DE LA PLANIFICACIÓN A LA GESTIÓN: IMPLEMENATACIÓN DE MODELOS DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO. CASO DE ESTUDIO: ZONA NORTE DE BOGOTÁ.

JOSE GABRIEL PERDOMO GUZMÁN

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2016

De la planificación a la gestión: Implementación de modelos de ocupación del territorio. Caso de Estudio: Zona norte de Bogotá entre 1979 y 2013.

Estudio de caso
Presentado como requisito para obtener el título de
Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Jose Gabriel Perdomo Guzmán

Dirigido por:
Juan Francisco Rodríguez Vitta

Semestre I, 2016

Andar es no tener un lugar. Se trata del proceso indefinido de estar ausente y en pos de algo propio. El vagabundeo que multiplica y reúne la ciudad hace de ella una inmensa experiencia social de la privación de lugar; una experiencia, es cierto, pulverizada en desviaciones innumerables e ínfimas (desplazamientos y andares), compensada por las relaciones y los cruzamientos de estos éxodos que forman entrelazamientos, al crear un tejido urbano, y colocada bajo el signo de lo que debería ser, en fin, el lugar, pero que apenas es un nombre, la Ciudad. La identidad provista por este lugar es simbólica (nombrada) más aún cuando, pese a la desigualdad de títulos y beneficios entre citadinos, hay allí sólo una pululación de transeúntes, una red de estadías adoptadas por una circulación, un pisoteo a través de las apariencias de lo propio, un universo de sitios obsesionados por un no lugar o por los lugares soñados.

(De Certau, Michel. 1990. Pág. 115).

AGRADECIMIENTOS

Gracias a la vida, que me ha dado tanto. A mi familia, por su confianza y el amor que le tengo. A Diana, por soportarme y acompañarme con su cariño. A mis amigos, especialmente a Juan Esteban, pero también a Mariana, Gabriela y Juan Fernando por su colaboración permanente y los pequeños grandes momentos. A la universidad y al colegio, por ser el lugar en el que se ha articulado mi vida y me ha permitido ser quien soy. A Javier, por su acompañamiento a lo largo del proyecto. A Paco por haberme asesorado y por sus palabras de "aliento". A la ciudad, a sus pequeños lugares, a sus discusiones. A quien quiera que lea esto.

RESUMEN

Las políticas públicas de ordenamiento territorial contienen múltiples implicaciones. Por un lado, definen visiones de ocupación sobre el territorio y, por el otro, establecen mecanismos para su consecución. La zona norte de Bogotá permanece a la espera de un modelo que permita su ocupación con fines urbanos. La presente investigación presenta las implicaciones y caminos desde los cuáles se ha buscado sustentar las posiciones sobre la ocupación de la zona, como las contraposiciones existentes sobre el modelo de ciudad con el que se asocia. La expansión de la ciudad pone de relieve las discusiones sobre lo que debe ser una ciudad, y cambian en el tiempo de la mano con los discursos, intereses e ideologías dominantes.

Palabras clave:

Planeación territorial, modelo de ocupación, norte de Bogotá.

ABSTRACT

The land management public policies encompass multiple implications. On the one hand, they define visions of occupation of the territory and, on the other, they establish mechanisms to achieve them. The northern part of Bogota awaits a model that allow its occupation with urban purposes. This research presents the implications and ways from which the occupation of the area has been theoretically supported, and the existing contrasts on the city model with which each one of them are associated. The expansion of the city highlights discussions on what should be a city, that keep changing over time in hand with speeches, interests and ideologies.

Key words:

Land Planification, Occupation model, North Bogotá.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO	17
1.1. Planificación y gestión territorial	17
1.2. Paradigmas	18
1.3. Las dinámicas de ocupación	21
1.4. La incubadora de territorios	23
2. ENTRE LA PLANIFICACÓN Y LA GESTIÓN: EL PAPEL DEL ESTADO EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD	27
2.1. Antecedentes	27
2.2. 1979 – 1990: El Acuerdo 7 de 1979. Ciudad de ciudades.	31
2.3. 1990-2000: de un plan regulador al cambio en el papel de los planes en Colombia	35
2.4. El primer POT: 2000 – 2004	43
2.5. 2004 – 2010: Entre estudios y concertaciones.	48
2.6. 2010-2013: Plan Zonal, modificaciones y obstaculización	50
3. ENTRE EL DISCURSO Y EL CÓMO: COHERENCIA ENTRE FINES Y MEDIOS	53
3.1. Acuerdo 7 de 1979:	53
3.2. Acuerdos 6 de 1990 y 31 de 1996, y Decreto 271 de 1997	55
3.3. Decreto 619 de 2000	56
4. LA CIUDAD ESPONTANEA: COHERENCIA, LEGALIDAD Y EFECTIVIDAD. EVALUANDO LAS NORMAS A LA LUZ DE SUS RESULTADOS	60

4.1. La ocupación de facto del territorio y sus implicaciones en la gestión 60

4.2. Discusión de los fines y la lógica subyacente con la forma de ocupación 63

4.3. Las potencialidades del territorio 65

CONCLUSIONES 67

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfica 1.	Crecimiento poblacional de la ciudad de Bogotá.	13
Mapa 1.	Definición de la Zona de Estudio	15
Gráfica 2.	Matriz de Fines y Medios	24
Gráfica 3.	Aplicabilidad de la Matriz de Fines y Medios. Ejemplo.	25
Gráfica 4.	Elementos de la Matriz de Fines y Medios	26
Gráfica 5.	Plano de Bogotá en 1880 levantado por Agustín Codazzi.	28
Gráfica 6.	Estado de la Ciudad de Bogotá respecto a sus vías arteriales en 1969.	20
Gráfica 7.	Zonificación del acuerdo 7 de 1979.	34
Mapa 2.	Tratamientos del acuerdo 6 de 1990.	37
Tabla 1.	Usos del suelo en Acuerdo 31 en Metros 2 y Hectáreas.	38
Mapa 3.	Zona de reglamentación del acuerdo 31 de 1996.	39
Mapa 4.	Actividades definidas en el acuerdo 31 de 1996.	41
Gráfica 8.	Usos del Suelo. Plan de Ordenamiento territorial. Decreto 619 de 2000	45
Gráfica 9.	Matriz de Fines y Medios para el Acuerdo 7 de 1979.	54
Tabla 2.	Relación entre las propuestas de ocupación de la Zona de Estudio	61
Gráfica 10.	Crecimiento urbano de Bogotá hasta 1980.	61
Tabla 3.	Fines de los diferentes Actos administrativos	63
Tabla 4.	Usos dotacionales en el POZN - 2005.	65

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Entrevista. Fernando Roa.

Anexo 2. Entrevista. Carmenza Saldías.

GLOSARIO DE SIGLAS

POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POZN	Plan de Ordenamiento Zonal del Norte
PP	Planes Parciales
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social

INTRODUCCIÓN

La concepción de ciudad tiene implícitas nociones de convivencia y de construcción en conjunto de espacios. Por esta razón, atados a las formas de gobierno, los caminos han sido diferentes. El Estado moderno, con su concepción de ciudadanía, derechos y deberes, ha guiado este proceso en los últimos siglos en gran parte del globo traduciendo su idea de propiedad del suelo. En este contexto, la gestión y configuración del espacio se constituyen en conflictos potenciales frente a los cuáles es necesario que el Estado, como garante de derechos, intervenga desde la concepción hasta la ejecución de los procesos de ocupación del territorio para garantizar la calidad de vida y el disfrute del espacio público.

La construcción de ciudad es un desafío continuo; diferentes fuerzas interceden en los procesos de estructuración de espacios urbanos buscando materializar sus intereses a través de los mecanismos a su disposición. Es importante enfocar intereses hacia la consecución de un desarrollo que garantice los derechos de los individuos que ocupan los espacios, de acuerdo con la orientación de un Estado de derechos y principios. Por esta necesidad de desarrollo del territorio desde la colectividad, se limita la idea de propiedad, pasando de una con carácter absoluto a otra donde se le asigna una función social, entendiendo que una relación entre colectividad y propiedad porque sus implicaciones en la estructura donde habita la comunidad. Entonces, es necesario definir herramientas y mecanismos que garanticen estos objetivos de manera coordinada, es decir, que garanticen la función social de la propiedad. En el contexto colombiano, los modelos deben garantizar derechos desde intervenciones en el territorio, fundadas en alcanzar la función social de la propiedad. Esto es fundamentalmente una tarea de la administración pública.

En Bogotá la demanda de suelos urbanizables ha aumentado por encima de la oferta, impulsando presiones para desarrollar nuevos usos en zonas que carecen de urbanización. Ha sido necesario controlar estas presiones para evitar la ocupación irregular o desordenada, buscando una forma de ocupación del territorio idónea. La administración ha condicionado estos procesos de desde la toma de decisiones, lo que no implica que los haya reducido a cero, sino que se ha optado por definir un modelo que garantice la

construcción articulada de ciudad, contrario a los desarrollos privados de pequeña escala donde el ejercicio del derecho de propiedad era individualizado.

Bogotá se ha trazado modelos de ciudad que permiten identificar los elementos estructurados para su implementación. La función social de la propiedad genera implicaciones y adquiere doble importancia: primero, reformula los principios activos sobre la propiedad y, segundo, justifica los mecanismos prácticos que permiten consolidar el modelo de ciudad planteado.

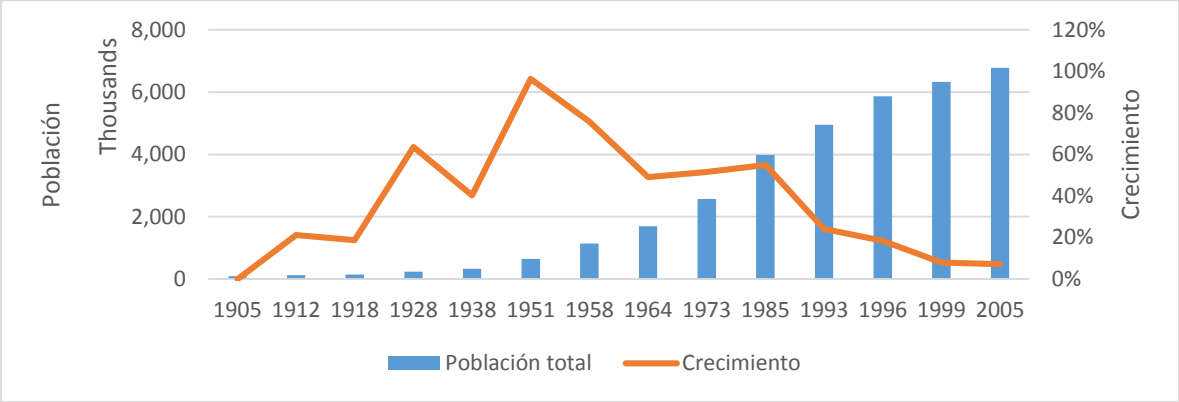
Los modelos de ciudad condicionan las posibilidades de ocupación, pues definen los estructurantes para su desarrollo y la ocupación en razón de estos. En Colombia, a raíz de los cambios que han tenido lugar después de la Ley 9ª de 1989 frente a la función social de la propiedad, se ha potenciado la facultad de la administración para definir herramientas para la construcción de ciudad. A partir de esta facultad ha cambiado la forma en que define cargas a los desarrollos privados, de acuerdo con los beneficios que puedan percibir por su ejercicio del derecho a la propiedad. En este orden de ideas, el modelo de ciudad define como equilibrar las cargas y los beneficios del ejercicio de la propiedad estableciendo condiciones para hacerlo efectivo. Entonces, el Estado debe reglamentar y prever mecanismos para implementar su modelo de ciudad, concibiéndolo como fin constitutivo de la función social de la propiedad.

El acelerado proceso de crecimiento de la ciudad se percibe en elementos como su población que se multiplicó más de 60 veces durante el siglo XX. El norte de Bogotá, ha pretendido desarrollarse por múltiples caminos, sin que haya sido ocupado de forma plena ni incluido explícitamente en las dinámicas urbanas. Por esto se encuentran modelos difusos de ocupación resultantes de un manejo igualmente difuso. Hoy se proyecta orientar su ocupación definiendo parámetros que garanticen los derechos y principios propios del ordenamiento territorial, considerando tensiones en su ejercicio por las relaciones propuestas entre cargas y beneficios, y la ocupación existente, que se expresan en discrepancias frente a la implementación del modelo de ocupación.

El crecimiento poblacional de Bogotá, como lo muestra la gráfica 1, se tradujo en el aumento de las presiones por el desarrollo de nuevos espacios urbanos, lo que redujo la disponibilidad de suelo y aumentó su precio. Bajo estas presiones, se encuentran espacios

que aún no se han desarrollado por diferentes razones. La presentación de un caso de estudio que permita reconocer estos elementos es de utilidad para la investigación.

Gráfica 1. Crecimiento poblacional de la ciudad de Bogotá.



Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes registros censales.[1]

El caso seleccionado en esta investigación es el norte de Bogotá, identificado dentro del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte (POZN). La definición de un territorio es un ejercicio coyuntural, por lo que el "norte de Bogotá" ha sido objeto de múltiples definiciones. Por un lado, el crecimiento de la zona urbana produce cambios en la idea de norte. Por otro lado, hechos desligados de las dinámicas territoriales, como la anexión de los seis municipios colindantes al distrito capital, modificaron la estructura de la ciudad. Sin embargo, la definición del territorio no se desprende de la concepción de "norte" de la ciudad. El territorio se define por sus condiciones intrínsecas, como un espacio con características homogéneas dentro de un espectro temporal definido. Por esto, el territorio es precisado a partir de características externas, que para el caso es que sea un espacio sin desarrollo y que haya sido presionado para su urbanización.

Se toma como punto de referencia el límite norte de la ciudad establecido en el Decreto 25 de 1975, y replicado en el Acuerdo 7 de 1979. Esto definió el punto de cubrimiento de las redes de servicios públicos y, por lo tanto, la ciudad. Se concibe un territorio de 7,016 hectáreas en total. En este momento, una parte del territorio ya había sido ocupado para usos que no requerían dotaciones urbanas, pero existía especulación

[1] La línea naranja representa la tasa de crecimiento promedio anual entre cada uno de los datos censales.

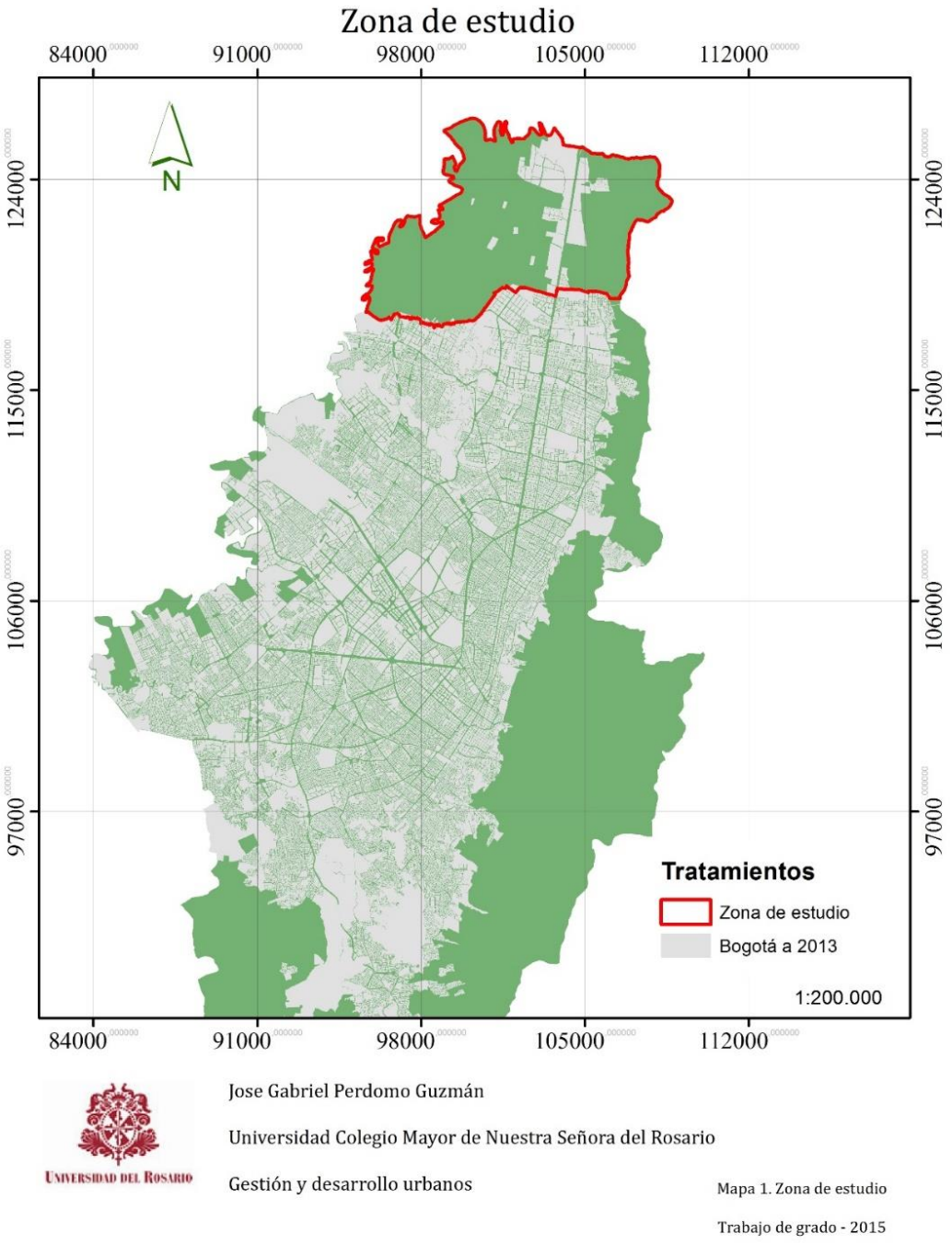
frente a sus usos futuros. La reglamentación existente consideraba estas zonas como espacios rurales. Con el paso del tiempo, el suelo susceptible de ser ocupado con usos urbanos se redujo por la aparición de múltiples determinantes sobre los elementos ambientales, hasta llegar a unas 1,700 hectáreas.

La ciudad creció por procesos formales e informales, lo que aumentó la presión por suelo para urbanizar. Hasta los años 90, la zona permaneció excluida de la prestación de servicios. Sin embargo, por elementos reglamentarios derivados del acuerdo 7 de 1979 se dieron desarrollos de baja densidad a través de la construcción de viviendas campestres y usos intensivos en las zonas colindantes a los corredores principales, lo que difuminó la homogeneidad del territorio. Entonces, se consideró necesario incluir una norma detallada para estas zonas de borde y de transición, por sus características (presiones inmobiliarias, ocupación informal y desvinculación de la ciudad). La respuesta fue incluir categorías específicas para la ocupación, buscando mecanismos para incluirlo en la estructura urbana.

Un hito fue la concepción de "Plan Zonal" como determinante para desarrollar el territorio, trasladando la discusión a un modelo de ocupación general. En parte por las presiones inmobiliarias, por las dinámicas informales de ocupación del territorio, y por los desarrollos formales desorganizados, se concluyó que era necesario pensar un modelo de desarrollo sostenible que garantice los derechos espaciales de la ciudad.

El objetivo de la presente investigación consiste en comprender las relaciones existentes entre la adopción de un modelo de ocupación y las dinámicas efectivas de ocupación en el territorio norte de Bogotá. Para alcanzar este objetivo es necesario, primero, caracterizar los modelos de ocupación del territorio norte de Bogotá, a través de la presentación de los instrumentos de planificación y gestión relacionados con el territorio. Segundo, describir las herramientas de planificación y gestión caracterizando sus relaciones con el territorio y con los fines trazados, a través del empleo de un marco de análisis que permita reconocer la coherencia de los modelos frente a las dinámicas de ocupación del territorio. Finalmente, reconociendo estos elementos, se presentan un análisis de las dinámicas de ocupación del territorio a la luz de estos elementos. Las conclusiones, se construyen a partir de las reflexiones del ejercicio y recomendaciones en materia de fines y medios.

Mapa 1. Definición de la Zona de Estudio



Fuente: Elaboración propia con base en los límites definidos en el Acuerdo 25 de 1975.

En términos formales, la investigación se presenta a través de seis elementos. La presente introducción es el primero de ellos, seguido por la presentación del marco conceptual y metodológico, que posteriormente permite presentar tres capítulos de análisis y las conclusiones. En el primer capítulo analítico se presenta el caso de estudio a través de los elementos de planificación y gestión que han incidido en su configuración territorial. En el segundo capítulo se aplica un modelo analítico que permite evaluar el papel de los mecanismos y herramientas dentro de los ejercicios de ordenamiento territorial. En el tercer capítulo de análisis se presentan los resultados de la evaluación de la coherencia entre fines y medios en contraposición entre los periodos de análisis. El sexto componente de la investigación es una sección de conclusiones y recomendaciones.

1. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

1.1.Planificación y gestión territorial

En el momento en que se asumió la razón como una característica intrínseca del ser humano, y se posicionó la idea de que era capaz del autogobierno al contar con dicha capacidad, se concibió la planificación como un ejercicio legítimo. La planificación, en pocas palabras, es el "ejercicio de la razón" con intenciones prospectivas. Para Friedman (1991, p. 32) son planificadores quienes ejercen la razón, son "expertos mediadores entre el conocimiento y la acción", lo que significa que la planificación es un ejercicio de gobierno racional. Es la idea de poder mejorar la realidad aplicando conocimiento en ésta. (Friedman, 1991, p. 75).

Existen múltiples interpretaciones de la planificación vinculadas a la concepción del territorio. Este concepto evolucionó durante la segunda mitad del siglo XX, impactando la forma en que se entiende su deber-ser. En el caso colombiano, como argumenta Salazar (2007, pp. 212-213), la planificación del territorio fue reducida a la reglamentación del espectro físico durante varias décadas, con un lapso en los años 70 cuando se presentó una idea dual de planificación físico-económica. A partir de los años 90, esta visión cambió por una concepción integral del fenómeno con implicaciones sobre el alcance de los planes y proyectos estructurados sobre el territorio. Estos elementos conceptuales se tradujeron en las prospectivas realizadas sobre el territorio de estudio, con lo que serán abordadas más adelante en este mismo capítulo. Finalmente, la planificación territorial permanece ligada a la idea de planificación básica, pero su alcance varía de acuerdo a la concepción del territorio como fenómeno susceptible de ser planificado.

Las herramientas de planificación y gestión del territorio explican las formas de ocupación de un territorio. De acuerdo con Javier García-Bellido en *Teoría General de la Gestión Urbanística*, el territorio (Sujetos, objetos, y relaciones jurídico-económicas) se puede intervenir a través de la aplicación de factores operadores (como lo son la definición de uso, posesión, el valor y la forma), modificándolos o transformándolos (García-Bellido, 2005, pág. 747). Los factores operadores:

> […] son los actos-decisiones mediante los que se van a expresar las acciones de la gestión coranómica propiamente, en tanto que son las opciones y decisiones que van a aplicar los sujetos gestores en cada caso a sus respectivos espacios-objeto (Coranema) para adaptarlos a la forma y función más adecuada a sus fines […] (García-Bellido 2005, pág. 748).

Por su parte, María Mercedes Maldonado define la gestión del suelo como

> […] el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, destinadas a alcanzar los objetivos éticos y políticos que asume una colectividad en los procesos de transformación, ocupación y conservación de un territorio. Se puede definir también como todas las acciones tendientes a asignar unas reglas de juego para la utilización de los terrenos, dirigidas a la distribución de derechos entre los propietarios y la colectividad.[2] (Maldonado 2006, pág. 77)

Entonces, las herramientas de gestión y de planificación son elementos definidos explícitamente en un soporte normativo para el manejo del suelo. A través de estas se responde quién y cómo estructurarán y coordinarán las acciones para satisfacer las necesidades de la urbanización. Los encargados de desarrollar procesos de gestión urbana, de acuerdo con García-Bellido, son actores de dos tipos (denominados como operadores sintagmáticos) que pueden concebirse como gestores, a saber, sujetos públicos y privados. El reconocer la condición del gestor determina las herramientas con las que cuenta para alcanzar sus objetivos, las cuales han cambiado con los años y, por lo tanto, la capacidad de los actores para alcanzar sus fines.

Como aclaración para la presente investigación, las dinámicas de ocupación ilegal a pesar de impactar el territorio no cuentan con instrumentos formales que permitan su estudio. Los procesos de ocupación ilegal del territorio escapan de la gestión urbana y no son considerados directamente. (García-Bellido, 2005, pág. 756) La explicación que se da de las mismas se contrapone con la ocupación que se ha dado.

1.2.Paradigmas

Derivados de los ejercicios de planificación, han aparecido los modelos de desarrollo territorial y modelos de ciudad vinculados a estos. Se reconocen las clasificaciones aquí

[2] "La segunda definición es tomada de Joseph Comby y Vincent Renard, Les politiques foncières, París, PUF, Colección Que Sais-je?, 1996." (Maldonado, Planes parciales, Gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano, 2006, pág. 77)

elaboradas como abstracciones ideales de la realidad. Rueda expone dos modelos de ciudad: la difusa y la compacta (Rueda Palenzuela, 2002, pp. 28-38). El primero consiste en una ciudad con densidades bajas en donde la idea de heterogeneidad como principio de ciudadanía desaparece, y se localizan los usos de forma segregada. Esta idea procede de elementos teóricos como la carta de Atenas donde se concibió la zonificación para el desarrollo adecuado de la ciudad. Este modelo cuenta con costos elevados para el desarrollo de infraestructura pública. El modelo de ciudad densa permite un mayor aprovechamiento de la infraestructura, por la reducción de sus costos de desarrollo.

Sin embargo, como lo justifica Roy (2009, p. 822), estas visiones provenientes del "norte" no son suficientes para explicar los fenómenos del "Gran sur", por lo que es necesario adelantar estudios que permitan identificar herramientas de análisis para este, por lo que aparecen intentos adelantados durante los últimos años. Por ejemplo, Saldías (2009) expone una propuesta de abordaje para las relaciones territoriales resultantes del crecimiento urbano poco regulado de Bogotá durante el siglo XX. En este caso, aunque se toman elementos desarrollados en otros lugares del mundo, existe una deconstrucción de los mismos en torno a las características propias de la ciudad. Dentro del ejercicio de las próximas páginas el objetivo fue identificar los modelos de ciudad propuestos para el caso de estudio.

Las aproximaciones a las herramientas de gestión del suelo determinan su alcance. De acuerdo con Renard, la concepción de herramientas está ligada a la idea de propiedad del suelo y las respuestas a esta problemática se mueven entre dos polos: la propiedad pública absoluta y el libre mercado del suelo (Renard, 1994, p. 324). Entonces, sería posible encontrar una perspectiva derivada exclusivamente de la idea de propiedad para analizar los instrumentos. García-Bellido ofrece una perspectiva desde la toma de decisiones, pues conciben los instrumentos como "todo tipo de actos decisionales que se involucran con el territorio". Mientras Renard define la comprensión de instrumentos desde el régimen de propiedad del suelo, García-Bellido lo hace de acuerdo a su papel como decisión transformadora del territorio.

Pese a las diferencias, ambos autores tienen puntos comunes en su definición de las herramientas. Estos puntos están en la relación de los instrumentos con el territorio,

negando la un direccionalidad de las herramientas. Las decisiones políticas siguen siendo una fuente primordial para comprender el fenómeno en Renard y García-Bellido da cabida a la interpretación del mercado en la gestión del territorio como elemento para la toma de decisiones. De estos puntos se parte para definir los elementos de análisis.

En tanto el objetivo del presente proyecto de investigación consiste en presentar y explicar las relaciones entre el modelo de ocupación con sus mecanismos de gestión urbana y su coherencia con las dinámicas de ocupación del territorio norte de Bogotá, en términos metodológicos se proponen dos enfoques, uno cualitativo y otro cuantitativo. La aproximación cualitativa será la base de la investigación debido a que los objetivos son analizar y comprender aspectos claves en el territorio más no calificarlos o presentar una evaluación de los mismos. Sin embargo, el empleo de recursos cuantitativos permite un diagnóstico más preciso sobre el fenómeno de estudio.

Los ejercicios de planificación en la zona de estudio varían en sus posturas frente al territorio, lo que ocasionó cambios en sus reglamentaciones por la alternancia de visiones. Esta situación resulta de la interacción entre un sistema de objetos y otro de acciones. El espacio, a diferencia del paisaje, debe ser comprendido de manera diacrónica con un carácter temporal por fundarse en las relaciones territoriales (Santos, 1988, pp. 57-66). Poniendo en contexto las dinámicas territoriales desde estas dimensiones, se presenta una concepción más completa del espacio. La configuración de estas visiones recoge elementos explicativos de sí mismas frente a la situación del territorio. En la medida que las visiones se sobreponen al territorio como un elemento exógeno, se convierten en un componente primordial para entender sus dinámicas. Elementos como las perspectivas académicas y normativas justifican estas visiones, pues las legitiman discursivamente, por lo que desde esta caracterización es contribuyen a su consecución.

En este sentido, la prospectiva constituye un medio y un fin. Para concretar estas prospectivas es necesario pensar un camino, es decir, las herramientas necesarias y sus mecanismos de implementación. La gestión del territorio implica una visión sistémica, derivada de las características intrínsecas del mismo (Santos, 1988, pp. 57-66). Estas prospectivas solo adquieren sentido si son verosímiles y coherentes con las posibilidades del territorio, y existen mecanismos para su implementación. En el caso de la planificación

territorial, se toman herramientas de diferentes disciplinas lo que permite un tratamiento integral del fenómeno, incidiendo en la "configuración territorial", en palabras de Coraggio.

Para comprender los ejercicios de planificación y las herramientas de gestión, es necesaria una metodología que permita observar su incidencia en los resultados. Algunas incluyen prácticas fácticas como instrumentos, mientras que otras han reducido el análisis a las que cuentan con sustento normativo, lo que arroja un margen amplio de interpretaciones desde la toma de una postura metodológica frente al objeto de estudio. En la presente investigación se adoptó la "incubadora de territorios", que es una metodología desarrollada por Geografía Urbana[3] y que es explicada más adelante.

Previo a la definición de la metodología, se conceptualiza la planificación territorial y las herramientas de planificación y gestión. Posteriormente, se presentan los paradigmas teóricos, explicando sus implicaciones sobre la estructuración de ciudades y las críticas que reciben. Finalmente, se condensan dentro de la metodología de la Incubadora de territorios. A través de esta construcción propedéutica, se presentan los elementos necesarios para analizar el caso de estudio.

1.3. Las dinámicas de ocupación

Las dinámicas de ocupación del territorio son las transformaciones físicas y funcionales de un espacio derivadas de los cambios en las relaciones de los sistemas de acciones y objetos. Como punto de partida, es importante indicar que estas dinámicas hacen parte y se materializan a través de procesos territoriales donde se construye una configuración territorial. Es decir, las dinámicas están vinculadas con los procesos de planificación territorial y con su capacidad de ejecución. Es importante revisar la forma en que se ha ocupado el espacio bajo las configuraciones que se hayan producido y su coherencia con los planes trazados. (Coraggio 1994, pág. 48)

En las dinámicas de ocupación confluyen múltiples factores, por lo que es necesario desglosarlas conceptualmente. Dinámicas propias de las modificaciones del sistema de objetos, de las estructuras físicas del espacio, o del sistema de acciones, como las relaciones

[3] Empresa colombiana de consultoría. Experta en temas de planificación y gestión territorial.

que median en el territorio, son complementarios y exponen territorialidades presentes. Desde la planificación se proponen territorialidades concretas. Es tarea a desarrollar en la gestión el ajustarse a la búsqueda de estas territorialidades y formular modificaciones e intervenciones específicas dentro del territorio para la consecución de tal fin. Las dinámicas de ocupación hacen expresas las territorialidades concretas de un territorio, las cuales pueden estar distanciadas o cercanas a los objetivos trazados desde los ejercicios de planificación, que hayan logrado establecer su visión como dominante.

Entonces, se reconoce al territorio como factor primario de sus transformaciones. De acuerdo con Buendía, las problemáticas derivadas de los procesos sostenidos de crecimiento urbano se manifiestan de manera regional, superando la escala local, haciéndose necesario interpretar al territorio de forma coordinada con los actores públicos y privados localizados en ésta. (Buendía 2008, pág. 138) En el presente trabajo de grado se comprende al territorio como un elemento dinámico, pues de lo contrario los resultados que se alcancen se verían distorsionados desde una perspectiva estática.

Las dinámicas de ocupación son un concepto que remite al fenómeno que retrata las relaciones de causalidad con los elementos que configuran el territorio. Los procesos de ocupación del territorio son de carácter social con manifestaciones espaciales. (Coraggio 1994, pág. 38) El espacio, a diferencia del paisaje, es un elemento fundado en las relaciones presentes en un territorio, con lo que debe ser comprendido de manera diacrónica con su carácter temporal. (Santos 1988) Para Milton Santos, el territorio es un fenómeno complejo conformado por la interacción entre un sistema de acciones y otro de objetos. Resultado de dicha interacción, de acuerdo a José Luis Coraggio, se produce una configuración espacial. Se encuentra que por estas relaciones del territorio, se modifica la configuración del espacio, como las variaciones en la ocupación del territorio. (Coraggio 1994, pág. 45)

En resumen, las interacciones entre sujetos y objetos cambian las características del territorio, y entre estas su ocupación. Como fuentes explicativas, Milton Santos y Jose Luis Coraggio construyen un sistema conceptual que permite explicar la configuración territorial y las dinámicas de ocupación del espacio. Existen múltiples estructuras espaciales que varían de acuerdo a la perspectiva de análisis. Por esta razón, es necesario identificar

los elementos y escoger los lentes desde los que se observarán las dinámicas de ocupación.

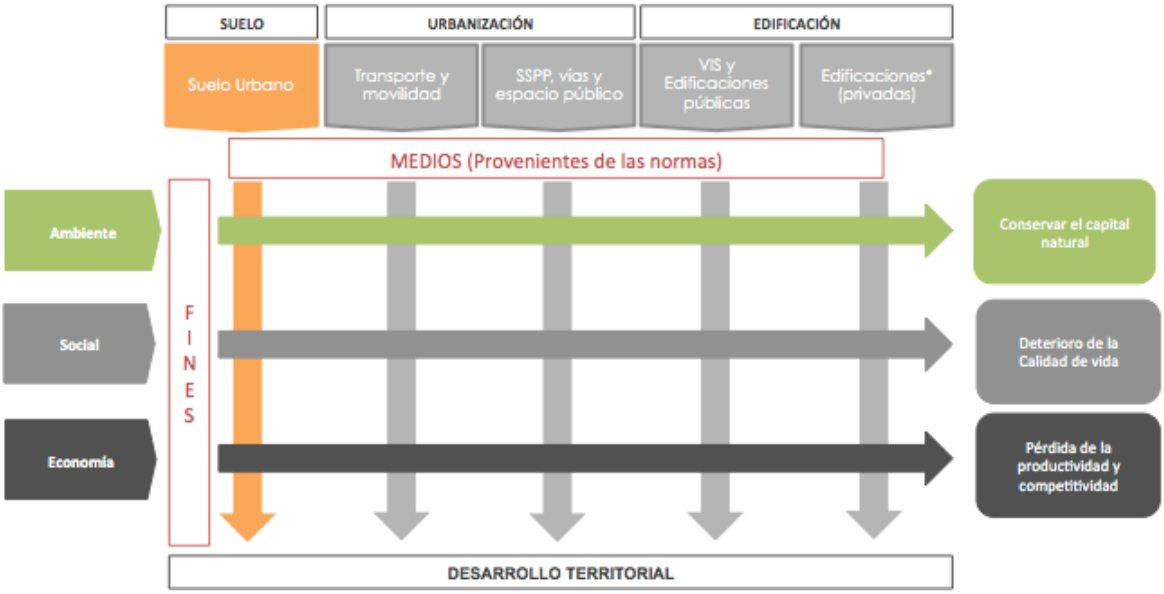
La perspectiva seleccionada se fundamenta en la revisión del alcance de las prospectivas y herramientas en relación con las lógicas de ocupación. Se asume qué estos elementos sostienen relaciones deterministas[5] entre sí y con el territorio, (Coraggio 1994) reconociendo la complejidad del fenómeno de estudio.

1.4. La incubadora de territorios

Para desarrollar el análisis, se emplea la incubadora de territorios reconociendo los fines y medios de las prácticas de planificación y gestión. La información normativa y su material cartográfico son un elemento prioritario para identificar los modelos de ocupación y las herramientas, o medios, y sus finalidades. De esta revisión se abstrae la propuesta de ocupación del territorio. Frente a las herramientas de gestión, de la mano con los modelos de ocupación, se presenta el rol de los tres grupos de actores de García-Bellido (Público y los dos tipos de privados, constructores y propietarios). Después, se identifican y caracterizan las herramientas. Posteriormente, se presentan conclusiones de los modelos de ocupación y sus herramientas de gestión, haciendo explícita su relación a través de la matriz de la incubadora de territorios.

La incubadora de territorios construida por Geografía Urbana, es una metodología que fundamenta el desarrollo desde las dimensiones de la sostenibilidad (ambiental, económico y social) en la comprensión geográfica del territorio; establece una correlación espacializada entre fines y medios, entendiendo el ordenamiento territorial y su instrumentación como un medio. La comprensión espacial de los problemas y las soluciones, en consecuencia, aumenta la probabilidad de ser asertivo en la toma de decisiones de política pública y de utilizar ordenamiento territorial como un medio para lograr los fines colectivos.

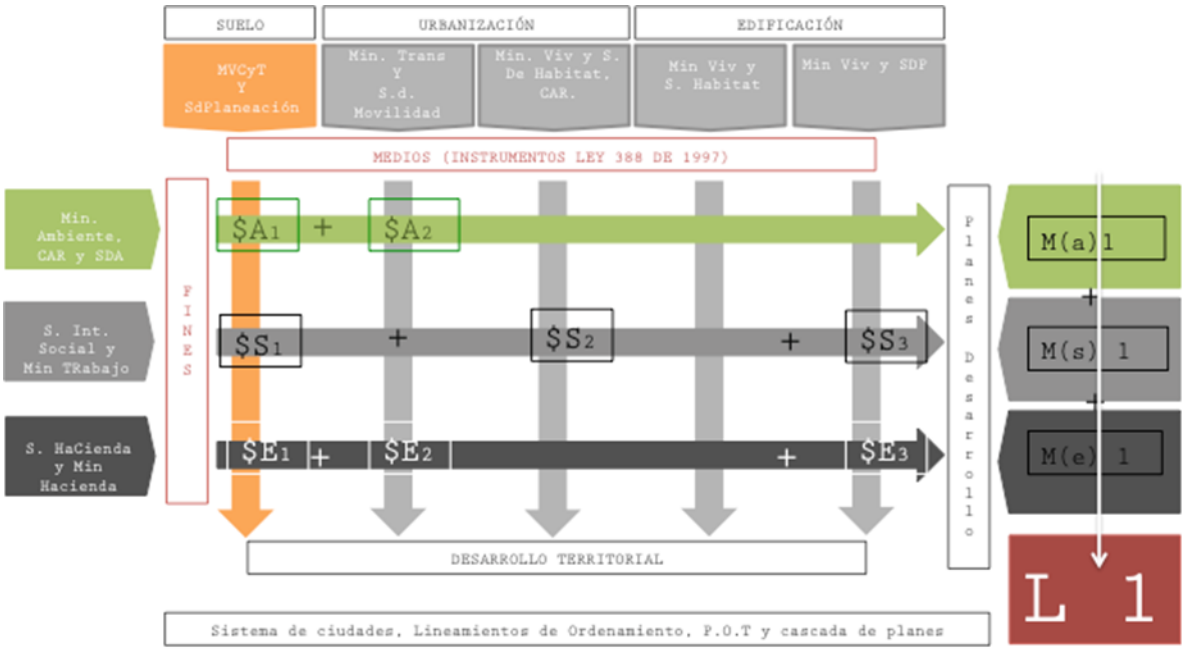
Gráfica 2. Matriz de Fines y Medios



Fuente: Geografía Urbana S.A.S. Metodología "Incubadora de Territorios®"

La sumatoria de decisiones normativas y de inversión relacionadas con el suelo, la infraestructura pública y las edificaciones privadas, en las tres dimensiones del desarrollo sostenible, deberían producir un cambio sustancial en el territorio. Estas decisiones normativas son articuladas por medio de la matriz para evidenciar como las debilidades identificadas en la recopilación documental, son o pueden ser atendidas en el marco del ordenamiento territorial, entendiendo éste último como las capacidades y los instrumentos que las diferentes leyes han otorgado a los entes territoriales:

Gráfica 3. Aplicabilidad de la Matriz de Fines y Medios. Ejemplo.

