



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

ADIÓS AL POT

Sistema conceptual de ordenadores territoriales para la Sabana del río Bogotá

Juan Luis Rodríguez Gómez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes, Doctorado en Arte y Arquitectura
Bogotá, Colombia
2022

ADIÓS AL POT

Sistema conceptual de ordenadores territoriales para la Sabana del río Bogotá

Juan Luis Rodríguez Gómez

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:
Doctor en Arte y Arquitectura

Director:
Luis Carlos Colón Llamas, Doc. Arq.
Línea de investigación: Historia y teoría de la arquitectura y
la ciudad en América Latina y Colombia

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes, Doctorado en Arte y Arquitectura
Bogotá, Colombia
2022

*A Julieta, por el amor...*¹

¹ Y a mis queridos Martín y Pablo, para que al leer esto se acuerden de mí, y disculpen el asomo de mal genio que aparecía en el ambiente de la Dúster, cada vez que salíamos de Bogotá, rumbo a uno u otro fantástico lugar de Colombia.

No habrá ningún gran propietario o político profesional que acepte de buena gana algún ajuste de límites que lleve a la disminución de su poder personal territorial.

Orlando Fals Borda, 1990²

Mientras cualquiera pueda construir en cualquier parte y no haya un poder efectivo para controlar el desarrollo urbano, los demonios de la construcción esporádica y en espina de pescado continuarán.

Raymond Unwin, 1930³

² Orlando Fals Borda, "Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos", *Análisis Político*, no. 36 (1999): 84.

³ Raymond Unwin, "Regional Planning with Special Reference to the Greater London Regional Plan", *Journal of the Royal Institute of British Architects*, 37 no. 6 (1930): 186.

Resumen

ADIÓS AL POT

Sistema conceptual de ordenadores territoriales para la Sabana del río Bogotá

Esta Tesis desarrolla una idea sobre el *poder territorial* a partir de dos denuncias: una, de Orlando Fals Borda, según la cual, en Colombia, no se puede pensar regionalmente porque políticos y propietarios no están dispuestos a ceder su *poder territorial*; y otra, de Raymond Unwin, según la cual, mientras no haya un *poder institucional* sobre el crecimiento urbano, los demonios de la construcción en cualquier parte van a continuar. Para Bogotá, el problema se manifiesta en que parte de su crecimiento se da en los territorios vecinos, lo cual conduce a la paradoja de una capital cuyo futuro está fuera de su control, en una *región* de la que mucho se habla y por la que poco se hace. Como el problema se origina en el sistema municipalista de ordenamiento territorial, la solución lógica es reemplazarlo por un sistema regionalista. Para llegar a hacerlo se necesita que el Congreso de la República cree un territorio y un sistema de planeación, hoy inexistentes. Para ello, la Tesis propone un sistema de seis conceptos a través de los cuales estructurar tal creación: i) un concepto geográfico-territorial, **Sabana del río Bogotá**; ii) un concepto de planeación regional, **reservas comunes**; iii) un concepto proyectual de planeación regional, **mosaico regional**; iv) un concepto de planeación y diseño, **sistema de planes y proyectos**; v) un concepto institucional, **junta de planeación regional**; y vi) un concepto de planeación económica, **viabilidad inmobiliaria**.

Palabras clave: bien común, ordenamiento territorial, plan y proyecto, planeación regional, planeación urbana.

Abstract

BYE BYE POT

Conceptual System to Re-Order the Bogota Savannah

This work develops an idea about *territorial power* out of two complaints: one, by Orlando Fals Borda, according to which in Colombia one cannot think regionally because politicians and land owners are not willing to cede their *territorial power*; and another, by Raymond Unwin, according to which as long as there is no *institutional power* over urban growth, the demons of sporadic construction will continue. For Bogotá, the problem—as it is evident—is that part of its growth takes place in neighboring territories, which leads to the paradox of a Capital City whose future is out of its own control, in a *region* that which is largely talked about and for which little is done. As this problem originates in the municipalist system of land use planning, the logical solution would be to replace it with a regionalist system. To achieve this, it is necessary for the Congress of the Republic to create both a territory and a planning system, which are currently non-existent. To this end, this Thesis claims a system of six concepts to structure such creation: i) a geographical-territorial concept, **Bogotá River Savannah**; (ii) a concept of regional planning, **common reserves**; (iii) a project concept of regional planning, **regional mosaic**; (iv) a planning and design concept, **system of plans and projects**; (v) an institutional concept, **regional planning board**; and (vi) a concept of economic planning, **real estate viability**.

Keywords: Common Good, Land Use Planning, Plan and Project, Regional Planning, Urban Planning.

Contenido

	Pág.
Introducción: crecer en ‘cuerpo ajeno’	1
1. Planeación, medio ambiente y territorio	25
1.1 Pensar la planeación	26
1.2 Pensar el medio ambiente	46
1.3 Pensar el territorio	51
1.4 Conclusión: planeación ecológica	64
2. Oportunidades perdidas	67
2.1 Los planes de futuro, 1925–1950	68
2.2 Los planes de desarrollo, 1955–1990	82
2.3 Los planes inmobiliarios, 1979, 2000–¿?	102
2.4 Conclusión: Sabana futuro	116
3. Nuevas oportunidades	120
3.1 Paisajismo	121
3.2 Metropolitanismo	134
3.3 Ambientalismo	148
3.4 Conclusión: regionalismo metabólico	157
4. Regionalismo metabólico para la Sabana del río Bogotá	160
4.1 Ordenadores materiales y conceptuales	163
4.2 Reservas comunes	177
4.3 Mosaico regional y Sistema de planes y proyectos	183
4.4 Junta de planeación regional	191
4.5 Viabilidad inmobiliaria	199
Conclusiones y recomendaciones	205
Referencias	237

Lista de ilustraciones

	Pág.
Ilustración 1-1. Apéndice de <i>Can Our Cities Survive?</i> José Luis Sert, 1942	34
Ilustración 1-2. Le Corbusier, <i>Urbanisme</i> , 1943, y versión en español.....	35
Ilustración 1-3. Territorios muiscas (del Zipa, del Zaque e independiente)	53
Ilustración 1-4. Subcuencas hidrográficas y Sabana del río Bogotá.....	57
Ilustración 2-1. Tenencia de tierras, Santa Fe de Bogotá, 1550-1600	69
Ilustración 2-2. Tenencia de tierras, Santa Fe de Bogotá, 1875-1900	70
Ilustración 2-3. Plano de Santa Fe, de Moisés de la Rosa, padrón de 1798	74
Ilustración 2-4. Plano urbanístico del barrio Santa Teresita, 1925	75
Ilustración 2-5. Probable desarrollo urbano a finales del siglo XX, Julio Vergara, 1936.....	77
Ilustración 2-6. Plano Bogotá 1940, aprobado por el Acuerdo 15 de 1940.....	79
Ilustración 2-7. Plano alrededores de Bogotá, de 1950, con parcelaciones clandestinas	80
Ilustración 2-8. Plan regional con estructura hídrica y cinturones verdes.....	82
Ilustración 2-9. Carta de Currie a Wiener & Sert, marzo 20 1953	87
Ilustración 2-10. Carta de Currie a Wiener & Sert, mayo 18, 1953.....	88
Ilustración 2-11. Carta de Currie a Wiener, junio 9, 1953	90
Ilustración 2-12. Carta de Currie a Wiener y Sert, junio 15, 1953	92
Ilustración 2-13. Plan Distrital 1957.	99
Ilustración 2-14. Plano Le Corbusier con cinturón verde (a) y sin cinturón verde (b)	100
Ilustración 2-15. Plan vial general, 1969	101
Ilustración 3-1. Ebenezer Howard, 1898.....	123
Ilustración 3-2. Ebenezer Howard, 1902.....	123
Ilustración 3-3. Ciudades sin tugurios y sin contaminación.....	124
Ilustración 3-4. Diagrama de una Ciudad Jardín	126

Ilustración 3-5. Bosquejo de anillos y trazado diagramático de cinturones anteriores al proyecto (a y b) y trazos proyectuales y sistema vial sobre el territorio (c).....	130
Ilustración 3-6. Extensión (89 km) de la Sabana del río Bogotá y de <i>Greater London</i>	132
Ilustración 3-7. Ciudad contemporánea para tres millones de personas, Le Corbusier.....	134
Ilustración 3-8. Propuesta de uso y protección – Zona Norte de Bogotá, 2000.....	152
Ilustración 4-1. Autopista M25 y sistema vial de Greater London, 1944.....	166
Ilustración 4-2. Reserva ampliada, “Collar de humedales van der Hammen”.....	169
Ilustración 4-3. Variante del Sol y la Luna - Entradas y salidas de Bogotá.....	172
Ilustración 4-4. Mosaico territorial.....	184
Ilustración 4-5. Rotación de los miembros de la Junta de Planeación Regional.....	197

¿Qué nos propone el futuro? Nadie lo sabe, pero de acuerdo a las Naciones Unidas, la población está creciendo 200 mil personas diariamente en el mundo (70 millones al año) [...] así que si los problemas de hoy son grandes ¿qué tal los del mañana?

Richard Forman, 2008⁴

Introducción: crecer en ‘cuerpo ajeno’

En la génesis de esta Tesis se entrelazan varios temas relacionados con el futuro del espacio urbano y su relación con el poder, el diseño, el lenguaje y el asombro. Este último, el asombro, me remite a un momento, en 1999, cuando participé en una investigación sobre las *Nuevas formas de ocupación territorial en Bogotá y la Sabana*, asociado en su momento a una creciente inquietud por la dispersión de la urbanización sobre *la sabana y los cerros*. Se trataba de un fenómeno incontrolable porque aquello era un problema de *la región*, la cual era —y continúa siendo— una entidad territorial jurídicamente inexistente. Veintitrés años después, en 2022, la región todavía no existe. Y como no existe, no se puede planear. Y no se puede planear porque en Colombia la planeación urbana está pensada para ordenar una división territorial departamental, municipal y distrital, no regional. Que después de tanto tiempo nada haya cambiado es sencillamente *asombroso*.

En el momento, 1999, habían pasado ocho años desde la Constitución de 1991, seis años desde Ley General Ambiental de Colombia (Ley 99 de 1993) y dos años desde la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) que es la que define el sistema del Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Con ilusión e ingenuidad, parecía que la creación de la región era cuestión de unos pocos años y que ésta sería la sugerida por el POT del 2000, el

⁴ Richard T. Forman, *Urban Regions Ecology and Planning Beyond the City* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008), p. 2.

cual era consciente que no podía ser regional porque la ley le obligaba a ser municipal. No obstante, el mismo POT-2000 llamaba la atención sobre la necesidad de planear una *región* constituida por el Distrito Capital y diecinueve municipios, lo cual, algunos –ilusa e ingenuamente– creíamos que era cuestión de un par de años⁵. No obstante, con los gobiernos distritales posteriores (Antanas Mockus, Luis Eduardo Garzón y Samuel Moreno), la sugerencia de los diecinueve municipios pasó al olvido. No obstante, el tema se mantuvo abierto como discurso y preocupación permanentes, hasta que, durante la alcaldía de Gustavo Petro se formuló una nueva región, esta vez con treinta y tres municipios. Esta nueva versión, aparte de quedar como otro buen deseo, tampoco tuvo éxito, por muy racionales que sean las intenciones de una propuesta, no basta que Bogotá lo *quiera*, sino que cada uno de los municipios involucrados en la propuesta, también lo debe *querer*, dado que, la Constitución exige que cualquier asociación entre municipios sea *voluntaria*, con el fin de evitar que la *creación* la haga un alcalde inspirado. O incluso un presidente inspirado, como sucedió en 1954 con la creación del Distrito especial de Bogotá por parte de Gustavo Rojas Pinilla.

Según la Constitución de 1991, entre municipios se pueden formar *asociaciones* con el nombre de *áreas metropolitanas*, siempre y cuando los municipios así lo *quieran*. Tal voluntad recibe el orgulloso nombre de *autonomía administrativa*, y se reconoce como un triunfo democrático que vacuna contra cualquier un nuevo *Rojaspinillazo*. Por orgullo democrático–constitucional, la creación jurídica de una región de la cual Bogotá sea una parte, se ha cambiado por la moda de hablar de una región metropolitana, del mismo modo que es una moda introducir cualquier conversación con una reverencia al medio ambiente, a la naturaleza, patrimonio o al agua, o a todas al tiempo. No obstante, lo que viene después de la introducción se parece más a una simple palabrería que termina pareciéndose

⁵ Paralelo al POT-2000, la administración distrital publicó un conjunto de diecinueve *Monografías territoriales* que presentaba la situación territorial de Bojacá, Soacha, Facatativá, Mosquera, Tocancipá, Cota, Subachoque, Sibaté, Tenjo, Chía, Funza, La Calera, Madrid, El Rosal, Gachancipá, Cajicá, Tabio, Sopó y Zipaquirá. Alcaldía Mayor de Bogotá, *Región Bogotá Sabana. Monografías municipales*. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá POT. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2000.

al punto de partida de *Las palabras y las cosas*, un libro que tematiza el poder de las palabras para ordenar el mundo. El libro empieza con una revelación de la cual esta Tesis se apropia:

Este libro nació de la risa que sacude [al leer] un texto de Borges [que] cita “cierta enciclopedia china” donde está escrito que “los animales se dividen en a] pertenecientes al Emperador, b] embalsamados, c] amaestrados, d] lechones, e] sirenas, f] fabulosos, g] perros sueltos, h] incluidos en esta clasificación, i] que se agitan como locos, j] innumerables, k] dibujados con un pincel finísimo de pelo de camello, l] etcétera, m] que acaban de romper el jarrón, n] que de lejos parecen moscas”⁶.

