

LA INCIDENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELO EN LA CONFORMACIÓN DEL BORDE DE CIUDAD EN BOGOTÁ

AUTORES: VANESSA VELASCO BERNAL, MARIA LUISA LOPEZ, FABIAN DIAZ

CORREO ELECTRONICO: vanessa_velascob30@yahoo.com

MESA DE TRABAJO: **METROPOLIZACIÓN CIUDAD Y REGIÓN**

INTRODUCCIÓN

La dinámica de crecimiento de la ciudad a través de procesos formales e informales ha dado como resultado la aparición de periferias con bajas condiciones ambientales, desprovistas de servicios públicos e infraestructura, de difícil accesibilidad y conectividad al área central con alta concentración de empleo y actividad económica. Este tipo de periferia es propia de una ciudad histórica y compacta en la que todo gravita en torno al centro, sin embargo, la conformación desde hace más de 30 años de ciudades multicéntricas en donde los centros suburbanos complementan y compiten con el centro de ciudad y en donde el crecimiento sobre las áreas metropolitanas es superior al del centro, permite cuestionarnos el papel de la periferia¹ en este nuevo contexto metropolitano y regional. ¿Podemos afirmar que se han convertido en espacios de alta calidad urbana² que permiten articular Bogotá y los municipios contiguos, o por el contrario siguen siendo áreas deficitarias cuyos costos de urbanismo son asumidos por el estado en procesos de regularización posterior a la parcelación y edificación informal? ¿Es posible afirmar que los instrumentos de planeamiento y de gestión desarrollan estas áreas en el marco de lo definido en la estrategia de ordenamiento territorial del POT, en particular el caso Bogotá?

El Modelo de Ordenamiento Territorial de Bogotá³ plantea su consolidación a través de la relación entre las piezas urbanas y los proyectos de los sistemas generales a partir de la planificación de nuevas áreas de desarrollo⁴. Este tratamiento aplica a los predios que se van a incorporar al desarrollo urbano y que fomentan la ejecución de VIS o VIP, el desarrollo de sectores completos y no predio a predio, la obtención de suelo de protección y la dotación de infraestructura. Un alto porcentaje de las áreas con tratamiento de desarrollo se localizan en la periferia y por ende tienen la vocación de configurar el borde de ciudad, y generar la infraestructura que cualifique y desarrolle la estructura urbana. A pesar de haber sido derogadas, las piezas urbanas y sus áreas funcionales reconocen las calidades espaciales y urbanas de la ciudad, y orientan su desarrollo a través de la formulación de los planes parciales.

El decreto que reglamenta la revisión del POT⁵ prioriza la jerarquización de instrumentos de planeamiento en particular los POZ en los bordes de ciudad y especifica la política de gestión de suelo, el reparto de cargas y beneficios y los instrumentos de gestión, contemplados en la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997; a la luz de la pregunta sobre la incidencia de los instrumentos de gestión de suelo en la conformación de bordes de ciudad, el estudio se orienta hacia aquellos instrumentos adoptados en Bogotá que conforman estructura urbana y local: infraestructura, servicios públicos, cesiones de espacios públicos y equipamientos de diversas escalas, porcentaje y tipos de uso, y

¹ Periferia entendida en el marco de la ciudad histórica, aproximada al concepto de Giuseppe Desmatéis de Periferia Fordista. (MONCLUS FAGRAS FRANCISCO, Ciudades Dispersas y Difusas, Cuadernos de la ETSAB, 1998)

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

³ Decreto 619 de 2000 que reglamenta el POT de Bogotá

⁴ *En armonía con la protección y conservación del medio ambiente , que permitirá la incorporación al desarrollo de urbanizaciones bien dotadas, de gran calidad urbanística, con clara vocación hacia la solución de los problemas habitacionales de equipamientos y de espacios libres de la periferia y en general de la ciudad ya construida”.*

⁵ Decreto Distrital 190 de 2004 que reglamenta el POT y su revisión.