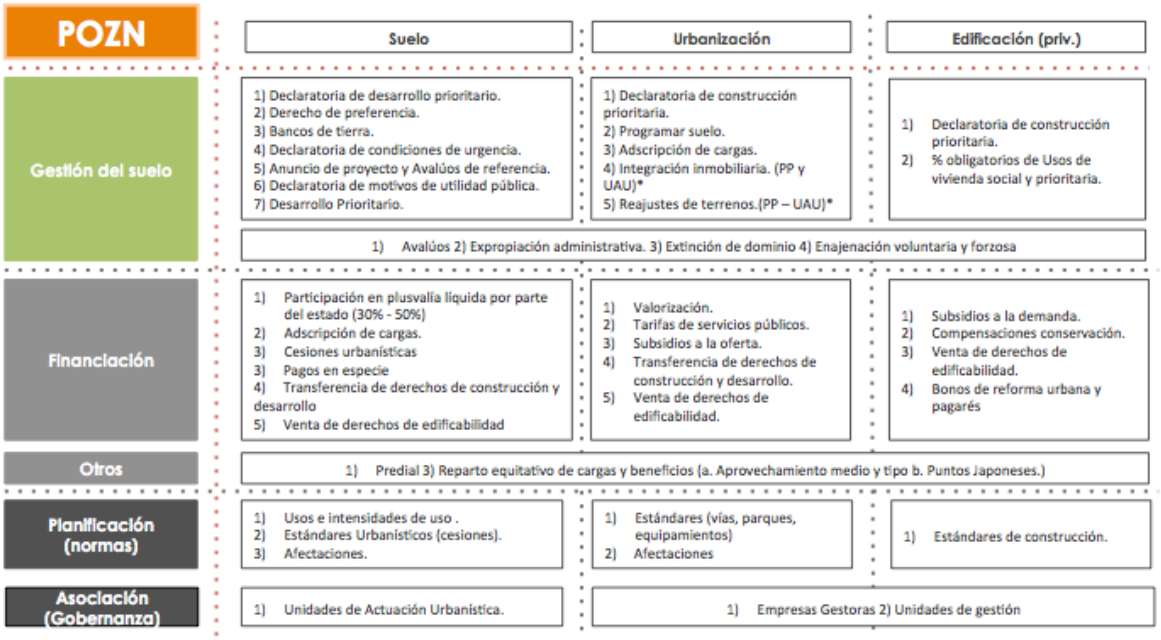


Fuente: Geografía Urbana S.A.S. Metodología "Incubadora de Territorios®"

Entender el ordenamiento territorial como un medio permite posicionar la planificación como un mecanismo efectivo con una labor de rectoría y control de las decisiones tomadas sectorialmente. A partir de este entendimiento, las decisiones territoriales se encaminarán hacia la visión conjunta del territorio.

Como lo muestra la gráfica 3, existe un instrumental suficiente en las distintas leyes que se ocupa de evitar la especulación y la retención del suelo, de equidistribuir el ingreso, de cuidar la capacidad de carga de los territorios con base en establecer normas de uso y de intensidad de uso y de evitar la socialización de costos y de establecer modelos de asociación. En otras palabras, que permite implementar los modelos de ocupación propuestos. Sin embargo, este instrumental no ha existido siempre y no ha sido empleado de manera unívoca, siendo necesario evaluar su disponibilidad histórica para el caso de estudio con el fin de comprender la relación entre herramientas y su implementación en la zona.

Gráfica 4. Elementos de la Matriz de Fines y Medios



Fuente: Geografía Urbana S.A.S. Metodología “Incubadora de Territorios®”.

A través del empleo de la Matriz de fines y medios y de la metodología “Incubadora de territorios”, es factible desarrollar un ejercicio que permite hacer comparables los periodos analizados y vincularlos con los ejercicios prospectivos de los que ha sido objeto. Identificar aquellas finalidades trazadas para cada modelo de ocupación propuesto para la zona, estudiando la coherencia con sus herramientas, es un insumo útil para lograr los objetivos trazados para la investigación.

2. ENTRE LA PLANIFICACÓN Y LA GESTIÓN: EL PAPEL DEL ESTADO EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD

Pensar un mejor hábitat es un ejercicio cotidiano en la vida humana. Siempre se piensa cómo organizar mejor nuestras habitaciones, o pequeñas soluciones a pequeños problemas de la ciudad. En un ámbito mayor y democrático, estas decisiones deben ser consensuadas, traduciéndose en prospectivas territoriales. Al sumarse diferentes factores, se traducen en modelos de ciudad en contextos sociopolíticos definidos. Para su implementación, es necesario garantizar recursos, como el suelo, y herramientas que garanticen estos recursos y los hagan operativos.

En este primer capítulo se analizan estos elementos dentro del caso de estudio. Enseguida, se presenta por periodos los modelos de ocupación territorial, con sus perspectivas y herramientas.

2.1. Antecedentes

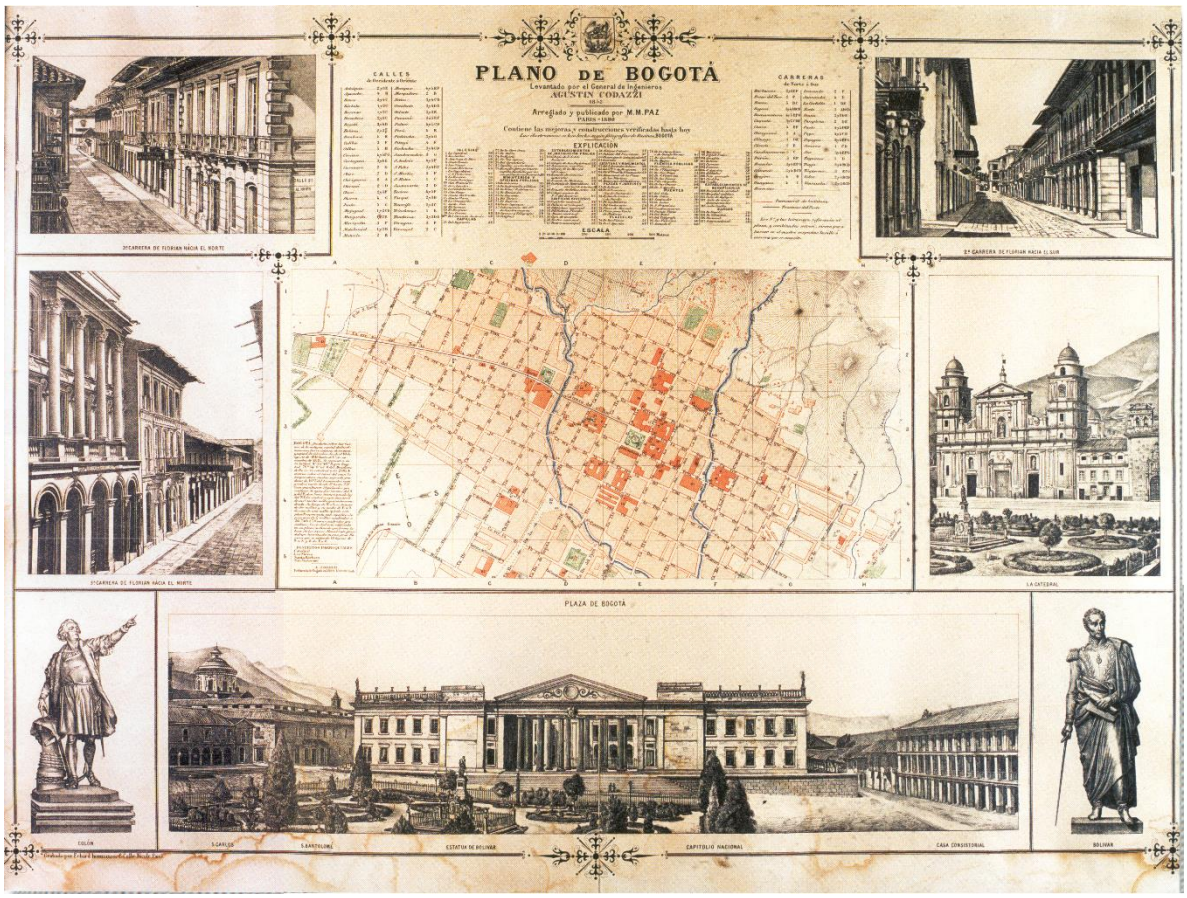
Antes del siglo XX, la ciudad creció dentro de un perímetro reducido, cómo se observa en la gráfica 2. Esto por una dinámica poblacional baja hasta finales del siglo XIX. Altas tasas de mortalidad, marcadas por una medicina incipiente y una guerra constante, contuvieron el crecimiento de la población. Se estima que para 1890 la población de Bogotá no superaba los 120.000 habitantes, lo que significa que se multiplicó al menos 68 veces desde entonces. En términos de política pública del suelo los registros son escasos, encontrando relevante la delimitación de las fronteras de Bogotá con los municipios vecinos, acogida mediante la Ley 26 de 1883. La utilidad de esta delimitación de fronteras estuvo fue la definición de las jurisdicciones.

Durante la primera mitad del siglo XX, el crecimiento de la ciudad no fue tan abrupto como lo sería posteriormente. De acuerdo con Misas Arango, la ciudad contaba con 348.000 habitantes para 1938, mientras que en 1951 eran 650.000. (2011, p. 33) En este periodo se estructuraron los primeros planes para el crecimiento urbano. El acuerdo 48 de 1934 fue el primero en establecer una regulación para los procesos de urbanización, complementado por el acuerdo 15 de 1940 que fijó el primer perímetro urbanizable de la

ciudad y propuso parámetros para controlar los procesos de urbanización. Karl Brunner presentó su propuesta de desarrollo para la ciudad en 1936. Además, el Acuerdo 22 de 1940 empleó por primera vez una sanción a los predios urbanizados y no edificados, lo que denotó voluntad de intervención en el desarrollo de la ciudad por parte de la administración.

Estos procesos, bajo influencia de la carta de Atenas, condujeron a la adopción del acuerdo 21 de 1944, que fue adaptado al perímetro urbano delimitado en el Acuerdo 57 de 1945. La ciudad empezó a ser reglamentada en sus usos del suelo por normas que pretendían planificar el crecimiento urbano y los mecanismos necesarios. Sin embargo, estos planes fueron desbordados por la magnitud del fenómeno (la población se duplicó en poco más de una década). (Misas 2011, Pág. 33)

Gráfica 5. Plano de Bogotá en 1880 levantado por Agustín Codazzi.



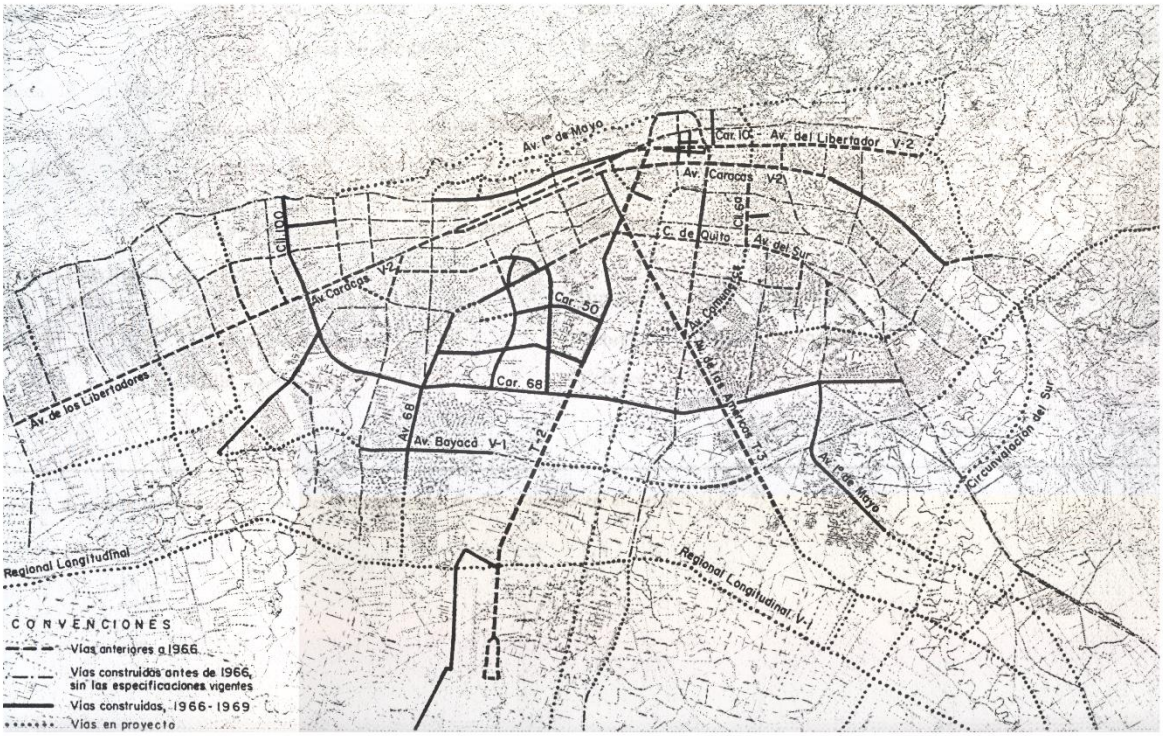
Fuente: (Agustín Codazzi 1880).

El crecimiento de la ciudad se acrecentó durante las siguientes décadas por motivos como el conflicto del país y las precarias condiciones de las zonas periféricas. También se acrecentaron los intentos de política urbana en elementos como la Ley 88 de 1947 que obligó a Bogotá, Cali y Medellín a acoger Planes Reguladores. El Plan Piloto, encargado al urbanista Suizo Le Corbusier en 1947, introdujo un concepto escalar para el desarrollo de la ciudad desde un esquema general de zonificación. El resultado fue el Plan Piloto de Bogotá, presentado en 1951, y acompañado por el Plan Regulador de José Luis Sert y Paul Lester Wiener. Sin embargo, por la coyuntura de La Violencia, no tuvo el impacto esperado por las vicisitudes de la ciudad tras el Bogotazo, pese a su adopción en el Acuerdo 185 de 1951.

El General Gustavo Rojas Pinilla realizó cambios institucionales que dificultaron los ejercicios de planeación. Se impusieron cambios estructurales que habían sido rebatidos, como la reforma constitucional de 1910 (donde Bogotá se consideraba Distrito). Esto cambió las reglas del juego con las que se habían estructurado los planes anteriores. La anexión de los municipios a la ciudad de Bogotá fue importante en la concepción del territorio. Bosa, Usaquén, Suba, Fontibón y Usme dejaron de existir autónomamente para incorporarse a Bogotá. La estrategia del General consistió en garantizar espacio y autonomía para el crecimiento de la ciudad. Una externalidad negativa de esta decisión fue que la normativa elaborada pasó a ser sustancialmente irrelevante. Para el Plan Piloto, la zona de estudio era considerada parte de los municipios de Usaquén y Suba, con los que se planteaban relaciones metropolitanas.

Los vacíos en la norma fueron subsanados mientras la ciudad crecía, pasando de 700.000 habitantes en 1951 a más de 1’500.000 en 1964 (Misas. 2011. Pág. 33). Siete años después de la anexión de los municipios, se adoptó un nuevo esquema de zonificación a través del Acuerdo 01 de 1961. El Acuerdo dividió la ciudad por sectores, subsectores, y barrios. La zona de estudio norte ya era parte de Bogotá pero su ocupación urbana permanecía fuera de discusión.

Gráfica 6. Estado de la Ciudad de Bogotá respecto a sus vías arteriales en 1969.



Fuente: (DAPD, 1969)

Como se observa en la gráfica 4, el desarrollo vial de la ciudad era incipiente hacia los extremos en 1969. El norte era comprendido en la Calle 134, punto que dista por kilómetros de la zona de estudio. Se desarrollaban barrios, induciendo cambios formales en la morfología de la ciudad de acuerdo con los planes propuestos. Sin embargo, también se desarrollaron áreas informales. Parcelaciones piratas de haciendas y su ocupación ilegal, minaron los planes de la administración. En este contexto de urbanización acelerada poco controlable, la administración presentó el Acuerdo 65 de 1967, donde definió mecanismos más estrictos para adelantar estos procesos.

El crecimiento poblacional continuó, obligando a plantear periódicamente ejercicios de planificación que captaran las cambiantes dimensiones de la ciudad y brindaran respuesta oportuna. En 1975 el perímetro urbanizable fue redefinido en el Acuerdo 25, derogando el Decreto 1119 de 1968, siendo ratificado en normas como los Acuerdos 7 de 1979 y 6 de 1990. El perímetro propuesto tomó como base los desarrollos futuros de la

ciudad y recomendaciones de entidades encargadas de preservar el medioambiente como el INDERENA. Además, el aumento de los barrios informales, resultantes de una política urbana insuficiente, implicaba un desafío a resolver, fortaleciendo la legalización y el mejoramiento de barrios como herramientas de política pública urbana.

En este contexto, se adoptó el Acuerdo 7 de 1979. La zona norte, pensada como reserva agrológica y natural de la ciudad, comenzaba en donde terminaba la ciudad. La zona desarrolló usos suburbanos y la presión por ser salida de la ciudad, generaron dinámicas que requerían controles diferenciados, además, los procesos de construcción informal se incrementaban en la zona nororiental. A partir de este punto, es posible identificar las herramientas, perspectivas y ejercicios efectivos de ocupación del territorio implementados.

2.2. 1979 – 1990: El Acuerdo 7 de 1979. Ciudad de ciudades.

- Planeación

Para 1979, el crecimiento poblacional fue del 52% entre 1964 y 1975, y del 55% entre 1975 y 1984. Esto desafiaba a la administración para la habilitación de suelo para construcción y un marco adecuado para la prestación de servicios. Era necesario reglamentar estos procesos para que fueran coherentes con la ciudad.

En el título II del Acuerdo 7, se propone un crecimiento semicircular de la ciudad hacia el sur y el occidente. El norte era una reserva agrológica que permitía actividades que necesitaban el establecimiento de limitaciones a la parcelación. Esto en razón de la vocación agrícola y de protección del territorio y a la carencia de infraestructuras públicas que permitieran adelantar procesos de urbanización al corto plazo. Esto se expone en el siguiente artículo:

> Artículo 12: **Perímetro de Servicios** es la línea que limita el área dentro de la cual las Empresas Distritales de Servicios Públicos suministran los correspondientes servicios.
> La prestación de servicios públicos es una herramienta de aplicación de lo dispuesto en el presente Acuerdo. (Concejo Distrital 1979)

El modelo de ciudad está determinado por elementos regulatorios sobre el mercado y las dinámicas del suelo. Se establece la separación entre suelo urbano y suelo rural, distinguiendo los usos a desarrollarse en cada uno. Además se emplean estrategias de control y protección de los cuerpos hídricos y montañosos. El INDERENA ya había reglamentado en torno al manejo de los recursos renovables del país. Sin embargo, como se muestra en el plano, los suelos contiguos al eje vial "Paseo de los libertadores" se constituyen como una zona de vocación agrológica de segundo tipo, lo que permite los siguientes usos:

> B. Área Agrológica II o sea aquella con suelos de alta calidad agrológica, localizadas sobre corredores viales regionales, independientemente de la posibilidad de prestación de servicios públicos y que no está determinada como reserva de rondas de ríos o de reserva ambiental.
> **Usos principales:** Agrícola y ganadería
> **Usos Complementarios:** Vivienda del propietario y celador depósitos, silos, pesebreras, explotaciones forestales, avícola, cunícula, porcina y equina.
> **Uso compatible:** Bodegas previo concepto del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
> **Usos Restringidos:**
> Industria Jardín, de flores, artesanal y agroindustrias.
> Institucional Grupos 1, 2 y 3
> Recreativos, Grupos 1 y 2
> Estaciones de Servicios y restaurantes pertenecientes al Comercio Grupo 2.
> Moteles pertenecientes al comercio grupo 4. (Concejo Distrital 1979)

En resumen, a pesar de establecer limitaciones frente a la ocupación del territorio, el Acuerdo 7 permitió usos sobre un eje vial estimulando una ocupación del suelo lineal. Aunque se proyectaba una ciudad compacta en el Acuerdo, otros elementos rompen con esta idea desde omitir la prestación de servicios como requisito para el suelo urbano. El mejor ejemplo son los dos usos institucionales que aparecen ubicados en la zona. Pese a esto, la mayor parte del territorio tenía vocación agrológica, limitando los usos en la mayor parte del suelo. En el resto, se permitía la ocupación sin garantizar el acceso a un hábitat adecuado y sin contribuir a la construcción de ciudad.

Los actores presentes durante la estructuración del plan eran Propietarios, los campesinos y productores agrícolas, los constructores y urbanizadores privados y los agentes de policía y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Estos debían

realizar y garantizar la explotación agrícola, proteger los recursos naturales definidos, construir con baja densidad (1 vivienda por cada 3 hectáreas), urbanizar el territorio cumpliendo las características fijadas en el Acuerdo.

