

ANÁLISIS DE LAS RELACIONES DE PODER ENTRE LAS AUTORIDADES  
NACIONALES Y TERRITORIALES EN TORNO AL PROCESO DE  
MODERNIZACIÓN DEL AEROPUERTO EL DORADO.  
PERIODO 2000 – 2011

NATALY RUGE PADILLA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C., 2013

“Análisis de las relaciones de poder entre las autoridades nacionales y territoriales en torno  
al proceso de modernización del Aeropuerto El Dorado.  
Periodo 2000 – 2011”

Estudio de Caso  
Presentado como requisito para obtener el título de  
Politóloga  
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado Por:  
Nataly Ruge Padilla

Dirigido por:  
Carmenza Saldías Barreneche

Semestre I, 2013

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. INCIDENCIA DEL MODELO DE ESTADO COLOMBIANO	5
1.1.TENSIONES GENERADAS POR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA	6
1.1.2. La Ley 388 de 1997 y el Plan de Ordenamiento Territorial.	8
1.1.3. ¿Cómo se organiza el Distrito Capital?	10
1.2. PLANEACIÓN Y DISEÑO DE LA CONCESIÓN AEROPUERTO EL DORADO	10
1.2.1. Intervención de los actores con base en el marco normativo.	12
2. CONFLICTOS FRENTE AL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL AEROPUERTO EL DORADO	14
2.1. CONCEPTO CIUDAD-AEROPUERTO	14
2.1.1. Del Aeropuerto a la Ciudad-Aeropuerto.	15
2.1.2 Experiencias internacionales exitosas.	16
2.1.2.a. Aeropuerto de Schiphol.	17
2.1.2.b. Aeropuerto de Frankfurt.	19
2.2. AEROPUERTO INTERNACIONAL EL DORADO	20

2.3. ENFOQUE DE LAS PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	23
2.3.1. Plan Maestro Aeropuerto El Dorado, enfoque de la Nación.	24
2.3.2. MURA y Operación Estratégica Fontibón-Aeropuerto el Dorado- Engativá, Enfoques de las autoridades locales.	26
a. Macro proyecto Urbano Regional del Área de Influencia del Aeropuerto el Dorado –MURA-.	26
b. Operación Estratégica Fontibón-Aeropuerto El Dorado- Engativá (OEFAE). Enfoques de las autoridades locales.	28
2.4. CONFRONTACIÓN DE LOS NIVELES DE GOBIERNO	29
2.4.1. Exposición mediática de las tensiones frente a la modernización del AED.	30
3. IMPACTO DEL MODELO DESCENTRALIZADO EN LAS DECISIONES FRENTE A LA MODERNIZACIÓN DEL AEROPUERTO EL DORADO Y OTRAS PROPUESTAS	35
3.1. EL AEROPUERTO EL DORADO Y SU ENTORNO	37
3.1.1. Conectividad con otras redes de transporte. Transmilenio.	37
3.2. EL AEROPUERTO EL DORADO Y LA REGIÓN CAPITAL	38
3.3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL AED A LA LUZ DEL CONCEPTO DE MULTINIVELISMO FLEXIBLE.	40

3.3.1. Multinivelismo flexible del ordenamiento territorial.	41
CONCLUSIONES	43
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

## **LISTA DE ANEXOS**

- Anexo 1. Tabla comparativa Instrumentos de planeación AED
- Anexo 2. Gráfico visiones desde la planeación del Aeropuerto
- Anexo 3. CD Archivo Noticias Caracol 2005 a 2012
- Anexo 4. Comunidades Unidas, *Resumen ejecutivo Una mirada comunitaria*

## LISTA DE IMÁGENES, CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS

<b>Nombre</b>	<b>Pág.</b>
Cuadro 1. Fases para la Concesión AED	11
Gráfico 1. Objetivos de Aerocivil con la Concesión AED	12
Imagen 1. Fotografía Aeropuerto de Schiphol	18
Imagen 2. Fotografía aeropuerto de Frankfurt y Airrail Center	20
Imagen 3. Fotografía Aeropuerto el Dorado	21
Imagen 4. Localización estratégica de Bogotá, en el mercado global	22
Tabla 1. Matriz debilidades y fortalezas instrumentos AED	24
Imagen 5. Plan Maestro Aeropuerto El Dorado – Aerocivil	25
Gráfico 2: Visión MURA	39

## **LISTA DE SIGLAS y/o Abreviaciones**

AED	Aeropuerto El Dorado
Aerocivil	Aeronáutica Civil
Asocolflores	Asociación colombiana de exportadores de flores
CCB	Cámara de Comercio de Bogotá
Colfecar	Federación colombiana de transportadores de carga por carretera
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MURA	Macroproyecto Urbano Regional del Área de Influencia del Aeropuerto El Dorado
OEFAE	Operación Estratégica Fontibón – Aeropuerto –Engativá
OPAIN S.A.	Operadora Aeroportuaria Internacional
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial

## INTRODUCCIÓN

Cuando se ejecutan grandes obras públicas y macro proyectos de inversión por parte del Estado, se infiere que su fin último es el mayor beneficio posible a la sociedad y así garantizar el bien común. Supuesto que se complejiza en el caso colombiano, ya que es un Estado en pleno proceso de descentralización, en cuyo marco aún no se han redistribuido totalmente las competencias entre la nación y las entidades territoriales, ni se ha realizado la respectiva asignación de recursos. En ese panorama la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno se convierte en un problema mayúsculo, ya que las decisiones o lineamientos de las autoridades nacionales pueden estar en contravía de lo que realmente determinada entidad territorial<sup>1</sup> requiere.

A lo largo de la presente investigación se pretende analizar las relaciones de poder entre autoridades de orden nacional y territorial en un Estado en proceso de descentralización, para lo cual se estudiarán de manera particular las decisiones que toman dichas autoridades en torno a uno de los macro proyectos de inversión más importantes, significativos y determinantes para el país: la modernización del Aeropuerto Internacional El Dorado – AED-. Este caso se escoge no sólo porque permite evidenciar perfectamente la discordia entre la nación y los órdenes territoriales. Sino porque por sí mismo El Dorado, al ser el aeropuerto de mayor impacto en el país, permite transformar a tal punto el territorio; que afecta a todos los ordenes geográficos: la ciudad, los municipios vecinos, el departamento y el país convirtiéndose en uno de sus principales motores de desarrollo.

Para mayor claridad sobre la importancia de la modernización de los aeropuertos, basta con revisar cómo a nivel mundial la concepción de dichos equipamientos se ha transformado, pasando de ser equipamientos dedicados de forma única y exclusiva al tráfico aéreo a convertirse en polos de desarrollo regional y configurarse como ciudades-aeropuerto,<sup>2</sup> este concepto se ha desarrollado e

---

<sup>1</sup>En Colombia según el artículo 286 ° de la Constitución Política de 1991; son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Así como las regiones y provincias que constituyan en términos de la Constitución y la ley.

<sup>2</sup> Comparar. Güller, Michael y Güller, Mathis. *Del aeropuerto a la ciudad aeropuerto*, 2002. p.11.

implementado con gran éxito en la última década, con él se pretende que las autoridades y los gestores aeroportuarios planeen conjuntamente la modernización del aeropuerto, con el objetivo de articularlo de manera efectiva con su entorno y exaltarlo como una centralidad en la ciudad. De ahí que la modernización del Aeropuerto El Dorado, sea un tema primordial tanto para Aerocivil como para las autoridades en los diferentes niveles de gobierno y suscite el interés de diversos actores desde el sector público y privado hasta la ciudadanía.

Una vez presentados los dos referentes básicos que guiarán el estudio de caso; por un lado la descentralización y por el otro la posibilidad de conformar una ciudad-aeropuerto, se puede señalar que el objetivo de esta investigación es caracterizar las relaciones de poder en el interior del Estado colombiano, entre autoridades de nivel nacional y territorial, entendiendo cómo se manifiestan en el proceso de modernización del Aeropuerto El Dorado y consolidación de la ciudad-aeropuerto; con el desarrollo del objetivo se tendrá un panorama más claro sobre la importancia y la vigencia que tiene para Colombia el debate sobre la descentralización.

Se plantean como propósitos específicos de investigación: describir cómo ha sido el proceso de toma de decisiones sobre la modernización del Aeropuerto El Dorado y qué actores han intervenido en el mismo, a la luz del proceso descentralizador; de igual forma se quiere analizar el enfoque de los conceptos sobre modernización del Aeropuerto El Dorado que sostiene la postura de cada uno de los actores delimitados, estableciendo así sus intereses, y finalmente identificar los impactos de las decisiones tomadas frente a la modernización del Aeropuerto El Dorado en relación con la consolidación de la ciudad-aeropuerto, el desarrollo de la ciudad, la región y el país.

En ese sentido, se da paso a la comprobación de la tesis que sustenta la investigación, la cual señala que la diversidad de conceptos ante a la modernización del Aeropuerto El Dorado, bajo los cuales intervinieron las autoridades de orden nacional y territorial, hace que las relaciones de poder en torno al proceso de toma de decisiones se caractericen por la confrontación de competencias, ausencia de

cooperación y coordinación. Lo que lleva a la superposición de los niveles de gobierno, limitando la posibilidad de potencializar el Aeropuerto El Dorado y de consolidar una ciudad – aeropuerto. Y en ese sentido, se demostrarán las falencias que ha generado la descentralización en Colombia, expresado en la débil relación entre Nación y Distrito.

La delimitación del periodo de tiempo (2000 – 2011) se justifica, si se tiene en cuenta que fue la época en la que se tomaron las decisiones relevantes frente a la modernización del aeropuerto. Si bien a partir de 1999 se iniciaron los estudios para la modernización del puerto, es en el año 2000 y más exactamente el 2001 cuando la Aeronáutica Civil de Colombia como entidad gestora del aeropuerto presentó el Plan Maestro Aeropuerto El Dorado, que finalmente luego de diversos ajustes y tras el respectivo proceso de licitación hecho por parte del Gobierno Nacional fue entregado para su ejecución a la sociedad concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional (OPAIN S.A.), que finalmente empezó a operar el aeropuerto en enero de 2007.

Por otro lado, es durante este periodo cuando se observa la diversidad de propuestas que surgen alrededor de la modernización del aeropuerto, ya que tanto el distrito como el departamento se percatan de la importancia que tiene dicho macro proyecto, y en cierta medida como respuesta a lo planteado en el Plan Maestro Aeropuerto El Dorado; las autoridades locales construyen sus propias nociones de lo que esperan de la modernización del aeropuerto y lo expresan principalmente en documentos institucionales como el Macroproyecto Urbano Regional Aeropuerto El Dorado, diferentes documentos elaborados por Cámara de Comercio de Bogotá como, Aeropuerto El Dorado una oportunidad para el desarrollo regional, e incluso la Operación Estratégica Fontibón – Aeropuerto El Dorado – Engativá, entre otros.

Al revisar dichas propuestas e instrumentos de planeación; se puede realizar un esquema que condense las visiones de cada nivel de gobierno y que a su vez permita evidenciar el porqué de las decisiones tomadas sobre la modernización del AED. Esto con el objetivo de mostrar el problema de fondo que se pretende abordar en la presente investigación; la falta de claridad sobre la descentralización en Colombia, ya que a pesar de que las diferentes entidades territoriales manifestaron sus

propuestas, visiones y ambiciones frente a la modernización del AED, lo que primó fueron las decisiones que se tomaron desde la Nación o nivel central del gobierno. En ese sentido, este estudio de caso, es una investigación de carácter retrospectivo, ya que describe el caso y las relaciones de poder que durante dicho periodo de estudio se presentaron, haciendo de esta una investigación netamente cualitativa.

Finalmente se pretende dar una visión crítica de la descentralización en Colombia, expresada en la ausencia de una adecuada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que defina las competencias e instrumentos pertinentes a cada nivel de gobierno para ejercer control, poder y decisión sobre el territorio. En ese sentido se busca comprender las dinámicas bajo las cuales deben ocurrir los procesos de toma de decisiones desde los diferentes niveles de gobierno en relación con problemas, demandas, políticas públicas, macro proyectos de inversión y obras públicas, que ocurran en un nivel local. Se indaga por la organización del Estado de abajo hacia arriba y que tiene en cuenta las particularidades de cada territorio, tal como lo plantea el concepto de multinivelismo flexible del ordenamiento territorial<sup>3</sup>.

El multinivelismo flexible del ordenamiento territorial, señala que la autoridad que está más próxima a determinado problema o necesidad, es la que realmente puede aplicar políticas efectivas para solucionarlo o intervenirlo; en Colombia ha sido impulsado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica –GTZ-, ya que en Alemania se fortalecen los gobiernos subnacionales, no sólo por ser un Estado Federal, sino porque se ha aplicado este concepto, favoreciendo así un elevado grado de descentralización y sobretodo una adecuada ejecución y planeación de políticas públicas.

---

<sup>3</sup> Concepto impulsado por Thorsten Sagawe, asesor principal de la GTZ para el programa "Fortalecimiento de la descentralización y el Desarrollo Local" en Colombia, que apunta a un esquema moderno y flexible de descentralización en el cual se deben tener en cuenta las particularidades de cada territorio.

## 1. INCIDENCIA DEL MODELO DE ESTADO COLOMBIANO

A lo largo de este capítulo se pretende estudiar el grado de afectación que tuvo la organización del Estado colombiano y la carencia o falta de implementación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT-, sobre el proceso de modernización del Aeropuerto El Dorado –AED-, entendiéndose dicho proceso como la forma en que se planeó, concertó, licitó, contrató, adjudicó y ejecutó el proyecto para modernizar el AED y por supuesto los actores que intervinieron en cada una de las fases.

La importancia de la organización del Estado radica en que es en razón de ella que se pueden tomar las decisiones relevantes sobre el territorio, lo que se reglamenta mediante una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que a su vez debe inscribirse en un modelo de Estado; en el caso de Colombia con tres características principales: república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.<sup>4</sup> De allí que el valor de dicha ley sea muy elevado, ya que por medio de ella es como se regula el territorio, por lo tanto se espera que se ocupe de “establecer las competencias, entidades, autoridades, recursos, funciones y servicios, respondiendo a la lógica de la descentralización y a la garantía de la autonomía de los entes territoriales”<sup>5</sup>, es decir la LOOT establece con claridad las competencias de cada autoridad y da el poder de decisión sobre el territorio.

Ahora bien, para proceder a revisar sí las decisiones sobre la modernización del Aeropuerto El Dorado se tomaron bajo esta lógica, hay que evidenciar qué tipo de ordenamiento territorial regía en Colombia en el periodo de estudio, teniendo en cuenta que sólo a final del periodo seleccionado en el estudio de caso (2000 - 2011), el 28 de Junio de 2011, fue sancionada la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial<sup>6</sup>, tras 19 proyectos de ley en esta materia fallidos; sin embargo el contenido de dicha

---

<sup>4</sup> Comparar República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 1. Consulta electrónica.