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

El estudio busca alimentar el debate sobre la conformación de bordes de ciudad como elementos intermedios entre la ciudad y el territorio, y analizar el papel de los instrumentos de gestión de suelo en la conformación de una estructura urbana que soporte las decisiones del Modelo de Ordenamiento Territorial de Bogotá articulado con la región y con las estrategias de los Macroproyectos. El trabajo se soporta en el POT de Bogotá, en diversos estudios producidos por la Dirección de Planes Parciales –SDP (2002-2009) en términos del rol de los instrumentos de gestión en la ciudad, la estructura urbana que producen los planes parciales de desarrollo, los lineamientos de modelación y articulación con la ciudad para las áreas de desarrollo y la aplicabilidad del sistema de reparto de cargas y beneficios hacia la estructura urbana; igualmente el avance de la Declaratoria de Desarrollo Prioritario y el Derecho de Preferencia de la SDH y los Macroproyectos adoptados por el Ministerio de Vivienda Desarrollo y Medio Ambiente que inciden en la periferia de Bogotá.

CONFORMACIÓN DE BORDE CIUDAD

El borde se manifiesta como aquella franja territorial que denota una transición de los aspectos urbanos predominantes como: densidad de ocupación, morfología, usos urbanos, dinámicas socio-culturales, a lo natural o hacia los usos de suelo rurales, cuyas características son intrínsecas a las dinámicas que esas franjas desarrollan afectando si o no el suelo de protección y constituyendo un área potencial de relación entre el area rural y urbana. Es importante destacar que para 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.⁶

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”⁷, entre los que se encuentran el soporte territorial, los territorios morfológicos y los espacios articuladores, estos últimos están conformados por nodos, rotulas, corredores o

⁶ NIÑO ALEXANDER, TORO CAROLINA, VELASCO VANESSA. El Borde Como espacio articulador de la Ciudad Actual y su entorno, Revista de ingenierías Universidad de Medellín, 2005,

⁷ FONT ANTONIO, La Construcción del Territorio Metropolitano, Terminos referido a las categorías formales que identifican el territorio, 2002

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 el 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

LA INCIDENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELO EN LA CONFORMACIÓN DE ESTRUCTURA URBANA

1. PARAMETROS DE DEFINICIÓN DE ESTRUCTURA URBANA

Para efectos de esta definición precisaremos la estructura urbana de forma estructuralista y en un segundo momento la desde la calidad espacial que debe ser el resultado de los procesos de urbanización:

1. La estructura urbana para efectos del POT de Bogotá está configurada por los sistemas, ellos son los siguientes:
 - Estructura Ecológica Principal: Esta se compone por los cuerpos de agua, las zonas de manejo y preservación ambiental, las áreas de reserva natural
 - Sistema de Espacio Público: Está compuesto por parques, plazoletas, áreas verdes.
 - Sistema de Equipamientos : Está compuesto por la armonización de los planes maestros (Educativos, Culto, Cultural, Recintos feriales, Abastecimiento, Deportivos y recreativos, Salud, Sedes Administrativas, Educación Superior)
 - Sistema de Servicios Públicos: Compuesto por todas las redes para el suministro de servicios públicos en la ciudad
 - Sistema de Movilidad: Este funciona con la unión de varios componentes pero en este caso de la estructura urbana es importante la red vial y las infraestructuras diseñadas para sistemas de transporte masivo
2. También es oportuno analizar la calidad espacial de estas estructuras para ello entenderemos como parte de la estructura urbana las siguientes condiciones
 - El mix de usos y funciones: Este se configura como la combinación de actividades en un área y su complementariedad, evitando áreas monouso y una zonificación que vaya más allá del primer piso.
 - El componente volumétrico: Es importante que la morfología permita crear espacios jerárquicos, que permitan la creación de imaginarios colectivos en torno a las piezas urbanas y sus funciones, además de proporcionar diferentes sensaciones para el peatón
 - La calidad urbanística: La calidad en relación con número de m² cuadrados por habitante de zonas verdes y equipamientos, al igual el resultado finas de las infraestructuras viales, parques, equipamientos.
 - La Morfología y tipologías urbanas: La ciudad debe buscar estructuras más amables para sus habitantes, lugares que generen procesos de apropiación, divisiones

prediales que faciliten el recorrido peatonal y no sólo la movilidad vehicular, ciudades seguras que dependen en gran manera del tamaño de manzanas.