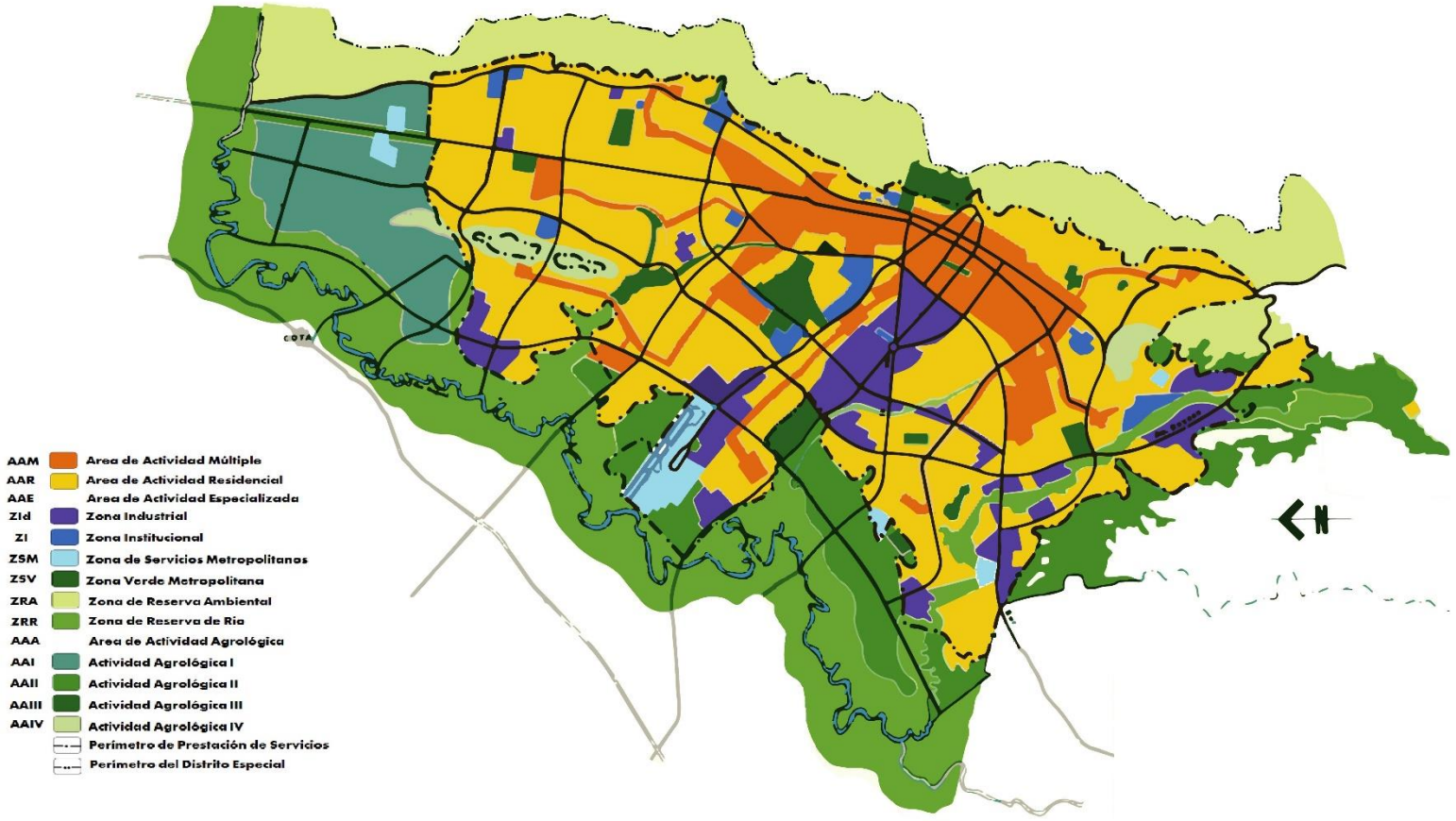
- Herramientas

La zona de estudio estaba clasificado como suelo rural bajo las tipologías de áreas de Actividad agrológica de primer tipo (mayoritariamente) y de segundo tipo en la zona contigua a la autopista norte. No se contempló abiertamente un uso urbano. Sin embargo, la Actividad agrológica de segundo tipo permite la ocupación sobre la autopista para prestar servicios urbanos sin ser suelo urbanizado. En el resto de la zona, el desarrollo de infraestructura vial se limitó y las densidades e índices de construcción y edificabilidad permanecieron bajos.

El Estado se limitaba a la expedición y el control de licencias urbanísticas, las cuáles debían ajustarse a lo definido en el Acuerdo. El perímetro de servicios limitaba las actuaciones de las empresas de servicios públicos, y por lo tanto el proceso de urbanización. Se contempló la expropiación como una figura para la obtención de terrenos, es decir, cuando no existía otra posibilidad, las autoridades podían acudir a procesos judiciales de expropiación (no existía procedimiento administrativo). El principio de función social de la propiedad fue establecido en 1936, pero se restringía a características que no representaban obligaciones a los propietarios, sin siquiera ser mencionado dentro del Acuerdo 7.

La zonificación era el mecanismo central de gestión del suelo. Se utiliza en múltiples dimensiones de la vida urbana, como los usos, los tratamientos, actividades, y demás. Pese a esto, los planos de zonificación cumplían funciones de planificación y de regulación de manera indicativa, sin capacidades mayores para su materialización. Estas disposiciones debían concretarse en el Código de construcción y del manejo de licencias por parte del Distrito. A su vez, estos elementos eran mecanismos para que los agentes privados y los propietarios alcanzaran sus fines. Eran de acceso voluntario por lo que no obligaban a los actores.

Gráfica 7. Zonificación del acuerdo 7 de 1979.



Fuente: (DAPD 1978). Adaptación propia.

> **Plano oficial de zonificación:** Es la representación cartográfica de la zonificación, en la cual se señala la división territorial del Distrito Especial de Bogotá en Áreas de Actividad múltiple y zonas y que sirve como instrumento orientador y de control del proceso de desarrollo urbano. (Concejo Distrital 1979, Artículo 11).

Frente al manejo de los recursos, se prevén cesiones para zonas sin desarrollar. El Estado debía encargarse de la construcción de las infraestructuras públicas, por lo cual definió dos tipos de cesiones y varios de afectaciones que le garantizaban el suelo. Sin embargo, más allá de las cesiones, los actores privados y los propietarios no debían contribuir al desarrollo urbanístico de la zona. En el financiamiento, el Distrito carecía de mecanismos para captar las plusvalías generadas por sus actuaciones.

2.3. 1990-2000: de un plan regulador al cambio en el papel de los planes en Colombia

- Planeación

Para 1990, la ciudad continuó creciendo aceleradamente. Ya eran casi seis millones de residentes en Bogotá. Con el Acuerdo 7 sobrepasado en su vigencia, era necesario diseñar un nuevo plan de ordenamiento físico. El Acuerdo 6 mantuvo el perímetro de servicios del Acuerdo 25 de 1975. Aparece la categoría de áreas suburbanas, clasificándolas en dos tipos, de expansión y centros poblados rurales. La definición de los primeros se encuentra en el artículo 188 del Acuerdo:

> **Artículo. 188**—Áreas suburbanas de expansión. Son aquéllos terrenos rústicos que no tienen o han perdido su vocación agrícola, sobre los que existe gran presión para su utilización en usos urbanos, determinada por la paulatina mejora de las condiciones de accesibilidad, los cuales requieren de un proceso inmediato ordenado de incorporación como áreas urbanas y de programas de desarrollo armónico de todos los servicios públicos a fin de que no se advierta atraso en la instalación de alguno de ellos con respecto a los otros y al desarrollo vial, de manera que no se alienten formas deficientes de urbanización. (Concejo Distrital 1990, Art. 188).

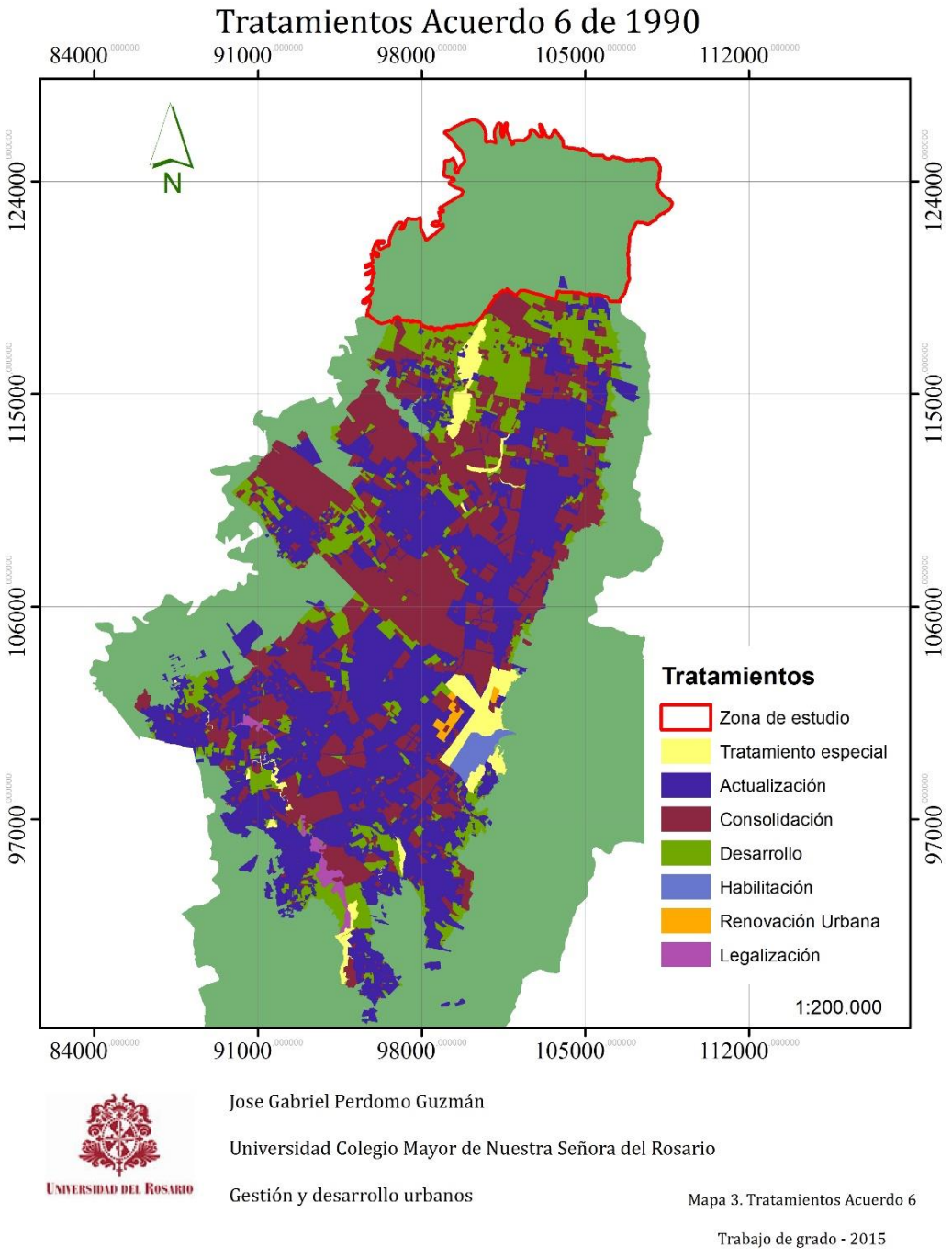
El Acuerdo 6 de 1990 determinó la necesidad de reglamentaciones específicas para las zonas occidental y norte de la ciudad. El Acuerdo 31 de 1996 adoptó el Plan de ordenamiento físico para los bordes norte y nororiental de Bogotá. En este definió 14 zonas de tratamiento un espectro de 3.470 hectáreas que representan el 49% de la zona de estudio.

Sin embargo, el Acuerdo 31 reglamentó una zona de más de 4.000 hectáreas que no corresponde en su totalidad con la zona de estudio, puesto que incluyó la zona oriental de la ciudad en torno a los cerros orientales, extendiéndose hasta la calle 100. El mismo Decreto reglamenta parcialmente las áreas suburbanas y su incorporación al suelo urbano. Esto permitía a los desarrollos anteriores incorporarse sin costo frente a la construcción de ciudad. Complementario, el artículo 173 del Acuerdo 6, en el numeral 2, define que:

> Los sectores del territorio distrital situados al exterior del área urbana principal dentro de las áreas suburbanas y sectores que originalmente fueron no urbanizables en el interior del perímetro, que actualmente tienen normas para su desarrollo en usos urbanos, expedidas con anterioridad a la vigencia del presente acuerdo y que cuentan, bien con servicios públicos instalados o bien con la posibilidad de instalación y prestación de los mismos a costos razonables y en condiciones corrientes de calidad, intensidad, periodicidad y cobertura. (Concejo Distrital 1990, artículo 173)

El Acuerdo 31 reglamenta los procedimientos de incorporación de los suelos suburbanos en los artículos 17 y 18. El artículo 17 hace referencia a las áreas suburbanas que se han localizado en sectores desarrollados, y el artículo 18 trata los asentamientos suburbanos en zonas sin desarrollar. En estos artículos se propone que las áreas suburbanas absorbidas por el espectro urbano debían incluirse en los esquemas de prestación de servicios urbanos a través de Planes de Mejoramiento. Mientras que las ubicadas en suelo rural no debían considerarse como elementos urbanos, lo que trasladaba la tarea a garantizar el acceso a los servicios urbanos básicos sin brindarlos. La contracara de la ausencia de responsabilidades del Estado con estos asentamientos es que son procesos que no participan en la construcción de ciudad. Es importante mencionar que en esta categoría también se localizaron barrios marginales construidos informalmente, donde el empleo de cesiones u otra herramienta eran poco aplicables.

Mapa 2. Tratamientos del acuerdo 6 de 1990.



Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 6 de 1990 con información de la Secretaría Distrital de Planeación.

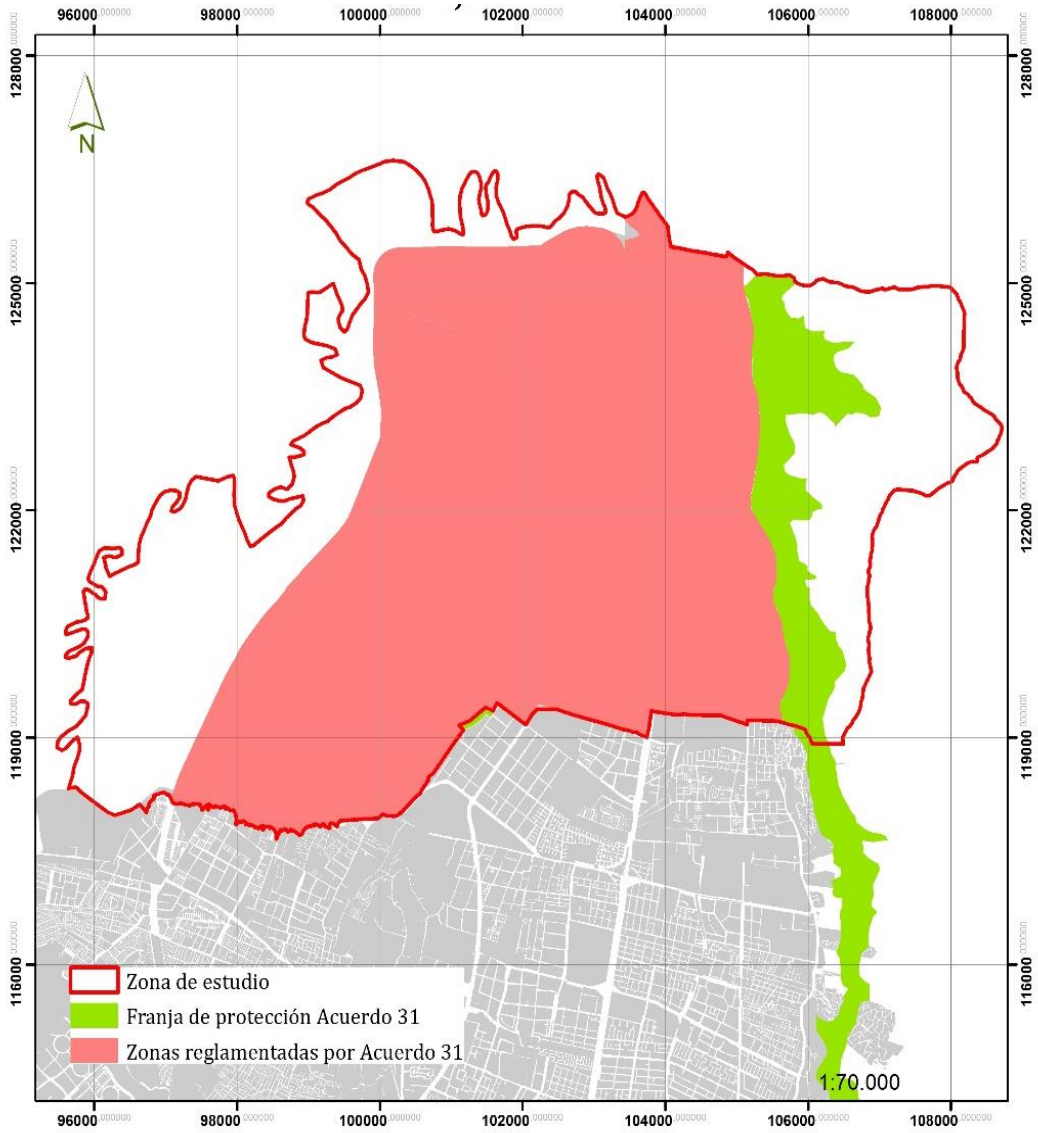
Tabla 1. Usos del suelo en Acuerdo 31 en Metros 2 y Hectáreas.

Actividad	Total Mts2	%	Total Has.	%
Total	34.703.077	100,0%	3.470	49%
Forestal y recreativo pasiv	3.783.411	10,9%	378	5%
Institucional	2.144.143	6,2%	214	3%
Multiple	3.766.314	10,9%	377	5%
No definido	2.643.280	7,6%	264	4%
Parque metropolitano	1.906.617	5,5%	191	3%
Residencial	20.459.312	59,0%	2.046	29%
Zona de estudio	70.168.790	202,2%	7.017	100%

Fuente: Elaboración propia con base en material cartográfico del Acuerdo 31 obtenido en la Secretaría Distrital de Planeación.

Los territorios definidos con manejo especial y protección a través de tratamientos representan una porción significativa de la zona (10,9% del Acuerdo 31 y 5% de la Zona de Estudio) considerando que solo se trató el borde oriental. La protección del sistema orográfico de la ciudad limitó la ocupación del oriente de la zona (incluyendo la definición de tratamientos para los cerros orientales hasta la calle 100, la cual dista de la zona de estudio como puede verse en el mapa número 4). Resulta importante mencionar que para la zona contigua a la Autopista Norte se determinó adoptar una reglamentación específica, lo que se realizó con el Decreto 271 de 1997. Esto decidió la incorporación al suelo urbano de esta zona, buscando solventar la prestación de servicios urbanos en estos espacios.

Mapa 3. Zona de reglamentación del acuerdo 31 de 1996.



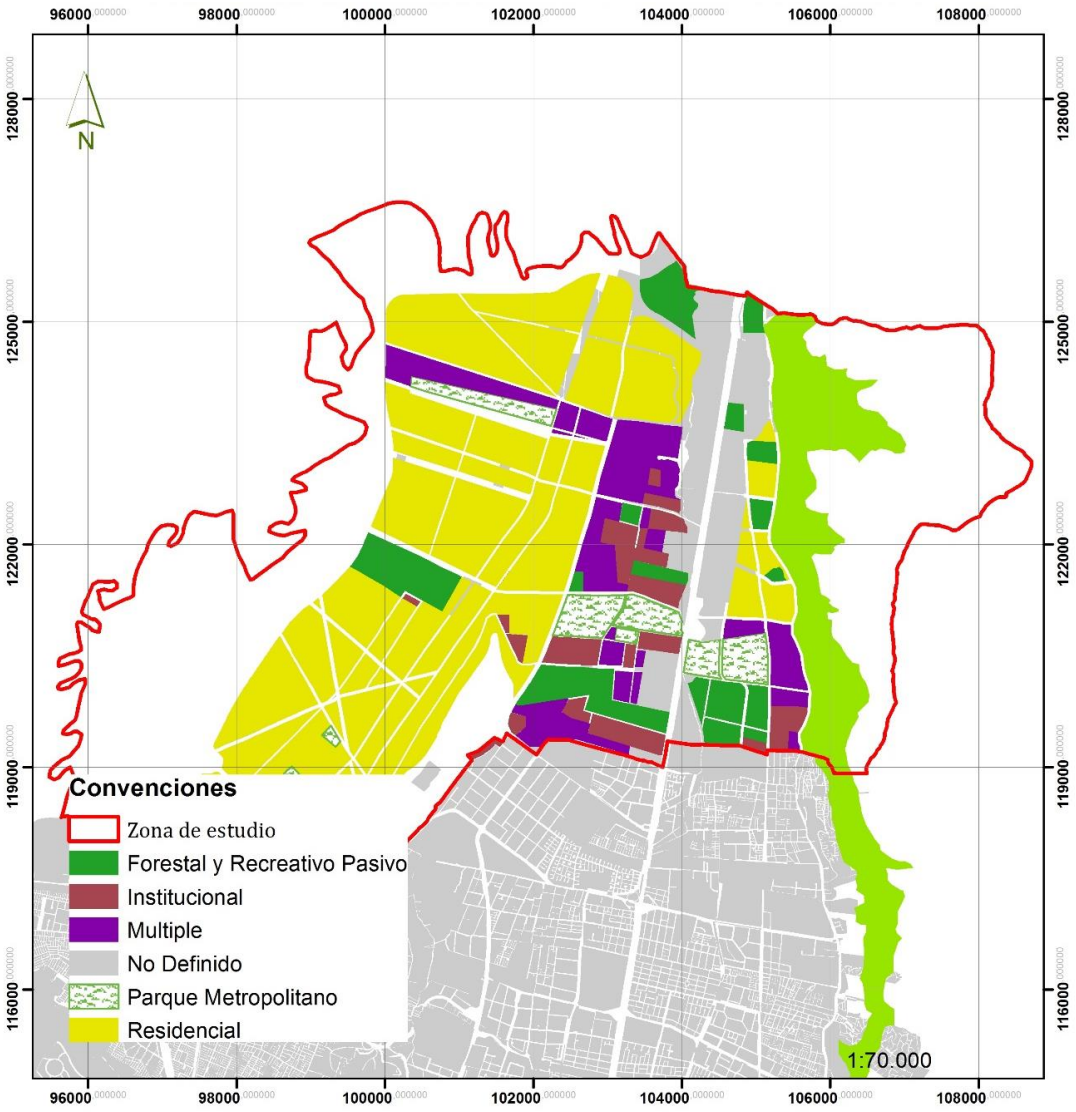
Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 31 de 1996 con información de la Secretaría Distrital de Planeación.