Así, el fantasioso mundo del regionalismo local resulta afín a mundo de unos animales “que de lejos parecen moscas” que parecen “dibujados con un pincel finísimo de pelo de camello” y que no acaban de “romper el jarrón”. El absurdo resulta confirmado por la reciente novedad regional, de julio 2021, a través de la cual la alcaldía de Bogotá reporta que el Congreso de la República “aprobó” la Región metropolitana Bogotá-Cundinamarca:

Con 59 votos a favor fue aprobado en último debate en Plenaria del Senado el proyecto de ley que crea la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca que integrará a la capital con más de 30 municipios aledaños y así avanzar en el desarrollo de la movilidad, seguridad, abastecimiento alimentario y medio ambiente de la región que beneficiará a más de 10 millones de personas [...] se creará una autoridad que integre las visiones de protección de activos ambientales regionales como los cerros y páramos, que desarrolle ambiciosos proyectos de movilidad y garantice el abastecimiento alimentario y la compra y venta a precios justos de los alimentos que cultivan los campesinos de la región. La Región ejercerá como autoridad única de transporte a través de la Agencia Regional de Transporte para tener un transporte integrado y sostenible, que conecte el sistema

⁶ Michel Foucault, *Las palabras y las cosas* (México: Siglo XXI, 1968), p. 1.

férreo con el sistema de transporte de la capital, con tarifas más equitativas y menores tiempos de viaje⁷.

La retórica victoriosa de esta noticia omite aclarar que lo aprobado no es una región sino un proyecto de ley para crearla. Por mucho que los congresistas lo quieran y se sientan orgullosos de su trabajo, y por mucho que lo divulguen como una gran noticia, la noticia es falsa porque omite aclarar que antes de llegar a una integración real, los municipios deberán asociarse voluntariamente. Si llegasen a lograrla se regirán por una nueva autoridad (futura) que “integre las visiones” de movilidad, seguridad, abastecimiento y medio ambiente. Y si lo logran, ello no implica que habrán logrado algo un *plan regional*, y mucho menos un *proyecto regional* que permita visualizar el futuro del territorio. El nuevo fracaso es previsible y el porqué está escrito:

Para la mayoría, las regiones son abstracciones [...] Puede que vivamos en regiones, pero las leyes están hechas para vivir en jurisdicciones que no son regiones y sobre valores territoriales que no son regionales [...] Experimentamos la confianza, la comunidad y el empoderamiento a escalas menores como la cuadra, el barrio o la ciudad [...] Proponer un cambio de visión en las fronteras se toma como un ataque a los derechos de libertad y a la propiedad [que] requiere una reconceptualización de la libertad y la propiedad [...] Modificar esto requiere nuevos conceptos⁸.

Es decir, vivimos en regiones, pero planeamos ciudades y modificar esta situación requiere “nuevos conceptos”. De este postulado elemental se deriva que para pasar de un *modo municipal* a un *modo regional* no basta reconocerlo, sino que se requiere un cambio en el modo de planear, que es lo que esta Tesis propone como un *sistema conceptual*. Para ello

⁷ Alcaldía de Bogotá, “A sanción presidencial proyecto de Ley Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca”, 21 de diciembre de 2021, publicado en: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/gobierno/aprobado-proyecto-de-ley-region-metropolitana-bogota-cundinamarca>.

⁸ Ethan Seltzer y Armando Carbonell, “Planning Regions”, en *Regional Planning in America: Practice and Prospect*, Ethan Seltzer y Armando Carbonell, eds. (Cambridge, MA: Lincoln Institute, 2011), p. 2.

se necesita, además, entender que el problema central lo define el crecimiento desordenado de la urbanización y no los problemas que le preocupan al Congreso— movilidad, seguridad, abastecimiento y medio ambiente— para los cuales la Constitución de 1991 ofrece la misma solución propuesta en 1945: la asociatividad municipal, la cual aún si llegase a tener éxito, en la medida que omite la urbanización como problema y, en consecuencia, la CONTENCIÓN de la urbanización como solución. No la prohibición de la urbanización sino su contención.

Desde luego, identificar con claridad que el problema está en el crecimiento desordenado de la urbanización, o en el *crecimiento en cuerpo ajeno de Bogotá*, tampoco es suficiente. Se requiere entender que el problema se expresa en una PROBLEMÁTICA que tiene por lo menos cuatro dimensiones: i) demográfica, ii) política, iii) lingüística y iv) disciplinar.

i) Demográfica. Se supone que las noticias informan, aunque con frecuencia engañan. Por ejemplo, cuando un medio informativo reporta con sorpresa que el crecimiento de Bogotá se ha atrofiado, argumentando que:

El número de habitantes de la provincia Sabana Centro creció un 38,3 %, entre el año 2005 y el 2018, según los dos últimos ejercicios censales del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), lo que se contrapone al crecimiento de la capital de la República, que creció 8,4 % en el mismo período. Los municipios con el mayor número de habitantes a 2018 son Chía (132.181), Zipaquirá (130.537) y Cajicá (82.244), los cuales albergan el 64 % del total de la población de Sabana Centro⁹.

La novedad de esta supuesta noticia está en que la Capital ha crecido un minúsculo 8,4% mientras *la subregión Sabana Centro* ha crecido un enorme 38,3%. El uso acomodado de

⁹ Campus Unisabana, “Número de habitantes de Sabana Centro crece más que el de Bogotá y el del país”, en Portal de Noticias. Disponible en: <https://www.unisabana.edu.co/portaldenoticias/al-dia/numero-de-habitantes-de-sabana-centro-crece-mas-que-el-de-bogota-y-el-del-pais/#:~:text=Los%20municipios%20con%20el%20mayor,la%20poblaci%C3%B3n%20de%20Sabana%20Centro>

tal estadística oculta que gran parte de ese crecimiento “subregional” es crecimiento de Bogotá, con bogotanos que conmutan todos los días entre los municipios aledaños y la Capital. Si nos vamos a otro ámbito del tremendismo estadístico podríamos argumentar constatar que, en 1900, la población mundial estaba por debajo de los 2 mil millones de habitantes, que en 1960 llegó a 3 mil millones, en 2011 a 7 mil millones, y que al finalizar este año habremos llegado a los 8 mil millones. Si empezamos por aquí, el escándalo siguiente sería que las proyecciones globales apuntan a 11 mil millones de habitantes, en 2100, es decir, 3 mil millones más que hoy, cifra que se puede trunca porque los recursos y la tecnología no darán para tanta gente, o por el eventual derretimiento de los casquetes polares, o porque las sequías reducirán drásticamente el suelo habitable, lo cual conducirá a un decrecimiento natural de la población mundial. En la línea de las hipótesis, también es probable que la tecnología avance de tal manera que los problemas de falta de recursos y falta de suelo se habrán solucionado, y la población aumentará por encima de los 11 mil millones.

Pero con la demografía se puede sorprender de otra manera. Comparativamente, también resulta sorprendente constatar que apenas en los años 1940 la situación poblacional de Londres y sus alrededores era similar a la situación actual (2022) de Bogotá y sus alrededores. La cantidad de habitantes era la misma, entre 8 y 10 millones de habitantes, sólo que los ingleses (no solo los londinenses) decidieron tomarse el crecimiento regional como un problema nacional, y no sólo local. Considerando que Bogotá y su vecindario tienen hoy los mismos 8 a 10 millones de habitantes, parecería razonable pensar que estamos justo a tiempo (demográficamente) para tomarnos en serio el futuro del crecimiento de la sabana como un asunto regional (y nacional), sin la necesidad de acudir a discursos y cálculos escandalosos (e inútiles) como los de la ONU o la Sabana Centro. No obstante, estas cifras no se pueden cambiar sino desde una segunda dimensión de la problemática.

ii) Política. La Sabana está dividida constitucionalmente en cerca de 30 jurisdicciones, una de las cuales es *Bogotá D.C.* El Artículo 287 de la Constitución define que estas jurisdicciones son autónomas:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.¹⁰

La autonomía apunta a que cada municipio se gobierne a través de un plan de desarrollo, mediante el cual se definan los aspectos socioeconómicos de la administración. Además, según la Ley de desarrollo territorial 388 de 1997, se supone que cada tres períodos de gobierno (12 años), al alcalde de turno le corresponde ordenar su municipio o distrito mediante uno de tres planes de ordenamiento (POT, PBOT, EOT)¹¹. Así, según la ley, a un primer alcalde le correspondería poner la pauta y a los dos siguientes seguirla. Siendo así, Bogotá debió tener un POT entre 2001 y 2012 y otro entre 2013 y 2024, pero así no fue. Primero, porque el POT-2000 se aprobó incompleto (sin incluir las cinco mil hectáreas de la Zona Norte, dentro de las cuales está la reserva van der Hammen); segundo porque en 2004 se modificó, dejando sin completar lo que había quedado pendiente en 2000; tercero porque en 2012 no se hizo un nuevo plan; cuarto porque cuando finalmente se hizo, en 2019, el Concejo no lo aprobó; y quinto porque cuando se volvió a hacer, en 2022, como el Concejo tampoco lo aprobó, lo cual no impidió que el gobierno distrital lo hiciera por decreto. Es decir, desde 2000, en Bogotá vivimos sin que el POT haya sido aprobado por el Concejo, mediante un acuerdo, porque la autonomía le regala al alcalde de turno la facultad de imponer *sus intenciones* por decreto.

Revisando la historia, si bien era de esperar que la ciudad tuviera un POT 2001–2012, y otro 2013–2024, esto no sucedió; también era de esperar que estos planes fueran resultado de acuerdos del Concejo, lo cual tampoco sucedió.; y también era de esperar que así no lo

¹⁰ Constitución Política, Artículo 287.

¹¹ POT (Plan de Ordenamiento Territorial), para municipios de más de 100 mil habitantes; PBOT (Plan Básico de Ordenamiento Territorial), para municipios de entre 30 mil y 100 mil habitantes; y EOT (Esquema de Ordenamiento Territorial), para municipios de menos de 30 mil habitantes.

diga la ley. las respectivas secretarías de planeación municipal y distrital llegarían a *acuerdos entre vecinos*, por cuenta de algo así como una *sensatez territorial* respecto a qué hacer en sus fronteras. Por ejemplo, ponerse de acuerdo para que los límites entre uno y otro municipio se definan mediante áreas y no mediante líneas, de modo el uso del territorio tenga una continuidad lógica, lo cual no sucede porque la descentralización permite a cada municipio tomar las decisiones que considere para su desarrollo, sin consultar o acordar con nadie, de modo que lo suceda de *mi lado* de la frontera sea *mi* derecho, y que si esto no le conviene al vecino esto sea *su* problema. No es la intención de la ley, pero es lo que sucede. Y tampoco sucede lo que de buena voluntad de la Constitución considera una *función ecológica de la propiedad* (Artículo 58), que no pasa de ser otra declaratoria grandilocuente, más cercana a la enciclopedia china que a la realidad nacional de una *autonomía municipal*, más afín a la búsqueda de rentas para el desarrollo municipal que conduce a que habilitar suelos para la urbanización como generador de desarrollo, y de paso, en ordenadores del territorio. Todo dentro del orden jurídico vigente, cuya primera facultad es categorizar el suelo.

En uso de esta facultad, lo primero que hace un plan de ordenamiento es denominar *suelo urbano* a las áreas que se pueden identificar como una ciudad o un pueblo y *suelo suburbano* a las áreas donde hay ciudad a medias, es decir, áreas perdidas para la producción pero que carecen de una estructura urbana que las integre al casco urbano. Una vez un área se declara suburbano, el paso a seguir es declararlo de expansión urbana para aumentar la edificabilidad y dar por instituida la a conversión de suelos productivos en urbanos¹². El único impedimento está en que lo impida alguna autoridad relacionada con el medio ambiente, el patrimonio y la infraestructura vial o energética. Así, apoyado en la confusión entre baja densidad e infradotación, que se utiliza para desentenderse de lo que debería ser una necesidad y una obligación: integrar el nuevo suelo urbanizable al suelo ya

¹² El POT de Bogotá establece cinco tipos de tratamiento urbanístico: desarrollo, consolidación, renovación urbana, conservación y mejoramiento integral (Decreto Distrital 619 de 2000, Artículo 349).

urbanizado, cualquier alcalde puede convertir un suelo rural en suelo urbanizable, con cambiando el uso de suelo rural a suelo suburbano.

En el mundo hipotético de la ley, el cambio debería hacerlo el Concejo, y, por lo tanto, mediante un acuerdo. No obstante, la ley también estipula que, si el Concejo no lo acuerda, el alcalde puede emitir un decreto o una resolución, eludiendo no sólo lo que *piense* el Concejo sino también de lo que *piensen* sus vecinos municipales. Porque en la práctica se hace lo que *piense* el Alcalde, aún cuando alguna autoridad lo trate de impedir. Sin duda se trata de una confrontación sobre el poder, pero también es un problema de comunicación que remite la tercera dimensión de la problemática.

iii) Lingüística. Una muestra del disfuncionamiento del poder territorial la ilustra el caso de los Alcaparros, en Cajicá, donde se aprobó el conjunto residencial campestre en terrenos que según el POT del año 2000 eran de reserva forestal. Ocho años después se cambió de categoría de uso del suelo a vivienda campestre, para la construcción de 344 unidades, y luego, por medio de 24 resoluciones entre junio de 2011 y septiembre de 2017, se llegó a 580 unidades aprobadas¹³. Un caso como este no es para ordenar el municipio sino para facilitar una operación inmobiliaria, lo cual se puede justificar como una posibilidad de desarrollo para el municipio, algo que si bien se puede tomar como un éxito económico es simultáneamente un fracaso ambiental. Algo similar a lo que tiende a ocurrir con el diferendo Torca – van der Hammen, haciendo uso de los “instrumentos” legales y mediante un uso estratégico del lenguaje en el basta cambiar *expansión urbana* por *suelo suburbano* sobre el cual se permite la “vivienda campestre”, y con ello generar una ciudad a medias, mal equipada y desconectada del núcleo urbano. Es decir, por debajo de lo urbano o *sub-urbana*.

