

**“ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA EL SUELO RURAL
CONTENIDOS EN EL DECRETO 3600 DE 2007 DEL MAVDT.
CASO DISTRITO CAPITAL”.**

JOSÉ HUMBERTO CASTILLO CASTILLO

**Trabajo de Grado para optar al título de
Magister en Planeación Urbana y Regional**

Grupo de Investigación

“Ecosistemas Antrópicos”

Director

ARQ. GABRIEL LEAL DE LAS CASAS

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL
BOGOTÁ D.C**

AGOSTO DE 2011

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



**ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA EL SUELO
RURAL CONTENIDOS EN EL DECRETO 3600 DE 2007 DEL MAVDT.**

CASO DISTRITO CAPITAL.

ING. JOSÉ HUMBERTO CASTILLO CASTILLO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL

BOGOTÁ, D.C.

2011

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



**ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA EL SUELO
RURAL CONTENIDOS EN EL DECRETO 3600 DE 2007 DEL MAVDT.
CASO DISTRITO CAPITAL.**

ING. JOSÉ HUMBERTO CASTILLO CASTILLO

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MAGISTER EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL**

DIRECTOR TRABAJO DE GRADO:

ARQ. GABRIEL LEAL DE LAS CASAS

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL**

BOGOTÁ, D.C. 2011

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Nota de Aceptación

Firma Presidente del jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Bogotá D.C., Julio de 2011

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Agradecimientos

En el logro de este objetivo tengo una deuda mayor a la que pueden expresar mis pocas palabras con personas maravillosas, y es por tal motivo que deseo mencionarlas en este documento.

A Dios por haberme dado la oportunidad, sabiduría y conocimiento para poder llevar a cabo este trabajo.

Agradezco a toda mi familia por el apoyo, constancia y tolerancia que recibí de ellos.

A mis profesores por el aporte que me dieron para el cumplimiento de esta meta, en especial a:

Arq. GABRIEL LEAL y al Dr. JEAN - FRANÇOIS JOLLY por su dedicación y aportes en este trabajo.

Igualmente a la Arq. EMILIA CAMPO por su valiosa colaboración.

Y finalmente agradezco a todos mis amigos por todo lo que me han aportado y lo que significan para mí.

A todos ellos doy mis más sinceros agradecimientos.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	11
1.1. TEMA DE INVESTIGACIÓN	11
1.2. LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	12
1.3. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	12
1.4. GRUPO DE INVESTIGACIÓN	15
1.5. LÍNEA TEMÁTICA: GESTIÓN URBANA SOSTENIBLE.....	16
1.6. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	16
1.6.1. Objetivo General.....	16
1.6.2. Objetivos Específicos.....	16
1.7. HIPÓTESIS	17
1.8. ALCANCES	18
1.9. METODOLOGÍA	19
1.9.1 Los instrumentos y las técnicas para desarrollar la investigación.	20
1.9.2. Resultados esperados	20
1.10. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN	21
Antecedentes Normativos	21
1.11. JUSTIFICACIÓN	31
1.12. ESTADO DEL ARTE	31
MARCO TEÓRICO.....	34
2.1. LA PLANEACIÓN URBANO Y REGIONAL COMO LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	36
2.2. LA CONCEPCIÓN DE LA PLANEACIÓN	38
Hacia un enfoque de Planeación Estratégica.....	40
2.3. LA MANERA DE PENSAR SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	41
2.3.1. El componente biofísico	41
2.3.2. El componente económico	42
2.3.3. El componente socio-cultural	43
2.3.4. El componente espacial y funcional	43
2.3.5. El componente político - administrativo.....	44
2.4. EL DESARROLLO LOCAL COMO BASE DE LA SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL.	45
La Teoría General de los Sistemas y la Sostenibilidad	47
2.5. LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO PROCESO DE DESARROLLO	49
2.5.1. La apropiación territorial en la planificación y ordenamiento territorial. 51	

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



2.5.2. El capital sinérgico como elemento de planificación y de ordenamiento territorial.	51
MARCO DE PENSAMIENTO Y VISIÓN DE TERRITORIO QUE SE INCORPORÓ LA REGLAMENTACIÓN DEL DECRETO 3600 DE 2007.	55
3.1. EL DOCUMENTO (EN CONSTRUCCIÓN) CIUDADES AMABLES 2019	56
3.2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010 HACIA UN ESTADO COMUNITARIO.	59
3.3. DIMENSIONES Y VARIABLES PRESENTES EN EL DECRETO 3600 DE 2007 PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL.	61
3.3.1. Presencia del Componente Biofísico en el Decreto.	61
3.3.2. Presencia del Componente Económico en el Decreto.	62
3.3.3. Presencia del Componente Socio – Cultural en el Decreto.	64
3.2.4. Presencia del Componente Espacial y Funcional en el Decreto.	64
3.5.5. Presencia del Componente Político - Administrativo en el Decreto.	66
3.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.	66
DIÁLOGO DE DISCURSO, A PARTIR DE LAS EXPLICACIONES DADAS POR EL MINISTRO JUAN LOZANO SOBRE LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO 3600/2007 Y CON ALGUNOS DE LOS AUTORES RELACIONADOS EN EL MARCO CONCEPTUAL.	68
DIAGNÓSTICO DE LA UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL ZONA NORTE Y DEL PLAN DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE LOS CENTROS POBLADOS RURALES DE LA CUENCA DEL RÍO TUNJUELO DEL DISTRITO CAPITAL COMO ESTUDIO DE CASO A PARTIR DEL DECRETO 3600/2007.	76
5.1. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO A NIVEL DISTRITAL PARA EL SUELO RURAL.	78
Instrumentos de Planeamiento de primer nivel.	79
5.2. DEFINICIÓN DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO RURAL A PARTIR DEL DECRETO 190/2004.	81
5.2.1. Presencia del Componente Biofísico en la Propuesta.	84
5.2.2. Presencia del Componente Económico en la Propuesta.	84
5.2.3. Presencia del Componente Socio – Cultural en la propuesta.	85
5.2.4. Presencia del Componente Espacial y Funcional en la propuesta.	85
5.2.5. Sistema de movilidad	85
Sistema de Equipamientos.	86
5.2.6. Presencia del Componente Político - Administrativo en la Propuesta.	87
5.3. PLAN ZONAL NORTE.	87
5.3.1. Presencia del Componente Biofísico en el Plan Zonal Norte.	89
5.3.2. Presencia del Componente Económico en el POZ Norte.	89
5.3.3. Presencia del Componente Socio – Cultural en el POZ Norte.	90
5.3.4. Presencia del Componente Espacial y Funcional en el POZ Norte.	90

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



5.3.5. Sistema de Movilidad en el POZ Norte.	90
5.3.6. Presencia del Componente Político-Administrativo en el POZ Norte ...	93
5.3.7. Articulación de la Propuesta de ordenamiento para la UPR con el Plan Zonal Norte.	93
5.3.8. Articulación de la Propuesta de la UPR Norte con el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.....	94
5.4. LOS CENTROS POBLADOS RURALES.	95
5.4.1. Presencia del Componente Biofísico en la Propuesta.....	100
5.4.2. Presencia del Componente Económico en la Propuesta.	100
5.4.3. Presencia del Componente Socio – Cultural en la propuesta.	100
5.4.4. Presencia del Componente Espacial y Funcional en la propuesta.....	100
5.4.5. Presencia del Componente Político - Administrativo en la Propuesta.	101
5.4.6. Articulación de la Propuesta del Plan de Mejoramiento de los Centros Poblados Rurales con el Plan Parcial "Tres Quebradas", ubicado en la Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de Integración Llanos.....	102
5.5. REFLEXIÓN Y POSICIONAMIENTO CON RELACIÓN A LOS DOS CASOS SELECCIONADOS.	103
5.5.1. Reflexión sobre cuál es el impacto que está generando el Decreto con su reglamentación en el territorio rural de Bogotá, a partir de los dos casos de estudio.....	103
5.5.2. PAPEL QUE DESEMPEÑAN LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN LA UTILIZACIÓN DE ESTE INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL DEL SUELO RURAL.	107
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES	109
BIBLIOGRAFIA	112
ANEXOS	115



INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye el informe final del trabajo de grado desarrollado en el marco de la Maestría en Planeamiento Urbano y Regional de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Javeriana, como requisito parcial para optar al título de Magíster en Planeamiento Urbano y Regional.

En Colombia, como en la mayoría de los Países de América Latina se vienen desarrollando procesos acelerados de concentración de la población en las áreas urbanas, según la universidad Externado *“la población residente en los centros de las cabeceras municipales se multiplicó por doce, al pasar de dos millones y medio en 1938 a 31.5 millones en el 2005”*¹.

En este orden de ideas el territorio rural del país es un espacio que atrae la mirada de los habitantes urbanos y rurales, de la entidades, de la academia, de los profesionales y de los estudiosos de diferentes disciplinas como la ciencia política, la sociología, la demografía, la ecología, las ingenierías y la geografía entre otras, dentro de una mirada multi e interdisciplinaria del ordenamiento territorial y de la planeación urbano - regional.

Partiendo de esta premisa, el presente trabajo tiene por objetivo analizar los posibles efectos que sobre las zonas rurales produce la materialización y el desarrollo de las herramientas y los instrumentos de planificación contenidos en la política de ordenamiento territorial para el suelo rural plasmada en los decretos 190 de 2004 del Distrito de Bogotá (POT) y 3600 de 2007 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, a partir de referenciales y acerbos teóricos que soporten la definición y la formulación de dicha política.

En el trabajo se analiza la presencia de cinco componentes y/o elementos como referentes del ordenamiento territorial rural como son: el componente *biofísico*, relacionado con los factores bióticos y abióticos del territorio; el componente *económico*, como el conjunto de estructuras organizativas y operativas del sector productivo; el componente *socio-cultural*, referido al proceso de interacción, entre dos o más actores en un territorio que puede ser a nivel individual o a nivel de grupo; el componente *espacial y funcional*, relacionado con los patrones de asentamientos poblacionales, de funcionamiento y de flujos que se presentan dentro del territorio, y el componente *político-administrativo*, como conjunto de

¹ Universidad Externado de Colombia. Ciudad Espacio y Población. 2007. P 13.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



elementos institucionales, sistemas normativos, administrativos y de gobierno, de decisión política y que representa la estructura y el manejo del poder.

Así, en el primer capítulo se formula el proyecto de la investigación y se hace un recorrido por lo que constituye el problema a analizar, relacionando los antecedentes que permiten definir los elementos esenciales en cuanto a grupo y línea de la investigación del proyecto que el programa de Maestría en curso orienta; en este sentido el proyecto se inscribe dentro del grupo de investigación de ecosistemas antrópicos, en la línea temática de gestión urbana sostenible. De este capítulo también hacen parte los objetivos y el alcance de la investigación.

En el segundo capítulo se presenta el marco teórico, en el que se toman como referente y de manera articulada los planteamientos, los enfoques y las visiones que han hecho algunos pensadores, especialmente latinoamericanos, acerca del tema objeto de la investigación.

En este orden de ideas se presenta el concepto, el estudio y el análisis en base a un mapa conceptual del ordenamiento territorial rural dentro de la planificación urbana y regional, el cual se articula a partir del marco conceptual: el desarrollo local como la base de la sostenibilidad territorial, el ordenamiento territorial como proceso de desarrollo, la manera de pensar sobre el ordenamiento territorial y los procesos sociales que moldean, que construyen y que se apropian espacialmente de los territorios. Estos elementos conceptuales en la propuesta se proponen como elementos constitutivos al momento de formular y de plasmar la política de ordenamiento territorial para el suelo rural.

En el tercer capítulo se realiza un análisis reflexivo a la luz del capítulo dos del Decreto 3600 de 2007 del MAVDT, por medio del cual se *“pretende frenar la industrialización no planificada en el suelo rural y las actividades comerciales que atentan contra la oferta hídrica y ambiental del país”*². Además, se analizan los documentos Ciudades Amables 2019 y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Hacia un Estado Comunitario.

Una vez realizado el análisis reflexivo a cada uno de los documentos se hace una síntesis de la visión de pensamiento incorporado en cada documento base.

En el capítulo cuatro se retoma la información del capítulo dos para analizar y recrear un diálogo de discurso, a partir de las explicaciones dadas por el Ministro

² <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=1537&catID=597>. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 140108, explicaciones Decreto 3600 de 2007 del MAVDT.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Juan Lozano sobre las necesidades y expectativas generadas a partir de la expedición del Decreto 3600/2007 para el suelo rural y en especial para el área de la Sabana.

En el capítulo quinto se revisa a la luz del Decreto 3600 como estudio de caso la Unidad de Planificación Rural del la Zona Norte y el Plan de Mejoramiento Integral de los Centros Poblados Rurales de la Cuenca del Río Tunjuelo del Distrito Capital. Esto como elemento de análisis y de reflexión sobre el ordenamiento territorial del suelo rural del Distrito Capital, y buscando determinar la presencia y articulación de los elementos y las variables de ordenamiento territorial que se tuvieron en cuenta en el momento de realizar la construcción de dichos instrumentos.

De igual manera, para analizar la visión y las características de lo integral y de la sostenibilidad se considera la articulación de las propuestas con otros instrumentos de planificación desarrollados a nivel Distrital como son el Plan Zonal del Norte y el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, para el caso de la UPR, y el Plan Parcial "Tres Quebradas", ubicado en la Operación Estratégica Nuevo Usme- Eje de Integración Llanos para el caso del Centro Poblado.

En el capítulo sexto se presentan las conclusiones generales y unas reflexiones en torno a la necesidad de desarrollar una política de ordenamiento territorial para el suelo rural, como pilar fundamental de la planeación urbana y regional.

Al final del documento el lector encontrará un anexo que se constituye en elemento de apoyo para una mejor comprensión del presente trabajo.



FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

1.1. Tema de investigación

El tema de la investigación es el resultado de los intereses de las comunidades rurales en torno al impacto generado en el territorio rural, que supone la aplicación y materialización del Decreto 3600 de 2007 de MAVDT. Este cuestionamiento surge como producto de las jornadas de ajustes y socialización de las propuestas de los instrumentos de planificación para el suelo rural del Distrito, llevadas a cabo en el año 2008.

La Ley 388 de 1997 generó nuevos horizontes para el territorio rural y plantea la necesidad de contar con un planeamiento regional, como obligación legal, a la cual quedaron supeditados todos los planes de ordenamiento de los municipios del país. Lo que se observa en la actualidad es la *“pérdida de ruralidad, en donde el espacio rural ya no se asume como un espacio para ser producido o reproducido, sino como un espacio para ser consumido y explotado”*³, por tal motivo en los últimos años el territorio rural está siendo afectado por la localización y desarrollo de industrias y actividades comerciales, como por ejemplo Quaker o Calzado Jovical, como anota Ampara Martínez en su ensayo sobre el espacio y desarrollo⁴

*“En términos generales se aprecia que la motivación de las empresas para optar por tales localizaciones corresponde al menor precio de la tierra, la reducción de costos derivada de las exenciones tributarias, la disponibilidad de infraestructura vial y de servicios”*⁵

Como consecuencia de las nuevas localizaciones de empresas y actividades comerciales se están generando deterioros y afectaciones al territorio rural y las comunidades se ven obligadas a buscar nuevas alternativas de localización

³ Universidad Externado de Colombia. Ciudad Espacio y Población. 2007. Página 37.

⁴ MARTINEZ Amparo, en su ensayo sobre Espacialidad y Desarrollo en Ciudades Intermedias, afirma que: Empresas como Quaker anteriormente establecida en Cali se ha trasladado al Municipio de Facatativa. La motivación principal de la compañía fue la falta de terrenos en las grandes ciudades y la proximidad a Bogotá. Igualmente la fábrica de calzado Jovical trasladó su planta desde Bogotá a Mosquera en 2004 motivada por la reducción de costos. En efecto, Mosquera ofrece lotes industriales de 5 hectáreas en promedio y exenciones de impuesto de industria y comercio hasta del 50% durante cinco años. En este municipio se han localizado empresas como Carrefour, Pastas Doria y empresas harineras”. A su vez, en Facatativa se han localizado empresas con activos superiores a los \$126 millones de pesos, allí se localizaron empresas como Yanbal, alimentos Polar, Alpina, Almagras y Quaker. 2008. Página 6.

⁵ Ibid, P 7.



territorial, que conllevan a una reorientación y direccionamiento en los procesos de planificación territorial.

Es importante resaltar que la densificación de las zonas urbanas y rurales genera oportunidades, pero también amenazas para los territorios rurales. *Dichas amenazas están representadas en los impactos ambientales negativos*⁶ la pobreza, la violencia y la marginalidad de algunos grupos específicos presentes en estas áreas.

1.2. La pregunta de investigación.

Con la aplicación en el territorio rural de las herramientas y los instrumentos de planificación contenidos en el Decreto 3600 de 2007 del MAVDT, ¿se logrará frenar la pérdida de la ruralidad en cualquier lugar?

1.3. Problema de investigación.

El problema de esta investigación consiste en el desarrollo y materialización de la política de ordenamiento territorial para el suelo rural sin contar con una planeación integral, lo que se refleja en los siguientes aspectos: **1.** El crecimiento de la población, la expansión urbana y el crecimiento tecnológico están rebasando los ciclos de regulación de los territorios, **2.** La generación de procesos de desarrollo parciales, **3.** El desarrollo de territorios desequilibrados y **4.** La escasez de suelo urbanizable está generando alta densificación del suelo rural por parte de las actividades urbanas.

Hoy en día la mayor parte de la población vive en las ciudades, por tanto, la *“expansión industrial y el crecimiento urbano y económico se toman como éxitos alcanzados por parte de las comunidades urbanas*⁷; no obstante la situación a partir de la década de los 50 —en lo relacionado con el crecimiento poblacional, la expansión urbana y el crecimiento tecnológico, está rebasando los límites de la regulación y autorregulación del medio ambiente y la naturaleza, dando como resultado profundos desequilibrios en los ecosistemas intervenidos.

Uno de los principales problemas de los planes de ordenamiento territorial ha sido el de no contar con una planeación integral, lo que ha dejado por fuera

⁶ Universidad Externado de Colombia. Ciudad Espacio y Población. 2007. Página 37.

⁷ Ibid., P 37.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



dimensiones tan importantes como la social o la ambiental, situación que conduce a la generación de procesos de desarrollo parciales. Como expresa Astaiza el crecimiento económico ha generado la crisis que actualmente se vive⁸.

La definición y la construcción de políticas de ordenamiento para el suelo rural desde una visión sectorial, como puede ser exclusivamente ambiental, generan relaciones desequilibradas en el territorio, entendiendo que *“una relación equilibrada consistiría en contrarrestar inicialmente los factores de dependencia, así como los efectos negativos de dicha dependencia”*⁹.

Colombia, como la mayoría de los países de América Latina viene desarrollando unos procesos acelerados de concentración de la población en las áreas urbanas. *“En los centros urbanos y las cabeceras municipales se multiplicó por doce, al pasar de dos millones y medio en 1938 a 31.5 millones en el 2005”*¹⁰. En este contexto se ubica el problema a plantear: en la escasez de suelo urbanizable y la alta densificación del suelo rural por parte de la vivienda urbana, sumado esto a los problemas de contaminación ambiental, violencia, inseguridad, mayores tiempos en los desplazamientos, procesos erosivos, etc.; todos factores esenciales que tornan el territorio poco sostenible.

En efecto, con la sectorización territorial se generan los deterioros y las afectaciones antrópicas territoriales, las comunidades se ven obligadas a buscar alternativas de relocalización territorial, que a su vez engendran nuevos impactos ambientales negativos como los ya mencionados. Esta problemática se resume en la tabla 1, relacionada a continuación; la degradación territorial conduce a nuevos problemas de ordenamiento territorial rural.

TABLA No. 1. Problemática asociada con los territorios rurales.

Componente	Acción realizada
Ambiental	Desarrollo de actividades productivas agotan y degradan los recursos de suelo, agua, aire, flora y fauna.
	Desplazamiento de la frontera agrícola a las zonas de conservación de la Estructura Ecológica Principal con fuertes impactos negativos en sus ecosistemas.

⁸ Diana Astaiza. Unidades Técnicas de Desarrollo Comunitario. Trabajo de grado, Facultad de Arquitectura, 2004. pagina 20.

⁹ CANTOR A. Ximena P. Competitividad de la Ciudad Intermedia en la Red Global de Ciudades. Caso Región Central Cundinamarca – Boyacá – Tolima – Meta. 2008. Página 7.

¹⁰ Universidad Externado de Colombia. Ciudad Espacio y Población. 2007. Página 13.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



	Incipiente presencia de programas y proyectos institucionales de investigación, capacitación y transferencia de tecnología que transfieran tecnologías y prácticas acordes.
	Contaminación del sistema hídrico y del suelo por el uso excesivo de productos químicos.
	Incipiente infraestructura en saneamiento básico, que convierte viviendas rurales en contaminadoras del sistema hídrico y del suelo.
Socio - Económico	No incorporación de la producción del territorio a cadenas productivas y de comercialización del orden distrital y regional.
	Incipiente nivel de organización de los productores agrícolas y pecuarios.
	Rendimientos precarios y limitada rentabilidad en la explotación ganadera de doble propósito.
	Altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, violencia, miseria e inseguridad.
	Expulsión de población juvenil (Bachilleres) ante la falta de alternativas de ingresos, empleo y baja capacitación dentro de la zona rural.
	Limitada infraestructura física para las prácticas deportivas y programas culturales.
	Incipientes y/o nulos niveles de concertación y articulación entre la institucionalidad y la población rural.
	Incidencia de interculturalidad en la población escolar, pérdida de arraigo e identidad cultural del campesinado.
Infraestructura	La intercomunicación vial a nivel regional y distrital no está articulada en regular estado, tiene tramos en malas condiciones.
	Deficiente infraestructura de Acueducto y alcantarillado en los Centros Poblados y la vivienda dispersa.
	Escaso cubrimiento del servicio de transporte de carga y de pasajeros que requiere ampliar y mejorar la calidad, la frecuencia y la cobertura, principalmente en las áreas rurales.

Fuente: Distrito Capital. Estudios técnicos participativos de la UPR Norte. 2005. Gobernación de Cundinamarca. Anuario estadístico de Cundinamarca 2004.

De la tabla se infiere que la mayor parte de la problemática está asociada con los componentes ambiental, económico, social, funcional y de servicios lo que en palabras de Roberto Bermejo está afectando la sostenibilidad del territorio¹¹

Es notable también la dimensión del problema al observar la existencia de una conexión bien definida entre necesidades básicas insatisfechas, el medio ambiente y los factores tensionantes en las zonas urbanas y rurales. Los temas enumerados en esta exposición forman parte del problema en estudio.

Frente a los desafíos inherentes a esta temática, se han diseñado diversas estrategias de intervención en el territorio como la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en la década del 50; la Mesa de Planificación

¹¹ BERMEJO, Roberto. La Gran Transición hacia la Sostenibilidad. 2005. Página 40.



Regional para el territorio de Cundinamarca en el año 2000, cuya visión se orientó en tres escenarios: el primero o *“Concentrado”*, es decir la situación actual; el segundo o *“Lineal”* a lo largo de la cuenca del Río Bogotá y el escenario tres a través de la *“red de ciudades”*¹², en donde se determina que es en el área metropolitana de Bogotá y la Sabana las zonas donde se acumula la problemática actual en términos de sistema de movilidad, vivienda, gestión del recurso hídrico, dotación del servicios públicos domiciliarios, manejo y disposición de residuos, actividad industrial y la localización de zonas para la producción agrícola y pecuaria.

El proponer procesos de definición y construcción de políticas de ordenamiento para el suelo rural con un enfoque territorial aleja la tendencia actual a la sectorización, es decir ordenar y analizar el territorio desde solo un punto de vista. Esta visión integral permite tener un crecimiento urbano – rural más equitativo y con la igualdad de oportunidades para los diferentes actores que hacen presencia en los territorios.

1.4. Grupo de investigación

La importancia teórica y metodológica que ha venido alcanzando el debate mundial en relación con los procesos y modelos de desarrollo territorial, en cuanto a la articulación del conocimiento y a la información relacionada con los campos ambiental, económico, social y cultural; constituye una convocatoria pertinente a la academia para que participe activamente mediante la investigación y experimentación, en la construcción de conocimientos con los cuales se construyan territorios, a partir de *“referenciales y acerbos cognitivos”*¹³ para cualificar el marco argumental, político y cultural que soporta la definición de las políticas y procedimientos normativos relacionados con dichos territorios.

En este contexto, la Maestría en Planeamiento Urbano y Regional de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Javeriana, orienta sus actividades académicas bajo grupos y líneas de investigación, los cuales auspiciarán la identidad científica y práctica en el territorio. El proyecto de investigación se enmarca dentro del grupo de investigación *“Ecosistemas Antrópicos”*, específicamente en el eje temático de *“Gestión urbana sostenible”*. Eje temático que se orienta a *“debatir políticas, actores y autores territoriales”* tendientes a lograr la sostenibilidad efectiva del hábitat, en entornos concretos, por la vía de la participación y la apropiación, dando particular énfasis a la dimensión

¹² UNDESA/UNCRD. De las Ciudades a las Regiones, Desarrollo Regional Integrado en Bogotá – Cundinamarca. Resumen Ejecutivo. 2005. P 15.

¹³ Documento Maestría en Planeamiento Urbano y Regional, presentación del programa, 2009, página 7.



ambiental como elemento concreto en la construcción social y potenciación del territorio.

“Al integrar la dimensión ambiental en los procesos de planificación territorial urbano-regionales, por medio de algunos investigadores como el británico Peter Hall, la sostenibilidad se ha convertido en tema fundamental de las agendas políticas y económicas del mundo¹⁴”. La planificación ambiental del territorio no puede supeditar la sostenibilidad al mero ejercicio económico, sino por el contrario se deberá ver como el componente articulador que es, en tanto relación hombre naturaleza, en cuanto decisión política que implique la toma de decisiones que afectan a las comunidades que habitan los territorios.

1.5. Línea Temática: Gestión urbana sostenible.

La línea temática está orientada a conocer y debatir políticas, actores y autores territoriales, así como a estudiar y proponer modelos e indicadores de gestión territorial que en el marco de la planificación territorial urbano-rural, entiendan la sostenibilidad como una decisión política donde la ética y la moral jueguen un papel preponderante en el desarrollo de los *“asentamientos humanos en tanto ecosistemas construidos, como mecanismo de adaptación del hombre a la naturaleza, a partir del estudio de los flujos, del intercambio de materia, energía e información y de su relación con otros ecosistemas”¹⁵.*

1.6. Objetivos de la Investigación.

1.6.1. Objetivo General.

Analizar los posibles efectos que sobre las zonas rurales produce la materialización y desarrollo de las herramientas y los instrumentos de planificación contenidos en la política de ordenamiento territorial para el suelo rural plasmada en los decretos 190 de 2004 del Distrito de Bogotá (POT) y 3600 de 2007 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, a partir de referenciales y acerbos teóricos que soporten la definición y la formulación de la política rural.

1.6.2. Objetivos Específicos.

¹⁴ Ibid., P 2.

¹⁵ Documento Maestría en Planeamiento Urbano y Regional, presentación del programa, 2009, página 7.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



1. Proponer los referentes, los acerbos y los elementos teóricos de análisis para la política de ordenamiento territorial rural con un enfoque de sostenibilidad territorial.
2. Hacer un análisis del marco de pensamiento y de la visión de territorio que se incorporó en la definición de la política de ordenamiento rural plasmada en el Decreto 3600 de 2007 del MAVDT.
3. Analizar, a partir de las explicaciones dadas por el Ministro Juan Lozano sobre la expedición del Decreto 3600/2007, la presencia de referenciales teóricos que sustenten la formulación de la política de ordenamiento para el suelo rural.
4. Revisar, como estudio de caso la Unidad de Planificación Rural de la Zona Norte y el Plan de Mejoramiento Integral de los Centros Poblados Rurales de la Cuenca del Río Tunjuelo del Distrito Capital, a la luz del Decreto 3600/2007.

1.7. Hipótesis.

El proceso de ordenamiento territorial rural ha estado asociado al desarrollo desequilibrado del territorio. La ausencia de referenciales y acerbos teóricos, en los que converjan los distintos intereses y que conduzcan a pactos sociales, afecta el desarrollo armónico y equilibrado, al igual que propicia la desarticulación del territorio, la fragmentación del tejido social y el sentido de pertenencia.

Algunos de los municipios de la Sabana de Bogotá que presentan una mayor relocalización de empresas y de actividades industriales y comerciales son Funza, Madrid y Mosquera, en los cuales se están presentado grandes asentamientos poblacionales y de empresas industriales y comerciales no articulados y sectoriales, y en donde los habitantes rurales y urbanos se encuentran segregados física y socialmente, pues la suya es una migración atraída por las nuevas actividades.