Los actores de los Acuerdos 6 de 1990 y 31 de 1996 fueron los propietarios, los campesinos, los constructores y el DAPD. Tenían una gama mayor de posibilidades de acción que la del Acuerdo 7. Por ejemplo, al considerar una zonificación elaborada en tres niveles, los predios contaban con diversas funciones por sus relaciones con el entorno. En la zona de estudio, los diferentes usos propuestos debían adecuarse a la prestación de servicios suburbanos. Estos decretos protegían los recursos y espacios naturales de la zona, generando obligaciones a los propietarios de predios en estos espacios (posibilidades mínimas de ocupación y responsabilidades con el entorno). A partir del Acuerdo 31 de 1996, las zonas que no eran de protección fueron predestinadas a usos urbanos sin considerar zonas de producción agrícola (Ver mapa 5). Empezaron a adelantarse procesos de ocupación para urbanizar en los siguientes años con el Acuerdo 31. En este sentido, los proyectos inmobiliarios residenciales fortalecería el desarrollo de la zona más alejada del perímetro de servicios.[4]

El DAPD debía controlar y regular. Con el Acuerdo 31 de 1996 hizo explícita la función de planificación que ató al trabajo con otras entidades distritales. El trabajo de la mano con empresas de servicios públicos, el Idú, entre otras entidades debía desembocar en el desarrollo efectivo de los planes. En este sentido, fue el DAPD el que se vio dedicado a coordinar y materializar la prospectiva territorial. Además, mantuvo su función de agente policivo del desarrollo de la ciudad a través del control de la expedición de licencias, que fue tarea suya hasta 1995.

[4] En este sentido puede ser muy ilustrativa la forma en la que se definieron algunos desarrollos en el norte para este periodo. El caso de las haciendas San Simón, San Sebastián y el Bosque a través del Decreto 834 de 1993 permite observar los parámetros de suburbanización que podían ser concertados entre constructores y el Estado.

Mapa 4. Actividades definidas en el acuerdo 31 de 1996.



Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 31 de 1996 con información de la Secretaría Distrital de Planeación.

- Herramientas

En los Acuerdos 6 de 1990 y 31 de 1996 se denota un cambio en el sistema de planificación, contemplando más herramientas. Para 1990, la Ley 9 de 1989 había representado un giro en la planificación territorial colombiana, concibiéndola transdisciplinariamente, al superar la separación temática y concibiendo herramientas que articulan el sistema híbrido de planificación que explica Salazar Ferro (2007). Estos planes contemplan elementos propios de la tradición de zonificación e incluye elementos innovadores de la Ley 9ª, como lo son el reajuste de tierras, el banco de tierras, o la noción de pagarés y bonos de reforma urbana como herramienta de financiamiento.

Para implementar las prospectivas, el número de herramientas había aumentado ostensiblemente. El Acuerdo 31 define, aparte de una zonificación explícita, tres líneas de acción que permitan implementar la prospectiva territorial construida. Para obtener suelo, se mantienen elementos como la expropiación, las cesiones obligatorias gratuitas y la definición de múltiples afectaciones.[5]

> **Artículo 129** Afectaciones viales. Entiéndase por afectación vial la restricción impuesta en favor del Instituto de Desarrollo Urbano o de cualquier otra entidad pública a cuyo cargo esté la ejecución de una vía pública, que limita la obtención de licencias de urbanización, parcelación, construcción, adecuación, modificación, ampliación, o de funcionamiento en un inmueble determinado por causa de la ejecución de la mencionada vía. (Concejo Distrital 1996, artículo 129)

El mismo Acuerdo reglamenta otras herramientas de gestión urbana. Los artículos 223 a 228 definen el procedimiento de "adaptación de terrenos suburbanos" como mecanismo especial de incorporación de tierras. El artículo 229 determina el cobro de obras por valorización. Los artículos 232 y 233 desarrollan la declaratoria de desarrollo prioritario, explicitando las responsabilidades de urbanización de los propietarios, definidas en la Ley 9ª de 1989, y aumentan la capacidad del Estado en la política territorial.

Además, en los Capítulos X y XI del Título tercero del Acuerdo 6, se definen las herramientas de legalización y habilitación de terrenos como mecanismo de reconocimiento de los procesos de ocupación informal del territorio. Esas herramientas muestran la

[5] Se presentaban afectaciones para la ejecución de obras y proyectos de recreación pública, proyectos de servicios públicos, y para la adaptación de terrenos suburbanos. Ver Capítulo VII del Acuerdo 6 de 1991.

incapacidad o insuficiencia de implementación de los esquemas anteriores de planificación. Muestra de ello es la franja ubicada sobre la autopista norte, la cual por las decisiones tomadas en el Acuerdo 7 tuvo un proceso de ocupación legal y sub-urbano. A través del Decreto 271 se determina un tratamiento especial de incorporación al suelo urbano, el cual implica un incremento de los costos en la prestación de servicios públicos.

Los temas ambientales también aparecen con mayor fuerza. El Artículo 144 de la Ley 99 de 1993, define el régimen concertado para el manejo de las temáticas ambientales con la CAR y con los municipios vecinos. Este es un determinante a la discrecionalidad del Distrito para definir las formas de ocupación del territorio.

> El desarrollo por urbanización de lotes sin desarrollar o el desarrollo por construcción de lotes en sectores desarrollados que tengan parte dentro de las zonas de manejo y preservación ambiental de las rondas, tendrá régimen concertado si lo solicitan los interesados, a quienes el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, dentro del contexto de dicho régimen, podrá hacer concesiones y otorgar bonificaciones, con sujeción al marco reglamentario, fundadas, unas y otras, en la bondad de los planteamientos sobre espacio público y en la posibilidad de que se le ofrezca al erario público ahorrarse el pago del precio por adquisición de predios y siempre que se transfieran y entreguen real y materialmente las zonas al Distrito Especial de Bogotá o a la entidad pública adquirente. (Congreso de la República de Colombia 1993, artículo 144).

En resumen, existe una ampliación sustancial de las herramientas del Distrito para la gestión de las prospectivas. Derivado de la Ley 9ª, se reglamenta el derecho de propiedad, incorporando las responsabilidades que acarrea frente a la comunidad por el principio de función social. Aparecen nuevos actores con capacidad de incidencia en las decisiones del Distrito, como la CAR. La zonificación es fundamental, sustentando las demás herramientas, pero se definen mecanismos de intervención para concretar su papel orientador y no solo como herramienta de control para la expedición de licencias y la vigilancia de usos.

A pesar de la definición de estas innovaciones, su implementación fue escasa. Maldonado argumenta que el cambio en las perspectivas del gobierno a nivel nacional tuvo un impacto desacelerador de las prácticas contenidas dentro de la Ley, por lo que sería necesaria una Ley que la modificara.

2.4. El primer POT: 2000 – 2004

- Planeación

En el 2000 fue adoptado el Plan de Ordenamiento Territorial a través del Decreto 619 del 2000. Esto porque la Ley 388 de 1997 (Ley orgánica de desarrollo territorial) los exigió para cada entidad territorial del país, siendo coherente con la Ley 99 de 1993 frente a los temas ambientales en Colombia. En la zona de estudio se hizo una propuesta que mantenía la esencia del Acuerdo 31, la cual concebía una ocupación intensiva hasta la proyectada Aveni

da Longit

Gráfica 8. Usos del Suelo. Plan de Ordenamiento territorial. Decreto 619

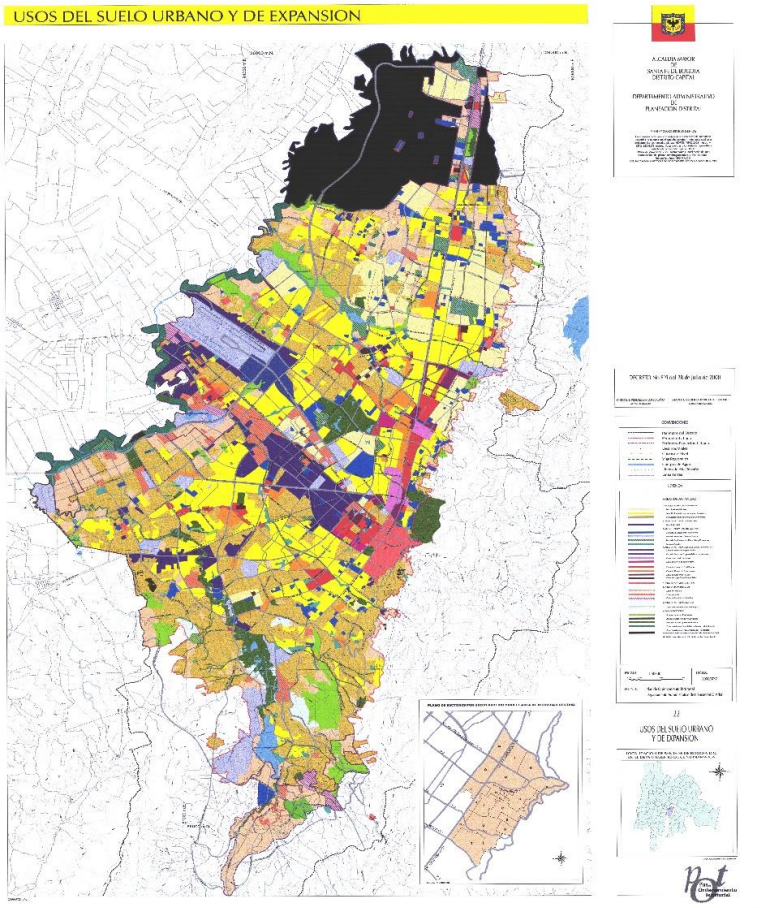
udinal de Occidente. Sin embargo, en la concertación con la Corporación Autónoma Regional (CAR) esta se opuso al proyecto. Como mediador, el Ministerio de medioambiente emitió las Resoluciones 425 y 621 del 2000, interviniendo en puntos que la CAR y el Distrito ya habían solventado. Aún en discusión, la adopción del POT era obligatoria, por lo que se dejó gran parte de la zona de estudio sin reglamentación específica.

Derivado de estas decisiones tomadas por la influencia de la CAR y del Ministerio de ambiente, se encuentra que las posibilidades de asignar tratamientos urbanos en la zona de estudio se redujo de 3.470 hectáreas en el Acuerdo 31 a 1.705, es decir al 49%. El terreno urbanizable pasó del 49% al 24%. Algunos de los elementos que quedaron en disputa fueron el cambio en los usos del suelo que dio la CAR y rectificó el Ministerio, creando zonas de Reserva Forestal y de Reserva Agrícola donde se había propuesto usos urbanos.

Como punto aparte de la discusión, se revalidó el uso urbano del corredor de la autopista norte y su borde, además de dar clasificación de suelo urbano a las zonas de usos suburbanos de transición. También fueron salvaguardados los derechos que habían sido adquiridos con anterioridad. Contrario a definir un modelo de ocupación, lo que las resoluciones de la CAR y del Ministerio hicieron fue imponer determinantes al mismo, obligando su aplazamiento.

En 2003 se adelantó la revisión del POT, prevista en sus mecanismos de control, traduciéndose en el Decreto 469 de 2003, que fue compilado con el Decreto 619 de 2000 en

el Decreto 190 de 2004, y constituyó el POT durante los siguientes años. En este, se decidió desarrollar la zona en su porción idónea, redundando en la inclusión de diferentes actores dentro de la discusión, ajenos al aparato gubernamental del Distrito. Principios de política pública y de descentralización, como los de correspondencia o concurrencia, terminan por tergiversar el alcance de la autonomía de las entidades territoriales.



Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá 2000).

Los actores identificados para este periodo son el Distrito, como proponente del esquema de ocupación para la zona a través del DAPD, el Ministerio del Medio Ambiente y la CAR por la definición de determinantes, y los propietarios y habitantes. Por las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, la CAR condiciona la construcción de las visiones de planificación del territorio por la temática ambiental. Los propietarios y los habitantes del territorio son agentes de presión frente al diseño de las mismas que como actores con capacidad de inferir en la definición de la ocupación de su territorio. Además, derivado de la Ley 388, son

incluye responsables del proceso de urbanización. Esto significa que las cargas que recaen sobre ellos son desarrollo de la función social de la propiedad. (Maldonado, 2006, p. 42)

- Herramientas

A partir de la Ley Orgánica para el Desarrollo Territorial se concreta la reforma urbana, desarrollando los principios de las Leyes 9ª de 1989, 99 de 1993 y la misma 388. Estas leyes modificaron sustancialmente conceptos como el de propiedad, repercutiendo sobre las formas de gestión. Además, articularon la planificación del territorio al trascender las comprensiones netamente físicas. Muestra de esto, la Ley define los Instrumentos de gestión urbana así:

> Son instrumentos de gestión, los medios utilizados por la Administración Distrital y por los particulares para realizar eficaz y eficientemente las acciones relacionadas con la función pública del ordenamiento territorial que a ellas les compete. Los instrumentos de gestión pueden ser: de planeamiento urbanístico, de actuación urbanística y de financiamiento del ordenamiento territorial. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2000, Artículo 445)

A partir de este cambio en la concepción de los instrumentos derivado de los principios del ordenamiento territorial como función pública, se modificaron las herramientas de los actores. Un cambio sustancial estuvo en la gestión asociada, a través de de figuras como las Unidades de actuación urbanística y los PP para procesos de urbanización y redesarrollo. Estos cambios implicaron la estructuración de un sistema fundamentado en los principios jurídicos de la gestión territorial y el enlace de los tipos de planificación.

> Este libro explicará en detalle un supuesto fundamental contenido en la Ley 388, que requiere ser explicitado: el régimen urbanístico colombiano ya no permite, como desafortunadamente ocurría en el pasado, asignar las normas urbanísticas de uso y edificabilidad de manera gratuita, sin que haya contraprestación alguna del propietario de suelo. (Maldonado 2006, pág. 14)

Se concibe como un sistema la planeación de la gestión del suelo, donde la zonificación es una herramienta básica complementada por instrumentos más específicos. El POT es eje de las políticas públicas territoriales, y en él se consignan las herramientas para la gestión del suelo. Estos cambios se tradujeron en el empleo de la noción de

propiedad como mecanismo de gestión. Comprender los impactos de la toma de decisiones del Estado y producir variaciones en los valores de uso y cambio del suelo, permite entender que la propiedad es un elemento vinculado a la ciudad, y por lo tanto debe ser partícipe en su construcción.

> Los instrumentos de planeación son la base para la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y éstos permiten concretar y cumplir los objetivos de ordenamiento. Los planes van concretando objetivos, directrices y mecanismos de distribución de las cargas y beneficios urbanísticos, así como las normas urbanísticas (concebidas ya no de manera estática, sino como uno de los elementos centrales de dicho sistema de distribución equitativa, ya que las normas concretan los aprovechamientos urbanísticos en términos de índices de edificabilidad). (Maldonado, 2004, p. 15)

La articulación de las herramientas de financiamiento, de planificación y de gestión fortaleció la implementación de los modelos de ocupación. Por un lado, se blindaron las actuaciones del Estado con la definición de herramientas para facilitar su tarea. Por el otro lado, se definieron instrumentos para ser empleados por los agentes privados garantizando el cumplimiento de parámetros y estándares en la construcción de ciudad. También intervinieron en las decisiones de ocupación nuevos actores como la CAR a través de la definición de determinantes ambientales. Como muestra estos se tradujeron en una reducción de la zona urbanizable del 71% en el Acuerdo 31 de 1996 al 42%.

2.5. 2004 – 2010: Entre estudios y concertaciones.

- Planeación

Aún con decisiones por ser concertadas, se adoptó la revisión del POT de Bogotá a través del Decreto 190 de 2004. Derivado de las discusiones ambientales en la zona, el POT determinó que la zona urbana y de expansión del territorio tendría un tratamiento especial, separando parcialmente los elementos en discusión. A continuación se presenta el texto que contiene esta disposición. El artículo 48 del Decreto 469 establece este tratamiento particular.

> […] Los planes de ordenamiento zonal se aplican en las áreas de expansión y en las áreas urbanas con grandes porciones de suelo sin desarrollar.
> Parágrafo: La Administración Distrital en el corto plazo delimitará y elaborará los planes para el ordenamiento zonal del área de expansión de Usme y para el sector norte del Distrito Capital, los cuales servirán de base para la adopción de los planes parciales. (Artículo 48 del Decreto 469 de 2003).

Este espacio representa el 24% de la zona de estudio. El espacio oriental de la zona forma parte de la Estructura Ecológica Principal, por lo que su tratamiento es de protección y de conservación. El modelo de ocupación del costado occidental debe incluir las determinaciones ambientales, como la Reserva Forestal del Norte y la delimitación de Zonas de actividad agrológica, como la incorporación de los elementos de la Estructura Ecológica Principal como los del valle aluvial del Río Bogotá.

La zona urbana con grandes porciones de suelo sin desarrollar, y la de expansión serán el suelo para el que se definirán mecanismos de ocupación armónica por parte del Distrito. Las demás zonas permanecen atentas a los alcances de procesos de concertación y definición de usos y no serán urbanas próximamente. Entonces, el 24% del territorio que se encuentra vinculado a tratamientos urbanos o de expansión es todo el suelo que será urbanizado.

- Herramientas

El Plan de Ordenamiento Zonal del Norte (POZN) es la herramienta mediante la cual se definirán las condiciones para ocupar la zona. El POZN comprendía una extensión de más de 2.000 hectáreas originalmente, de las cuales 1.714 se ubicaban en la zona de estudio. Este plan se encuentra acorde con los instrumentos proporcionados por la Ley, condicionando el desarrollo del lugar a la estructuración de PP que permita un reparto equitativo de cargas y beneficios entre desarrolladores, propietarios y la ciudad. Estos PP ponen de manifiesto los impactos del cambio en la reglamentación urbanística.

La discusión frente al alcance de ocupación se resolvió con la definición de las zonas de reserva forestal y la Unidad de planeación rural, aunque solo se reglamentaron en el 2015. Estas se sumaron a las determinantes de la Estructura Ecológica Principal. Por estas razones, y considerando la existencia de suelo potencialmente urbano, se definió como obligatoria la adopción del POZN. El POZN es una herramienta de planeación que delimita y determina los mecanismos concebidos para el desarrollo del territorio. A diferencia de los Planes Zonales, el Plan de Ordenamiento Zonal es para el desarrollo de terrenos. Para esto, es obligatorio emplear mecanismos de Gestión Asociada que garanticen la construcción de ciudad.

Se puede asumir que se estaban trazando los elementos necesarios para definir una forma de ocupación abiertamente urbana de una porción de la zona de estudio, y se estaba acordando que respetase las determinantes de los diferentes niveles. Ahora, aún era necesario caracterizar los mecanismos para alcanzar el punto en el cuál se diseñasen los PP y se adoptaran las Unidades de actuación urbanística. Es decir, aún no existían las herramientas abiertamente definidas como obligatorias para el sector que permitieran diseñar los esquemas de ocupación al detalle de estos espacios.

Estas fueron las características innovadoras frente a la zona de estudio del Decreto 190 de 2004: la determinación de obligatoriedad de un Plan de Ordenamiento Zonal del Norte de Bogotá para ocupar este territorio, además de aceptar las recomendaciones de los organismos capaces de imponer determinantes superiores frente a las temáticas ambientales. Los cuatro años que transcurren en este periodo permiten continuar con la sub-urbanización de algunas zonas a través de un limbo espacial y normativo.

2.6. 2010-2013: Plan Zonal, modificaciones y obstaculización

- Planificación

En enero de 2010 se adoptó el Plan Zonal del Norte a través del Decreto 043. En este plan se pretende regular el suelo urbano y de expansión. Además, se incluye dentro de la propuesta la incorporación de los elementos necesarios para garantizar la conectividad ecológica de la estructura ecológica principal de la ciudad. El desarrollo del plan se concibe mediante la adopción de Planes Parciales, los cuáles deben prever condiciones de manejo especial para la zona por determinantes como la circulación del aire, del agua, la prestación de servicios públicos, o el Aeropuerto de Guaymaral.