¹³ En Cajicá, el POT se cambió en 2008 para urbanizar las zonas rurales, generando diez categorías de uso rural, con lo cual se abandonó la idea del “suelo rural puro” y vinieron los “apellidos caprichosos” (p. 32) y el disfraz de suelos rurales mutados. El POT se volvió a modificar en 2014, agregando nuevos usos y de 10 tipos se pasó a 18 tipos de suelo rural. William Camilo Moreno, *El papel del patrimonio rural en los procesos de ocupación del territorio en Cajicá, 1999-2018* (Tesis de Maestría en Conservación del patrimonio cultural inmueble. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2019).

En otra dimensión y esta vez en Bogotá, el problema de la *expansión urbana* tiene su propio Alcaparros en la Zona norte, con Lagos de Torca y la reserva van der Hammen. En 1999, cuando se formulaba el primer POT, el alcalde de turno se negó a aceptar una prohibición de la CAR para que una parte del suelo distrital, el área propuesta para la reserva, fuera suelo de expansión urbana. El debate se concentró en quien tiene el poder territorial para decidir si el uso es expansión o reserva, y ahí seguimos atrapados, veintidós años después. Entre tanto, Lagos de Torca ya cuenta con un megaproyecto, aprobado por decreto, para urbanizar 1800 hectáreas, cuyas vías de acceso dependen en gran parte del fracaso de *la reserva*.

Dentro del orden de poder vigente, dada la cantidad de suelo rural que tienen los municipios, y ante la autonomía territorial que les confiere el sistema, la consecuencia lógica es que, si un constructor bogotano necesita suelo barato, se vaya a buscarlo por fuera. Y como a los alcaldes les interesa el desarrollo de su municipio, lo único que tienen que hacer es modificar el POT para liberar el suelo rural necesario, en una competencia ampliamente desigual, porque las opciones que ofrece Bogotá para disponer de suelo construible depende de la demolición, bajo los tratamientos de renovación y consolidación. Sería muy fácil entendernos si al hablar diferenciáramos región geográfica y región administrativa, lo mismo que regionalismo económico y regionalismo geográfico, También si entendiéramos que suburbanización significa urbanismo disperso y de baja densidad, infradotado y desconectado de los núcleos poblacionales centrales.

Así, mientras el instrumento urbanístico dominante para el crecimiento de los municipios con grandes cantidades de suelo disponible es la habilitación de suelos rurales es la

expansión urbana, en Bogotá son la *renovación urbana*¹⁴ y la *consolidación urbana*¹⁵, que traducidos al lenguaje práctico significan demolición total o de tábula rasa (renovación) y demolición lenta pero en últimas también total (consolidación). En términos de las posibilidades del crecimiento de Bogotá y sus vecinos, esto es lo esencial para explicar que el sistema genera un *poder territorial* desmesurado, en beneficio de un territorio municipal, que por lo general juega en detrimento de la región.

Cuando finalmente se aborda el tema, lo que aparece en la Ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT, Ley 1454 de 2011) que es un regionalismo económico fundamentado en un nuevo intento de asociatividad municipal, que con la buena intención de no dejar nada por fuera, concibe una región como:

marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana¹⁶.

Según esta ambiciosa definición, una región puede ser cualquier cosa, como lo demuestra que, a partir de la invitación LOOT se conformó la Región Central (diferente a Sabana Centro), constituida como Región Administrativa y de Planificación Especial (RAP-E) entre Bogotá Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima (Convenio 1676 de 25 de septiembre de 2014). Esta asociación departamental, llamada región, produce unas recomendaciones para el desarrollo económico y cultural, ajenas al problema del crecimiento urbano y su planeación. En la medida que existe y

¹⁴ El tratamiento de renovación urbana “busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes (...) [porque se encuentran en]: 1) Deterioro ambiental, físico, o social; conflicto funcional interno o con el sector inmediato; 2) Potencial estratégico de desarrollo” (Decreto Distrital 619 de 2000, Art. 362).

¹⁵ El tratamiento de consolidación “regula la transformación de las estructuras urbanas de la ciudad desarrollada, garantizando coherencia entre la intensidad de uso del suelo y el sistema de espacio público existente o planeado” (Decreto Distrital 619 de 2000, Art. 355).

¹⁶ Congreso de Colombia, Ley 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, artículo 3, parágrafo 5.

funciona (desde 2014), es un logro y una doble demostración: primero de lo que es una región asociativa y administrativa; y segundo de lo que no es una región geográfica. La traba que impone este tipo de concepción no es que su existencia o sus objetivos sean cuestionables, sino que la terminología en general confunde porque si bien el esquema asociativo puede funcionar administrativamente, por voluntad; una región geográfica no puede estar sujeta a que los concejos municipales *quieran o no quieran* ser parte de ésta, simplemente porque el territorio geográfico no es un asunto de debate o de autonomía sino una realidad física, como la de un río o una montaña. No obstante, si en el Congreso no se piensa como urbanistas, se debe a que la línea de pensar del Congreso está determinada principalmente por la economía y el derecho y que ello implica pasar a una cuarta dimensión de la problemática.

iv) Disciplinar. Hay un aspecto académico relacionado con la práctica de la disciplina encargada de la planeación que difiere según el contexto en el que se forman los planificadores. En Estados Unidos esta disciplina se denomina planeación urbana y en Colombia urbanismo. Como se identificó en la introducción, es un problema que Paul Gleye identifica denomina una “herencia bifurcada”¹⁷ entre una planeación física orientada al diseño (*design-oriented physical planning*) y una planeación orientada a las políticas socioeconómicas (*policy-oriented socioeconomic planning*). En Colombia, la diferencia entre estas dos orientaciones se ha convertido, en la práctica, en una diferencia entre urbanismo y planeación¹⁸. La historia de la planeación en Bogotá descrita por Cortés, identifica el urbanismo con la planeación orientada al diseño (*design oriented*) y la planeación con la planeación orientada a las políticas socioeconómicas (*policy oriented*).

¹⁷ Paul H. Gleye, “City Planning versus Urban Planning. Resolving a Profession’s Bifurcated Heritage”, *Journal of Planning Literature*, 30, no. 1 (2015): 1

¹⁸ Rodrigo Cortés, “Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990). Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato”, *Bitácora Urbano Territorial* 11, no. 1 (2007): 160–207. El texto tiene dos versiones: una de 1992, escrita en compañía con José Salazar con el título *Planificación, renovación y manejo de la ciudad edificada*, que circuló en fotocopias y esta versión revisada por Cortés, publicada finalmente en 2007.

Sin embargo, la terminología mediante la que se expresa esta dimensión disciplinar de la problemática condujo primero a separar la planeación proyectual de la planeación económica y luego terminó identificándolas. Lo que acá se propone es hablar de urbanismo a diferentes escalas y de urbanismo con y sin diseño, en todas las escalas.

Cada una de estas **cuatro dimensiones** contiene un distractor que desvía la atención de un tema central a otro de menor importancia:

Demográficamente, en lugar de preguntarnos por dónde vamos a vivir, dando por hecho que el crecimiento urbano y, en consecuencia, la urbanización es un hecho inevitable que requiere prever dónde nos vamos a acomodar.

Políticamente, en lugar de aceptar el hecho que vivimos sobre un único sistema territorial definido por el río Bogotá, preocuparse por defender un sistema decimonónico de ordenamiento territorial en municipios autónomos.

Lingüísticamente, en lugar de seguir hablando a partir de las oposiciones como urbano-suburbano y urbano-rural, entender que urbanizar implica desruralizar y que esto no se puede manejar desde la política sino desde la geografía.

Disciplinariamente, en lugar de continuar con una planeación sin diseño, que es una reedición de la planeación integral (*comprehensive planning*) de los años 1950, entender que la integralidad de la planeación está en un urbanismo que busca el balance entre lo construido y lo no construido.

En síntesis, a partir de la *definición del problema* como un fenómeno de crecimiento descontrolado de la urbanización y de la *definición de una problemática* que caracteriza este fenómeno, la Tesis ofrece, como solución, un sistema de conceptos que contribuya a formular una ley que permita CONTENER el crecimiento urbano. No se trata de evitar el crecimiento sino de contenerlo, y no se trata de formular la ley sino de elaborar un SISTEMA CONCEPTUAL para formularla. Con este sistema de conceptos se puede pasar de un *sistema de planeación municipal* a un *sistema de planeación regional*. La solución

se presenta siguiendo el orden académico convencional: tema, problema, pregunta, hipótesis, objetivo y método. En síntesis:

- **El tema** es la planeación regional del territorio que ocupan Bogotá y los municipios vecinos del río Bogotá. Un territorio que no existe jurídicamente porque lo que existe son un Distrito Capital autónomo y un conjunto de municipios autónomos.
- **El problema** es que Bogotá está creciendo demográfica y territorialmente por fuera de Bogotá, lo cual es el fenómeno o la cara visible del problema. Lo invisible está en que el desorden territorial y en el modo en que sus diversas manifestaciones se amparan en un orden legal.
- **La pregunta** de investigación es: ¿cómo CONTENER el crecimiento urbano? No cómo evitarlo sino cómo contenerlo a través de una planeación regional que articule el crecimiento urbano con la ruralidad.
- **La hipótesis** o conjetura para formular tal planeación regional está en limitar la autonomía municipal para ordenar el territorio a partir de una concepción metabólica del ordenamiento a partir de los flujos del agua, energía, desechos y suministros.
- **El objetivo** es formular un sistema conceptual orientado a planear la urbanización de una región geográfica como una entidad metabólica, en reemplazo del sistema de planeación vigente (político-económico) concebido para gobernar municipios.
- **El método** es genealógico-diferencial, en el sentido que los conceptos propuestos surgen de vivencias propias, cruzadas con conceptos ajenos y de “pensar la diferencia” entre aquellas y estos y su aplicación al problema en cuestión.

En la medida que el objetivo es producir un sistema conceptual, este método genealógico-diferencial demanda su propia introducción. Como método, no está definido en ningún manual de metodología de la investigación y fue el resultado de una construcción retrospectiva, producto de buscar una explicación para lo que se hizo. Se trata de algo que se fue definiendo en paralelo con la elaboración del trabajo, a partir de combinar algunas vivencias con lo que las diferentes literaturas consultadas fueron aportando. Así, entre lo biográfico y lo bibliográfico, el *método* se reconstruye a partir de tres momentos: i) entender la *repetición* como la captura de una idea fundamental, a través de una cita que

sintetiza el pensamiento de otro; ii) sacar de la memoria momentos singularmente importantes entendidos como *vivencias* pertinentes para la solución del problema; y iii) entender la diferencia como la apropiación creativa entre la idea repetida, la vivencia y la necesidad de adaptar el concepto al nuevo problema.

Acerca de la diferencia como un asunto filosófico, Gilles Deleuze establece un paralelo entre la novela policial y la ciencia ficción:

Un libro de filosofía debe ser, por un lado, una especie muy particular de novela policial, y por otro, una suerte de ciencia ficción. Con novela policial queremos decir que los conceptos deben intervenir, con una zona de presencia, para resolver una situación local, ellos mismos cambian con los problemas. Tienen esferas de influencia, donde actúan [...], en relación con “dramas” y por intermedio de una cierta “crueldad”. Deben poseer, entre sí, una coherencia, pero esta coherencia no debe provenir de ellos: deben recibirla desde otra parte [...] Hago, rehago y deshago mis conceptos a partir de un horizonte móvil, de un centro siempre descentrado, de una periferia siempre desplazada que los repite y diferencia¹⁹.

Así, resulta que *diferenciar* es detenerse a figonear en los conceptos, como en una investigación policial, para resolver un crimen. Para el caso de esta Tesis, “el crimen” es el daño producido por el crecimiento urbano desordenado, y “el presunto culpable” es el sistema de ordenamiento territorial. Esto es “cruel” porque causa sufrimiento a los habitantes y daño al territorio y necesita, como cualquier delito conceptual, una solución conceptual. La *diferencia* —que es lo otro de la similitud— se convierte en un proceder investigativo, por analogía, en el que los asistentes de investigación son los *viejos conceptos*, que al hacerse y rehacerse se renuevan, dando como resultado unos *nuevos conceptos*, cuya coherencia proviene de otra parte, que en este caso serían las vivencias relacionadas con la planeación del espacio habitado y habitable.

¹⁹ Gilles Deleuze, *Diferencia y repetición* (Buenos Aires: Amorrortu, 2002). p. 17.

Acerca de la captura de un concepto mediante una cita, resulta que los conceptos vienen encapsulados en ideas que uno como lector le roba a otro autor para construir algo diferente. Este robo o apropiación no responde a una necesidad de originalidad sino a una necesidad de adecuación al problema particular para el cual el concepto ha sido invitado a participar en la solución del *crimen* en cuestión. En esta Tesis, la adecuación tiene cuatro desarrollos: Primero, en la medida que es un trabajo de urbanismo y planeación regional, sus conceptos proceden tanto de estos campos como de la economía, la arquitectura, la ecología y, por supuesto, de la filosofía. Segundo, las citas no agotan el significado de un concepto y no son soluciones en sí mismas, sino pistas que apuntan a una solución, en el sentido que cualquier cita es una introducción a un concepto del cual, como de la imagen invertida en un espejo, hay que escapar hacia lo que sugiere o evoca, con el propósito de resolver la localidad del problema. Tercero, en tanto indicios, o pistas, los conceptos no funcionan aislados, sino que hacen parte de otros sistemas conceptuales de los cuales son herederos y de los cuales hay que sacudirse, o diferenciarse, para entrar en el campo del nuevo problema. Cuarto, pensar desde la diferencia es un ejercicio de comunicación y composición que da un paso, adelante, atrás o a un lado de una conversación, según lo demanda el nuevo contexto, en respuesta a la lógica del nuevo propósito. Es decir, la diferencia es una parte natural de la conversación académica aunque con frecuencia se abuse de la cita en nombre de la obsesión por no caer en el plagio, lo cual conduce a permanecer en la repetición y al olvido de la diferencia²⁰.