Debido igualmente a la ausencia de instancias de concertación multiactoral en la planeación de este territorio, se ha generado la destrucción y el deterioro del medio físico, la invasión y la contaminación de los cuerpos de agua, con el consecuente deterioro de los ecosistemas.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



De la misma forma las tendencias demográficas indican que para el año 2020 estos municipios alcanzarán una población de más de 250.000 habitantes. *“La nueva población que llegue a estos municipios, en su mayoría en estado de pobreza, se ubicará en unos asentamientos humanos informales, con un notable déficit de equipamientos colectivos¹⁶ de áreas verdes y suelo urbanizable.*

Frente a esta situación de acelerado crecimiento y relocalización de actividades industriales y comerciales en el territorio rural de dichos municipios y el área rural del Distrito no se han formulado políticas integrales de planeación territorial, lo cual ha provocado que la población sea excluida y se vea obligada a buscar nuevas alternativas de relocalización territorial, que a su vez engendran nuevos impactos ambientales negativos de pobreza, de violencia y de marginalidad los que conducen a nuevos problemas de ordenamiento territorial rural.

En este orden de ideas es pertinente conocer el efecto que sobre las zonas rurales produce la materialización y desarrollo de las herramientas y los instrumentos de planificación contenidos en la política de ordenamiento territorial para el suelo rural plasmada en los decretos 190 de 2004 del Distrito de Bogotá (POT) y 3600 de 2007 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, a partir de un enfoque de sostenibilidad territorial.

Surge en este punto una segunda hipótesis, según la cual sin una construcción y reglamentación de los instrumentos de gestión y planificación, que posibiliten la toma de decisiones relacionadas con la ocupación, uso y desarrollo del territorio rural, no es posible la creación de condiciones que permitan asegurar el desarrollo sostenible, la productividad ambiental del territorio y el bienestar de las comunidades allí localizadas.

1.8. Alcances.

La investigación responde al nivel de diagnóstico, a la necesidad de analizar de manera integral y articulada los instrumentos y las herramientas de planificación para el ordenamiento territorial rural, plasmado en los Decretos 190 de 2004 del POT Distrital y 3600 de 2007 del MAVDT, así como a las consecuentes conclusiones y reflexiones.

¹⁶ MAYORGA, José M. Planeación de Equipamientos Colectivos: una Política Estratégica de Integración Social de Población en Estado de Pobreza. 2008. Página 7.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



El aporte esperado a la Planeación Urbano – Regional es la aproximación a una manera de analizar el ordenamiento territorial rural donde se integren referenciales y acerbos teóricos y técnicos que soporten la definición de la política y sus actos reglamentarios.

1.9. Metodología.

La metodología aplicada es un análisis a través de la consulta documental de la política de ordenamiento territorial para el suelo rural, plasmada en los Decretos 190 de 2004 (POT Distrital) y 3600 de 2007, del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. La misma se desarrollará en fases, de acuerdo con los procesos y/o actividades, los recursos y los objetivos de la investigación.

La fase de conceptualización comprende una aproximación al concepto de desarrollo sostenible y se articula en base a cinco elementos o componentes: el biofísico, el económico, el socio-cultural, el espacial-funcional y el político-administrativo. En la tabla 2 se sintetiza la metodología que se desarrolla y el diseño de la investigación, el cual tiene como tarea, proporcionar un modelo de verificación de la hipótesis que se ha asumido frente al problema planteado¹⁷.

TABLA No. 2. Metodología general de Trabajo. (Fases de la propuesta de metodología).

FASE	PROCESO	INSUMOS	OBJETIVOS
1. Consulta de información a nivel secundario. Integración de fichas bibliográficas.	Conceptualización. <ul style="list-style-type: none"> • Exploración de las fuentes de datos. • Lectura de fuentes disponibles. 	Lectura y análisis, en torno a la planeación urbana y regional, los principios de legitimización política y de la sociedad civil y el aspecto normativo	Establecimiento de una visión acerca de la manera de plasmar la política de ordenamiento territorial para el suelo rural.
2. Recopilación de la información.	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenación de la información. • Análisis de la información • Comparación de la información. 	A partir de la información secundaria y como estudio de caso, hacer una lectura en torno a la caracterización de la zona.	Hacer un análisis del marco de pensamiento y de la visión de territorio que se incorporó en la definición de la política de ordenamiento para el suelo rural.
3. Métodos y técnicas a	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilar y analizar la 	Lectura, análisis y articulación de la información	Hacer estudio de caso de la Unidad de Planificación

¹⁷ SUÁREZ DE LA CRUZ, Alberto Camilo, Metodología y Hermenéutica, para el estudio la investigación y la superación,

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



utilizar	<ul style="list-style-type: none"> información. Observación y aporte de datos. Identificación de variables. Sistematización de la información. 	relacionada con el territorio rural del Distrito en cuanto a armonización y pertinencia	Rural Zona Norte y el Plan de Mejoramiento Integral de los Centros Poblados Rurales de la Cuenca del Río Tunjuelo del Distrito Capital, a la luz del Decreto 3600/2007.
4. Articulación de la Información	<ul style="list-style-type: none"> Articulación de la información. Integración e informe de resultados. 	En esta fase se articula e integra la información primaria con la secundaria, desde un enfoque territorial ambiental.	Establecer el impacto generado sobre el territorio rural, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 3600 del MAVDT.
5. Análisis e interpretación de resultados.	<ul style="list-style-type: none"> Informe de resultados y presentación de Propuesta. Integración y mecanografía. Presentación final. 	Propuesta teórica de los resultados en cuanto a la pertinencia en la aplicación de los instrumentos de planificación contenidos en el Decreto 3600 de 2007 del MAVDT.	Conclusiones y reflexiones.

Construcción propia sobre el trabajo de Alberto Calilo Suárez de la Cruz, Metodología y Hermenéutica, para el estudio la investigación y la superación. Lourdes Munich y Ernesto Ángeles. Métodos y técnicas de investigación.

1.9.1 Los instrumentos y las técnicas para desarrollar la investigación.

La investigación se enmarca dentro de la teoría general de los sistemas y la auto-organización, en la que los sistemas no se entienden como objetos si no como operaciones¹⁸. En este sentido los instrumentos para recolectar la información son parte de las técnicas de la investigación documental (fichas bibliográficas, fichas de trabajo); las técnicas se complementan con la utilización del computador.

1.9.2. Resultados esperados.

Realizar un análisis a nivel de diagnóstico desde la planeación urbana y regional de los instrumentos de planificación para el suelo rural contenidos en los Decretos 190 de 2004 (POT) Distrital y 3600 de 2007 del MAVDT, con una perspectiva de ordenamiento territorial y las consecuentes conclusiones y reflexiones.

¹⁸ LUHMAN, Niklas y TORRES Nafarrete, Javier. Introducción a la teoría de sistemas, pagina 140.



1.10. Antecedentes de la Investigación.

La planificación urbano - regional se puede encontrar en los primeros trabajos de planeación urbana del siglo XIX en Inglaterra y Estados Unidos¹⁹, no obstante, toma cuerpo de disciplina a mediados de la década de los 50 del siglo XX.

Antecedentes Normativos.

En materia de normatividad la Ley 88 de 1947 de Colombia dotó de herramientas jurídicas a los municipios para la creación y ejecución de planes urbanísticos. En 1951 se creó la primera oficina de planeación adscrita a la Presidencia de la República²⁰.

El artículo 307 de la Constitución Política de Colombia, define que la respectiva Ley Orgánica (previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial) establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

De la misma forma en 1950 se formaron las Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales a la fecha son 33 y se han ocupado principalmente de regulaciones sobre el uso del suelo y sus recursos, pero desafortunadamente no se hallan articuladas en forma general.

El artículo 23 de la Ley 99 de 1993, define la naturaleza jurídica de éstas así: *“Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”.*

¹⁹ ASTAISA, Diana A. Unidades Técnicas de Desarrollo Comunitario. Trabajo de grado, Universidad Javeriana. Facultad de Arquitectura, 2004. P. 17.

²⁰ En 1951 por medio del Decreto ley 1928 de 1951 creó la primera "Oficina de Planificación" del país como cuerpo consultivo de la Presidencia de la República. Sus antecedentes se hallan en la Misión Currie (1949), que planteó la necesidad de una entidad asesora en el manejo de la economía nacional en materia de ingreso, producción, consumo, empleo, inversiones, balanza de pagos, moneda, cambio, crédito, política fiscal, financiamiento externo y asistencia técnica extranjera

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



“Se exceptúa del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley”.

Igualmente el artículo 30 de la misma Ley define el objeto de las Corporaciones en la siguiente forma: *“Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente”.*

Así mismo la Ley 388 de 1997, *“que armoniza y actualiza las disposiciones contenidas en la Ley 9a. de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas”* (...) plantea la necesidad de contar con un planeamiento regional, como obligación legal, a la cual quedaron supeditados todos los planes de ordenamiento de los municipios del país. La Ley hace énfasis en los análisis regionales de los planteamientos de ordenamiento territorial; un énfasis que se traduce en indicaciones sobre orientaciones y responsabilidades para las diversas instancias territoriales.

Las Corporaciones Autónomas Regionales son por lo tanto actualmente las únicas entidades públicas ejecutoras y de planeación con cobertura en todo el territorio nacional y cuya área de jurisdicción corresponde a criterios territoriales de carácter geográfico. Estas entidades —a pesar de contar con planes regionales adoptados como norma— no se ven reflejadas en los procesos de la región ni en su dinamización y articulación con las políticas territoriales, lo cual impide ver de forma pragmática la sostenibilidad ambiental.

Si bien las Corporaciones han venido desarrollando procesos de planificación regional a través de planes que contemplan programas y proyectos, la gestión ejercida por parte de estas no es suficiente para resolver los gruesos conflictos manifestados en cada una de sus jurisdicciones. Se observa el deterioro del territorio producto de las demandas ejercidas por las comunidades para la satisfacción de las necesidades.

En este sentido las políticas públicas subyacen ante la presión ejercida desde el nivel central, en este caso desde el Ministerio de Ambiente; además, mediante los

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



representantes en las juntas directivas de las corporaciones se pueden desviar los escasos recursos del nivel regional²¹

“El Ministerio lidera la reorientación de parte de la actividad y los recursos económicos de las CAR hacia el saneamiento básico (una responsabilidad de los municipios), en detrimento de los programas de protección ambiental. Las CAR comienzan a convertirse en entidades para el desarrollo regional, en contravía de una de las visiones de la ley 99 de 1993, que buscó especializar estas entidades como autoridades ambientales, para evitar así el inconveniente traslape de juez y parte, que habían acusado antes de la reforma”²²

Con relación a la zona de estudio del presente trabajo la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, en el Acuerdo 16 de 1998, expidió los determinantes ambientales a los que se deberán someter los municipios y el Distrito Capital en la zona rural para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial. Con la incorporación de la dimensión ambiental la corporación pretende garantizar la funcionabilidad de la base natural y permitir un desarrollo económico y ecológicamente sostenido y socialmente comprometido, pretende también que el propósito común de las administraciones municipales, distrital y de la misma entidad se oriente a la racionalización de las intervenciones sobre el territorio, el direccionamiento del desarrollo regional y el aprovechamiento sostenible de los recursos. Definiendo espacios con diferentes funciones de preservación, de restauración y de aprovechamiento sostenido; manteniendo de esta manera funciones productivas y reguladoras acordes con las necesidades humanas y la diversidad en el territorio regional.

Igualmente la CAR consideró conveniente que los municipios y el Distrito Capital, con su acompañamiento, desarrollaran la reglamentación del suelo, el control, la preservación, la restauración y la defensa del patrimonio ecológico, en conexidad con los otros recursos (especialmente con el hídrico) y que desarrollasen procesos de ordenamiento con un enfoque dentro de un marco estratégico establecido por

²¹ Rodríguez Manuel. Fortalecimiento y Debilitamiento del Ministerio del Ambiente y la Política Ambiental Colombiana 1990-2006. Cuadro 2. numeral 10. pág. 177. Citado por Chávez Agustín. Propuesta para la Conformación de un Sistema Regional Ambiental – SIRA- en el Caribe Colombiano. 2008. Pagina 16.

²² La tendencia a diluir la misión ambiental para la cual fueron especializadas en la Ley 99, ocupando recursos y proyectos en actividades de responsabilidad de otros entes como los municipios. Villate Oscar. Análisis de la Situación y Políticas Regionales adoptadas por las CAR. Retos de las corporaciones. Retos y Proyecciones en la Gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Memorias del Evento. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo. Pág. 22. Bogotá. 2006. Citado por Chávez Agustín. Propuesta para la Conformación de un Sistema Regional Ambiental – SIRA- en el Caribe Colombiano. 2008. Pagina 16.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



la autoridad ambiental para el manejo integral de cuencas y el sistema urbano regional.

La CAR afirma en el citado Acuerdo que la diferenciación entre el campo y la ciudad y el intenso uso de los recursos han desequilibrado la oferta natural, produciendo acciones desarticuladas del estado y de la sociedad evidenciando conflictos propios en las relaciones territoriales, por lo cual es *“conveniente dar un manejo integral a las cuencas hidrográficas como marco estratégico para el manejo ambiental”*²³.

También afirma la entidad que para su proceso de ordenamiento territorial se deberá considerar prioritario el análisis del recurso hídrico, su preservación y su adecuado aprovechamiento, en interacción con el territorio y su capacidad de soporte, atendiendo al concepto de malla ambiental urbana y rural, y entendido como el *“espacio que permite la conexión entre zonas de conservación de los recursos naturales y paisajísticos, y las zonas verdes”*²⁴.

En el Acuerdo la CAR define los usos del suelo para la zonificación en el área de la jurisdicción en los siguientes términos:

- Uso principal,
- Usos compatibles,
- Usos condicionados,
- Usos prohibidos.

Uso principal: Es el uso deseable que coincide con la función específica de la zona y que ofrece las mayores ventajas del desarrollo sostenible.

Usos compatibles: Son aquellos que no se oponen al principal y concuerdan con la potencialidad, la productividad y la protección del suelo y demás recursos naturales conexos.

Usos condicionados: Son aquellos que presentan algún grado de incompatibilidad con el uso principal y ciertos riesgos ambientales controlables por la autoridad ambiental o por el municipio.

²³ CAR. Acuerdo 16 de 1998. Página 3.

²⁴ Ibid., P 4.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Usos prohibidos: Son aquellos incompatibles con el uso principal de una zona, con los propósitos de preservación ambiental o de la planificación y por consiguiente, entrañan graves riesgos de tipo ecológico y/o social.

De otra parte los municipios y el Distrito Capital deberán tener en cuenta dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial el análisis regional, y deberán identificar el marco estratégico de cuenca hidrográfica. Será determinante que los municipios y el Distrito Capital den prioridad al manejo de las siguientes áreas:

- Páramos y subpáramos.
- Áreas periféricas a nacimientos, cauces de agua, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales en general.
- Áreas de infiltración y recarga de acuíferos.
- Áreas de bosque protector.
- Áreas para la protección de fauna.
- Áreas de amortiguación de las áreas protegidas.

Igualmente para el manejo y la administración de las zonas anteriormente señaladas, el Acuerdo define diversas categorías de manejo, entre las que se precisan las siguientes estructuras:

- Áreas de Sistemas de parques Nacionales Naturales.
- Reservas forestales nacionales, regionales y locales.
- Distritos de manejo integrado.
- Distritos de conservación de suelos y de restauración ecológica.
- Cunecas hidrográficas en ordenación.
- Áreas de recreación ecoturística.
- Áreas históricas culturales y de protección del paisaje.
- Áreas de protección de infraestructura para servicios públicos.

En la jurisdicción de la CAR se localiza el Páramo de Sumapaz, localizado en gran parte en el territorio del Distrito Capital y de los municipios de Arbeláez, Pasca y San Bernardo y el Parque natural Chingaza, localizado en el municipio de la Calera.

Las reservas forestales son aquellas áreas de propiedad pública o privada que se destinan al mantenimiento o recuperación de la vegetación nativa protectora, en estas zonas la Corporación distingue las “**áreas forestales protectoras**” cuya finalidad es la protección de suelos, recurso hídrico, fauna, flora y en general de los recursos naturales renovables.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Uso Principal: Conservación de la flora y los recursos conexos.

Usos Compatibles: recreación contemplativa, rehabilitación ecológica e investigación controlada.

Usos Condicionados: Infraestructura básica para el establecimiento de los usos compatibles, aprovechamiento persistente de los productos secundarios forestales.

Usos prohibidos: Agropecuario, industriales, urbanísticos, minería, institucionales y actividades como quemas, caza y pesca.

Por otro lado dentro de las reservas forestales también se encuentran las “**áreas forestales protectoras-productoras**” cuya finalidad es proteger los suelos y demás recursos naturales, pero pueden ser objeto de usos productivos, sujetos al mantenimiento del objeto protector.

Uso principal: Conservación y establecimiento forestal.

Usos Compatibles: recreación contemplativa, rehabilitación ecológica e investigación controlada.

Usos Condicionados: Silvicultura, aprovechamiento sostenible de especies forestales y establecimiento de infraestructura para los usos compatibles.

Usos prohibidos: Agropecuario, industriales, urbanización, minería, institucionales y actividades como talas y pesca.

Los Distritos de conservación de suelos y de restauración ecológica, son áreas cuyos suelos han sufrido unos procesos de deterioro, ya sea natural o entrópico, diferente de la explotación minera que justifican su recuperación con el fin de rehabilitarlos para integrarlos a los suelos de protección natural o de protección, estas zonas presentan los siguientes usos:

Uso Principal: Conservación y restauración ecológica.

Usos Compatibles: Actividades agrosilvopastoriles.

Usos Condicionados: Agropecuarios, institucionales, recreación general, vías de comunicación e infraestructura de servicios.



Usos prohibidos: Aquellos que generen deterioros de la cobertura vegetal o fenómenos erosivos: quemas, tala rasa, rocería, minería, industria y usos urbanos.

De la misma forma en el Acuerdo 16 de 1998 la CAR definió los determinantes relacionados con la protección de los suelos rurales y suburbanos, los cuales están constituidos por los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad o destinación a los usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas; o por terrenos en donde se interrelacionan usos del suelo urbano con el rural y que pueden ser objetos de desarrollos con restricciones de uso, intensidad y densidades.

Áreas forestales protectoras. Su finalidad es la producción forestal directa o indirecta, es producción directa cuando la obtención de los productos implica la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación; es indirecta cuando se obtienen los productos sin que desaparezca el bosque.

Uso Principal: Plantación, mantenimiento forestal y agrosilvicultura.

Usos Compatibles: Recreación contemplativa, rehabilitación ecológica e investigación de las especies forestales y de los recursos naturales.

Usos Condicionados: Actividades silvopastoriles, aprovechamiento de plantaciones forestales, minería parcelaciones para la construcción de vivienda, infraestructura para el aprovechamiento forestal e infraestructura básica para el establecimiento de usos compatibles.

Usos prohibidos: Industriales diferente a la forestal, urbanizaciones o loteo para la construcción de viviendas en agrupación y otros usos que causen deterioro al suelo y al patrimonio ambiental e histórico cultural del municipio y todos los demás que causen afectación a los recursos naturales y el medio ambiente.

Dentro de esta categoría también se encuentran las “**áreas agropecuarias**”, que son aquellas áreas destinadas a la agricultura y/o a la ganadería y consideradas en tres categorías:

- **Agropecuaria tradicional.**
- **Agropecuaria semi-intensiva o semi – mecanizada.**
- **Agropecuaria intensiva o mecanizada.**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Los suelos de uso agropecuario tradicional son poco profundos, pedregosos con relieve quebrado susceptibles a los procesos erosivos y de mediana a baja capacidad agrológica.

Uso principal: Agropecuario tradicional y forestal. Se deberá dedicar como mínimo el 20% del predio para el uso forestal protector – productor, para promover la formación de la malla ambiental.

Usos Compatibles: Infraestructura para construcción de distritos de adecuación de tierras, vivienda del propietario y trabajadores, establecimientos institucionales de tipo rural, granjas avícolas, cunículas y silvicultura y la construcción de vivienda campestre siempre y cuando no resulten predios inferiores a los indicados por los municipios.

Usos prohibidos: Agricultura mecanizada, usos urbanos y suburbanos e industria de transformación y manufacturera.

Los suelos de uso agropecuario semi–mecanizado o semi–intensivo, son áreas con suelos de mediana capacidad agrológica; caracterizada con relieve de plano a moderadamente ondulado, con una profundidad en niveles superficial a moderadamente profunda, con sensibilidad a la erosión, pero que pueden permitir una mecanización controlada o uso semi–intensivo.

Uso principal: Agropecuario tradicional a semi–mecanizado y forestal. Se deberá dedicar como mínimo el 15% del predio para el uso forestal protector–productor, para promover la formación de la malla ambiental.

Usos Compatibles: Infraestructura para construcción de distritos de adecuación de tierras, vivienda del propietario, establecimientos institucionales de tipo rural, granjas avícolas, cunículas y silvicultura.

Usos Condicionados: Cultivos de flores, granjas porcinas, minería recreación general, vías de comunicación, infraestructura de servicios y parcelaciones rurales con fines de construcción de vivienda campestre (siempre y cuando no resulten predios menores a los autorizados por los municipios para tal fin).

Usos prohibidos: usos urbanos y suburbanos, industriales y loteo con fines de construcción de vivienda.

Los suelos de uso mecanizado o intensivo, comprenden los suelos de alta capacidad agrológica, en los cuales se puedan implantar sistemas de riego y

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



drenaje, caracterizados por relieves planos, sin procos erosivos, suelos profundos y sin peligro de inundación.

Uso principal: Agropecuario mecanizado o altamente tecnificado y forestal. Se deberá dedicar como mínimo el 10% del predio para el uso forestal protector – productor, para promover la formación de la malla ambiental.

Usos Compatibles: Infraestructura para construcción de distritos de adecuación de tierras, vivienda del propietario, trabajadores y establecimientos institucionales de tipo rural.

Usos Condicionados: Cultivos de flores, agroindustria, granjas avícolas, cunícolas y porcinas, minería a cielo abierto y subterránea, infraestructura de servicios y centros vacacionales.

Usos prohibidos: usos urbanos y suburbanos, industriales y loteo con fines de construcción de vivienda.

Igualmente dentro de estas áreas se encuentran los corredores viales de servicios rurales, estas son las áreas aledañas a las vías que pueden ser objetos de desarrollo diferentes al uso principal de la zona respectiva, que se localizan sobre las vías de primer y segundo orden preferencialmente dentro del kilómetro adyacente al perímetro urbano de las cabeceras municipales, y de los desarrollos urbanos de enclave rural. Se refieren a la franja paralela a las vías de primero y segundo orden, en las cuales se permitan usos complementarios de la infraestructura vial así:

- Ancho de la franja: 200 metros a partir del borde de la vía.
- Calzada de desaceleración y parqueo.
- Aislamiento ambiental: 15 metros a partir del borde de la calzada de desaceleración.

Uso principal: Servicios de ruta: Paraderos, restaurantes y estacionamientos.

Usos Compatibles: Centro de acopio de productos agrícolas, centros de acopio para almacenamientos y distribución de alimentos, artesanías y ciclovías.

Usos Condicionados: Comercio de insumos agropecuarios, industria agroindustria, construcción, ampliación, modificación, adecuación y operación de terminales para el transporte terrestre de pasajeros y de carga: usos

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



institucionales; centros vacacionales y estaciones de servicio y establecimiento de vallas y avisos.

Usos prohibidos: minería y parcelaciones.

En relación con los suelos suburbanos el acuerdo establece que estos son áreas donde se interrelacionan los usos del suelo urbano con el rural y que pueden ser objeto de desarrollos con restricciones de uso, de intensidad y de densidades de ocupación, de manera que se garantice el autoabastecimiento de servicios públicos domiciliarios.

Uso principal: agropecuario y forestal.

Usos Compatibles: Servicios comunitarios de carácter rural.

Usos Condicionados: Construcción de vivienda de baja densidad corredores urbanos interregionales.

Usos prohibidos: Urbano.

En relación con las áreas de recreación éstas son zonas públicas o privadas donde el medio y sus recursos solo pueden ser aprovechados con fines paisajísticos, de recreación y/o turismo.

Uso principal: Recreación masiva, cultural, centros vacacionales y de turismo.

Usos Condicionados: Agropecuario tradicional y mecanizado, parcelaciones vacacionales y condominios.

Usos prohibidos: Agricultura mecanizada cultivos bajo invernaderos, minería en general, usos industriales, urbano y suburbanos.

En síntesis en el territorio con jurisdicción de la CAR los diferentes procesos de ocupación del territorio han transformado significativamente dicho espacio, causando deterioro y agotamiento de los recursos existentes al punto que por ejemplo el entorno de la Sabana de Bogotá ha sido declarada de interés ecológico nacional, vale la pena resaltar que las condiciones productivas del Distrito Capital y los municipios aledaños tienen un alto impacto a nivel local y regional; por ello el ordenamiento territorial debería ser integral, sus procesos participativos y complementarios de las dinámicas urbanas y rurales dentro de un contexto regional, nacional, global y con énfasis en lo local.



En el Plan de Desarrollo 2006—2010²⁵, el tema de la planeación y más concretamente el de la participación de la comunidad en ésta, se describió como una de las acciones conducentes al desarrollo del estado comunitario, sin embargo, este objetivo no se vio plenamente asumido.

1.11. Justificación.

Con la entrada en vigencia del Decreto 3600 de 2007 de MAVDT, que reglamenta parcialmente las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, en lo relacionado con los determinantes de ordenamiento del suelo rural y el desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelos, se han venido desarrollando acciones a través de programas y proyectos sectoriales en materia ambiental.

Sin embargo, a la fecha y a pesar de estar vigente el mencionado Decreto, no se observa el desarrollo de una propuesta técnica, participativa y multiactoral que involucre referenciales ni acerbos teóricos que garanticen la sostenibilidad del territorio rural; por lo tanto, se considera necesario el desarrollo de la presente investigación como mecanismo de generación de información pertinente para la estructuración de una propuesta integral, técnica participativa y multiactoral que propenda por la sostenibilidad del territorio rural, que viabilice los objetivos de la planeación urbano - regional, la equitativa distribución de los recursos, el logro de la justicia social, el soporte y la estabilidad política e institucional.

1.12. Estado del arte.

La investigación parte de las consideraciones que a nivel de planificación urbana y regional se han realizado; así como de los elementos en torno a la estructuración y aplicación de instrumentos normativos y su relación con las dinámicas que se producen en los territorios en los cuales se materializarán y desarrollarán.

De otra parte, se ha tenido en cuenta el proceso de la planificación urbana y regional desde sus orígenes, como disciplina y como sistema a partir de los años 50, pasando por las corrientes opuestas de la década de los años 60 y 70, en

²⁵ La degradación ambiental y los desastres deben asumirse como problemas no resueltos del desarrollo y como resultado de un proceso construido socialmente, que debe ser estudiado e intervenido. Por lo tanto, la gestión ambiental y del riesgo en Colombia, deben hacer parte fundamental de la construcción social del territorio. Página 332, 14/09, capítulo 5, 2006

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



donde se ve incluida las luchas sociales y la aplicación de la planificación como herramienta fundamental dentro de los procesos y modelos de desarrollo y ordenamiento territorial.

José Mayorga afirma que hacia mediados de los años 70 se observó el agotamiento y colapso del modelo proteccionista: el gasto fiscal se disparó, se distorsionó la competitividad de las nuevas industrias, el gasto social se focalizó en los sectores medios en desmedro de los sectores más pobres y se generó una fuerte burocratización. Sustentado en estas premisas el neoliberalismo se implantó rápidamente y bajo la batuta de los organismos multilaterales como FMI, Banco Mundial y BID, quienes impusieron sus condiciones de crédito y exigieron rigor en las políticas monetarias, la reducción de las funciones del Estado, la disminución de los gastos a través de privatizaciones y el pago regular del servicio de la deuda, entre otros.²⁶

El autor también señala que en la década de los 80 se vislumbró en América Latina una tendencia a un giro de la estrategia de desarrollo y de las políticas económicas, luego de más de tres décadas de proteccionismo. Este ajuste estructural tuvo como base una ideología que mostró evidente que la competitividad internacional y la inserción más dinámica en los mercados internacionales eran condiciones indispensables para lograr un desarrollo sostenido, por lo cual se hizo necesario para todos los países de la región reducir las restricciones a la importación y eliminar las antiguas políticas de proteccionismo de cualquier bien que se pudiera producir internamente, pues se constituían en obstáculos para el progreso.

