realizan recorridos tendientes a detectar la realización de esta clase de obras o construcciones, caso en el cual la respectiva Alcaldía Local se encarga de impulsar la correspondiente querrela que decidiría en tal caso la orden de demolición.</p>
Alcaldías Locales	<p>Vela por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Contribuyen a la conservación del orden público en su localidad; deben vigilar el</p>	<p>En armonía con sus atribuciones conoce los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e</p>

	<p>cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana, de tal forma que dictan los actos y ejecutan las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la Ley, a las normas nacionales aplicables, y a los Acuerdos distritales y locales.</p>	<p>impone las sanciones correspondientes. Las Alcaldías Locales que tienen injerencia en los Cerros Orientales han venido ordenando la demolición de algunas construcciones ilegales allí construidas y se encuentran a la espera del fallo definitivo del Consejo de Estado para resolver definitivamente querellas que se encuentran en curso.</p>
	<p>Tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, mediante la promoción y garantía de la convivencia pacífica, los derechos humanos, el ejercicio de la ciudadanía, la cultura democrática, la seguridad ciudadana y el orden público; la prevención y atención de emergencias; la coordinación del sistema de justicia policiva y administrativa de la ciudad; la promoción de la organización y de la participación ciudadana en la definición de los destinos de la ciudad y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital, en sus distintos niveles.</p>	<p>Con la nueva estructura de la Administración Distrital adoptada mediante el Acuerdo 257 de 2006, es cabeza del sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, que a su vez está integrado por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público -DADEP-, el cual da soporte técnico al Sector, la Unidad Administrativa Especial, sin personería jurídica del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá y por los establecimientos públicos como entidades adscritas: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, Fondo de Prevención y Atención de Emergencias FOPAE y el Fondo de Vigilancia y Seguridad. La Secretaría de Gobierno coordina la actuación de las Alcaldías locales de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal y Usme, las cuales son las encargadas de controlar que en los Cerros Orientales no se desarrollen usos contrarios al forestal y de sancionar con multa y demolición de obras a quienes construyan obras ilegales en los cerros.</p>
<p>Dirección de Prevención y Atención de Emergencias.</p>	<p>Teniendo en cuenta que las áreas de amenaza y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, forman parte del suelo de protección del Distrito, la DPAE es la entidad encargada de su delimitación, previa la declaratoria por parte de la Secretaría Distrital de Planeación. A partir del año 1997 la DPAE viene emitiendo conceptos técnicos en el marco del programa de legalización de barrios, liderado por la autoridad de Planeación. Frente a la Red de Prevención y Control de desarrollos ilegales, la competencia de la DPAE tiene que ver con el monitoreo de</p>	<p>Es importante señalar que en los cerros, la DPAE tiene incluido un número de 753 predios en alto riesgo no mitigable. De estos, 690 fueron incluidos en el programa de reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable, de las cuales 146 han sido evacuadas.</p>

	<p>polígonos, que corresponde a áreas de alta amenaza por remoción en masa potenciales de ocupación, además apoya a las Alcaldías Locales en el suministro de información técnica relacionada con la georeferenciación de las áreas de alta amenaza.</p>	
<p>Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá</p>	<p>Corresponde a la EAAB-ESP la prestación de los servicios públicos esenciales domiciliarios de acueducto y alcantarillado en el área de jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá. En cumplimiento de su objeto, entre otras labores capta, almacena, trata, conduce y distribuye agua potable. Recibe, conduce, trata y dispone las aguas servidas; recoge, conduce, regula y maneja las aguas lluvias y aguas superficiales que conforman el drenaje pluvial y el sistema hídrico dentro de su área de actividad; realiza la construcción, instalación y mantenimiento de la infraestructura necesaria para prestar los servicios públicos domiciliarios a su cargo; y fija las tarifas de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, con base en las fórmulas que defina periódicamente la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-.</p>	<p>La EAAB realiza los estudios técnicos para la definición de las Zonas de Ronda y Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de Humedales y Quebradas, información que debe ser validada por la Autoridad Ambiental Competente. El Comité interinstitucional liderado por la Secretaría Distrital de Planeación, participa en el estudio de legalidad de los barrios interviniendo exclusivamente para efectos de definir la viabilidad de prestación del servicio. De los predios que conforman los Cerros Orientales, 57 le pertenecen a la EAAB, que involucran un área aproximada de 5,080 hectáreas, es decir el 36 % del total de la reserva, áreas que albergan infraestructura fundamental para el abastecimiento de agua potable de la ciudad.</p>

## Anexo 2. Instrumentos utilizados para el desarrollo de una política pública

Como principales instrumentos para el desarrollo de una política pública se debe hablar de la necesaria utilización de una serie de instrumentos de planeación, gestión, y concertación implantados mediante proyectos y programas al territorio de esta manera la siguiente tabla muestra los instrumentos que pueden ser utilizados y su alcance.

**Tabla 1. Instrumentos de Planeamiento**

Instrumentos de Planeamiento	
Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental Regional	CAR
Plan de Manejo de la Reserva	CAR, Región
Pla de Ordenación y Manejo de Microcuencas	Distrito
Plan Zonal para las áreas de sustracción	Distrito, CAR
Plan de Ordenamiento Borde Oriental	CAR
Plan de Gestión Ambiental PGA	Distrito
Planes Parciales	Distrito
Planes de Implantación	Distrito
Plan de Regularización y manejo	Instituciones y equipamientos
Planes Maestros de Equipamientos	Distrito
Planes de Recuperación Morfológica y de Canteras	Distrito
Planes de Mitigación de Riesgos	Distrito
Planes de Reasentamiento	Distrito
Soluciones de Legalización de Barrios	Distrito

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación

**Tabla 2. Instrumentos de Financiación y Gestión del Suelo**

Instrumentos de Financiación y Gestión del Suelo	
Plusvalía	Distrito
Priorización Local y General	Distrito
Impuesto Predial	Distrito
Reparto de Cargas y Beneficios	Distrito
Servidumbres	Distrito
Compensatorio del Espacio Público	Distrito
Sanciones	Distrito
Servicios	Distrito
Tasas	Distrito

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación

**Tabla 3. Instrumentos de Concertación y Coordinación**

Instrumentos de Concertación y Coordinación	
Tratamientos	Distrito, CAR
Pactos de Borde	Distrito
Concertación Interinstitucional	Distrito, CAR, Nación
Concertación con privados	Distrito, Privados

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación

**Tabla 4. Instrumentos Operativos**

Instrumentos Operativos	
Operativos para el Control y la vigilancia de los recursos naturales	Distrito
Observatorio de los Cerros Orientales	Distrito
Seguimiento a la expedición de Licencias	Distrito
Control a infracción de régimen urbanístico	Distrito