Acerca de incorporar vivencias. Las vivencias son experiencias autobiográficas que permiten la decodificación del crimen, en una clave personal. Aunque se pueden presentar cronológicamente, su aparición como decodificadores es independiente de su cronología histórica; por ello se adecúan mejor a la genealogía. Hecho el balance retrospectivo, las vivencias que intervienen e interfieren en el proceso son seis.

²⁰ Un libro que entiende esto de manera más sencilla es *They Say / I Say*, el cual exige la rectitud académica de reconocer que los argumentos propios —/ Say— son una respuesta o reacción a los argumentos de otros —They Say. Gerald Graff, Cathy Birkenstein & Russel Durst, *They Say, / I Say* (New York: W. W. Norton & Co., 2018), p. xii.

La primera es la ya relatada al inicio de esta introducción como la memoria de un momento de asombro ante la cacofonía de una discusión sin salida sobre las formas de ocupación territorial en Bogotá y la Sabana, que más de veinte años después (1999–2022) parece detenida en el tiempo. Además de esta primera memoria, hay otras, anteriores y posteriores, que contribuyen a la formación genealógica del sistema. Son momentos esenciales que, en una suerte de desorden histórico, entran a formar parte del método mediante el cual la Tesis llega a concretarse.

La segunda memoria se remonta al 2014, durante el primer semestre de *Comisión de estudios*, después de la presentación del examen de calificación para el doctorado, cuando el trabajo todavía estaba marcado por un interés en la opinión pública. Por asuntos circunstanciales me encontré frente a frente con el archivo de José Luis Sert en la biblioteca *Frances Loeb* de la Universidad de Harvard. Al revisar las primeras carpetas, leí el discurso de Sert en la inauguración del primer foro sobre diseño urbano convocado por él mismo, en 1956. Lo que dice es muy sencillo: que el diseño urbano es una parte de la planeación urbana que se encarga del espacio tridimensional, es decir, una parte de una labor más grande. El documento era el original, con los tachones y enmiendas hechas a mano por su autor. Conocía el texto por haberlo leído varias veces, siempre en limpio, aunque nunca me llamó la atención como ese día. No digo que me emocioné porque no fue así, aunque hoy me emociona recordarlo. Aunque tenía una cámara a la mano, ni siquiera le tomé una foto; lo que hice, en cambio, fue cerrar la carpeta, devolverla a la caja y salir de la biblioteca, pensando que, si tenía algo novedoso y útil para aportar en un doctorado, tendría que ser algo relacionado con los problemas de Bogotá, pasando por alto que la sencilla definición contenía una clave para resolver tales problemas, lo cual solo empezó a aclararse un tiempo después, cuando apareció el problema de *bifurcación* entre planeación con diseño (*design oriented*) y la planeación sin diseño o planeación económica (*policy oriented*). Fue a través de este concepto de bifurcación que la Tesis comenzó a tomar la forma de un *sistema conceptual*, del que da cuenta el subtítulo.

La tercera memoria retrocede un año, al 2013, a otro momento de desdén por otra fuente primaria, también en la era de la opinión pública. Se trata de otro frente a frente con una gran fuente, esta vez el archivo del periódico *Boston Globe*, sin saber muy bien por qué, también consideré que debía dejar de lado. En el momento, el asunto de la opinión pública estaba relacionado con las autopistas urbanas, para lo cual había identificado dos casos de estudio: uno en Boston y otro en Nueva York. En Boston, la autopista elevada *John F. Fitzgerald Expressway* (inaugurada en 1954), que fue demolida y reemplazada por un túnel y cubierto por el parque *Rose Fitzgerald Kennedy Greenway* (inaugurado en 2007). En Nueva York, la autopista elevada *Lower Manhattan Expressway* (LOMEX), suspendida al parecer porque Jane Jacobs logró un efecto de opinión pública tan grande, que el promotor de la LOMEX, Robert Moses, se vio obligado a abandonar el proyecto y renunciar a un cargo de treinta años como director de obras de la ciudad.

El motivo para utilizar estos dos ejemplos de autopista urbana era entrar en la discusión del momento, en Bogotá, sobre la Avenida Longitudinal de Occidente, ALO, y su efecto sobre la Reserva van der Hammen, la cual, dadas las circunstancias, se había convertido en enemiga de la nueva vía —la ALO—llamada equivocadamente una *vía regional*. Inmerso en el “debate” ALO-van der Hammen, se fue haciendo evidente que el trabajo debía tomar otro rumbo, motivado por una premisa, según la cual, para que la reserva tuviera sentido, debía dejar de verse como una parte del norte de Bogotá y empezar a verse como el centro de la Sabana. O mejor, debía dejar de ser un tema bogotano y de planeación distrital y convertirse en un tema sabanero y de planeación regional. De estas inversiones nominales —norte de Bogotá / centro de la Sabana y planeación distrital / planeación regional— surgió el conflicto entre *planeación autónoma* y *planeación regional*, el cual se convirtió en el tema rector de un trabajo que fue pasando del posible efecto de una vía urbana como la ALO —mal llamada regional— y de una reserva forestal —mal llamada bogotana— a

dos asuntos de interés nacional y regional en los que no solo la opinión pública sino el Congreso de la República, deberían estar mejor ilustrados²¹.

La cuarta memoria retrocede el período pre-tesis y se remite a 1995, a la participación en un curso para profesores visitantes en la escuela *Architectural Association*, en Londres. Allí tuve la oportunidad de presenciar, en vivo, la demolición programada de unas torres de *vivienda en altura*, similares a las que hoy empieza a invadir e infectar el paisaje urbano (bogotano, regional y nacional). El planteamiento del curso fue: “ustedes están acá para observar dos cosas muy diferentes: cómo funciona la escuela AA y cómo es la ciudad de Londres”. Para ello, nos anunciaron, asistiríamos a las presentaciones de último año y visitaríamos diversas partes de Londres, guiados por un profesor del departamento de urbanismo. Las presentaciones de los estudiantes tendrían lugar durante la primera y sexta semanas del curso. Durante las cuatro semanas intermedias, serían las visitas de observación. Y lo primero que veríamos sería la demolición de unas viviendas que habían caído en desgracia, que estaba programada para el sábado siguiente.

En efecto, asistimos a una demolición dos torres de 30 pisos, que repetían lo sucedido con el conjunto *Pruitt Igoe*, en San Luis, Estados Unidos, en 1972; un evento que para quienes estudiamos arquitectura durante los años 80, con Charles Jenks como mentor a distancia, fechaba dos actas: el acta de nacimiento del *posmodernismo* y el acta de defunción del *movimiento moderno*. La presentación del problema decía que a las torres londinenses les había caído el mismo virus que a las de *Pruitt Igoe*: que la ciudad había decidido demolerlas, después de unos años de abandono, vandalismo y deterioro. De modo que, como si se tratara de un concierto, en compañía de miles de personas reunidas para la ocasión, desde un parque y a un par de cuadras de distancia del espectáculo, todos vimos

²¹ Aquí adopto la distinción que hace Kant entre uso público y uso privado de la razón: “Entiendo por uso público de la propia razón, el que alguien hace de ella en cuanto sabio ante la totalidad del público lector. Llamo uso privado al empleo de la razón que se le permite al hombre en el interior de una posición civil o de una función que se le ha confiado”. Immanuel Kant, “¿Qué es la ilustración?”, *Revista Colombiana de Psicología*, no. 3 (1994), p. 8.

como las dos torres se desmoronaban, con segundos de diferencia entre una otra; algo similar al espectáculo televisivo de presenciar el colapso de las Torres Gemelas, en 2001, sin el horror del 11 de septiembre. Como ciudadano de la Sabana, el horror es otro: ver como el paisaje urbano se va plagando de unos monstruos de veinte y treinta pisos, cada uno más autista que su vecino, cuya tipología parece imparable y cuya demolición es improbable.

La quinta memoria da un nuevo salto atrás, a 1994, después de los juegos olímpicos de Barcelona en 1992, a una conferencia de Manuel de Solá Morales en el Centro de convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada, en Bogotá. Después de la conferencia, de la cual no me acuerdo de nada, un miembro de la audiencia le preguntó que cómo habían hecho ellos, en Barcelona, para hacer el proyecto urbano de los juegos olímpicos “tan rápido”. Su respuesta incluyó una teatralidad que sí me resulta inolvidable, pues se cogió la cabeza, y con un ademán de impaciencia se inclinó sobre la mesa para luego levantar los brazos al cielo y declarar: “¿Rápido? ¡Eso no se puede hacer rápido!”, la respuesta a su pregunta es “estábamos listos”. Y a continuación explicó que durante la dictadura no se podría hacer nada diferente a estudiar y especular y que eso fue lo que hicieron, sabiendo que el gobierno algún día llegaría a su fin. Es decir, que consciente y colectivamente decidieron prepararse para cuando llegara el momento; de modo que cuando llegó, *estaban listos*.

La sexta y última memoria vuelve al comienzo de la Tesis, al 2015, de nuevo dentro del período de primer año de la *Comisión de estudios*. Es una vivencia separada más de veinte años de la anterior, con el mismo tema, pero esta vez en un contexto norteamericano y con el problema local ya pidiendo *romper el cascarón* para entrar en la etapa del *pelo de camello*. Así, en la biblioteca de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Yale, un día cualquiera de esos en los que uno anda de cacería bibliográfica, estaba husmeando en la sección de libros reservados por los profesores para sus cursos y me encontré uno con la curiosa dedicatoria: “A mis estudiantes de la Universidad de Yale”. La biblioteca estaba a punto de cerrar así que después de retornar el libro a la estante correspondiente, subí a la

Secretaría a preguntar por el autor, Alexander Garvin. “El profesor viene a clase mañana, si quiere escríbale que él con seguridad le responde”, me dijo la secretaria, al tiempo que me extendía un *post it* cuadrado de los de colores, con el correo electrónico de Garvin. Tan pronto pude sentarme al computador le escribí un elaborado mensaje que me respondió al instante: «bienvenido a la clase de mañana». En efecto, ahí estuve el día siguiente, a la hora indicada.

Después del saludo y pedirme que me presentara, Garvin anotó: “como hoy tenemos un invitado, la sesión está dedicada a él. La presentación que les haré tiene dos partes, la primera se llama, *Odio a los arquitectos (I hate architects)*”; y a continuación se tomó cerca de cuarenta minutos dramatizando sobre sus experiencias negativas como planificador urbano (*urban planner*) con los diseñadores, y cómo la incapacidad de éstos, había hecho que su trabajo como planificador fuera defectuoso, insistiendo agresivamente que cuando los diseñadores con quienes se trabaja se niegan a responder a las “necesidades de una comunidad, a través del diseño” las cosas al final no quedan bien. Luego, terminado su memorial de agravios, continuó, más o menos así: “bien, la segunda parte de la presentación se llama *Quiero a los arquitectos (I love architects)*”, y sin contar ninguna experiencia particular redondeó diciendo que por cada una de las experiencias negativas que acababa de contar, tenía para contar otra positiva, en la que los diseñadores “sí respondieron a las necesidades, ajustando y modificando sus diseños”. Cuando esto sucede, dijo, las cosas al final tienden a salir bien.

Luego, después de omitir la narración de las experiencias positivas, pasó a describir lo que llamó La mesa de planeación (*The planning table*). Se trata de una mesa que no es redonda sino rectangular, con frecuencia bastante larga y que tiene dos cabeceras: en una está el planificador (*planner*) y en la otra el arquitecto (*designer*). A los lados, entre uno y otro extremo están los representantes de los usuarios que por algún motivo se verán implicados con el espacio construido, cuando el plan se vuelva una realidad construida. Así, en la medida que el arquitecto o el grupo de diseño (*design group*) atiende las demandas de los usuarios y modifica el diseño, el plan evoluciona y tiende a funcionar (*it works*); por el

contrario, cuando el narcisismo reduce la operación de diseño a la defensa de “mi proyecto” y a la incapacidad de los usuarios para entender la originalidad del proyecto, las cosas tienden a no funcionar (*it doesn't work*).

Retrospectivamente, esta lección dedicada a mí, empezó a detener el revoloteo de las moscas y terminó por definir la pregunta por la relación, o la falta de ella, entre planeación y diseño. Además, sirvió como puente para empezar a vislumbrar la respuesta para el problema planeación / diseño en una formulación análoga a una de las formulaciones más famosas de la filosofía producida por Kant, en 1781, en respuesta a la famosa discusión de del siglo XVIII, por la primacía entre razón y experiencia como la fuente del conocimiento. El racionalismo abogando por los conceptos y el empirismo por la experiencia. Ni lo uno ni lo otro, sentenció Kant:

Los conceptos sin experiencias son ciegos, las experiencias sin conceptos son vacías.

Trasladada al urbanismo, esta solución de Kant para responder a la pregunta por la primacía del conocimiento, convertida en una pregunta por la relación entre planeación y diseño, o planeación y proyecto, dice:

Los planes sin proyecto son ciegos, los proyectos sin plan son vacíos.