2. LOS INSTRUMENTOS DE GESTION QUE INCIDEN EN LA ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO Y EN LA CONFORMACION DE ESTRUCTURA URBANA

El artículo 30 del Decreto 190 de 2004 establece como Instrumentos de Gestión de Suelo aplicables para alcanzar los objetivos y el modelo de ordenamiento adoptados en el POT los siguientes:

Los planes parciales como instrumentos de planeamiento y gestión 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 la 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 integre de manera coherente con las dinámicas de crecimiento de la ciudad y se articule a la estructura urbana existente y proyectada.

El mayor potencial de los PP está dado por la planeación integral que supone su adopción, que 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 por que 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 376H de cesión de un total de 688H adoptadas, lo que equivale a un 54% del área total del proyecto urbanístico. Un total de 101 Hectáreas para parques, con un promedio de 2H por plan parcial lo cual equivale a la posibilidad de desarrollar un parque zonal en cada plan parcial, Un total de 41Hectáreas para equipamiento, que garantizan el área requerida para la construcción de equipamientos de escala zonal en cada plan parcial, Un total de 130 Hectáreas de EEP, Un total de 27 Hectáreas de cargas generales, 86 Hectáreas de cargas viales locales y 21 Hectáreas para cesión de control ambiental 688 Has incorporadas a usos urbanos, dentro de las cuales se encuentran.

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

- La asignación de usos y/o edificabilidad con cargo a la asunción de cargas generales
- La obligación de provisión VIS/VIP

- La obligación de la provisión de 4m² de espacio público por habitante.

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

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

La transferencia de derechos de construcción y los mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental.

Los distintos mecanismos de participación Distrital en las plusvalías orientados a captar una porción del incremento del precio del suelo de los predios que han sido objeto de beneficios urbanísticos por incremento en los aprovechamientos del suelo en uso o edificabilidad.

El objeto principal de la participación en plusvalía, está sustentado en la distribución equitativa las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento territorial, que a partir de la movilización de los incrementos de los precios del suelo derivados de la acción urbanística del estado, le permite a la administración financiar la compra y desarrollo de terrenos para vivienda social e infraestructura, promover procesos de renovación urbana y mejoramiento integral.

Desde el año 2003 Bogotá ha venido aplicando la Participación en Plusvalía como mecanismo de financiación del desarrollo urbano, mediante la participación de hasta el 50% de los incrementos en los precios de los terrenos sobre los cuales se ha identificado un efecto plusvalía, según la metodología y condiciones estipuladas en el Acuerdo 118 de 2003. Bogotá a recaudado por participación en plusvalía a Junio de 2009, 54 mil millones de pesos, los cuales representan para la ciudad, según la destinación fijada en el Acuerdo 118 de 2003 (70% para procesos de vivienda social), cerca de 38 mil millones de pesos para compra de predios para VIS (enajenación/expropiación), lo que equivale como mínimo a 151 hectáreas para el desarrollo de VIS⁸.

Su aplicación constituye una oportunidad enorme para que la ciudad pueda orientar recursos al desarrollo urbano, especialmente en las zonas más deficitarias. No obstante, en nuestro criterio, su operatividad no ha sido muy exitosa debido principalmente a dos condiciones: por un lado no se ha logrado el efecto esperado en el control de los precios de los terrenos y por el contrario el precio de la vivienda aumento proporcionalmente con el valor de plusvalía, y por otro lado, el recaudo ha sido precario fundamentalmente

⁸ Tomando como referencia el promedio

porque el momento en que se genera la obligación tributaria del cobro de la participación, está asociado únicamente a la expedición de licencias, y adicionalmente porque no se ha adelantado un proceso de fiscalización y de control en el cambio efectivo del uso de los inmuebles sobre los cuales fue identificado un efecto plusvalía.