<sup>5</sup> Ver Miranda, Johana. “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial” *Observatorio legislativo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga*. Boletín No. 186. (Agosto de 2011). p.1.

<sup>6</sup> Congreso de Colombia. “Ley 1454 de 2011 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, 2011.

ley, no satisface plenamente los requerimientos de una ley orgánica en este tema, es decir: “establecer la organización político administrativa clara y precisa del Estado, y mediar como un instrumento para el desarrollo, en la medida que podía establecer el marco normativo de gestión, planificación y respuesta a las necesidades y demandas de derechos, por parte de todas las autoridades y niveles de gobierno”<sup>7</sup>.

Hecha la anterior precisión, el marco normativo a la luz del cual se tomaron las decisiones relevantes frente a la modernización del AED y qué, de cierta forma, condicionó el accionar de los diferentes niveles de gobierno o actores durante el proceso implica revisar, como primera medida la Constitución Política de 1991, luego la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de desarrollo territorial, la cual recoge y actualiza de acuerdo con la Constitución dos leyes sobre el ordenamiento del territorio (Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991) y, por último y no menos importante, el Decreto Ley 1421 de 1993, Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

Sin embargo y como se verá a continuación, los conflictos que se generaron en torno a la modernización del AED en su mayoría se fundamentan en la debilidad del proceso de descentralización que ha tenido Colombia, lo que favoreció la prevalencia de las autoridades de orden nacional durante dicho proceso.

## **1.1 TENSIONES GENERADAS POR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA**

Las reglas sobre la descentralización en Colombia son no claras y este proceso desde sus orígenes no ha tenido el respaldo legal del Estado, ni la voluntad política de los dirigentes para llevarlo a cabo plenamente y, aunque se ha dado cierto grado de autonomía a las autoridades locales, el diseño que se ha aplicado ha sido evaluado y replanteado constantemente, porque “la descentralización, como proceso, debe ser dinámica para corregir aquellas cosas que la pueden estar afectando, al mismo tiempo

---

<sup>7</sup> Ver Miranda. “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. p. 4.

debe entenderse que su desarrollo requiere un proceso de maduración para ser apropiada”<sup>8</sup>.

El referente principal para analizar las decisiones tomadas sobre el proyecto de modernización del AED a la luz del proceso descentralizador es la Constitución Política de 1991, que en su artículo 288 señala:

La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.<sup>9</sup>

Y es precisamente en el cumplimiento o no de dichos principios que se expresan las tensiones generadas por la descentralización, entre la autonomía que reclaman las entidades territoriales frente al poder central, Nación; ya que “en términos generales, este conjunto de principios operan como orientaciones generales de cómo deben ser las relaciones entre la nación y las entidades territoriales, y en este sentido, cómo se distribuyen sus funciones y competencias”<sup>10</sup>.

Teniendo en cuenta que son estos tres principios los que darán las pautas para evaluar las relaciones de poder entre las autoridades nacionales y territoriales en torno al proceso de modernización del Aeropuerto El Dorado, es necesario profundizar en su definición.

El principio de concurrencia supone que la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de gobierno, lo que significa que debe existir un criterio de distribución de competencias que permita que sean atribuidas a distintos órganos, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia, estén llamadas a participar. Así mismo, obliga a que las distintas instancias del Estado actúen donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Ver Barberena, Viviana. “Las preguntas sin respuesta de la descentralización: La encrucijada y los nuevos caminos”. En *25 años de la descentralización en Colombia*, 2010. p. 59.

<sup>9</sup> Ver República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 288. Consulta electrónica.

<sup>10</sup> Ver Miranda. “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. p. 3.

<sup>11</sup> Comparar Corte Constitucional. “Sentencia C-149 de 2010”. MP: Jorge Iván Palacio. Bogotá, 2010. Consulta electrónica.

El principio de coordinación señala que las diferentes instancias de gobierno (nacional, departamental y municipal) trabajen armónicamente cuando sus competencias sean concurrentes y así las distintas autoridades del Estado contribuyen al logro de los fines de la acción estatal por medio de la coordinación, que debe darse desde el momento de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas.<sup>12</sup>

Finalmente, el principio de subsidiariedad corresponde a un criterio tanto para la distribución como para el ejercicio de las competencias. Significa que la intervención y correspondiente atribución de competencias debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos, en ese sentido la acción estatal comienza en el plano local. Pero a su vez, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel pueden intervenir en los asuntos de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.<sup>13</sup>

Ahora bien, teniendo claridad sobre estos principios y conociendo qué entidades y/o autoridades representan a cada nivel de gobierno en el estudio de caso, a saber: el gestor del aeropuerto, Aeronáutica Civil de Colombia, una entidad adscrita al Ministerio de Transporte, que representa el poder central, y las autoridades locales y regionales -el distrito, los municipios vecinos y el departamento, entre otras, se procederá a evidenciar el marco legal que rigió la toma de decisiones durante el proceso y que caracteriza el grado de descentralización del Estado Colombiano.

**1.1.2. La Ley 388 de 1997 y el Plan de Ordenamiento Territorial.** Con la promulgación de la Ley 388 de 1997 se buscaba dar un mayor número de herramientas a las autoridades locales (departamento, municipio y distrito) para ejercer autonomía sobre el territorio y así fomentar su ordenamiento; de igual forma dicha ley pretendía complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial por medio de:

---

<sup>12</sup> Comparar Corte Constitucional. “Sentencia C-149 de 2010”. MP: Jorge Iván Palacio. Bogotá, 2010. Consulta electrónica.

<sup>13</sup> Comparar Corte Constitucional. “Sentencia C-149 de 2010”. MP: Jorge Iván Palacio. Bogotá, 2010. Consulta electrónica.

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.<sup>14</sup>

Para el cumplimiento de dichos objetivos se crea un instrumento básico denominado Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, que debe hacerse tomando en cuenta las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales, y se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.<sup>15</sup>

Aunque también quedan expresados ciertos determinantes que se deben tener en cuenta a la hora de formular los POT, que en su mayoría obedecen al cumplimiento de normas de mayor jerarquía impuestas por autoridades nacionales o de conformidad con lo señalado en la Constitución Política de 1991, por ejemplo: El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.<sup>16</sup>

Por otro lado, con la Ley 388 de 1997 se intentó delimitar las funciones de cada nivel de gobierno, tal como se expone en cada uno de los cuatro numerales del artículo 7º, donde se señalaron algunas de las competencias de la nación, el departamento, las áreas metropolitanas, el municipio y el distrito. Sin embargo, dicho artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en Sentencia C-795 del 2000.

**1.1.3. ¿Cómo se organiza el Distrito Capital?** En el artículo 322º de la Constitución Política de Colombia de 1991 se señala que la ciudad de Bogotá se organizará como Distrito Capital y que su régimen político, fiscal y administrativo

---

<sup>14</sup> Comparar Congreso de Colombia. “Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.”, 1997. artículo 6. Consulta electrónica.

<sup>15</sup> Comparar Congreso de Colombia. “Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.”, artículo 9. Consulta electrónica.

<sup>16</sup> Comparar Congreso de Colombia. “Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.”, artículo 10, numeral 3. Consulta electrónica.

será el que determinen la constitución y las normas y leyes especiales que para el mismo se dicten. En correspondencia a dicho planteamiento surge el Decreto Ley 1421 de 1993 en el cual se reglamentan los anteriores aspectos y además se deja estipulado que el Distrito Capital goza de autonomía para la gestión de sus intereses. Así mismo, explica la estructura administrativa de Bogotá y señala las funciones tanto del Alcalde Mayor como del Concejo Distrital.

Lo relevante para este estudio es que en una de las atribuciones del Concejo de Bogotá es adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales.<sup>17</sup> Este Plan es el aspecto que orienta la inversión en el ordenamiento territorial del Plan de Desarrollo del Distrito, que a su vez debe estar armonizado con el Plan de Desarrollo de la Nación.

En ese sentido, es otro de los condicionantes de la descentralización, ya que aunque se dé un cierto grado de autonomía, por lo general las autoridades locales deben seguir los lineamientos del gobierno central, y a su vez debe existir coherencia y relación en la formulación de políticas públicas de los subniveles de gobierno con las de la Nación, de forma que se condiciona la gestión y margen de acción de estos y se empodera al gobierno central.

## **1.2. PLANEACIÓN Y DISEÑO DE LA CONCESIÓN AEROPUERTO EL DORADO**

El objetivo de la concesión AED está definido por la Aeronáutica Civil de Colombia de la siguiente forma:

El Gobierno Nacional dando prioridad a la ejecución de proyectos que impulsen la mayoría de recursos privados y que produzcan un efecto positivo en la generación de empleo y paz, está adelantando un proceso para vincular capital privado para el mejoramiento de la

---

<sup>17</sup> Comparar Presidente de la República de Colombia. “Decreto ley 1421 de 1993 Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”, 1993. Artículo 12, numeral 5. Consulta electrónica.

capacidad y los niveles de servicio del aeropuerto El Dorado de Bogotá, en un horizonte de largo plazo.<sup>18</sup>

Allí se refleja que desde su concepción inicial el proceso de modernización fue liderado y conducido por el gobierno central, no sólo porque fue impulsado por la Aerocivil, entidad de orden nacional, sino porque desde su misma definición se reafirma esta instancia central de poder como rectora del proyecto.

La entrega del proyecto para modernización el Aeropuerto El Dorado, Plan Maestro AED, se planea en tres fases iniciales, que por la importancia y los diferentes intereses frente al macro proyecto no se cumplieron a cabalidad:

### Cuadro 1. Fases para la Concesión AED



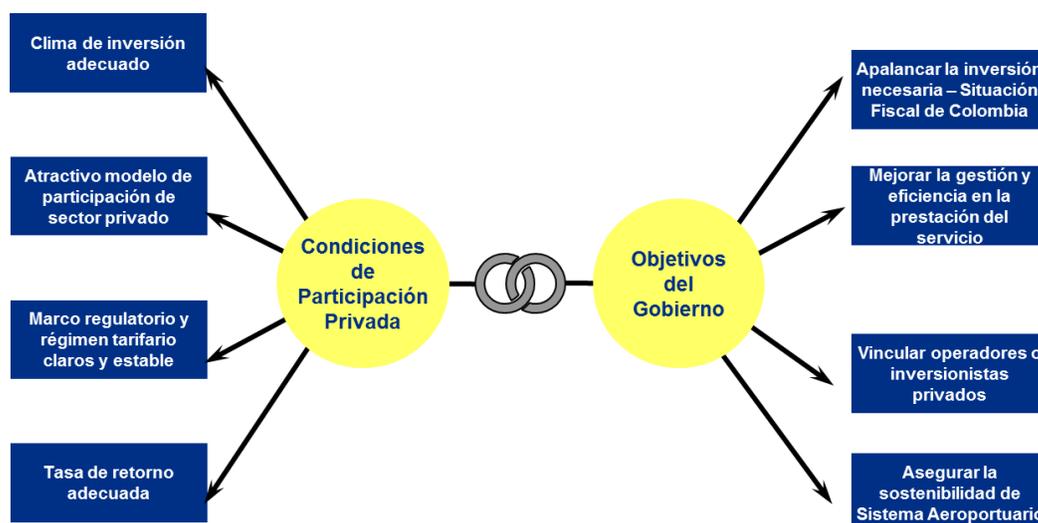
Fuente: Aeronáutica Civil de Colombia. Concesiones Aeroportuarias. El Dorado. (Generalidades). Consulta electrónica.

Como bien lo resume el cuadro anterior, durante la primera fase se esperaba tener a la firma asesora para la estructuración del proyecto y al finalizar en 2006 la adjudicación del mismo, pero lo que realmente ocurrió fue un reajuste del Plan Maestro Aeropuerto El Dorado, que previamente había sido presentado por la Aerocivil en 2001, y la adjudicación a OPAIN S.A en 2006.

Lo esperado por la Aerocivil para la concesión en cuanto a la participación y objetivos del gobierno se condensa en el siguiente gráfico:

<sup>18</sup> Ver Aeronáutica Civil de Colombia. Concesiones Aeroportuarias. El Dorado. Generalidades. Consulta electrónica.

**Gráfico 1: Objetivos de Aerocivil con la Concesión AED**



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Concesión Aeropuerto El Dorado, “Presentación Dr. Fernando Sanclemente”. (Octubre 9 de 2006). p.6.

De ahí que se refleje el trasfondo de la presente investigación, ya que dada la importancia de la modernización del Aeropuerto El Dorado, tuvo que ser un proceso de formulación con mas participación de los diversos actores afectados, pero lo que refleja grafico una relación únicamente entre el Gobierno Nacional (Aerocivil) y quien ganase la licitación y fuese el operador del Aeropuerto, es decir, OPAIN.

Dadas las anteriores condiciones, y al ver que el proceso licitatorio se estaba dando sólo a nivel central, las diversas entidades territoriales y sus entes de gobierno empezaron a tomar conciencia de la importancia del macro proyecto y las oportunidades que a partir de su modernización se generarían, así como de la necesidad y obligación de participar activamente dentro del mismo. Principalmente ocurre en el distrito, pero con el paso del tiempo las diferentes autoridades territoriales y actores relevantes para el proyecto se van visibilizando.

**1.2.1. Intervención de los actores con base en el marco normativo.** Como primera medida hay que señalar que los actores relevantes para la investigación son: de un lado, el Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Transporte y la Aerocivil, que como ya se ha dicho representan el poder central. Por otro lado están

las entidades territoriales que según el grado de afectación empezaron a visibilizar su posición e intereses en torno a la modernización de AED, dentro de las cuales están el gobierno distrital, principalmente por medio del Departamento Administrativo de Planeación Distrital<sup>19</sup>, la Gobernación de Cundinamarca, las alcaldías menores de las localidades de Engativá y Fontibón y sus respectivas comunidades.<sup>20</sup>

Además están otros actores que no tienen poder administrativo, pero que debieron tomarse en cuenta a la hora de realizar la modernización del aeropuerto, y que para el presente estudio de caso no serán el eje central, ya que se estudian las relaciones de poder entre los diferentes niveles de gobierno; pero si se debe destacar que son importantes al momento de ejecutar un proyecto de las dimensiones de la modernización del AED. Dentro de este grupo están principalmente el sector privado, teniendo en este las Aerolíneas que operan en el Aeropuerto, la industria, desde los grandes exportadores como es el caso de los floricultores, ASOCOLFLORES, hasta quienes tienen establecimientos comerciales al interior del aeropuerto, los transportadores de carga, como es el caso de la Federación Colombiana de Transportadores de Carga – COLFECAR- y la Cámara de Comercio de Bogotá.

A pesar de que se generaron diferentes documentos en los cuales los actores expresaban sus intereses y enfoques sobre el aeropuerto, hay que señalar que en su mayoría se dieron después de que el Gobierno Nacional estableció el Plan Maestro Aeropuerto El Dorado como el instrumento que regiría la modernización del equipamiento, lo que evidencia que los principios señalados en la ley en cuanto a la concurrencia, subsidiariedad y coordinación no se ejecutaron en la formulación y los estudios previos que produjeron el Plan Maestro Aeropuerto El Dorado, de allí que se empiecen a generar todo tipo de tensiones entre las autoridades de los niveles territoriales.