La propuesta de POZ del Norte adoptada en 2010, incluía dentro de su zona de intervención el barrio de San José de Bavaria, el cual se encontraba dentro del perímetro de prestación de servicios y, por lo tanto, fuera de la zona de estudio definida dentro de la presente investigación. En este sentido, aunque el POZN comprendía un área bruta de 2.014 hectáreas, solo 1.700 se encontraban dentro de la zona de estudio. Estas estaban ubicadas ante todo en el margen de la autopista norte, y en las urbanizaciones más septentrionales de la ciudad, como las que se desarrollaron en la Hacienda San Simón.

A pesar de limitarse al espacio urbano y de expansión de la zona de estudio, dentro del POZN se determina que los desarrollos que se den en este espacio deben estar vinculados con diferentes elementos de la Estructura Ecológica Principal. Estos elementos son la Reserva Forestal Nacional de los Cerros orientales, la Reserva Forestal Regional, los parques naturales y santuarios de flora y fauna distritales, y el área de manejo especial de la ronda del río Bogotá. De esta forma se constituyen en elementos que deben ser considerados, y por lo tanto generan limitaciones a las posibilidades de desarrollo urbano de la zona delimitada dentro del POZN.

Otro de los temas que buscaba garantizar el POZN era el acceso a las infraestructuras básicas de la ciudad para quienes fueran a ocupar este territorio. Derivado de esto, se estructuraron mecanismos bajo los cuales se pudiese garantizar la construcción de los mismos y los medios de acceso a los mismos.

Solo un año y medio transcurrido desde la adopción del POZN, fue necesaria la expedición de un decreto modificatorio y complementario. A saber, el Decreto 464 de 2011 realizó cambios al POZN en razón a múltiples elementos que impactaban el plan trazado, como la reserva de terrenos para la Terminal satelital del Norte o la definición de los cuerpos hídricos de la zona.

Estas discusiones son reflejo de los determinantes que han definido las posibilidades de ocupación del territorio desde la estructuración del Decreto 619 de 2000. Las temáticas ambientales y los mecanismos de financiación de las infraestructuras públicas para brindar el acceso a los servicios propios de la urbanización se conciben como elementos estructurales de la concepción urbana del territorio. Las exigencias de articulación del POZN con sistemas superiores, restringen la adopción plena del modelo de ocupación.

Por su parte, el financiamiento o la construcción de espacio público requerían garantizar un reparto equitativo de cargas y beneficios para el proceso de ocupación. Por esto se establecieron mecanismos como el intercambio de suelo por derechos de edificación adicional. De esta manera los constructores podían aumentar la altura de sus edificaciones en razón del suelo que cedan para infraestructura pública. Sin embargo, en el año 2012 el Alcalde Gustavo Petro derogó estos mecanismos mediante el Decreto 140, debido a que estas carecían de sustento normativo expreso que las concibieran, y determinó que el Alcalde Mayor debía reglamentarlo.

Los actores presentes en este periodo son los encargados de definir las temáticas de reglamentación y mecanismos de coordinación respecto a elementos ambientales y de definir los mecanismos necesarios para las infraestructuras públicas. También están los propietarios y desarrolladores quienes son responsables por las implicaciones de la función social de la propiedad. Es importante recordar la aparición y el fortalecimiento de los mecanismos de gestión asociada.

- Herramientas

Durante los seis años siguientes a la definición de obligatoriedad de adopción del POZN, se estructuraron diferentes modelos para garantizar la adecuada ocupación del territorio. El plan adoptado en 2010 recoge herramientas para su implementación.

Dentro de su estructuración, por un lado, se debían considerar las determinantes y obligaciones del territorio, definiéndolos espacialmente. Por el otro lado, se estructuraron los mecanismos necesarios para su implementación. Se definieron los elementos necesarios para desarrollar la zona, su valor, la interferencia del Estado, y la responsabilidad de los particulares con la concreción de estos elementos.

Debido a los altos costos de las infraestructuras para la zona, el Estado debió buscar mecanismos para generar recursos y vincularlos con el POZN. En este punto, la pregunta que plantea Renard (1994) es fundamental ¿Hasta qué punto se debe delegar la tarea de gestión urbana al mercado? ¿Hasta dónde debe incidir el Estado? Las herramientas disponibles permitían la concertación de mecanismos donde el Estado manifestara la prospectiva territorial y definiera herramientas de control. También tiene la facultad de intervenir directamente. Se puede decir que se abogó por un modelo de desarrollo mixto, donde el Estado intervendrá el espacio y definirá herramientas para captar recursos y gestionar el reparto de cargas y beneficios de los PP.

En resumen, el Estado asume un rol impositivo de mercado donde se beneficia la prospectiva de ciudad antes que el desarrollo de proyectos predio a predio, para garantizar el acceso a los servicios urbanos por los pobladores. Adquiere responsabilidades que lo obligarán a captar y ejecutar recursos, definiendo herramientas para esto.

3. ENTRE EL DISCURSO Y EL CÓMO: COHERENCIA ENTRE FINES Y MEDIOS.

La construcción de discursos se relaciona con las finalidades y las herramientas que se presentan dentro de la administración pública. Sin embargo, las relaciones que se construyen puede ser débiles y los fines que se trazar carecen de una estructuración clara para su logro desde las herramientas con las que se cuenta. Esto puede deberse a dos cosas: las herramientas son insuficientes o han sido estructuradas sin considerar el cumplimiento de la finalidad. En la medida que la relación entre medios y fines sea coherente, se pueden obtener conclusiones frente a la efectividad de las herramientas para alcanzar los fines.

Para realizar esta evaluación de la coherencia entre medios (herramientas) y fines (prospectivas) desde el ordenamiento territorial, la metodología de incubadora de territorios resulta apropiada. Por un lado, permite presentar estos elementos de forma clara al lector. Por otro lado, las relaciones entre elementos se hacen explícitas, lo que define el nivel de coherencia. A continuación, se realiza la aplicación y presentación de las matrices a cada uno de los periodos de análisis estudiados.

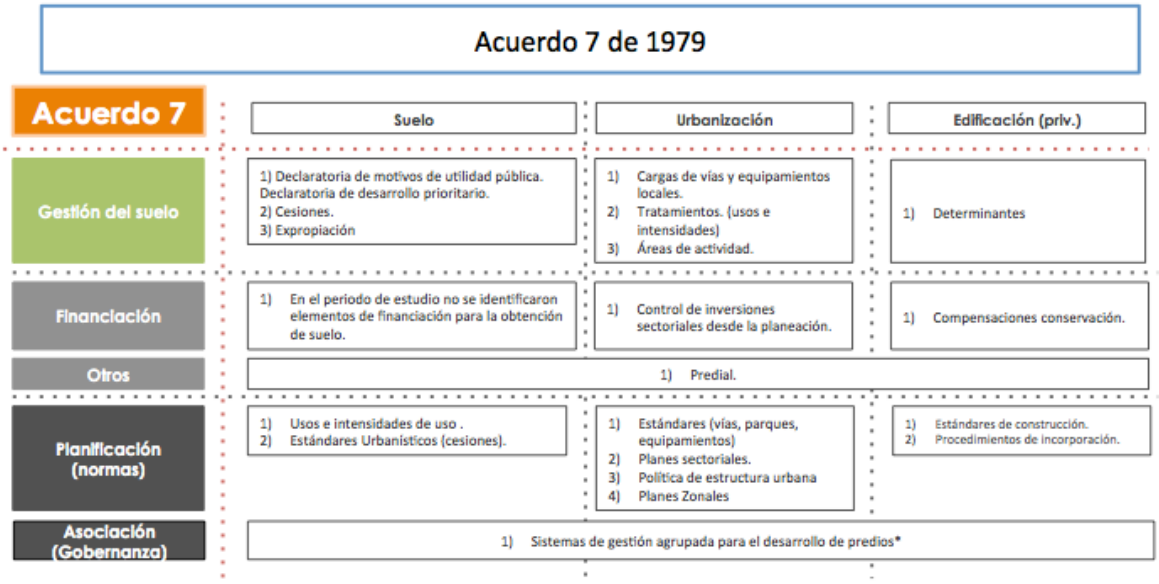
3.1. Acuerdo 7 de 1979:

Las relaciones territoriales propuestas en el acuerdo 7 variaban entre la generalidad de la ciudad y la zona específica. Ya existía un discurso ambiental que permeaba las políticas públicas, y el desarrollo territorial era manejado desde una perspectiva “integral” en la construcción de fines, los cuáles se agrupan en conservar y recuperar el capital natural, garantizar la justicia y el desarrollo social, y garantizar el desarrollo físico y económico de la ciudad. El papel que cumple el norte dentro de este acuerdo, estructurándose en torno con estas finalidades generales, es de carácter ambiental y de producción sostenible.

Frente a la construcción de las herramientas de acuerdo con su papel en el tratamiento del suelo, se encuentra que la zonificación desde su rol indicativo para la ocupación del suelo es factor fundamental para caracterizar las limitantes de ocupación del territorio. A través de la definición de usos, clasificación del suelo, se determinan estándares, usos e intensidades con los que se regula la ocupación. Las bajas densidades

definidas dentro del Acuerdo 7 correspondían con la finalidad establecida para la zona, y jugaba un papel importante en garantizar la protección de los recursos renovables.

Gráfica 9. Matriz de Fines y Medios para el Acuerdo 7 de 1979.



Fuente: Geografía Urbana S.A.S. Metodología "Incubadora de Territorios®". Modificada por el autor para los fines de la presente investigación.

Los procesos de ocupación para desarrollar actividades con fines urbanos se concentraron sobre el margen de la autopista norte, en donde la zonificación lo permitía, generando un modelo de ocupación lineal del territorio, basado en disposiciones para desarrollar terrenos ubicados fuera del perímetro de servicios. Además, hacía expreso un condicionamiento al desarrollo con planes sectoriales y zonales que garantizaran la adecuada prestación de los servicios como condición para la incorporación de nuevos espacios urbanos. Se buscaba instaurar un desarrollo urbano que diera prioridad a la densificación de las áreas urbanas disminuyendo la expansión horizontal de la ciudad. La coherencia entre fines y medios era muestra del escaso control con el que contaba la administración, y se orientaba el crecimiento por la funcionalidad del sistema vial en la zona.

3.2. Acuerdos 6 de 1990 y 31 de 1996, y Decreto 271 de 1997

El modelo de ocupación cambió sustancialmente en los años 90. Con la reglamentación del Acuerdo 6 de 1990, se definieron nuevos mecanismos para la incorporar suelos suburbanos al régimen urbano lo que podría incidir en la zona de estudio. Con el Acuerdo 31 de 1996 el modelo de ocupación de la zona norte se hizo abierto, considerando a esta zona como parte a incluir en el perímetro urbano, contemplando usos sostenibles ambientalmente.

> 1. Recuperar, preservar, proteger y adecuar los elementos de los sistemas orográfico e hídrico, integrándolos a los sistemas de zonas verdes y recreativas y en especial creando en el borde oriental una barrera ambiental (Parque Corredor Ecológico), como espacio público continuo, conformada por las áreas suburbanas de reserva ambiental y las áreas rurales.
> 2. Detener el proceso de deterioro ambiental generado por la industria extractiva y los desarrollos subnormales, conjuntamente con las autoridades locales.
> 3. Ejecutar los procesos de incorporación para diferentes usos urbanos en las áreas desarrollables y las ya desarrolladas, facilitando la coordinación de obras de infraestructura con las empresas de servicios públicos sin perjuicio de las comunidades allí asentadas.
> 4. Reservar terrenos para servicios metropolitanos de abastecimiento y transporte en las áreas suburbanas objeto de este Acuerdo. (Concejo Distrital 1996, Art. 6)

Los medios con los que contaba eran parte de un andamiaje más amplio de herramientas, derivado de la Ley 9ª de 1989. Se articulaban en torno a la construcción de una ciudad en el norte, urbanizando terrenos con fines residenciales en más del 60% si se considerando los usos y tratamientos del eje autopista norte, reglamentado para su incorporación por medio del Decreto 271 de 1997. Se comprendía en la zona, por las estructura de usos que había, un potencial desarrollo de infraestructuras con fines residenciales y dotacionales, que fueran acordes con la vocación ambiental del territorio. La discusión giraba frente a la articulación de estos elementos esencialmente ambientales, y en su incorporación al entorno urbano de la ciudad. El modelo de expansión de la ciudad estaba consagrado y se buscaba que fuera controlada y armonizada con los otros valores puestos en discusión, pero el proceso dependía de las iniciativas de privados que carecían de herramientas de gestión colectiva que permitieran desarrollos amplios del modelo de ocupación. La discusión se trasladó de la dicotomía entre densificación y expansión de la ciudad al desarrollo de procesos organizados que redujeran la ocupación informal del territorio. Las herramientas deben ser exigentes para el cumplimiento de este fin,

considerando que la urbanización informal se encuentra fuera de las estructuras formales, lo que se ve reflejado en herramientas como la demanda de legalización.

3.3. Decreto 619 de 2000

Para el año 2000, la administración distrital clasificó los objetivos de acuerdo con tipologías gruesas, como son los temas regionales, ambientales, rurales, económicos, sociales, de participación ciudadana, y de armonización con los planes de desarrollo distritales. Estas finalidades se tradujeron en el ordenamiento territorial y las acciones que adelantaría el Distrito para su consecución. La zona de estudio fue comprendida como una pieza urbana que debía integrarse a las dinámicas urbanas de la ciudad, entendiéndola como la zona de expansión a ser ocupada sobre el norte de Bogotá. A continuación, se presenta la concepción de la zona.

> **Ciudad Norte.** Esta pieza estructura el proceso de expansión de la ciudad hacia el norte. Se consolida buscando potenciar los valores ambientales y paisajísticos que caracterizan esa zona, como parte integral del proceso de configuración física y funcional de la ciudad, mediante la oferta organizada y racional de nuevo suelo urbanizable.
> Esta zona para la expansión programada, se incorpora gradualmente al territorio urbano mediante planes parciales, en los que se posibilita nuevas áreas residenciales que incluyan programas de vivienda de interés social y prioritario, que respeten los elementos y el régimen de usos de la Estructura Ecológica Principal presente en la zona. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2000, Artículo 132)

El mismo artículo define la forma de gestión de este modelo para la pieza, determinando su incorporación por medio de PP. La inclusión de una política clara de vivienda con fines sociales buscar ser un elemento innovador frente a la propuesta realizada en el Acuerdo 31 que no incluía este elemento de manera explícita. Además, derivado de la Ley 388 de 1997 se estructura un sistema de gestión más amplio que incluye los PP como obligatorios en las zonas de expansión y posibilidad en las zonas urbanas. Sin embargo, los PP no garantizaban su articulación en un modelo más amplio y la gestión de cargas zonales quedaba en el aire.

> **Objetivos de Ordenamiento.** Son objetivos de ordenamiento de la Ciudad Norte:

1. Integrar un sistema de áreas verdes, amplio y continuo, entre los Cerros Orientales y el río Bogotá que fortalezca la estructura natural de la ciudad, armonizando el crecimiento de la ciudad con la preservación ambiental de la Sabana.
2. Optimizar el acceso a la ciudad desde la región, mediante la configuración del corredor del Paseo los Libertadores, y la adecuada dotación del acceso a la ciudad.
3. Contener la estructura vial urbana, propiciando una dinámica coordinada de los procesos de urbanización, que garanticen procesos equilibrados de integración con los municipios vecinos.
4. Propiciar en los nuevos desarrollos, características urbanas que garanticen las condiciones ambientales requeridas para sostener nuevas áreas de vivienda, aplicando los nuevos instrumentos urbanísticos.
5. Introducir nuevas formas de producción de vivienda formal que permitan el aprovechamiento óptimo del suelo disponible en la zona, respondiendo a las demandas de la ciudad en materia de vivienda.
6. Regularizar urbanísticamente los equipamientos existentes para articularlos a la estructura urbana primaria y reducir sus impactos.
7. Prever la consolidación de centralidades en las nuevas áreas urbanas, entendidas como elementos básicos para la consolidación del tejido residencial nuevo y como apoyo al existente. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2000, Artículo 133)

Las finalidades con las que debería cumplir el desarrollo de la Ciudad Norte estaban relacionados con los objetivos generales de la ciudad. Como se observa, existen elementos discursivos fuertemente articulados con la protección de los recursos renovables y la articulación regional para esta pieza urbana. También, aparece para la ocupación del territorio el desarrollo de formas de producción de vivienda, la regularización y articulación de los equipamientos existentes y la finalidad de apoyo que debe dar la pieza urbana al resto de la ciudad.

La discusión que se empezó a gestar quedó retratada en las resoluciones expedidas por el Ministerio de Ambiente y por la CAR, haciendo expreso un choque de acuerdo con las finalidades que debe cumplir un territorio desde su comprensión. En estas condicionó los desarrollos en suelo de expansión de la ciudad, modificando las áreas trazadas bajo esta clasificación, de acuerdo con los criterios determinados por la comisión de expertos.

3.4. Decreto 190 de 2004. Centralidad Regional.

Por medio del Decreto 190 se incluyeron en las finalidades del desarrollo de la zona elementos de articulación regional desde la funcionalidad de la centralidad Toberín-La Paz, partiendo de esta operación como uno de los mecanismos para garantizar los fines trazados para la aglomeración. El modelo de ocupación pretendió hacerse operativo a nivel regional, constituyéndose en una pieza urbana de importancia dentro de la red de ciudades. Estos

elementos empezaron a ser determinantes en los modelos de ocupación propuestos para la zona que, sin embargo, no fueron adoptados oficialmente por las múltiples discusiones relacionadas con los temas ambientales y de obtención de recursos.

También menciona la obligatoriedad de constitución de un Plan de Ordenamiento Zonal para la zona norte en su artículo 48, que determine las condiciones de ocupación de acuerdo con parámetros generales considerando la existencia de amplias porciones de suelo a ser desarrollado (Concejo Distrital 2004, Artículo 48). Funciona dentro de la planificación en cascada, por lo que debe ajustarse a normas superiores. Condiciona el empleo del derecho de acceder a los beneficios.

Reconoce la potestad de los agentes de nivel superior en temáticas ambientales y rurales para determinar patrones de ocupación. Por esta razón, se entablaron procesos de concertación, los cuáles dejaron temas sin resolver aún, como los usos del suelo que debería tener la zona rural del norte. De esta concertación se desprendió la figura de Unidades de Planeamiento Rural, que serían tratadas posteriormente por el acuerdo 3600.

Este periodo estuvo marcado por las incertidumbres derivadas de los procesos de reglamentación de usos para el suelo rural. Además, permanecía pendiente la estructuración del mismo POZN. La falta de reglamentación era una negación tácita frente a la ocupación del territorio que, sin embargo, permitió la continuidad de procesos de ocupación informales como los de la urbanización "El Jardín" (Secretaría Distrital de Planeación, 2015, pp. 65-67) y de equipamientos dotacionales y comerciales irregulares.

3.5. Decretos 043 de 2010 y 464 de 2011

Se acoplaron a las disposiciones contenidas en el POT (190 del 2004), respondiendo al modelo de ocupación de la zona urbana del norte. El polígono reglamentado es resultado de las determinantes ambientales del territorio. El POZN adoptado en el Decreto 043 de 2010 construye un modelo territorial de usos urbanos con la finalidad de garantizar las VIS y VIP reglamentarias para estos desarrollos.

> Que las operaciones urbanas especiales son aquellas que vinculan acciones urbanísticas e instrumentos de gestión y financiación para consolidar la estrategia de ordenamiento en áreas determinadas del territorio. Estas operaciones se deberán desarrollar primordialmente a través de planes parciales, sin perjuicio de otros instrumentos de planeación u actuaciones

> urbanísticas, todos los cuales interactúan en torno al modelo urbano propuesto por el presente POZ Norte. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2010, pár. 30)

La determinación de las operaciones urbanas y su desarrollo por medio de actuaciones definidas como los planes parciales garantizan la consecución de metas y de infraestructuras locales e incluso zonales. Sin embargo, el POZN reconoce las dificultades propias de financiamiento por mecanismos concentrados en lo local, como lo son las tarifas de servicios públicos y los repartos de cargas y beneficios incluidos dentro de los PP. Considerando, además, el rol para la ciudad y la región que cumple el desarrollo de esta pieza urbana, es deber de la administración pública coordinar diferentes elementos para financiar estas infraestructuras que beneficiarán una cantidad de personas ampliamente mayor que los directamente implicados en el territorio. Sin embargo, a pesar de reconocer estas limitaciones, el POZN no logró hacerse operativo al no establecer o reglamentar de forma oportuna las herramientas para la consecución de sus fines.

4. LA CIUDAD ESPONTANEA: COHERENCIA, LEGALIDAD Y EFECTIVIDAD. EVALUANDO LAS NORMAS A LA LUZ DE SUS RESULTADOS

> Es muy común afirmar que en Bogotá un alto porcentaje (quizá el 50%) de las construcciones se hace sin los permisos legales necesarios para su ejecución, lo cual, con licencia del lenguaje, nos permite llamarla ciudad espontánea. (Salazar Ferro 2007, pág. 209)

Al comenzar con esta cita, se evidencia el alcance efectivo de la planificación urbana en Bogotá. La zona de estudio no está exenta de esta realidad, por lo que la revisión desarrollada hasta aquí resulta incompleta para explicar lo que ha sucedido en el lugar. En este capítulo se abordan estas dinámicas de ocupación y se presentarán las conclusiones correspondientes.

