



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Maio de 2011  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

## LAS DIFERENCIAS EN LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y

**Fabian Alberto Diaz** (Secretaria Distrital de Turismo) - fabettodiaz@yahoo.es

*Arquitecto professor de la universidad Piloto en Bogotá Colombia, consultor del plan maestro de turismo de Bogotá, consultor de las alcaldías de Sopo y Soacha*

**Vanessa Velasco Bernal** (Secretaria Distrital de Turismo) - vanessa\_velascob30@yahoo.com

*Arquitect, professora de la Universidad Javeriana, consultora del Plan Maestro de istrictal de Planeación Turismo de Bogotá y Consultora de la Secretaria D*

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

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

En la configuración del Territorio Distrital de Bogotá se determinan cuatro tipos de borde, el Oriental o de Los Cerros, el Borde Norte, el Borde Sur y el Borde Occidental; este último es el que presenta el mayor número de planes parciales adoptados y, por lo tanto, permite establecer la incidencia de los instrumentos en la configuración de la estructura urbana.

## **Introducción**

### ***Periferia vista desde los tipos de ciudad monocéntrica - policéntrica***

La ciudad monocéntrica o central es aquella que históricamente ha albergado las actividades representativas de la ciudad de mayor y mejor uso: productivas, comercio, servicios y residencia de altos estratos entre otras. En este tipo de ciudad todo gravita en torno al centro y dependiendo de la cercanía al mismo se genera el mayor o menor valor (Dematteis, 1998). El centro es el nodo central de producción y exportación de la ciudad, en donde la movilidad se establece a través de los viajes que se realizan desde el sector residencial (periferia) al sector de trabajo (centro), es el lugar donde las economías de aglomeración determinan que todo el intercambio comercial y relaciones se desarrollan en un solo punto (A, Sullivan.1996).

A partir de los años 70 se desarrollaron las ciudades multicéntricas donde los centros suburbanos complementan y compiten con el centro de ciudad, en las ciudades americanas de los años 80 y 90 el crecimiento sobre las áreas metropolitanas o periferia es superior al del centro. ¿Como podemos explicar la razón de este cambio?

La escasez de suelo de la ciudad central determina la expulsión de los usos residenciales y la competencia por los usos de mayor renta produciendo un aumento elevado del precio en las zonas centrales, se hace necesario relocalizar las actividades que no pueden acceder al centro

El desarrollo de la infraestructura vial y de transporte permite la disminución en los tiempos de viaje entre la residencia- trabajo, las áreas periféricas antes alejadas, se convierten en áreas accesibles en relación tiempo – distancia y costo de transporte. (inclusión del concepto de región y áreas metropolitanas)

La localización de fabricas y manufacturas se realizan en áreas periféricas pues el desarrollo de la infraestructura vial y de transporte les permite menores tiempos entre el abastecimiento de materia prima, la producción del bien y el reparto. Ciertas actividades de servicios y comercio requieren estar cercanas al mercado que en ciertos casos se localizan en áreas periféricas (A, Sullivan.1996).

Uno de los puntos de reflexión que se derivan de esta caracterización de ciudades es, ¿Si es posible afirmar que de acuerdo al tipo de ciudad los precios del suelo varían? Parte del desarrollo de esta reflexión será explicado en los argumentos de favor y en contra del postulado

### ***Los tipos de periferia formal –informal y la relación con el mercado inmobiliario***

La periferia de la ciudad central es el lugar pasivo que recibe todo lo que el centro no puede contener, aquella en la que los espacios urbanos carecen de calidad y las condiciones económicas y ambientales son inferiores al centro y es habitada por personas que carecen de medios para vivir en el; este es el tipo de periferia existente en un alto porcentaje América Latina en el que la “favelización” o tugurización en el caso colombiano, es el producto del difícil acceso de los habitantes a un mercado formal con optimas condiciones de suelo urbanizado, en el que cada día ni los mercados formales, ni las políticas o programas públicos de vivienda pueden absorber la alta demanda poblacional de bajos ingresos que no pueden acceder a suelo servido y por lo tanto se ven obligados a ocupar los suelos con baja calidad urbana (J, Calderón , 2006) Este fenómeno de acceso a los mercados informales de suelo localizados en un alto porcentaje en las periferias de las ciudades, se presentaba en estratos bajos, sin embargo, las escasez de suelo servido esta produciendo el acceso de estratos medios a este tipo de mercados

En contraposición y en un porcentaje menor existe otro tipo de periferia, aquella en la que el desarrollo de infraestructuras y transporte permite la disminución del costo y tiempo de

desplazamiento, que se articula a los diferentes sub-centros complementarios e independientes del centro de la ciudad, aquella en la que los ocupantes acceden a mercados formales para altos estratos, cuyas motivaciones de localización están orientadas al entorno medioambiental, con calidad de vida y cercanos a los puestos de trabajo de los subcentros. (Dematteis, 1998).