---

<sup>19</sup> Hoy llamada Secretaría de Distrital de Planeación

<sup>20</sup> Ver anexo 1: Tabla comparativa de instrumentos de planeación por entidades territoriales.

## **2. CONFLICTOS FRENTE AL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL AEROPUERTO EL DORADO**

Tal y como se evidenció en el capítulo anterior, uno de los principales conflictos analizados en el presente estudio de caso es la falta de claridad sobre la descentralización en Colombia y sobre las competencias que le corresponden a cada autoridad territorial. También interesa analizar otro de los factores principales que generaron tensiones durante el proceso de modernización del Aeropuerto El Dorado, que fue la diferencia en los enfoques que presentaban los actores delimitados<sup>21</sup>, en cuanto a lo que esperaban de dicha modernización y cómo la concebían desde sus propios intereses, lo cual será analizado a continuación.

Para revisar dichos enfoques hay que remitirse a lo que implica la modernización de un aeropuerto hoy en día y, en ese sentido, este capítulo pretende mostrar un referente básico sobre la manera cómo se debe planear en la actualidad un aeropuerto, en comparación con lo que se ha hecho durante la ejecución del Plan Maestro Aeropuerto El Dorado.

### **2.1. CONCEPTO CIUDAD-AEROPUERTO.**

En la actualidad el medio de transporte de mayor crecimiento es el tráfico aéreo, por lo tanto los aeropuertos han dejado su condición de máquinas reguladoras del tráfico situadas en la periferia para convertirse en infraestructuras de transporte decisivas para la transformación del entorno metropolitano área metropolitana, lo que implica que por medio de estos equipamientos y con inversiones y operaciones estratégicas adecuadas, se convierte al aeropuerto en un polo de desarrollo económico, caracterizados por ser centros de actividad cuyo alcance transforma la ciudad, la región y hasta el país.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ver anexo 1

<sup>22</sup> Ver Güller y Güller. *Del aeropuerto a la ciudad aeropuerto*. p. 11.

Para desarrollar lo anterior, es necesario entender que el aeropuerto no está aislado del territorio, y por ende la configuración de una ciudad-aeropuerto se da en la adecuada relación del puerto con su entorno, así:

Para definirla territorialmente, podría decirse que la ciudad – aeropuerto es un conjunto más o menos denso de actividades relacionadas con el aeropuerto y su funcionamiento, así como otras actividades comerciales y empresariales situadas en la plataforma aeroportuaria y su entorno. Sin embargo, este conjunto recibe el nombre de ciudad aeropuerto sólo si muestra las características cualitativas de una ciudad (densidad, accesibilidad, entorno, servicios).<sup>23</sup>

Con base en esta definición, es una realidad que la posibilidad conformar una ciudad-aeropuerto a partir del Aeropuerto El Dorado está estrechamente relacionada con la operación de modernización del mismo. Ahora bien, a pesar de que “Los aeropuertos acostumbran a entenderse como entidades gobernadas por sus propias reglas, su propia dinámica y su propia legitimidad, como entidades que están fuera del control de las autoridades locales y regionales”<sup>24</sup>, hoy en día y para la consolidación de una ciudad-aeropuerto, es necesario que coincidan tanto las autoridades locales, regionales y estatales, como las entidades públicas y privadas, y que involucren a la comunidad. Para generar una planificación en conjunto y que quién gestione el aeropuerto tenga plena conciencia de que no opera dicho equipamiento aisladamente sino que impacta absolutamente todo su entorno.

**2.1.1. Del Aeropuerto a la Ciudad-Aeropuerto.** Para lograr una efectiva transformación de un equipamiento de la magnitud de un aeropuerto, que funciona aisladamente, a convertirlo en una ciudad-aeropuerto, hay que tener en cuenta ciertos aspectos en la planificación y el entorno, que son identificados por Güller & Güller.<sup>25</sup>

Dentro de los componentes de investigación que describen y analizan en el libro y tras observar otras experiencias internacionales, principalmente en la planeación y funcionamiento de aeropuertos europeos, establecer como criterios

---

<sup>23</sup> Güller y Güller. *Del aeropuerto a la ciudad aeropuerto*. p.70.

<sup>24</sup> Güller y Güller. *Del aeropuerto a la ciudad aeropuerto*. pp. 111 y 112

<sup>25</sup> Se autodefinen como una joven empresa de arquitectos y urbanistas, con sedes en Rotterdam y Zurich, que propone un nuevo acercamiento a la investigación, planificación y los proyectos urbanos desde la exploración del impacto que ejercen las infraestructuras de gran escala –puertos, aeropuertos o nodos de transporte público- en las ciudades contemporáneas, cuyos planteamiento se recogen el libro *Del aeropuerto a la Ciudad- Aeropuerto*, publicado en 2002.

rectores para el éxito de la transformación aeroportuaria: que la transformación parta de una estrategia empresarial de la entidad gestora del aeropuerto, con el objetivo de obtener beneficios empresariales; que su transformación esté relacionada y articulada con el desarrollo regional, en la cual se tenga en cuenta de forma amplia el entorno aeroportuario; que permita la conformación de nodos regionales y mundiales y que su ampliación esté posicionada estratégicamente, dentro de los sistemas de transporte de la ciudad y la región. Para atender estos criterios es fundamental que exista una relación armónica y complementaria entre el gestor del aeropuerto y las autoridades locales y regionales, y que exista la voluntad política de encaminar los esfuerzos hacia un mismo objetivo que represente el mayor beneficio para todos y cada uno de los actores.

**2.1.2 Experiencias internacionales exitosas.** En términos de aplicación del concepto de ciudad-aeropuerto se tienen como referentes principales aquellos aeropuertos que han logrado posicionarse en el mundo y que tienen un entorno adecuado y articulado con el equipamiento. En su mayoría dichos aeropuertos se ubican en Europa, ya que es una constante que los diferentes países del continente apliquen políticas específicas para la planeación del ordenamiento territorial a escala local y regional.<sup>26</sup> De ahí que logren llevar a su máximo potencial el equipamiento y generar verdaderos polos de desarrollo económico, que se traducen en aumento de ingresos para cada uno de los niveles de gobierno y el sector privado.

El éxito mencionado radica en que realmente están claros los parámetros de descentralización, las políticas de ordenamiento y planeación del territorio son dinámicas y permiten la relación y a su vez autonomía de los subniveles de gobierno, acorde con el modelo de Estado Federal bajo el cual se organizan algunos de estos países, como es el caso de Alemania. En el caso de España, el modelo de descentralización es fuerte y realmente se aplica, en el marco de una monarquía parlamentaria organizada en forma de comunidades autónomas. En un contexto que empodera a las autoridades locales y territoriales y les da un mayor margen de

---

<sup>26</sup> Ver Molina, Ángela. “El aeropuerto El Dorado como elemento de planeamiento multiescalar y articulador urbano regional: Instrumentos y actores de planeación”, 2011. p 74. Documento electrónico.

maniobra, también existe un dialogo concertado entre los diferentes actores relacionados con los aeropuertos y la voluntad política de dirigir los esfuerzos hacia un mismo objetivo.

**a. Aeropuerto de Schiphol.** Es el aeropuerto de Ámsterdam, está ubicado en el municipio de Haarlemmermeer a 15 Km de la ciudad, se considera uno de los mejores aeropuertos de Europa por su funcionamiento y elevados volúmenes de carga y pasajeros, además está totalmente articulado con su entorno y su crecimiento ha sido planeado de acuerdo al poder competitivo de su ubicación, reservando territorio para constantes modernizaciones. Se concibe como una ciudad en sí mismo, como una centralidad, por lo cual está perfectamente conectado con las otras redes de transporte las 24 horas del día. Un ejemplo de ello es que posee una estación subterránea de tren que conecta con el centro de Ámsterdam y con algunas ciudades principales de Países Bajos, Bélgica y Alemania.<sup>27</sup>

No sólo tiene un gran desempeño en los servicios del lado aire del aeropuerto, por el contrario, el lado tierra también se caracteriza por su eficiencia y por ofrecer diversos servicios a sus visitantes, es referente básico en cuanto a logística para carga y cadena de exportación, ya que ha dispuesto en su entorno las instalaciones adecuadas para el mantenimiento de todo tipo de mercancías, en especial de flores, lo cual ha logrado posicionarlo mundialmente en cuanto a volumen de exportaciones y crecimiento económico.<sup>28</sup>

En cuanto a la planeación del entorno del Aeropuerto de Schiphol, se evidencia que ha sido un trabajo conjunto entre los diferentes actores, es decir, gestor aeroportuario y autoridades locales y regionales, lo cual se refleja en que éste se constituye como un nodo de intercambio regional y se le atribuye la denominación de Puerta de Europa, por su capacidad de hacer negocios, innovación y desarrollo.<sup>29</sup>

Es el referente principal cuando se trata de hablar de ciudades-aeropuerto, ya que ejemplifica perfectamente las condiciones que deben existir para que funcione como tal, incluso cuando se habla del aeropuerto como medio para exportar una

---

<sup>27</sup> Comparar Aeropuerto de Schiphol. Transporte hacia y desde Schiphol: (tren). Consulta electrónica.

<sup>28</sup> Comparar Guía de comercio Holanda. Información comercial: (Economía). Consulta electrónica.

<sup>29</sup> Comparar Guía de comercio Holanda. Información comercial: (Economía). Consulta electrónica.

marca, es decir, generar una nueva imagen del aeropuerto que ya no depende única y exclusivamente de sus servicios, arquitectura y pistas de vuelo, sino de asumir una orientación más comercial que aumente su nivel de ingresos para ampliar y mantener la infraestructura del aeropuerto, por lo tanto se valen de promover en sus instalaciones actividades de reunión, negocio o de ir de compras, convirtiéndose en un producto aeroportuario mucho más complejo.<sup>30</sup>

Adicional a lo anterior, el Aeropuerto de Schiphol se conecta internacionalmente a través del adecuado uso de las tecnologías de la información y la comunicación, ya que su página web muestra a sus visitantes todos los servicios con que cuenta el aeropuerto tanto en el lado aire como el lado tierra, y tiene disponibilidad para visualizar los contenidos de la página en nueve idiomas, lo cual es una muestra más de la impecable planeación del aeropuerto y su constante actualización en todos los ámbitos.

En la siguiente imagen 1 se puede apreciar una panorámica del Aeropuerto de Schiphol, las diferentes vías de acceso que permiten una adecuada conexión con el municipio, la ciudad de Ámsterdam y la región en general.

### **Imagen 1. Fotografía Aeropuerto de Schiphol**



Fuente: Megaconstrucciones. Aeropuerto de Schiphol. Consulta electrónica.

<sup>30</sup> Güller y Güller. *Del aeropuerto a la ciudad aeropuerto*, 2002. p. 49.

**b. Aeropuerto de Frankfurt.** Es el tercer aeropuerto más transitado de Europa, detrás del aeropuerto de Londres y el de París, Aeropuerto Charles de Gaulle, su importancia a nivel de competitividad hace que la ciudad de Frankfurt sea la más importante de Alemania en términos económicos y de transportes. Su impacto en el desarrollo regional del área metropolitana se extiende sobre los Estados de Hesse, Bavaria y Rineland-Palatinado, está en la frontera del territorio de la ciudad de Frankfurt, y es el gobierno local de dicha ciudad el principal actor a cargo de la planeación y la expansión del aeropuerto.<sup>31</sup>

El aeropuerto tiene total conexión con otras redes de transporte, cuenta con su propia estación de trenes de largo recorrido y su propia estación de trenes regionales. “Los vuelos para distancias de hasta 500 km están siendo reemplazados por rutas del tren de alta velocidad que realiza conexiones directas entre aeropuertos, por lo que la integración con el tren de alta velocidad es decisiva para la competitividad del aeropuerto y la región”<sup>32</sup>.

Las autoridades aeroportuarias de Frankfurt (Fraport) junto con las autoridades locales y el sector privado, promueven y gestionan un importante proyecto situado en el área del aeropuerto. Se trata del complejo Airrail Center, el cual supone un nuevo concepto en lo relativo a las llamadas ciudades- aeroportuarias, es un centro empresarial con 170.000 m<sup>2</sup> de construcción con nueve plantas que incluye 2 hoteles, un centro médico, oficinas, grandes áreas comerciales y 1000 estacionamientos, cuya clave de éxito está en la conectividad mediante transporte rodado, ferroviario y aéreo.<sup>33</sup>

El aeropuerto de Frankfurt se encuentra dentro de los límites de la ciudad y de su bosque sagrado lo cual ha obligado a la entidad gestora, Fraport, a desarrollar opciones innovadoras de desarrollo que demandan la cooperación entre esta y las autoridades locales. Así, el aeropuerto de Frankfurt se caracteriza por ser una discreta

---

<sup>31</sup> Comparar Molina. “El aeropuerto El Dorado como elemento de planeamiento multiescalar y articulador urbano regional: Instrumentos y actores de planeación”, p. 107. Documento electrónico.

<sup>32</sup> Ver Molina. “El aeropuerto El Dorado como elemento de planeamiento multiescalar y articulador urbano regional: Instrumentos y actores de planeación”, p. 108. Documento electrónico.

<sup>33</sup> Ver Güller y Güller. *Del aeropuerto a la ciudad aeropuerto*. p. 100

ciudad-aeropuerto, localizada en la raíz de la generación del nodo de intercambio regional y que influye enormemente su área metropolitana. Su motor para el desarrollo económico está ligado al centro empresarial Airrail y a la distribución de las instalaciones de su plataforma aeroportuaria, además se le define como un aeropuerto híbrido por integrar de una manera diferente y modular las actividades de la ciudad-aeropuerto con la estación de tren de una manera compacta.<sup>34</sup>

## **Imagen 2. Fotografía aeropuerto de Frankfurt y Airrail Center**



Fuente: Güller y Güller. *Del aeropuerto a la ciudad aeropuerto*. p.101

## **2.2. AEROPUERTO INTERNACIONAL EL DORADO.**

La idea de construir el Aeropuerto El Dorado surge en 1955 bajo en la presidencia del General Gustavo Rojas Pinilla, buscando remplazar el aeropuerto de Techo, y en 1959 entra en operación con el objetivo de ser el terminal aéreo más importante del país, era un aeropuerto acorde con el tamaño de la ciudad de esa época y que en su momento se situaba lejos del perímetro urbano de la ciudad; sin embargo con el pasar del tiempo la masiva densificación y crecimiento urbano de la ciudad, hicieron que quedara atrapado entre las localidades de Engativá y Fontibón.

<sup>34</sup> Comparar Molina. “El aeropuerto El Dorado como elemento de planeamiento multiescalar y articulador urbano regional: Instrumentos y actores de planeación”, p. 113. Documento electrónico.