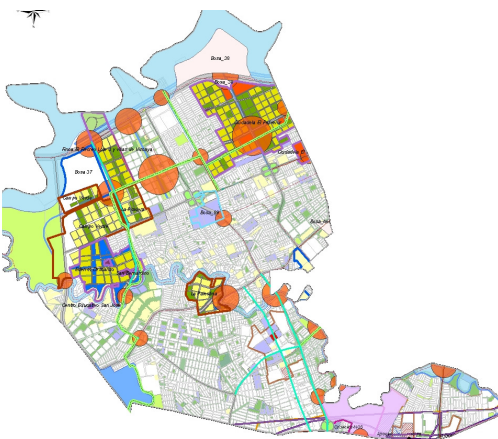
No obstante lo anterior, consideramos que el principal problema no está dado en la operatividad del instrumento y en el bajo recaudo, sino mas bien en que su destinación e inversión no esté aportando en la configuración del modelo de ordenamiento propuesto en el POT, en la medida que no se ha dado la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

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

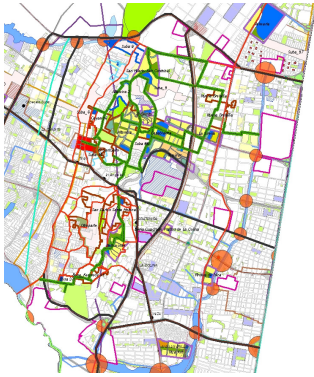
LA CONFIGURACION DE LOS PLANES PARCIALES DE DESARROLLO

Los planes parciales de desarrollo como instrumento de planeamiento y gestión son los que orientan las decisiones del modelo de ordenamiento del POT para áreas específicas de ciudad, en el caso de las Operaciones de 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 orientan la estructura urbana intermedia otorgan al plan parcial la potestad y responsabilidad de la conformación de esta estructura.

Sin embargo al ser los planes parciales adoptados un instrumento 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 SDP.



Bosa: Los planes parciales adoptados determinan un total de 231H adoptadas, con 20590 personas, 35 H de espacio público, 57H de EEP, 17 H de equipamientos, 114H de vivienda para VIS con un 90 % del total del área útil del plan parcial, 7H de área útil de comercio, 2,7H de área útil de dotacional y 7H de área útil de otros usos.



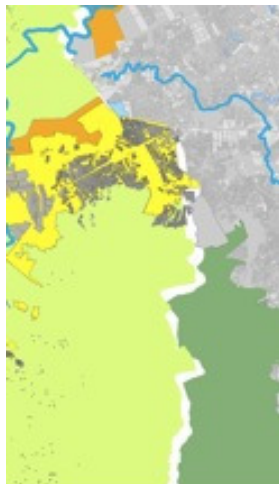
Suba: En la localidad de Suba se han adoptado 158H, de las cuales se tiene una proyección de población de 26400, para malla vial arterial 6,2H, de EEP 26H, 26 H para parques, cesión para vías locales 17H, 10H para equipamientos, con un mix de actividades de comercio, alto porcentaje de vivienda y traslado de VIS, área de comercio 5H, otros usos 1,19H, con usos dotacional de 26H y un aproximado de 90H de vivienda no VIS.



Fontibón y Engativa: Un total de 150H adoptadas con promedio de 73H de área útil de las cuales 25 H de VIS, común promedio de 74000 habitantes, 5H de comercio local y 5 H de comercio metropolitano, 2H de dotacional, 13H de carga general ,38H de EEP, 22H de parque y 8H de equipamientos

3. LAS DECISIONES NORMATIVAS DE LOS MUNICIPIOS QUE INCIDEN EN LA ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO Y ESTRUCTURA URBANA

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



Soacha: Este Municipio de los tres es el que configura un área conurbada más consolidada con la ciudad en el extremo sur de esta, posee una estrategia de crecimiento dada por las proyecciones de demanda de vivienda de estratos bajos, esta se desarrolla sobre el eje de conectividad de la autopista sur. Aunque el crecimiento de Soacha es rápido su concentración se sigue dando en los alrededores de la vía mencionada, generando accesibilidad a través de ella. En le borde

occidental que comparte con Bogotá aun no se ha conurbado dado que es hasta ahora que la ciudad ha creado un sistema de movilidad que permite mitigar la marginalidad en la que se configuraron estas áreas y sumado a las grandes zonas de humedales y el sistema de ríos que tiene el área.