Así, por serendipia, una concepción filosófica ajena por completo al urbanismo, permitió la convergencia, también serendípica, de otras concepciones, estas sí urbanísticas, como las de Sert, Solá-Morales y Garvin, como un modo de resolver el problema de la separación entre urbanismo (*planning*) y diseño (*design*). Con la misma lógica de Kant, la respuesta es: ni lo uno ni lo otro:

Los planes sin proyecto son ciegos, los proyectos sin plan son vacíos.

Una vez en esta onda y con la necesidad de argumentar la necesidad de la alianza Plan / Proyecto, se abrió el camino para que la investigación siguiera una ruta “genealógica” (de Foucault) que invita a multiplicar los orígenes, cruzada con otra ruta, la de la “repetición y diferencia” (de Deleuze) buscar la diferencia a partir de lo que ya sabemos. Y a falta de un

mejor término, esto terminó llamándose un método genealógico-diferencial, a partir del cual y después de muchos ensayos y fracasos, resultó un conjunto de **seis conceptos ordenadores**, que constituye la tesis de la Tesis:

- Un territorio para ser planeado: la **Sabana del río Bogotá**
- Unas unidades funcionales de planeación: un sistema de **reservas comunes**
- Una representación sistemática del plan-proyecto: el **mosaico regional**
- Una planeación por escalas territoriales: un sistema de **planes y proyectos**
- Una institución que elabore el plan-proyecto regional: la **junta de planeación**
- Un mecanismo de redistribución y valorización: la **viabilidad inmobiliaria**

Los seis conceptos constituyen el argumento central o la tesis como argumento. La Tesis como documento empieza con una *Introducción*, en la que se presentan el problema, los objetivos y el método, y termina con diez Conclusiones que recapitulan la propuesta y tres Recomendaciones que sugieren unos temas a considerar por parte de quienes se supone que están pensando el futuro del territorio (congresistas, planificadores de Bogotá y tercio-ambientalistas). Entre unas y otras (introducción, conclusiones y recomendaciones), hay cuatro capítulos que siguen una relación no-lineal: primero-cuarto y segundo-tercero.

Caps. 1 y 4. En el primer capítulo se definen los conceptos analíticos, esenciales para la definición del *problema* del crecimiento desordenado: planeación, medio ambiente y territorio; a partir de los cuales se concluye la necesidad de una planeación ecológica. En este capítulo también se define la Sabana del río Bogotá, como el territorio a ser ordenado y como el primero de los seis conceptos del sistema de ordenadores que anuncia el subtítulo. Los cinco conceptos restantes mediante los cuales se completa el sistema, se desarrollan en el cuarto capítulo: reservas comunes, mosaico regional, sistema de planes y proyectos, junta de planeación y viabilidad inmobiliaria.

Caps. 2 y 3. En el segundo capítulo, se revisan **tres momentos en la planeación de Bogotá**, con los cuales se perdieron tres oportunidades diferentes: primero, la oportunidad de crecer a través de un proyecto de ensanche; segundo, la oportunidad de adoptar una planeación regional a partir de la una estructura hídrico-forestal; y tercero, la oportunidad

de incorporar la ecología y el bien común a la planeación. Como conclusión, se argumenta la necesidad de aprender de las lecciones del pasado y dar un paso adelante hacia la *planeación regional ecológica* de la Sabana del río Bogotá, en la que lo ecológico significa metabólico, y lo metabólico significa que el territorio y la urbanización se entienden como un sistema de intercambio de materia y energía. En el tercer capítulo se revisan **tres posibles modos de regionalizar**, como oportunidades para definir el rumbo que podría tomar un regionalismo para el nuevo territorio; una, estética (paisajismo); otra, económica (metropolitanismo); y otra, naturalista (ambientalismo). Como conclusión, repitiendo la estrategia del segundo capítulo —aprender de la experiencia histórica y dar un paso adelante— se concluye con la formulación de un cuarto modo de regionalización para la Sabana, *el regionalismo metabólico*.

Tratemos de fijar ante todo, lo que se entiende por sabana de Bogotá, y para ello no vamos al concepto geográfico, que es bien claro y conocido. Para un calentano o un individuo que no sea bogotano, la sabana es toda la extensión de la altiplanicie, sin descontar las laderas que se confunden con la cordillera, y los valles como el de Sopó, La Calera y Tabio. Pero un bogotano no dice: Voy a la sabana sino cuando se dirige al occidente, es decir, a la parte más fértil de la planicie, y así parece entenderla en general el mismo sabanero para el cual la sabana significa lo que ellas [sic] llaman el riñón, lo que rodea en varias leguas a la redonda a Funza, la antigua capital de los chibchas [sic]

Tomás Rueda Vargas, 1919²²

1. Planeación, medio ambiente y territorio

En este primer capítulo se definen los conceptos centrales para construir la propuesta del cuarto capítulo. En la primera sección se discute la **planeación urbana** como disciplina, asociada con las formas de crecimiento urbano, como medio para entender la necesidad de una **planeación regional**, asociada con el crecimiento urbano regional. En la segunda sección se discuten diferentes **nociones sobre la naturaleza y el medio ambiente**, como medio para explicar la necesidad de diferenciar entre el medio ambiente del **ambientalismo** y el medio ambiente del **urbanismo**, de las cuales se deduce la necesidad de hablar de tres tipos de medio ambiente. En la tercera sección se discuten diferentes **nociones sobre la sabana** de Bogotá como medio para definir un territorio geográfico

²² Tomás Rueda Vargas, *La Sabana de Bogotá*. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Vol. 12 (Bogotá: Editorial ABC, 1946), p. 10.

concreto, susceptible de ser planeado como una región geográfica. Y en la cuarta sección se concluye con el llamado a una **planeación regional ecológica**.

1.1 Pensar la planeación

Si no hubiera crecimiento urbano no se necesitaría la planeación urbana y tampoco la planeación regional. La forma más sencilla de crecimiento —y de planeación— parecería ser la ampliación de la ciudad, en el sentido que la define Hans Blumenfeld:

Como observaron en 1810 los planificadores de Manhattan “una ciudad está compuesta por las moradas de los hombres, y las viviendas de lados rectos son las más baratas de construir y las más aptas para vivir”. Los solares rectangulares se suman en manzanas rectangulares y la suma de manzanas rectangulares suma una ciudad. Si se necesitan más solares, se añadirán más manzanas; el límite de la ciudad puede extenderse hasta el infinito²³.

Este crecimiento al infinito no es posible porque la manzana es una unidad de crecimiento demasiado pequeña. La definición mejoraría sustancialmente si dijera, por ejemplo: añadir sectores de 98 hectáreas (1200 m x 400 m) como los propuestos por Le Corbusier para los planes de Bogotá y de Chandigarh, definidos por la prolongación de un sistema de vías principales, no hasta el infinito sino hasta donde el territorio, la legislación y la planeación lo permitan. Como sucedió en Barcelona, donde se hizo un plan para que la ciudad tuviera dónde crecer por mucho más tiempo de lo que sus planificadores podían vivir, a través de un plan con proyecto —o un proyecto con plan— que está consignado en un tratado denominado *Teoría general de la urbanización*, de Ildefonso Cerdá, para el cual el diseño es un componente esencial.

²³ Hans Blumenfeld, “El papel del diseño”, en *El crecimiento de las ciudades*, David Lewis, ed. Barcelona: Gustavo Gili, 1974, p.7.

La *teoría* de Cerdá no es precisamente una *teoría* sino la conversión en tratado de los análisis y reflexiones y diseños de su autor para “ensanchar” Barcelona mediante un proyecto que supera varias veces el tamaño de la ciudad del momento. El tratado incluye principios de ordenamiento territorial a escala regional y local, principios de transporte y economía urbana, principios de gestión urbanística y principios de diseño urbano, todo en uno. El tratado no se titula *Teoría general del urbanismo*, tampoco *Teoría del ensanche de Barcelona* y tampoco *Teoría general de planeación*; se titula *Teoría general de la urbanización*. Anuncia que la urbanización es algo que va a pasar y que necesita tener, con anticipación, unos principios de orden, forma y administración, para lo que será un emprendimiento constructivo futuro —un plan— a gran escala. Todo en una sola obra cuyos contenidos tienen material para todas las actividades profesionales o académicas que, en Colombia, diferenciamos en ordenamiento territorial, planeación urbana, urbanismo, proyecto urbano, derecho urbano, economía urbana y diseño urbano, entre otras.

Todo esto que parece tan unido para pensar el crecimiento urbano se enfrenta a una concepción que en el mundo de habla inglesa ha sido identificada por Paul Gleye como una “herencia bifurcada” entre una **planeación física orientada al diseño** (*design-oriented physical planning*) y una **planeación orientada a las políticas socioeconómicas** (*policy-oriented socioeconomic planning*); una liderada por arquitectos y la otra por economistas, que continúa dividiendo la profesión en dos aproximaciones que reflejan intereses diferentes²⁴. Una segunda versión de esta misma idea la presenta Paul Davidoff, argumentando que durante los años 60, llegó un momento en el que “muchos se convencieron de que la planeación debería cambiar de rumbo y aliarse con las ciencias físicas y no con la arquitectura” porque la ciudad debía verse como “un espacio socioeconómico, no como un espacio físico”.²⁵ El problema de una práctica profesional

²⁴ Paul H. Gleye, “City Planning versus Urban Planning. Resolving a Profession’s Bifurcated Heritage”, p. 1.

²⁵ Paul Davidoff, “Advocacy and Pluralism in Planning”, *Journal of the American Institute of Planners* 31, no. 4 (1965): 336.

bifurcada que Gleye y Davidoff formulan, encuentra respuesta en el medio norteamericano por parte de Jerold Kayden, por medio de una formulación muy parecida de la bifurcación como la diferencia entre hacer lugares (*place making*) o hacer políticas (*policy making*), lo cual deriva en que haya gente:

en la planeación y en la educación que no está particularmente interesada en diseñar ciudades y que se gradúa de escuelas de planeación en las que se enfatiza el diseño y con frecuencia ve a los arquitectos como adversarios al momento de obtener trabajo en las oficinas de planeación²⁶.

Es decir, hay escuelas de planeación prodiseño y escuelas antidiseño. Al respecto, relata Kayden que él, en 1977 se graduó de la Maestría en Planeación urbana y regional (*Urban and Regional Planning*) de Harvard y que buena parte de los dos años de su formación la pasó dedicado al estudio de metodologías cuantitativas para analizar problemas urbanos, para lo cual era indispensable tomar un curso de un año en estadística y análisis regresivo (*regression analysis*) un semestre de macroeconomía y uno de modelación dinámica (*dynamic modeling*). Además, historia de la planeación y derecho urbano. Resalta que en ningún momento tuvo que tomar un taller de diseño ni la necesidad de dibujar porque “el papel y el lápiz eran para escribir y hacer cuentas”²⁷, así como los computadores eran para hacer análisis cuantitativo. Tampoco tuvo conexión alguna con los estudiantes de diseño, ni vínculo con el ambiente construido (*built environment*), ni con la planeación física (*physical planning*).

Eran los años 70 y el motivo por el que esta “planeación física” intentaba alejarse del diseño estaba asociado a la desconfianza generada por la renovación urbana (*urban renewal*) en Estados Unidos durante los años 40 y 50.

²⁶ Jerold Kayden, “What’s the Mission of Harvard’s Urban Planning Program?”, *Harvard Design Magazine*, 22 (spring-summer 2005): p.7.

²⁷ Kayden, “What’s the Mission of Harvard’s Urban Planning Program?”, p. 6.

Esta renovación condujo a la vergonzosa eliminación de barrios enteros que implicó el desplazamiento de familias de bajos ingresos y la inserción de grandes bloques de ladrillo para “rehacer” la ciudad y “resolver” la pobreza [...] presentada como un “paliativo contra la enfermedad” que tuvo su momento simbólico, y final, en la demolición del conjunto Pruitt Igoe, en San Luis, premiado por su excelencia en 1955 y dinamitado en 1972 [...] Fue en este momento que la planeación física que involucraba el diseño perdió el apoyo gubernamental y la inversión pública dejó de orientarse a edificios parques y bulevares para hacerlo a los servicios sociales [...] Aunque el establecimiento de la planeación continuó hablando de planeación integral (*comprehensive planning*), el componente físico de la integralidad se limitó a la distribución y el uso del suelo (*land use*), no al diseño del espacio²⁸.

Así, en 1980, ocho años después de Pruitt Igoe —un símbolo de lo que la planeación con diseño podía traer como solución a los males sociales— y tres años después de la titulación de Kayden como planificador, la Universidad de Harvard toma una decisión radical y decide trasladar el programa de Planeación urbana y regional (*City and Regional planning*) de la escuela de diseño (*Graduate School of Design, GSD*) a la Escuela de gobierno (*Kennedy School of Government*), de modo que los 200 estudiantes que tenía el programa fueron transferidos a la **Escuela de gobierno**.

A partir de ese momento comienza un debate interno en la **Escuela de diseño**, con el fin de recuperar la planeación urbana como parte de esta Escuela, lo cual se logró catorce años después, en 1994, marcando un triunfo para la orientación al diseño (*design oriented*) o el hacer lugares (*place making*) sobre los hacedores o fabricantes de políticas (*policy makers o policy oriented*), por cuenta del medio ambiente construido (*built environment*).