**Fuente:** Tabla elaborada por el autor de esta Investigación

### **Anexo 3. Política Pública en Normas**

Para hablar de la actual política pública vinculada a la protección de los Cerros Orientales, en primer lugar se debe señalar que Colombia es pionero en la preservación de los recursos naturales a través del Código de Recursos naturales renovables y del Ambiente o Decreto Ley 2811 de 1974, en cual en su Título III, Capítulo 1 crea las áreas de reserva forestal<sup>1</sup>. Posteriormente la constitución de 1991 expresa en el concepto de Estado Social de Derecho, la necesidad de conservar los ecosistemas “Artículo 79: La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”<sup>2</sup>

Posteriormente la Ley 99 de 1993 que estructura el Sistema Nacional Ambiental, y dentro de este establece las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de los grandes centros urbanos da las facultades al Distrito como máxima autoridad ambiental dentro de la ciudad, facultades en cabeza del DAMA hoy Secretaria de medio Ambiente.

En 1997 dentro de la política pública nacional se emite la Ley 388, la cual reglamenta el ordenamiento territorial de todos los municipios y distritos. Dentro de esta ley en los artículos 6 y 5 se incorporan los instrumentos para desarrollar el ordenamiento territorial, de tal manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos y el logro de condiciones de vida adecuadas para la población en general dando gran importancia al interés general sobre el interés particular. Como ejemplo de la política pública ambiental se establece el Artículo 12 “Contenido del componente general del plan de ordenamiento. El componente general del plan de ordenamiento deberá contener...2.2. El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico...” .

En el 2004 el Distrito Capital emite el Acuerdo 119 “Plan de Desarrollo Distrital por una Bogotá sin indiferencia, que en su eje regional propone en su 4 objetivo la sostenibilidad urbano

---

<sup>1</sup> Ver Código de Recursos naturales renovables y del Ambiente o Decreto Ley 2811 de 1974, en cual en su Título III, Capítulo 1 crea las áreas de reserva forestal

<sup>2</sup> Ver Constitución Política de Colombia. Capítulo 3, Artículo 79 y 80.

rural; sostenibilidad vinculada a la conservación del patrimonio ecológico de la ciudad y de la región.

El Decreto 190 de 2004 vincula los siguientes artículos como una política pública ambiental de conservación de la zona de la reserva forestal entre estos el a Artículo 6 el cual promueve la protección y restauración ambiental de los cerros “: **Artículo 6. Política sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión** (artículo 6 del Decreto 469 de 2003).

La consolidación urbana, tiene como condición evitar la conurbación de la ciudad con los municipios vecinos, mediante la protección, recuperación y mantenimiento de sus bordes: cuenca del río Bogotá, cerros orientales y zonas rurales del sur y del norte. Con este fin el uso del suelo en dichas áreas se orientará con base en las siguientes estrategias: 1. Recuperación de las rondas y zonas de manejo y protección de los cuerpos de agua y cofinanciación y concertación con la región para la recuperación del Río Bogotá, proponiendo la exclusión de usos urbanos y la promoción de usos agrícolas por parte de los municipios sobre la margen occidental del Río. 2. Protección y restauración ambiental de los cerros orientales, de los cerros de Suba y de las zonas de riesgo para evitar la urbanización ilegal....

...estrategias: a. Promover la gestión de planes parciales a una escala que garantice la equidad en la distribución de las cargas de la urbanización entre los beneficiados del plan parcial. b. Ajustar las expectativas de oferta de vivienda social en estas áreas a la disponibilidad de suelo apto para la urbanización y a los objetivos de consolidación de la ciudad previstos en este plan mediante la evaluación del riesgo geológico existente, el valor ambiental de las áreas y los precios del suelo y la necesidad de priorizar inversiones en proyectos estructurantes. c. Delimitar las áreas con valor ambiental y recuperarlas en el marco del objetivo ambiental y de control a los procesos de conurbación...”<sup>3</sup>.

El Artículo 7 establece la política ambiental “Las políticas ambientales en el Distrito Capital son las siguientes: 1. **Calidad ambiental para el desarrollo humano integral**. Es propósito central de la gestión urbana mejorar equitativamente la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, partiendo de crear un medio seguro, saludable, propicio, estimulante, diverso y participativo para el desarrollo integral del ser humano, a nivel individual y colectivo, en lo físico, lo social y lo económico. 2. **Desarrollo sostenible como proyecto social y cultural**. El desarrollo sostenible se acomete como un proyecto de vida colectivo que involucra tanto a la sociedad civil como al Estado. Se basa en la concertación de las voluntades y el mejoramiento de los comportamientos individuales y apunta a la construcción de una cultura y un territorio viables y competitivos en el corto, mediano y largo plazo. 3. **Preeminencia de lo público y lo colectivo**. La gestión ambiental de Bogotá da prelación a los elementos, procesos y alternativas que permiten crear, vivir y apropiarse la ciudad física, social y económica como un hecho colectivo, procurando la satisfacción colectiva de necesidades comunes, favoreciendo el encuentro e intercambio constructivo entre sus integrantes y extendiendo a todos ellos la inclusión en las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo. 4. **Ecoeficiencia de la función y la forma urbanas**. Las implicaciones

---

<sup>3</sup> Comparar Decreto 190 de 2004, Junio 22. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 200 y 469 de 2003. Artículo 6.

ambientales de toda decisión deben medirse por su contribución a la ecoeficiencia del conjunto, es decir, la capacidad de producir bienes, servicios y estructuras, optimizando el aprovechamiento de los recursos naturales, las potencialidades ambientales y socioculturales al tiempo que se minimizan la generación de desperdicios, el deterioro físico y funcional y la marginalidad ambiental, económica y social. 5. **Transformación positiva del territorio.** Las ventajas ambientales del territorio deben ser potenciadas a través de la planificación y el diseño, en formas creativas y competitivas en el ámbito global, conservando los procesos ecológicos esenciales y mejorando la capacidad del medio para sustentar el funcionamiento económico y sociocultural. 6. **Gestión ambiental urbano-regional.** La gestión ambiental distrital debe contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la región y a la armonización de sus distintos modos de vida, acercando la toma de decisiones a la escala real de los procesos ecológicos y a los actores involucrados, y procurando la construcción de un sistema urbano-regional posicionado y competitivo tanto nacional como globalmente. 7. **Liderazgo nacional y articulación global.** Corresponde al Distrito Capital liderar, en el ámbito distrital, el desarrollo conceptual, metodológico y técnico de los temas propios de la gestión ambiental urbana, así como el intercambio de experiencias y técnicas con otras ciudades del mundo y la discusión e implementación de los convenios y agendas internacionales de protección del ambiente global”<sup>4</sup>.