Mayorga opina que aunque ha habido cambios en el contexto de las reformas y de las normas éstos no han sido necesariamente beneficiosos para las mayorías de las comunidades presentes en los territorios, ya que, una vez puesta en marcha toda una nueva batería institucional la realidad política aun guarda una inmensa relación con el pasado que se pretendía sepultar bajo la andanada de nuevas leyes y cambios constitucionales.

En este sentido, declara el autor, hablar de participación ciudadana es una contradicción del concepto mismo en una situación social caracterizada por presentar gran cantidad de población en un estado de pobreza e invisibilización de la misma, sin establecer mecanismos de integración social que les permita superar ese estado.

²⁶ MAYORGA, José M. Implantación de Equipamientos Colectivos: una Política Estratégica de Integración Social de Población en Estado de Pobreza. 2008, p. 29 a 34.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Para el caso colombiano Mayorga expresa que no se ha entendido que el sistema político, las instituciones y las reglas de juego están permeadas por el clientelismo; éste históricamente se ha fundido en el sistema político, imponiendo unas lógicas donde se privatizan las relaciones públicas, pues los planes, programas y proyectos territoriales no son percibidos por representantes ni representados como respuestas a derechos colectivos consagrados, sino como contraprestaciones a lealtades y sustentos en los cargos a quienes los conducen partidaria y políticamente.

El autor señala que la incapacidad del Estado para implementar, como para ejecutar eficazmente sus políticas, contribuye a la ilegitimidad y en otros casos a situarse como intruso en la sociedad que pretende reglamentar, ante la resistencia ejercida por los actores que se encuentran en los territorios, frente a las intervenciones normativas del Estado Central. Aquí estos actores hacen parte del Estado y como tal buscan incidir o modificar la regulación operante que legitima la implementación de las estrategias.

Todo lo anteriormente sustentado se puede complementar con lo dicho por el profesor André Roth, quien afirma que si bien es cierto que la legislación y la reglamentación en la parte ambiental se ha acrecentado a partir de los años setenta con la creación del INDERENA y en particular con la adopción del Decreto 2811 (Código Nacional de los Recursos Naturales); es de anotar que el tema sigue siendo marginal y que no ha existido una política integral en ese aspecto²⁷.

El profesor Roth señala que en los años noventa el INDERENA en asocio con un organismo de cooperación internacional, publicó a manera de diagnóstico un informe de la situación ambiental del país en el cual se observó la gravedad del deterioro del ambiente a nivel del territorio.

En síntesis, y como dice Roth, la crisis de legitimidad y de legalidad de la acción estatal, reflejada en la poca participación comunitaria, de alguna forma representa un síntoma de una crisis del estado moderno, donde los hombres y las mujeres han logrado construir progresivamente formas de resistencia a las pretensiones de control hegemónico y/o han aprendido a esquivarlas. En este contexto las teorías sociológicas, sistémicas y de redes reflejan el proceso de abatimiento del Estado moderno.

²⁷ ROTH, André, N. Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. 2002, Páginas 188 a 193.



MARCO TEÓRICO

Dentro de la construcción del marco teórico se presentan los planteamientos y visiones de algunos pensadores, especialmente latinoamericanos, acerca del tema objeto de la investigación. Mayorga²⁸ cree pertinente y valioso el aporte de estos investigadores a partir del momento en que deciden dejar a un lado la teoría europea y norteamericana y empiezan a generar marcos conceptuales en los que se rescata la especificidad de los procesos históricos que han tenido lugar en los territorios de América Latina. Señalando que es en ese momento cuando el pensamiento latinoamericano aborda el territorio como objeto de estudio.

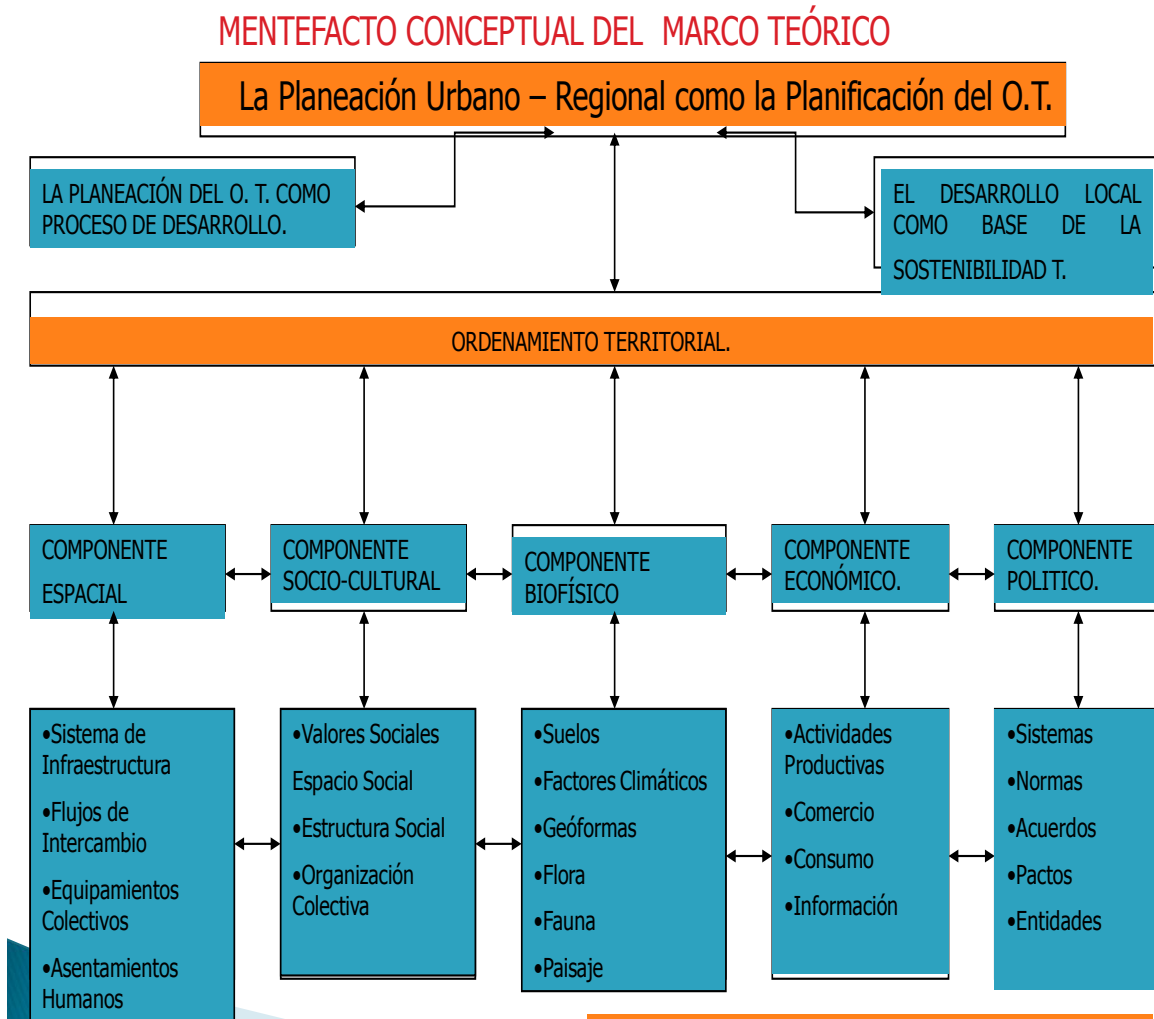
Frente a este desafío se rescatan los planteamientos sobre la planificación urbana y regional, como la planeación del ordenamiento territorial; más adelante se integrarán estos elementos a los conceptos y variables del ordenamiento territorial como proceso sostenible dentro del enfoque de la planificación estratégica.

Se considera pertinente la articulación entre las relaciones, las situaciones históricas, las situaciones actuales y la conciencia colectiva como una manera acertada de construcción territorial teniendo en cuenta los aspectos biofísico, económico, social – cultural, funcional y político administrativo dentro del proceso de planificación territorial, con miras a orientar los cambios y las transformaciones estructurales e institucionales necesarios para promover el desarrollo, en beneficio de la calidad de vida de las comunidades.

²⁸ Ibid., p. 15.



GRÁFICA No. 1. Mapa conceptual del Marco teórico.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del IGAC. Metodología para la formulación del Plan de ordenamiento territorial municipal. 1997

El esquema presenta los cinco componentes propuestos en la formulación y construcción de la política pública de ordenamiento territorial para el suelo rural y de los instrumentos de planificación y de gestión, como pilar fundamental de la planeación urbano – regional con un enfoque territorial. En la construcción del mapa conceptual sirvió de apoyo la guía metodología para la formulación del plan de ordenamiento territorial municipal del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.



Dentro del esquema se proponen los componentes y variables que relacionan la diversidad biofísica, socio-cultural, económica, funcional y político administrativo, como elementos que articulan e integran los procesos de materialización y desarrollo de la política de ordenamiento para el territorio rural.

El mapa conceptual busca ser una herramienta de ayuda útil para ser aplicada en los procesos de formulación de los instrumentos de planificación para el suelo rural, y en general para los planes de ordenamiento territorial.

2.1. La Planeación Urbano y Regional como la Planificación del Ordenamiento Territorial.

La presente propuesta se apoya y toma como referente teórico los planteamientos y visiones relacionados con el proceso de planificación urbano regional, la cual hace su aparición con *“Patrick Gueddes, quien orientado por el comunismo y las ideas anarquistas, se convirtió en el padre de la planificación regional en la década de 1920, al direccionar la Asociación de Planificación Regional de América del Norte y por extensión al New Deal de Roosevelt, durante los 40 y 50 a los planificadores de Europa”*²⁹.

A partir de la década de 1960, apareció una nueva *“generación de planificadores, en su gran mayoría formados como analistas de sistemas, economistas y otras profesiones técnicas”*³⁰, que desarrollaron un nuevo sistema, sustentado en metodologías cuantitativas y exactas, con el propósito de planear el territorio urbano y regional, cuyos fundamentos teóricos ignoraron la existencia de los anteriores. *“Este tipo de planificación presenta una contradicción al pretender planificar en una realidad creativa con oponentes activos y plagada de incertidumbre, con métodos positivistas de cálculos paramétricos; en este caso, el Estado planifica el sistema económico, donde no haya oponentes creativos capaces de desarrollar estrategias conflictivas con el Estado”*³¹. La planificación como herramienta de los actores dentro de un sistema democrático sólo puede articularse bajo la cooperación y confrontación de ideas.

“La década de los 80 fue la década del divorcio entre la teoría y la práctica, la academia y la realidad, y a partir de los 90 se observa una consolidación de los

²⁹ ASTAISA, Diana A. Unidades Técnicas de Desarrollo Comunitario. Trabajo de grado, Universidad Javeriana. Facultad de Arquitectura, 2004. P. 13.

³⁰ Ibid., P. 14.

³¹ MATUS, Carlos. El Plan como Apuesta, en Revista PES, abril de 1993. Pagina 12.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



*procesos de planeación urbana y regional*³². En este periodo se da una mayor importancia al concepto de espacio y territorio como sistema, sin dejar de lado la preponderancia del diseño, la planeación tradicional de equipamientos, las actividades productivas, infraestructura y la atención a la voluntad política.

Del mismo modo los trabajos de algunos teóricos alemanes de principios de siglo XIX en torno a lo territorial local como *“Von Thünen en 1839 sobre agricultura, Alfred Weber sobre la industria, Walter Christaller sobre las Plazas Centrales y August Lösch sobre la teoría general de la localización, fueron retomados por nuevos profesionales y sintetizados por Walter Isard con lo que la planificación llegó a ser una nueva disciplina académica”*³³.

Más tarde se consideró que el estudio y el análisis de los problemas sociales debía ser pieza importante en el ejercicio de la planeación regional y urbana, en donde la circulación del capital, los problemas del consumo colectivo y el conflicto de clases se convirtieron en temas obligados del ejercicio de la planeación y de sus actos reglamentarios.

En la actualidad, entre los mayores críticos de la planeación se cuenta con Douglass North, quien la considera y la ve reducida a un ejercicio cuantitativo, que responde a los *“intereses delineados por los gobiernos neoliberales actuales con objetivos de productividad y gobernabilidad en la medida en que esta responde a las necesidades de los grandes capitales”*³⁴.

Mayorga³⁵ opina que se hace necesario reevaluar este tipo de planeación y la idea de desarrollo que la sostiene, ya que enfrenta una profunda crisis en varios niveles: en el económico se ha hecho evidente que el sistema capitalista de producción aunque incrementa los niveles de la producción de manera nunca antes vista en la historia tiene convertido el consumo como su pilar fundamental de existencia, y sin embargo, este es cada vez más restringido a pequeños grupos.

De la misma forma en lo *ambiental se ha hecho cada vez más evidente que las fuerzas de la economía van en contravía de las condiciones de la vida, lo que ha hecho que durante los procesos de “industrialización, de urbanización y de*

³² ASTAISA, Diana A. Unidades Técnicas de Desarrollo Comunitario. Trabajo de grado, Universidad Javeriana. Facultad de Arquitectura, 2004. pagina 15.

³³ Ibid., P. 16.

³⁴ Ibid., P. 22.

³⁵ MAYORGA, José M. Planeación de Equipamientos Colectivos: una Política Estratégica de Integración Social de Población en Estado de Pobreza. 2008. Página 51.



*explosión demográfica la sostenibilidad del sistema ambiental sea cuestionada de manera directa, poniendo en duda la posibilidad de la continuidad de la vida del hombre en el futuro. A nivel cultural la crisis se expresa en la pugna entre la razón y la ciencia, valores surgidos en los albores filosóficos de la modernidad*³⁶.

Esto ha hecho que ya no se trate de una planificación que se opone al “mercado y/o intenta corregirlo y/o regularlo, sino de la planificación de la acción humana, de la acción política, de la acción del dirigente de la oposición”³⁷, cuya única opción es el dominio de la incertidumbre en donde se permite lidiar con la complejidad y con el acceso de la información para todos los actores.

2.2. La concepción de la planeación.

Carlos Matus³⁸ afirma que la planificación es inevitable como proceso para conquistar la libertad de elegir y crear el futuro, que el propósito y las características iniciales de la situación del territorio condicionan los métodos de la planificación, y ella es siempre posible, no se opone al mercado, lo que no es posible es cualquier método de planificación en cualquier circunstancia.

Para Javier Franco la planificación es entendida como una manera de pensar acerca de determinados procesos, orientada predominantemente hacia el futuro y que requiere para su ejecución establecer una relación entre las situaciones reales (históricas y actuales), la conciencia colectiva y unos intereses racionales, con una amplitud que permita incluir nuevas visiones en el proceso; teniendo en cuenta el aspecto político, económico, social - cultural y ambiental. Con relación a la planificación integral el autor señala que es un proceso para orientar cambios o transformaciones estructurales e institucionales, necesarias para promover el desarrollo en beneficio de la calidad de vida de las comunidades³⁹.

En principio, la planificación normativa argumentó con énfasis el discurso de la gobernabilidad y sentó el principio de que la planificación es sólo posible en las posiciones de control decisivo sobre una situación determinada. En este sentido el Decreto como acto normativo y reglamentario es “*un acto administrativo emanado habitualmente del poder ejecutivo y que, generalmente, posee un contenido*

³⁶ Ibid., P. 51.

³⁷ MATUS, Carlos. El Plan como Apuesta, en Revista PES, abril de 1993. Pagina 13.

³⁸ Ibid., P. 11.

³⁹ FERRUFINO, Ligia. Antropología y programación. Revista Manguare No. 3 Vol. 3. Citado por FRANCO, Javier. La investigación Regional y Urbana en Colombia, Desarrollo y Territorio. 1997. P 19.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



*normativo reglamentario, por lo que su rango es jerárquicamente inferior a las leyes*⁴⁰

El Decreto 3600 de 2007 es un acto administrativo con un enfoque general para la reglamentación del suelo rural, en donde la permanente reconsideración de las políticas territoriales se presta para múltiples interpretaciones, debates y discusiones, en cuanto a su aplicabilidad como instrumento válido y eficaz para mantener los recursos naturales y la biodiversidad. Esto se ve reflejado en patrones de intervención que no siempre han tenido la mejor orientación y desarrollo.

Es a través de la construcción participativa de los actos reglamentarios como por ejemplo el Decreto 3600/2007, cómo se ejerce pleno poder de la democracia y cómo se afirma la gobernabilidad, la pertinencia y se acercan las comunidades al Estado.

Franco opina que la construcción participativa de los actos reglamentarios como procesos autónomos conlleva a optar por intereses generalizados donde las comunidades gozan con el ejercicio de sus capacidades y por lo tanto, una sociedad logra un mayor beneficio en su conjunto cuando consigue el mayor desarrollo posible de las capacidades de los individuos⁴¹.

En este punto tienen plena validez aquellas normas que logran la aprobación de todos los afectados como participantes, en donde los individuos participan activamente en las deliberaciones y decisiones acerca de los actos, cuyo desarrollo y materialización los afecta, sin embargo y como señala Adela Cortina, *“Los principios de legitimización política de las normas no tiene por destinatarios a los individuos, sino a los gobiernos”*⁴².

Álvarez señala que quien controla el poder legaliza sus acciones y lo que resulta de estas, a saber las normas complementarias, las que le son compatibles y las de los grupos afines; además ese controlador se reserva el derecho de descalificar las acciones de los grupos de oposición o contrarios con el instrumento dominador de la legalidad, a partir de leyes, decretos y normas (es decir, dichos instrumentos son pensados, desarrollados y materializados desde los grupos dominantes)⁴³. Así el poder resulta impuesto por grupos y no por sectores sociales.

⁴⁰ <http://es.wikipedia.org/wiki/Decreto>, 2009- 11 – 26, 20:53 pm.

⁴¹ FRANCO, Javier. La investigación Regional y Urbana en Colombia, Desarrollo y Territorio. 1997. P 19.

⁴² CORTINA, Adela. Ética aplicada y democracia radical, 1997, página 112.

⁴³ ÁLVAREZ, Gabriel. Políticas Gubernamentales y la realidad. P 22.



Los actos y principios normativos cuentan con mecanismos que favorecen una mejor distribución y justicia social, al ser creados a partir de procesos de integración y cohesión territorial para un desarrollo armónico y eficiente y que son prenda de garantía para que nuestras sociedades logren superar los desequilibrios regionales que amenazan la gobernabilidad y estabilidad política e institucional.

Matus⁴⁴ asegura que el lado opuesto de la planificación normativa podría ser la planificación socialista, en la cual dominó por largo tiempo el concepto ideológico de la planificación que pretendía crear la base de la gobernabilidad, a partir de ignorar la fuerza y la existencia del otro, pero por esa misma causa concentrando entonces el poder político, abriendo las puertas a la arbitrariedad y eliminando el dinamismo. El sometimiento del oponente reduce la incertidumbre y hace menos posible la planificación, deteriorando en últimas la eficacia social y por lo tanto los objetivos de la misma planificación.

Hacia un enfoque de Planeación Estratégica.

Los planteamientos de la planeación estratégica se constituyen en una herramienta fundamental para una comunidad en cuanto entienden el territorio a partir del reconocimiento de los sujetos que lo han producido y coproducido, mediante procesos generados a partir de la selección análisis y explicación de problemas. De esa manera y como bien lo señala Mayorga *“el territorio deja de ser visto como un elemento físico ajeno a la praxis humana, para ser entendido en una dimensión material, histórica y simbólica. En otras palabras, el territorio se entiende como una construcción social”*⁴⁵.

El análisis estratégico conduce a la planificación integral de las variables de tipo económico, político, social, económico, ambiental y cultural. En este sentido la planificación tradicional no contempla estos elementos, y como lo afirma Carlos Matus la planificación tradicional asume el problema estratégico desde los políticos y la planificación económica desde el dominio de los técnicos, entonces se propone la existencia de un equilibrio dinámico entre capacidad de gobierno, gobernabilidad y planificación⁴⁶.

El autor indica que el análisis estratégico explora la forma de articular las variables arriba mencionadas y la capacidad para hacer el seguimiento y monitoreo

⁴⁴ MATUS, Carlos. El Plan como Apuesta, en Revista PES, abril de 1993. Página 11.

⁴⁵ MAYORGA, José M. Planeación de Equipamientos Colectivos: una Política Estratégica de Integración Social de Población en Estado de Pobreza. 2008. Página 52.

⁴⁶ MATUS, Carlos. El Plan como Apuesta, en Revista PES, abril de 1993. Página 40.



adecuado, pudiendo así corregir a tiempo las posibles sorpresas adversas⁴⁷. En otras palabras se debe tener en cuenta que la planificación es un proceso dinámico.

2.3. La manera de pensar sobre el Ordenamiento Territorial.

El proceso de ordenamiento territorial irrumpió hacia la década de 1960 en un principio encaminado al manejo y consolidación de los recursos naturales. *“Este tipo de ordenamiento se caracterizó por su visión técnica y de poca dinámica territorial y por la ausencia de la participación de la sociedad civil”*⁴⁸.

A partir de la Constitución de 1991 el ordenamiento territorial toma un nuevo aire con la posibilidad de crear nuevas entidades territoriales. El IGAC define el ordenamiento territorial como *“Una política de Estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización política administrativa de la nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, culturales y ambientales de las sociedades, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente”*.

Según el IGAC el Ordenamiento Territorial se ha orientado alrededor de cuatro principios: la competitividad, el desarrollo y el ordenamiento territorial a escala urbana, el ordenamiento territorial a escala nacional y la sostenibilidad de los recursos naturales, todo lo cual ha cobrado diferente sentido en el contexto de cada década, por ejemplo, la competitividad en los años 60 buscaba un mayor desarrollo económico del territorio. Bajo las pautas antes referidas se ha generado la coexistencia de procesos concentrados de desarrollo y ordenamiento territorial, que han propiciado una simultánea compensación y descompensación del desarrollo urbano regional dentro de un mismo contexto nacional.

La entidad define que el Ordenamiento Territorial para su análisis se articula en cinco componentes, subsistemas y/o dimensiones: biofísico o ambiental, económico, socio – cultural, espacial y político - administrativo. A continuación se revisarán cada uno:

2.3.1. El componente biofísico.

Para el IGAC el componente biofísico es el conjunto de elementos bióticos y abióticos que interactúan entre sí para conformar una Unidad de Paisaje, y

⁴⁷ Ibid., P. 41.

⁴⁸ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Guía. de Metodología para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. 1997. Página 29



constituye el soporte material del territorio. Las variables o factores que interactúan formando el paisaje son los factores climáticos, la geología, el relieve, los suelos, el recurso hídrico, la cobertura vegetal, la fauna y el ser humano. El análisis en su conjunto de estas variables conduce a caracterizar y zonificar el paisaje, donde se visualizan las potencialidades de uso y las restricciones que pueden tener las unidades resultantes.

En este sentido *“El paisaje es una unidad funcional, espacial y temporal que interactúa integralmente por las relaciones que se dan o se generan entre las diferentes variables que lo componen”*⁴⁹.

En la práctica cada territorio es definido por *“variables humanas y no humanas, caracterizado por su sostenibilidad potencial y su capacidad de sostener un proceso dado”*⁵⁰, y es moldeado a partir de las particularidades biofísicas, socio-culturales y económicas del lugar, sujeto a las condiciones y cambios naturales y a la adaptación y a la creatividad de los seres humanos. En otras palabras, se conjuga la sostenibilidad biofísica y cultural del lugar. En este sentido se propone expresar la sostenibilidad en indicadores cualitativos y cuantitativos de acuerdo con las características del sitio y de sus dinámicas, lo cual supone superar los procedimientos estandarizados.

El profesor Carrizosa afirma que en Colombia la definición institucional de lo ambiental constituye un mosaico muy amplio, desde la autoridad calvinista hasta los principios neokantianos de responsabilidad y de precaución; las instituciones ambientales están marcadas por la totalidad de las políticas económica, monolítica, neoclásica y neoliberal, las cuales proporcionan el marco macro y micro-económico a las instituciones ambientales con raíces ideológicas heterogéneas y muy diversas⁵¹.

2.3.2. El componente económico.

Para el IGAC el componente económico es: *“El conjunto de estructuras organizativas y operativas del sector económico para satisfacer las demandas sociales y producir los bienes y servicios que requiere la población de un determinado territorio”*⁵². En este aspecto es pertinente observar actividades

⁴⁹ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Guía. de Metodología para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. 1997. Página 59

⁵⁰ CARRIZOSA, Julio. Desequilibrios Territoriales y Sostenibilidad Local. 2008. P 35.

⁵¹ Ibid., P 40.

⁵² Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Guía. de Metodología para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. 1997. Página 84.



económicas preponderantes como producir, qué producir, para quién producir, qué mercados atender (si el local, regional, nacional o para la exportación), el tipo de tecnología a emplear, los recursos a utilizar, dónde producir y el grado de apropiación entre los diferentes grupos sociales respecto a la actividad desarrollada y de encadenamiento y/o articulación entre los diferentes sectores a nivel territorial.

2.3.3. El componente socio-cultural.

Para el IGAC un sistema social es el “...generado por cualquier proceso de interacción sobre el aspecto social y cultural, entre dos o más actores en un territorio que puede ser a nivel individual o a nivel de grupo y/o a nivel de colectividad, de la cual la pluralidad de las personas son sus miembros”. El sistema social se articula en cuatro postulados: a) proteger los valores sociales, b) buscar la meta de cada uno de los actores en función de una relación con el medio ambiente que maximice la estabilidad del sistema, c) establecer y mejorar el control de la situación y mantener la solidaridad en las relaciones entre las comunidades y d) crear y mantener un conjunto de elementos para la adaptación, apropiación, mantenimiento y transformación de la naturaleza y la sociedad”⁵³.

En este contexto se hace necesario articular unas consideraciones teóricas sobre la acción humana, la estructura social y el espacio partiendo de entender que las relaciones sociales están inevitablemente ligadas a las relaciones espaciales y por tanto las “*distancias físicas son indicadores de distancias sociales*”⁵⁴.

En consecuencia, y como bien opina Mayorga⁵⁵, el espacio social se presenta como la distribución en el espacio físico de diferentes especies de bienes, servicios y también de agentes individuales y grupos localizados físicamente.

2.3.4. El componente espacial y funcional.

Para el IGAC el componente espacial está relacionado con los “*Patrones de asentamientos poblacionales, de funcionamiento y de flujos que se presentan dentro del territorio. El componente espacial se articula en cuatro variables principales como son: los asentamientos humanos, el sistema de infraestructura y*

⁵³ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Guía. de Metodología para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. 1997. Página 100.

⁵⁴ MAYORGA, José M. Planeación de Equipamientos Colectivos: una Política Estratégica de Integración Social de Población en Estado de Pobreza. 2008. Página 32.

⁵⁵ Ibid., Página 33



*de comunicaciones, los flujos de intercambios de bienes y servicios y los equipamientos colectivos*⁵⁶.

Para Mayorga⁵⁷ el sistema de equipamientos colectivos se entiende como el conjunto de espacios y construcciones de uso público o privado, cuya función es la prestación de servicios para atender y satisfacer las necesidades recreativas, culturales, de salud, de educación, de abastecimiento, etc. requeridas por una comunidad; constituyéndose en componentes fundamentales de la estructuración, jerarquización y organización del tejido social.

2.3.5. El componente político - administrativo.

De la misma forma para el IGAC el componente político administrativo es *“el conjunto de elementos institucionales, sistemas normativos, administrativos, de gobierno y de decisión política, que representa la estructura y el manejo del poder...aquí se producen las relaciones entre gobernantes y gobernados. Este componente tiene como funciones identificar las competencias y los recursos con que se cuenta, así como el grado de articulación y sus relaciones entre ellos*⁵⁸.

Según el profesor Gabriel Álvarez⁵⁹ en los procesos de construcción territorial deberá existir una articulación entre lo que se define como legal y lo que permite a los demás grupos actorales que hacen presencia en el territorio, sentirse partícipes de dichos procesos. Las acciones deberían ser el marco para la convivencia social, en el cual todos los ciudadanos y ciudadanas vieran expresadas sus opiniones fundamentales, su sentir, su vivir, sus expectativas, su manera de actuar y todo manifestado en políticas territoriales, decretos, acuerdos y normas.

La imposición de la normatividad automáticamente desencadena estrategias que buscan limitarla, neutralizarla o ignorarla, incluso antes de que la misma sea promulgada. *“Estas estrategias de confrontación contra la normatividad impuesta, parten desde el intento de pasar inadvertidas hasta el llegar a la realización de acciones contrarias a dicha norma*⁶⁰.

⁵⁶ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Guía. de Metodología para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. 1997. Página 115.

⁵⁷ MAYORGA H, José Mario. Planeación de Equipamientos Colectivos: una Política Estratégica de Integración Social de Población en Estado de Pobreza. 2008. Página 65.