Hoy en día, la Escuela de diseño (GSD) se presenta a través de su página web con el doble antecedente de tener el primer programa del país en Planeación urbana y regional, fundado

²⁸ Kayden, “What’s the Mission of Harvard’s Urban Planning Program?”, p. 7.

en 1923 y el primer programa de Diseño urbano, fundado en 1960²⁹. Como es de esperar, la página omite contar que hubo una crisis que llevó al cierre del programa que ese entonces se llamaba *City and Regional Planning*, en 1980, y que en 1994, superada la crisis, el programa se reabre con un nuevo nombre, *Urban Planning and Design*, asociado con el programa de Diseño urbano (*Urban Design*), creado por José Luis Sert, en 1961³⁰.

Sería de esperar que, al volver a la Escuela de diseño, el programa de **Planeación urbana** hubiera tenido un vínculo especial con el programa de **Diseño urbano**, pero no es así. El departamento se llama **planeación y diseño urbano** (*planning and design*) pero los **programas** están separados. Me preguntan, dice Kayden ¿por qué?:

...si los planificadores, “ahora que están de regreso a la escuela de diseño, ¿son o no son diseñadores?” La respuesta no tiene ambigüedad: no lo son. Dar forma (*shaping*) al ambiente construido no es lo mismo que diseñar (*designing*) el ambiente construido. Entender el diseño no implica saber dibujar como el medio para diseñar. Entender el dibujo es necesario a un nivel que permita discutir la morfología urbana y el funcionamiento del espacio urbano con arquitectos y diseñadores urbanos, no sustituir su creatividad artística. Entender el diseño implica entender y argumentar preguntas como ¿cuál es la diferencia entre 3 y 30 pisos o entre 3 y 30 casas por acre. También, la diferencia entre tener andenes y no tenerlos y entre el uso único o mixto de una calle o una zona³¹.

El motivo se reduce a que las disciplinas son independientes, pero no autónomas. Se necesitan una a la otra, pero cada uno se ocupa de su propia especificidad. En el retorno a la Escuela de diseño se puede deducir que lo ocurrido estuvo mediado por la existencia del programa de diseño urbano y por la concepción disciplinar de Sert sobre el diseño urbano,

²⁹ Graduate School of Design, “The Department of Urban Planning and Design”, Cambridge, MA: Harvard University, <http://www.gsd.harvard.edu/urban-planning-design/#more>.

³⁰ Adicionalmente, la Graduate School of Design enfatiza que el programa de arquitectura del paisaje, también fue el primero del país, fundado en 1900. <http://www.gsd.harvard.edu/landscape-architecture/>.

³¹ Kayden, “What’s the Mission of Harvard’s Urban Planning Program?”, p. 5–6.

como la “la parte de la planeación urbana que se encarga de la forma física de la ciudad”³². Esta definición tiende a pasar desapercibida porque parece coincidir con la diferencia disciplinar convencional entre urbanismo y diseño urbano:

En arquitectura [...] hemos diferenciado entre urbanismo y diseño urbano [...] el urbanismo que se encarga de lo procedimental [es decir] de la organización técnica y el diseño urbano que se encarga de lo sustancial [es decir] de la forma espacial³³.

A esta separación entre lo procedimental y la forma espacial le faltaría un ir y venir en el que lo procedimental y lo espacial no son sucesivos (uno después del otro) sino simultáneos e interdependientes (uno modifica al otro) con el urbanismo (*urban planning*) como la disciplina coordinadora, del mismo modo que en un proyecto arquitectónico participan diferentes ingenierías y otras profesiones, pero la coordinación del proyecto recae sobre la arquitectura. Por eso, la polémica entre las Escuelas de gobierno y diseño se resuelve en favor de la Escuela de diseño: porque la planeación urbana debe pertenecer a una escuela cuyo objetivo es “dar forma” al ambiente construido (*built environment*) sin caer en la torpeza que los planificadores se vuelvan diseñadores, abogados o economistas. Así lo explica Kayden en una lección inaugural del año 2005, hablando sobre la “misión” del programa.

El programa de planeación enseña cómo entender, analizar e influenciar la variedad de fuerzas —sociales, económicas, culturales, legales, políticas, ecológicas, tecnológicas, estéticas y demás— que le dan forma al ambiente construido, dado que este emerge finalmente de la interacción de muchas fuerzas y abarca todo lo construido, desde el frente marítimo, el paisaje y la infraestructura, hasta, los

³² José Luis Sert, “Urban Design: Extracts from the 1956 First Urban Design Conference at the GSD”, *Harvard Design Magazine*, no. 24 (2006), p. 5.

³³ Carlos García, *Teorías e historia de la ciudad contemporánea* (Barcelona: Gustavo Gili, 2016), p. 8.

edificios, la ciudad, los suburbios y por supuesto, también los “actos heroicos individuales” relacionados con el diseño³⁴.

Dicho esto, Kayden “desempaca” (*unpack*) lo que significa entender, analizar e influenciar, y en qué medida este tipo de labor contribuye a darle “forma al ambiente construido”.

Entender [...] requiere tomar conciencia de las técnicas e historias del urbanismo como fenómeno y la planeación urbana como profesión [...] Analizar requiere competencia en manejo de técnicas cuantitativas y cualitativas para elaborar marcos de evaluación y decisión que le permita conectar mejor fuerzas y resultados [...] Influnciar implica estar en capacidad de participar y contribuir a que quienes toman las decisiones lo hagan en función de generar equidad, justicia, eficiencia, productividad y belleza del medio ambiente construido³⁵.

Esta última capacidad —entender el urbanismo como fenómeno y la planeación como profesión— revela que en el medio anglosajón el urbanismo no es una disciplina sino un fenómeno y que la disciplina es planeación urbana. Así, un urbanista, en español, equivale a un *urban planner*, en inglés³⁶. William Saunders, un colega de Kayden en la Escuela de diseño, responde a la misma pregunta por la necesidad de que los urbanistas (*urban planners*) estén relacionados con los diseñadores, sin necesidad de convertirse en diseñadores. Lo hace a través de tres preguntas sobre la misión del urbanismo (*planning*) a las que él mismo responde:

¿Se trata de ofrecer visiones más amplias para el público? —Sin duda.

³⁴ Kayden, “What’s the Mission of Harvard’s Urban Planning Program?”, p. 5.

³⁵ Kayden, “What’s the Mission of Harvard’s Urban Planning Program?”, p. 8.

³⁶ Esto ha ido cambiando. MIT tiene un programa que da el título *Master of Science in Urban Studies and Planning* (S.M.) with a concentration in Landscape + Urbanism, <http://web.mit.edu/landscapeurbanism/admission2.html> y Harvard otro que da el título *Landscape Urbanism* <https://www.gsd.harvard.edu/urban-planning-design/master-of-architecture-in-urban-design-master-of-landscape-architecture-in-urban-design/>.

¿Se trata de promover cambios estructurales y no meramente decorativos? —Sería de esperar.

¿Se trata de proponer reglas excepcionales para dar paso a lo auténtico, lo extraordinario, lo sin precedentes, lo inspirado y lo implaneable? —¡Ah, para esto necesitamos nuestros “primos imprevisibles” (*mercurial cousins*), los diseñadores!³⁷.

Necesitar a los diseñadores significa que ofrecer *visiones más amplias*, promover *cambios estructurales* y *reglas excepcionales* es algo ajeno a las políticas urbanas. La planeación urbana (en inglés) o el urbanismo (en español) necesita a los diseñadores y éstos a su vez necesitan de los urbanistas para que sus visiones sigan el camino técnico requerido para pasar del grado de la inspiración al de la materialidad. O para superar la bifurcación disciplinar que según la cual *los planes sin proyecto son ciegos, los proyectos sin plan son vacíos*. Este aparente juego de palabras ente planeación y urbanismo introduce a lo que fue una diferencia crucial en un momento histórico crucial en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, CIAM.

El CIAM de Atenas (1933) no publica un documento oficial, a pesar de que muchas publicaciones así lo presentan. Al respecto, Eric Mumford explica que:

Uno de los motivos por los que el CIAM de Atenas [1933] no publicó un documento oficial fue porque los participantes de habla inglesa se negaron a traducir el término francés *Urbanisme* por *Urbanism*. Para ellos debía ser *Urban planning* [...] el Congreso produjo dos documentos, *Resoluciones* y *Constataciones* [...], ninguno de los cuales es la *Carta de Atenas*, [...] *Resoluciones* fue suministrado por Le Corbusier y publicado en francés en la revista *Gazzete des Beaux Arts*, en septiembre de 1933. *Constataciones* fue

³⁷ William Saunders, “Yes, Urban Villages (But What about Their Design?)”, *Harvard Design Magazine*, 22 (spring-summer 2005): 3.

suministrado por algún miembro del CIAM a la revista *Technika Chronika*, y fue publicado, en griego, en noviembre de 1933³⁸.

Sin embargo, las Constataciones (*Constatations*) fueron la base para el libro de Sert, ¿Pueden sobrevivir nuestras ciudades? (*Can Our Cities Survive?*), de 1942, lo mismo que para el libro de Le Corbusier *Urbanisme*, de 1943³⁹. Sert utiliza el nombre *The Town-Planning Chart*, o La carta de la planeación urbana, (ver Ilustración 1-1), que es la opción anglo-alemana, en lugar de *La carta del urbanismo*, como siempre lo hizo Le Corbusier (ver Ilustración 1-2)⁴⁰.

Ilustración 1-1. Apéndice de *Can Our Cities Survive?* José Luis Sert, 1942

Appendix	
THE AIMS AND THE STATUTES OF THE C.I.A.M.	241
THE TOWN-PLANNING CHART, FOURTH C.I.A.M. CONGRESS, ATHENS, 1933	246

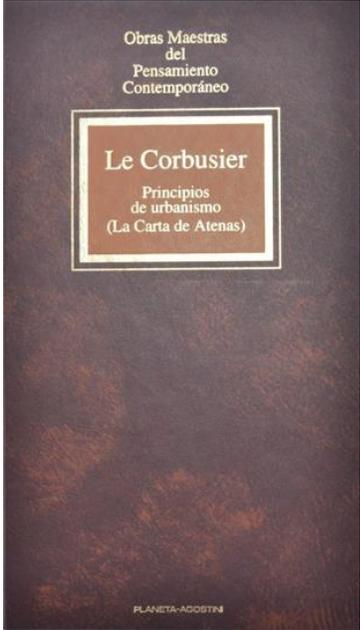
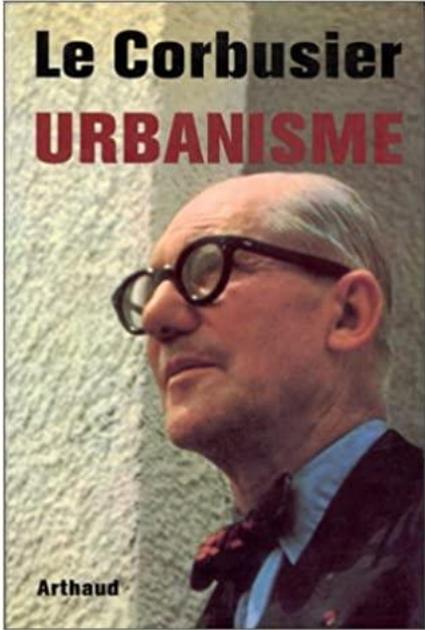
Fuente: José Luis Sert, *Can Our Cities Survive? An ABC of Urban Problems, Their Analysis, Their Solutions, based on the Proposals Formulated by the C.I.A.M.* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1942), p. vi.

³⁸ Eric Mumford, *The CIAM Discourse on Urbanism, 1928–1960* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2000), p. 86–87.

³⁹ Es decir, “La carta de Atenas” nunca se publicó como el documento oficial del CIAM de 1933. Eric Mumford, *The CIAM Discourse on Urbanism*, p. 90.

⁴⁰ Eric Mumford, *The CIAM Discourse on Urbanism*, pp. 86–90.

Ilustración 1-2. Le Corbusier, *Urbanisme*, 1943, y versión en español.

	
<p>Fuente: Le Corbusier, <i>Principios de urbanismo (La Carta de Atenas)</i>. Obras maestras del pensamiento contemporáneo (Barcelona: Planeta. Agostini, 1992).</p>	<p>Fuente: Le Corbusier, <i>Urbanisme</i> (Paris: Arthaud, 1995).</p>

La *bifurcación* entre *urbanism* y *town-planning* viene desde la misma Declaración de La Sarraz (Suiza), en 1928, cuando Hugo Häring se opuso al término *urbanisme* —en francés— por considerarlo incomprensible para el público de habla alemana e inglesa. La declaración de La Sarraz —en inglés— dice que “La planeación urbana (no el urbanismo) es la organización de funciones de la vida colectiva”⁴¹. La diferencia es esencial porque Le Corbusier no solo rechaza el término planeación, sino también diseño urbano o proyecto urbano. Consistentemente, le Corbusier siempre habla de urbanismo (*urbanisme*) aclarando

⁴¹ “CIAM’s La Sarraz Declaration, 1928”, en *Programs and Manifestoes on 20th-Century Architecture*, Ulrich Conrads y Michael Bullock, eds., p. 109–114 (Cambridge, MA: The MIT Press, 1971).

que el urbanismo puede ser una práctica dos dimensiones, lamentablemente equívoca, o una práctica de tres dimensiones, que es la que él ejerce y defiende:

El urbanismo como las artes, es una ciencia, si podemos llamarlo una ciencia; es sobre todo una práctica en dos dimensiones. Y aquí no podemos olvidar lo esencial, porque esto no es todo lo que será aplicado [...] Por lo tanto, es una ciencia que ha causado el desorden de las ciudades, porque no hemos considerado la tercera dimensión, que es la altura, pensar en términos de volúmenes. La consecuencia que aparece de esta afirmación es la siguiente: el urbanismo debe hacer volúmenes; los volúmenes contienen actividades y en consecuencia, el urbanismo se convierte en la puesta en escena de los volúmenes en el espacio y, en este sentido, según las condiciones determinantes que contemplan el respeto de las condiciones cósmicas y que están al servicio de la ley del sol, el respeto del viento y el respeto de la vista, la visibilidad [y] el paisaje⁴².