El Artículo 9 se establece la política de hábitat y seguridad humana “La política de hábitat y seguridad humana integra la oferta de viviendas a la oferta de movilidad, espacio público y equipamientos dotacionales de salud, educación, recreación, seguridad, justicia, movilidad local y servicios públicos domiciliarios. Esta política busca: 1. Promover un ordenamiento de la vivienda basado en los principios de seguridad humana mediante una eficiente gestión del suelo y aplicación de los instrumentos financieros. 2. Promover la urbanización legal mediante acciones preventivas orientadas a ofrecer alternativas económicas viables que compitan con la oferta ilegal de vivienda en la red de ciudades con base en el ahorro derivado por la reducción de los costos de la legalización y del mejoramiento integral de barrios en zonas no propicias para la urbanización. 3. Dar seguridad jurídica a los propietarios, poseedores y tenedores de viviendas en barrios ya legalizados, con el fin de integrarlos a la cultura tributaria alcanzada en el Distrito y promover el mejoramiento de sus asentamientos mediante la autofinanciación. 4. Proteger el patrimonio ambiental distrital y regional controlando la localización de asentamientos humanos en zonas de riesgo, mediante la autorregulación. 5. Lograr la equidad entre urbanizadores y constructores, compradores de vivienda y la ciudadanía mediante la distribución de las cargas y beneficios del ordenamiento para reducir el monto de inversión pública destinada al mejoramiento integral de barrios de origen ilegal. 6. Velar por la investigación y definición de programas para promover que las viviendas y los barrios mejoren sus condiciones ambientales, sanitarias y de ecoeficiencia”<sup>5</sup>.

El Artículo 15 habla de la importancia de la integración urbano rural como una estrategia para mantener y conservar la estructura ecológica principal de la ciudad “...2. Integrar el territorio rural al sistema de Planeación del Distrito Capital y al sistema regional, mediante el fortalecimiento de la

---

<sup>4</sup> Comparar Decreto 190 de 2004, Junio 22. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Artículo 7.

<sup>5</sup> Comparar Decreto 190 de 2004, Junio 22. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Artículo 9.

institucionalidad, el capital social y la programación y ejecución coordinada de la inversión para frenar las dinámicas de marginalidad y exclusión social de la población campesina.<sup>3</sup> Mantener los recursos y el potencial natural del territorio, considerando la estructura ecológica principal y regional como elemento ordenador...”<sup>6</sup>

El Artículo 16 identifica a los cerros orientales como parte de la Estructura Ecológica Principal de la ciudad “...1. La estructura ecológica principal está constituida por una red de corredores ambientales localizados en jurisdicción del DISTRITO CAPITAL e integrados a la estructura ecológica regional, y cuyos componentes básicos son el sistema de áreas protegidas; los parques urbanos; los corredores ecológicos y el área de manejo Especial del río Bogotá. Por sus valores ambientales, paisajísticos y culturales, los elementos que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal se constituyen en el sustrato de base para el ordenamiento de la ciudad. La recuperación, preservación, integración y tutela son las determinantes que gobiernan la regulación que se fija para cada uno de ellos. Los cerros orientales y el río Bogotá, conjuntamente con los suelos rurales del D. C conforman un continuo ambiental y protegido alrededor de la ciudad, cuya finalidad principal es evitar los procesos de conurbación con los municipios vecinos...”.<sup>7</sup>

Como otro apartado dentro de la política pública distrital aplicada a los cerros debo referirme al Plan maestro del Espacio Publico expedido mediante el Decreto 215 de 2005<sup>8</sup>, el cual establece que debe existir una política de recuperación y protección de la estructura ecológica principal.

---

<sup>6</sup> Comparar Decreto 190 de 2004. Junio 22. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 200 y 469 de 2003. Artículo 15.

<sup>7</sup> Comparar Decreto Distrital 215 de 2005. Plan de Manejo del Espacio Público.

<sup>8</sup> Comparar Decreto 190 de 2004. Junio 22. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 200 y 469 de 2003. Artículo 16.

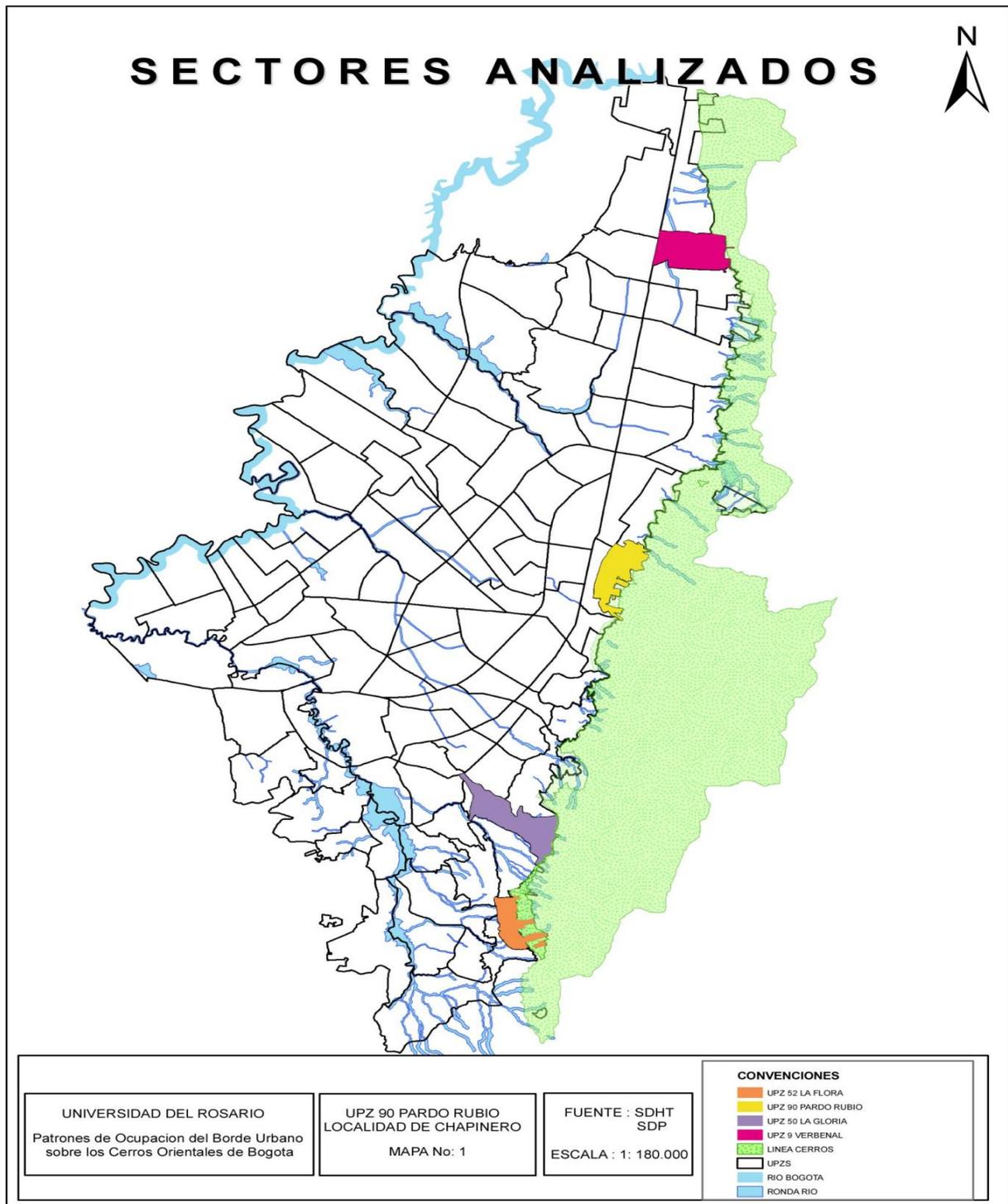
Anexo 4. Cuadro de Análisis Cerros Orientales