En la actualidad el Aeropuerto El Dorado se ubica al occidente de la ciudad y a 15 km del centro, es el aeropuerto con mayor flujo de pasajeros y de carga a nivel nacional y ha logrado posicionarse entre los principales de Latinoamérica desde 2006, ya que ha mantenido un crecimiento constante en cuanto al tráfico aéreo: el Aeropuerto El Dorado cerró con 18'762.502 pasajeros movilizados<sup>35</sup> durante el 2010, según cifras del Consejo Internacional de Aeropuertos.<sup>36</sup>

### **Imagen 3: Fotografía Aeropuerto el Dorado**



Fuente: Panorámica Aeropuerto Internacional El Dorado, google maps. 2006

Del mismo modo hay que reconocer que la ciudad y el aeropuerto se encuentran ubicados geoestratégicamente, muy cerca a la mitad del continente, lo que equipara los tiempos de vuelo hacia el norte o hacia el sur del mismo, facilitando la

---

<sup>35</sup> Para entender las dimensiones de crecimiento del tráfico aéreo hace falta tener presente que las aerolíneas adscritas a AviancaTaca Holding registraron la movilización de 23'092.533 viajeros, para un incremento del 12,9% en el número de pasajeros transportados en 2012, respecto al año anterior.

<sup>36</sup> Airports Council International-ACI. Centro de datos: Tráfico mundial de aeropuertos reporte 2010. Consulta electrónica.

rápida conexión con las capitales y ciudades principales de América, y también con ciudades importantes en Europa.

**Imagen 4: Localización estratégica de Bogotá, en el mercado global**



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. “Aeropuerto Eldorado. Una oportunidad para el desarrollo regional. Propuestas para la integración del Aeropuerto Eldorado con el entorno urbano y regional”, 2008. p. 23

Dicha posición estratégica permite potencializar aún más el aeropuerto El Dorado, si se tiene en cuenta que los tiempos de vuelo hacia América del norte y Europa no son extremadamente largos y en su mayoría no requieren escalas de viaje, lo que es un factor de potenciación económica, ya que es en esos lugares donde se encuentran los principales socios comerciales del país, Estados Unidos con un 38% y la Unión Europea con un 15% de recepción de los productos exportados.<sup>37</sup>

A finales de la década de los 90, al advertir el elevado crecimiento del aeropuerto en cuanto a su volumen de operaciones aéreas y ver la importancia internacional que ha cobrado el tráfico aéreo a nivel mundial, el AED se fue quedando limitado para satisfacer a los usuarios y prestar sus servicios y competir en el escenario internacional, por lo que su gestor aeroportuario, Aeronáutica Civil de Colombia, contrató con una empresa francesa para que realizará los estudios de modernización pertinentes, que produjo la formulación del Plan Maestro Aeropuerto El Dorado, documento entregado en el año 2001, y frente al cual empezaron de

<sup>37</sup> Comparar Central Intelligence Agenci – CIA. The world Factbook.Colombia (economy). Consulta electrónica.

inmediato a levantarse voces que alertaban sobre la inconveniencia e improcedencia de dicho plan y sobre los serios problemas de proyección, diseños y financiación que el mismo mostraba.<sup>38</sup>

Tras iniciarse el proceso de modernización del AED surgen diferentes propuestas por parte de las autoridades locales y otros actores relevantes en relación con el aeropuerto, que buscan articular la modernización de la infraestructura aeroportuaria (eje básico del Plan Maestro) con la ciudad y la región, siguiendo los planteamientos del concepto de ciudad-aeropuerto. De allí que surjan diferentes conflictos y tensiones entre las autoridades locales, regionales y nacionales en torno a este macro proyecto.

### **2.3. ENFOQUE DE LAS PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

Como se ha expresado anteriormente, los diferentes niveles de gobierno expresaron sus ambiciones e intereses frente a la modernización del AED, por lo tanto es fundamental realizar un análisis general de los principales instrumentos de planeación presentados por los actores, con el objetivo de extraer sus puntos más relevantes y así poder descifrar el enfoque de sus propuestas<sup>39</sup>. Cada uno de ellos tiene debilidades y fortalezas en cuanto a los aspectos que trata, lo cual se refleja en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Matriz debilidades y fortalezas instrumentos AED**

<b>PROYECTO/ INSTRUMENTO</b>	<b>DEBILIDADES</b>	<b>FORTALEZAS</b>	<b>ACTOR</b>
Plan Maestro del Aeropuerto Eldorado y Concesión para la modernización y operación del Aeropuerto El	Instrumento independiente que no se articula con los demás instrumentos La concesión es limitante debido a su	Moderniza las instalaciones del aeropuerto para mejorar los servicios del lado aire.	Aeronáutica civil y OPAIN

<sup>38</sup> Vallejo, Ana. Logística de exportación en el entorno del Aeropuerto El Dorado. 2012. p. 4. Documento electrónico.

<sup>39</sup> Ver Anexo 2

Dorado	alcance y objetivo específico. No tiene en cuenta el área de influencia del AED, lo concibe como una isla.		
Macro proyecto Urbano Regional del Área de Influencia del Aeropuerto el Dorado –MURA-	Limitado margen de acción, en cuanto a la modernización del puerto y su entorno, por la ejecución del Plan maestro.	Intento de articulación con la región por medio de una política territorial para el área de influencia directa del AED. Afianza la posibilidad de conformar una región –capital con ocasión de la modernización del puerto.	Gobernación de Cundinamarca
Operación estratégica Fontibón – Aeropuerto - Engativá	Ámbito de acción limitado, débil articulación con la región, la integración es limitada y su planeación focalizada.	Establece la necesidad de recuperar, ordenar el entorno y generar actividades que anclen el Aeropuerto al territorio	Planeación Distrital

Fuente: Adaptación propia del autor con base en la Matriz de análisis de proyectos e instrumentos con relación al Aeropuerto El dorado en el contexto regional y su articulación. Comparar Molina. “El aeropuerto El Dorado como elemento de planeamiento multiescalar y articulador urbano regional: Instrumentos y actores de planeación”, p 50. Documento electrónico.

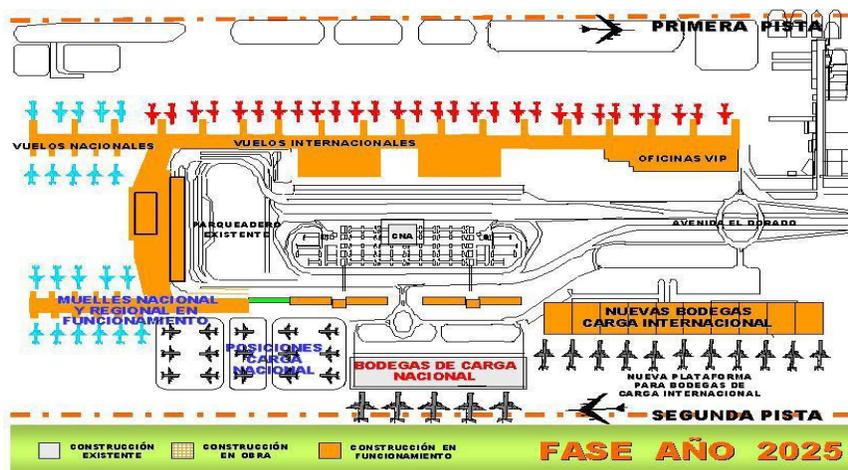
A pesar que existen otras propuestas relevantes sobre la modernización del AED, la matriz se limita a las formuladas por las entidades territoriales y el gobierno central, ya que son el objeto de estudio principal de la investigación, como se puede observar la propuesta menos ambiciosa, que solamente se dedicaba a la infraestructura fue la que se impuso ante las otras, sin embargo y con el paso del tiempo dicha propuesta, es decir el Plan Maestro ha tenido que actualizarse con el fin de lograr articularse con el área de influencia, lo que representa mayores costos y aumento de tiempo de concesión.

**2.3.1. Plan Maestro Aeropuerto El Dorado, enfoque de la Nación.** Es el documento básico sobre el cual se ha realizado y está realizando la intervención de modernización en el AED, los estudios preliminares se dieron desde 1999 y en el año 2000 se realizó la formulación del Plan Maestro del Aeropuerto, que fue presentado por la Aerocivil y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, y fue realizado por el Consorcio Plan Maestro Eldorado, conformado por las firmas Aéroports de Paris (ADP), The Louis Berger Group, Inc., Ingetec S.A., C.E.I. Ltda., y Euroestudios, S.A.<sup>40</sup>

Es un plan que se preocupa única y exclusivamente por la infraestructura del Aeropuerto como tal, por aumentar los servicios del lado aire, ignorando el entorno del aeropuerto y los planes de ordenamiento territorial tanto del distrito como de los municipios vecinos. Simplemente se considera al AED como un equipamiento aislado, al que hay que modernizar aumentar su capacidad de tráfico tanto de carga como de pasajeros, sin embargo sus proyecciones no se corresponden con la realidad ya que el volumen de pasajeros que proyectaba para 2020 era de aproximadamente 10, 7 millones de pasajeros, cifra que a la fecha ha sido sobrepasada con creces.

En el siguiente plano se observa la forma en que se concibe la modernización del aeropuerto y que finalmente es la que por decisión del gobierno nacional se entrega para su ejecución a OPAIN S.A.

**Imagen 5. Plan Maestro Aeropuerto El Dorado – Aerocivil**



Fuente: Aeronáutica Civil de Colombia. Plan Maestro Aeropuerto El Dorado. Consulta electrónica.

<sup>40</sup> Ver Molina. “El aeropuerto El Dorado como elemento de planeamiento multiescalar y articulador urbano regional: Instrumentos y actores de planeación”, p .27. Documento electrónico.

**2.3.2. MURA y Operación Estratégica Fontibón-Aeropuerto el Dorado-Engativá, Enfoques de las autoridades locales.** Estos dos documentos de planeación sobre la modernización del AED surgen como respuesta al Plan Maestro y en un intento por articular la modernización del puerto con su entorno, en primera medida para mitigar el impacto de la cercanía al aeropuerto y en segunda instancia para lograr un transformación del territorio con el fin de potencializar el AED para convertirlo en una centralidad para la ciudad y la región.

**a. Macro proyecto Urbano Regional del Área de Influencia del Aeropuerto el Dorado –MURA-** Para empezar hay que señalar que su formulación se da bajo un proceso más participativo que el de la formulación del Plan Maestro, ya que no es sólo un actor el que propone determinadas cuestiones en torno al AED, por el contrario, el MURA, aunque surge tras disposición del CONPES 3490<sup>41</sup>, su formulación estuvo a cargo de la Gobernación de Cundinamarca y la Secretaria Distrital de Planeación, aparece en 2008 como un instrumento estratégico de política territorial para el área de influencia directa del AED, cuyo objetivo es promover una estructura territorial que permita el desarrollo de la región capital a partir de las dinámicas que surgen del proceso de modernización del Aeropuerto El Dorado, para lo cual se estructura en tres elementos básicos: el modelo funcional territorial, la centralidad Aerópolis y una propuesta de movilidad.<sup>42</sup>

El modelo funcional de ocupación territorial pretende formular acciones urbano regionales para lograr un desarrollo del territorio en el área de influencia del AED a partir de la implementación de una estrategia territorial que articule los usos, ocupación y manejo del suelo, infraestructura y logística en el territorio de la zona de influencia del AED.<sup>43</sup> Por otra parte, esta concepción frente a la modernización del AED, plantea la centralidad Aerópolis como fundamento del “desarrollo de un

---

<sup>41</sup> Documento emitido por el Departamento de Planeación Nacional; Octubre de 2007.

<sup>42</sup> Comparar Gobernación de Cundinamarca, TAU Consultora Ambiental–Ambiental Consultores. “Formulación del Macroproyecto Urbano Regional del Área de Influencia del Aeropuerto El Dorado -MURA-”, 2008. p. 18. Documento electrónico.

<sup>43</sup> Comparar Gobernación de Cundinamarca, TAU Consultora Ambiental–Ambiental Consultores. “Formulación del Macroproyecto Urbano Regional del Área de Influencia del Aeropuerto El Dorado -MURA-”, p. 18. Documento electrónico.

modelo concentrado en la subregión de estudio, cuyos efectos sobre el AED disminuyen la sostenibilidad futura del Aeropuerto, por la tendencia a aumentar la presión urbana sobre su entorno”<sup>44</sup>.

La centralidad de Aeropolis está compuesta por los municipios Funza, Mosquera, Madrid, parte de los Municipios de Cota y Tenjo, las localidades de Fontibón y Engativá en el distrito, se concibe como una unidad territorial de sostenibilidad, en donde se constituya un espacio urbano de alto nivel y calidad, para lo cual tiene tres aspectos o roles a cumplir: proteger al AED de la presión y favorecer al mejoramiento de la estructura ecológica, posibilitar la apertura de la región, se vertebrará territorio desde el AED, mejorar la movilidad regional y constituirse como un anillo de acceso al AED.<sup>45</sup>

Por último, dentro de los elementos básicos del MURA está la propuesta de movilidad, cuyo objetivo es “plantear un esquema para mejorar la movilidad subregional, que sea capaz de optimizar la conectividad horizontal, así como de acceso al AED. La propuesta se compone de dos contextos, uno regional y el otro de accesibilidad al AED”<sup>46</sup>.

De acuerdo con tales evidencias, el MURA tiene una visión y enfoque de integración de la región, el distrito y el AED, es el documento que tiene mayores proyecciones y ambiciones respecto a la modernización del AED y el que incorpora con mayor claridad el concepto de ciudad- aeropuerto. Sin embargo, su margen de acción se limita ya que no se articula de manera efectiva con el Plan Maestro y con el gestor aeroportuario, y se da más como una herramienta de planeación institucional para el ordenamiento territorial del área de influencia del AED.

---

<sup>44</sup> Ver Gobernación de Cundinamarca, TAU Consultora Ambiental–Ambiental Consultores. “Formulación del Macroproyecto Urbano Regional del Área de Influencia del Aeropuerto El Dorado - MURA-”, p. 33. Documento electrónico.

<sup>45</sup> Comparar Gobernación de Cundinamarca, TAU Consultora Ambiental–Ambiental Consultores. “Formulación del Macroproyecto Urbano Regional del Área de Influencia del Aeropuerto El Dorado - MURA-”, p. 34. Documento electrónico.

<sup>46</sup> Ver Gobernación de Cundinamarca, TAU Consultora Ambiental–Ambiental Consultores. “Formulación del Macroproyecto Urbano Regional del Área de Influencia del Aeropuerto El Dorado - MURA-”, p. 45. Documento electrónico.