Cuando una familia promedio no puede acceder al mercado formal debido a los altos costos del suelo y el bajo nivel de ingreso promedio, acuden a mercados de menor calidad que ofrecen lotes con mala ubicación, sin servicios, riesgosos e inoportunos. El precio del suelo que esta familia paga en la periferia informal es mayor que el precio del suelo rural y a su vez es inferior al precio de comercialización del suelo urbanizado en el mercado formal. Sin embargo, la opción final es mas costosa por que el precio inicial al cual compra el propietario no incorpora los costos de transacción, permiso y urbanización; es una carga que a futuro deberá pagar el estado y que incrementa el precio de suelo final. (Smolka 2003).

En Bogota existe una amplia presencia de informalidad urbana, que explica una proporción superior al 40% de los procesos urbanos y concentra a la población excluida de los mercados formales de suelo y residenciales y a buena parte de los sectores excluidos del mercado laboral (formal) (SDP-UNAL, 2007), los costos de cualificar estas áreas son considerables pues incluyen abastecer de infraestructura de estándares urbanísticos en equipamientos, espacios públicos, áreas mínimas de vivienda a zonas ya ocupadas que en algunos casos no permiten el acceso a servicios (topografía)

Se plantea la periferia con una condición única, pero se ha demostrado que no es posible afirmar la existencia de un solo tipo periferia, pues esta varia de acuerdo al tipo de ciudad si es de carácter formal o informal, de la cercanía con otros subcentros, si es resultado de acciones de regulación o desregulación. La pregunta a resolver es si debe crecer la ciudad hacia la periferia, como se puede determinar la optimización de este hecho, si es el precio de suelo el valor principal que se debe tener en cuenta a la hora de decidirlo. Y si la construcción de estructura urbana es un hecho prioritario desde el planeamiento y la gestión de los bordes urbano- rural

### **Proceso de suburbanización en borde de municipios: periferia de suburbanización**

En el marco del mayor y mejor uso “el movimiento estructural particular” se define como los movimientos bruscos que sufren algunos terrenos producto de la transformación de la estructura urbana y que operan en cada momento en terrenos específicos, el cambio de usos y la densificación de los terrenos los generan, en algunos casos se produce cuando ciertos terrenos pasan de un uso a otro que es superior en esta jerarquía; en un tiempo

relativamente corto sus precios se incrementan porque comienzan a soportar rentas de una naturaleza distinta y que tienen una mayor magnitud. Es el caso de la expansión de zonas comerciales sobre áreas de vivienda, o el caso de terrenos rurales periurbanos que son involucrados a la ciudad (S Jaramillo, 2003).

La zonificación determina la asignación de usos o actividades de altos ingresos en áreas centrales y en periferia usos menos rentables. Tal es el caso de Bogotá cuyos usos de alta renta se relacionan con la malla vial arterial y se localizan en el centro metropolitano, los precios más bajos corresponden a usos comerciales populares e industriales localizados cerca a la periferia, y en un nivel inferior se localizan las zonas populares que marcan el borde de transición entre el ambiente urbano y el rural (UNAL-SDP, 2007)

En este caso nos atañe para el presente estudio la configuración de borde de los municipios que rodean ciudades, y en el caso de la sabana de Bogotá han experimentado procesos de subdivisión predial y ocupación de áreas que de consideraban rurales por la fuerte presión inmobiliaria sobre estos suelos. Por lo anterior hablaremos de un borde suburbano, dado el área de los terrenos que configuran estos bordes ya no se puede hablar de bordes rurales. Para el caso de la sabana de Bogotá se considera que para que un predio rural pueda ser productivo y sostenible en la actividad agropecuaria debe mantener un área mínima en promedio de 7 hectáreas en suelos con pendientes bajas y en ladera debe estar sobre las 12 hectáreas.

La definición de este borde suburbano es confusa en la mayoría de los casos dado que no hay una normativa que permita reglamentar el proceso de suburbanización residencial, la Ley 388 enfoca los instrumentos de planificación y gestión de suelos a las áreas urbanas y en el componente rural es considerado de manera básica, razón por la cual en la práctica los planes de ordenamiento territorial de los municipios poseen una normativa clara en las áreas urbanas, pero es deficiente y sin herramientas en las áreas rurales.

Estos procesos de suburbanización sin normativa y espontáneos en municipios aledaños a las grandes ciudades colombianas a conllevado a una serie de Decretos reglamentarios por parte de la nación y reconocimiento de una problemática que esta trasladando los problemas resultado del proceso de urbanización en áreas urbanas periféricas de ciudad a las áreas zonas rurales. Es por ello que se empiezan a ver procesos de planificación de áreas suburbanas y definición de áreas rurales vitales para la sostenibilidad de los ecosistemas y garantes de la seguridad alimentaria de estas áreas metropolitanas.