	1973-1976	1977	1979	1982	1990	1991-1992	1992	1993	
<b>Cronología</b>	ACUERDO 14 DE 1976. Plan de Desarrollo Luis Eduardo Pinedo.	RESOLUCIÓN 0076. Establece como área de reserva forestal las áreas que se concuerden por encima de la zona de 2650 metros.	El Anexo 7	ACUERDO 89. PLAN DE MANEJO PARA LOS CERROS ORIENTALES de la Corporación Autónoma Regional de los Cerros de los ríos Bogotá, Usme y Suba...	ACUERDO 30. Derraga el Anexo 99 de 1987 se ratifica el uso exclusivo forestal de la reserva.	ACUERDO 6. Permite la legislación de desarrollo urbano en el área suburbana con tratamiento especial, considerando a esta zona como un sustrato de transición de lo urbano a lo rural y a su vez permite incorporaciones para desarrollar vivienda en baja densidad. Asimismo, este acuerdo tenía como objetivo fundamental la preservación del sistema orgánico presente sobre los Cerros Orientales ya que su observación es esencial dentro de la sostenibilidad de la estructura ecológica principal.	ACUERDO 8 DE 1991 "Juan Martín Cando Fompeyri	Plan de ordenamiento físico del borde oriental, suroriental y suroccidental y las zonas de preservación del Cerro de Suba Norte y Sur y del Cerro de la Consuepa y, sus sistemas orgánico y hídrico - Decreto 320 de 1992	Ley 99
<b>Dimensión Institucional</b>	Este plan de desarrollo busca definir sectores no urbanizables dentro del perímetro urbano y resaltar sus características ambientales se debe conservar, en los cuales no se permite la urbanización. Estos sectores comprenden la zona verde metropolitana, las zonas de los ríos y las zonas adyacentes a los cañales adena de las áreas de uso público futuro. A su vez define áreas de reserva forestal. Son aquellas zonas de reserva natural dedicadas a la promoción y conservación de los recursos naturales y afines. Dentro del Plan de Desarrollo se consideran las pautas técnicas de protección de la reserva forestal a través de la definición de sectores desarrollados y no desarrollados.	-	Al interior del departamento Administrativo de Planeación Distrital hay un grupo encargado de diseño de proyectos ambientales. Secretaría de obras públicas. Lo ampara el tema de cauceros y mantenimiento de zonas verdes. La C.A.R. sigue teniendo competencia sobre lo ambiental en zonas rurales.	CAR y Secretaría de Obras, encargadas de protección de cerros orientales.	CAR y Secretaría de Obras, encargadas de protección de cerros orientales.	Al interior del departamento Administrativo de Planeación Distrital se crea una oficina para tratar aspectos de Medio Ambiente Urbano, encargado de articular temas con la Secretaría de Obras Públicas, la Car, el Aniculado y El IDU. Plantea algunos proyectos para zonas, protección a cerros orientales, como del sur, Cerro de Suba y la Consuepa.	Moldeado de cual se filan las Políticas Generales del Plan de Desarrollo Físico, Económico y Social del Distrito Especial de Bogotá, para los años 1991 - 1997. En este plan de desarrollo y se reconoce la problemática que causa el desequilibrado desarrollo de la ciudad caracterizado por su baja productividad y por externalidades, cuyos costos son asumidos de manera desigual por los diferentes grupos de población y se expresa en el deterioro del medio ambiente y en la expansión desordenada de la ciudad desordenada de la ciudad se expresa por la definición de la política urbana, la falta de control a la urbanización de los urbanizadores clandestinos, la ausencia de estrategias que estimulan la inversión al interior del perímetro urbano y a la disminución de la oferta de terrenos para la vivienda de interés social El plan busca reducir los desequilibrios sociales y urbanos que afectan especialmente a la población más pobre, y mejorar sus condiciones económicas y sociales	Al interior del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Subdirección de Ordenamiento Físico, basar artículos los diferentes planes sectoriales de las entidades del Distrito, en donde se destaca la preservación de cerros orientales, Suba, La Consuepa, Juan Rey y el parque entre Nubes.	Se faculta al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial para reservar, declarar las reservas forestales nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para administrar estas cuencas.
<b>Políticas Urbanas</b>	ARTICULO 26.9 Dita las medidas conducentes a recuperar, ordenar, proteger y ampliar las zonas de reserva forestal. ARTICULO 27.2.2 Delimitación de los corredores urbanos, las áreas agropecuarias, de reserva ecológica y de reserva forestal. ARTICULO 30. Área de reserva ecológica y área de reserva forestal. Son componentes de la zona de influencia de Bogotá, definidas en los Artículos 22 y 23 del presente Acuerdo. Se busca dar importancia a renovar la necesidad de ordenar políticas urbanas de protección de zonas verdes y de reserva forestal.	-	mantener reserva forestal, ordenar expansión urbana, evitar con la explotación de cerros en cerros, mantener áreas agropecuarias y de interés forestal.	-	establece como ente rector de primer orden a los Cerros Orientales. Prevalece lo ambiental sobre lo urbano. Conformar una franja propiedad del Aniculado para la preservación de los cerros. Proteger reserva La Consuepa y parque entre Nubes.	Aumentar la productividad y disminuir los costos sociales y ambientales producidos por la expansión desordenada de la ciudad y el deterioro de los recursos naturales y asignar a cada entidad sus responsabilidades y funciones.	-	-	
<b>Dimensión Ambiental</b>	El plan de desarrollo muestra unas directrices generales de ordenamiento territorial que a través de la prospectiva permiten identificar los problemar de crecimiento urbano para evitar la expansión de la mancha urbana sobre la ciudad.	-	Establece la existencia de una zona de reserva ambiental, y dentro de ésta contempla a los Cerros Orientales, de Suba Norte y Sur, el Cerro de la Consuepa, Juan Rey y las Guacamayas como zonas de reserva ambiental. A su vez el Acuerdo establece como uso permitido en esta zona el uso forestal. Restringe el uso de vivienda en proporción de una por cada tres hectáreas, institucional y de recreación pasiva.	Establece la posibilidad de construcción de vivienda de baja densidad en la zona baja de los Cerros Orientales, de esta manera se crea una franja suburbana de transición en los Cerros Orientales, que iba hasta los 2800 metros en el Norte y hasta los 3000 metros en el Sur. En esta franja se podían hacer dos usos: legislación de desarrollo existentes e incorporación de predios con proyectos de desarrollo. A su vez este Acuerdo establece unas normas de manejo ambiental paisajístico para la observación de la zona de reserva forestal.	-	Se reconoce que la expansión desordenada de la ciudad se expresa por la deficiencia de las políticas urbanas, la falta de control a la urbanización de los urbanizadores clandestinos, la ausencia de estrategias que estimulan la inversión al interior del perímetro urbano y a la disminución de la oferta de terrenos para la vivienda de interés social.	Se da prioridad a la Recuperación y protección del sistema orgánico como unidad ambiental, la preservación de la biodiversidad y la protección de las zonas de bosque. También se busca la recuperación y mejoramiento ambiental, la integración, permeabilización, conexión y continuidad de los espacios verdes y el control a la expansión urbana. Dentro de los objetivos específicos del plan se busca la creación de una barrera ambiental que genere la relación física, visual y de accesibilidad entre la Ciudad y los Cerros, a través del manejo del espacio verde público y privado.	Esta ley reglamenta el Ministerio de Medio Ambiente	
<b>Dimensión Socioeconómica</b>	El plan más allá de ordenar elementos sociales es tímido dando elementos de planificación urbana.	-	-	-	-	Busca corregir los costos socio-económicos presentes en la ciudad mediante el control y la orientación del desarrollo urbano, la redefinición nacional del área desarrollada y el manejo del patrimonio de la ciudad, según lo establecido en el Acuerdo 6 de 1990. Mejora los mecanismos de control a la urbanización clandestina fortaleciendo las Alcaldías Menores y aplicando los instrumentos sancionados por la Ley 97. De 1990 dirigidos a controlar los desarrollos ilegales. Estrechar el plan de gestión ambiental y el plan maestro de tránsito y transporte, estos estrategias fundamentales para ordenar la expansión urbana y recuperar el equilibrio ambiental. En concordancia con lo dispuesto en el Acuerdo 6 de 1990 se encargarán los corredores para ciclistas, transporte automotivo, ferreo y los sistemas masivos de transporte. Coordinar los programas de expansión de redes de servicios públicos, considerando los cauderos en las zonas prioritarias de desarrollo, para crear las condiciones que permitan desmercantilizar y disminuir los desplazamientos vehiculares. Promover el Consejo Distrital de Empleo, con el fin de impulsar los mecanismos estatales para ampliar la oferta de puestos de trabajo y aumentar la productividad del sector formal e informal de la economía. ARTICULO 15. Impulsa la coordinación y participación de los municipios del área de influencia de Bogotá, para definir la mejor estrategia que organice las relaciones del distrito con los municipios vecinos, la C.A.R., el Departamento y la Nación.	-	-	