⁵⁸ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Guía. de Metodología para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. 1997. Página 110.

⁵⁹ ÁLVAREZ, Gabriel. Políticas Gubernamentales y la realidad. Pág. 25.

⁶⁰ Ibid., Pág. 25



En este sentido la búsqueda por un lugar y una forma de vida ha conducido a la gran mayoría de las comunidades, a generar sus propias estrategias a nivel político; dichas estrategias se arman al interior de la unidad doméstica.

Es por esto que la construcción social del territorio implica “*potenciar la capacidad de auto-organización, transformando una comunidad pasiva y fragmentada en otra organizada, activa y dinámica capaz de movilizarse en pro de proyectos colectivos*”⁶¹, capaces de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.

2.4. El Desarrollo Local como base de la Sostenibilidad Territorial.

Arturo Escobar afirma que en la actualidad las comunidades locales están siendo invitadas por los demás actores a convertirse en guardianes de los capitales natural y social⁶². Aquí los conocimientos tradicionales se ven como un complemento muy útil en el manejo de la biodiversidad.

Al hablar de sostenibilidad territorial hay que hacer referencia al concepto e interpretación de desarrollo sostenible dada por el informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de las Naciones Unidas (CMMAD, 1988), en el que define: “*El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”⁶³.

Este concepto, al ser asumido en la Constitución de 1991, se transforma en un imperativo del Estado Colombiano, ratificado por Colombia en la Declaración de Río, desarrollado en la Ley 99 de 1993 y en la mayoría de las normas internas, en convenios y en tratados internacionales que el país ha firmado.

En este sentido el profesor Carrizosa opina que la Constitución Nacional dio un paso importante al unir lo ecológico con lo social de la propiedad, y por ser social la función es también ecológica. En estos términos la responsabilidad es integral y no se hace distinción entre propiedad urbana y propiedad rural. Para asegurar la

⁶¹ BOISIER, Sergio. El Vuelo de una Cometa. Una Metáfora para una Teoría del Desarrollo Territorial en: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE), # 69, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad católica de Chile, Santiago de Chile, 1997. Página 13.

⁶² ESCOBAR, Arturo. El Desarrollo Sostenible Dialogo de Discursos en: Revista (FORO), No 23. 1994. Página 106.

⁶³ BERMEJO, Roberto. La gran Transición hacia la Sostenibilidad, Principios y Estrategias de Economía sostenible, Pág. 24.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



función ecológica se hace necesario un planteamiento articulado tratando al mismo tiempo lo social, lo ecológico y lo económico – productivo. En esta forma un propietario con excedentes en lo productivo tendría la obligación legal de compensar en lo ecológico y en lo social⁶⁴.

Como bien lo señala Roberto Bermejo⁶⁵ la definición de desarrollo sostenible dada es bastante general ya que no concreta las metas y objetivos, y por lo tanto no presenta ninguna estrategia para llegar a concretarse, ni adelanta cuales serán las necesidades de las generaciones futuras. Además, permite una variada gama de interpretaciones explicativas, dependiendo de las ideologías, de los grupos y de las disciplinas.

En este sentido Escobar afirma que la tendencia privatista de los recursos es una realidad en la mayoría de los países de América Latina dentro de un marco de ajuste de las políticas económicas y de apertura de corte neoliberal. Sin embargo, la teoría latinoamericana de la sostenibilidad del territorio comienza por afirmar la necesidad de diferenciar la problemática ambiental por regiones sin pretender caer en la homogenización del ambientalismo a nivel global. Se le da importancia a aspectos tales como la deuda externa, la caducidad de los modelos de desarrollo convencionales, las desigualdades mundiales y la deuda ambiental histórica de los países del Norte, la equidad, la importancia del pluralismo cultural y la protección del patrimonio cultural y genético de la región⁶⁶.

Escobar se declara de acuerdo en que el desarrollo sostenible como proceso busca satisfacer las necesidades de las comunidades, lo cual implica automáticamente incorporar el crecimiento de los territorios. De la misma forma el desarrollo sostenible significa sostenibilidad y para hacer referencia a esta es preciso hablar del consumo, en otras palabras se deberán adoptar modelos de desarrollo acordes con la diversidad biológica, la sostenibilidad social, el capital social y natural.

Señala Escobar que el crecimiento económico es necesario para erradicar la pobreza, pero los procesos de desarrollo económico han generado procesos de desplazamientos a las comunidades indígenas y campesinas de sus entornos habituales, empujándolos a territorios donde necesariamente tienen que afectar

⁶⁴ CARRIZOSA Julio. Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local, conceptos, metodologías y realidades. 2008. página 57.

⁶⁵ BERMEJO, Roberto. La gran Transición hacia la Sostenibilidad, Principios y Estrategias de Economía sostenible, Pág. 24.

⁶⁶ ESCOBAR, Arturo. El Desarrollo Sostenible Dialogo de Discursos en: Revista (FORO), No 23. 1994. Página 100.



negativamente la sostenibilidad. En otras palabras, las comunidades han tenido que enfrentar simultáneamente la destrucción territorial.

Con frecuencia las luchas contra la pobreza y la exclusión son luchas ecológicas y luchas de género. *“En efecto la destrucción de las condiciones de producción, reflejadas en mayores dificultades en el acceso al agua la leña y el alimento afecta a las mujeres en forma espacial, y contribuye a transformar las relaciones de clase y género en detrimento de las mujeres pobres”*⁶⁷.

La creación de espacios autónomos a nivel local en los cuales se puedan promover proyectos alternativos que permitan la utilización de la creatividad local, *“donde las movilizaciones en contra de la destrucción de la biodiversidad, el calentamiento global y la privatización de los servicios que se están desarrollando contribuyen a hacer más visible el carácter social de la producción de la vida”*⁶⁸.

De la misma forma lo local se observa hoy en los acuerdos territoriales, en los procesos participativos, en las formas de producción, en la organización en la motivación de los participantes, en las redes de gestión y de innovación de los ciudadanos, en las estrategias y en la articulación de las variables ambientales al conjunto de las otras dimensiones. Se puede decir que hacen parte del proceso de la planificación.

La Teoría General de los Sistemas y la Sostenibilidad.

Para Luhman y Torres la teoría general de los sistemas se entiende como un concepto unificador de significados y niveles de análisis, en donde la auto-organización puede ser asumida como producción de estructuras propias mediante operaciones propias, y los sistemas no se entienden como objetos sino como operaciones⁶⁹.

En la teoría general de los sistemas como referente de un modelo teórico sobre el proceso de planificación regional y urbana se encuentran dos aspectos relevantes: la cooperación y la coordinación⁷⁰ y la necesidad de alcanzar un objetivo en común. De la misma forma se observan varios tipos de sistemas y ecosistemas, simples, complejos, abiertos, rígidos, flexibles, dependiendo de la mayor o menor capacidad de integración respecto al territorio y su entorno.

⁶⁷ Ibid., P. 104.

⁶⁸ Ibid., P. 111.

⁶⁹ LUHMAN, Niklas y TORRES Nafarrete, Javier. Introducción a la teoría de sistemas, pág 140.

⁷⁰ Documento Maestría en Planeamiento Urbano y Regional, Diseño Urbano, 2008.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Se acepta la definición de ecosistema de Edgar Morin: *“el conjunto organizador que se efectúa a partir de las interacciones entre los seres vivos, unicelulares vegetales, animales y las condiciones geofísicas de un lugar dado, de un biotopo, de un nicho ecológico. Los ecosistemas, a su vez se reúnen en un sistema mayor llamado biosfera y que tiene su vida y regulaciones propias”*⁷¹.

En este sentido la *“organización permite la conexión de los sistemas, de un todo constituido a partir de sus propios elementos”*⁷². La sociedad presente en un territorio es un todo formado a partir de los diferentes individuos allí localizados, con unas formas propias de comunicación, con una cultura y una producción; *“la organización de un todo impone restricciones y limitaciones a las partes que lo forman, por lo tanto ya no gozan de entera libertad”*⁷³. Una organización social impone sus leyes, su normatividad y demás formas de actuar a los individuos quienes no pueden desarrollar, hacer y materializar todo lo que desearían.

Como concepto tridimensional la sostenibilidad necesariamente está articulada en los componentes ambiental, económico y social; en palabras de Bermejo la sostenibilidad hay que entenderla como la capacidad de un sistema para adaptarse al entorno⁷⁴.

Dice el autor que el problema de la sostenibilidad se ha convertido en un problema de la política moderna ya que la degradación, la contaminación y el agotamiento de los recursos conllevan a consecuencias sociales y políticas⁷⁵. La construcción de políticas territoriales, como la que se lleva a cabo para el suelo rural, deberá cubrir un espacio muy amplio dentro del territorio, lo que conllevará a la complejidad de la misma política y a involucrar a todos los actores que hacen presencia en un territorio. Se deberá dar la importancia requerida a las relaciones del sistema con su entorno.

En las condiciones actuales, como señala Boisier, para que la globalización sea objeto de una lectura que abra ventanas de oportunidades para los territorios es oportuno diseñar y construir políticas territoriales amigables con la sostenibilidad

⁷¹ MORIN Edgar. Introducción al pensamiento complejo (1990. página 421.

⁷² Ibid., P 423.

⁷³ Ibid., P 423.

⁷⁴ BERMEJO, Roberto. La gran Transición hacia la Sostenibilidad, Principios y Estrategias de Economía sostenible, Pág 40.

⁷⁵ Ibid.. P 59.



ambiental, las cuales conllevan a elaborar un pensamiento complejo capaz de comprender que el arte de la política se ha vuelto multidimensional⁷⁶.

Una estrategia para promover la sostenibilidad puede focalizarse en la importancia de la participación local y en la revisión de la forma en que el habitante rural vive y trabaja. “La esfera de lo social se construye a partir de lazos de solidaridad, en la cooperación, en la equidad, la justicia y en la identidad colectiva”⁷⁷. La cuestión de lo social y de la autonomía es una parte importante de cualquier discusión sobre reglamentación de actos administrativos que estén relacionados con el uso del suelo rural.

2.5. La planificación del ordenamiento territorial como proceso de desarrollo.

Señala Mayorga que la racionalidad del proyecto cultural de la modernidad generó definiciones para cada sociedad sobre la manera de actuar sobre su territorio⁷⁸. La modernidad propició el desplazamiento de la idea de progreso hacia la idea de “desarrollo, entendido este como un proceso universal, caracterizado por una serie de etapas a través de las cuales deben pasar necesariamente todas las naciones y sociedades”⁷⁹.

A partir de esta idea de “desarrollo, quienes han tomado las decisiones se convencieron de que este requiere algún tipo de planeación sobre el territorio y que la planeación eficaz conducirá hacia el anhelado desarrollo”⁸⁰.

En este sentido el profesor Dror⁸¹ señala que “el análisis integral como actividad profesional proporciona herramientas disponibles a fin de manejar correctamente

⁷⁶ BOISIER, Sergio. El Vuelo de una Cometa. Una Metáfora para una Teoría del Desarrollo Territorial en: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE), # 69, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1997. Página 4.

⁷⁷ SARMIENTO, Libardo. El Parque Social del Neoliberalismo en: Revista FORO, No 23. 1994. Pagina 6.

⁷⁸ MAYORGA, José M. Planeación de Equipamientos Colectivos: una Política Estratégica de Integración Social de Población en Estado de Pobreza, Universidad Javeriana, año 2008. Página 50.

⁷⁹ Escuela Superior de Administración Pública, Especialización en Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano y Regional. Módulo de Conceptos de Desarrollo, año 2000, página 5.

⁸⁰ MAYORGA, José M. Planeación de Equipamientos Colectivos: una Política Estratégica de Integración Social de Población en Estado de Pobreza, Universidad Javeriana, año 2008. Página 44.

⁸¹ YEHEZKEL, Dror. Enfrentando la Incertidumbre y la Viabilidad Política, en Revista PES, 1993. Página 75.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



*la incertidumbre*⁸². Por consiguiente la planeación es una acción esencialmente política⁸³ que surgió en medio de un discurso ideológico y de una concepción teórica llena de incertidumbre, lo cual implica que en la práctica la planificación sea entendida como una forma de pensar y ver la problemática territorial como proceso para orientar cambios o transformaciones estructurales necesarios para proponer el desarrollo, en el sentido de dignificar la presencia del ser humano.

Igualmente Javier Franco⁸⁴ afirma que el territorio en Latinoamérica de manera compleja y dinámica genera intrínsecamente un sinnúmero de procesos sociales que lo mantienen en permanente cambio y transformación, en el que se desarrollan diversas estrategias de apropiación espacial en su configuración como producto de las formas de adaptación cultural.

En este sentido el territorio es entendido como *“La construcción físico-social sobre una naturaleza ya dada del sistema de soportes de materiales de una sociedad concreta, como expresión y síntesis históricamente fechada, cambiante, dinámica, contradictoria, de múltiples combinaciones económicas, sociales, políticas y culturales”*⁸⁵.

Franco propone que una propuesta de intervención territorial, cualquiera que sea su origen, deberá partir de que cualquier grupo social que ocupe el territorio, por ejemplo el campesinado, los grupos afro descendientes tiene el mismo derecho a hacerlo, sin importar el tiempo, la cultura, la raza, religión, etc. Es a través de la búsqueda y construcción, desarrollo y materialización de instrumentos de articulación entre los elementos biofísicos, sociales y económicos, funcionales y político-administrativos que se genera un verdadero consenso en torno a la construcción del territorio.

El autor concluye que existen tres aspectos definitivos relacionados con el proceso de la planificación: En primer lugar, cómo lograr que las aspiraciones de todos los grupos sociales sean tenidas realmente en cuenta en procesos de planificación

⁸² Expresión del grado de desconocimiento de una condición futura (por ejemplo, de un ecosistema), la incertidumbre puede derivarse de una falta de información o incluso por la existencia de desacuerdo sobre lo que se sabe o lo que podría saberse. Puede tener varios tipos de origen, desde errores cuantificables en los datos hasta terminología definida de forma ambigua o previsiones inciertas del comportamiento humano. Recuperado en abril 15 de 2010, de <http://www.greenfacts.org/es/glosario/ghi/incertidumbre.htm>.

⁸³ Se define como “política” toda acción o proceso dirigidos ideológicamente para la consecución de unas metas colectivas, siguiendo el concepto dado por Talcott Parsons.

⁸⁴ FRANCO, Javier. La investigación Regional y Urbana en Colombia, Desarrollo y Territorio. 1997. Páginas 17 a 28.

⁸⁵ Versión corregida y ampliada del ensayo “Teoría territorial: entre Totalización y Fragmentación”. Revista Ciudades, número 29, enero marzo de 1996, Red Nacional de Investigación Urbana, México D. F.



cuando existe un grupo de técnicos o asesores que usan su conocimiento como un saber- poder y por otro lado al interior del mismo grupo se da una diversidad tan compleja llena de conflicto de intereses. En segundo lugar, y en relación con el lenguaje, cómo lograr generar un proceso comunicativo para la planificación que garantice que las ideas que se manejen en el proceso signifiquen lo mismo para todos los sujetos. En tercer lugar, cómo propiciar la interacción entre los diferentes grupos que permitan generar un conocimiento adecuado de la realidad, que permita comprender las dinámicas y relaciones territoriales.

2.5.1. La apropiación territorial en la planificación y ordenamiento territorial.

Franco señala que las estrategias de apropiación territorial cumplen el propósito de recrear la interacción entre el ser humano y su entorno, más que permitirle a éste imaginarlo, es conocerlo, transformarlo, apropiarlo, ordenarlo y planificarlo, en otras palabras definirlo como su lugar de vida⁸⁶. La identidad en los procesos de apropiación del territorio está en la capacidad de cada individuo y de su grupo social de manifestarse, en tanto lo que él es para los demás como lo que él es en sí. El ser reconocido implica que los demás sujetos lo ubiquen en su espacio, y a auto reconocerse como ser sujeto activo de su propio territorio.

Para Franco las estrategias de apropiación territorial le permiten a la comunidad fundar su lugar de vida, instaurar allí sus concepciones e ideales, formas de vida y formas de interactuar, en dichas estrategias se pueden identificar cuatro dimensiones: la biofísica que incluye el aspecto biótico y abiótico, la social que incluye las relaciones de parentesco, cacicazgo y de clientelismo, la económica que está constituida por los medios de producción, distribución y consumo que se desarrollan al interior del territorio y la dimensión ambiental o la referida al intercambio social y cultural del hombre y su entorno que lo soporta.

2.5.2. El capital sinérgico como elemento de planificación y de ordenamiento territorial.

⁸⁶ Apropiación se refiere a las herramientas culturales que el hombre conoce o que habiéndolas conocido previamente las reedita para luego adaptarlas y apropiarlas, en la búsqueda de mantener una relación exitosa con el medio ambiente, en FRANCO, Javier. La investigación Regional y Urbana en Colombia, Desarrollo y Territorio. 1997. P 26.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



La idea de explorar nuevas formas de capital no es nueva; Sergio Boisier⁸⁷ en el ensayo sobre el desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico habla de al menos nueve formas de capital como activos intangibles: económico, social, cognitivo, técnico, simbólico, cultural, institucional, psicosocial, cívico y humano. Esta idea ya hace parte del mismo neo-liberalismo y es el Banco Mundial quien viene promoviendo y reflexionando sobre el mismo tema desde diferentes latitudes.

En este sentido Boisier define capital sinérgico como “*la capacidad social, como expresión más totalizante de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectivos y democráticamente aceptados*”⁸⁸. El capital sinérgico es un stock de magnitud determinada en cualquier territorio y tiempo, que puede recibir flujos de energía que aumentan este stock y del cual fluyen otros flujos de energía dirigidos precisamente a articular otras varias formas de capital.

Para Boisier la formación de capital sinérgico, de institucionalidad y de capital político, encuentra en los territorios una oportunidad muy favorable a partir del fortalecimiento de las culturas tradicionales, de sus comunidades y de sus propias formas de organización. Igualmente, es el espacio natural de desarrollo y afianzamiento de la descentralización como expresión concreta de la democracia, de la autonomía territorial y de una nueva relación entre estado, sociedad y naturaleza.

El autor afirma que en el concepto de capital sinérgico se observa el hecho de que distintos individuos, miembros de la misma comunidad comienzan en forma simultánea a formular los mismos interrogantes, las mismas críticas y a plantear las mismas preguntas, en otras palabras esta forma de capital representa la predisposición a la ayuda inter-personal basada en la confianza y en la comunicación.

En este contexto, un grupo de miembros de una colectividad que confían mutuamente unos en otros estará en capacidad de lograr muchos más resultados positivos, en comparación con un grupo donde no existe la confiabilidad ni la confianza. En el país es muy común, y sobre todo en las comunidades indígenas, la práctica de la minga⁸⁹ la cual constituye una excelente apuesta del capital sinérgico. En este proceso es clave la generación de confianza y la comunicación para articular el desarrollo capitalista con el desarrollo democrático,

⁸⁷ BOISIER, Sergio. EL Desarrollo Territorial a Partir de la Construcción de Capital Sinérgico. Curso Internacional Ciudad Futura II, Rosario, Plan Estratégico Rosario, 2000. Páginas 17 a 18.

⁸⁸ Ibid., P 6.

⁸⁹ Fiesta y trabajo cooperativo para ayudar a un miembro de la comunidad.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



mediante el surgimiento de la cooperación y la asociatividad entre el sector público y el privado.

TABLA No. 3. Nivel de confianza en las Instituciones en Latinoamérica. 1997

PAÍS	IGLESIA	FFAA	PODER JUDICIAL	PODER EJECUTIVO	POLICÍA	CONGRESO	PARTIDOS POLITICOS
ARGENTINA	59	34	20	23	16	33	29
BOLIVIA	81	35	27	36	19	32	20
BRASIL	68	59	43	36	31	27	18
COLOMBIA	77	55	40	33	43	33	21
COSTARICA	80	---	43	33	34	33	26
CHILE	79	48	42	61	52	54	35
ECUADOR	73	71	30	28	33	20	16

Fuente: MORI- Latinbarómetro, tomado del ensayo de Sergio Boisier sobre el Desarrollo Territorial a partir del Capital Sinérgico. 1997.

El cuadro anterior muestra un alto grado de desconfianza con respecto a las instituciones básicas de la sociedad; desde el punto de vista político es muy relevante la pérdida de prestigio y de confianza de las instituciones fundamentales como son el poder ejecutivo, el legislativo y los partidos políticos.

Sobre el tema Boisier dice que el funcionamiento del capital sinérgico no es un proceso automático; requiere de un actor impulsor y tal actor no puede ser sino el gobierno del respectivo territorio, como agente concreto del Estado en ese nivel.

En síntesis, si se desea considerar el desarrollo como una cuestión que tiene que ver con el bienestar de las comunidades, será necesario activar factores causales del proceso, para lo cual se requiere de una capacidad sinérgica para articular y direccionar las varias formas de capital.

En estas condiciones la sostenibilidad ambiental del territorio rural encuentra un espacio real de manejo y de preservación; la oferta ambiental y los servicios que de ella se desprenden están articulados estrechamente con los sistemas productivos. La producción de agua, suelo, aire y biodiversidad son actividades donde se resuelve, en última instancia, la posibilidad de lograr sostenibilidad del capital natural y la supervivencia humana.

Finalmente se considera, que no hay que perder de vista que estos son conceptos, valores y formas que se constituyen en la principal fortaleza como

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



referente de construcción territorial y por lo tanto no se pueden suprimir, abstraer o eliminar al momento de formular las políticas de este tipo. Se constituyen en elementos decisivos a la hora de entender las características propias de los territorios.

En tal sentido los conceptos contenidos en el presente marco teórico serán retomados en los siguientes capítulos para desarrollar el análisis del marco de pensamiento y visión de territorio que se incorporó para plasmar la política de ordenamiento del suelo rural; igualmente en el capítulo cuarto donde se recrea un diálogo de discurso a partir de las explicaciones dadas por el Ministro Juan Lozano sobre la expedición del Decreto 3600 con algunos de los autores relacionados en el marco conceptual, y en el capítulo quinto donde se retoma el Decreto 3600 como estudio de caso en el diagnóstico de la Unidad de Planificación Rural de la Zona Norte y al Plan de Mejoramiento Integral de los Centros Poblados Rurales de la Cuenca del Río Tunjuelo del Distrito Capital.



MARCO DE PENSAMIENTO Y VISIÓN DE TERRITORIO QUE SE INCORPORÓ LA REGLAMENTACIÓN DEL DECRETO 3600 DE 2007.

Los elementos en torno a la estructuración, a la *“reglamentación y a la aplicación de instrumentos normativos están intrínsecamente relacionados con las dinámicas territoriales, el pensamiento y las acciones políticas de los gobernantes de turno”*⁹⁰ que se producen en los territorios, en los cuales se materializarán y se desarrollarán las normas administrativas.

Hacer un análisis sobre el marco de pensamiento y visión de territorio que se incorporó para la reglamentación del Decreto 3600 de 2007 del MAVDT, invita a reflexionar sobre las implicaciones teóricas que el Decreto tuvo en las distintas interpretaciones conceptuales sobre el fenómeno rural. Por tanto, el análisis investigativo y de intervención sobre el territorio hace posible tener en cuenta, como sugiere Franco, el campo de la problemática rural dado en tanto por múltiples relaciones que determinan su especificidad histórica, como por las diferentes perspectivas interpretativas y opciones desde las cuales ha sido abordado⁹¹.

Para el ejercicio se partirá de argumentar a partir de las interpretaciones conceptuales relacionadas en el marco teórico el que se apoya en un principio en la Planificación Urbana y Regional, en donde el territorio rural se entiende como lo define Mayorga: un espacio construido socialmente⁹², y dado por las estrategias de las comunidades rurales como fin para satisfacer sus necesidades y la manera de pensar sobre el Ordenamiento Territorial. Los documentos sobre los cuales se apoyara el presente análisis son: 1) El documento en construcción Ciudades Amables 2019, 2) El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Hacia un Estado Comunitario y el 3) Decreto 3600 de 2007 del MAVDT.

El marco conceptual sobre el territorio desarrollado en el capítulo anterior, parte de la convicción de que es necesario analizar el territorio a partir de un enfoque territorial para construir y articular una realidad compleja, pues en el aspecto de la planificación no se trata de debatir si una política o la otra es verdadera, sino los límites que cada una tiene en la comprensión, ordenamiento y sostenibilidad territorial.

⁹⁰ ÁLVAREZ, Gabriel. Políticas Gubernamentales y la realidad. P 23.

⁹¹ FRANCO, Javier. La investigación Regional y Urbana en Colombia, Desarrollo y Territorio. 1997. P 19

⁹² MAYORGA H, José Mario. Planeación de Equipamientos Colectivos: una Política Estratégica de Integración Social de Población en Estado de Pobreza. 2008. Página 52



3.1. El documento (en construcción) Ciudades Amables 2019

A manera de resumen se presentan los aspectos más pertinentes relacionados con el presente trabajo contenidos en el documento, el cual señala que en su visión estratégica para 2019 *“...las ciudades colombianas habrán adoptado un patrón de desarrollo urbano planificado y de uso eficiente del suelo, que permita optimizar la localización de sus habitantes en función de sus diferentes actividades. Serán generadoras de crecimiento económico, amables con los ciudadanos, ambientalmente sostenibles, incluyentes en términos sociales, fuertes en lo institucional e integradas territorialmente”*⁹³.

Entre las metas por lograr para el 2019 se destacan las siguientes:

En desarrollo urbano:

- a) Incrementar el espacio público por habitante de 4m² a 10m².
- b) Promover un uso eficiente del suelo urbano que permita ahorrar un 50% del suelo de desarrollo urbano y de expansión urbana.
- c) Fortalecer institucionalmente la planeación local, además de mejorar la estructura normativa del sector.

A nivel ambiental se buscará que los procesos sean sostenibles, gracias al ahorro en el consumo de suelo y energía e integradas con el entorno natural. Según el diagnóstico del sector vivienda, se observa escasez del suelo urbanizable, ya que durante el último lustro el crecimiento anual del déficit cuantitativo de vivienda urbana a nivel nacional se estima en 91 mil unidades, que representan un 49% de los 185 mil nuevos hogares que se forman anualmente, en las cinco ciudades más grandes, el crecimiento del déficit de vivienda asciende a algo más de 47 mil unidades o 50% de la demanda anual (95.600 hogares)⁹⁴.

La escasez de suelo urbanizable es producto del alto nivel de concentración en unos pocos propietarios, al bajo costo de retención, lo que favorece la especulación en este mercado, obstaculizando así la provisión de vivienda a los hogares de bajos ingresos.

Por otro lado el proceso de suburbanización no planificada observado en los últimos años en las principales ciudades del país, debe corregirse a fin de evitar

⁹³ Departamento Nacional de Planeación, Visión Colombia II Centenario, Documento en Construcción Ciudades Amables 2019. 2004, página 1.

⁹⁴ Departamento Nacional de Planeación, Visión Colombia II Centenario, Documento en Construcción Ciudades Amables 2019. 2004, Pagina 29

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



eventuales problemas a futuro relacionados con la movilidad, la prestación de servicios públicos y sociales, y el deterioro del medio ambiente, que limitan además la disponibilidad de suelo para una expansión más eficiente.

Históricamente, la expedición y aplicación de las Leyes 9ª de 1989 de Reforma Urbana, y 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, aparecen como los hitos más importantes de la política urbana.

La primera aportó instrumentos de planeación a escala municipal, a través de la formulación de planes de desarrollo, de la gestión del suelo y de la defensa del espacio público, además de otras normas urbanísticas.

La Ley 388 de 1997 respondió al proceso de descentralización y a una creciente autonomía local, en correspondencia con los fundamentos de la Constitución Política de 1991. Los principales objetivos de esta ley son armonizar y actualizar los instrumentos de planificación territorial, brindar mecanismos a los municipios para su ordenamiento territorial y garantizar que la utilización del suelo se ajuste a la función social de la propiedad.

Estas reformas institucionales de los últimos años han apuntado a que el sector evolucione hacia un manejo más empresarial en la prestación de los servicios y han abierto un espacio más claro para la participación privada; el resultado es un mayor número de empresas dentro del sector y la conformación de un mercado incipiente de operadores especializados en los diferentes servicios. Dentro de las dificultades que se observan se encuentra a nivel local, la de que muchas administraciones municipales que no han adelantado la transformación empresarial para la prestación de los servicios, mantienen estructuras ineficientes, lo cual genera un estancamiento en la generación de confianza hacia dichas administraciones.