Para su ejecución el MURA requiere acciones participativas y de concertación entre las autoridades territoriales que necesariamente afectan el ordenamiento territorial, la destinación de recursos y determinación de usos del suelo, por lo cual se pone a prueba la voluntad política de dichas autoridades, ya que por ley los anteriores determinantes son de la competencia de los municipios y del Distrito Capital en sus territorios; así mismo se necesita que el Departamento y la Nación apoyen e impulsen el MURA, en la medida que sus acciones sean armónicas con los planes y políticas concernientes al mismo.<sup>47</sup>

Ahora bien, sí las autoridades locales y el gestor aeroportuario, con el apoyo del gobierno central, están dispuestos a seguir los lineamientos de MURA, sería, a pesar del tiempo perdido por la corta visión en cuanto a la planeación del AED característica del Plan Maestro, una posibilidad de mejorar notablemente el rendimiento en sí del AED y los beneficios económicos y sociales para su área de influencia, al mismo tiempo que se cumplirían los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, lo que refleja que el proceso de descentralización a pesar de sus tropiezos se puede fortalecer, con la voluntad política de los diferentes niveles de gobierno.

**b. Operación Estratégica Fontibón-Aeropuerto El Dorado- Engativá (OEFAE).** Es el instrumento de planeación realizado por la Secretaria Distrital de Planeación, oficializado mediante Documento Técnico de Soporte Operación Estratégica Fontibón – Aeropuerto Engativá, que se inició con la formulación de esta operación estratégica entre 2005- 2007 y se ha ido actualizando hasta la fecha, de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial. El enfoque de la OEFAE permite entender la postura del distrito frente a la modernización del aeropuerto, en la medida que pretende:

...convertir al área de influencia del Aeropuerto Internacional El Dorado en una gran Plataforma de Comercio Internacional que combine la producción liviana de alto valor agregado, con servicios logísticos y empresariales de talla internacional, que posicionen a la

---

<sup>47</sup> Molina. “El aeropuerto El Dorado como elemento de planeamiento multiescalar y articulador urbano regional: Instrumentos y actores de planeación”, p. 41. Documento electrónico.

Región Capital en el mercado mundial, aprovechando las dinámicas generadas por el proceso de modernización del Aeropuerto.<sup>48</sup>

En dicha visión se encuentra una noción más compleja y completa de lo que significa la modernización del AED, ya que se ven elementos alusivos al concepto de ciudad-aeropuerto. Para lograr dicha visión plantean tres líneas u objetivos específicos: equidad -construir socialmente el territorio-, productividad -potenciar nuevas actividades productivas- y sostenibilidad -articulación con la estructura ecológica regional-.

La OEFAE, es mucho más incluyente con las comunidades vecinas del aeropuerto, ya que son las más afectadas por el proceso de modernización; sin embargo la comunidad, al ver el grado de afectación se ha organizado en torno al tema y han creado grupos comunitarios en los que hacen el seguimiento a la modernización de AED, realizan gestiones ante autoridades locales y nacionales y también formulan propuestas de mejoras e inclusión a los diferentes instrumentos de planeación sobre el AED, presentados anteriormente, y buscan participar en las decisiones que puedan afectarlos, tan es el caso de Comunidades Unidas<sup>49</sup>.

## **2.4. CONFRONTACIÓN DE LOS NIVELES DE GOBIERNO**

Una vez descritas las propuestas sobre la modernización del AED que reflejan la postura de cada nivel de gobierno, es pertinente retomar el tema de la descentralización, considerando que en este proceso de planeación, según indican las evidencias, poco y nada hubo en cuanto a aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación. Aunque es una constante que los gestores del aeropuerto quieran realizar sus tareas de planificación de forma autónoma, hay que recordar que, como se advierte en Güller & Güller:

No resulta sorprendente, por tanto, que el aeropuerto trate de trasladar sus competencias en materia de planificación del lado aire a todas sus nuevas actividades

---

<sup>48</sup> Ver Secretaría Distrital de Planeación. “Documento Técnico de Soporte, Operación Estratégica Fontibón – Aeropuerto –Engativá”, 2011. p. 12. Documento electrónico.

<sup>49</sup> Ver anexo 4

empresariales en el lado tierra. Este traslado conlleva inevitablemente conflictos con las autoridades locales y regionales. Dos asuntos son especialmente inquietantes: ¿Debería ser competencia exclusiva del gestor aeroportuario no sólo dirigir el aeropuerto, sino también actuar como promotor inmobiliario en ese nodo de intercambio regional e internacional tan importante? Si la respuesta es negativa, ¿cómo deben asignarse las responsabilidades, con respecto a las nuevas actividades, entre el aeropuerto y las autoridades locales/regionales?<sup>50</sup>

Como se ha evidenciado a lo largo del documento, no debe ser competencia exclusiva del gestor aeroportuario actuar en el perímetro del aeropuerto y su área de influencia, para constituir un nodo de intercambio regional, por lo tanto y en relación con la segunda pregunta, para el caso del AED, las responsabilidades en ausencia de una LOOT no son del todo claras, entonces el referente es la Ley 388 de 1997, es decir los Planes de Ordenamiento Territorial. Ante este panorama y por la envergadura del macro proyecto, desde su inicio se han presentado conflictos y tensiones entre las autoridades locales y regionales, en relación con las decisiones de la nación.

La primera expresión de dichas confrontaciones se da por la diversidad de propuestas frente a la modernización del AED y que no necesariamente se articulan entre sí, propuestas que por su relevancia han sido expuestas anteriormente en el documento y que reflejan los diferentes enfoques y ambiciones de cada autoridad; sin embargo, otra tensión que se generó y que tuvo mayor cubrimiento mediático es la forma en que se realizó el proceso de licitación y concesión del Plan Maestro, lo cual es la base para posteriores enfrentamientos entre el distrito y la nación y también entre quién ganaría la concesión -OPAIN S.A.- y la Aeronáutica Civil de Colombia.

**2.4.1. Exposición mediática de las tensiones frente a la modernización del AED.** El cubrimiento en medios de comunicación que se dio respecto a la modernización del AED, abordó dos temas fundamentales, que permiten observar hasta qué punto llegaron a confrontarse los diferentes actores. El primer aspecto es el desarrollo de la concesión como tal, los estudios previos, el seguimiento a las firmas que estaban en la puja por el proyecto hasta que finalmente se le otorga a OPAIN S.A., y posteriormente las disputas entre la Aerocivil y el consorcio por los retrasos

---

<sup>50</sup> Güller y Güller. *Del aeropuerto a la ciudad aeropuerto*. p. 54.

en la entrega de las obras, los diferentes cambios y ajustes al proyecto y los costos que se han aumentado considerablemente.

El otro aspecto relevante que cubren los medios de comunicación es la relación de poder que enfrenta principalmente al distrito y la nación, en la medida que de acuerdo a la forma en que se estructuró el Plan Maestro AED, se dejó de un lado la visión del distrito, lo cual es un absurdo al ver las implicaciones e impacto de la modernización de la terminal en su área de influencia y la ciudad como tal. De allí que el distrito considerara que, de no ser tenido en cuenta este aspecto en la modernización, tenía que desarrollar una gestión paralela para articular el AED con la ciudad, por lo que empiezan a surgir otras propuestas como el MURA y la OEFAE.

A través del cubrimiento en medios de comunicación se puede establecer de forma cronológica<sup>51</sup> lo que ocurría alrededor de este macro proyecto. Para hacer un recuento de la información, en primer lugar se describirán los aspectos puntuales informados por los medios de comunicación, principalmente por medio de Noticias Caracol, y posteriormente se describirán diferentes análisis y opiniones expresadas en columnas y artículos de opinión frente a la modernización del AED, lo anterior durante el periodo de estudio delimitado.

Para empezar, hay que decir que el proceso previo a la presentación del Plan Maestro por parte de la Aerocivil, no tuvo mayor relevancia ni cubrimiento en medios de comunicación, este proceso se dio a finales de los 90, y buscaba enfrentar la precariedad del aeropuerto frente al desempeño de sus funciones y las proyecciones en aumento de tráfico esperadas, con base en el aumento mundial del mismo. Pasado este tiempo, el Plan Maestro es presentado en 2001, aunque se le realizan diferentes reajustes y sólo hasta el 15 de Junio de 2005 es que se anuncia públicamente, por parte del entonces Ministro de Transporte, Andrés Uriel Gallego, y el director en ese momento de la Aerocivil, Fernando Sanclemente, que se va a entregar en concesión el Aeropuerto El Dorado a la firma que realice la modernización; en ese entonces este

---

<sup>51</sup> Ver anexo 3.

proyecto se presupuestaba en 500 millones de dólares y la pretensión inicial era pasar de 8 a 16 millones de pasajeros en el año, terminada la concesión es decir 2025 .

Durante más de un año se dio todo el proceso para poder concesionar el proyecto, periodo en el cual las diferentes empresas licitantes se enfrentaron a toda costa por quedarse con el proyecto y de cierta manera algunas empresas al interior de la disputa denunciaban vicios y posible corrupción en la adjudicación del contrato<sup>52</sup>. Se enfrentaron principalmente 5 consorcios, entre los cuales estaba OPAIN S.A., cuyo accionista mayoritario es Odinsa, empresa de Luis Fernando Jaramillo y William Velez Sierra, amigos personales del entonces Presidente Alvaro Uribe Velez,<sup>53</sup> lo que hizo que se reafirmará la idea de posibles vicios de corrupción en la adjudicación del contrato, como se señala en un artículo de Revista Semana:

Esta concesión fue bastante polémica, y la pelea por quedarse con ella, más allá de los argumentos técnicos, terminó convirtiéndose en una sacada de trapitos al sol entre todos los participantes. Así que el gobierno debe manejar el tema con pinzas, pues existen muchas susceptibilidades que pueden degenerar en millonarios pleitos y pérdida de tiempo. Cualquier ajuste que implique modificaciones es muy riesgoso. El interés del concesionario por entregar a la ciudad la mejor propuesta no puede ser una excusa para abrirles boquetes a futuras demandas. Es claro que en estas circunstancias, tanto por la urgencia de ampliar el aeropuerto, como por la sensibilidad que hay entre los demás constructores sobre el tema, el gobierno debe abstenerse de jugar con fuego.<sup>54</sup>

Finalmente una vez entregada la concesión, se visibilizan los problemas que dicha modernización le traerá al distrito, por lo cual este empieza a ser un actor más participativo y principal detractor de la ejecución de la obra, hay que señalar que el tema del AED no era el único tema en que generaba confrontaciones entre estos dos niveles de gobierno, la máxima expresión de dichos conflictos se dio durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez y la alcaldía de Luis Eduardo Garzón, derecha e izquierda enfrentadas, aunque más allá de las ideologías políticas en cuanto a la amplia agenda que tiene que ver con ambos gobernantes, decidieron la creación de

---

<sup>52</sup>Ver anexo 3: Notas de la emisión de Noticias Caracol, en cuanto al proceso de entrega de la concesión entre Junio 15 de 2005 y Agosto 24 de 2006

<sup>53</sup> Ver anexo 3: Informe Especial Noticias Caracol, Octubre 14 de 2009

<sup>54</sup> Revista Semana. “Jugar con fuego”, (Mayo de 2007). Documento electrónico.

una mesa de concertación para limar asperezas sobre El Dorado, Transmilenio, la financiación de la expansión de la ciudad y el desarme.<sup>55</sup>

El tema más álgido es El Dorado. Garzón siempre ha mostrado reparos al proceso de licitación para la ampliación del aeropuerto. Lucho piensa que mientras la Nación sólo tiene mente para el problema del terminal, a la ciudad le tocará lidiar con los efectos del aumento de pasajeros y carga: llevar TransMilenio, abrir nuevas vías de acceso, servicios públicos, parqueaderos y reubicar en 10 años a las 12.000 familias que viven a los lados de las pistas. También hay diferencias de concepción. Bogotá aspira a construir una ciudad-aeropuerto, para convertir El Dorado en uno de los polos de desarrollo y para esto se necesitaría una profunda transformación del uso de la tierra alrededor, con el fin de desarrollar los negocios que hoy genera un terminal aéreo, como bodegas, centros logísticos y de negocios, hoteles, comercio, entretenimiento. Esto no se logra con un aeropuertico o una "pichurria", como lo ha advertido el Alcalde.<sup>56</sup>

Iniciando el proceso de ejecución de obras por parte de OPAIN S.A., empiezan los cambios sobre lo que se había pactado inicialmente en el proyecto, ya que en principio no se pensaba demoler el aeropuerto, sino remodelar su estructura, esto a finales de 2007 y principios de 2008, sin embargo la toma de decisión de si se tumba o no el aeropuerto se extiende hasta noviembre de 2009, lo que hace que se demoren las obras y no se cumplan las fechas acordadas. Todo esto por la limitada visión que presentaba el Plan Maestro y la improvisación en cuanto al aprovechamiento de lo que representaba el terminal, en términos de los volúmenes de transporte de carga y pasajeros.

Es durante ese periodo que se agudizan las tensiones entre la Aeronáutica Civil de Colombia y OPAIN S.A., hasta el punto de la aplicación de multas a OPAIN S.A. por parte de la Aerocivil debido al incumplimiento y retraso de las obras, por lo cual OPAIN S.A. lleva el caso a un tribunal de arbitramento, explicando que las demoras se deben a los cambios sustanciales que se presentaron en relación con la propuesta inicial de modernización; por lo cual el Gobierno acude a la Sala de Consulta del Consejo de Estado, ya que el concesionario evidencia la necesidad de la demolición de la torre de control, sin embargo esto aumenta los costos de la inversión, por lo tanto hace que la concesión se alargue para poder sacar beneficio de

---

<sup>55</sup> Comparar Revista Semana. "Pulso de poderes", (Mayo de 2006). Documento electrónico.

<sup>56</sup> Ver Revista Semana. "Pulso de poderes", (Mayo de 2006). Documento electrónico.

lo que tiene que invertir.<sup>57</sup> Las obras como tal finalmente se empiezan a entregar en Octubre de 2012.

También es conveniente revisar otro proceso mediático, acerca de cómo se dieron las relaciones con el entorno del aeropuerto, principalmente con las Localidades de Fontibón y Engativá, cuyos habitantes al ver el grado de afectación de la vecindad con el AED, tomaron conciencia de la necesidad de visibilizar sus demandas, lo cual ocurre a finales de 2008, cuando por ejecución de las obras de modernización del AED se empiezan presentar restricciones en la movilidad y acceso a dichas localidades.

Debido a los impactos para las localidades vecinas y a que es responsabilidad del Distrito Capital organizar el entorno del AED, bajo la administración de Samuel Moreno se empiezan a crear comités especiales para acompañar a las comunidades afectadas. Si bien en ese entonces el Alcalde Mayor afirmaba que “nosotros tenemos una responsabilidad enorme y es reglamentar el plan del ordenamiento zonal y eso será definitivo para todo el tema competitivo de la ciudad y en ese sentido tiene que ver una relación muy armónica entre el Ministerio de Transporte, el Distrito y el Concesionario”<sup>58</sup>, la tarea se limitó en un principio a flujo de información pero sin participación determinante de la comunidad, lo que mejoro tiempo después con la creación de grupos comunitarios como Comunidades Unidas Macroproyecto Aeropuerto El Dorado<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Ver anexo 3: Notas de la emisión de Noticias Caracol, en cuanto al proceso de entrega de la concesión entre de Febrero a Noviembre de 2009

<sup>58</sup> El Espectador. “Localidades afectadas por obras de "El nuevo Dorado" negociarán con el Distrito”, (Septiembre de 2008). Documento electrónico.