	Normas
	Plan de Desarrollo
	Planes de Ordenamiento de los Cerros

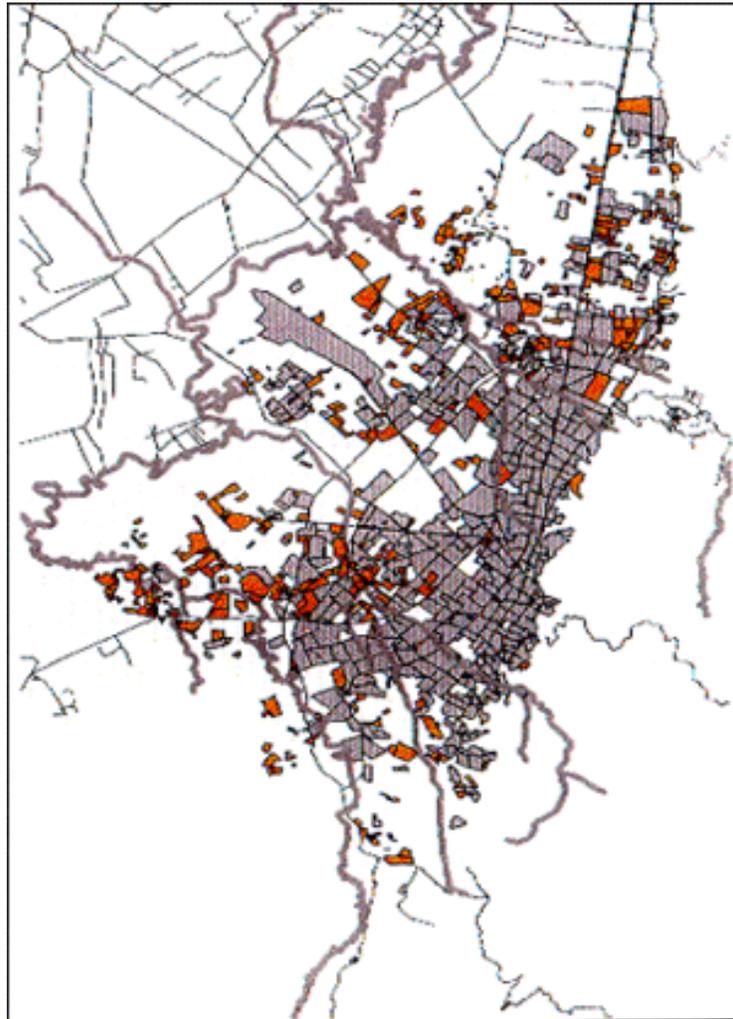
1993-1995	1995-1998	1998-2003	1999	2000	2001-2004	2004	2004	2004	2005	2006	2006-2012
<p><b>PRIORIDAD SOCIAL</b> ACUERDO SI DE 1992 JAIMÉ CASTRO.</p>	<p>FORMAR CIUDAD Decreto 295 de 1995 Antenas Medias Sociales</p>	<p>Anexo 6 de 1998. Entregue Pobladas Loteadas POR LA BOGOTÁ QUE QUERAMOS</p>	<p>Plan de ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales</p>	<p>POT BOGOTÁ, DECRETO 649</p>	<p>FORMAR CIUDAD Decreto 440 de 2001 Antenas Medias Sociales BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado*</p>	<p>El Plan De Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales-POMCO 2004.</p>	<p>LUCHO GARZÓN MUEBRO 112 DE 2004 PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. 2004-2008 BOGOTÁ SIN INDIFFERENCIA UN COMPROMISO SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN</p>	<p>RESOLUCION 463</p>	<p>El Plan De Manejo Ambiental de la Cooperación Autónoma Regional- CAR 2006.</p>	<p>SAMUEL MORENO ACUERDO 58 DE 2008 Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "BOGOTÁ POSITIVA PARA VIVIR MEJOR"</p>	
<p>El plan de desarrollo con el fin de conformar el borde urbano hacia</p> <p>1. Preservar los cerros y quebradas, propiciar la transferencia al Distrito de la propiedad de los terrenos determinados en el Acuerdo 6 de 1992 y resguardar los suelos desmontados. Para Leguano, se elaborará el Plano Geológico del Distrito, con el fin de formular los programas de conservación de los programas de estabilización y recuperación de cañones.</p> <p>2. Garantizar el saneamiento y la utilización adecuada de las áreas de preservación del sistema hídrico.</p> <p>3. Legitimar y habilitar los sectores de desarrollo insatisfecho afectados por los más altos índices de desigualdad socioeconómica.</p> <p>4. Habilitar áreas con vocación urbana para satisfacer la demanda de vivienda de interés social, generar empleo, descentralizar las actividades productivas y construir centros metropolitanos de servicios.</p> <p>5. Reservar los terrenos requeridos para la conformación de un sistema de espacio público como soporte de los desarrollos que surtan con ocasión de la incorporación de nuevas áreas urbanas.</p> <p>A su vez delega al Departamento técnico administrativo del Medio Ambiente, DAMA, será responsable de la concepción, planificación, promoción, coordinación y control de las acciones necesarias para la defensa y restauración de los recursos naturales sensibles y de los elementos ambientales del Distrito Capital.</p>	<p>La estrategia ambiental apunta a rescatar los actuales procesos que producen deterioro del entorno, desdramatizando fuerzas y procesos que mitigan, controlen y prevengan el deterioro de la calidad ambiental de la ciudad.</p> <p>Con el fin de mejorar la situación ambiental de la urbe y las áreas de influencia se elaborarán planes de educación y recuperación de cañones.</p> <p>Para descentralizar procesos ambientalmente sanos se involucra la voluntad ciudadana por su gran capacidad de recuperación. Para rescatar los actuales procesos de deterioro se pondrán instrumentos de gestión, concientización y tecnologías, a disposición de la ciudadanía y de la Administración. Se motivará a los ciudadanos para reducir la emisión de desechos orientamientos del ambiente, impulsando la participación ciudadana y la concientización.</p> <p>El saneamiento del río Bogotá y de sus afluentes es un proyecto prioritario, dada la dimensión de su deterioro. Otros ecosistemas prioritarios para la Administración Distrital son los cerros de la ciudad, los humedales, las reservas de agua, las zonas verdes urbanas y las áreas rurales del Distrito Capital.</p>	<p>Fortalecer el mejoramiento de los ecosistemas, parques y demás espacios y mecanismos que mitigan el impacto ambiental y aumentan la sustentabilidad de la ciudad. La política ambiental se descentraliza a partir del Plan de Gestión Ambiental del Distrito, que propiamente acciones que vinculan a todos los sectores, sin perder el enfoque integral y preventivo que lo debe caracterizar.</p> <p>Además se apoyará en el Acuerdo 79 de 1996, mediante el cual se adopta el Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito Capital.</p>	<p>Lo formula el DAPD como estudio técnico para el PVT, con participación del DAMA.</p>	<p>El POT dentro de su proceso de actualización promoverá la coexistencia de desarrollos formales e informales dentro de la zona de la reserva lo que lleva a la búsqueda de una política distrital en su dimensión para la protección, que vincule la competencia de los diversos actores involucrados, dentro del proceso, el ejemplo de lo anterior es el artículo 389 del Decreto 674 de 2000.