Dentro del que hacer en el documento se recomiendan algunas reformas que pueden ser impulsadas por el Estado para lograr las metas del milenio y de las establecidas para el 2019, las cuales se circunscriben en los ámbitos tanto de la política económica como de la economía política. En el ámbito de la política económica se ha identificado la necesidad de impulsar esquemas regionales de prestación de los servicios, con el objetivo de aglomerar mercados y lograr una estructura de la industria más compacta, en la que haya un mayor aprovechamiento de economías de escala y una menor atomización de los recursos públicos invertidos.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



En la implementación de la política, los departamentos deberán jugar un papel central como articuladores de los municipios, y sus competencias deberán fortalecerse en el marco legal. *“Esta transformación de la estructura industrial debe estar acompañada de una transformación empresarial en el manejo de los servicios en todo el territorio nacional, con empresas públicas consolidadas y participación privada”*⁹⁵.

En síntesis en el documento se observa que el mayor reto está dado por la escasez de suelo urbanizable unido al alto nivel de concentración en pocos propietarios y al bajo costo de retención por parte de los poseedores originales del suelo. El desarrollo territorial se realizará en base a una planificación ordenada, con la cual se pueda optimizar la localización de las comunidades y sus actividades productivas.

Igualmente será necesario fortalecer institucionalmente la planeación local, además de mejorar la estructura normativa, es pertinente que los procesos sean sostenibles, gracias al ahorro en el consumo de suelo y energía e integradas con el entorno natural. Igualmente habrá que buscar mecanismos adecuados para el ordenamiento territorial a nivel municipal y se deberá garantizar que la utilización del suelo se ajuste a la función social de la propiedad.

En el documento no se observa con claridad la manera de materializar las estrategias de transformación y localización de los procesos industriales y empresariales, en el manejo de los recursos naturales con el fin de brindar la sostenibilidad, ya que como se dijo anteriormente el *“territorio de manera compleja y dinámica genera intrínsecamente un sinnúmero de procesos sociales que lo mantienen en permanente cambio y transformación, en el que se desarrollan diversas estrategias de apropiación espacial en su configuración, como producto de las formas de adaptación cultural”*⁹⁶.

En este mismo sentido no se observa claramente el papel que desarrolla el componente ambiental como base de la sostenibilidad, el mismo es importante en lo relacionado con el desarrollo y la materialización de las políticas territoriales, como tampoco se observa la estrategia para de generación de confianza y de capital sinérgico hacia las administraciones locales o territoriales.

⁹⁵ Documento en construcción Ciudades Amables 2019. Página 29.

⁹⁶ FRANCO, Javier. La investigación Regional y Urbana en Colombia, Desarrollo y Territorio. 1997. Página 23.



3.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Hacia un Estado Comunitario.

A manera de resumen se observó que el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 hacia un Estado Comunitario, define que la gestión ambiental y del riesgo en Colombia deben hacer parte fundamental de la construcción social del territorio, entendida esta como la relación que las personas establecen con su comunidad y con el medio en el que habitan, relación en la que se configuran y reconfiguran los espacios geográficos de la Nación. Así, *“ordenar el territorio implica, ante todo, ordenarlo ambientalmente, de manera que se garantice la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de las comunidades y el mantenimiento de una base de recursos que permita su desarrollo sostenible”*⁹⁷.

Las estrategias propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo están en conformidad con lo relacionado en el documento en construcción sobre ciudades amables 2019, se hace un primer intento en el camino de alcanzar la visión del componente ambiental, a partir del Sistema Nacional Ambiental (SINA), como ente rector y encargado de realizar la gestión ambiental del país.

En este contexto, la gestión ambiental del país se estructura en torno a la gestión integral del recurso hídrico considerado como elemento vital en los ciclos y procesos naturales de la estructura ecológica y del hombre, y determinante de los procesos de ocupación del territorio y del desarrollo de las actividades productivas de la sociedad. Por tanto, es *“necesario establecer acciones que orienten la gestión del recurso hídrico, teniendo en consideración los ecosistemas y su funcionalidad en los procesos productivos, los recursos naturales, las necesidades humanas, así como los aspectos sociales, económicos y culturales del desarrollo”*⁹⁸.

El Plan concluye que la gestión ambiental ha de contribuir a la creación de las condiciones para impulsar procesos productivos competitivos y a la vez, proteger y conservar los recursos naturales y el medio ambiente que los soportan, promoviendo la socialización de los beneficios que trae consigo la inserción del país en la economía mundial, en especial los acuerdos derivados de los pactos comerciales multilaterales. La gestión ambiental será estructurada a partir de elementos estructurales como se observa en el siguiente apartado.

⁹⁷ Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario periodo 2006-2010. Capítulo 5, una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible.

⁹⁸ Ibid.



Elementos estructurales de la Gestión Ambiental.

La gestión del Plan se orientará alrededor de los siguientes seis temas estructurales⁹⁹:

- Planificación ambiental en la gestión territorial;
- Gestión integrada del recurso hídrico;
- Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad;
- Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles;
- Prevención y control de la degradación ambiental;
- Fortalecimiento del SINA para la gobernabilidad ambiental.

En síntesis y como conclusión a lo expuesto anteriormente el documento refleja lo relacionado con la parte ambiental y en especial lo pertinente con el manejo del recurso hídrico y la incorporación del riesgo dentro del proceso de ordenamiento territorial a nivel sectorial, así como lo relacionado con los procesos productivos y la competitividad.

En el documento no se relaciona lo pertinente con el proceso de planificación integral como medio para la orientación y transformación estructural e institucional del territorio; como tampoco presenta referencias teóricas que soporten y articulen las estrategias, las políticas y los instrumentos, así como los procesos de ajustes y concertación a nivel de los diferentes actores que hacen presencia en el territorio.

De igual manera en el documento no se relaciona una estrategia para la implementación de la dimensión ambiental como referente del intercambio social y cultural del hombre y su entorno, en este sentido es oportuno adoptar modelos de desarrollo acordes con la diversidad biológica, y la problemática ambiental del territorio.

En el documento se hace relación a la tendencia privatista de los recursos naturales, la cual como dice Arturo Escobar es una realidad en la mayoría de los países de América Latina dentro de un marco de ajuste de las políticas económicas y de apertura de corte neoliberal.

⁹⁹ Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario periodo 2006-2010. Capítulo 5, una Gestión Ambiental y del Riesgo que promueva el Desarrollo Sostenible, página 339.



Se concluye que lo enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 no está en línea con lo expresado en el capítulo dos del marco teórico, ya que como afirma Arturo Escobar, el crecimiento económico es necesario para erradicar la pobreza, pero los procesos de desarrollo económico han generado procesos de desplazamientos a las comunidades campesinas, indígenas, rurales y urbanas de sus entornos habituales, empujándolos a territorios donde necesariamente tienen que afectar negativamente la sostenibilidad.

3.3. Dimensiones y Variables presentes en el Decreto 3600 de 2007 para el Ordenamiento Territorial Rural.

A partir de las dimensiones, variables y/o componentes expresados en el capítulo dos a continuación se presentan los componentes desde el punto de vista del ordenamiento, contenidos en la formulación y reglamentación de la política de ordenamiento territorial para el suelo rural: el Decreto 3600 de 2007 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. En este sentido se analiza la consideración de los componentes: biofísico, económico, socio – cultural, espacial y el componente político – administrativo.

3.3.1. Presencia del Componente Biofísico en el Decreto.

El Decreto 3600 de 2007 del MAVDT tiene como propósito: *“Reglamentar las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones”*.

El artículo 1º define que para todos los efectos de lo dispuesto en el Decreto la Estructura Ecológica Principal es el *“conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones”*.

De la misma forma el artículo 4º define que: *“Las categorías del suelo rural... constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la misma ley:*

1. Áreas de conservación y protección ambiental. Incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las



que hacen parte de la estructura ecológica principal, para lo cual en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de esta categoría, se incluyen las establecidas por la legislación vigente, tales como:

1.1. Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.

1.2. Las áreas de reserva forestal.

1.3. Las áreas de manejo especial.

1.4. Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna”.

En base a la definición hecha por el IGAC, y expuesta en el marco teórico, el componente biofísico es el conjunto de elementos bióticos y abióticos que interactúan entre sí para conformar una Unidad de Paisaje. Este componente se constituye en el soporte material del territorio; las variables o factores que interactúan formando el paisaje son los factores climáticos, la geología, el relieve, los suelos, el recurso hídrico, la cobertura vegetal, la fauna y el ser humano. El análisis en su conjunto de estas variables conduce a caracterizar y zonificar el paisaje en el que se visualizan las potencialidades de uso y las restricciones que pueden tener las unidades resultantes.

En este sentido y como se observa en el numeral anterior, si bien el Decreto maneja la definición de la Estructura Ecológica Principal y dentro de ella la de las áreas de conservación y protección ambiental, no relaciona ni desarrolla lo concerniente a los factores climáticos, el relieve, la geología y el ser humano entre otros, así como tampoco presenta la manera de articular y/o integrar estas variables para la conformación de la unidad funcional, espacial y temporal.

3.3.2. Presencia del Componente Económico en el Decreto.

El artículo 4º del Decreto 3600/2007 define lo siguiente: *“Las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 3º del Decreto 097 de 2006, en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de*

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, y de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Decreto-ley 1333 de 1986, los suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, ni aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal”.

En este mismo sentido el artículo 6º define el planeamiento intermedio del suelo rural, y es por ello que para desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento de áreas específicas del suelo rural a escala intermedia. El Plan de Ordenamiento Territorial podrá delimitar para la totalidad del suelo rural las Unidades de Planificación Rural.

El artículo 7º del citado Decreto define el contenido de dicha Unidad de Planificación Rural, y en su numeral dos hace relación a las normas sobre el uso y manejo de las áreas destinadas a la producción agrícola, ganadera, forestal, de explotación de los recursos naturales, agroindustrial, ecoturística, etnoturística y demás actividades análogas que sean compatibles con la vocación del suelo rural.

De la misma forma el artículo 17 define que a partir de la entrada en vigencia del Decreto *“los municipios y distritos del país no podrán ampliar la extensión actual de los corredores viales de servicio rural, las áreas de actividad industrial u otras áreas destinadas a usos industriales, independientemente de la denominación que adopten en los suelos rurales no suburbanos ni crear áreas nuevas, salvo que se trate de áreas destinadas a la explotación de recursos naturales o al desarrollo aislado de usos agroindustriales, ecoturísticos, etnoturísticos, agroturísticos, acuaturísticos y demás actividades análogas que sean compatibles con la vocación agrícola, pecuaria y forestal del suelo rural”.*

Al apoyarse en la definición del IGAC sobre el componente económico relacionado en el marco teórico, el sector económico busca *“satisfacer las demandas sociales y producir los bienes y servicios que requiere la población de un determinado territorio, en este análisis es pertinente definir qué productos y servicios producir, cómo producirlos, para quién producirlos, qué mercado satisfacer; así como qué tipos de tecnologías se van a emplear, cuáles son los recursos a utilizar, donde producir y el grado de apropiación entre los diferentes grupos sociales respecto a*



*la actividad desarrollada y de encadenamiento y/o articulación entre los diferentes sectores a nivel territorial*¹⁰⁰.

En una primera conclusión de esta investigación se destaca que el Decreto no menciona entre otros aspectos los productos y servicios a producir, el cómo producirlos y para quién producirlos, el tipo de mercado a satisfacer; las tecnologías a emplear, los recursos a utilizar, dónde producir y el grado de apropiación entre los diferentes grupos sociales respecto a la actividad desarrollada y de encadenamiento y/o articulación entre los diferentes sectores.

3.3.3. Presencia del Componente Socio – Cultural en el Decreto.

En el Decreto no se encontró información relacionada con el componente socio-cultural.

3.2.4. Presencia del Componente Espacial y Funcional en el Decreto.

El artículo 4° del Decreto define que las categorías del suelo rural que se determinan en el mismo constituyen suelo de protección. El numeral 4 de este artículo está relacionado con las áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios para la ubicación de infraestructuras primarias para la provisión de estos servicios, con la definición de las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.

De la misma forma el artículo 5° define las categorías de desarrollo restringido en suelo rural. *“Dentro de estas categorías se podrán incluir los suelos rurales que no hagan parte de alguna de las categorías de protección de que trata el artículo anterior, cuando reúnan condiciones para el desarrollo de núcleos de población rural, para la localización de actividades económicas y para la dotación de equipamientos comunitarios”*. El numeral 4 hace referencia a la localización prevista para los equipamientos de salud, educación, bienestar, social, cultural y deporte.

El artículo 16 del Decreto define que: *“Para asegurar el ordenamiento adecuado de los centros poblados rurales, el componente rural del plan de ordenamiento o la unidad de planificación rural deberá contener, en lo pertinente y de acuerdo con los objetivos y estrategias territoriales del municipio o distrito, los siguientes aspectos:*

¹⁰⁰ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Guía. de Metodología para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. 1997. Página 84.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



(...)

4. Las normas para la parcelación de las áreas que se puedan desarrollar de acuerdo con las normas generales y las densidades máximas definidas por la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible.

5. La definición de las cesiones obligatorias para las diferentes actuaciones.

6. La localización y dimensionamiento de la infraestructura básica de servicios públicos.

7. La definición y trazado del sistema de espacio público del centro poblado.

8. La definición y trazado del sistema vial, con la definición de los perfiles viales.

9. La definición y localización de los equipamientos colectivos, tales como educación, bienestar social, salud, cultura y deporte”.

Al apoyarse esta investigación en la definición dada por el IGAC para este componente, se observa que el mismo se relaciona con los patrones de asentamientos poblacionales, de funcionamiento, y de flujos que se presentan dentro del territorio, *“este componente se articula en cuatro variables principales...:1) Los asentamientos humanos, 2) El sistema de infraestructura y de comunicaciones, 3) Los flujos de intercambios de bienes y servicios y 4) los equipamientos colectivos”*¹⁰¹.

La función del sistema de equipamientos colectivos es la prestación de servicios para atender y satisfacer las necesidades recreativas, culturales, de salud, de educación, de abastecimiento, etc. requeridas por una comunidad; constituyéndose en componentes fundamentales de la estructuración, jerarquización y organización del tejido social.

En este sentido los sentimientos de igualdad y de reconocimiento del ciudadano rural, como pilar fundamental de la integración social de las comunidades, son más fuertes cuanto más intensa y más frecuente es la interacción en el ámbito funcional y espacial público (el transporte, el hospital, las instituciones educativas, las canchas de fútbol, las tiendas, la iglesia, los espectáculos culturales populares los bazares.).

¹⁰¹ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Guía. de Metodología para la formulación del Plan de ordenamiento Territorial Municipal. 1997. Página 115.



El Decreto no hace alusión acerca de los asentamientos poblacionales en el sentido del funcionamiento ni de los flujos que se presentan dentro del territorio rural.

3.5.5. Presencia del Componente Político - Administrativo en el Decreto.

La reglamentación y expedición del Decreto se constituye en un acto normativo al plasmar la política de ordenamiento para el suelo rural, un sistema normativo, administrativo y de gobierno, de decisión política y administrativa que representa la estructura y el manejo del poder.

3.4. Conclusiones del Capítulo.

En relación con la visión de territorio a plasmar en los instrumentos de planificación el documento Ciudades Amables propone que la planeación local estará fortalecida institucionalmente, además de mejorada la estructura normativa del sector ambiental. En éste nivel se buscará que los procesos sean sostenibles, gracias al ahorro en el consumo de suelo y energía e integrados con el entorno natural.

Se denota que la política del ordenamiento territorial rural plasmada en el Decreto 3600/2007 del MAVDT es abordada de manera general, y no es claro el papel que desarrollan los componentes ambiental y social como base de la sostenibilidad, así como tampoco el que debieran desempeñar los entes territoriales y las administraciones locales.

A nivel biofísico se observa que los mayores retos a los cuales se verán enfrentados los tomadores de decisiones son la escasez de suelo urbanizable según el POT, el alto nivel de concentración de la tierra en pocos propietarios y el bajo nivel de retención por parte de los poseedores originales del suelo.

El Decreto no contempla la forma de llevar a cabo las estrategias de transformación y localización de los procesos industriales, empresariales y de vivienda que frenen los deterioros y las afectaciones territoriales y la sostenibilidad. Mientras que el documento Ciudades Amables en relación con la productividad declara la necesidad de impulsar esquemas regionales de prestación de los servicios, la aglomeración de los mercados y la compactación de la estructura industrial.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Se concluye que lo manifestado en los documentos analizados no está en línea con lo expresado en el capítulo dos del marco teórico de esta investigación, ya que en el discurso oficial no se le dio cabida a los enfoques y conceptos teóricos que permitan entender la heterogeneidad del territorio.

En el siguiente capítulo se recrea un diálogo de discurso a partir de las explicaciones dadas por el ministro Juan Lozano sobre la expedición del Decreto 3600/2007, con algunos de los autores relacionados en el marco conceptual. Se recrean los consensos y los disensos generados dentro del dialogo, y se examina si existe una relación entre la institucionalidad y la academia en el proceso de construcción y reglamentación del Decreto.



**DIÁLOGO DE DISCURSO, A PARTIR DE LAS EXPLICACIONES DADAS POR
EL MINISTRO JUAN LOZANO SOBRE LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO
3600/2007 Y CON ALGUNOS DE LOS AUTORES RELACIONADOS EN EL
MARCO CONCEPTUAL.**

A partir de la expedición del Decreto 3600 de 2007 del MAVDT el entonces Ministro Juan Lozano dio una serie de explicaciones para dar forma a la reglamentación de éste.

La recreación del diálogo entre el Ministro y los autores plantea una reflexión sobre los referentes teóricos que la política de ordenamiento para el suelo rural deberá contener como instrumento *de múltiples relaciones*¹⁰² que determina la especificidad histórica del territorio y las diferentes perspectivas interpretativas. De tal manera que se recrean y se articulan los enfoques y acerbos conceptuales contenidos en el capítulo dos, los que se apoyan en los planteamientos de la planeación estratégica como herramienta a ser apropiada por las comunidades, en cuanto entienden el territorio a partir del reconocimiento de sujetos que lo han producido.

El ex Ministro Lozano comienza el diálogo explicando que con la expedición del Decreto 3600 de 2007, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial *pretende frenar la industrialización no planificada en el suelo rural*¹⁰³.

Frente al tema Pradilla señala que la permanente reconsideración de las políticas territoriales, se ve reflejada en patrones de intervención que no siempre tienen la mejor orientación y desarrollo. La tendencia a la metropolización dispersa, propia de la fase final del patrón intervencionista de acumulación de capital, asumida equivocadamente por muchos como descentralización, se transforma ahora en concentración megapolitana (Benko, Lipietz, 1992; Scout, 1992), en forma de grandes sistemas urbanos indiferenciados que acentúa y profundiza la desigualdad estructural del desarrollo regional y urbano, diferencia y fragmenta los territorios, excluye de la política y hace efectivamente inviable la desconcentración y el desarrollo territorial equilibrado¹⁰⁴.

¹⁰² FRANCO, Javier. La investigación Regional y Urbana en Colombia, Desarrollo y Territorio. 1997. P 19

¹⁰³ Recuperado el 18 de diciembre de 2009, <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=1537&catID=597>. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 140108, explicaciones Decreto 3600 de 2007 del MAVDT.

¹⁰⁴ PRADILLA, Emilio, Estado de la Teoría Regional y Urbana, regiones o territorios, totalidad y fragmentos en la investigación regional y urbana en Colombia, desarrollo y territorio. 1995. Página 3.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



El análisis de este autor en torno a los procesos propiciados por la marginación de territorios de este tipo de dinámicas concluye que *“En los territorios, incluidos o excluidos por el proceso de homogenización, o por la oposición entre unos y otros, se refuerzan real o imaginariamente las relaciones de comunidad e identidad, en la dominación o subordinación”*¹⁰⁵ dando lugar a solidaridades e identidades que buscan perpetuar la hegemonía o insertarse en ella, defenderse de la exclusión o administrarla.

La construcción participativa de actos administrativos que afectan directamente la vida de las comunidades desde el primer momento de su materialización y desarrollo, como los que están relacionados con la normatividad, son ejercicios plenos de territorialidad y de democracia y de generación de pertenencia y acercamiento entre las comunidades y al Estado.

Sin embargo, la crisis económica y las ideas del modelo neoliberal están produciendo una apropiación irracional de los recursos naturales y la destrucción de la propia naturaleza (deforestación, contaminación de fuentes hídricas, la desertización y en el agotamiento de los recursos, donde la homogenización y fragmentación solo articula aquellos territorios que requiere, por poseer recursos estratégicos, como el suelo para ser industrializado y construido¹⁰⁶.

La reforma neoliberal del Estado elimina las condiciones mínimas de viabilidad de la planeación nacional, regional y urbana, donde la *“mano invisible del mercado”*¹⁰⁷ no logra generar los equilibrios necesarios para la acumulación de capital sostenible, entonces la gestión territorial se enfrenta a grandes retos como la democratización de la información, la igualdad en el consumo de bienes y servicios ambientales, la gestión, la concertación, la coordinación y el mutuo aporte entre los diferentes actores del territorio.

De la exposición anterior se concluye que lo expresado por el Ministro Lozano no está en línea con lo expresado por Pradilla Cobos, ya que los dos enfoques desde donde se asume el dialogo son antagónicos. En este sentido el patrón intervencionista en su propósito de garantizar la adecuada acumulación de capital como función para desarrollar los instrumentos de planificación y gestión de los territorios, fracasa tanto en lo urbano como en lo regional.

¹⁰⁵ Pradilla, Emilio. Estado de la Teoría Regional y Urbana, regiones o territorios, totalidad y fragmentos en la investigación regional y urbana en Colombia, desarrollo y territorio. Citado por ASTAISA L, Diana A. Unidades Técnicas de Desarrollo Comunitario. Trabajo de grado, Facultad de Arquitectura, 2004. pagina 21.

¹⁰⁶ Ibid., P 5.

¹⁰⁷ Ibid., P 6.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Más adelante el Ministro Lozano explica que *“El propósito inmediato del conjunto de medidas contenidas en el Decreto es evitar que la inadecuada planificación ponga en riesgo el capital ambiental del país”*¹⁰⁸. Al respecto, es importante reflexionar sobre ¿cuál puede ser la *“inadecuada planificación”*?

El profesor Carrizosa¹⁰⁹ opina que la Constitución Nacional dio un paso importante al unir lo ecológico con lo social de la propiedad, y por ser social la función es también ecológica, en estos términos la responsabilidad es integral y no se hace distinción entre propiedad urbana y propiedad rural. Para asegurar la función ecológica se hace necesario plantearse sistémicamente, tratando al mismo tiempo lo social. Lo ecológico y lo económico – productivo. En esta forma un propietario con excedentes en lo productivo tendría la obligación legal de compensar en lo ecológico y lo social.

Carrizosa señala que las estrategias de protección industrial y de reforma agraria no han interesado al territorio¹¹⁰. La idea del capital ambiental plantea la posibilidad de aumentar el interés de las comunidades locales en la protección de ecosistemas y áreas protegidas y estimular que el concepto tenga un mayor tratamiento a nivel ambiental que ecológico – económico.

El autor afirma que la sostenibilidad se debe entender a partir de un tratamiento conceptual integrado, es decir considerarlo en toda su magnitud, de manera amplia y profunda. Cuando las aglomeraciones de población se aceleran los problemas ambientales se agravan, por ejemplo, por los choques culturales entre las culturas tradicionales, propias de la vida rural y los nuevos retos que impone la urbanización¹¹¹.

Concluyendo, lo expresado por el Ministro Lozano no está en línea con lo expresado por el profesor Carrizosa. En este sentido la sostenibilidad y el capital ambiental deben ser vinculados en los acuerdos, en los procesos participativos, en las formas de producción, en la organización, en la motivación de los participantes, en las redes de gestión y de innovación de los ciudadanos, en las estrategias y en la articulación de las variables de planificación y de gestión territorial.

¹⁰⁸ Recuperado el 18 de diciembre de 2009, <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=1537&catID=597>. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 140108, explicaciones Decreto 3600 de 2007 del MAVDT..

¹⁰⁹ CARRIZOSA Julio. Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local, conceptos, metodologías y realidades. 2008. página 57.

¹¹⁰ Ibid., 56.

¹¹¹ Ibid., P 60.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Posteriormente el Ministro Lozano afirma que *“las normas municipales han permitido la construcción no planificada de proyectos industriales y comerciales”*¹¹².

Sobre el tema Arturo Escobar señala que las comunidades locales están siendo invitadas a convertirse en guardianes de los capitales natural y social, estos movimientos sociales y comunidades locales facilitan la articulación de estrategias y alternativas de productividad sostenible e incorporan lo cultural y lo ecológico en el desarrollo¹¹³.

De igual forma Escobar opina que el crecimiento económico es necesario para erradicar la pobreza, pero los procesos de desarrollo económico han generado procesos de desplazamientos a las comunidades indígenas y campesinas de sus entornos habituales, empujándolos a territorios donde necesariamente tienen que afectar negativamente la sostenibilidad. En otras palabras, las comunidades han tenido que enfrentar simultáneamente la destrucción territorial¹¹⁴.

El autor declara que con frecuencia las luchas contra la pobreza y la exclusión son luchas ecológicas y luchas de género. *“En efecto la destrucción de las condiciones de producción, reflejadas en mayores dificultades en el acceso al agua la leña y el alimento afecta a las mujeres en forma espacial, y contribuye a transformar las relaciones de clase y género en detrimento de las mujeres pobres”*¹¹⁵.

La creación de espacios autónomos a nivel local en los cuales se puedan promover proyectos alternativos que permitan la utilización de la creatividad local, donde las movilizaciones en contra de la destrucción de la biodiversidad, el calentamiento global y la privatización de los servicios “contribuyen a hacer más visible el carácter social de la producción de la vida”¹¹⁶.

Como conclusión se observa que lo expresado por Arturo Escobar no está en concordancia con lo manifestado por el Ministro Lozano, ya que en los acuerdos territoriales, en las formas de producción, en la organización comunitaria, en la

¹¹² Recuperado el 18 de diciembre de 2009, <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=1537&catID=597>. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 140108, explicaciones Decreto 3600 de 2007 del MAVDT.

¹¹³ ESCOBAR, Arturo. El Desarrollo Sostenible Dialogo de Discursos en: Revista (FORO), No 23. 1994.

Página 106

¹¹⁴ Ibid., P. 100.

¹¹⁵ Ibid., P. 104.

¹¹⁶ Ibid., P. 111.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



motivación de los participantes, en las redes de gestión y de innovación de los ciudadanos y en las estrategias de apropiación es donde se articula y se da sostenibilidad al proceso de la planificación urbana y rural.

A este propósito vale la pena referir a Augusto Trujillo, quien propugna porque sea el Estado el propiciador de estos puntos de encuentro para los diferentes actores de la población civil como ejercicio permanente de la democracia. Aquí lo local se convierte en terreno propicio para articular el proceso, siendo el municipio el nuevo lugar de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, no sólo escenario lógico para la reconstrucción de lo público, sino de reafirmación democrática que puede considerarse como espacio de encuentro institucional, en donde resulta viable la aproximación de la orilla institucional con la informalidad, es decir la recuperación de la legitimidad¹¹⁷. Como cita Astaisa *“Esta mirada se marca como otro desafío tanto para el rescate de la Vereda, como centro de la sociedad a nivel local y el planteamiento de una hipótesis en la perspectiva política-administrativa”*¹¹⁸.

De igual manera se concluye que lo expresado por Trujillo está en desacuerdo con lo expresado por el Ministro Lozano al proponer que el Estado sea quien propicie los puntos de encuentro entre él y la sociedad civil y que el mejor lugar de encuentro puede ser el a nivel local y municipal.

Continúa el Ministro Lozano: *“Los mayores conflictos se presentan en el desarrollo de grandes extensiones de suelo rural, donde las normas municipales han permitido la construcción no planificada de proyectos industriales y comerciales en varias regiones del país como el oriente antioqueño y la Sabana de Bogotá”*¹¹⁹.

A este respecto, Jordi Borja y Manuel Castells señalan que es preciso crear estructuras metropolitanas de planificación territorial y estratégica, pues el gobierno del territorio metropolitano no puede responder a un único nivel del Estado, sino al central, departamental y municipal, en el que se reconozca la personalización de los liderazgos y la gestión municipal y donde la participación ciudadana esté articulada a los programas concertados, en el apoyo a las organizaciones de base y tenga un reconocimiento como interlocutores validos¹²⁰.

¹¹⁷ Trujillo M, Augusto. Descentralización, Regionalización y Autonomía Local. Citado por ASTAISA L, Diana A. Unidades Técnicas de Desarrollo Comunitario. Trabajo de grado, Facultad de Arquitectura, 2004. Página 21.

¹¹⁸ ASTAISA L, Diana A. Unidades Técnicas de Desarrollo Comunitario. Trabajo de grado, Facultad de Arquitectura, 2004. página 22

¹¹⁹ Recuperado el 18 de diciembre de 2009, <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=1537&catID=597>. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 140108, explicaciones Decreto 3600 de 2007 del MAVDT.