<sup>59</sup> Es un grupo comunitario de la Localidad de Fontibón que ha participado activamente desde el año 2010 en los temas del entono aeroportuario, protegiendo sus intereses como principal comunidad afectada.

### **3. IMPACTO DEL MODELO DESCENTRALIZADO EN LAS DECISIONES FRENTE A LA MODERNIZACIÓN DEL AEROPUERTO EL DORADO Y OTRAS PROPUESTAS**

Una vez demostrado que la toma de decisiones frente a la modernización del AED no fue el resultado de un proceso de participación adecuado, en el cual los diferentes actores y niveles de gobierno expresaran sus opiniones y ambiciones respecto al mismo, y sobretodo fueran tenidas en cuenta las posiciones y enfoques de las autoridades locales, debido a la necesidad de ordenar el territorio del entorno aeroportuario, se valida la afirmación de que la modernización del AED simplemente fue un proceso en el cual se dio prelación a la limitada visión e intereses de la Nación y que como consecuencia trajo la construcción de un aeropuerto aislado del territorio y con grandes limitantes para desarrollar su verdadero potencial.

Ahora bien, para este estudio de caso se tiene en cuenta la estructura del Estado colombiano y el proceso de descentralización, instaurado en Colombia desde 1986, y a la luz de los avances que se han dado en el tema, como es el caso de declarar la autonomía de las entidades territoriales<sup>60</sup> y de crear mecanismos como el Plan de Ordenamiento Territorial, así como establecer como principios rectores de la descentralización la concurrencia, la subsidiariedad y la coordinación entre los niveles de gobierno, es claro que el proceso previo a la entrega de la concesión, es decir, la primera fase dispuesta por la Aerocivil, en la cual se realizarían los estudios pertinentes para modernizar el terminal aéreo, hasta la entrega de la concesión, fueron en contra de la Constitución y las leyes, ya que dichos procesos estuvieron sólo a cargo del gobierno central, es decir, del Ministerio de Transporte y Aerocivil.

Así mismo, gozando de su autonomía y en un intento por organizar el territorio, tanto la ciudad como el departamento formulan sus documentos y estrategias para conectar el AED con su entorno, pero no han sido suficientes para

---

<sup>60</sup> Ver República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 287. Consulta electrónica.

integrar de manera efectiva al AED temas tan cruciales como las redes de transporte, en particular Transmilenio, la reubicación de viviendas de Fontibón y Engativá por la ampliación de la terminal, la integración regional y la ejecución de modelos ambientales sostenibles. Aún siguen siendo temas álgidos tras este proceso, debido a que no son competencia de un solo actor y/o autoridad de determinado nivel de gobierno, y deben ser planeados en conjunto, pero en la mayoría de los casos no existe la voluntad política para sacar adelante los proyectos y sin la ejecución de ellos no se potenciará el AED ni se logrará establecer una ciudad–aeropuerto.

Por el contrario, lo que podría suceder es que Colombia sea sustituida por otros países que no tienen la misma localización para establecer un Puente Aéreo entre las Américas, Europa y el Oriente. En ese sentido, los países que aprovechen los resultados de la improvisación frente al AED pueden ser Panamá, Venezuela, Perú y Chile, países que fácilmente reemplazarían a El Dorado.<sup>61</sup>

Descrito el panorama del AED durante el periodo de estudio, y tras dejar en claro que una de las responsabilidades más grandes en cuanto a la falta de planeación estratégica en torno a la modernización del AED, es la débil descentralización en Colombia, es preciso señalar algunos errores puntuales de los actores que provocaron grandes enmendaduras durante el proceso y que no han permitido una adecuada articulación con la ciudad y que desencadenaron en lo que se ha hecho con el AED y la ciudad.

En primer lugar, la Aerocivil como gestora del AED, porque no visualizó ni proyectó oportunamente el elevado crecimiento de operaciones aéreas en el AED, lo que le impidió reservar con antelación el suelo para la expansión de la terminal aérea; el Distrito y los municipios del área de influencia, que también tienen una enorme responsabilidad, porque no gestionaron oportunamente la adecuada conexión del AED con su entorno o simplemente ignoraron los efectos del mismo en el territorio. Así mismo, la comunidad residente en las Localidades de Fontibón y Engativa, ya que su ubicación en la ciudad y cercanía al centro es una ventaja comparativa que se

---

<sup>61</sup> Comparar Gaviria, Gustavo. “El remiendo de El dorado”. *El Espectador*. (Marzo de 2008).

anula respecto a los impactos del ruido, congestión y desorden por colindar con el AED. Y no se puede dejar por fuera el sector empresarial, desde las aerolíneas, los transportadores aéreos y terrestres, los grandes exportadores y hasta los agentes urbanizadores, que tampoco expresaron sus intereses frente al futuro del AED.<sup>62</sup>

### **3.1. EL AEROPUERTO EL DORADO Y SU ENTORNO**

Finalizado el periodo de estudio 2011 y en la actualidad, una vez entregadas por parte de OPAIN S.A. gran parte de las obras de modernización, entre ellas el nuevo muelle internacional, vale la pena revisar el impacto tanto del Plan Maestro como de las diferentes propuestas e instrumentos de planeación que se generaron y que anteriormente se describieron, con el fin de establecer si realmente se ha dado una nueva organización del territorio de influencia del AED que logró conectarlo con su entorno.

**3.1.1. Conectividad con otras redes de transporte. Transmilenio.** Uno de los problemas de articular el AED con la ciudad y la región son las vías de acceso al aeropuerto, tanto para los usuarios del puerto, como para quienes tienen que transportar carga para la exportación de mercancías. Las vías, tanto a nivel de la ciudad como del departamento, son una herramienta única que por sí misma aumenta los ingresos y permite realizar una adecuada conexión con el aeropuerto, tal como en el Aeropuerto de Frankfurt o Schiphol, que tienen disponibles diversos sistemas de movilidad y diferentes alternativas de acceso para conectarse con su entorno.

Inicialmente el Plan Maestro no contemplaba estos aspectos, por lo cual en el seno del MURA y la OEFAE se pone en evidencia la necesidad e importancia de las redes de transporte para el AED y para Bogotá. En ese sentido, y entendiéndose como una red de transporte el acceso a Transmilenio y la posibilidad de que el sistema llegue hasta el aeropuerto, se registra uno de los más graves errores, que

---

<sup>62</sup> Comparar Saldías, Carmenza. “Aeropuerto El Dorado: Crónica de un desastre anunciado”. *Razón Pública*. (Noviembre de 2009).

evidencia la falta de coordinación y la poca voluntad de las autoridades de todos los niveles, así como del concesionario, para ponerse de acuerdo, en un tema tan relevante y estratégico, por lo cual la conexión a través de este medio de transporte con la ciudad, no ha sido posible,

...ya que para la conexión de Transmilenio hasta el aeropuerto El Dorado hace falta la construcción de 2,5 kilómetros, para los cuales el presidente Juan Manuel Santos se había comprometido con el alcalde Petro a financiar la obra, sin embargo, la Administración Distrital, en cabeza del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), no llegó a ningún acuerdo y esos recursos serán destinados a otros proyectos.<sup>63</sup>

Así mismo ocurre con diversos temas de gran importancia frente al AED, debido a que los actores desconocen políticas y acuerdos emitidos por sus pares y en ese sentido no se da una planeación conjunta, en este caso particularmente el trabajo que se había realizado entre el Bogotá y Cundinamarca para la integración regional.<sup>64</sup> De la misma forma, el caos en la ciudad y la reubicación viviendas de Fontibón y Engativá obedece a la falta de planeación desde los inicios del AED, en cuanto a reservar terrenos para su expansión, responsabilidad de Aerocivil, pero también del Distrito por no frenar a tiempo la densificación del sector, cambiando el uso de los suelos aledaños al AED.

### **3.2. EL AEROPUERTO EL DORADO Y LA REGIÓN CAPITAL**

Para poder contribuir desde el AED a establecer realmente la región capital, hay que seguir de forma rápida y concertada entre los diferentes niveles de gobierno, los lineamientos del MURA, que plantea un modelo funcional para el ordenamiento del territorio con base en una centralidad aeroportuaria (Aerópolis) y que genera mejoras en la accesibilidad desde la región hacia el aeropuerto y viceversa, logrando una verdadera articulación con Bogotá, la región y el país. En ese sentido, la forma en que

---

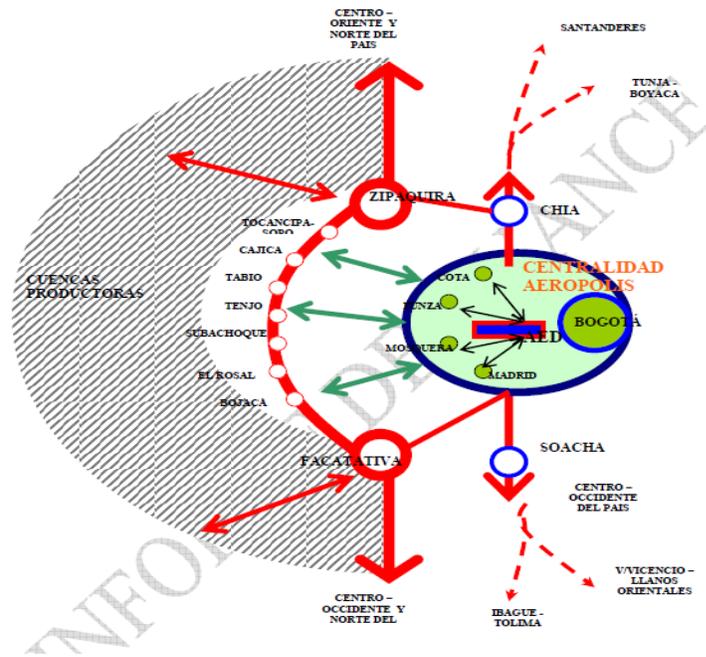
<sup>63</sup> Ver El Espectador, “Bogotá se quedó sin recursos para construir Transmilenio hasta El Dorado”, (Diciembre de 2012). Documento electrónico.

<sup>64</sup> En ese sentido y después de formulada la Ley 388 de 1997; bajo la Administración de Antanas Mockus (2001-2003) se da inicio a un proceso de integración de Bogotá con la región en la denominada Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, debidamente incorporado en la revisión del POT 2003. Todo esto simultáneamente con la formulación y entrega del Plan Maestro, que acogió muchas recomendaciones y sufrió muchos ajustes desde otros ámbitos, pero que no atendió este concepto de integración regional, en el que se concibe al AED como una centralidad para el desarrollo de la región.

se concibe el aeropuerto revela el verdadero trasfondo de una ciudad-aeropuerto y permite llevar el AED a su máximo potencial como nodo de intercambio regional y polo de desarrollo económico.

Aunque ya se ha descrito la propuesta conceptual del MURA, a continuación se muestra gráficamente los componentes de este Macro proyecto y la forma en que se estructura:

**Gráfico 2: Visión MURA**



Fuente: Gobernación de Cundinamarca, TAU Consultora Ambiental–Ambiental Consultores. “Formulación del Macroproyecto Urbano Regional del Área de Influencia del Aeropuerto Eldorado -MURA-”, p. 118

En el anterior y básico gráfico se muestra una estructura proyectada desde el aeropuerto hasta la región, en ese sentido, se amplifica el área de influencia del mismo y se constituyen innumerables oportunidades de desarrollo económico para cada todos y cada uno de los municipios aledaños y en general para la región, las cuales solo se concretaran en la medida los gobierno locales armonicen sus planes básicos de desarrollo y ordenamiento territorial en sintonía con el MURA.

### **3.3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL AED A LA LUZ DEL CONCEPTO DE MULTINIVELISMO FLEXIBLE.**

Retomando la problemática de fondo de la investigación, hay que tener en cuenta que las tensiones entre autoridades nacionales y territoriales se ocasionan por la ausencia de una LOOT, lo que a su vez refleja la contaminación de la descentralización en Colombia, en cuanto a la falta de voluntad política de quienes tienen el poder de decisión, para delimitar de forma adecuada la distribución de competencias e instrumentos que permitan el cumplimiento de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad. Dichas tensiones se replican en diferentes ámbitos y proyectos en los que ambas autoridades tienen que relacionarse para decidir sobre proyectos de inversión o formular y ejecutar políticas públicas, el trasfondo de esa relación de poder en la que se sobrepone la nación sobre las entidades territoriales se argumenta así:

Cuatro argumentos se utilizan para justificar el fortalecimiento de centro sobre las periferias. El déficit fiscal, para cuya reducción se acude al recorte de las transferencias. El orden público, en virtud del cual se aumenta el celo y control central sobre recursos, funciones y prerrogativas de las autoridades locales. El logro de la eficiencia y moralidad del gasto, que realza la inmoralidad de los gobiernos locales. Finalmente, los acuerdos de integración se evocan para socavar las regulaciones nacionales y competencias locales que entraben la plena libertad de los inversionistas.<sup>65</sup>

Sin embargo, se reconoce que el proceso de descentralización en Colombia, se ha transformado en el tiempo y a pesar de las fallas ha tenido, cada vez se le da mayor importancia de las entidades territoriales y su autonomía, de allí que se empiece a experimentar la necesidad consolidar un nuevo ordenamiento territorial, con el fin de “rediseñar el mapa de la representación política y las facultades de intervención de los poderes públicos en la planeación del desarrollo...”<sup>66</sup>

Identificando el problema principal de la descentralización en Colombia como la ausencia de una política adecuada de ordenamiento territorial, que no define

---

<sup>65</sup>Ver Restrepo, Darío y Cárdenas, Raúl. “Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales: una mirada desde Colombia” *Cuadernos del Cendes*. 2004. Documento electrónico.

<sup>66</sup> Comparar Restrepo y Cárdenas. “Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales: una mirada desde Colombia”. Documento electrónico.

la forma en que se distribuye la soberanía en el territorio, se entiende porque se refuerzan las tensiones entre las autoridades nacionales, que representan el centro y las autoridades territoriales que representan la periferia. Evidenciado en que, por un lado, las entidades territoriales demandan del centro mayor autonomía, mayor participación de la riqueza nacional, mayor libertad para asignar los recursos que les son transferidos, mayor protagonismo en los asuntos de interés nacional y de autodeterminación del desarrollo local; y por otro lado, las autoridades nacionales pretenden recortar las transferencias, intervenir los modelos de desarrollo local y condicionar la agenda de gestión local, haciendo que esté en armonía con la de la nación.<sup>67</sup>

Para evitar ese tipo de tensiones, es válido dar una mirada a las políticas de ordenamiento territorial de Europa, principalmente de Alemania y España, países que se destacan en este ámbito, ya que han logrado dar solución a la asignación de responsabilidades entre los niveles de gobierno, en estos países el municipio es el responsable de suplir los servicios básicos en su jurisdicción, por ser la unidad territorial más cercana al ciudadano.