El urbanismo de dos dimensiones que causa desorden equivaldría, en términos de Sert, a la planeación urbana sin diseño urbano. Sert, quien escribe en inglés desde su posición de profesor de una universidad norteamericana, no se expresa en los mismos términos de dos y tres dimensiones, puede parecer que dice lo mismo, en otros términos, pero si bien la intención general por defender el diseño es la misma, el modo en el que lo hace Le Corbusier es separando (el urbanismo de dos dimensiones crea desorden) el intento de Sert es integrar (el diseño debe ser una parte de la planeación) estableciendo una continuidad entre una y otra práctica. Traducido al español, Sert está reclamando que el diseño urbano debería ser una parte del urbanismo.

A partir de esta y las anteriores consideraciones se pone en evidencia que los usos del lenguaje dependen de las lenguas y contextos en los que se piensan, quedamos ante la

⁴² Le Corbusier, "El urbanismo como ordenador social", 1ª conferencia en el Teatro Colón de Bogotá, 18 de junio de 1947, en *LC BOG. Le Corbusier en Bogotá 1947–1951*, tomo 2 (Bogotá: Universidad de Los Andes – Universidad Javeriana, 2010), p. 24.

necesidad de revisar las disciplinas encargadas de la urbanización. Para hacerlo, recapitulemos ciertos hechos culturales como que entre los autores de habla inglesa se utiliza el término *urban planning*, entre los autores italianos y catalanes se utiliza el término urbanística, y en español se alternan el uso de urbanismo, como el francés urbanisme, pero cuando se trata de Cerdá, quien escribe en español, el término es urbanización. Y cuando se trata de diseño, los términos circulantes son esencialmente dos: diseño urbano, que viene del *urban design* de Sert, y proyecto urbano, asociado tal vez con el *project urbain* francés. Considerando que la traducción literal de *planning* es planeación o planeamiento, y que la edición en español del libro de Sert traduce *urban planning* como urbanismo, no solo estamos ante un problema originado en los CIAM, sino ante un problema que se ha extendido hasta el presente.

Para aumentar la confusión, aunque *planeación urbana* se traduce literalmente como *urban planning*, también se usa para *town planning* y *city planning*. No obstante, después de unas cuantas precisiones, es claro que: i) las diferentes planeaciones anglosajonas, la urbanización de Cerdá, el urbanismo de Le Corbusier o la urbanística italo-catalana, comparten un mismo fin: ordenar el crecimiento urbano; ii) si no hubiera crecimiento, ninguna planeación, o ningún urbanismo, serían necesarios; iii) pensar la *urbanización*, la *planeación*, el *urbanismo*, o la *urbanística* implica pensar el futuro del crecimiento urbano; y iv) lo que en su momento están pensando Cerdá y los Comisionados de Nueva York es cómo deben crecer sus ciudades; y es evidente que en cada caso están de acuerdo que debe ser de manera controlada, por ensanche, como el modo que corresponde a un proyecto de futuro.

Son ensanches: i) el Plan de los comisionados para Nueva York, de 1811, con manzanas rectangulares de 250 pies x 600 pies (75 m x 180 m, aproximadamente)⁴³; ii) el Plan de

⁴³ "Nueva York. El plan de 1811 (II) Explicación de la trama: calles, avenidas y manzanas". Urban Network. Blog, 7 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://urban-networks.blogspot.com/2011/11/nueva-york-el-plan-de-1811-ii.html>.

Cerdà para Barcelona, de 1859, con manzanas cuadradas de 113,3 m de lado⁴⁴; iii) el Plano Bogotá Futuro, de 1925, que propone la composición de dos retículas, una de manzanas de 100 m x 100 m, y otra de sectores de 600 m x 600 m, aproximadamente; y iv) el Plan piloto propuesto por Le Corbusier para Bogotá, en 1951, con sectores de 1200 m x 800 m⁴⁵. En cualquier caso, el objetivo es el mismo: ordenar el crecimiento, mediante un trazado regulador, que funciona como condición de posibilidad para cualquier intervención durante un largo período de tiempo. Desde luego, el modo opuesto al ensanche es la dispersión en su forma más pura que es el suburbio:

La ciudad [norte] americana contemporánea no ha sido diseñada según un Plan Director, sino por las fuerzas de [la] Mano Invisible del buen Adam Smith, la mano del Becerro de Oro [...] Era una creencia ampliamente aceptada que “Dios hizo el campo pero el hombre hizo la ciudad” [...] Si Dios hizo el campo, es posible hacer que él vuelva a la ciudad trayendo el campo a la ciudad o llevando la ciudad al campo [...] y el resultado fueron los suburbios⁴⁶.

Esta es la versión estadounidense del origen mítico de un tipo de ciudad que se autosegrega intencionalmente y en lugar de *ensanchar* un centro poblado, se aleja, buscando ubicarse —en medio de la naturaleza— manteniendo un cordón umbilical con la ciudad madre, a través de una vía ferroviaria o una autopista que permite a sus habitantes conmutar (*commute*) para ir y venir entre la ciudad y el suburbio. No obstante, en lugar de suburbios como forma de crecimiento, lo que muestra la historia de una ciudad como Bogotá son polígonos; y en lugar decrecimiento compacto, que es como erróneamente se

⁴⁴ Marina López Guallar, ed., *Cerdà y Barcelona. La primera metrópoli, 1853 -1897* (Barcelona: Museo de Historia de Barcelona, 2009), disponible en: https://www.barcelona.cat/museuhistoria/sites/default/files/cerda_cast.pdf.

⁴⁵ Hoy, las manzanas de Barcelona se han reestructurado en nueve manzanas que generan una supermanzana, reordenando la ciudad con una retícula de 340 metros.

⁴⁶ David Lewis, ed., *El crecimiento de las ciudades* (Barcelona: Gustavo Gili, 1972), p. 8.

puede leer una vez las áreas libres se han ocupado, es un crecimiento inicialmente por dispersión que termina compactado.

Así, según los identifica Manuel de Solá-Morales, **ensanche**, **suburbio** son algunos de los modos de crecer o “formas de crecimiento urbano”. Cada uno tiene una característica distintiva: el **ensanche** es el crecimiento que se da a través del orden que da un proyecto; el **suburbio** puede ser un crecimiento que simplemente se conecta directamente con “la infraestructura”, es decir, con una vía principal o una ciudad-jardín que consiste en ubicarse sobre “suelo rústico”, es decir en suelo rural, para desarrollar con libertad el tipo arquitectónico unifamiliar exento o “aislado de sus vecinos”. Como parte de las formas de crecimiento de Solá-morales, también está el **polígono**, que es un crecimiento por medio de un gran predio, por fuera de la ciudad⁴⁷. Además, está el crecimiento que esta categorización denomina **crecimiento marginal** y que, en Bogotá, también equivocadamente, nos hemos acostumbrado a llamar “no planeado”:

El crecimiento marginal se produce fuera de los mecanismos establecidos en la ciudad, a través de la autoconstrucción de las viviendas por sus propios usuarios, en unas parcelaciones marginales previamente realizadas [que] a través de la paulatina construcción de las viviendas [...] se irá constituyendo [en un] barrio que en el futuro intentará introducir los elementos básicos de urbanización y aproximarse a otras formas de desarrollo urbano⁴⁸.

En fin, entender el crecimiento implica aceptar que gran parte de las supuestas formas no-marginales, también lo son, al menos en parte. Considerar que lo que no es autoconstrucción es ciudad planeada es un autoengaño. También es un autoengaño buscar suburbios donde no los hay ni los ha habido, por cuanto su existencia no está relacionada con un sistema de trenes o autopistas y tampoco porque su objetivo no era segregarse

⁴⁷ Manuel de Solá-Morales, *Las formas de crecimiento urbano* (Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, 1997), p. 76 y p. 153.

⁴⁸ Solá-Morales, *Las formas de crecimiento urbano*, p.167.

socialmente ni alejarse de la ciudad, aprovechando la oportunidad de construir sobre suelos baratos, ubicados al lado de una vía de entrada y salida de la ciudad, generando fragmentos urbanos que, con el tiempo terminan absorbidos por el crecimiento de la ciudad como polígonos.

La sistematización de las formas de crecimiento se puede complementar con otras, por ejemplo, mediante las metáforas formales convencionales como **mancha de aceite** (*oilspill*), para describir el fenómeno de la ampliación aleatoria de un tejido urbano existente; **salto de rana** (*leapfrog*), para describir una forma de dispersión que utiliza la vía principal para localizar la entrada a un gran predio; y **espina de pescado o cinta** (*ribbon*), para describir una forma de dispersión diferente que utiliza la vía principal para el desarrollo de predios individuales, con entrada directa desde la vía.

La **compactación**, o el llenado de las áreas libres que van quedando, también es un modo de crecer. Esto que pasó en Bogotá y que deja de verse en la medida que el suelo se va agotando, es lo que está empezando a pasar en la sabana, en la medida que apenas estamos en el proceso de dispersión. En general, este tipo de crecimiento se puede sintetizar como **disperso-poligonal-compactado**, lo cual es muy diferente al *crecimiento com-fuso* mediante el cual Pedro Abramo se aventura a describir el crecimiento de las ciudades latinoamericanas, una de las cuales sería, en tanto latinoamericana, Bogotá:

La hipótesis de trabajo es que las ciudades latinoamericanas, comparadas con los dos modelos tradicionales (la urbe compacta mediterránea, y la difusa anglosajona), muestran una estructura urbana particular. En ellas, el funcionamiento de los mercados del suelo produce simultáneamente una estructura urbana compacta y difusa. Es a esta estructura, característica de las grandes urbes latinoamericanas, que llamamos ciudad “com-fusa”⁴⁹.

⁴⁹ Pedro Abramo, “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”, *EURE*, 38, no. 14 (2012): 35.

Si el crecimiento compacto de Abramo se toma como lo opuesto al crecimiento disperso, quien parece estar confundido (com-fundido) es Abramo. A pesar de lo interesante del concepto, *ciudad com-fusa* no es el término apropiado para describir el crecimiento de Bogotá y tampoco el de la Sabana. Crecer llenando de vacíos por compactación y crecer de manera compacta son modos opuestos. El **crecimiento compacto** funciona como una ampliación de existente hacia afuera, mientras el **crecimiento por compactación** funciona de manera inversa como un llenado de vacíos entre un núcleo central y unas unidades dispersas, alejadas de una ciudad central. No obstante, de estos modos de concebir y describir el crecimiento de puede sintetizar una generalización para caracterizar el crecimiento de Bogotá, por medio de **cuatro modos de crecer: ampliación, ensanche, dispersión y compactación.**

La **ampliación** como la prolongación de la estructura existente en cualquier dirección, generando un efecto de mancha de aceite (*oilspil*); el **ensanche** como la respuesta a un proyecto; la **dispersión** (*sprawl*) como una negación de la ampliación y el ensanche); la dispersión como una forma de crecimiento por salto de rana (*leapfrog*) como un modo de crecer por medio de grandes predios para barrios o urbanizaciones que cuentan con sus propias vías internas, que se “cuelgan de” o “enchufan a” una vía principal; y por espina de pescado o cinta (*ribbon*), como un modo de crecer a través de predios individuales “pegados” o “colgados” directamente a la vía principal, omitiendo la construcción de vías internas. Por último, al final de este proceso en el que no hay un proyecto urbano viene la **compactación** de la ciudad, como el llenado de los espacios libres entre los diferentes resultados del crecimiento disperso y aleatorio, algunos de los cuales por sus consideraciones de diseño es probable que se articulen con la ciudad. Tal **compactación** —que es diferente a la ciudad compacta— puede ser **horizontal** o **vertical**. Horizontal mediante el **llenado** de áreas y **vertical** por demolición y densificación **de áreas ya urbanizadas.**

Ahora bien, las dos formas de Solá-Morales **polígono** y **marginal** no son formas de crecimiento en el mismo sentido que los son ampliación, ensanche, dispersión y compactación. El polígono es una forma que puede adoptar la dispersión, cuando su

comportamiento es autista, es decir, cuando no puede ser integrado a una estructura urbana pública, principalmente porque tiene una única entrada, porque sus vías y espacios abiertos son privados o por las dos. Y la marginalidad porque es una forma de dispersión cuyo problema futuro es si se puede integrar o no a la estructura urbana, es decir, si es o no es un polígono.

Desde luego, estas *formas de crecimiento* se limitan a la **bidimensionalidad** del *crecimiento y la forma urbana* y no dan cuenta de la **tridimensionalidad** morfológica que se caracteriza por la dimensión, la proporción y la cualidad del espacio urbano; Tampoco permiten identificar anomalías funcionales como la de convertir las vías nacionales en **corredores suburbanos**, con la consecuente generación de polígonos que en el futuro harán que su incorporación a una u otra ciudad sea más difícil. Dice el Decreto 3600:

Artículo 10. Corredores viales suburbanos [...] solo se podrán clasificar como corredores viales suburbanos las áreas paralelas a las vías arteriales o de primer orden y vías intermunicipales o de segundo orden. El ancho máximo de los corredores viales suburbanos será de 300 metros medidos desde el borde de la vía y en ellos solo se permitirá el desarrollo de actividades con restricciones de uso, intensidad y densidad, cumpliendo con lo dispuesto en el presente decreto.