¹²⁰ BORJA Jordi y CASTELLS Manuel. Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información. 1999. P 302.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Los autores señalan que la crisis de la democracia representativa puede ser compensada en parte en el ámbito local donde existe una relación directa entre elector y elegido, entre gobernante y gobernado, por lo tanto existe una personalización, comunicación y control. Los procesos de marginalización y de exclusión que padecen las comunidades más próximas a las grandes ciudades, pueden ser combatidos más eficazmente en ámbitos territoriales locales, donde existe la posibilidad de combinar la actuación integral, la proximidad social y la solidaridad.

A este punto se concluye que lo expresado por el Ministro Lozano no está en conformidad con lo expresado por los autores referidos, los mismos señalan que es preciso crear estructuras de planificación territorial que respondan a varios niveles del Estado, como pueden ser al central, al departamental y al municipal.

El profesor Carrizosa afirma que cuando la sostenibilidad se aborda con relación a una área determinada, la discusión se enriquece y se concreta, como sucede en la vereda, en un pueblo pequeño o en un sistema productivo como por ejemplo en el agropecuario. *“En este caso es pertinente conocer qué es lo que se desea sostener, y qué es lo que se puede sostener”*¹²¹.

Igualmente y como conclusión se destaca que lo expresado por Carrizosa no está en línea con lo manifestado por el Ministro, ya que el primero señala que es a partir de un proceso y una área determinada a nivel municipal o incluso veredal como la planificación se enriquece.

En síntesis, es a partir de un proceso de reordenamiento de competencias, funciones, responsabilidades e instituciones a nivel local lo que genera renovación en el territorio. La falta de competencias en la estructura jerarquizada de los niveles locales, veredales y subregionales develan las grandes debilidades y vacíos que conforman una gama de ajustes en los procesos de desarrollo y materialización de las políticas territoriales a nivel urbano y regional.

Retomando la presentación del Ministro Lozano,... *“En lo sucesivo, y de conformidad con la ley que regula los planes de ordenamiento territorial, los municipios deberán delimitar las áreas del suelo suburbano donde sí se permitirá el desarrollo de estos usos, teniendo en cuenta sus condiciones de baja ocupación, además de las posibilidades de suministro de agua potable y*

¹²¹ CARRIZOSA Julio. Desequilibrios Territoriales y Sostenibilidad Local, conceptos, metodologías y realidades, página 94.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



*saneamiento básico y las normas sobre protección y conservación del medio ambiente*¹²².

Carrizosa señala que la sostenibilidad de un territorio depende del comportamiento y las tendencias de las variables biofísicas, económicas, políticas, sociales y culturales; las cuales pueden describirse e identificarse a partir de indicadores, por ejemplo sería útil asumir el empobrecimiento y marginalización de la población como un proceso que integra el sector económico, social y ambiental del habitante rural¹²³.

El autor señala que la definición de políticas, estrategias e instrumentos con los cuales se pretendan alcanzar las metas, pueden ser de carácter nacional, local, internacional, sectorial o suprasectorial; pero teniendo en cuenta el carácter integral ya que una política que se cree útil para contrarrestar un proceso puede resultar inútil e incluso contraproducente. De otra parte, las políticas pueden generar otros procesos que igualmente se interconectan y que pueden enfrentarse generando conflictos en el territorio¹²⁴.

Por el contrario el Ministro señala que la sostenibilidad territorial depende por ejemplo de la delimitación de las áreas del suelo suburbano, teniendo en cuenta sus condiciones de baja ocupación y además de las normas sobre protección y conservación del medio ambiente.

Sobre el tema Roberto Bermejo¹²⁵ afirma que la política moderna de crear zonas naturales protegidas obedece a la misma lógica de la especie al margen de la naturaleza. La actividad humana normal conlleva a la destrucción de la naturaleza, por lo tanto cuando se desea conservar partes de la naturaleza se aíslan de la presencia antrópica. Las comunidades bióticas manifiestan un funcionamiento integral, cuyas características son: diversidad, evolución, descentralización y cooperación, que se derivan de una característica propia de los sistemas sociales como es la capacidad de planificar.

¹²² Recuperado el 18 de diciembre de 2009, <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=1537&catID=597>. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 140108, explicaciones Decreto 3600 de 2007 del MAVDT.

¹²³ CARRIZOSA Julio. Desequilibrios Territoriales y Sostenibilidad Local, conceptos, metodologías y realidades, página 94.

¹²⁴ Ibid., P 99.

¹²⁵ BERMEJO, Roberto. La gran Transición hacia la Sostenibilidad, Principios y Estrategias de Economía sostenible, Pág. 40.

58 Ibid., P 59.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Se concluye que lo expresado por el Ministro no está en línea con lo expresado por Bermejo ya que éste afirma que las comunidades manifiestan un funcionamiento integral, cuyas características son la diversidad, evolución, descentralización y la cooperación, y que es en este sentido como se puede dar la sostenibilidad.

De acuerdo con los referentes teóricos las estrategias para plasmar la política de ordenamiento territorial deben cumplir con el propósito de recrear la interacción entre el ser humano y su entorno que permitirle a este imaginarlo, conocerlo, transformarlo, apropiarlo, ordenarlo y planificarlo. En este orden de ideas el Decreto 3600/2007 presenta un vacío en materia de reglamentación territorial, ya que el Decreto es operativo para el territorio donde se desarrollen actividades industriales comerciales y de vivienda suburbana, pero no es específico para zonas donde no se desarrollen este tipo de actividades.

En tal sentido se observa la necesidad de enmarcar la política de ordenamiento para el suelo rural sobre un nuevo enfoque con conceptos más acordes, que permitan entender la complejidad del territorio rural y logre percibirse como un sistema integral de la planeación urbana y regional.

Finalmente, y desde el punto de vista del Ministro Lozano, con el desarrollo y materialización de los instrumentos de gestión y planificación contenidos en el Decreto 3600 de 2007, por medio del cual se plasma la política de ordenamiento territorial para el suelo rural, se evita que las normas municipales sigan permitiendo la construcción no planificada de proyectos industriales y comerciales en varias regiones del país como, por ejemplo, el suelo rural de la Sabana de Bogotá.

En el siguiente capítulo y en cumplimiento del cuarto objetivo del trabajo, se presenta el diagnóstico de la Unidad de Planificación Rural de la cuenca del Río Tunjuelo del Distrito Capital como estudio de caso a la luz del Decreto 3600/2007, y se analiza cómo un instrumento de planificación que en primera instancia se puede creer útil para un territorio, puede resultar inútil e incluso contraproducente por la falta de articulación y coordinación con otros niveles, en este caso el Distrital.

Lo anterior puede generar degradación y pérdida de la vocación natural de los territorios rurales, donde los suelos con vocación agrícola y pecuaria han sufrido cambios y encuentran en la actualidad orientados hacia la urbanización debido a las dinámicas de un proceso de metropolización y conurbación.



DIAGNÓSTICO DE LA UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL ZONA NORTE Y DEL PLAN DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE LOS CENTROS POBLADOS RURALES DE LA CUENCA DEL RÍO TUNJUELO DEL DISTRITO CAPITAL COMO ESTUDIO DE CASO A PARTIR DEL DECRETO 3600/2007.

Como estudio de caso se hace un análisis de la política de ordenamiento territorial para el suelo rural del Distrito Capital plasmada en la propuesta de ordenamiento de la UPR Norte, y de la propuesta de ordenamiento de los Centros Poblados Rurales de la Cuenca del Río Tunjuelo, a partir del Decreto 3600 de 2007.

Se tomaron estos dos casos como elementos de análisis porque se considera que representan dinámicas territoriales de orden biofísico, social - cultural, económico, funcional y político – administrativo especiales que interrelacionan a la ciudad y a los municipios aledaños; situaciones significativas de lo que se pretende mostrar en esta investigación en cuanto a los desafíos del ordenamiento, la planificación y la gestión territorial.

El análisis del diagnóstico territorial de los instrumentos de planeación distrital a la luz de los conceptos teóricos presentes en el capítulo dos, constituye un valor y un medio de articulación y en la principal fortaleza de construcción territorial. En este contexto se hace necesario desarrollar unas consideraciones teóricas sobre la acción humana, la estructura social y el espacio físico, partiendo de entender que las relaciones sociales están inevitablemente ligadas a las relaciones espaciales y por lo tanto no es posible suprimirlas, abstraerlas o eliminarlas al momento de formular y materializar la política ordenamiento para el suelo rural del Distrito Capital.

En primera instancia se hace un análisis diagnóstico de la Unidad de Planeamiento Rural de la Zona Norte a partir de la información contenida en el Decreto 3600 de 2007 del MAVDT. En el análisis se incluyen los temas relacionados con el instrumento de planificación al cual pertenece la UPR, la complementariedad y vacíos en los contenidos de la UPR, contenido de la propuesta de reglamentación de la UPR Norte, grado de articulación de la propuesta de la UPR Norte con el Plan Zonal del Norte y con Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

El Decreto 3600 de 2007 del MAVDT, define en el artículo 1, numeral 5, que la Unidad de Planificación Rural es el *“Instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural”*.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



En este sentido el artículo 6° del Decreto define: *“Planeamiento intermedio del suelo rural. Para desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento de áreas específicas del suelo rural a escala intermedia, el plan de ordenamiento territorial podrá delimitar para la totalidad del suelo rural las unidades de planificación rural teniendo en cuenta, por lo menos, los siguientes aspectos:*

1. Las normas para el manejo y conservación de las áreas que hagan parte de las categorías de protección, de acuerdo con la normativa específica aplicable a cada una de ellas.

2. Las normas sobre el uso y manejo de las áreas destinadas a la producción agrícola, ganadera, forestal, de explotación de los recursos naturales, agroindustrial, ecoturística, etnoturística y demás actividades análogas que sean compatibles con la vocación del suelo rural.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.

4. En áreas pertenecientes al suelo rural suburbano, además de lo dispuesto en el Capítulo III del presente decreto, la definición del sistema vial, el sistema de espacios públicos, la determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, así como de los equipamientos comunitarios. La unidad de planificación también podrá incluir la definición de los distintos tratamientos o potencialidades de utilización del suelo y las normas urbanísticas específicas sobre uso y aprovechamiento del suelo que para el desarrollo de las actuaciones de parcelación y edificación de las unidades mínimas de actuación se hayan definido en el plan de ordenamiento territorial.

5. Las zonas o subzonas beneficiarias de las acciones urbanísticas que constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía, las cuales deberán ser tenidas en cuenta, en conjunto o por separado, para determinar el efecto de la plusvalía, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo IX de la Ley 388 de 1997 y su reglamento.

6. Las normas para impedir la urbanización de las áreas rurales que limiten con suelo urbano o de expansión urbana.

7. Los demás contenidos y normas urbanísticas que se requieran para orientar el desarrollo de actuaciones urbanísticas en los suelos pertenecientes a cualquiera de las categorías de desarrollo restringido de que trata el presente decreto, de

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales consignadas en el componente rural del plan de ordenamiento.

En el artículo 8° del Decreto se define la adopción de las unidades de planificación en la siguiente forma: *“Las unidades de planificación rural podrán ser formuladas por las autoridades de planeación municipal o distrital o por la comunidad, y serán adoptadas previa concertación de los asuntos ambientales con la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible, mediante Decreto del alcalde municipal o distrital”*

En síntesis, en el Decreto 3600 de 2007 del MAVDT se define la Unidad de Planeamiento Rural UPR y sus componentes a tener en cuenta entre los cuales se destacan: el componente, biofísico o ambiental, el componente económico y el componente espacial. El Decreto no sustenta lo relacionado con las dimensiones o componentes socio-cultural ni con el componente político – administrativo.

5.1. Instrumentos de planeamiento a nivel distrital para el suelo rural.

Tal como se muestra en la gráfica 2 las Unidades de Planeamiento Rural UPR, así como el Plan Zonal Norte y el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, hacen parte de los instrumentos de planificación de segundo nivel contenidos en el Decreto 190 de 2004 (Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito, POT), por lo tanto están en conformidad con lo solicitado en el Decreto 3600 de 2007.



GRÁFICA No. 2. Nivel y Grado de especificidad de los instrumentos de planeación a nivel distrital.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la SDP. 2008.

El esquema presenta los tres niveles de ordenamiento territorial para el suelo rural del Distrito. En el primer nivel y/o a nivel de ciudad se encuentra el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y la política pública de ruralidad; 2) el nivel zonal definido por las Unidades de Planeamiento Rural y un tercer nivel y/o local definido por los Planes de Mejoramiento de los Centros Poblados Rurales.

Instrumentos de Planeamiento de primer nivel.

En el artículo 27 sobre estructura del territorio rural (citado en el Artículo 27 del Decreto 469 de 2003), se establece que el territorio rural del Distrito Capital es un espacio de alta riqueza natural y diversidad.

“El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, tendrán un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente revisión, para en forma coordinada y desde el ámbito de sus competencias, formular la política rural, la cual será el resultado de un trabajo interinstitucional concertado con las entidades del nivel distrital, regional y nacional competente, la sociedad civil y el sector privado”¹²⁶.

¹²⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 190. Plan de Ordenamiento Territorial. 2004. Página 27.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



En este sentido desde el POT se ordena la construcción de una política pública de ruralidad, mas no de ordenamiento territorial para el Distrito Capital que a la postre será la herramienta que guía los instrumentos de planeamiento de nivel zonal y local que se desarrollen para el suelo rural.

En este orden de ideas a partir del año 2004 se empezó a desarrollar lo señalado en el Plan de Ordenamiento Territorial, para lo cual el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, (hoy Secretaría Distrital de Planeación) formuló los Estudios Técnicos de Soporte del documento de política rural e inició un proceso con el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (hoy Secretaría Distrital de Ambiente), para armonizar los resultados.

De la misma forma en la construcción y formulación de la política rural fue fundamental la intervención de la comunidad rural para construir y hacer realidad una visión de futuro de estos territorios, con la premisa del desarrollo de procesos sostenibles que generen alternativas de vida digna para los habitantes que allí se encuentran.

Desde el punto de vista de la construcción del instrumento, la Política Pública de Ruralidad del Distrito Capital, articula los procesos y oportunidades del territorio como un único elemento frente a la parte urbana y a la rural, en donde la sostenibilidad ambiental del territorio rural es un objetivo estratégico para la ciudad y la región en el largo plazo, por lo cual fue necesario que este proceso se construyera y desarrollara con las comunidades.

En este sentido, la Política Pública de Ruralidad constituye un marco para estructurar la acción institucional y construir condiciones sociales y políticas para abordar los problemas conjuntamente con la sociedad, mediante el reconocimiento de los derechos humanos integrales de la población rural. *“Es una herramienta de gestión que permitirá al Distrito Capital desarrollar los instrumentos necesarios para emprender el ordenamiento ambiental sostenible de su territorio, armonizando las dinámicas diferenciales que se manifiestan en el contexto urbano de una ciudad metropolitana y de una zona rural dotada de un gran patrimonio ambiental y ecológico, que le suministra productos y servicios ambientales”¹²⁷.*

¹²⁷ Decreto Distrital 327 de 2007 Por medio del cual se adopta la Política Pública de Ruralidad para el Distrito Capital. Página 4.



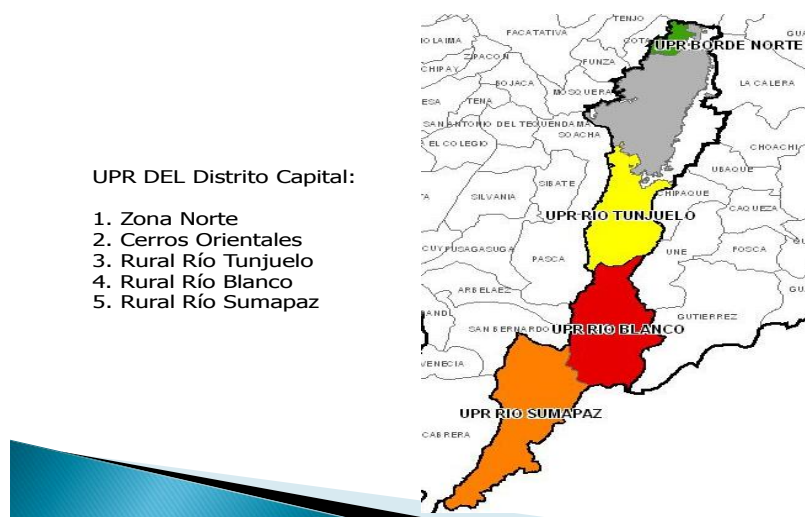
5.2. Definición de las Unidades de Planeamiento Rural a partir del Decreto 190/2004.

El Decreto 190 de 2004 establece en el artículo 55 el carácter de las Unidades de Planeamiento Rural (UPR): *“El instrumento base de planificación rural es la Unidad de Planeamiento Rural (UPR), cuyo territorio y aplicación se basa en la unidad geográfica de cuenca, cerro o planicie. Estas unidades permitirán abordar la problemática asociada a la base de recursos naturales y al uso del territorio con un enfoque sistémico. Su diseño se basará en la integración de los componentes físico, social y económico, en el marco de la sostenibilidad ambiental y política, asegurando la vinculación de los actores locales, de tal manera que se inscriba en un marco de la equidad social.*

Los contenidos incluirán como mínimo la protección de valores ecológicos, las rondas, el manejo de actividades periurbanas, las densidades de ocupación y usos, las estrategias e instrumentos de gestión y la estrategia de asistencia técnica agropecuaria asociada a las propuestas.

Es de señalar que en cuanto a la definición de la UPR a partir del Decreto 190 de 2004, la misma se complementa con lo manifestado en el Decreto 3600 de 2007. En este sentido y tal como se muestra en la gráfica 3, las Unidades de Planeamiento Rural (UPR) del Distrito Capital son las siguientes:

GRÁFICA No. 3. Unidades de Planeamiento Rural del Distrito Capital.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2007.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL

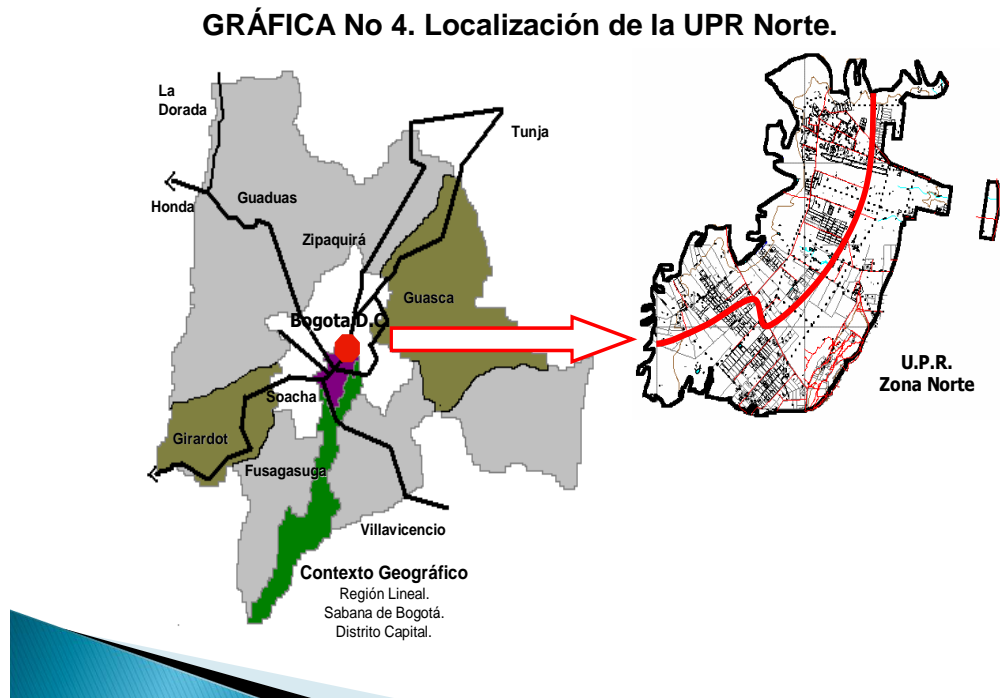


En la gráfica se observan las cinco Unidades de Planeamiento Rural del Distrito Capital: UPR Zona Norte, UPR Cerros Orientales, UPR Río Tunjuelo, 4. UPR Río Blanco y UPR Río Sumapaz.

Cuando las unidades de planeamiento rural limiten con suelo urbano o de expansión, éstas incluirán un componente especial para el manejo de borde o de las franjas de territorio paralelas al perímetro, con el fin de diseñar mecanismos que faciliten el control de la presión por urbanización de estas áreas¹²⁸.

En síntesis en el citado Decreto se define la Unidad de Planeamiento Rural, así como su localización, los aspectos mínimos a tener en cuenta para su diseño y la integración de los componentes físico, social y económico, dentro del marco de la sostenibilidad y asegurando la vinculación de los actores locales, de tal manera que se inscriba en un marco de la equidad social.

En la gráfica 4 se presenta la localización territorial de la UPR Norte, a partir de la ubicación regional y Distrital.



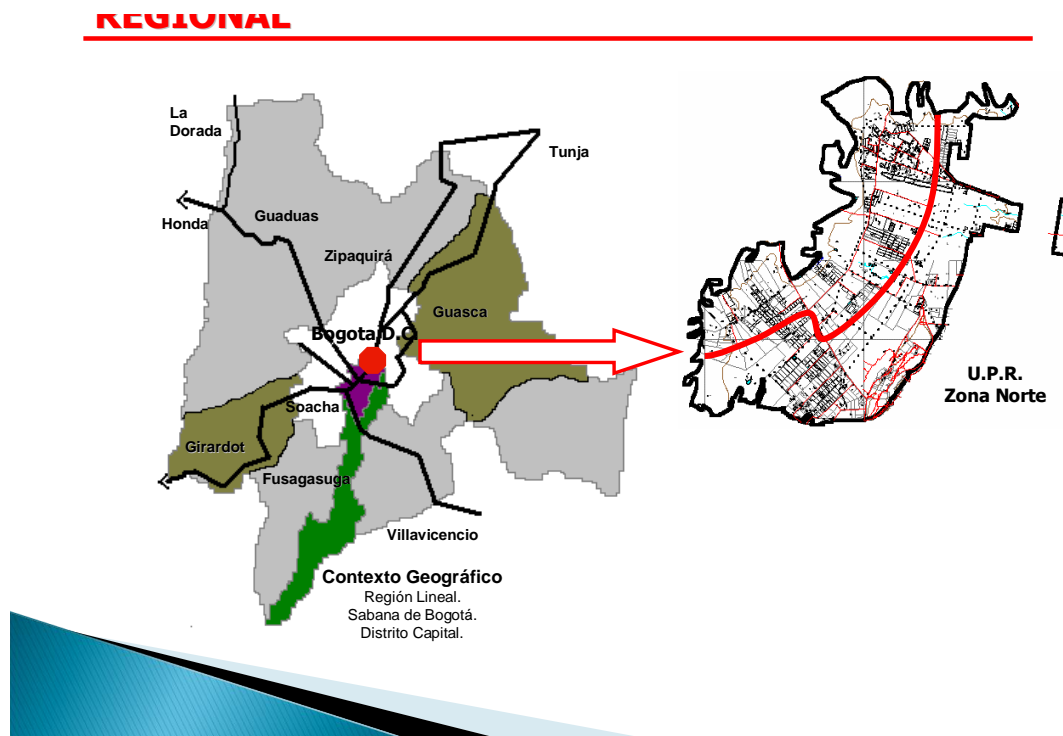
¹²⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 190. Plan de Ordenamiento Territorial. 2004. Página 44.



Se interpreta que el territorio de la UPR Zona Norte es el señalado como Suelo Rural en la Zona Norte de la ciudad, el cual no involucra a los suelos que pertenecen a la futura Reserva Forestal del Norte y cuyos límites son: al Sur, con la “Futura Reserva Forestal Regional del Norte”; al Occidente y Noroccidente, con el Río Bogotá; al Oriente, con el Sector de San Simón y la futura Reserva Forestal Regional del Norte¹²⁹

La gráfica 5 muestra la propuesta de ordenamiento para la UPR Zona Norte y adopta las estrategias de ordenamiento de las estructuras generales: la Ecológica Principal, la Funcional y de Servicios y la Socio-Económica y Espacial¹³⁰.

GRÁFICA No 5. Estrategia de Ordenamiento de la UPR Norte.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2008.

La gráfica demuestra que la estrategia de ordenamiento de la UPR Norte es la de una visión ruralista como medida para controlar la conurbación del territorio en la zona.

¹²⁹ Secretaría Distrital de Planeación, propuesta preliminar de ordenamiento de la UPR Norte 2008. Página 8.

¹³⁰ Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 190. Plan de Ordenamiento Territorial. 2004. Página 16.



5.2.1. Presencia del Componente Biofísico en la Propuesta.

En la gráfica 5 se observa que a partir de la Estructura Ecológica Principal se articula la propuesta de ordenamiento de la UPR Norte. En este sentido la estructura está conformada principalmente por los elementos del sistema hídrico conectantes con el área rural y que harán parte de la futura reserva forestal regional del norte y por los corredores ecológicos viales, por ejemplo las *Áreas Protegidas del Orden Regional: las áreas protegidas de la Zona Norte, que sean adoptadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y el Corredor Biológico*: A partir de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental ZMPA del Río Bogotá, mediante la estrategia de “áreas verdes y espacio público” de predios privados, articulando equipamientos urbanos como el Club Deportivo Los Arrayanes, área verde del Colegio Mayor del Rosario, Cementerio de la Inmaculada, de Jardines del Recuerdo, Clubes Los Búhos y El Rancho, articulando con el área verde de separación de la Autopista Los Libertadores¹³¹.

En síntesis, la propuesta preliminar de ordenamiento presenta lo relacionado con la Estructura Ecológica Principal y dentro de ella lo pertinente a las Áreas Protegidas del Orden Regional y a los Corredores Ecológicos. La propuesta es pertinente con lo manifestado en el Decreto 3600/2007.

5.2.2. Presencia del Componente Económico en la Propuesta.

En lo relacionado con el componente económico la propuesta define el “*Área Rural de Producción Sostenible de alta capacidad*”, la cual comprende los suelos de la planicie fluvio-lacustre sabanera presentes en la zona, que deben estar dedicados a la producción agropecuaria sostenible, así como a la generación de bienes y servicios para el bienestar social y económico de la población”¹³².

En este sentido la propuesta presenta la definición del Área Rural de Producción Sostenible, y tiene en cuenta aspectos como el tipo de productos y servicios a producir, el cómo producirlos, la tecnología a emplear, las áreas de producción, tal como lo señala el Decreto 3600 de 2007 en desarrollo de lo contemplado por el Decreto 190 de 2004.

¹³¹ Secretaría Distrital de Planeación, propuesta preliminar de ordenamiento de la UPR Norte 2008.

¹³² Ibid.,.



5.2.3. Presencia del Componente Socio – Cultural en la propuesta.

A partir del análisis de la propuesta preliminar para la UPR Norte se observó que busca asegurar la vinculación de los actores locales, de tal manera que se inscriba en un marco de la equidad social.

5.2.4. Presencia del Componente Espacial y Funcional en la propuesta.

La propuesta considera relevantes los Sistemas Interactuantes con los tres elementos mayores que conforman la estructura de ordenamiento o con los elementos menores referidos a lo vial, dotacional y el espacio público.

5.2.5. Sistema de movilidad

El sistema de movilidad está conformado por los subsistemas viales, de transporte y de regulación y control del tráfico. Tiene como fin atender los requerimientos de movilidad de pasajeros y de carga en el área de la UPR y conectar el territorio. En la tabla No 4 se muestran las vías principales que comunican e integran el área de la UPR Norte.

TABLA No. 4. Vías principales que comunican el territorio de la UPR Norte.

VÍA	TRAMO		PERFIL
	DESDE	HASTA	
1. Corredor vial Vía a Cota – de integración con el municipio de Cota.	Límite con área de futura reserva forestal	Ronda hidráulica y zona de manejo y preservación ambiental del Río Bogotá.	V-2 de 40.00 metros, con ciclo ruta.
2. Vía El Polo – tramo rural	Límite con área de futura reserva forestal	Ronda hidráulica y zona de manejo y preservación ambiental del Río Bogotá.	Vía 4-R de 22 metros en zona rural
3. Vía Los Arrayanes – tramo rural	Límite con área de futura reserva forestal	Ronda hidráulica y zona de manejo y preservación ambiental del Río Bogotá.	Vía 4-R de 22 metros en zona rural, con ciclo ruta
4. Vía El Jardín – tramo rural	Límite con área de futura reserva forestal	Ronda hidráulica y zona de manejo y preservación ambiental del Río Bogotá.	Vía 4-R de 22 metros en zona rural

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2007.