## **Estructura urbana: incipiente en las periferias en municipios y ciudad**

### ***Parámetros de definición de estructura urbana***

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

La estructura urbana, según el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, está conformada por los sistemas generales, compuestos por el Sistema de Espacio Público, el Sistema de Equipamientos y el Sistema de Movilidad y Transporte; y las estructuras, que se refiere a la Estructuras Socioeconómica y Espacial, la Infraestructura de Servicios y la Estructura Ecológica Principal. Es importante destacar la importancia de las estructuras y los sistemas en la configuración del modelo de ordenamiento, en sus diversas escalas: regional, metropolitana, urbana y zonal; así como el papel de los instrumentos de gestión en su articulación.

Por cualificación espacial de los proyectos urbanos entendemos la calidad urbana producto del cumplimiento de estándares por habitante de espacio público, vías y equipamientos; las condiciones volumétricas del proyecto; la mezcla de actividades; la articulación del proyecto hacia las diversas escalas de ordenamiento, y el reconocimiento o definición de la forma y la tipología urbana.

### **Aplicación de los instrumentos de planificación y gestión de suelo en la en la configuración de estrucutra urbana de borde**

Para asegurar que aumente la calidad urbana y se reduzca el precio del suelo en la periferia, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá define que se deben adoptar instrumentos de regulación que centren su estrategia en la propiedad pública del suelo. Dentro de los instrumentos de este tipo se destaca los Planes Parciales (PP), el establecer obligaciones a los propietarios para que asuman las cargas de la urbanización en compensación de la obtención de beneficios como mayor edificabilidad; este instrumento incide directamente en al reducción al precio del suelo

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

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

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

### **Estudio de Caso: Bogotá - Borde Occidental**

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

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

#### **Localidad Bosa**

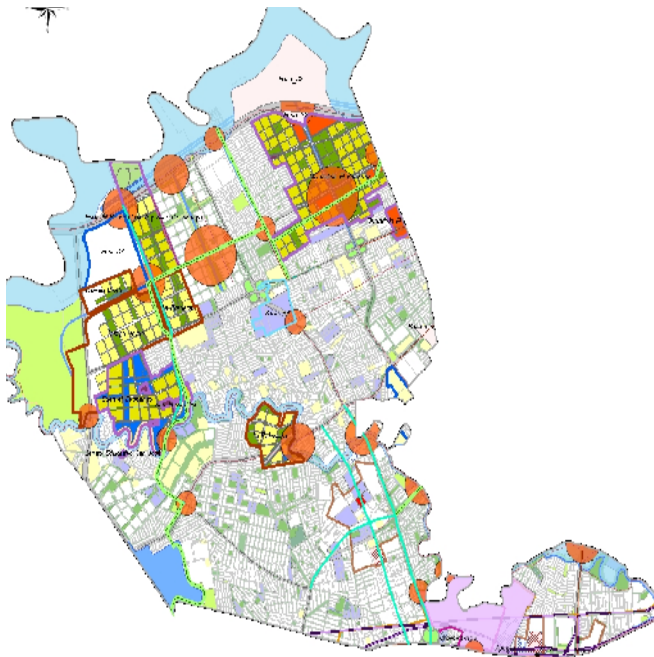
Según los planes maestros adoptados, la Localidad de Bosa es deficitaria en aproximadamente 37ha de suelo para equipamientos, con los cálculos de población de UPZ, sin tener en cuenta la población proyectada que genera el plan parcial. Los planes parciales

adoptados determinan un total de 231ha adoptadas, con una población aproximada en plan parcial de 80.590 habitantes, 35ha de espacio público, 57ha de EEP y 17ha para equipamientos; lo que da como resultado un promedio de 2,2 m<sup>2</sup> de equipamientos por habitantes y 4,7 m<sup>2</sup> de espacio público.

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

En relación con los usos, se adoptaron 114ha de vivienda para Vivienda de Interés Social, lo que representa un 90% del total del área útil del plan parcial; 7ha de área útil de comercio; 2,7ha de área útil de dotacional y 7ha de área útil de otros usos.

#### **Determinantes de áreas de desarrollo sujetas al Plan Parcial-Bosa**



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

#### **Localidad Suba**

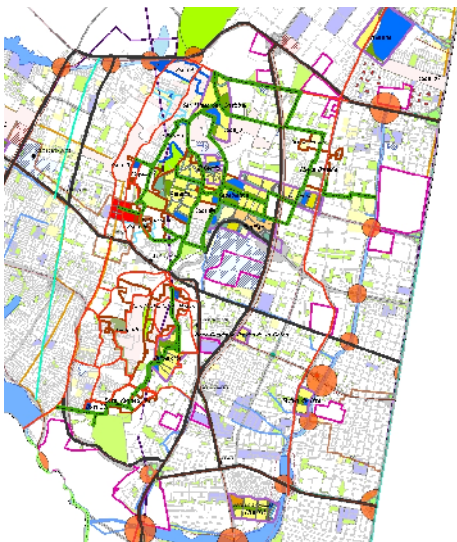


Según los planes maestros adoptados, la Localidad de Suba es deficitaria en aproximadamente 18ha de suelo para equipamientos, con los cálculos de población de UPZ, sin tener en cuenta la población proyectada que genera el plan parcial de 26.400 habitantes. Se han adoptado 158ha para malla vial arterial, 6,2ha para área de Estructura Ecológica Principal, 26ha para parques, 17ha de cesión para vías locales y 10ha para equipamientos. Lo anterior da como resultado un promedio de 2,2 m<sup>2</sup> para equipamiento y 4,8 m<sup>2</sup> de espacio público por habitante.