4.1. La ocupación de facto del territorio y sus implicaciones en la gestión

A pesar de haber existido múltiples limitaciones para su ocupación urbana, la zona actualmente ha adelantado usos urbanos del suelo en zonas sin urbanizar, con carencias por la forma en que se adelantó el proceso. De acuerdo con el Documento Técnico de Soporte incluido dentro de la propuesta del CIDER para un POZN en 2004, el 55% del territorio había sido ocupado de manera irregular. Las propuestas vigentes para la reglamentación de la zona lo contemplan para la búsqueda de soluciones

> La oferta ambiental de la zona se ve enriquecida por una serie de dotacionales, muchos de ellos con baja ocupación y matrices de vegetación, los cuales contribuyen a garantizar la conectividad ecológica entre los suelos protegidos. Aunque este es un potencial destacable, las condiciones de ocupación del suelo por parte de estos usos han generado una porción de ciudad inconexa, con poca relación interior- exterior y con tendencia al monouso. (Secretaría Distrital de Planeación 2015, pág. 68)

Como elemento de medición del impacto a través de los usos que se dan en el territorio, se encuentra que se han ubicado una gran cantidad de usos dotacionales en el territorio, así como residenciales de baja densidad (San Simón tiene una densidad de 4 viviendas por hectárea). Con la excepción del sector de Canaima que fue ocupado de forma esporádica y hoy cuenta con un tratamiento de consolidación modificando su estructura.

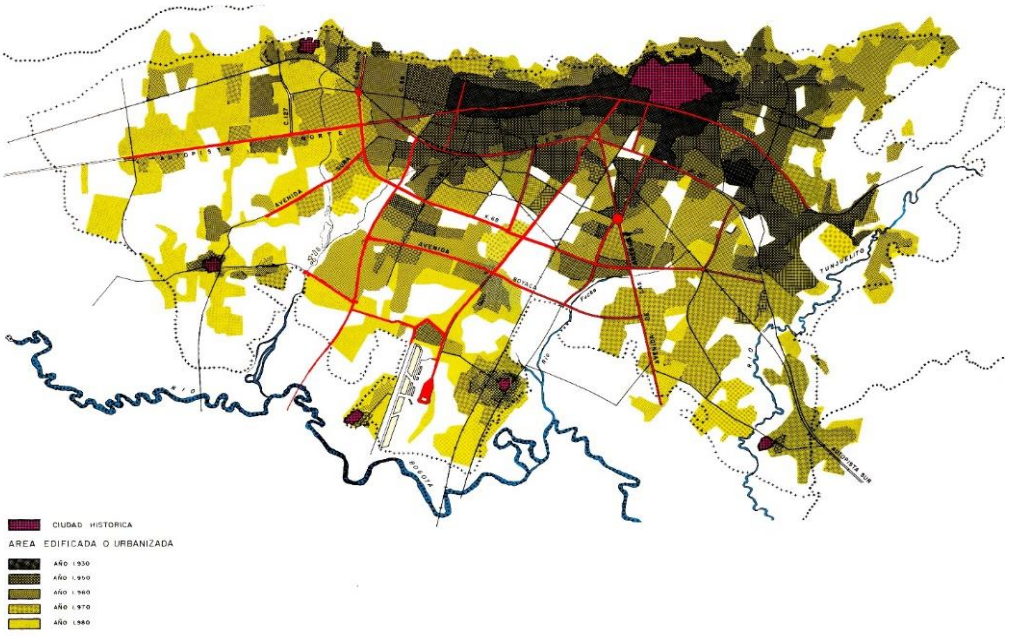
Tabla 2. Relación entre las propuestas de ocupación de la Zona de Estudio

Elemento	Hectáreas	% Acuerdo 7	% POZN	% Acuerdo 31	% de Zona de Estudio
Acuerdo 7	60,3	100%	3,5%	2%	1%
POZN en Zona de Estudio	1.705	2826%	85%	49%	24%
POZN fuera de Zona de Estudio	309	511%	15%	9%	4%
POZN	2.014	3338%	100%	58%	29%
Acuerdo 31	3.470	5751%	172%	100%	49%
Zona de Estudio	7.017	11629%	348%	202%	100%

Fuente: Elaboración propia tomando la información disponible de los diferentes documentos.

Para 1979 los límites de la ciudad se encontraban sobre la margen del perímetro de prestación de servicios. La autopista norte ya marcaba un hito que definía el esquema de ocupación de la ciudad, pero su influencia no traspasaba el perímetro urbano. Los usos que eran principalmente agrícolas y de servicios recreativos, fúnebres y educativos entre otros. Estas primeras reglamentaciones se confrontaron con las presiones de ocupaciones irregulares ubicadas en el margen del casco urbano y un proceso desordenado de ocupación predio a predio sobre la margen de la autopista norte.

Gráfica 14. Mapa. Crecimiento urbano de Bogotá hasta 1980.



Fuente: (DAPD, 1985). Adaptación del autor.

De acuerdo a la entrevista realizada a Fernando Roa, el Acuerdo 7 de 1979 no contaba con una definición de un modelo de ciudad para la zona norte de la ciudad. A pesar, de esto se definía la posibilidad de desarrollar usos urbanos sobre la margen de la autopista norte, sin garantizar acceso a los servicios urbanos. Este suelo, potencialmente urbanizable, representaba el 1% de la Zona de Estudio (60,3 hectáreas), como se observa en la Tabla 2. Pese a esto, es importante mencionar que todavía no se habían desarrollado mayores usos en la zona de estudio y sostenía su vocación agrícola. Algunos usos residenciales fueron acogidos como los de la Parcelación del Jardín durante los años 80.

A través de la reglamentación construida durante los años 90, la ocupación con fines residenciales se vio potenciada en densidades bajísimas. Además, parcelaciones como el Jardín o La Floresta-Sabana terminaron desarrollando formas irregulares de ocupación. En estos casos, la subdivisión de predios y adelantar construcciones y usos por fuera de la norma se hizo un lugar común ante la falta de reglamentación del suelo.

Uno de los mayores desafíos para la gestión del POZN es que por la forma en que se ocupó el territorio existen espacios desarrollados de forma incompleta o con escasas retribuciones por los beneficios derivados del derecho de propiedad. Los suelos ubicados con tratamiento de desarrollo representan una porción minoritaria del suelo contemplado dentro del POZN.

> El área que se encuentra incluida en este tratamiento es aproximadamente 1.200 Ha, de las cuales 515,89 Ha. corresponden a predios localizados dentro del perímetro urbano de la ciudad y 684,11 Ha. son predios localizados en área de expansión de la ciudad. Estas áreas comprenden solamente los predios y no incluyen las vías y elementos constitutivos de la Estructura Ecológica Principal. (Secretaría Distrital de Planeación 2015, pág. 62)

Algunas de las ventajas de esta ocupación incompleta es que los suelos con mayor valor agrológico no han perdido sus características y las bajas densidades permiten vincular mecanismos de planificación que faciliten el desarrollo del territorio. Para esto, es necesario realizar procesos de densificación moderada y definir mecanismos para la legalización de predios que impliquen la entrega de cesiones y el pago de cargas por parte de los propietarios. En este punto, considerando la multiplicidad de actores que intervienen en su determinación, resulta necesario considerar mecanismos de gestión y financiamiento de

manera articulada y no delegar solamente funciones y tareas sobre el Distrito sin que esto vulnere las características propias de la descentralización.

4.2. Discusión de los fines y la lógica subyacente con la forma de ocupación

La contraposición de los fines que se definieron en cada periodo se presenta a través de los resultados arrojados tras la construcción de la matriz de fines y medios para cada periodo. Los cambios que se dieron entre periodos aparecen reflejados en la forma en que se relacionó la agenda técnico-política con estos.

Tabla 3. Fines de los Actos Administrativos.

Fines			
Acto administrativo	Dimensión		
	Ambiental	Social	Económica
Acuerdo 7 de 1979	Garantizar la protección de los recursos naturales renovables. Adelantar procesos adecuados de desarrollo físico del territorio.	Garantizar justicia y desarrollo social a través de las intervenciones en el espacio.	Permitir el desarrollo económico de la ciudad con las determinaciones acogidas en el Acuerdo.
Acuerdo 6 de 1990	Conservar y rehabilitar elementos naturales en el área de tratamiento.	Completar y condicionar el desarrollo de las áreas de forma coherente con los derechos y deberes de los actores involucrados en la construcción de ciudades.	Configurar una estructura urbana y de planificación que permita desarrollar armónicamente la ciudad en esta zona.
Decreto 619 de 2000	Distrito: Desarrollar la zona a través de una urbanización adecuada que permita una ciudad con altos estándares ambientales. Formalmente no quedó consignado en el Decreto y se reconoció la competencia de la CAR para delimitar sus usos. CAR: Proteger los ecosistemas valiosos ambientalmente y regular los procesos de expansión urbana de la ciudad.	Promover el desarrollo de grandes proyectos que garanticen la integración social y gestionar la implementación plena de los sistemas estructurantes de la ciudad en la zona norte para favorecer a los grupos que lo necesiten.	Implementar un modelo territorial, fundamentado en la noción de centralidades (Ciudad Norte) y su papel dentro de las dinámicas urbanas en temas como desplazamientos, empleos, y prestación de servicios.

Decreto 190 de 2004	La zona norte concibe un elemento de integración ambiental de carácter regional, y dada su vocación agrícola constituye un elemento de valor ambiental a conservar por parte de la ciudad.	La pieza norte es un escenario en donde se garantizan los servicios sociales básicos y se presta una multiplicidad de otros servicios en un entorno que permite una alta calidad de vida a sus habitantes, quienes tienen acceso a las oportunidades que brindan un desarrollo adecuado de los individuos.	Se reconoce en la pieza norte un elemento de articulación regional que brinda la necesidad de desarrollar infraestructuras y herramientas para ocupar este espacio.

Fuente: Elaboración propia tomando la información disponible de los diferentes documentos.

La permanencia de elementos atinentes a las tres dimensiones del desarrollo sostenible sostiene desde el discurso los mecanismos y las formas en que se perfilan las intervenciones y los modelos de ocupación del territorio. Con el paso de los años se agregaron valor a desarrollar de forma más específica para la pieza norte, como su papel de articulador regional, su valor ambiental y su potencial desarrollo urbanístico a mediano plazo.

Se evidencia como decisiones con un carácter netamente funcional han definido los modelos posteriores de ocupación del territorio. A saber, caso de la autopista norte y su proceso de urbanización sin condiciones que garantizasen el acceso a los servicios urbanos. A partir del reconocimiento en el Acuerdo 7 de sus márgenes como suelo potencialmente urbano, se le consideró como el elemento urbano de la zona, aunque hasta la fecha no cuente con los servicios urbanos completos ni se contemple el brindárselos en el periodo inmediato.

La presencia de fines concentrados discursivamente y difusos en su articulación con herramientas ha permitido el desarrollo de una ocupación difusa. Como muestra la siguiente tabla, a pesar de no ser una zona urbana, la presencia de usos dotacionales dentro de la zona norte es importante.

Tabla 3. Relación de ocupación por usos dotacionales en la Zona de Estudio

TEMA	AREA m^2	%
Área del POZ	2012,74	100
Dotacionales área total	657,60	
Dotacionales total dentro del POZ	616,70	30,64

Dotacionales en área urbana	247,92	40,20
Dotacionales en área de expansión	368,78	59,80
Dotacionales en área rural	40,90	Fuera del POZ
Dotacionales con tratamiento de consolidación	478,30	72,74
Dotacionales con tratamiento de desarrollo	111,02	16,88
Dotacionales sin tratamiento	68,28	10,38

Fuente: (Zabala 2005, pág. 64)

La inclusión de un discurso con finalidades regionales y su articulación con determinaciones ambientales consistentes durante los últimos 20 años, es el mayor determinante espacial para la ocupación de la zona. Sin embargo, la ocupación desorganizada y realizada informalmente constituye un elemento a evaluar con implicaciones directas sobre las responsabilidades frente al derecho de propiedad, representando la necesidad de regímenes de incorporación de suelos. Estos elementos aplican como determinantes a la hora de traducir la relación con los fines propios de los determinantes superiores.

4.3. Las potencialidades del territorio

Que la definición de las finalidades que deben buscar los procesos de ocupación determina la relación entre estos como sistemas de acciones y de objetos es una condición ya mencionada. Las potencialidades del territorio están dadas por sus características intrínsecas, las cuáles, tras haber revisado y evaluado las discusiones y los argumentos existentes frente a las dinámicas de ocupación de la zona norte, en relación con las finalidades descritas en los diferentes documentos, se traducen en (1) la vocación natural del territorio como productor de servicios ecosistémicos, (2) la vocación agrológica del suelo, y sus posibilidades de articularse como un eje generador de empleo en la sabana y de industrias limpias como parte de una economía sostenible, (3) el carácter de pieza urbana con importancia regional como uno de los elementos a considerar dentro de su diseño, (4)

la concentración de usos dotacionales y desarrollos de baja densidad que permiten articular modelos de ocupación y articulación para la prestación de servicios en el lugar.

CONCLUSIONES

A partir de 1979, con la introducción de las diferentes leyes de Reforma Urbana, se marca un aumento en el número de herramientas, el cual estuvo acompañado de mayor capacidad de intervención del Estado en los procesos de urbanización, ya que se da vuelta a la concepción civilista del derecho a la propiedad. La respuesta a la pregunta de Renard sobre el problema central de la gestión del suelo, es híbrida en el caso colombiano, donde el Estado tiene mayor poder en esta relación. Se pasa del desarrollo predio a predio, a concebir como obligatorio el empleo de herramientas de gestión asociada para garantizar la función social de la propiedad. De esta forma, el Estado asegura procesos de construcción de ciudad con la implementación de esquemas que realizan un reparto equitativo de las cargas y los beneficios en la zona de estudio, solventando la idea de ocupación que se ha trazado. Con esta breve explicación de la transición se presentan las conclusiones en cuatro niveles: 1. Frente a la suficiencia de la planificación, 2. Sobre la determinación de fines en su relación con los determinantes, 3. La discusión de los modelos de ocupación, 4. Se propone una discusión sobre fenómenos políticos que inciden en el territorio de estudio.

Las dinámicas de ocupación del territorio en el entorno latinoamericano requieren un tratamiento integral que debe ir más allá de los procesos de planificación aislados. En estos deben contemplarse núcleos de herramientas creativos y con capacidades definidas para incidir en la gestión de nuevos espacios de ocupación considerando el contexto local. Es necesario derribar el mito existente frente a la ocupación informal del territorio como un fenómeno exclusivo de clases marginadas económicamente, pues en la zona norte también se han encontrado procesos de ocupación informal por parcelaciones campestres de bajas densidades para estratos altos. Este punto supone que, independiente del modelo de ocupación que se escoja, es necesario articularlo con herramientas suficientes para su implementación, las cuáles eviten estos procesos. Lo primero es que los procesos de planificación sean dominantes en la imposición de modelos de ocupación.

Existe un punto gris entre lo que se ha concebido como parte del POZN y lo que quedó por fuera y fue reglamentado como Pieza Rural del Norte. La discusión sigue abierta, y la respuesta es un modelo de ocupación “nuevo” que debería ser considerado como una visión determinante y nueva para los desarrollos concretos por medio de herramientas

específicas como lo son los planes parciales y las unidades de actuación urbanística. En otras palabras, la definición de determinantes sigue jugando un papel central dentro de la definición de las herramientas y prospectivas de ocupación del espacio. Las determinantes ambientales son importantes y limitan este fenómeno. Hay funciones ecosistémicas con las que debe cumplir el territorio, y son susceptibles de ser negociadas. La discusión de los determinantes es resultado de una comprensión integral de la planificación territorial y por lo tanto debe ser respetada en la medida que sean consideraciones de carácter superior. Sin embargo, la política permea estas esferas y las justificaciones técnicas son relativas a las finalidades que se busquen. Lo segundo es comprender el papel de la política en el manejo y la definición de determinantes, como la entrada de instancias superiores como factores que afectan la autonomía de las entidades con razonamientos en principio técnicos.

La existencia de equipamientos y espacios susceptibles de desarrollo permiten la concepción de la construcción de una ciudad densa en la zona norte. Sin embargo, existen elementos a considerar dentro del diseño de las herramientas con respecto a los fines que se ha planteado la administración a lo largo de los últimos 20 años. La discusión de los fines debe estar articulada con su relación con determinantes de carácter superior, como su papel regional y ambiental. Con base en esto, y considerando las posibilidades existentes para la zona, es necesario adelantar una densificación del suelo a niveles bastante superiores a los existentes dentro del POZN, los cuáles deben contemplar una densidad cercana o superior al promedio de la ciudad en la medida que se desarrollen mecanismos de articulación con estos equipamientos y se dote el espacio público necesario y los servicios públicos para la totalidad de la población que esperaría ocupar. Las temporalidades y la legalización juegan un papel fundamental en la gestión de esta ocupación. Lo tercero es que se articulen las ventajas existentes y se potencien con la infraestructura pública necesaria y la aplicación efectiva por diferentes mecanismos de la función social de la propiedad.

El cambio producido por la Ley 388 de 1997 se reflejó en las posibilidades de diseño de los ejercicios de planificación del territorio. En este sentido, se cambiaron de facto las relaciones que se planteaban entre los propietarios, los urbanizadores, y los actores públicos, brindando mayores responsabilidades frente a los planes a los primeros y a los segundos para ser acreedores de los derechos propios de la vida urbana. Estos cambios se reflejaron desde el Decreto 619 del 2000 en la zona de estudio. Sin embargo, así como

aparecieron nuevas herramientas con el tiempo para implementar estos elementos, la introducción de determinantes de nivel superior ha significado una reducción en la autonomía de las entidades territoriales para trazar su futuro en contraprestación frente a las autoridades regionales y nacionales. Las determinaciones de estas entidades minan las ideas de descentralización y juegan un papel importante en la definición de las competencias y las responsabilidades en el territorio. Lo cuarto es comprender que la legitimidad en la toma de decisiones se implosiona dentro de la administración pública en sus diferentes niveles, demostrando que no es un aparato monolítico y perfectamente coordinado.

La administración debe concertar las visiones de ocupación de la zona norte, entendiendo que en estas no se está discutiendo solamente elementos como la articulación ambiental o vial de la zona. Se está definiendo el modelo de crecimiento y de ocupación de la ciudad, que a su vez es un componente estructural en el modelo de ciudad. Considerando el tamaño de Bogotá y del papel que deberá jugar esta pieza urbana, su concertación y participación de entidades regionales, no solo en su diseño o en la definición de determinantes, es necesaria para lograr el mejor de los escenarios en términos funcionales y de calidad de vida. Es necesario analizar y proponer en instancias como el Comité de Integración Territorial, recientemente conformado, o la Región Administrativa de Planificación Especial, e incluso en una hipotética área metropolitana, competencias y espacios para concertar su diseño y su financiamiento no solo desde el Distrito, sino por la totalidad de la región. Todo esto deberá redundar en la conformación de herramientas innovadoras como lo pueden ser Planes Parciales supramunicipales y espacios urbanos que se integren regional y globalmente. Es el momento de no solo pensar globalmente lo local, también de actuar regionalmente en lo local y de superar los paradigmas cerrados de descentralización.

BIBLIOGRAFÍA

Publicaciones

Bernabé, M., & López, C. (2012). *Fundamentos de las Infraestructuras de Datos Espaciales.* Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.

Buendía, E. (2008). *Sistema de redes territoriales aplicado a la reestructuración de la región en el desarrollo de la Sabana Bogotá.* Bogotá D.C.: Universidad Javeriana.

Coraggio, J. L. (1994). Territorios en transición. Toluca: UNAM.

De Certau, M. (1990). *La invención de lo cotidiano*. Traducción de Alejandro Pescador. México D.F.: Universidad Iberoamericana.

Friedman, J. (1991). Planificación en el ámbito público: Del conocimiento a la acción. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Friedmann, J. (2001). Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Giraldo, F., García, J., Ferrari, C., & Bateman, A. (2009). Urbanización para el desarrollo humano. Bogotá: UN-Habitat.

Maldonado Copello, M. M., Pinilla Pineda, J. F., Rodríguez Vitta, J. F., & Valencia Davila, N. (2006). Planes Parciales Gestión Asociada y Mecanismos de Distribución de Cargas y Beneficios en el Sistema Urbanístico Colombiano. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy - Panamericana.

Maldonado, M. M. (2004). El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. Bogotá.

Misas Arango, G. (2011). Políticas públicas y memoria 1940-2008. Bogotá: Universidad Nacional.

Santos, M. (1988). Metamorfoses do espaço habitado, fundamentos Teórico e metodológico da geografía. Sao Paulo: Hucitec.