La definición de las cuatro vías principales que refiere la tabla 4 son:

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



1. Corredor Vía a Cota – Vía de integración con el municipio de Cota, el cual tiene un ancho de 40 metros, incluye una franja de control ambiental.
2. Vía el Polo – Tramo Rural. Vía de comunicación, la cual tiene un ancho de 22 metros, incluye una franja de control ambiental.
3. Vía los Arrayanes – Tramo Rural. Vía de comunicación, la cual tiene un ancho de 22 metros, incluye la construcción de una ciclo ruta y una franja de control ambiental.
4. Vía el Jardín – Tramo Rural. Vía de comunicación, la cual tiene un ancho de 22 metros, incluye una franja de control ambiental.

Sistema de Equipamientos.

“La localización de nuevos equipamientos deberá adelantarse preferentemente sobre vías vehiculares, conforme los lineamientos específicos para cada uno de ellos, por los respectivos Planes Maestros, garantizando en todo caso la función ecológica de la propiedad, de manera que se dé prioridad a la preservación ambiental”¹³³.

Tal como se muestra en la tabla 5 en las áreas de Alta Capacidad y Manejo Especial de la UPR Norte se permiten los siguientes equipamientos.

TABLA No 5. Propuesta de Equipamientos para la UPR Norte.

EQUIPAMIENTOS	RETIROS ANTERIORES O ANTEJARDINES	AISLAMIENTOS CONTRA PREDIOS VECINOS	ALTURA PERMITIDA	ÍNDICE DE OCUPACIÓN	ÁREA MÁXIMA
1. Administración y Seguridad.	Mínimo 10.00 metros	Mínimo 10.00 metros a partir del nivel del terreno	Máximo 2 pisos	Máximo 40% del área útil	1.000 mts. cuadrados
2. Almacenamiento y transformación básica de productos agrícolas.	Mínimo 30.00 metros	Mínimo 30.00 metros	Máximo 1 piso	Máximo 40% del área útil	Resultante
3. Capacitación	Mínimo	Mínimo 30.00	Máximo 2	Máximo 40%	1.000 mts.

¹³³ Ibid., P 33.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



formal y no formal en actividades productivas ligadas al suelo rural.	30.00 metros	metros	pisos	del área útil	cuadrados
---	--------------	--------	-------	---------------	-----------

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2007

Se considera que la propuesta preliminar de Ordenamiento de la UPR Norte para el suelo rural del Distrito contiene los elementos mínimos que satisfacen y reconoce al ciudadano rural y su acceso a los equipamientos colectivos, tal como lo señala el Decreto 3600 de 2007.

5.2.6. Presencia del Componente Político - Administrativo en la Propuesta.

La propuesta señala la necesidad de contar con estrategias e instrumentos de gestión y de asistencia técnica agropecuaria.

Del análisis anterior se deduce que el Decreto Distrital 190 de 2004, aunque es más antiguo en su expedición que el Decreto Nacional 3600 de 2007, proporciona una mayor información relacionada con los componentes de tipo socio-cultural y el político administrativo.

5.3. Plan Zonal Norte.

El Decreto 190 de 2004 en su Artículo 48 establece el carácter de los Planes Zonales (POZ): "...son instrumentos de planeación que 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 en el 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 definan 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 denominarán planes de ordenamiento zonal.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Los planes de ordenamiento zonal se aplican en las áreas de expansión y en las áreas urbanas con grandes porciones de suelo sin desarrollar¹³⁴.

Es de señalar que en cuanto a la definición de los Planes Zonales los mismos no están contemplados y contenido en el Decreto 3600 de 2007. En este sentido el Decreto Distrital 043 de 2010, Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, en el artículo 1, define que: “El Plan de Ordenamiento Zonal del Norte -POZ Norte- es una operación urbana especial que tiene por objeto expedir un marco normativo para la adopción de los instrumentos de planeamiento y de gestión del suelo que se desarrollen en su ámbito, determinar la manera como los beneficiarios de los aprovechamientos urbanísticos aportarán para la dotación de la infraestructura pública necesaria para su desarrollo, y establecer los parámetros para que la Administración Distrital adelante la gestión pública relacionada con el mismo.

El área que compone el POZ Norte está conformada por suelos urbanos y de expansión, conforme a la siguiente tabla:

TABLA No 6. Clasificación del suelo en el POZ Norte.

Clasificación del suelo	Área aprox. (Ha.)
Suelo de expansión urbana	736,8
Suelo urbano	1.277,76
Total Área Bruta	2.014,57

Fuente: SDP 2010.

De esta clasificación 329,79 hectáreas corresponden a Suelo Protegido. El planeamiento urbanístico propuesto para el POZ Norte establece la presencia de los elementos principales de la Estructura Ecológica Principal y del Sistema de movilidad de la ciudad y su conexión con la Región.

¹³⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 190 de 2004. Página 40



5.3.1. Presencia del Componente Biofísico en el Plan Zonal Norte.

De acuerdo con el Decreto 043 de 2010, el componente biofísico del POZ está representado por la estructura Ecológica Principal, la que se conecta en su entorno ecosistémico del orden distrital y regional, tal como se muestra en la siguiente tabla:

TABLA No 7. Estructura Ecológica Principal del POZ Norte.

Reserva Forestal Nacional	Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá
Reserva Forestal Regional	Reserva Forestal Regional del Norte AP2 (Según Resolución No. 475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente)
Santuario Distrital de Flora y Fauna	Bosque de las Mercedes – Suba
Parque Ecológico Distrital	Cerro de la Conejera
	Cerro de Torca
	Humedal de La Conejera
Área de Manejo Especial del río Bogotá	Ronda Hidráulica del río Bogotá
	Zona de Manejo y Preservación Ambiental

Fuente: Decreto 043 de 2010.

En este sentido la estructura ecológica principal tiene como grandes ejes regionales los cerros orientales de Bogotá y Chía, que incluyen la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, y el río Bogotá con su ronda y su zona de manejo y preservación ambiental (donde los humedales de Torca-Guaymaral son los elementos de gran importancia para efectos de la conectividad estructural y funcional de la estructura ecológica distrital y regional).

5.3.2. Presencia del Componente Económico en el POZ Norte.



En lo pertinente con el componente económico el POZ Norte establece y especializa el desarrollo y el fortalecimiento de las actividades comerciales y de servicios ubicados a lo largo del “eje de integración regional Avenida Paseo de los Libertadores y la conformación de dos núcleos principales de actividad económica de alta jerarquía:

- a. La centralidad de integración regional Toberín-La Paz, orientada a proveer servicios necesarios para integrar la ciudad con el occidente de la región.
- b. Un área de carácter empresarial y de servicios especializados, localizada en el cruce de la Avenida Guaymaral (conexión con el Aeropuerto Guaymaral) con la Avenida Paseo de los Libertadores y la Avenida Laureano Gómez¹³⁵.

5.3.3. Presencia del Componente Socio – Cultural en el POZ Norte.

A partir de la revisión del Decreto 043 de 2010 no se evidenció la manera de articulación y vinculación del Plan Zonal Norte con los actores locales, de forma que se inscribiera en un marco de la equidad social.

5.3.4. Presencia del Componente Espacial y Funcional en el POZ Norte.

El Plan Zonal Norte considera relevante la Estructura Funcional y de Servicios y los Sistemas Interactuantes: sistema de movilidad, sistema de equipamientos y el sistema de espacio público, parques y espacio peatonales.

5.3.5. Sistema de Movilidad en el POZ Norte.

El sistema de movilidad está conformado por los subsistemas viales, la malla vial arterial de transporte y de regulación y control del tráfico. Tiene como fin atender los requerimientos de movilidad de pasajeros y de carga en el área del Plan de Manejo Zonal del Norte. En la tabla No 8 se muestran las vías principales que comunican e integran el área del POZ Norte. Igualmente del sistema de movilidad también hacen parte la malla vial intermedia y la malla vial local.

Contiguo a la franja de control ambiental deberá existir un calzada de servicio, sobre “la Avenida Paseo de Los Libertadores, vía tipo V-0, con ancho de 12,50 metros y cuya sección transversal, medida a partir del límite de la zona de control

¹³⁵ Ibid., P. 5.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



ambiental, está conformada por una calzada de 9,0 metros y zona dura de andén de 3,50 metros de ancho”¹³⁶

TABLA No 8. Sistema de Movilidad Arterial en el POZ Norte.

NOMBRE	PERFIL	ANCHO (mts)
Avenida Longitudinal de Occidente	V-0	100.00
Avenida Paseo Los Libertadores	V-0	100.00
Avenida San José	V-1	60.00
Avenida Laureano Gómez	V-2	40.00
Avenida Guaymaral	V-2	40.00
Avenida Alberto Lleras Camargo	V-2	40.00
Avenida Jorge Uribe Botero (Avenida Tibabita – Límite sur POZ Norte)	V-2	40.00
Avenida San Antonio	V-3	30.00
Avenida Santa Bárbara	V-3	30.00
Avenida Tibabita	V-3	30.00
Avenida Boyacá (Avenida San José hasta Avenida Polo)	V-1	60.00
Avenida El Polo (Incluye ancho de las líneas de alta y media tensión)	V-3	67.00
Avenida Las Villas (Avenida Arrayanes - Límite sur POZ Norte)	V-3	30.00
Avenida Los Arrayanes	V-3	30.00
Avenida Low Murtra (Avenida Polo – Avenida Jardín)	V-2	40.00

Fuente: Decreto 043 de 2010.

La definición de la malla vial arterial de la tabla anterior en la sección base de cualquiera de las anteriores vías se incluye andenes, ciclorutas y calzadas vehiculares de tráfico mixto y, adicionalmente a esta sección, deberá preverse la franja de control ambiental.

Sistema de Equipamientos.

En el artículo 34 del decreto 043 de 2010 se define que: “Por medio del Sistema de equipamientos se articulan y armonizan la estrategia de ordenamiento

¹³⁶ Ibid., P 11

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



territorial, las determinaciones de los planes maestros y de los instrumentos de planeamiento que desarrollan esa estrategia. Lo anterior con el objetivo de ofrecer cobertura integral que permita reducir el déficit de servicios urbanos básicos y servicios sociales y de facilitar una gestión eficiente del suelo para equipamientos y el desarrollo de espacios dotacionales, cualificados técnica y funcionalmente”.

Por otro lado la edificabilidad aplicable al tratamiento de desarrollo en el POZ Norte, será la establecida en la siguiente tabla.

TABLA No 9. Sistema de Movilidad Arterial en el POZ Norte.

Edificabilidad	Ubicación	Índice de Construcción		Densidad
		Inicial	Máximo	
Zona 1	Corredor regional de integración. Avenida Paseo de los Libertadores. Franja de 500 metros a lado y lado de la vía.	0,80	2,75	RESULTANTE
	Ejes de la malla vial arterial. Franja de 100 metros a lado y lado de la vía. (Ver cuadro Art. 22 del presente Decreto).	0,80	2,75	
Zona 2	Entre la Avenida Guaymaral y el límite norte del POZ Norte de la Autopista Norte hacia el occidente.	N.A.	0,80	40 viv / Ha.. Neta
Zona 3	En las demás áreas del POZ Norte.	0,80	1,75	RESULTANTE

Fuente: Decreto 043 de 2010.



5.3.6. Presencia del Componente Político-Administrativo en el POZ Norte

El Plan Zonal Norte señala en su Artículo 84 que la Secretaría Distrital de Planeación elaborará un Plan de trabajo que contenga el cronograma de las diferentes fases de ejecución del POZ Norte, las herramientas de gestión y la forma como se instrumentará la financiación de infraestructura y de los proyectos de inversión necesarios para su desarrollo, así como la manera en que intervendrán cada una de las entidades competentes.

Igualmente en el Artículo 85 del Decreto reglamentario se define que la Secretaría Distrital de Planeación efectuará el seguimiento de cada una de las entidades ejecutoras de las acciones y las metas previstas.

5.3.7. Articulación de la Propuesta de ordenamiento para la UPR con el Plan Zonal Norte.

Para observar el grado de sostenibilidad territorial en la propuesta preliminar de la UPR Norte se analiza el grado de articulación y coordinación con el Plan de Ordenamiento de la zona Norte. En este sentido en la propuesta preliminar de ordenamiento de la UPR Norte no se observó información relacionada con la integración y la articulación con la Operación Urbana Especial POZ Norte, aplicada para los suelos urbanos y de expansión ni se determina la operación.

Tampoco el Decreto 3600 de 2007 del MAVDT desarrolla lo relacionado con la forma de articulación de Plan Zonal del Norte con la UPR Norte y con los municipios vecinos. Se evidenció una relación de interdependencia entre los distintos elementos que conforman la estructura Ecológica Principal del territorio y que el manejo aislado e independiente de los mismos por parte de las distintas entidades distritales, regionales y nacionales puede generar un aspecto altamente contraproducente para la sostenibilidad ambiental, por lo tanto la complejidad de los mismos exige, la acción coordinada y concurrente del Estado, la sociedad civil y las entidades territoriales, a quienes les corresponde el manejo articulado de los instrumentos de planificación territorial y los asuntos relacionados, según estos tengan una proyección nacional o Distrital.

En general se observa que la visión de la Unidad de Planeamiento Rural para la zona Norte es netamente ruralista, mientras el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte tiene una visión urbana, en este sentido se observa un conflicto de competencias en cuanto a los instrumentos de planificación para ese territorio, fundamentalmente por la disparidad existente entre el uso actual de la tierra y su vocación o aptitud potencial, reportando graves problemas de desbalance



territorial y conurbación¹³⁷. Esta situación es especialmente crítica en esta zona de la ciudad, el conflicto administrativo y social generado por la incapacidad del Distrito Capital para lograr una coordinación y articulación entre los diferentes instrumentos de planificación en el ámbito zonal.

La estrecha relación que existe entre el territorio urbano y el territorio rural hace posible que se pueda imaginarlo como bien se consigna en la política pública de ruralidad como un único territorio; pero la falta de articulación y coordinación está generando implicaciones de degradación y pérdida de su vocación natural en la cual sus usos predominantes (agrícolas y ganaderos) se encuentran en la actualidad orientados hacia la urbanización debido a las dinámicas de un proceso de metropolización¹³⁸ como el que hoy presenta la ciudad sobre sus áreas rurales y sus municipios vecinos.

5.3.8. Articulación de la Propuesta de la UPR Norte con el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

La propuesta preliminar de la UPR Norte no hace referencia a la forma de articulación territorial con el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, reglamentado por la Resolución No. 1141 de 2006 de la CAR. Dentro de la propuesta de manejo se refiere a la conectividad con el Río Bogotá – Club Campestre Guaymaral: a partir de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá pasando por el Club Campestre de Guaymaral, mediante la estrategia de parches de vegetación¹³⁹, en dirección al Humedal Guaymaral que se articule con la franja de conectividad establecida mediante la Resolución 475 de 2000 y continuando en dirección Nor-Oriental para asegurar la conectividad con los Cerros Orientales.

En este sentido se reafirma la visión de la UPR Norte en el sentido de poseer una visión ruralista y específicamente relacionada con el componente florístico y determinada por la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá. No obstante que la propuesta tiene en cuenta la conectividad con zonas protegidas ambientalmente valiosas, su existencia se ve seriamente amenazada por la presión que sobre ellas ejercen las actividades económicas, especialmente por la expansión de los floricultivos y por las actividades urbanas desarrolladas dentro del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte.

¹³⁷ COLCIENCIAS – Convenio Gobernación de Cundinamarca – CEDE Universidad de los Andes. Tendencias Recientes de Ocupación Territorial en Bogotá y la Región. 1999, página 87.

¹³⁸ Ibid., P 79.

¹³⁹ Secretaría Distrital de Planeación, propuesta preliminar de ordenamiento de la UPR Norte 2008. Página 29.



El Decreto 3600 de 2007 del MAVDT no desarrolla lo relacionado con la forma de articulación de Propuesta de la UPR Norte con el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Del análisis se observa que existe un vacío en materia de reglamentación territorial en el Decreto 190 del 2004 para el suelo rural del Distrito, el cual se ve reflejado en el desarrollo del Decreto 3600 del 2007.

En general se determina que el Decreto 3600/2007 tiene una función específica para el ordenamiento industrial del suelo rural. En este sentido el Decreto es operativo para el territorio rural donde se desarrollen actividades industriales, actividades comerciales y de vivienda suburbana.

5.4. Los Centros Poblados Rurales.

En la segunda parte del capítulo se realiza un análisis diagnóstico del Plan de Manejo Integral de los Centros Poblados Rurales de la Cuenca del Río Tunjuelo, a partir de la información señalada en el Decreto 3600 de 2007 y de la manera de articulación de la Propuesta con el Plan Parcial "Tres Quebradas", ubicado en la Operación Estratégica Nuevo Usme- Eje de Integración Llanos. En este sentido, esta área rural del Distrito Capital es un territorio heterogéneo, diverso y de una altísima riqueza natural y cultural estratégica en el aspecto paisajístico y en producción de agua para el Distrito.

En este contexto, y para materializar la política rural, el POT creó entre otros instrumentos los Planes de Mejoramiento Integral de los Centros Poblados Rurales, que le permitirán al Distrito tener una guía de cómo hacer las inversiones en este territorio.

De otro lado en esta etapa es pertinente analizar la articulación que se da con los otros instrumentos de planificación que se han desarrollado en la zona como es el adoptado en la Operación Estratégica Nuevo Usme – Eje de Integración Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme, en el cual se delimitó el ámbito del Plan Parcial "Tres Quebradas" Polígono 1 de Usme.

El Decreto 3600 de 2007 del MAVDT, en el Artículo 5° define en numeral 2 lo siguiente: *“Los centros poblados rurales con la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento comunitario, de conformidad con lo previsto en el Capítulo IV del presente decreto”.*

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



En el artículo 15 del Decreto se define: *“En el componente rural de los planes de ordenamiento o en la unidad de planificación rural se debe incluir la delimitación de los centros poblados rurales, de acuerdo con los criterios definidos en el inciso 2° del párrafo del artículo 1° de la Ley 505 de 1999”.*

El inciso 2° del párrafo del artículo 1° de la ley 505 define: *“Para los efectos de esta ley se entiende por centros poblados los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en la zona rural”*

En el artículo 16 del Decreto se define para el ordenamiento de los Centros Poblados rurales lo siguiente: *“Para asegurar el ordenamiento adecuado de los centros poblados rurales, el componente rural del plan de ordenamiento o la unidad de planificación rural deberá contener, en lo pertinente y de acuerdo con los objetivos y estrategias territoriales del municipio o distrito, por lo menos los siguientes aspectos:*

- 1. La delimitación del centro poblado.*
- 2. Las medidas de protección para evitar que se afecten la estructura ecológica principal y los suelos pertenecientes a alguna de las categorías de protección de que trata el artículo 4° del presente decreto.*
- 3. La definición de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos.*
- 4. Las normas para la parcelación de las áreas que se puedan desarrollar de acuerdo con las normas generales y las densidades máximas definidas por la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible.*
- 5. La definición de las cesiones obligatorias para las diferentes actuaciones.*
- 6. La localización y dimensionamiento de la infraestructura básica de servicios públicos.*
- 7. La definición y trazado del sistema de espacio público del centro poblado.*
- 8. La definición y trazado del sistema vial, con la definición de los perfiles viales.*
- 9. La definición y localización de los equipamientos colectivos, tales como educación, bienestar social, salud, cultura y deporte”.*

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



En el Decreto 3600 de 2007 del MAVDT se define el Centro Poblado Rural y los aspectos mínimos a tener en cuenta entre los cuales se destacan la delimitación del centro poblado, las medidas de protección para evitar que se afecten la estructura ecológica principal, la estructura funcional y de servicios y la estructura socio-económica y espacial (con sus componentes biofísico, económico funcional y espacial).

A nivel territorial en el artículo 56 del Decreto 190/2004, define respecto a los Planes de Mejoramiento Integral para Centros Poblados Rurales lo siguiente: *“Los Planes de Mejoramiento Integral para Centros Poblados Rurales son el instrumento de planeamiento necesario para precisar el ordenamiento de los asentamientos humanos rurales”*.

Igualmente el artículo 401 del Decreto define el Centro Poblado Rural así: *“Los centros poblados rurales son los asentamientos rurales nucleados, con vivienda concentrada, que albergan servicios públicos, sociales, asistenciales, administrativos, recreativos y culturales, y que atienden la población dispersa de las veredas en su área de influencia. El espacio delimitado como centro poblado rural comprende el asentamiento actual y las áreas previstas para su crecimiento proyectado en el corto y mediano plazo.*

En esta categoría se incluyen los siguientes asentamientos: 1. Pasquilla; 2. Betania; 3. Nazareth; 4. San Juan; 5. La Unión y 6. Mochuelo”.

El artículo 403 define para el Plan de Mejoramiento Integral en los Centros Poblados Rurales lo siguiente: *“De conformidad con la actual localización y distribución de vivienda, dotaciones, equipamiento e infraestructura en los centros poblados rurales definidos en este Plan, se determinará la línea de perímetro del poblado, y el ordenamiento específico de cada uno, que considerará:*

1. Malla estructural: Incluye las áreas destinadas para el crecimiento, áreas para la consolidación, la habilitación y el desarrollo.

2. Red vial: Estructuración y clasificación en vehiculares y peatonales.

3. Protección ambiental: Definición de rondas, áreas de protección y de reforestación.

4. Espacio público: Espacio público principal y áreas para la recreación.

5. Patrimonio construido: Identificación de obras para conservación.



6. Equipamientos: definición de déficit y localización de equipamientos”.

En síntesis, en el Decreto 190/2004 Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital se define la naturaleza del Centro Poblado Rural, así como el Plan de Mejoramiento para el Centro Poblado Rural; los aspectos mínimos a tener en cuenta son la malla estructural (la cual incluye las áreas destinadas para el crecimiento, áreas para la consolidación, la habilitación y el desarrollo), la red vial (incluida la estructuración y clasificación en vehiculares y peatonales), la protección ambiental con la definición de rondas hídricas, áreas de protección y de reforestación, el espacio público, el patrimonio construido con la identificación de obras para conservación y los equipamientos. En este sentido, el instrumento es pertinente con lo señalado en el Decreto 3600 de 2007.

Tal como se señala en la gráfica 6, en la Cuenca del Río Tunjuelo se pueden mencionar dos centros poblados, Mochuelo Alto y Pasquilla y un asentamiento menor, Pasquillita, hacia el lado de Ciudad Bolívar y hacia la zona de Usme, otro asentamiento menor, El Destino.

GRÁFICA No. 6. Red de Centros de Servicios Rurales Locales en la Cuenca del Río Tunjuelo.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2007

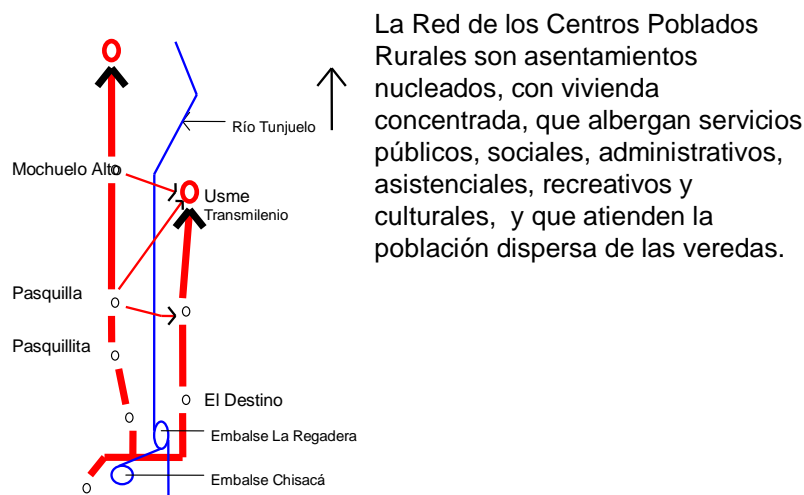
Como se muestra en la gráfica los centros poblados y asentamientos menores se encuentran en un circuito de prestación de servicios para la zona rural del



Tunjuelo, y en esta medida se requiere la especificación del Plan de Mejoramiento de estos centros como parte fundamental para la aplicación de la política pública de ruralidad que lleve al desarrollo del territorio rural del Distrito como zona estratégica para la ciudad en general.

De la misma forma y tal como se aprecia en la gráfica 7 los Centros Poblados de la cuenca del Río Tunjuelo se transforman en una red de servicios rurales locales.

GRÁFICA 7. Red de centros poblados.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2007

Como se muestra en la gráfica este circuito de centros poblados se transforma entonces en una red de servicios rurales locales para el territorio rural, siendo la ciudad como tal la red primaria de servicios para la población. *“Esta red de servicios rurales locales reviste de gran importancia puesto que reúne en el territorio sistemas de vital importancia para el desarrollo humano rural sostenible de todos los habitantes del territorio rural, sistemas tales como el de movilidad y el de equipamientos que estructurados en esta dimensión de red se potencializan en el cubrimiento y calidad, brindando una fortaleza importante tanto a los habitantes*



*de los centros poblados como a los de las veredas rurales que se nutren de estos servicios*¹⁴⁰.

5.4.1. Presencia del Componente Biofísico en la Propuesta.

La propuesta de ordenamiento para los Centros Poblados Rurales se articula a partir de la Estructura Ecológica Principal. *En este sentido la estructura Ecológica está determinada desde el Plan de Ordenamiento Territorial y tiene su manejo de protección, preservación y conservación establecido desde las directrices del POT y del Plan de Manejo de Ecosistemas Estratégicos*¹⁴¹. En este orden de ideas la propuesta es pertinente con lo señalado en el Decreto 3600/2007.

5.4.2. Presencia del Componente Económico en la Propuesta.

En la propuesta el componente económico está determinado por los usos y dentro del marco de usos se piensa en que los usos permitidos serían de carácter “agrícola, de comercio y de servicios”¹⁴². Visto bajo esta perspectiva la propuesta es pertinente con lo señalado en el Decreto 3600 de 2007.

5.4.3. Presencia del Componente Socio – Cultural en la propuesta.

El componente participativo en la propuesta plantea una estrategia que permite trabajar de manera conjunta la implementación de la misma y el desarrollo general del territorio¹⁴³.

La metodología que se propone es la de la “socialización, retroalimentación y apropiación del plan para lo cual se desarrollará en forma de talleres con mesas de trabajo orientadas al desarrollo de la Red como conjunto más que a la dimensión de los centros poblados independientemente”¹⁴⁴. En este orden de ideas la propuesta va más allá de lo señalado en el Decreto 3600 de 2007.

5.4.4. Presencia del Componente Espacial y Funcional en la propuesta.

¹⁴⁰ Departamento Administrativo de Planeación Distrital, propuesta preliminar de ordenamiento de los Centros poblados Rurales de las Localidades de Usme y Ciudad Bolívar. 2007. Página 3.

¹⁴¹ Ibid., P 6.

¹⁴² Ibid., P 7.

¹⁴³ Ibid., P 7.

¹⁴⁴ Ibid., P 8.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Los centros poblados de la Cuenca del Río Tunjuelo cuentan actualmente con una serie de equipamientos, unos más, otros menos, que son la base inicial del sistema de equipamientos de la red. En la Tabla 6 se muestran los equipamientos presentes en cada uno de los Centros Poblados de la cuenca del Río Tunjuelo.

TABLA No. 6. Equipamientos de Centros Poblados Cuenca del Río Tunjuelo

Equipamientos Centros Poblados	Dotacional de Salud	Dotacional de Educación	Dotacional de Culto	Dotacional Administrativo	Dotacional de Recreación
Mochuelo Alto	X	X		X	
Pasquilla	X	X	X		
Pasquillita		X			
Chiguaza					
El Destino	X	X			

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2007

De la tabla anterior se evidencia que los Centros Poblados que tiene una mejor cobertura en cuanto a equipamientos son los de Mochuelo Alto y Pasquilla.

La Red de Centros poblados deberá cumplir con el cubrimiento y calidad de equipamientos al interior de la red, en este sentido, la dotación de nuevos equipamientos, el mejoramiento de los mismos y el *“cubrimiento y calidad de los servicios de cada uno de ellos deberá ser establecido por demanda y déficit con base en el análisis integral de cada institución que presta el servicio del equipamiento y con un criterio de abastecimiento integral a toda la población del territorio rural”*¹⁴⁵.

5.4.5. Presencia del Componente Político - Administrativo en la Propuesta.

La propuesta no contiene el componente político – administrativo, como tampoco la forma de articulación de los diferentes componentes a nivel de planeamiento. Es importante que la propuesta de ordenamiento de los Centros poblados rurales de la cuenca del Río Tunjuelo, articule los diferentes componentes territoriales, así como el contexto de lo urbano regional.