Mosquera: su estrategia actual se fundamenta como un municipio con vocación industrial, las grandes piezas urbanas se estructuran en corredores industriales contiguos a la carretera No 50 occidental. Consolida sus áreas residenciales y propone expandirse para este uso de manera muy cautelosa. Se conurba con Bogotá por el extremo de Funza que esta ubicado sobre la prolongación de la vía 13 y sobre el Río Bogotá, esta conurbación se debe a la no configuración de un borde claro de la ciudad de Bogotá en esta área de la localidad de Fontibón. Este proceso de urbanización ilegal paso la barrera del río y tiende a expandirse sobre área de uso industriales, que no tiene gran demanda al día de hoy dada la alta oferta de suelos para este uso en la sabana.



Funza: al igual que Mosquera estructura su desarrollo sobre grandes áreas industriales ubicados sobre la Carretera No 50 occidental y la vía que conduce de Mosquera a la Autopista Medellín. Tiene un mayor aumento poblacional sobre las áreas que bordea el sistema de riego la Ramada y el humedal del Gualí, y presentan problemas de conurbación con usos de vivienda en las áreas que limitan con la Localidad de Fontibón sobre la carretera No 50. Esta conurbación en el área de Funza pone en peligro la sostenibilidad del Aeropuerto el Dorado, ya que en su mayoría las áreas de acercamiento a las pistas del Aeropuerto el Dorado están dadas sobre la conservación del Distrito de riego.

Si venos la estructura que plantean los planes de ordenamiento actuales de estos municipios, se plantean procesos de consolidación de áreas residenciales sobre sus centros urbanos existentes y se mantiene como suelos agrícolas las áreas que limitan con el borde de la ciudad. En las revisiones estos planes plantean áreas suburbanas sobre las inmediaciones de la futura vía longitudinal de occidente con destinación para suelos de carácter industrial en los cuales se proponen centros logísticos de carga, vistos por estos municipio como la oportunidad de cambio en la estructura vial regional que plantea los accesos a la ciudad sólo a través de la Avenida Centenario y de la Calle 80, esta vía

cambia la movilidad regional y permite moverse por el eje occidental de la ciudad y acceder a ella por diferentes puntos.

Lo que más ha marcado los procesos de conurbación sobre vías como la Avenida Centenario y la Calle 80 son los siguientes aspectos:

- La normativa Nacional que permitió que sobre áreas catalogadas como rurales se pudieran dar usos industriales, esto tenía la clara intención de liberar suelo sobre ejes viales que permitiera que los industriales se asentaran en áreas estratégicas para su actividad, desconociendo los modelos de ordenamiento territorial de los municipios y no previendo las estructuras urbanas mínimas que demandarían estos usos.
- El plan de Ordenamiento de Bogotá, concibe a Bogotá como una ciudad de servicios y disminuye el número de áreas industriales, esto crea la necesidad de implantarse en los municipios vecinos, dados los mejores precios del suelo y la competitividad en movilidad que ofrece la red vial departamental y los mejores precios del suelo de estas áreas.
- Decisiones tomadas a través del plan Maestro de Movilidad de la ciudad que limitaba la circulación de transporte de carga al interior de la ciudad, acrecentó la necesidad de ubicarse en áreas ubicadas en las afueras de la ciudad.
- La existencia de un desequilibrio territorial en los sistemas tributarios, en las cargas a urbanizadores y propietarios del suelo, en la calidad urbanística como estándar mínimo, deja a la ciudad en una clara desventaja en precios de suelos en relación con los demás suelos de la región, y sumado a una disminución en la brecha de precios de los productos inmobiliarios, produce que muchos compradores finales prefieran las áreas periféricas de la ciudad
- Las decisiones de carácter Nacional en soluciones de vivienda ponen en riesgo que áreas de la región que aun no están preparadas para ser urbanizadas inicien procesos de urbanización acelerados a través de Macroproyectos de vivienda con el único fin cuantitativo de otorgar soluciones de vivienda, poniendo en riesgo un equilibrio territorial.