En términos de estructura urbana, los planes parciales, a través de los rangos de edificabilidad definidos en el POT y el cumplimiento del Decreto Distrital 436 de 2006, han dado como resultado parte de la preservación de los cerros de Suba; sin embargo, la morfología de estos proyectos no siempre coincide con las condiciones topográficas de la zona, por lo que se recomendaría modificar esta estructura para los cerros sur de Suba.

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

#### **Determinantes de áreas de desarrollo sujetas al Plan Parcial-Suba**



Fuente: Contrato 367 de 2008, Dirección de Planes Parciales del Secretaria Distrital de Planeación.

#### **Localidades Fontibón y Engativá**

Según los planes maestros adoptados, las Localidades de Fontibón y Engativá son deficitarias en aproximadamente 35ha de suelo para equipamientos, con los cálculos de población de UPZ, sin tener en cuenta la población proyectada que genera el plan parcial de

74.500 habitantes. Se han adoptado 150ha, de las cuales para suelo público se han obtenido 13ha de carga general, 38ha de EEP, 22ha de parque y 8ha de equipamientos. Lo anterior da como resultado un promedio de 1,4 m<sup>2</sup> para equipamiento y 4,2 m<sup>2</sup> de espacio público por habitante.

En términos de estructura urbana, se destaca la centralidad desarrollada por el Plan Parcial de la Felicidad, que consolida la Estrategia de Ordenamiento Territorial y las áreas de desarrollo localizadas al interior de la Operación Aeropuerto el Dorado.

Los usos producto del plan parcial para estas zonas, con un promedio de 73ha de área útil, son: 35ha de VIS, 5ha de comercio local, 5ha de comercio metropolitano, 25ha de vivienda no VIS y 2ha de área útil dotacional.

### **Determinantes de áreas de desarrollo sujetas al Plan Parcial-Kennedy**



Fuente: Contrato 367 de 2008, Dirección de Planes Parciales del Secretaria Distrital Planeación.

### ***Conclusiones del Borde Occidental***

Como vemos, los procesos que se dan sobre el borde urbano de esta área occidental de la ciudad son acelerados; en menos de media década se configuró un área industrial de importante dimensión y estratégicamente ubicada, que no pudo tener una adecuada planeación. En consecuencia, esta área está a punto de colapsar, dado que fueron pocas las medidas que se tomaron en estructura vial, ni en infraestructura de carácter ambiental que reduzca los impactos sobre los humedales que están en procesos de deterioro, e incluso de desaparición, pues el proceso de urbanización nunca los vio como un elemento fundamental. Otro punto determinante es que no se han consolidado bordes de ciudad, lo

que generó escenarios de urbanización ilegales que sobrepasaron el Río Bogotá, dejando fuera de la jurisdicción del Distrito Capital problemas inherentes a él y trasladando este tipo de desarrollo a municipios aledaños con infraestructura básica, con problemas en la prestación eficiente de servicios públicos y con una capacidad administrativa deficiente para dar solución a este tipo de problemas.

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

El camino debe ser la equidad territorial en lo que respecta a gravámenes sobre la propiedad y cargas al propietario del suelo y al urbanizador. Esta será una herramienta que permita poner a todos en el mismo nivel de condiciones y reduzca los procesos de segregación socio-espacial, causados, en su mayoría, por las desigualdades que llevan a la implantación de usos específicos en ciertas áreas del territorio.

Ya que una consolidación de procesos regionales que integre de manera decidida a todos los entes territoriales es complicada en este momento, dada la estructura administrativa en lo que respecta a las decisiones de ordenamiento, la Gobernación de Cundinamarca impulsa un modelo de ocupación regional que pone en evidencia las implicaciones del proceso de urbanización que hasta hoy se ha dado sobre la región capital. Este modelo propone que los 25 municipios inmediatos a la ciudad de Bogotá sean los que integren el primer anillo, a excepción de los ubicados en el eje Bogotá-Fusagasuga. También dice que el crecimiento de los que se encuentran limitando con la ciudad debe ser bajo y propone un crecimiento demográfico alto en municipios como Facatativa, Zipaquirá y Fusagasuga, y consolida grades proyectos como Aerópolis<sup>1</sup>, el cual pretende dar continuidad a la Operación Estratégica del Aeropuerto y proteger todo el sistema de humedales que aún persiste en la sabana.

## **Estudio de Caso: Bogotá - Borde Norte**

---

<sup>1</sup> El Proyecto Aerópolis está planteado en conjunto por la Ciudad de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca para el área de influencia del Aeropuerto Internacional el Dorado.