¹⁴⁵ Ibid., P 5.



5.4.6. Articulación de la Propuesta del Plan de Mejoramiento de los Centros Poblados Rurales con el Plan Parcial "Tres Quebradas", ubicado en la Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de Integración Llanos.

Una vez revisada en su totalidad la propuesta preliminar de Ordenamiento para los Centros Poblados Rurales, no se encontró información relacionada con el Plan Parcial Tres Quebradas, ubicado en la Operación Estratégica Nuevo Usme- Eje de Integración Llanos.

En síntesis, se observó que al incorporar los contenidos señalados en el Decreto 3600/2007 para la formulación del Plan de Manejo Integral de los centros poblados rurales de la cuenca del Río Tunjuelo no se encuentra la manera de articular y consolidar el planeamiento territorial de local a lo regional y de lo urbano con lo rural. Ni se observa la estrategia de conexión de las redes de la ciudad y la región.

Tampoco se observa la estrategia para generación de una oferta de suelo urbanizable para el desarrollo de las actividades industriales, comerciales y residenciales.

En este orden de ideas la propuesta analizada proyecta una visión urbanística dentro de la ruralidad distrital, lo que se manifiesta en un conflicto de competencias entre los dos instrumentos de planeamiento a nivel distrital, ya que se continúa con el establecimiento de actividades industriales y comerciales y con el aumento de la población establecida, lo cual está originando un crecimiento de tal magnitud que eventualmente absorbe físicamente a su entorno rural inmediato y las poblaciones más cercanas¹⁴⁶.

Finalmente, en la propuesta no se observa las relaciones funcionales y articuladas que se desarrollarán en el marco de la sostenibilidad ambiental con el Relleno Sanitario Doña Juana, para la disposición de los residuos sólidos en estas áreas donde se reciben aproximadamente seis mil toneladas diarias de basura, cuya zona está ubicada en la cuenca del Río Tunjuelo y cuenta con 480 hectáreas¹⁴⁷.

¹⁴⁶ MAYORGA H, José Mario. Planeación de Equipamientos Colectivos: una Política Estratégica de Integración Social de Población en Estado de Pobreza. 2008. Página 90.

¹⁴⁷ Secretaría Distrital de Planeación. Documento soporte de Política Pública de Ruralidad para el Distrito Capital 2006. Página 20.



5.5. Reflexión y posicionamiento con relación los dos casos seleccionados.

El desarrollo y materialización de la política de ordenamiento para el suelo rural supone tres elementos: 1. La visión que se tiene del territorio en el mediano y largo plazo; 2. La participación de los actores que concretarán esa visión de futuro para alcanzar los objetivos propuestos y 3. La interacción entre los diferentes grupos que permitan generar un conocimiento adecuado de la realidad territorial.

La formulación de los instrumentos de planificación con amplia participación de las comunidades ayuda a “dar legitimidad al gobierno, a tomar ventaja de las oportunidades, evitar conflictos, prevenir problemas, generar confianza de los ciudadanos hacia la administración, y a construir entidades viables, gobernables y eficientes; también contribuye a formar comunidades responsables y cohesionadas. El desarrollo territorial es un proceso de construcción social y en esta circunstancia la planificación se convierte en un medio para que los actores interactúen con la administración y definan conjuntamente el rumbo de la entidad territorial considerando deseos, fines, valores y expectativas por construir”¹⁴⁸.

En este sentido los actores comprometidos en el tema de la planificación urbana y regional establecen un marco común de conocimiento, con base en el cual se realiza la toma de decisiones con criterios de racionalidad, dirigida a la intervención de un territorio que puede comprender particulares nociones de la realidad y donde pueden reconocerse ecosistemas, sistemas, subsistemas y comunidades específicas en una realidad espacial y temporal.

5.5.1. Reflexión sobre cuál es el impacto que está generando el Decreto con su reglamentación en el territorio rural de Bogotá, a partir de los dos casos de estudio.

Tomando como referencia la problemática territorial y las situaciones de contexto que lo condicionan (mencionadas en esta investigación) se parte del concepto de sostenibilidad territorial, asumiendo que es un tema inherente al desarrollo

¹⁴⁸ DNP. El proceso de planificación de las entidades territoriales: El plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011. Bogotá D.C.: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, 2007, p.9

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



territorial, y por ende concerniente con los instrumentos de planificación contenidos en el Decreto 3600 de 2007 del MAVDT, así como de planificación ambiental. La sostenibilidad trasciende la noción del crecimiento económico y de lo ambiental para incrustarse desde la capacidad de desarrollo del territorio con sus diferentes estructuras y sistemas, tales como los sistemas de infraestructura y los equipamientos comunitarios, con los cuales conforman los ámbitos de vida cotidiana; así como la situación de inserción y accesibilidad de estos servicios a los restantes espacios urbanos y rurales que constituyen el Único territorio del Distrito Capital.

Frente a la problemática ambiental derivada del establecimiento de actividades urbanas en el suelo rural el concepto de sostenibilidad debe involucrar no sólo los elementos construidos sino también los ecosistemas sobre los cuales éstos se asientan, ya sea por situaciones que condicionan y/o restringen, los fenómenos naturales, condiciones climáticas adversas, y/o condiciones productivas entre otros o la pérdida por ocupación urbana de espacios rurales específicos y valiosos para la productividad primaria, su valor ecológico, su capacidad de resiliencia, las zonas protegidas y la irrupción de componentes construidos en el normal funcionamiento de los ecosistemas.

Desde este referente el impacto que está generando la materialización y desarrollo de los instrumentos de planificación contenidos en el Decreto 3600 de 2007 depende del comportamiento y las tendencias de las variables biofísicas, económicas, políticas, sociales y culturales, con base en el empobrecimiento y marginalización de la población como un proceso que integra el sector económico, social y ambiental del habitante rural.

Otro aspecto que acompaña esta reflexión se refiere al contexto que define Mayorga como el de las circunstancias históricas del surgimiento de la ciudad¹⁴⁹. La urbe es el producto de las correlaciones entre los modelos de configuración histórica y las organizaciones sociales que la construyeron, la usufructuaron y la padecieron. Se constituyeron obedeciendo a los distintos momentos que corresponden a los principales modelos de configuración que adoptó en su devenir la ciudad antigua, la ciudad moderna, la ciudad industrial, incubación desde la concepción territorial que en la historia ha tomado como punto de partida las ventajas de ubicación por la facilidad de la oferta de bienes y de servicios generada por el medio natural como por ejemplo el suministro de alimentos.

¹⁴⁹ MAYORGA H, José Mario. Planeación de Equipamientos Colectivos: una Política Estratégica de Integración Social de Población en Estado de Pobreza. 2008. Página 54.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



En este contexto tiene plena validez la idea de que la ausencia de capital social puede aumentar el desinterés de las comunidades locales en la protección de los ecosistemas y áreas protegidas, y la de que se la materialización del Decreto genera un mayor desbalance en el tratamiento a nivel ecológico–económico. En este sentido los procesos de marginalización y de exclusión que padecen las comunidades más próximas al territorio urbano, puede verse alimentados en ámbitos territoriales locales lo que conlleva a un aumento en la marginalización de dichas zonas.

El Distrito Capital se reconocerá como un sólo y único territorio cuando incorpore sus áreas rurales como un componente integral de su estructura territorial, lo cual puede ser posible a partir de la integración, la consolidación y el reconocimiento de los derechos e intereses de las comunidades rurales, de la sociedad urbana, de los compromisos regionales, nacionales e internacionales y de las discusiones en diferentes escenarios de concurrencia y expresión de los legítimos anhelos e intereses de los actores de la vida de la ciudad.

El siguiente elemento desde donde se asume esta reflexión es el relacionado con “la estructura orgánica” ya que está compuesta por diferentes escalas en el territorio y en donde se observa una estructura formal, del cual es representativo el ámbito institucional para garantizar la gobernabilidad.

Tal como lo afirma la Sentencia 2005-00041 de junio 23 de 2010 del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, lo ambiental trasciende los intereses locales y se constituye en un asunto de interés nacional y proyección internacional, que como tal exige la regulación que emana del poder central, pues evidentemente hay aspectos ambientales que afectan el interés nacional y el interés global.

Así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional tratándose del uso de los suelos y la protección del patrimonio ecológico de los municipios de Cundinamarca y el Distrito Capital, al estimar que constituyen asuntos de interés y proyección nacional, que ameritan, en lo relacionado con su regulación, la intervención directa de las autoridades centrales, a cuyas disposiciones deberán sujetarse las autoridades municipales a la hora de ejercer la facultad reglamentaria, que en esos asuntos les reconoce la Constitución.

En la misma sentencia el Consejo de Estado aclara que en el caso del Artículo 61 de la Ley 99 de 1993 se declaró a la sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal. Que dichos recursos son esenciales para la conservación y preservación del ecosistema nacional, y que en consecuencia, asume su protección y preservación, como asunto de su directa competencia, pues es su responsabilidad salvaguardar un patrimonio que es de la Nación, sin que ello signifique que pueda despojar a los respectivos municipios de la facultad que el Constituyente les otorgó, en materia de reglamentación sobre esas materias.

Siguiendo con la citada sentencia, en ésta se afirma que las políticas y definiciones de carácter general se imponen y afectan la facultad reglamentaria que le corresponde a las entidades territoriales por decisión del Constituyente. Dichas políticas son tan necesarias y urgentes en una sociedad como la nuestra que hasta hace poco desconocía y menospreciaba la importancia normativa en la materia.

En el caso de los municipios de Cundinamarca y de la sabana de Bogotá, se imponen con carácter especial a la facultad reglamentaria de los respectivos concejos municipales, pero no la anulan, dado que los recursos naturales de esos municipios, por sus características, constituyen, y así lo definió el mismo legislador, recursos de interés ecológico nacional, que exigen una protección especial en cuanto bienes constitutivos del patrimonio nacional, cuyo uso compromete el presente y el futuro de la Nación entera. Lo que amerita una acción coordinada y dirigida por parte del Estado¹⁵⁰.

En este sentido los impactos generados con la reglamentación del Decreto pueden estar relacionados con los siguientes temas

- Conflictos de ordenamiento entre la nación y el Distrito en el manejo y normatividad de una porción significativa del territorio rural.
- Bases no claras de ordenamiento territorial que marcan los componentes espaciales y funcionales del área rural, identificando y delimitando la estructura ecológica principal y las áreas de producción rural.
- Vacíos reglamentarios y de normalización que impiden el pleno desarrollo de los usos establecidos y de los proyectos de infraestructura
- Áreas con importantes conflictos surgidos por la presión urbana y de desarrollos ilegales en zonas de transición y de protección y,

¹⁵⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA.
Sentencia 2005-00041 de junio 23 de 2010.



- Desarticulación funcional entre el área rural y urbana del Distrito que crea una relación asimétrica que castiga a la zona rural, en particular en los temas de expansión urbana, de ordenamiento de áreas de explotación minera y de usos para disposición final de residuos.

5.5.2. Papel que desempeñan las Corporaciones Autónomas Regionales en la utilización de este instrumento para el desarrollo territorial del suelo rural.

En este sentido la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca ha tratado de incorporar y dar línea en materia de reglamentación los contenidos del Decreto 3600 de 2007 desde un enfoque ambiental y restrictivo como máxima autoridad ambiental dentro de su jurisdicción. Lo anterior se observa en lo dispuesto en la reglamentación de las áreas de actividad industrial en la Sabana de Bogotá.

Es papel de las Corporaciones velar porque los municipios y entidades territoriales incorporen la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial, la orientación del desarrollo regional y el aprovechamiento sostenible de los recursos, definiendo espacios con diferentes funciones de preservación, de restauración y de aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales.

Igualmente las Corporaciones Autónomas cumplen el papel de otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Además, desarrollan el papel de acompañamiento en la reglamentación del suelo en el ámbito de su jurisdicción, y en los procesos de “planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta con las decisiones que se adopten”¹⁵¹.

Finalmente y de acuerdo con la Ley 99 de 1993, “...los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1'000.000) de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano”¹⁵².

¹⁵¹ www.asocars.org.co ©

¹⁵² <http://www.dnp.gov.co/portalweb/Programas/ViviendaAguayDesarrolloUrbano/MedioAmbiente/SistemaNacionalAmbientaSINA.aspx>



5.6. Conclusiones de Capítulo.

En general se observa que la visión de la Unidad de Planeamiento Rural para la zona Norte es netamente ruralista, mientras el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte tiene una visión urbana, en este sentido se observa un conflicto de competencias en cuanto a los instrumentos de planificación para ese territorio, fundamentalmente por la disparidad existente entre el uso actual de la tierra y su vocación o aptitud potencial, reportando graves problemas de desbalance territorial. Esta situación es especialmente crítica en esta zona de la ciudad por el conflicto administrativo y social, generado por la incapacidad del distrito capital para lograr una coordinación y articulación entre los diferentes instrumentos de planificación en el ámbito zonal.

Se percibe que las propuestas preliminares de la UPR Norte y los Planes de Mejoramiento de los Centros Poblados Rurales de la Cuenca del Río Tunjuelo logran mostrar algunas interacciones físico-espaciales que tienden hacia la articulación de los elementos y variables de ordenamiento territorial. Sin embargo, no se observa cómo se puede lograr la sostenibilidad del territorio; en este sentido se requiere de la construcción de instrumentos de investigación de primera fuente de indicadores para producir conocimiento, fiable y actualizado que permita dar cuenta de las características territoriales rurales locales.

De otra parte, se observa que la propuesta de la Unidad de Planeamiento Rural ni los Planes de Mejoramiento de los Centros Poblados Rurales de la Cuenca del Río Tunjuelo, reflejan la estrategia para convertir a los Centros Poblados en una red de Centros de Servicios; que dentro las conclusiones de este análisis se proyecta como un territorio con una visión urbanista.

Existe un vacío en materia de reglamentación territorial en el Decreto 190 del 2004 para el suelo rural del Distrito Capital que también se ve reflejado en el Decreto 3600 del 2007. En este sentido el Decreto 3600 tiene una función específica para el ordenamiento industrial del suelo rural, y es operativo para el territorio donde se desarrollen actividades industriales, actividades comerciales y de vivienda suburbana.



CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

La investigación realizada fue hecha en un campo donde no se cuenta con la información relevante sobre el tema. Si bien existen investigaciones en Latinoamérica en general, y en Colombia en particular, sobre la materialización y el desarrollo de las políticas públicas a nivel rural y los problemas del ordenamiento territorial, la mayoría de ellas se centran en la distorsión que tienen los mecanismos de participación como tal, sin hacer conexiones con las implicaciones que se tienen en un contexto determinado por la planificación urbana y regional con una visión integral.

En lo relacionado con el diagnóstico de la unidad de Planificación Rural en el caso del Distrito, se observó que existe **un vacío en materia de reglamentación territorial en el Decreto 190 de 2004 para el suelo rural del Distrito, que también se ve reflejado en el Decreto 3600 de 2007 del MAVDT**. En este sentido el Decreto 3600 tiene una función específica para el ordenamiento industrial del suelo rural, y es operativo para el territorio donde se desarrollen actividades industriales, actividades comerciales y de vivienda suburbana.

A partir de los referentes teóricos se observó que para diseñar la política de ordenamiento territorial se debe cumplir con el propósito de recrear la interacción entre el ser humano y su entorno, permitiendo imaginarlo, conocerlo, transformarlo, apropiarlo, ordenarlo y planificarlo. En este orden de ideas el Decreto 3600/2007 **presenta un vacío en materia de reglamentación territorial**, ya que es operativo para el territorio donde se desarrollen actividades industriales comerciales y de vivienda suburbana, pero no es específico para zonas donde se desarrollen otro tipo de actividades.

El Decreto 3600/2007 tiene un carácter general para todo el territorio rural, pero **no es aplicable para los territorios reconocidos y definidos por la Ley 70 de 1993**, como por ejemplo aquellos pertenecientes a tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, donde las comunidades locales presentan prácticas tradicionales de producción y el derecho a la propiedad colectiva.

Por el contrario, en el análisis de la propuesta de los instrumentos seleccionados como estudio de caso para el Distrito Capital plasmada en el Decreto 190 de 2004

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



(POT) y hecha a partir del mismo esquema, se constata la aproximación en forma parcial a lo señalado en el capítulo segundo de esta investigación. Esto es que dicha política se apoya en una política pública de ruralidad. No obstante que el Decreto 190 de 2004 (POT Distrital) fue expedido con anterioridad al Decreto 3600 de 2007 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, es posible afirmar que proporciona una mayor información relacionada con los elementos y variables expresados en la presente propuesta.

Igualmente **se observó que la UPR Norte posee una visión ruralista y específicamente relacionada con el componente florístico y determinada por la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.** No obstante que la propuesta tiene en cuenta la conectividad con zonas protegidas ambientalmente valiosas, su existencia se ve seriamente amenazada por la presión que sobre ellas ejercen las actividades económicas, especialmente por la expansión de los floricultivos y por las actividades comerciales y de vivienda suburbana

Se verifica como cierta la primera hipótesis de ésta investigación respecto al desarrollo desequilibrado de los territorios rurales con lo observado en el estudio de caso. Esta situación que presentan estas áreas rurales, especialmente aquellas cercanas al territorio urbano, hace que no sólo haya incapacidad para auto sustentarse, sino que la misma transgresión a la capacidad de carga de los ecosistemas los hace incapaces de regenerarse.

La normatividad con la asignación de nuevos usos o con el **conflicto de competencias interinstitucionales genera tierras marginales,** cuya reincorporación a la generación de servicios ambientales o productos agropecuarios está muy lejana o es prácticamente inaplicable.

Se observa la necesidad de enmarcar la política de ordenamiento para el suelo rural sobre un nuevo enfoque con conceptos más acordes, que permitan entender la complejidad del territorio rural y logre percibirse como un sistema integral de la planeación urbana y regional. **Se declara, entonces, cierta la segunda hipótesis de este trabajo de grado respecto a la necesidad imperativa de formular una política pública de ordenamiento territorial para el suelo rural con un enfoque territorial y sostenible del territorio.**

Se concluye que en el proceso de formulación y reglamentación del Decreto 3600/2007 no existió una relación entre la institucionalidad y la academia, lo que puede generar estrategias que busquen limitarlo o incluso neutralizarlo.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



Cumpliendo con los objetivos planteados para este trabajo de grado se genera un conjunto de expectativas sobre la posibilidad de construir las herramientas y los instrumentos de planificación territorial, con base en referenciales teóricos que soporten conceptual y metodológicamente las necesidades y motivaciones del habitante rural, que promuevan y fortalezcan los procesos de confianza, de reconocimiento y de sentido colectivo.

Esta investigación plantea nuevas preguntas surgidas de las fallas que detectó este estudio en el Decreto 3600/2007, tales como: ¿Se deseaba articular una propuesta de construcción territorial que sirviera de marco para la convivencia social, en la cual todos los ciudadanos y las ciudadanas vieran expresadas sus opiniones fundamentales, su sentir, su vivir, sus expectativas, su manera de actuar, manifestadas, en acuerdos y normas pero las mismas característica del Decreto no permitieron avanzar más en el proceso?

¿Se define que para llegar al diseño de herramientas o de los instrumentos de planificación que hagan operativo el Decreto 3600/2007 es necesario desarrollar un proceso de reordenamiento de competencias, funciones, responsabilidades e instituciones a nivel local y regional que sea capaz de generar renovación en el territorio, ya que el conflicto de competencias en los instrumentos de planificación que se detectaron en la investigación están generando desbalances territoriales?

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



BIBLIOGRAFIA

ASTAIZA, Diana A. Proyecto de Grado Unidades Técnicas de Desarrollo Comunitario como Instancias de Planificación Microregional. Universidad Javeriana. 2004.

BERMEJO, Roberto. Principios y Estrategias de Economía Sostenible. 2005.

BOISIER, Sergio. EL Desarrollo Territorial a Partir de la Construcción de Capital Sinergético. Curso Internacional Ciudad Futura II, Rosario, Plan Estratégico Rosario, 2000.

BOISIER, Sergio. El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial en: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE), # 69, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad católica de Chile, Santiago de Chile, 1997.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la era de la Información. Taurus. 1999.

CANTOR, Ximena, P. Proyecto de Grado. Competitividad de la Ciudad Intermedia en la Red Global de Ciudades. Caso Región Central Cundinamarca – Boyacá – Tolima – Meta. Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura. 2008.

CARRIZOSA, Julio. Desequilibrios Territoriales y Sostenibilidad Local. 2008.

COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DEL DISTRITO CAPITAL, Decreto 043 de 2010.

COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DEL DISTRITO CAPITAL, Decreto 438 de 2009.

COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DEL DISTRITO CAPITAL, Decreto 327 de 2007.

COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DEL DISTRITO CAPITAL, Decreto 190 de 2004.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



COLOMBIA, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Política Pública de Ruralidad. 2007.

COLOMBIA, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, RESOLUCIÓN 1141. 2006.

COLOMBIA, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, ACUERDO 16.1998.

COLOMBIA. CONCIENCIAS – Convenio Gobernación de Cundinamarca – CEDE Universidad de los Andes. Tendencias Recientes de Ocupación Territorial en Bogotá y la Región. 1999.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución política de Colombia. Gaceta Constitucional No.116 de 20 de julio de 1991. En línea:http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/cons_p91.html

COLOMBIA, DNP (Departamento Nacional de Planeación). Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010. Hacia un Estado Comunitario. 2006.

CORTINA, Adela. Ética Aplicada y Democracia Radical. 1997.

Decreto 3600 de 2007 del MAVDT. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.

DROR. Yehezkel. Enfrentando la Incertidumbre y la Viabilidad Política, en Revista PES, 1993.

CASTILLO Jose. Monografía sobre la Importancia de la Silvicultura Urbana en la Planificación y el Desarrollo de Bogotá, trabajo de grado. 2002.

ESCOBAR, Arturo. El Desarrollo Sostenible Dialogo de Discursos en: Revista (FORO), No 23. 1994.

INSTITUTO VON HUMBOLDT. Lineamientos de Política Ambiental para la Región Central, documento preliminar, 2008.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. Guía Metodología para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. 1997.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



FRANCO, Javier F. La investigación Regional y Urbana en Colombia, Desarrollo y Territorio. 1997.

LEAL, Gabriel. Introducción al Eco urbanismo, un nuevo Paradigma.

MAYORGA, José M. Planeación de Equipamientos Colectivos. Una Política Estratégica de Integración Social de Población en Estado de Pobreza. Universidad Javeriana. 2008.

MOLINA, Dalila y MUÑOZ, León D. Maestría de Urbanismo. Nacimiento de Una Metrópoli. Universidad Nacional de Colombia, 2005.

MATUS, Carlos. El Plan como Apuesta, en Revista PES, abril de 1993.

OSPINA, Liliana; ARIAS, Fernando y TORRES, Jorge. Síntesis del Texto de Bogotá a la Región de Humberto Molina y Luis Jorge Garay. Universidad Nacional de Colombia, 2005.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Documento Maestría en Planeamiento Urbano y Regional, presentación del programa, 2009.

PRADILLA, Emilio, Estado de la Teoría Regional y Urbana, Regiones o Territorios, Totalidad y Fragmentos en la Investigación Regional y Urbana en Colombia, Desarrollo y Territorio. 1995.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Ciudad Espacio y Población, 2007.



ANEXOS

Diferentes formas de capital que se producen en los territorios.

Sergio Boisier en el ensayo sobre el desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico habla de las formas de capital que se pueden dar en un territorio en la siguiente forma:

- a. **“El capital natural.** Conformado por el stock de recursos naturales de cualquier territorio, renovables y no renovables y a los “servicios ambientales” (ciclos: hidrológicos, atmosféricos, del carbono, etc.).
- b. **El capital económico.** (A veces llamado capital físico o capital construido), esto es, el stock de recursos financieros que, período a período, está disponible para fines de inversión en cada región.
- c. **El capital cognitivo.** Relacionado con la dotación de conocimiento científico y técnico disponible en una comunidad. Este stock dista de ser uniforme; por el contrario, es de elevada variedad si se entiende que incluye, primeramente, el conocimiento acerca del propio territorio (su geografía, pero sobre todo, su historia, entendida y no meramente relatada) y en seguida, una serie de saberes científicos y tecnológicos susceptibles de ser usados en los procesos de crecimiento y de desarrollo, por ejemplo, conocimientos acerca de los ciclos tecnológicos que se pueden desarrollar a partir de los recursos naturales de la región.
- d. **El capital simbólico.** Consiste en el poder de hacer cosas con la palabra es un poder de consagración o de revelación. El poder de la palabra y el poder del discurso precisamente para construir región, para generar imaginarios, para movilizar energías sociales latentes, para generar auto-referencia, incluso, para construir imágenes corporativas territoriales, indispensables en la concurrencia internacional actual.
- e. **El capital cultural.** Boisier dice que el concepto como tal está fuertemente asociado al nombre del sociólogo francés Pierre Bourdieu. El capital cultural es el acervo de tradiciones, mitos y creencias, lenguaje, relaciones sociales, modos de producción y productos inmateriales (literatura, pintura, danza, música, etc.) y materiales, específicos a una determinada comunidad.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Facultad de Arquitectura y Diseño
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL



- f. **El capital institucional.** *El cual hace referencia, en primer lugar, al catastro censal de las instituciones públicas y privadas, es el “mapa” institucional, integrado con la capacidad para actuar y tomar decisiones, la flexibilidad organizacional, la propiedad de maleabilidad, la resiliencia del tejido institucional, la virtualidad, esto es, la capacidad de entrar y salir de acuerdos virtuales, la inteligencia organizacional, vale decir, la capacidad de hacer seguimiento y monitorear el entorno mediante sensores e indicadores, y la capacidad de aprender de la propia experiencia de relacionamiento con el entorno.*
- g. **El capital psicosocial.** *El mismo lo articula a la relación entre pensamiento y acción. El capital psicosocial se ubica en lugares precisos: el corazón y la mente de las personas. Se refiere a sentimientos, a emociones, a recuerdos, a “ganas de”, etc. Aquí es pertinente hacer relación con la autoconfianza colectiva, fe en el futuro, convencimiento de que el futuro es socialmente construible, a veces memoria de un pasado mejor, envidia territorial (aunque el exceso de ella dificulta el trabajo colectivo), capacidad para superar el individualismo.*
- h. **El capital social.** *Muy de moda a partir del trabajo de Putnam (1993) sobre los gobiernos regionales en Italia. Guimaraes (Citado por Boisier), asocia el concepto de capital social con la existencia de actores sociales organizados, con la existencia de una “cultura de la confianza” entre actores, tema también por Peyrefitte (1996), Fukuyama (1995) y Luhman (1996), entre otros y, siguiendo con Guimaraes, con la capacidad de negociación de actores locales y con la participación social, identidad cultural y relaciones de género. En otras palabras, el capital social representa la predisposición a la ayuda inter-personal basada en la confianza en que el “otro” responderá de la misma manera cuando sea requerido. Fukuyama (1995), citando a James Coleman (referido también por Putnam como la fuente original del concepto), define el capital social como “el componente de capital humano que permite a los miembros de una sociedad dada, confiar el uno en el otro y cooperar en la formación de nuevos grupos y asociaciones”.*
- i. **El capital cívico.** *También fuertemente asociado a Robert Putnam, (citado por Boisier), el mismo relacionado con las prácticas políticas democráticas, de confianza en las instituciones públicas, de preocupación personal por las redes públicas, por los “negocios y asuntos públicos”, de asociatividad entre los ámbitos público y privado, de la conformación de redes de compromisos cívicos.*



- j. **El capital humano.** Concepto desarrollado principalmente por Gary Becker, mediante la teoría del capital humano. Antes de Becker sin embargo, Schultz, en 1961, había dado una idea del concepto, entendiéndolo como los conocimientos y habilidades que poseen los individuos. Con tal definición, algunos gastos considerados normalmente como consumo no son sino adiciones al stock de capital humano, como es el caso de los gastos en educación, en salud y, los gastos de migracionales derivados de la búsqueda de mejores oportunidades.

Según Vatter y Fuentes (1991), se ha puesto mucho énfasis en la generación de conocimiento a través de la educación, investigación y desarrollo, pero poco se ha dicho acerca de las inversiones en capital humano a través de la salud y de la migración interna, esta última cuestión basada en la idea de que la migración de una región a otra en el país se hace generalmente por motivos de mejores oportunidades de trabajo y esto puede ser considerado como una inversión en capital humano¹⁵³.

¹⁵³ BOISIER, Sergio. EL Desarrollo Territorial a Partir de la Construcción de Capital Sinérgico. Curso Internacional Ciudad Futura II, Rosario, Plan Estratégico Rosario, 2000.