Pero de la misma forma, se reconoce que no todas las instancias locales tienen la suficiente capacidad para suplir todas las necesidades o intervenir aisladamente las demandas o problemas que les afecten, ante lo que se promueve la creación los llamados niveles intermedios locales, figuras que se encuentran entre el nivel central de gobierno y las entidades territoriales, para prestar los servicios de forma asociativa, lo que se traduce en mayor eficiencia y eficacia de la administración pública, de allí que surja el concepto de multinivelismo flexible del ordenamiento territorial.<sup>68</sup>

**3.3.1. Multinivelismo flexible del ordenamiento territorial.** El concepto se ha forjado principalmente en Europa, y ha sido definido por el asesor principal de la

---

<sup>67</sup> Comparar Restrepo, Darío y Cárdenas, Raúl. “Descentralización, desarrollo e integración: crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales”. En *Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. 2003. p. 57

<sup>68</sup> Comparar Sawage, Thorsten. *Descentralización y gobiernos intermedios locales: tres experiencias internacionales*, 2004. p. 4.

Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el desarrollo (GTZ) para el programa Fortalecimiento de la descentralización y el Desarrollo Local, Thorsten Sagawe, quien argumenta que en un país tan diverso como Colombia a través de este concepto se puede dar una nueva construcción de Estado, para el autor “la descentralización es un medio y no un fin, que busca otorgar a los gobiernos subnacionales, legítimas competencias y recursos que responden a su territorio y sus ciudadanos”<sup>69</sup>, así mismo señala que:

En un país tan grande con características tan diferentes el ordenamiento territorial en Atlántico o en Cundinamarca son totalmente diferentes, hay que tener en cuenta esas particularidades, no se puede aplicar lo mismo para Magdalena o para el Vichada. Ese es uno de los temas pendientes de la descentralización, yo no lo llamaría descentralización, yo lo llamaría reconstrucción del Estado para lograr mejorar su presencia y eficiencia a base de esos diferentes modelos dentro del país<sup>70</sup>.

Por lo tanto, según este concepto el ordenamiento territorial debe ser construido de abajo hacia arriba y teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio, es decir, en el estudio de caso, la autoridad competente para decidir sobre el predio del aeropuerto y el territorio del perímetro, era el gobierno distrital, hecho que realmente no ocurrió, ya que fueron solamente el gestor del aeropuerto y la Aerocivil, quedando sin atender la necesidad de articular las decisiones tomadas por las autoridades locales y regionales frente al AED y su entorno, para lograr constituir una ciudad- aeropuerto.

En estos términos, es posible entender la precariedad de la operación de modernización del AED, que a pesar de que en la parte del equipamiento, –la terminal- pueda lograr un diseño medianamente competente, se va a quedar corto en términos de competitividad y desarrollo económico, por no haber tenido en cuenta su entorno desde un principio. Simplemente se dio a la luz de la visión del gestor aeroportuario, primaron sus intereses y visión reducida frente a la gran oportunidad que representaba modernizar el AED.

---

<sup>69</sup> Ver Thorsten Sagawe, Seminario Internacional, Presentación Balance de la descentralización en Colombia, Consulta electrónica.

<sup>70</sup> Ver Barberena. “Las preguntas sin respuesta de la descentralización: La encrucijada y los nuevos caminos”. p.81.

## CONCLUSIONES

A manera de conclusión se evidencia que las cuestiones de fondo que afectaron realmente la modernización del AED empiezan desde la contaminación de la descentralización en Colombia, que no ha puesto en la agenda nacional ni ha dado la definido claramente las competencias de cada nivel de gobierno mediante una verdadera Ley Orgánica del Territorio, por lo cual se da la superposición de unos niveles de gobierno sobre otros y, por lo general, como en el caso del AED, los intereses que priman son los de la Nación.

Lo anterior conlleva efectos perversos, que afectan a todos los niveles de gobierno ya que, a pesar de que en el caso de la modernización del AED, la visión que primara fuera la del nivel nacional, al dejar de lado la articulación con el distrito y la región, todos los niveles de gobierno dejan de recibir diariamente elevadas sumas de dinero, lo que se traduce en pérdidas y deja a cada uno de los niveles de gobierno pero en el especial a la nación relegada frente a otros Estados que pueden tomar ventaja de su posición y articular sus aeropuerto de forma efectiva, como es el caso de Panamá.

Por otro lado, la afectación tan elevada en las comunidades vecinas del aeropuerto evidencia la escasa participación y vinculación de las mismas de forma activa en el proceso, hecho que sólo genera reacciones a partir de 2009 cuando se empiezan a ver afectados, debido a la expansión inevitable de la obra de modernización. Un caso particular es el de Comunidades Unidas, grupo comunitario de Fontibón, que ha formulado propuestas con una visión comunitaria, y realizado todo tipo de gestiones ante diferentes instituciones y entes gubernamentales.<sup>71</sup>

Así queda demostrada la absoluta necesidad de iniciar verdaderos procesos que permitan y fortalezcan la descentralización en el país, debido a que en la formulación de proyectos o estrategias que impacten determinadamente a diferentes

---

<sup>71</sup> Ver Comunidades Unidas. Gestión documental. Consulta electrónica.

niveles de gobierno, es fundamental incorporar el modelo de multinivelismo flexible del ordenamiento territorial. Este permite lograr mayores beneficios para los actores involucrados, al formularse dichos planes, proyectos, estrategias o políticas públicas desde la autoridad más cercana a la problemática y bajo un proceso de dialogo participativo que verdaderamente concilie las visiones de los diferentes actores respecto a una problemática, en cualquier caso resultados mejores que los obtenidos mediante un sólo actor, como en el caso de la modernización del AED, así este actúe en representación de la Nación y sea el responsable de la intervención sectorial.

Sin la inclusión y participación de los actores responsables de la articulación del aeropuerto con el territorio, en ausencia de las comunidades que habitan el entorno y desconociendo las posibilidades de desarrollo económico que se derivan del aeropuerto; las soluciones del gobierno central pueden quedarse cortas y, rápidamente, ser insuficientes. En tiempos de competitividad global, someter las ciudades a este desgaste puede ser, sin duda, un costo demasiado elevado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. *Región Central. Aportes para una caracterización de los territorios que la conforman*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.
- Fals, Orlando. *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1996.
- Güller, Mathis y Güller, Michael. *Del aeropuerto a la ciudad aeropuerto*. Barcelona: Gustavo Gilli S.A., 2002.
- Hildenbrand Scheid, Andreas. *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1996.
- Kasarda, John y Lindsay, Greg. *Aerotropolis, the way we'll live next*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Moncayo, Edgard. *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva Latinoamericana*. Red de estudios de espacio y territorio (RET) - PNUD – CEPAL. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- Sawage, Thorsten. *Descentralización y gobiernos intermedios locales: tres experiencias internacionales*. Publicación elaborada en el marco del Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz. Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) - Agencia Española de Cooperación Internacional - Oficina de Democracia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional en Colombia (USAID/Colombia). Bogotá: Quebecor World Bogotá, 2004.

## **Capítulos de Libro**

Barberena, Viviana. “Las preguntas sin respuesta de la descentralización: La encrucijada y los nuevos caminos”. En: Fundación Konrad Adenauer Stiftung. *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010. 55 – 88.

Garay, Luis. “Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia”. En: Fundación Konrad Adenauer Stiftung. *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010. 89 -138.

Restrepo, Darío y Cárdenas, Raúl. “Descentralización, desarrollo e integración: crisis del centralismo y nuevo retos para las entidades territoriales”. En: Becker, Alejandro, (et al.) (Comps.). *Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. Bogotá: GTZ - FESCOL. 2003. 55 – 107.

## **Artículos en publicaciones periódicas no académicas.**

Convers, Pablo y Silva, Julian. “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: perspectivas de descentralización y autonomía territorial”. *Debate de coyuntura legislativa*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Boletín 6. (Diciembre de 2011): 1- 4.

Gaviria, Gustavo – El espectador. “El remiendo de El dorado” (Marzo 01 de 2008): Modernización Aeropuerto El Dorado. Consulta realizada en Noviembre de 2012. Disponible en la página web <http://www.elespectador.com/impreso/cuadernilloa/bogota/articuloimpreso-el-remiendo-de-el-dorado>

Miranda, Johana. “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. *Observatorio legislativo* Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Boletín No. 186. (Agosto de 2011): 1- 4.

Restrepo, Darío y Cárdenas, Raúl - Cuadernos del Cendes. “Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales: una mirada desde Colombia”. (Septiembre de 2004). Consulta realizada en Enero de 2013. Disponible en la página web: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S101225082004000300003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S101225082004000300003&script=sci_arttext)

Saldías, Carmenza - Razón Pública. “Aeropuerto El Dorado: Crónica de un desastre anunciado” (Noviembre 16 de 2009). Consulta realizada en Abril de 2012. Disponible en la página web: <http://razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/644-aeropuerto-el-dorado-cra-de-un-desastre-anunciado.html>

Saldías, Carmenza - Razón Pública. “La descentralización en la tierra del olvido”. (Julio 28 de 2008). Consulta realizada en Diciembre de 2012. Disponible en la página web: <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/458-la-descentralizaci-en-la-tierra-del-olvido.html>

### **Otros documentos:**

Aeronáutica Civil de Colombia. “El Dorado”; concesiones aeroportuarias. Consulta realizada en Agosto de 2012. Disponible en la página web: <http://www.aerocivil.gov.co/Aerodromos/CAeroportuarias/CAEldorado/Paginas/1.aspx>

Aeropuerto de Schiphol. “Transporte desde y hacia Schiphol”. Consulta realizada en Noviembre de 2012 Disponible en la página web:

<http://www.schiphol.nl/BienvenidoASchiphol/TransporteHaciaYDesdeSchiphol/TransportePublico/AutobusesLanzaderaAHoteles.htm>

Airports Council International-ACI. “Tráfico mundial de aeropuertos reporte, 2010”. Consulta realizada en Mayo de 2012 Disponible en la página web: [http://www.acilac.aero/cda/aci\\_common/display/main/aci\\_content07\\_c.jsp?zn=aci&cp=1552-1594-9873\\_666\\_3\\_\\_](http://www.acilac.aero/cda/aci_common/display/main/aci_content07_c.jsp?zn=aci&cp=1552-1594-9873_666_3__)

Cámara de Comercio de Bogotá. *Aeropuerto Eldorado, Una oportunidad para el desarrollo regional, propuesta para la integración con el entorno urbano y regional*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 2008.

Cámara de Comercio de Bogotá. *Caracterización urbanística, social y ambiental del entorno del Aeropuerto Eldorado*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 2008.

Congreso de Colombia. “Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 1997.

Congreso de la República. “Ley 1454 del 28 de junio de 2011 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Bogotá, 2011.

Corte Constitucional. “Sentencia C-149 de 2010”. Bogotá, 2010

Faudel, Felipe. *Tensiones entre centralización y descentralización a la luz de los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, periodo 1992 – 2010*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2010. Consulta realizada en Septiembre de 2012. Disponible en la página web: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2137/1/1032369006%20-%202010.pdf>

Guía de comercio Holanda. “Información comercial: Economía”. Consulta realizada en Noviembre de 2012. Disponible en la página web: [http://www.guiadecomercio.nl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3&Itemid=13](http://www.guiadecomercio.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=13)

Molina, Ángela. “El aeropuerto El Dorado como elemento de planeamiento multiescalar y articulador urbano regional: Instrumentos y actores de planeación”. Bogotá: Universidad Javeriana, 2011. Consulta realizada en Septiembre de 2012. Disponible en la página web: <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/2049/1/MolinaVegaAngelaNatalia2011.pdf>

Presidente de la República de Colombia. “Decreto ley 1421 de 1993 Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”. Bogotá, 1993.

República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*.

Revista Semana. “Jugar con fuego”. Consulta realizada en Noviembre de 2012. Disponible en la página web: <http://www.semana.com/economia/articulo/jugar-fuego/85272-3>

Secretaría Distrital de Planeación. Documento Técnico de Soporte, *Operación Estratégica Fontibón – Aeropuerto –Engativá*. Bogotá, 2011

Tau Consultoría Ambiental y Ambiental consultores “Formulación del Macroproyecto UrbanoRegional del Área de influencia”. Secretaría de planeación de Cundinamarca. Bogotá, 2008. Consulta realizada en Agosto de 2012. Disponible en página web: [www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoConocimiento/T/ti\\_ir-proyectosmura/ti\\_ir-proyectos-mura.asp](http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoConocimiento/T/ti_ir-proyectosmura/ti_ir-proyectos-mura.asp) consultado el 20/06/2011

Thorsten. Sagawe. “Presentación Seminario Internacional, Balance de la descentralización en Colombia”. Consulta realizada en Enero de 2013. Disponible en la página web:

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. “Presentación Dr. Fernando Sanclemente”. (Octubre 9 de 2006) Concesión Aeropuerto El Dorado. Consulta realizada en Noviembre de 2012. Disponible en la página web: [portal.aerocivil.gov.co/portal/pls/.../!PORTAL.wwpob\\_page.show](http://portal.aerocivil.gov.co/portal/pls/.../!PORTAL.wwpob_page.show)

Unidad Administrativa Especial De La Aeronáutica Civil. *Plan Maestro Aeropuerto Internacional Eldorado*. Bogotá, 2000.

Vallejo, Ana. Logística de exportación en el entorno del Aeropuerto El Dorado. Bogotá: Universidad Javeriana. 2012. Inédito.