Los Planes Zonales buscan enunciar las políticas determinantes para el desarrollo de importantes sectores de la ciudad, los cuales resultan estratégicos para el efecto posterior de la aplicación de la norma urbana a través del incentivo de la inversión, la recualificación de usos y alturas, así como los cambios contundentes en el tratamiento del suelo.

Mediante estos instrumentos se definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, el sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados al área, los criterios para la precisión o ajuste de la normativa urbanística, así como la delimitación y criterios para la gestión de planes parciales en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial. Los planes zonales serán formulados por la Administración Distrital.

Cuando estos planes definen las condiciones y ámbitos espaciales de distribución equitativa de cargas y beneficios, especialmente las cargas de carácter zonal y/o general que deban ser asumidas por los propietarios de predios incluidos en el área en los términos de la ley, se denominan Planes de Ordenamiento Zonal.

La ciudad de Bogotá mediante el Decreto Distrital 043 de 2010 aprobó el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte y reglamento las normas e instrumentos de gestión de suelo que se aplicarán en el proceso de urbanización.

El plan esta conformado por 2014 hectáreas aproximadamente, de las cuales 1277 corresponden a suelo urbano y el restante de 736 hectáreas corresponden a suelo de expansión.

Se toma el plan de ordenamiento zonal del Norte –POZN- como estudio de caso, dado que este es el límite de la ciudad con los municipio que han experimentado un mayor proceso de suburbanización y por que una de las estrategias de desarrollo del POZN se hace a través de Planes Parciales.

Para el caso de Bogotá el Plan de Ordenamiento Territorial no contemplo en las áreas rurales la categoría de suburbano y crea un instrumento de planificación que habilita suelo de expansión para un proceso de urbanización.

Esto marca la diferencia con los municipios del entorno, ya que la visión del área urbana de mayor extensión es no contemplar esta categoría de suelo suburbano y por el contrario desplazarla a la sabana, creando dentro del perímetro de la ciudad condiciones en la aplicación de instrumentos de planificación que permiten desarrollos de integrales.

### **Articulación de los instrumentos de gestión de suelo adoptados en Bogotá y los adoptados en municipios vecinos**

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

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

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

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

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

Los municipios que no han desarrollado procesos de planificación y adopción de instrumentos de gestión de suelos y financiación, deberán desarrollar procesos de urbanización conjunta entre el sector privado y el público, que exijan que las áreas por desarrollar sean urbanizadas por los interesados.

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

Si la ley 388 de Ordenamiento Territorial adoptada para el país en el año 1997 otorgo herramientas a los entes territoriales para planificar sus áreas urbanas, en el componente rural las herramientas fueron escasas y procesos como el de la suburbanización no se contemplaron como temas decisivos en el desarrollo de las áreas metropolitanas.

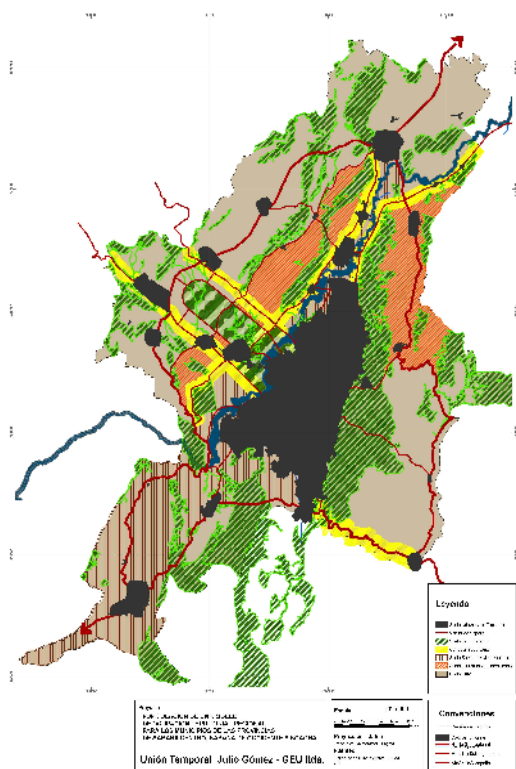
En los últimos años se han desarrollado proceso intensivos de subdivisión predial sobre áreas que se consideraban rurales, estos procesos traen consigo desarrollos suburbanos que modificaron las dinámicas territoriales y que hoy configuran una nueva estructura del área metropolitana. Esta nueva estructura se configura de la siguiente manera:



Este proceso de cambios se consolida en la región de la siguiente manera:

1. Se plantea implantar actividades industriales en áreas rurales fuera del Distrito de Bogotá habilitando 7228 hectáreas (Acosta-Oscar)
2. Se plantea la habilitar actividades industriales en suelos de expansión y urbanos fuera del Distrito de Bogotá habilitando 924 hectáreas (Acosta-Oscar)
3. Para determinar las áreas de suelo suburbano que se deberían habilitar el Modelo de Ocupación territorial definió las categorías: Corredor Suburbano / Área Suburbana de baja intensidad para vivienda campestre / Área Suburbana de Media Densidad. El siguiente plano ilustra las áreas suburbanas:

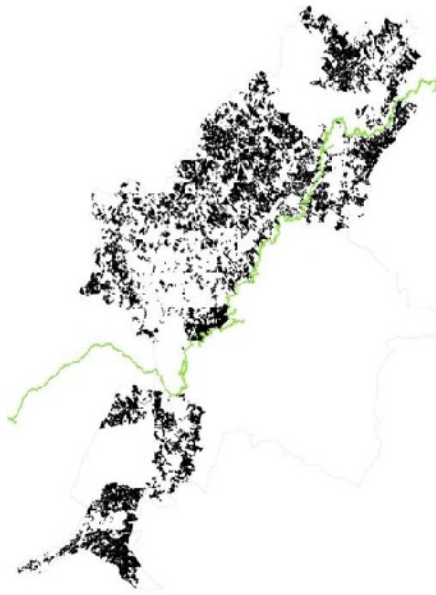
### Plano No 9ª Clasificación del Suelo Rural



Fuente: Modelo de Ocupación Territorial – Gobernación de Cundinamarca/Consultoría Arquitecto Julio Gómez

4. En el caso de los elementos de la estructura ecológica principal el MOT los definió bajo las premisas: Conservación del recurso hídrico / Reserva de suelo que garantice la sostenibilidad de los ecosistemas / El resultado se puede apreciar en la siguiente imagen:

### Subdivisión predial municipios entorno Bogotá



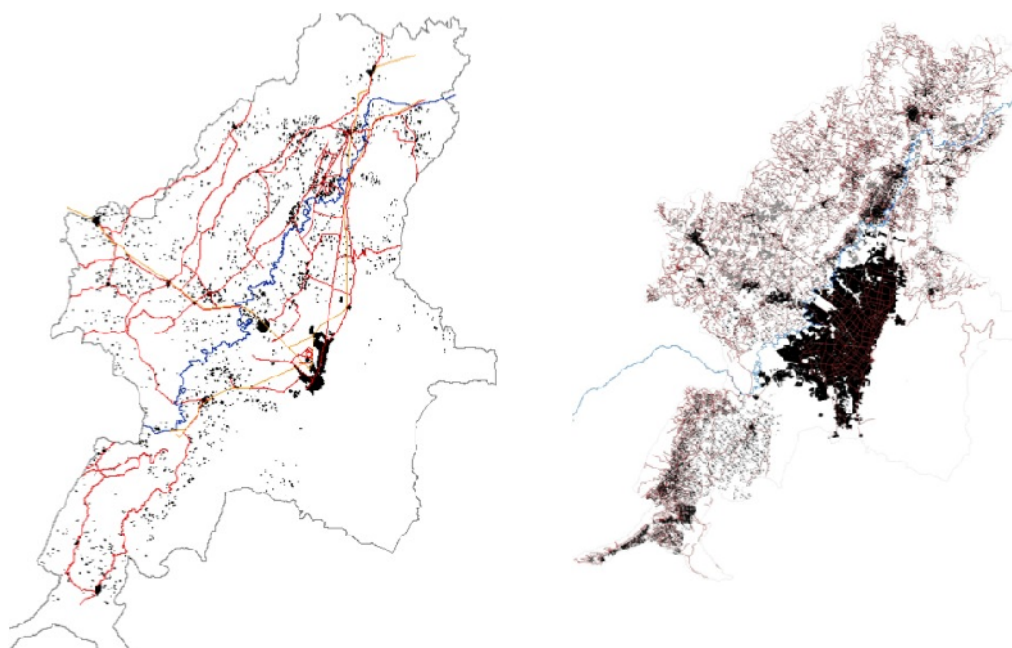
Fuente: Modelo de Ocupación Territorial – Gobernación de Cundinamarca/Consultoría Arquitecto Julio Gómez

En la gráfica anterior se pueden apreciar en negro los predios entre 1 y 10 hectáreas, lo cual significa que los grandes predios para producción agropecuaria son pocos, según el Modelo de Ocupación Territorial de la Gobernación de Cundinamarca la región crecerá para el año 2020 así: “De acuerdo con las cifras DANE 2005, para el año 2020 la población de la subregión capital aumentará en cerca de 2.200.000 habitantes, la población de la subregión aumentará en 2.000.000 y la población de la ciudad de Bogotá aumentará en 1.500.000 habitantes”.

A continuación observaremos los planos de la evolución de ocupación del territorio que comprende la ciudad de Bogotá y los municipios de su entorno:



## Ocupación Año 1952 y de 2008



Fuente: Modelo de Ocupación Territorial – Gobernación de Cundinamarca/Consultoría Arquitecto Julio Gómez

En las gráficas anteriores se hace evidente el proceso de ocupación en los últimos 50 años, es claro el proceso de consolidación de Bogotá como centro regional y de núcleos urbanos compactos en las primeras décadas de la segunda mitad del siglo, pero en un proceso constante de difuminación de sus límites y muchos de ellos conurbados entre sí y con el área urbana de Bogotá.