</p>	<p>Control de la urbanización legal. Mediante el sistema integrado de control urbanístico, de gestión informacional se adelantará acciones tendientes a la separación e integración a la comunidad en relación a la zona rural/urbana, y mejoramiento, de igual manera se adelantarán acciones tendientes a evitar desarrollos ilegales.</p>	<p>Lo formula el DAAM Secretaría de Ambiente, con participación de Planación Distrital. Son lineamientos de planeación.</p>	<p>Gestión del Plan Ambiental Distrital PCA. Consolidación de la estructura ecológica principal.</p>	<p>El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de la resolución 403 de 2003 suscribe 1470 hectáreas, en diez (6.0%) que conforman la totalidad de los Cerros Orientales (773 HAS), el área sustrato se localiza dentro de área urbana de la ciudad y es referida a la que presenta un mayor grado de intervención, entre estas predios son áreas administrativas de equiparación, asentamientos de origen informal legalizados y en trámite de legalización, áreas de explotación de canchales, áreas recreativas y dotacionales, desarrollos formales y lotes y predios sin equiparación o sin actos administrativos de asignación de norma. A pesar de lo anterior esta resolución fue derogada por una acción popular interpuesta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cuanto la Resolución del MAVDT cubre una parte de la reserva, por lo cual sus efectos jurídicos de están suspendidos.</p>	<p>Consolidación del modelo de ordenamiento. Las acciones de la administración distrital garantizará la provisión de espacio público, equipamientos y servicios que optimicen su soporte funcional y administrativo. Desarrolla la Estructura Socioeconómica y Espacial en torno a centralidades y operaciones estratégicas y consolidarla la Estructura Ecológica Principal.</p>		
<p><b>REHABILITACION DE BARRIOS SUBNORMALES</b>, se adelanta las acciones necesarias para incorporar los barrios subnormales al régimen ordinario de propiedad al sistema de servicios públicos y lograr su integración formal a la estructura urbana de la ciudad. Con tal fin.</p>	<p>Como políticas urbanas la administración establece: Disminuir la vulnerabilidad de los ciudadanos a los riesgos naturales, mediante la protección de los cerros, los cuerpos de agua y las zonas rurales del Distrito y Promover la incorporación de los ecosistemas ambientales en los planes de bienes y servicios para financiar las correspondientes acciones de conservación y recuperación.</p>	<p>Ampliación y mejoramiento del espacio público y la infraestructura recreativa y deportiva. Formulación del PCA</p>	-	-	<p>Ambiente: Mejorar en forma sostenida los valores ambientales de la ciudad que residen en la calidad de los ecosistemas, la sostenibilidad de los sistemas y la productividad del Distrito y seguir ampliamente el mejoramiento de respeto por el medio natural y el desarrollo hacia una nueva relación sociedad - ambiente.</p>	<p>Buscará consolidar el patrimonio natural y garantizar la calidad ambiental que promueva bienestar en mayor bienestar de los actuales y las futuras generaciones. Reconocerá la relevancia del ámbito rural/ desarrollará un mejoramiento del entorno en términos de sostenibilidad ambiental y social, productividad, gobernabilidad e integración distrital y regional.</p>	-	<p>Impulsar políticas de prevención y mitigación de riesgos para la interacción armónica y propiciosa de los factores de amenaza y vulnerabilidad, ecosistemas y prioritarios, ya sean naturales o antropogénicos.</p>			
<p><b>REUBICACION DE ASENTAMIENTOS LOCALIZADOS EN ZONAS DE RIESGO</b>. Se estudian los asentamientos existentes en las zonas de riesgo que no pueden ser objeto de programas de rehabilitación, especialmente los localizados en áreas de la zona del Río Bogotá y en los cerros orientales de DAMA, desmontada, y presenta el Plan de Gestión Ambiental, PCA, aprobado por la Junta de Planeación Distrital mediante Resolución 068 de 1992, el cual tiene parte el presente Acuerdo.</p> <p>En lo relacionado con la conservación de los recursos naturales y al ambiente, el PCA, obliga a todas las personas físicas y jurídicas que cumplan funciones y desarrollen actividades en el Distrito Capital, PROTECCION DE AREAS ESPECIALES. El DAMA promoverá iniciativas orientadas a proteger y recuperar los ecosistemas naturales. Con tal fin, dará prioridad a las siguientes acciones:</p> <p>Protección de los cerros. Es una prioridad con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital la CAR y el Jardín Botánico Celsus Muisca, dentro del Distrito y Corredor Ecológico de propiedad pública en los cerros orientales y asistir a las entidades competentes en los programas de información, estabilización, recuperación y manejo de cañones.</p>	<p>Se busca disminuir la vulnerabilidad de los ciudadanos a los riesgos naturales, mediante la protección de los cerros, los cuerpos de agua y las zonas rurales del Distrito. Prohibición en términos de construcción de viviendas o a la ampliación de las existentes y el desarrollo de actividades minero e industriales que empleen en forma definitiva el cambio en el uso del suelo.