Santos, M. (2006). A Natureza do espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. Sao Paulo: Universidad de Sao Paulo.

UN-Habitat; UNDP; Ministerio de Ambiente, vivienda, y desarrollo territorial; Metrovivienda; Fedevivienda; ESAP. (2004). Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 En Colombia. Una práctica Colectiva Hecha realidad. . Bogotá : UNDP.

Capítulos o artículos de libros

Renard, V. (1994). Objetivos e Instrumentos para la Gestión de la Tierra Urbana. En M. d. económico, Desarrollo Urbano Futuro. (págs. 323-331). Santafé de Bogotá: Ministerio de desarrollo económico.

Rueda Palenzuela, S. (2002). Modelos urbanos y sostenibilidad. Territorio y Medio Ambiente. Congreso de ingeniería civil, 23-49.

Publicaciones periódicas académicas

Jiménez Mantilla, F. (2009). Hacia la consolidación del territorio urbano del Distrito Capital de Bogotá. Revista de Ingeniería de la Universidad de los Andes, 96-99.

Roy, A. (2009). The 21 st Century Metropolis: New Geographies of Theory. Regional Studies. 43. 6, 819-830.

Salazar Ferro, J. (2007). La planeación de Bogotá: Un sistema híbrido de desarrollo progresivo. Bitácora, 208-218.

Saldías, C. (2009). Las ciudades y regiones, la realidad territorial del desarrollo. Revista de Ingeniería de la Universidad de los Andes, 82-95.

Otros

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2000). Decreto 619 de 2000. Bogotá: Imprenta Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Decreto 043 de 2010.* Bogotá: Imprenta Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Decreto 464 de 2010.* Bogotá: Imprenta Distrital.

Concejo Distrital. (1979). Acuerdo 7. Bogotá: Imprenta Distrital.

Concejo Distrital. (1990). Acuerdo 6. Bogotá: Imprenta Distrital.

Departamento Nacional de Planeación. (1970). Las cuatro estrategias. Plan de desarrollo 1970-1974. Bogotá: DNP.

Secretaría de Planeación del municipio de Chía. (2014). Borrador de Documento Técnico de soporte del POT del municipio de Chía. Chía.

Secretaría Distrital de Planeación. (2015). Documento técnico de Soporte para la modificación Plan de Ordenamiento Zonal del Norte y la reglamentación de UPZ. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Zabala, S. (2005). Contrato de consultoría N° 323. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Entrevistas

Entrevista realizada a Roa, F. (2015, 27 de Julio). Encargado del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte en la Dirección de planes parciales de la Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá

Entrevista realizada a Saldías, C. (2015, 1 de Agosto). Exsecretaria Distrital de Hacienda y de Planeación. Bogotá

ANEXOS

Anexo 1. Entrevista a Fernando Roa.

Entrevista número 1.

Entrevistado: Fernando Roa. Encargado del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte en la Dirección de planes parciales de la Secretaría Distrital de Planeación

Entrevistador: Jose Gabriel Perdomo.

Fecha de realización: 27 de Julio del 2015.

Lugar: Secretaría Distrital de Planeación.

Cuestionario:

1- ¿Cuál es su opinión sobre el desarrollo que se ha dado en la zona norte? Es decir, ¿cree que ha sido un desarrollo organizado? ¿Cree que ha sido un desarrollo hasta cierto punto desordenado?
2- ¿Cuál considera que ha sido el papel que ha cumplido el Estado dentro de este desarrollo?
3- ¿qué opinión tiene respecto al hecho de que entidades de nivel superior al local tengan la potestad de definir elementos que resultan determinantes para el ordenamiento territorial? Esto teniendo en cuenta los casos de la CAR y el Ministerio de medioambiente frente al PZON.
4- ¿Cuál ha sido el papel que han tenido los urbanizadores y desarrolladores?
5- ¿Cuál ha sido el papel que han tenido los propietarios dentro de la zona de estudio?
6- ¿Cómo entran a ser consideradas las ocupaciones con un grado intermedio de urbanización dentro de la formulación del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte?
7- ¿Usted considera válida la definición del desarrollo de la Zona norte a través de un hito como lo es la Autopista Norte?
8- Dentro de los mecanismos de financiación ¿Se consideran cargas generales a la ciudad para el desarrollo de la zona?
9- ¿Usted considera que las herramientas para cumplir con las cargas urbanísticas en materia de financiamiento y obtención de suelo son suficientes dentro del POZ Norte o se necesitarían nuevos instrumentos?
10- ¿qué tanto complica o aprieta la inclusión obligatoria de Vivienda de Interés Social y prioritario estos modelamientos de financiamiento de las cargas urbanísticas?
11- ¿Cuáles son las perspectivas respecto al Plan de Ordenamiento Zonal del Norte?

Entrevista:

Jose Gabriel Perdomo (JGP): Buenos días Fernando. Mi nombre es Jose Gabriel Perdomo, y como le comenté en los correos en estos momentos me encuentro desarrollando mi trabajo de grado para optar a mi título como profesional en gestión y desarrollo urbano en la universidad del Rosario. Para empezar me gustaría comentarle un poco de lo que trata este trabajo. Estoy adelantando una investigación sobre las dinámicas de ocupación del norte de Bogotá, entendiendo a este como el elemento urbano que parte entre el perímetro de servicios de la ciudad y la frontera con el municipio de Chía, desde 1979 hasta 2013. Se toma 1979 como punto de partida por la implementación del perímetro de servicios como herramienta de contención del proceso de urbanización. A partir de este momento, se estudian también los periodos comprendidos por el Acuerdo 6 de 1990, el Acuerdo 31 de 1996, el Decreto 271 y, posteriormente, lo más contemporáneo definido por el POT y sus modificaciones, con sus respectivas decisiones sobre la zona norte.

En este orden de ideas, mi primera pregunta sería: ¿Cuál es su opinión sobre el desarrollo que se ha dado en la zona norte? Es decir, ¿cree que ha sido un desarrollo organizado? ¿Cree que ha sido un desarrollo hasta cierto punto desordenado?

Fernando Roa (FR): Ya, pues, un poco el tema y por lo que estamos haciendo el POZN es porque es un desarrollo que se ha caracterizado por la ilegalidad, por la localización de muchos usos dotacionales, sobre todo de tipo educativo pero también están los cementerios que se han implantado en la zona sin cumplir con todas las condiciones urbanísticas ni las obligaciones urbanísticas que, algunos de ellos, los que tramitaron licencias porque la mayoría son ilegales, tampoco han cumplido con eso. Entonces, resultado de eso, hay una zona que está muy ocupada. Hay que tener presente que del POZN del ámbito original que son 1.700 hectáreas, tan solo 400 hectáreas son suelos desarrollables al día de hoy, es decir, suelos libres que permiten el desarrollo urbanístico. Lo demás ya son suelos ocupados por usos dotacionales o suelos de protección. Entonces, pues, el resultado después de todo ese tiempo de desarrollo de la zona es un crecimiento caótico, sin servicios públicos, sin infraestructura vial. Y eso, un poco, es el objetivo del POZN: Poder reorganizar esa pieza de la ciudad. Por eso se está formulando.

JGP: Listo. Entonces, ¿usted cual considera que ha sido el papel que ha cumplido el Estado dentro de este desarrollo?

FR: Pues el Estado ha pecado por omisión, realmente. Porque no ha sido lo suficientemente ágil. El Estado y la administración Distrital, que es el que tiene la competencia directa, no ha sido lo suficientemente ágil, primero, para hacer control urbano, que es la razón por la que se han ido desarrollando un montón de usos de manera ilegal, muchos de ellos. Y, segundo, porque no ha entendido que las presiones y dinámicas urbanas de la ciudad, sumado a la necesidad de la ciudad, reclama el desarrollo de ese suelo. Entonces, a pesar de que se han emitido Decretos reglamentarios a partir del año 2010, la falta de continuidad en la administración distrital hace que estos decretos, al día de hoy, no sean operativos no sean aplicables.

JGP: Listo. Profundizando un poco en este tema de las competencias, me gustaría preguntarle ahora ¿qué opinión tiene respecto al hecho de que entidades de nivel superior al local tengan la potestad de definir elementos que resultan determinantes para el ordenamiento territorial? Esto teniendo en cuenta los casos de la CAR y el Ministerio de medioambiente frente al PZON.

FA: Sencillamente tienen esas potestades, y es su función velar por su cumplimiento. En el POZN es y ha sido parte del conflicto, de la dificultad que se tiene hoy para desarrollar el POZ Norte. El problema del Norte nace, justamente, a partir de la formulación del primer POT (Decreto 619 de 2000), cuando ante la imposibilidad de concertar entre Distrito y CAR, el Ministerio de ambiente interfiere por su jerarquía para definir el tema ambiental. Como al final el POT no incorporó totalmente las condiciones que estableció el ministerio a través de las resoluciones 475 y 621 de 2000, ese conflicto lo ha seguido arrastrando el Norte. Entonces, en 2010, cuando finalmente se formula el Decreto 043 por el cual se adoptó el POZN, en ese momento la CAR se pronuncia y le dice claramente a la administración "ojo porque ustedes no han concertado eso conmigo", por lo que, como los Planes Parciales que tengan suelo de expansión necesariamente tienen que concertar con la CAR el desarrollo del Plan Parcial dijo "Ahí vamos a tener un problema porque consideramos que no se ha respetado a cabalidad lo establecido por la resolución 475". Eso evidencia un poco la superposición en la toma de decisiones que, como no han sido coordinadas, al final han llevado a que ese tipo de cortocircuitos entre el Estado y la Administración Distrital generen a la larga un problema que impida o, por lo menos, bloquee de manera significativa el desarrollo de la zona norte.

JGP: Ok. Tratando de completar un poco este "mapa de actores", me gustaría preguntarle ¿cuál ha sido el papel que han tenido los urbanizadores, desarrolladores, y los propietarios dentro de la zona de estudio?

FA: ¡Ah! Esa pregunta es muy difícil. Realmente, los propietarios, como suele suceder, pues los dueños de la tierra especulan con la tierra. Ellos siempre están esperando a que llegue el mejor postor a ofrecerles el mejor

precio por su tierra. En ese sentido, los propietarios del norte no han sido conscientes de la obligación, que tienen ellos por ser propietarios, de aportar al desarrollo de esas infraestructuras que se requieren para urbanizar, y eso es un gran problema. Digamos, los actores del norte no son muy conscientes de los costos que implica habilitar esos suelos para procesos urbanos. Y los desarrolladores, los operadores, también se han aprovechado, algunos de ellos, de la falta de control del Distrito y han promovido desarrollos sin cumplir a cabalidad con las obligaciones urbanísticas y en algunos casos sin cumplir con ninguna. Es decir, dan por sentado la ilegalidad. Entonces, a partir de ese punto de vista, el sector privado en general ha cumplido un papel negativo. Digamos no ha habido el compromiso de consolidar un desarrollo urbano integral.

JGP: Por supuesto. Siguiendo un poco con este hilo, y aprovechando lo que se acaba de hablar respecto a los actores, urbanizaciones como la hacienda San Simón y otras que fueron acogidas a mediados de los años 90…

FR: Se desarrollaron con el acuerdo 6 de 1990…

JGP: Así fue, y fueron adoptadas mediante un Decreto de adopción como suelo suburbano con transición urbana. En esos momentos, urbanizaciones de este tipo que no han cumplido con las cargas urbanísticas que deberían haber cumplido, y por lo tanto se encuentran ajenas a un desarrollo urbano integral ¿Cómo entran a ser consideradas dentro de la formulación del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte?

FR: Pues, son suelos que el POT – El Decreto 190- en su cartografía ya definía como de consolidación. Es decir, asume que son suelos que ya están desarrollados. Sin embargo, como usted dice, pues efectivamente en el caso de San Simón, por ejemplo, al día de hoy aún no se entregan, no se cumplen con las obligaciones urbanísticas de la licencia original de la urbanización. En esos casos, lo que hemos pensado y previsto en el POZ norte, es que los suelos que no hayan cumplido a la fecha con esas obligaciones pasan a considerarse suelos "no urbanos". Suelos en transición a urbana. En ese sentido, les son imputables cargas urbanísticas similares a las de los suelos de desarrollo del POZ Norte. Ese es un poco el planteamiento.

JGP: Dentro del Acuerdo 7 de 1979, sobre la autopista norte se definía un tipo de zonificación que declaraba los suelos aledaños como un corredor que podía ser desarrollado como suelo "urbano" sin cumplir con ninguna de las obligaciones que recaían sobre el suelo urbano incluido dentro del perímetro de servicios. Personalmente considero que las consecuencias de esta decisión se arrastran hasta hoy. ¿Usted considera válida la definición del desarrollo de la Zona norte restringiéndola al hecho de que pasa la autopista en sus proximidades?

FR: No, yo creo que algo que se le ha criticado mucho al Acuerdo 7 en este sentido siempre fue que no tuvo como tal un modelo de ciudad. Era más bien una norma "desarrollista" que favorecía el tema del desarrollo predio a predio. Haber pretendido que "solamente" la autopista fuera el eje de desarrollo del norte, sin prever las necesidades de involucrar a los suelos que estaban en sus costados, digamos, me parece que fue un error absolutamente de planificación. Es decir, no fue lo más acertado. El resultado el día de hoy es que, por ejemplo, vías como la Low Murtra, como la Santa Bárbara, o como las Villas, que están dibujadas en la cartografía del POT, realmente, no las podríamos desarrollar por el conflicto que tenemos en el caso de los cementerios, porque estos invadieron gran parte de las reservas viales y hoy para la ciudad, el querer construir esas vías, implica resolver un problema muy grueso, muy delicado, que es la expropiación de esos suelos. Para que se haga una idea de la complejidad, cada tumba de esas actuaría como una pequeña propiedad horizontal. Entonces, ese proceso expropiatorio es muy complicado. Es un tema que la ciudad no ha afrontado todavía y que si no se resuelve, pues las vías que están proyectadas no podrían pasar más allá de los cementerios. Hoy no tenemos el suelo. El suelo está, desgraciadamente, ocupado por las tumbas de los cementerios.

JGP: Complicadísimo. Ya tratando de venir un poco más hacia el tiempo presente, me gustaría preguntarle por los mecanismos de financiación contemplados para el POZN. Hace unos días, por ejemplo, apareció una noticia en *El espectador,* y me imagino que en otros medios que…

FR: Por el Acuerdo 451…

JGP: No se habían dado respuestas a un plazo definido para determinar estos mecanismos, poniendo de relieve la existencia de un primer proyecto de cobro por vía de valorización que incluía predios, incluso, hasta la Avenida Calle 72. ¿Qué tan real es eso? ¿Se consideran cargas generales para la ciudad para el desarrollo de la zona?

FR: El cobro por valorización se hizo ya. El acuerdo 451 se expidió en el 2010. Precisamente, digamos, en desarrollo de lo determinado en el Decreto 043 para el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, que tenía como su principal eje de desarrollo el anillo 1, que era la ampliación de la Boyacá hasta la 200, la construcción de la 200 hasta la 9ª, y la novena cerrando este circuito con la extensión de la novena desde la 170. En ese momento, el decreto 043 deja prevista la necesidad de financiar estas obras. Y por eso el idú, expide el Decreto 451, que es de valorización, para la construcción de esa obra. El tema ¿cuál es?, qué el Decreto 043 también tenía otro mecanismo, que era el intercambio de suelo por edificabilidad, que es el Decreto 537 de 2010. Ese Decreto por unos problemas jurídicos que tuvo en su planteamiento, se derogó.

JGP: A través del Decreto 140 de 2012…

FR: Cuando se deroga este Decreto, el Idú se queda desarmado, porque el Idú cuando calculó la valorización para la construcción de la obra no incluyó el suelo, porque se supone que el suelo entraba como contraprestación por ese mecanismo de intercambio. Entonces, cuando se cae el mecanismo de intercambio, el Idú se ve pues sin los recursos suficientes para desarrollar la totalidad de la obra. Sin embargo, dentro en la "Derrama", que así se llama el ejercicio que desarrolla el Idú para calcular hasta dónde se puede cobrar esa obra, efectivamente se llegó hasta la Calle 72, y ahí hubo una discusión muy fuerte. Esta administración fue bastante crítica, digamos, del ámbito de la "Derrama", entendiendo que estas eran unas obras que básicamente van a beneficiar a los usuarios del norte. Yo, en ese sentido, pues si soy muy crítico y digo que una obra de estas, sobre todo el anillo uno, es una obra de ciudad. Es decir, quien se va a beneficiar con el anillo 1 es la ciudad en su conjunto y no solamente el norte. ¿Por qué? Pues porque es una vía que permite descongestionar la autopista norte que hoy tiene un problema grave en la 170 y que con la construcción de la avenida Boyacá y la 200 se permitiría, de alguna manera, aliviar el tema del tráfico sobre la autonorte. Por eso, yo sí creo que esta es una obra que es de beneficio general y por eso la debería pagar la ciudad en su conjunto. Ahora que si va hasta la calle 72 o más allá o más acá, ese es un tema de ecuaciones y proyecciones que hace el Idú con su departamento de valorización, con su oficina de valorización, para determinar hasta donde va. Pero, teniendo en cuenta que esta es una obra que en el 2010 costaba Medio billón de pesos, y que hoy puede estar seguramente en valores cercanos al Billón de pesos, es impensable que una obra de ese calibre la paguen unos pocos suelos de expansión y de desarrollo. Estamos hablando de una obra que tiene unas condiciones técnicas y de ingeniería bastante complicadas, y por eso pues yo creo que es justo que esa obra se pague como una contribución por valorización general que es como queda planteado en el Acuerdo 410.

JGP: Listo. Siguiendo por esa línea, me gustaría saber si ¿usted considera que las herramientas para cumplir con las cargas urbanísticas en materia de financiamiento y obtención de suelo son suficientes dentro del POZ Norte o se necesitarían nuevos instrumentos?

FR: No. Probablemente en los ejercicios que hemos hecho indicarían que, cómo le decía al comienzo, de las 1700 hectáreas si tan solo 400 son desarrollables, pues son insuficientes para poder pagar las cargas, porque para desarrollar la pieza más o menos estamos hablando de obras que, sin contar el anillo vial 1, están calculadas más o menos en un billón de pesos. Entonces, se ha hecho el ejercicio de reparto al interior del Plan de ordenamiento zonal del norte para que, en primera instancia, se pueda ver hasta donde se pueden apalancar esas obras. Lo que tenemos claro es que el suelo si debe ser aportado, todo el suelo que se requiera, y la financiación es un mecanismo que estamos manejando a través de edificabilidad adicional. Es decir, se está estableciendo una edificabilidad básica y por encima de esa edificabilidad cada metro que se construya

debería aportar a la construcción de las cargas generales. Esas son modelaciones. Es decir, ahí sí es jugar a predecir el futuro. En unos ejercicios, bastante optimistas, dan que con unos productos inmobiliarios caros y utilizando la totalidad de la edificabilidad adicional, se podría llegar a financiar casi la totalidad de las obras, excluido el anillo 1. Sin embargo, si las dinámicas del mercado marcan otra cosa, es probable que el Distrito tenga que hacer uso de otros medios como las valorizaciones o las plusvalías y ese tipo de cosas para poder ayudar a apalancar el financiamiento de las infraestructuras de servicios público domiciliarios.

JGP: Siguiendo por acá, me gustaría saber ¿qué tanto complica o aprieta la inclusión obligatoria de Vivienda de Interés Social y prioritario estos modelamientos de financiamiento de las cargas urbanísticas?

FR: Pues le pegan de una manera importante, porque lo que se está planteando en el POZ Norte, es que la Vivienda de Interés Prioritario se quede allí, que no se traslade. Entonces, eso implica reducir el área útil que tienen los desarrolladores para generar sus proyectos en el área urbanística. Entonces, sí les pega de manera importante al desarrollo de los proyectos. Pero, en las modelaciones que tenemos, siempre se ha incluido de esa forma. Es decir, estamos haciendo cuentas con que la vivienda de interés prioritario esté localizada en el Norte.

JGP: En estos momentos, ¿cuáles son las perspectivas respecto al Plan de Ordenamiento Zonal?

FR: Lo que está haciendo planeación es tratando de completar el documento para entregarlo a la alcaldía en unos dos o tres meses, máximo. Eso es lo que se está esperando hacer. Con la esperanza de que esta administración firme el Decreto Modificatorio del Decreto 043 y del Decreto 464. Eso es lo que estamos haciendo. La esperanza es esa, pero ya es una situación política, si esta alcaldía va a tomar esa decisión. De todas maneras, usted sabe que el discurso de esta administración ha sido el Centro Ampliado y la densificación, para fortalecer el Redesarrollo de la ciudad, y no tanto seguir apuntando a la construcción de periferias. Esas ya son discusiones que superan el ámbito técnico y se trasladan a una esfera política.

JGP: Listo, eso es todo. Fernando, muchísimas gracias por su tiempo y su atención.

FR: No, hombre, con muchísimo gusto. Que le vaya muy bien con su tesis.