### **Instrumentos de planificación y gestión de suelos para suelo rural**

Históricamente la normativa sobre suelo rural en Colombia a estado en manos de las leyes de carácter ambiental, en las cuales no se reconocen los procesos de subdivisión predial al igual que el cambio de actividades agropecuarias a residenciales.

Luego en el año 1997 entra en rigor la ley de ordenamiento territorial, esta es en esencia una norma de carácter urbano que contempla los siguientes aspectos en el componente rural:

- La delimitación de los suelos de carácter rural y sus categorías suburbana y de centro poblado

- La delimitación de los centros poblados
- La definición de las áreas de conservación
- La definición de la norma para áreas suburbanas (Parcelaciones)
- La definición de los sistemas de servicios públicos,

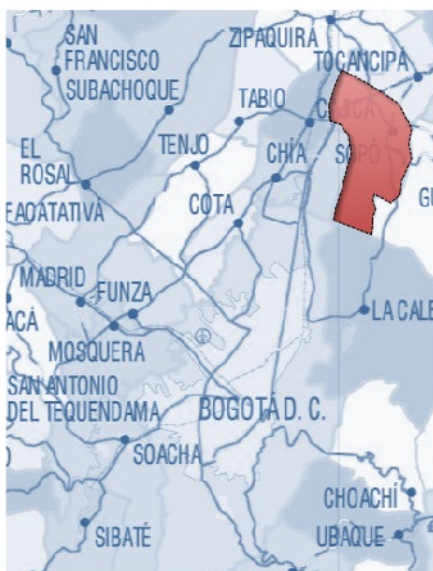
Los componentes de instrumentos de planificación y gestión de suelos quedan textualmente reglamentados para actuaciones urbanísticas y estas a su vez sólo se refieren a suelo urbano y de expansión.

Posteriormente el Gobierno central a través de Decretos reglamentarios como el 097 de 2006, 3600 de 2007 y el 4066 de 2009, reconocen el fenómeno de suburbanización para usos residenciales e industriales y reglamentan de manera básica en el marco de la Ley 388 de 1997, aspectos sobre categorización de suelo rurales.

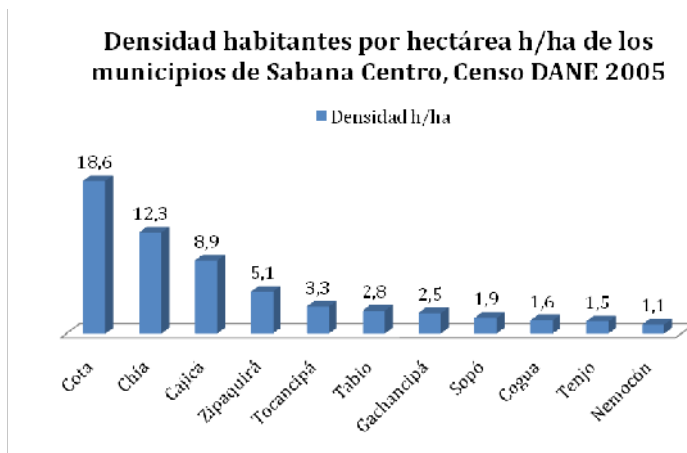
El caso que se estudiaremos a continuación es el ejemplo de un municipio que decide a través de reglamentación adoptada a través de su plan de ordenamiento territorial planificar el suelo rural con categoría suburbana e iniciar procesos de suburbanización ordenados en el marco de Unidades de Planificación Rural e instrumentos de gestión de suelo.

### ***Estudio de Caso: Sopó Cundinamarca***

Sopó está localizado al norte de Bogotá, posee una población de 21014 habitantes, con una extensión de 113 kilómetros cuadrados.



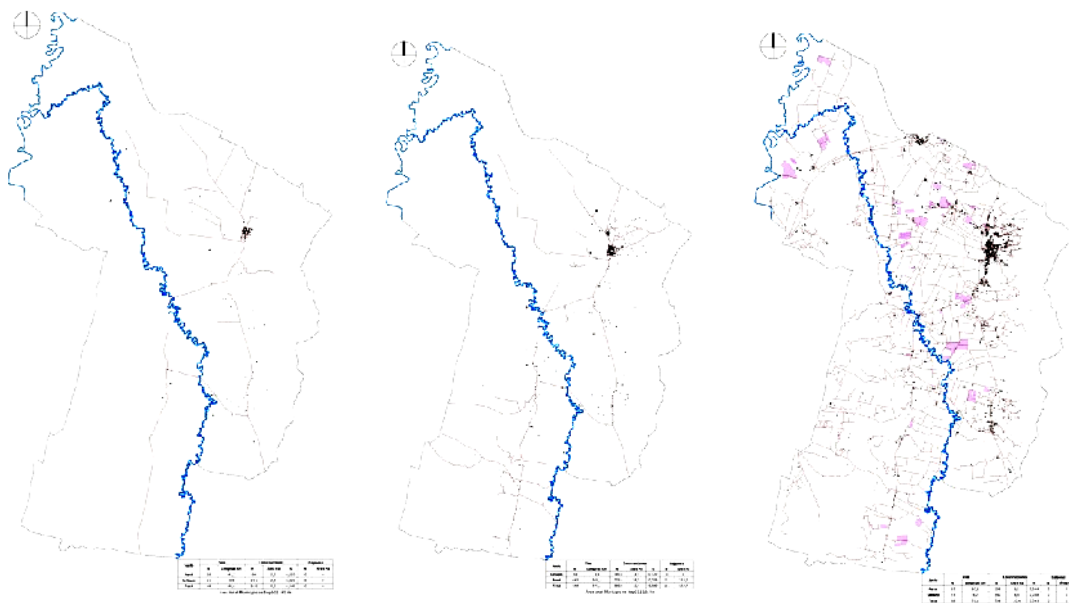
En la siguiente gráfica se puede observar la densidad bruta de habitantes por hectárea en relación con los municipios de norte de la ciudad de Bogotá:



A diferencia de Cota, Chía y Cajicá, el Municipio de Sopó dada su ubicación y la tradición agropecuaria que experimento hasta hace unas décadas atrás pueden soportar la presión inmobiliaria y no tener un proceso de suburbanización acelerado como el experimentado por sus vecinos.

Para determinar el grado de suburbanización de este municipio se realizó un trabajo puntual sobre la ocupación desde los años 40 y el proceso de subdivisión predial en 2 momentos de la última década:

### Proceso de Ocupación – 1940, 1962, 1993



Fuente: Formulación POT Sopó – Oficina Arquitecto Julio Gómez

### **Reconocimiento del proceso de suburbanización en el POT**

Este municipio reconoció el proceso de subdivisión predial y el cambio de la vocación agropecuaria en un gran porcentaje de sus suelo rurales. Este reconocimiento lo hizo a través de:

- Definición y Reglamentación de Unidades de Planeamiento rural
- Estudios del proceso de parcelación y sus implicaciones en las nuevas estructuras suburbanas de baja densidad
- Reglamentación de usos del suelo complementarios a la actividad residencial
- Formulación de planes maestros de espacio público para suelo rural y en especial para suelo suburbano
- Reglamentación de repartos equitativos de cargas y beneficios para suelo rural, a través de la definición de cargas generales y locales en este tipo de desarrollos
- Definición de instrumentos de gestión de suelos como intercambio de índices de densidad de viviendas por hectárea, por suelo de la estructura ecológica o suelos de riesgo y amenazas no mitigable.

### **Referencias**

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

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). “Decreto 190 del 22 de junio de 2004, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales [619](#) de 2000 y [469](#) de 2003”. Bogotá: Alcaldía Mayor.

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

Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). “Decreto 436 de octubre 19 de 2006, por el cual se dictan disposiciones comunes a los planes parciales en Tratamiento de Desarrollo y se establecen metodologías para el reparto equitativo de cargas y beneficios”. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Concejo de Bogotá (2003). “Acuerdo 118 de diciembre 30 de 2003, por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital”. Bogotá, Concejo Distrital.

Font, A.; Llop, C. y Vilanova, J.M. (1999). *La construcción del territorio metropolitano. Área metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona.

Gómez, Julio (2007). "Determinantes urbanos y seguimiento de planes parciales". Contrato Dirección de Planes Parciales. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Niño, Alexánder; Toro, Carolina y Velasco, Vanessa (2005). El borde como espacio articulador de la ciudad actual y su entorno. *Revista de Ingenierías Universidad de Medellín*, julio-dicimembre 4(7): 55-65.

República de Colombia (1997). "Ley 388 del 18 de julio de 1997, por la cual se modifican la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones". Bogotá: Congreso de la República.

República de Colombia (1989). "Ley 9 del 11 de enero de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.

Ruiz, Nancy. "Seguimiento a Planes Parciales de Desarrollo 2002-2007". Contrato Dirección de Planes Parciales. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Velasco, Vanessa (2008). "Lineamientos de determinantes de modelación urbana para los Planes Parciales de Desarrollo". Documento Contrato 367 de 2008. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Velasco, Vanessa (2008). "Es Preferible Que La Ciudad Crezca Hacia La Periferia Pues El Precio Del Suelo Es Menor, Documento Para La Especialización En Mercados Y Políticas De Suelo En América Latina , Unal- Lincoln Institute Land Police.

Velasco, Vanessa; López, María Luisa y Díaz, Fabían (2009). *La incidencia de los instrumentos de gestión de suelo en la configuración de bordes de ciudad*. Ponencia presentada en el "VIII Seminario de Investigación Urbano Regional - ACIUR", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, septiembre 28 a 30 de 2009.

Velasco, Vanessa; López, María Luisa y Díaz, Fabían (2010). *La incidencia de los instrumentos de gestión de suelo en la configuración de bordes de ciudad*. Artículo Revista Territorios Número 22 , 2010.