</p>	<p>Pretende armonizar los distintos intereses particulares presentes en este territorio con la prioridad de conservación, en armonización con la tradición normativa que expresa esto como interés general y armonizar los valores singulares de los Cerros Orientales. Los ecosistemas protegidos e hídricos y las zonas de protección serán objeto de planes específicos a través de los cuales se implementarán una serie de acciones que permitan darle un mejor uso social y, simultáneamente, integrarlos al sistema de parques del D.C. Los humedales, los cuerpos de agua, las zonas de los cerros, en general el sistema hídrico, se integrará a los parques locales, también bajo el concepto de ecosistemas estratégicos o de especial significancia. Allí se adelantará las obras y las acciones tendientes a su conservación, recuperación y protección, para facilitar la recreación activa y pasiva de los bogotanos. El presupuesto estimado para el Sistema Distrital de Parques es de \$271.783 millones de 1998. Este presupuesto se asocia en la prioridad Ciudad a Escala Humana y su ejecución está a cargo del Instituto Distrital de Recreación y Deportes, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente y la Empresa de Aseo Urbano y Mantenimiento de Bogotá.</p>	-	<p>Indice dentro del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital, la Reserva Forestal Protección Bosque Oriental de Bogotá, como área protegida de carácter nacional</p>	<p>Fortalecer la gestión en recuperación, conservación y ordenamiento de la estructura ecológica principal y del sistema distrital de espacio público.</p>	<p>Consolidar la estructura ecológica principal, proteger y recuperar las zonas de ríos, mitigar la erosión en masa, crear apropiados social por parte de las comunidades residentes en la zona y de toda la ciudadanía, controlar la ocupación ilegal y hacer un uso sostenible de las zonas de ladera, definir, consolidar y estabilizar el borde central, armonizando las relaciones entre los usos y el ecosistema, ordenar la competencia de las entidades públicas en lo referente al tema de la reserva forestal y vincular a las comunidades con la conservación de los Cerros Orientales.</p>	-	<p>Estructurar los determinantes ambientales para la protección de la reserva. A su vez, en aras de los siguientes aspectos: 1. Diagnóstico (Jardín Botánico de la Reserva Forestal, 2. Diagnóstico Socioeconómico y Cultural de la Reserva Forestal, 3. Diagnóstico Jurídico de la Reserva Forestal, 4. Zonificación de la reserva forestal, 5. Plan de Acción, 6. Medidas de Manejo, 7. Plan financiero, 8. Plan de Seguimiento y Monitoreo.</p>			
<p>El Plan de Desarrollo prioridad social que se adopta por el presente acuerdo para el periodo 1993 – 1995 tiene por objeto asegurar el crecimiento armónico e integrado de la ciudad, mejorar las condiciones y calidad de vida de sus habitantes; garantizar la prestación de los servicios sociales y dominancia; mejorar el ambiente y asegurar los recursos naturales; facilitar y promover la actividad económica y la generación de empleo; distar el Distrito Capital de los asentamientos que le permitan cumplir sus atribuciones de manera descentralizada y con una amplia participación con ciudadana.</p>	<p>Expandir y mejorar la infraestructura de los servicios dominancia, ampliando el servicio de agua a 800.000 personas y el de alcantarillado a 600.000, dar servicio telefónico a 500.000 nuevos abonados y aumentar 1.500 kilómetros de redes de distribución de energía en el área urbana y 270 kilómetros en el área rural y reubicar viviendas ubicadas en zonas de riesgo público, y Realizar el mejoramiento de vivienda y su entorno.</p> <p>17.998.000 Millones de Pesos destinados a la salud Ambiental. 1.679.000.000 para la educación ambiental</p>	-	-	-	<p>Enchubos. Estrategia de intervención integral sobre las comunidades en la que se consideran los determinantes físico, económico, social y espacial. En la dimensión física las prioridades de intervención del proyecto son: infraestructura y medio ambiente, en la económica la generación de empleo y empresas productivas, en la social se busca la participación y organización comunitaria, además de la educación, capacitación, salud, arte y cultura. La dimensión espacial incluye intervenciones en beneficio a las formas de vida espacial, así como el manejo de conflictos.</p>	<p>Fortalecer la organización social a través del desarrollo de obras de interés comunitario y de inversión local oportuna por vía de la participación, la organización, la complementariedad y el diseño de soluciones apropiadas que involucren a las organizaciones comunitarias y las entidades distritales.</p>	-	<p>Reubicación y mitigación de riesgos. Recuperación de zonas de río. Reforestación ecológica. Bienes de Mejoramiento integral.</p>			