Como vemos los procesos que se dan sobre el borde urbano de esta arrea occidental de 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 y que hoy en día esta a punto de colapsar dado que fueron pocos los requerimientos en estructura vial, infraestructuras de carácter ambiental que reduzcan los impactos sobre los humedales que están en procesos de deterioro, desaparición por que el proceso de urbanización nunca los vio como un elemento fundamental. Al igual el problema de bordes de ciudad no consolidado, que generaron escenarios de urbanización ilegales que sobrepasaron el Río Bogotá, dejando fuera de la jurisdicción del Distrito Capital problemas inherentes a el y trasladando este tipo de desarrollo a municipios aledaños con infraestructura básica, con problemas en la prestación eficiente de servicios públicos, sumado a una capacidad administrativa deficiente para dar solución a este tipo de problemas.

Si bien es cierto que Instrumentos como el de planes parciales están en un continuo proceso de deslegitimización, lo que pretende esta ponencia es mostrar que como tal este instrumento ha permitido en gran manera 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, esto permitirá que se frenen los procesos de conurbación ilegales que se dan en su gran mayoría por la responsabilidad individual de urbanizar, cuando el territorio se ve fuera de los ámbitos de un sólo predio, se empiezan 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 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.

Como la 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 poniendo en evidencia las implicaciones del proceso de urbanización que hasta hoy se ha dado sobre la región capital. Propone que los 25 municipios inmediatos a la ciudad de Bogotá son los que integran un primer anillo a excepción de los ubicados en el eje Bogotá-Fusagasuga. 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 grandes proyectos como Aerópolis, el cual pretende dar continuidad a la Operación Estratégica del Aeropuerto y proteger todo el sistema de humedales que aun persiste en la sabana.

4. CARACTERIZACION DE LA ESTRUCTURA URBANA QUE PRODUCEN LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE GESTION ADOPTADOS

- **Planes Parciales:** Estos han producido piezas urbanas que han logrado articular los diferentes sistemas. Se debe trabajar en la calidad espacial, una mezcla de actividades y funciones hacia el interior, una mejor morfología urbana que no se base en el concepto de súper manzanas
- **Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios:** Este permite que la ciudad pueda obtener suelos para espacio público en relación con el número de habitantes en el área y un 8% para equipamientos, este suelo es una carga urbanística para el propietario del suelo. También se obtiene el suelo para las vías de malla vial arterial y el suelo y construcción de la malla vial intermedia y local. El reparto permite que las zonas de preservación y manejo ambiental se entreguen a la ciudad.
- **Plusvalía:** La movilización de plusvalías para la adquisición de predios ha permitido que Metrovivienda incremente sus ingresos con este propósito. Aunque la estructura actual de Metrovivienda no permite determinar cual es la destinación específica del dinero, esta entra en el presupuesto y es difícil determinar que predios se compran con estos recursos.

ARTICULACION DE BORDE DE CIUDAD BOGOTA Y MUNICIPIOS

1. NIVEL DE LA ARTICULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELO ADOPTADOS EN BOGOTÁ CON LOS MUNICIPIOS

El modelo de ordenamiento de los municipios no tiene intenciones de conurbarse de manera decidida con la ciudad, tal vez pueda ser porque este borde de la ciudad hasta ahora están en proceso de consolidación y es un riesgo para un municipio pequeño absorber este tipo de urbanización. Todos ellos se han visto envueltos en procesos de urbanización dado en gran medida por decisiones de carácter nacional que en aras de habilitar suelos para ciertas áreas, pasa por encima de las decisiones autónomas de los entes territoriales.

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 aun tienen y la exigencia de 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.