Valles, Ana. *El aeropuerto internacional Eldorado como elemento urbanístico determinante en la articulación urbana y regional. Relación en los escenarios: ciudad-aeropuerto y ciudad-región*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011. Consulta realizada en Septiembre de 2012. Disponible en la página web: <http://www.bdigital.unal.edu.co/6967/>

## ANEXOS

### Anexo 1: Tabla comparativa Instrumentos de planeación AED

Actor / Criterios	Entidades y/o Corporaciones	Enfoque	Actividades, actuaciones e Instrumentos de Planeación.	Resultados y/o Documentos de referencia.
Nación	Ministerio de Transporte y Aeronáutica Civil de Colombia	Modernizar el equipamiento para aumentar su capacidad de carga y volumen de pasajeros. Se asume la modernización de la infraestructura de manera aislada.	Formulación, planeación y ejecución del Plan Maestro Aeropuerto El Dorado. Presentado en 2001.	Entrega del Plan Maestro Aeropuerto El Dorado a OPAIN para su ejecución. Año 2006.
	Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y Ministerio de Transporte	Articular la modernización del Aeropuerto el Dorado con la región y el distrito capital.	CONPES 3490, Octubre de 2007	Surge el Macro proyecto Urbano Regional –MURA-
Departamento	Gobernación de Cundinamarca	Hacer que la modernización del Aeropuerto El dorado, tuviese mayor impacto en la denominada “región capital”.	Toma fuerza el concepto de Aeropolis, que busca mayor inclusión de los municipios vecinos Madrid, Funza y Mosquera.	Se enmarca dentro del MURA
Distrito	Alcaldía de Bogotá y Departamento Administrativo de Planeación Distrital	Articular la modernización del Aeropuerto con la ciudad, con el fin de llevarlo a su máximo potencial.	Operación Estratégica Fontibón-Aeropuerto El Dorado-Engativá.	Documento Técnico de Soporte Operación Estratégica Fontibón-Aeropuerto El Dorado- Engativá
Municipios	Gobiernos locales de Funza, Madrid y Mosquera.	No se identifica ninguna posición clara o interés frente a la modernización del Aeropuerto El Dorado.	Lineamientos de acuerdo a la gestión de la Gobernación de Cundinamarca.	Ninguno
Localidades	Juntas Administradoras Locales -JAL- y Grupos comunitarios (Comunidades Unidas). Localidades Engativá y Fontibón.	Se encuentran en el entorno próximo del Aeropuerto y en dónde se asume que se debe presentar la mayor renovación urbana, sin embargo no participan durante el proceso previo a la modernización del AED. La comunidad al	Las JAL son canal de comunicación entre las autoridades del distrito y la comunidad. Se establecen mesas de planificación aeroportuaria, pero posterior a la ejecución de obras en el AED.	Se establecen las mesas de planificación aeroportuaria con la localidad, para compartir información, sin embargo no tienen mayor relevancia. Por otro lado durante el periodo

		ver el grado de afectación se organiza y empieza su participación a partir de 2008.	Los grupos comunitarios expresan sus intereses y realizan diferentes gestiones ante las entidades del distrito y la nación.	seleccionado para el estudio de caso, la comunidad se ha organizado en el grupo “Comunidades Unidas”, pero no tienen una actuación y postura medianamente clara, hasta 2012 y 2013.
--	--	---	---	---

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de los instrumentos de planeación sobre el AED: Plan Maestro Aeropuerto El Dorado, CONPES 3490 de 2000, Macro proyecto Urbano Regional del Área de Influencia del Aeropuerto El Dorado –MURA-, Documento Técnico de Soporte Operación Estratégica Fontibón – Aeropuerto- Engativá.

## Anexo 2: Gráfico visiones desde la planeación del Aeropuerto



Fuente: Molina, Angela. “El aeropuerto El Dorado como elemento de planeamiento multiescalar y articulador urbano regional: Instrumentos y actores de planeación”, 2011. p 70. Documento electrónico.

### **Anexo 3: Archivo Noticias Caracol 2005 a 2012.**

Se adjunta un CD con las siguientes notas sobre la modernización del AED, emitidas por Noticias Caracol de 2005 a 2012:

	<b>Fecha emisión</b>	<b>Tema de la noticia</b>
1.	15/Jun/2005	Anuncio de futura concesión AED
2.	31/May/2006	Guerra entre firmas por la licitación del AED
3.	02/Jun/ 2006	Invitación a empresa licitantes por parte del Gobierno Nacional
4.	16/Jun/2006	Anuncia 5 consorcios en disputa por la terminal
5.	31/Jul/2006	Disputa por la modernización del AED
6.	24/Ago/2006	Se adjudica la concesión a OPAIN S.A.
7.	12/Sep/2006	Suscripción del Contrato entre OPAIN S.A. y Aerocivil
8.	17/Jul/2007	Propuesta de demolición de la terminal aérea
9.	26/Jul72007	Anuncio de demolición del AED, declaraciones Luis Eduardo Garzón
10.	21/Sep/2007	Comienzo de obras d demolición
11.	20/Ene/2008	Impuesto de valorización a OPAIN S.A.
12.	14/Mar/2008	Molestias a viajeros por el polvo
13.	19/Mar/2008	Demolición del AED para realizar el futuro Muelle Internacional
14.	18/Sep/2008	OPAIN S.A. No entregará las obras para Marzo del año siguiente
15.	27/Sep/2008	Comienzo de demolición, genera caos de movilidad
16.	20/Feb/2009	OPAIN no entregará obras, se generan multas por incumplimiento.
17.	20/Mar/2009	Consulta al Consejo de Estada para aprobar la demolición
18.	14/Ago/2009	La demolición se convierte en la piedra en el zapato
19.	14/Oct/2009	Informe Especial
20.	12/Nov/2009	Acuerdo de demolición hasta que se entregue nueva terminal.
21.	12/Feb/2010	Cierre de vías de acceso por dos años
22.	11/Ago/2010	solicita entregar base de CATAM
23.	03/Dic/2010	Diciembre 03/Acuerdo entre el Gobierno Nacional y OPAIN frente a modernización de AED
24.	14/Mar/2012	Restricciones de movilidad

25. 28/Ago/2012 Avances en modernización de terminal internacional.
26. 17/Oct/2012 Anuncio de inauguración de la obra
27. 17/Oct/2012 Noche Ceremonia de inauguración de la obra
28. 19/Oct/2012 Medio día Informe Especial
29. 19/Oct/2012 Noche Inauguración de la terminal
30. 20/Oct/2012 Llegada primer vuelo al nuevo terminal Internacional.

#### **Anexo 4: Comunidades Unidas, *Resumen ejecutivo Una mirada comunitaria.***

Nuestra propuesta busca, mediante el análisis de aspectos importantes para la Comunidad, un replanteamiento de la revisión al Plan de Ordenamiento Territorial (*POT*) por parte de la Secretaría de Planeación Distrital con el objetivo fundamental de lograr un equilibrio y equidad territorial, fundamentado en el beneficio social, buscando la disminución de las afectaciones ambientales, sociales, económicas y territoriales de la Operación Aeropuerto.

Buscar un verdadero equilibrio en lo que se está viendo a nivel de desarrollo local con las oportunidades generadas por el Macroproyecto Aeropuerto, porque al día de hoy en la comunidad como tal, la que habita en el territorio, no existe de manera efectiva esa oportunidad de desarrollo e inclusión.

La propuesta del *POT* de dejar el territorio para desarrollo industrial y/o económico de un tercero lo que hace es ir en contravía justamente de la propuesta de revisión y de los propósitos fundamentales planteados en ella.

Los planes de reubicación de más o menos 130 mil personas en la localidad, crearían la necesidad de territorio para un estimado de 30 mil viviendas, hecho que en las condiciones actuales no es viable, máxime cuando las Administraciones Nacional y Distrital están priorizando la entrega de soluciones de vivienda a familias ubicadas en los anillos periféricos de la ciudad de estrato 1 y 2. Debe tenerse en cuenta que la población a desplazar en nuestra localidad se ubica mayormente en estrato 3 y 4, con un buen equipamiento público generando renta en la mayoría de los casos con sus inmuebles, quienes no tendrían acceso a otras ubicaciones en igualdad de condiciones, adicionalmente, el llevar a cabo estos dos procesos de reubicación simultáneamente sería una labor complicada y costosa, en la localidad de Fontibón generaría un sobre costo de 7 veces lo que implicaría mitigar los efectos lesivos de la Operación Aeropuerto.

Proponemos el manejo de mecanismos de mano con las Secretarías Distritales que permitan desarrollar programas reales de apoyo a la pequeña empresa, a los comunitarios para que puedan ingresar en los planes de desarrollo propuestas que tengan relación con las funciones del aeropuerto, así mismo, hacer seguimiento, generar programas y realizar planteamientos que beneficien en doble vía, tanto a la comunidad como al aeropuerto y sus operaciones.

La única forma en que estos objetivos pueden ser alcanzados es que la Operación Estratégica y el Plan de Renovación propuesto realmente permitan generar esas oportunidades que hasta la fecha no se han podido ver por parte de la Comunidad, necesitamos vivir cerca del

empleo, del desarrollo del Macro Proyecto y de los servicios urbanos, por ello nuestra propuesta apunta a la NO SALIDA del territorio donde es más viable contar con esas garantías, se debe garantizar un sistema de transporte integral, y a la sazón, en este momento con la puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte, el Transmilenio, el Tren de Cercanías, los accesos y ampliaciones de las vías y aún el mismo aeropuerto, contamos con un territorio que podría garantizarnos todos esos factores.

En este sentido, proponemos la implementación de una estructura que permita de manera efectiva a la Comunidad cohabitar con el desarrollo que implica el Macro Proyecto Aeropuerto y que, de la misma manera, equilibre la ecuación social y espacial dentro del territorio.

Apuntamos a la priorización de la inversión en la mitigación del impacto de afectación ambiental en temas sensibles como el ruido, la calidad del aire, la protección de las fuentes hídricas, y en general de todos los temas relacionados con el desarrollo socioeconómico planteados en este proyecto.

Es importante destacar que antes de generar cualquier modificación urbanística se debe decretar a las UPZ de la zona prioritaria como Zonas Aeroportuarias, garantizando su valorización y permitiendo que quienes quieran o deban vender, lo hagan en las mejores condiciones económicas; en la actualidad este proceso está presentado a la inversa, es decir, primero se desplaza la población y posteriormente se decreta la Zona Aeroportuaria.

Se debe organizar el territorio con vivienda digna no de 1 o 2 pisos, sino con edificios como los propuestos en el POT, de 5 pisos, generando mejores oportunidades de vivienda y de territorio.

Así el panorama reiteramos que nuestra mejor opción es la de la permanencia en el Territorio, redistribuyendo la población afectada en el mismo, conservando sus arraigos, tradiciones y costumbres aprovechando el contar con vías, parques, infraestructura adecuada de colegios, hospitales, servicios públicos y en general la casi totalidad de las necesidades básicas cubiertas.

Se debe coordinar los programas de dotación de equipamiento y mejoramiento integral mediante una redefinición a fondo de las áreas afectadas y sus 3 anillos, atender las reubicaciones poblacionales a que hubiere lugar dentro de la localidad para incluir variables sociales, procesos de planificación de modo que favorezcan y sigan continuando la construcción de las redes sociales a las que está acostumbrada esta comunidad, sin salir de ella, con todo lo que implica su

hábitat potenciando todo lo construido dentro del proceso de desarrollo de estos casi 400 años de existencia de la comunidad de Fontibón.

Con relación a la zona de afectación, cuyos barrios en su gran mayoría tienen más de 40 años de existencia (*en algunos casos incluso más de 60*), el fortalecimiento de las redes sociales debe estar acompañado de oportunidades de trabajo acorde con la nueva visión que se tiene del aeropuerto y de la región.

Entendiendo que la finalidad de la Operación Estratégica es el desarrollo de las intervenciones socioeconómicas y acciones urbanísticas en las áreas de la misma para contribuir a las políticas de construcción territorial de consolidación a corto, mediano y largo plazo orientando los recursos de inversión e incluyéndolos en los planes, programas y ejecuciones de la Administración de turno, Comunidades Unidas visualiza la necesidad de hacer los planteamientos necesarios para garantizar la programación de los recursos para que permitan atender a la Comunidad frente a las afectaciones que ha venido sufriendo y donde la falta de recursos para la mitigación de estos impactos plantean el desplazamiento como única salida para ceder el territorio a un proyecto de Plataforma Logística que no garantiza, bajo ningún escenario, el verdadero desarrollo comunitario.

Con el fin de velar por la sostenibilidad ambiental y la seguridad de la población frente a los riesgos naturales es indispensable garantizar a los barrios afectados por el taponamiento del colchón hidráulico que no van a verse impactados por la ampliación del aeropuerto ni por la construcción de las edificaciones que pretende hacer el operador OPAIN en esa área y su territorio colindante, (*tal es el caso de los colindantes sobre la Avenida de la Esperanza: El Triángulo y Las Brisas*), es vital estar pendientes y con la Secretaría Distrital de Ambiente ser veedores de la construcción técnica de los desagües y manejos que conllevan estos temas hidráulicos, para evitar la devolución de las aguas y el taponamiento de las zonas inundadas que permiten el colchón de amortiguamiento frente a una catástrofe o un riesgo natural de desbordamiento del Río Bogotá.

En temas como la movilidad el impacto sería dramático y no sería muy significativo el beneficio frente a las expectativas sobre dimensionadas que se tienen del Macro Proyecto Aeropuerto, nuestro planteamiento es el de definir al máximo detalle la zona de afectación para poder generar una barrera de amortiguación con relación al desarrollo y expansión del aeropuerto, reubicando a las personas que sean necesarias con mejores perspectivas, así mismo

generando programas y alternativas en las áreas colindantes a esta zona primaria de afectación como techos verdes, sistemas de insonorización de última tecnología corrigiendo los errores que se cometieron en el pasado, equipamientos que garanticen una calidad de vida y con vías de acceso que faciliten la movilidad.

Así mismo, debemos trabajar en la inclusión y verdadero desarrollo dentro de la programación que se tiene para los 30 años de convivencia con los operadores administradores del aeropuerto, así como permitir generar verdaderas oportunidades de trabajo y desarrollo, de inversión en cuanto a la responsabilidad social y empresarial que tendrían las empresas generadoras de los impactos y que actualmente obtienen grandes beneficios sin pensar en la población afectada por sus operaciones.

En la eventualidad de un inminente traslado de los tanques de Ecopetrol se requiere un plan alternativo que le ofrezca a las Comunidades de los barrios colindantes, El Triángulo y Las Brisas, una alternativa de permanencia en la localidad, por tal motivo debemos voltear la mirada hacia los predios sobrantes del diseño definitivo de la Avenida ALO en Fontibón, donde se podría pensar en el desarrollo de soluciones de vivienda para estos habitantes.

Con respecto a la población localizada alrededor de la Avenida de la Esperanza en donde se podría generar una barrera de mitigación con destino a parques industriales y/o proyectos relacionados con la operación del aeropuerto, se permitiría ocupar este territorio planteando a estas Comunidades opciones de compra que permitan el mejoramiento de sus condiciones actuales garantizando las compensaciones a las que tengan derecho.

Los planes de re densificación de la ciudad hacia arriba implican la desaparición de barrios característicos de la localidad, para el caso concreto la Urbanización Rubén Vallejo Jaramillo podría ser considerado uno de estos ejemplos, dada su arquitectura, su diseño y la concepción armónica entre zonas verdes y unidades habitacionales con interacción entre casas y edificios que cohabitan con equipamientos específicos, se propone la búsqueda de declaratoria de Patrimonios Arquitectónicos de la ciudad con una mirada hacia el futuro, en cumplimiento de los planteamientos conceptuales del POT.

La Comunidad no está afectando con su localización el desarrollo de la Nación, es ese desarrollo el que está afectado a la Comunidad, si bien esa ampliación se está haciendo dentro del aeropuerto, lo que tenemos que buscar es la mitigación de esos impactos, porque lamentablemente ni la Nación ni el Distrito nos pueden garantizar lo que está proponiendo el

POT, la única forma de garantizarlo es la permanencia de la Comunidad en el territorio mejorando sus condiciones y haciendo efectiva la mitigación del impacto.

Fuente: Comunidades Unidas. “Resumen ejecutivo Una mirada comunitaria”, 2013. Documento Electrónico.