Anexo 5. Mapa 1 Sectores Analizados.



**Fuente:** Mapa realizado por el autor de la presente investigación diagnóstica con base en la cartografía brindada por el SDP

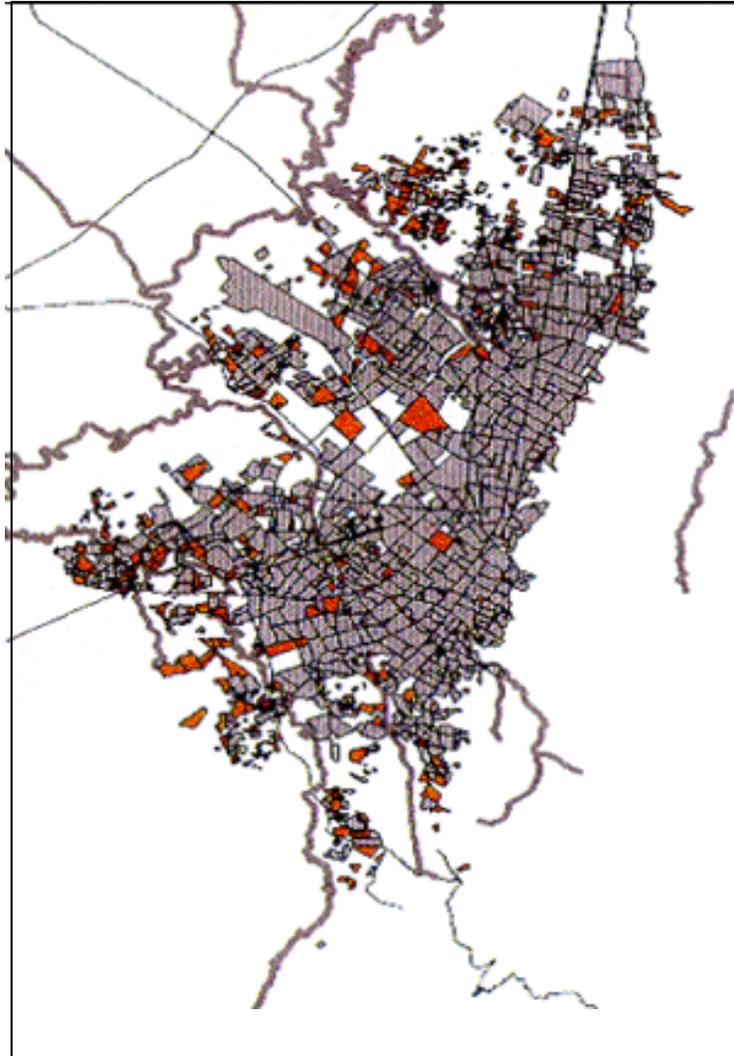
Anexo 6. Aumento de la ocupación sobre los Cerros Orientales



*Ocupación década 1970*

Área: 5.812,3 ha  
Densidad 206 hab/ha  
Área incorporada por año 581.2 ha

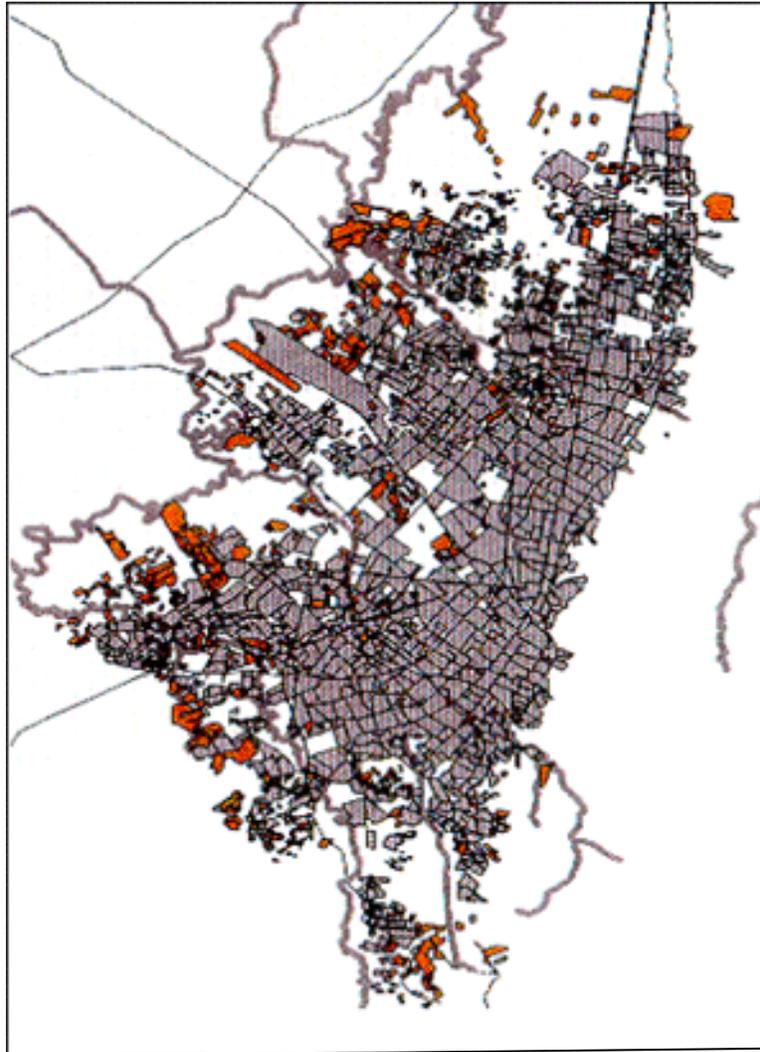
**Fuente:** [www.redbogota.com](http://www.redbogota.com). Gráfica editada por el autor de esta Investigación Diagnóstica



***Ocupación década 1980***

Área: 2.648,5 ha  
Densidad 306 hab/ha  
Área incorporada por año 264.9 ha

**Fuente:** www.redbogota.com. Gráfica editada por el autor de esta Investigación Diagnóstica



***Ocupación década 1990***

Área: 3.528,3 ha  
Densidad 276 hab/ha  
Área incorporada por año 352,8 ha

**Fuente:** www.redbogota.com. Gráfica editada por el autor de esta Investigación Diagnóstica