También se hace necesaria la aplicación del instrumento no sólo áreas de expansión, sino en áreas urbanas, de manera que se le pueda dar continuidad a las vías, para ello se debe evaluar el área de las zonas a las que se le pide adelantar proceso de urbanización previa exigencia de plan parcial, ya que el instrumento se convierte en una herramienta tan relevante para la escala de las áreas urbanas de estos municipios.

Al igual se podría hablar de la existencia de este instrumento desde la adopción de los planes de ordenamiento y de su ineficacia para consolidar la estructura urbana, pero también es cierto que en caso particular 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, al igual que nunca se ha dado la implementación de un reajuste de terrenos o una integración inmobiliaria, todos 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 estar de vecino de una ciudad de más de seis millones de habitantes que ya empezó a sobrepasar sus límites geográficos, creando problemas de gran escala en entes territoriales que no han podido resolver los problemas al interior de sus centros urbanos.

Esto provoca que los municipio no se hayan enfrentado a verdaderos procesos de planificación y determinación en la adopción de instrumentos de gestión de suelos y financiación que les permitan poner en claro que sus territorios los procesos de urbanización de deben dar de manera conjunta entre el privado y el sector público, exigiendo que las áreas por desarrollar sean urbanizadas por los interesados, a la final

son ellos los únicos que se benefician de manera particular en muchos áreas urbanas o de expansión.

Es importante definir que se hace necesario 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, lo cual tiene un costo muy alto para cualquier ente territorial.

Los municipios deben implementar procesos administrativos que permitan evaluar como se esta dando el proceso de urbanización e implementar herramientas que conformen áreas de ciudad integrales y con calidad urbanística.

CARACTERIZACION DEL BORDE OCCIDENTAL A PARTIR DE LA INTERACCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTION EN BOGOTA CON LAS DECISIONES MUNICIPALES

Si bien es cierto que los planes parciales se convirtieron el instrumento que ayudo en gran medida a configurar el borde de la ciudad en el área occidental, tomando como base los suelo de desarrollo para ello, su concepción sigue siendo estructuralista, dado que es tan deficiente la estructura urbana de la ciudad en esta zona, que su modelación se basa en la configuración de piezas urbanas que configuren los sistemas y la estructura del POT, dejando de un lado la conformación de áreas integrales que le aportaran más que vivienda a la ciudad. Hoy en día ese es el resultado del borde occidental de ciudad, áreas de vivienda con la dotación de espacio público y suelo para equipamientos que permite que el uso de vivienda se pueda dar, pero que no permite que la ciudad cuente con servicios complementarios hacia el interior de los planes parciales, debido en manera al desconocimiento de cualquier mercado que no sea el de vivienda por parte de las entidades que planean la ciudad.

Entonces lo que estamos haciendo es dejar que los promotores decidan los usos del suelo de estas áreas y que las gestión para impulsar otro tipo de usos a través de los repartos y del diseño de la pieza se limite al negocio más rentable para el urbanizador.

Sin embargo obviando esto, la estructura que se configura con los planes parciales permitió que la ciudad le diera continuidad a sus sistemas y que existiese una continuidad en estas áreas de la ciudad con especial énfasis en el sistema vial, garantizando el suelo para la malla vial arterial y la construcción de la malla vial intermedia y local.

Fortalecer el sistema de equipamientos a través de la obtención del suelo, aunque hasta ahora se ve la necesidad de articular todos los planes maestros y definir desde el diseño del plan parcial, la destinación del suelo, función que esta en manos de la Defensoría del espacio público, entidad cuestionable para desarrollarla, ya que es la Secretaría Distrital de Planeación la entidad que debe decidir sobre ello.

AUTORES:

VANESSA VELASCO: Cll 107ª N7a-81, Apto 602 Torre 8, Telf.: 3153677899

MARIA LUISA LOPEZ: Calle 30 Bis N 2-47 Apto 2401, Telf. : 3117198638

FABIAN DIAZ: Avd. Caracas N39-71, Apto 204, Telf.: 2458093