Artículo 11. Ordenamiento de los corredores viales suburbanos [...] se deberá delimitar lo siguiente: 1. Una franja mínima de quince (15) metros de aislamiento, contados a partir del borde de la vía, y 2. Una calzada de desaceleración para permitir el acceso a los predios resultantes de la parcelación, cuyo ancho mínimo debe ser de diez (10) metros contados a partir del borde de la franja de aislamiento de que trata el numeral anterior. Los accesos y salidas de las calzadas de desaceleración deberán ubicarse como mínimo cada quinientos (500) metros⁵⁰.

⁵⁰ Presidencia de la República de Colombia, Decreto 3600 de 2007, "Sobre las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo", 20 de septiembre de 2007.

Impulsado por el desconocimiento de la capacidad que tienen las vías como ordenadores territoriales y por la incompreensión de las escalas de la urbanización, esta liberación de suelos por decreto promueve el crecimiento desordenado del territorio. Como modo de crecer, significa que vías nacionales como la “autopista norte” y la “autopista a Medellín” se convierten en *corredores viales suburbanos de primer orden*, y que sus bordes se pueden convertir en lotes de 500 m de frente por 300 m de fondo, con 15 m de aislamiento que se utilizan para un carril propio de desaceleración, sin necesidad de vías de servicio. Es difícil creer que quienes tienen en sus manos el manejo de los aspectos nacionales sean tan inconscientes de algo tan elemental como las diferencias entre lo nacional, lo regional y lo urbano, y que sea un presidente el que da semejante paso en falso, con la idea de promover el desarrollo. Por el hecho de construir una fábrica, una bodega o un almacén gigante, no significa que no se esté urbanizando sobre la vía. Desde luego que los bordes de una vía nacional pueden estar urbanizados, pero esto también tiene sus reglas de ordenamiento y la mínima es que se haga a través de *vías de servicio*, y no por medio de *carriles de desaceleración*. En cualquier caso, sea donde sea, esto requiere un diseño territorial previo, consciente de que lo que se está proponiendo es una nueva geografía y un modo de crecimiento urbano y urbanización.

Planear con diseño, o urbanizar con diseño, es algo que en Bogotá tuvo su momento con Enrique Uribe Ramírez, Karl Brunner y Le Corbusier-TPA, que se perdió con la llegada al país de la planeación integral:

La planeación integral es una metodología de planeación urbana que promueve la introducción de aspectos sociales, económicos, físicos y financieros al proceso de planeación mediante la conformación de un sistema de planeación coordinado en el ámbito nacional, regional, departamental y municipal. La aplicación de esta metodología, usual entre los años cincuenta y comienzos de los noventa, respondió al principio de integralidad del desarrollo, producto, a su vez, de la adaptación en

nuestro país de la teoría racional compre[he]nsiva desarrollada en los Estados Unidos⁵¹.

Esta noción de integralidad entre los aspectos sociales, económicos y espaciales, descrita por Pedro Pablo Morcillo y traída al país por Lauchlin Currie, sustituyó a la planeación con proyectos de Uribe, Brunner y Le Corbusier–TPA. Con esta idea de planeación se le dio muerte al crecimiento controlado desde el diseño, algo que hoy, más de sesenta años después (1949-2022) continúa siendo la realidad de la planeación. Su primer continuador fue, paradójicamente, el arquitecto Jorge Gaitán Cortés que definió la planeación del desarrollo, la cual:

...debe entenderse como un proceso integrado y continuo de análisis y previsión de las soluciones para elevar la elevación de los niveles de vida de la gente, el bienestar social y la transformación del ambiente físico, mediante el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles, su conservación y distribución conforma a la capacidad de los habitantes de un lugar o región⁵².

Así, con excepción de los pocos años en los que estuvo vigente la planeación proyectual a través del Plano Bogotá Futuro, y de los pocos años en los que el Departamento de Urbanismo trabajó sobre la ampliación de la ciudad a partir de proyectos, lo que ha habido desde entonces es una planeación —un crecimiento— sin proyectos, que empieza por el discurso de la “planeación integral” y termina en una “planeación inmobiliaria”. O por un crecimiento integral y un crecimiento inmobiliario, siempre ajenos a la noción del proyecto urbano, o crecimiento con diseño.

En síntesis, el crecimiento de Bogotá ha estado guiado desde tres tipos de planeación, cada una con sus propias prioridades: i) **Planeación proyectual** (*design oriented / place making*) a partir de proyectos de ensanche que anticipan las estructuras generales de

⁵¹ Carlos René Pérez Moreno, “Entrevista a Pedro Pablo Morcillo”, en *La planeación integral en Colombia* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010), p. 17.

⁵² Pérez Moreno, “Entrevista a Pedro Pablo Morcillo”, en *La planeación integral en Colombia*, p. 7.

movilidad y servicios urbanos. Es lo que intentaron hacer, sin éxito, Bogotá Futuro y el Plan Piloto/Regulador; y también el tipo de planeación proyectual que contempla la articulación con lo existente, caso por caso, que es lo que hizo Brunner en el Departamento de Urbanismo entre 1934 y 1939; ii) **Planeación integral** (*policy oriented / policy makers*) a partir de la idea de “integrar” lo económico, lo social y “lo espacial”, refiriéndose a un espacio económico. Se trata de un concepto que llega a Colombia país en 1949 con el economista Lauchlin Currie, que luego se refuerza, durante los años 60, por los colombianos formados en Estados Unidos como Pedro Pablo Morcillo y Jorge Gaitán Cortés; y iii) **Planeación inmobiliaria** o planeación a partir de normas de urbanización y construcción que buscan maximizar la cantidad de área vendible, un modo de planear —y de crecer— que se volvió dominante a partir del Acuerdo 7 de 1979, en la cual continuamos atrapados, tanto en Bogotá como en los municipios vecinos, cuyas prácticas son calcadas de Bogotá.

Para cerrar con la bifurcación, una más, a partir de la cual empieza a formularse el modo mediante el cual salir de la trampa urbano / ambiental, que el ecólogo Richard Forman llama “entrelazar dos mitades”: planeación urbana (*urban planning*) y planeación ambiental (*conservation planning*):

La planeación urbana realza la calidad de vida y promueve el crecimiento inteligente, mientras que la planeación ambiental (*conservation planning*) protege los sistemas naturales de los cuales dependen las personas [...] Se necesita una nueva estrategia para entrelazar las dos mitades, gente y naturaleza, y crear un todo [...] El objetivo del proyecto de planeación es bosquejar un acuerdo especial que mejore la relación entre los sistemas naturales asociados con el uso humano del suelo en grandes áreas heterogéneas para un futuro a largo plazo [...] El uso del

suelo se centra en la naturaleza y en las interacciones humanos-naturaleza, pero no en la sociedad⁵³.

Entrelazar estas dos mitades, la planeación urbana y la planeación ambiental, da como resultado una planeación ecológica que busca un “acuerdo espacial” entre la naturaleza y la gente. Esta concepción de la planeación es necesariamente regional y busca organizar el territorio como medio ambiente. No la sociedad sino el territorio sobre el cual la sociedad podrá seguir uno u otro modo de ordenarse.

1.2 Pensar el medio ambiente

Desde la ciencia, la naturaleza puede ser el universo, entendido como el **conjunto** de todo lo que hay, material e inmaterial, que funciona por cuatro tipos de fuerza: gravedad, electromagnetismo, fuerza débil y fuerza fuerte⁵⁴. También desde la ciencia, la naturaleza puede ser algo más pequeño, reducido primero al planeta tierra y luego al **conjunto** de todo lo que hay en la biósfera, bien antes de la artificialidad introducida por los humanos, o bien incluyendo esta “suma caprichosa de elementos heterogéneos que constituyen los ambientes físicos del mundo”⁵⁵.

Para llegar rápidamente a la urbanización, la naturaleza que nos incumbe se limita a la biósfera y a esta “suma caprichosa” de la cual hacen parte las ciudades. Al hacerlo, llegamos también a la perspectiva apocalíptica según la cual los casquetes polares se derriten, el nivel oceánico puede subir hasta siete metros, la deforestación acaba con la

⁵³ Richard T. Forman, *Urban Regions: Ecology and Planning Beyond the City* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008), p.17.

⁵⁴ En física cuántica, decir que la gravedad es una fuerza es un error porque es una curvatura del espacio. No obstante, para los que no entendemos la física cuántica, pero creemos que en la ciencia del siglo XX hay algo más cercano a la realidad que en la ciencia del siglo XVII, aceptar que la gravedad no es una fuerza es un acto de fé.

⁵⁵ Maria Kaika & Erik Swyngedouw, “The Urbanization of Nature: Great Promises, Impasse, and New Beginnings”, en *The New Blackwell Companion to the City*, editado por G. Bridge and S. Watson (Oxford: Wiley/Blackwell, 2010), 104.

selva amazónica, la atmósfera se sobrecargará de CO₂ y se mueren, sin lanzar una sola bomba, millones de personas. Como humanidad, lo ideal sería mantener los casquetes polares, las selvas, los ríos y la atmósfera, para tratar, por lo menos, de posponer la catástrofe otro par de siglos, lo cual solo se logra mediante acciones globales que solo se logran mediante acuerdos internacionales. Si tal fantasía se convirtiera en realidad, habría primero una planeación global internacional, de la cual se pasaría a la planeación nacional de todos los países, y de esta a la planeación por regiones geográficas o ecosistémicas en cada país. Y si esto sucediera, Colombia como nación que forma parte del sistema de la tierra, tendría que cambiar su sistema de ordenamiento territorial municipal a uno regional, olvidándose, como el resto del mundo, del arcaísmo de la autonomía municipal. También tendríamos que dejar a un lado el romanticismo de la naturaleza como aquello que hay que mantener en su estado “original” o “prístino” en lugar de aquello con lo que hay que convivir⁵⁶. El Artículo 61 de la Ley 99 de 1993 pertenece a este romanticismo:

Declárese la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional.

Semejante interés ecológico nacional implica un imposible, además de un indeseable. Es un hecho reconocido que los cerros de Bogotá son naturaleza y paisaje, y que son un componente esencial de la ciudad, a pesar de no estar urbanizados. También son hechos: i) que el río Bogotá ha sido tratado como una cañería a cielo abierto, cumpliendo un papel metabólico similar al de los basureros de Doña Juana y Mondoñedo; ii) que tanto el río como los basureros son esenciales para el funcionamiento de la ciudad; y iii) que sin el agua del páramo de Chingaza y la represa San Rafael, la ciudad tampoco funciona. Estos enormes tentáculos deberían bastar como demostración que lo no-construido es tan

⁵⁶ Naturaleza prístina o naturaleza virgen es una concepción romántica de la naturaleza, desarrollada por William Cronon, “The Trouble with Wilderness; or, Getting Back to the Wrong Nature”, en William Cronon, ed., *Uncommon Ground: Rethinking the Human Place in Nature* (New York: W. W. Norton & Co., 1995), pp. 69–90.

esencial como lo construido en la planeación de una ciudad y que una ecología en la que los humanos son perpetradores y la naturaleza una víctima, es pernicioso.

El dilema planteado por Sennet entre construir y no construir no está preguntando si construir o no construir sino dónde construir y dónde no construir, o cuál es la ecología y de medio ambiente de la que deberíamos hablar cuando abordamos el tema de la urbanización. Al respecto, María Kaika y Erik Swyngedouw presentan una idea simple y fluida:

Lo ecológico es más bien una coreografía de múltiples flujos: de agua, de productos terminados, de materias primas, de comida y desperdicios, y por supuesto, de personas que a su vez están marcadas por diferencias de “clase, género y etnia” [...] Las ciudades y sus habitantes humanos y no humanos en todo el mundo están unidas por redes y flujos de tecnología, relaciones sociales de poder, para la circulación y desecho de agua, energía, grasas, químicos, virus, desechos electrónicos, desechos domésticos. [...] Detrás de estas realidades parece haber una culpa que nos evita exigir para los humanos el disfrute de la ciudad: el ambientalismo que reclama la protección de la naturaleza mediante su aislamiento antes que su incorporación a la vida urbana. Este aislamiento pretende poner a la naturaleza como “víctima” y llamar a una defensa de la naturaleza “prístina”, convirtiendo la naturaleza en un “significado vacío” y la ecología en un nuevo “opio para el pueblo”⁵⁷.

El llamado de estos autores invita a “pensar el medio ambiente”, desde el agua hasta la basura, en función de disfrutar la vida urbana. Para ello, para disfrutar, necesitamos la tecnología al igual que los alimentos y tenerlos requiere energía y genera desechos, por lo cual no queda otra opción que transformar la naturaleza “prístina” en una ecología de

⁵⁷ Se trata de una idea coreográfica porque Kaika y Swyngedouw la elaboran a partir de Žižek, Gore, Jameson y Badiou. María Kaika y Erik Swyngedouw, “The Urbanization of Nature: Great Promises, Impasse, and New Beginnings”, en *The New Blackwell Companion to the City*, eds. G. Bridge and S. Watson, 96–107 (Oxford: Wiley/Blackwell, 2010).

múltiples campos, para la cual lo sacionatural se “ensambla” con lo sociopolítico, lo socioeconómico y lo socioconstructivo, para construir un “ensamble socioecológico”, con el fin de vivir bien y disfrutar la ciudad. Ello implica dejar de culparnos por habitar y asumir que la vida urbana demanda una constante modificación de la naturaleza. Los humanos deberíamos sacudirnos de la culpa a la que nos induce un medio cultural cargado con “mantras” que implican el consumo de buenas palabras que conducen a la apropiación de los bienes comunes, en lugar de la demanda por una mejor relación entre lo urbano y la naturaleza. Es un hecho que vivimos en ciudades y que la construcción de ciudades implica necesariamente un proceso de sustitución de un medio ambiente “natural” por uno “artificial”.

Adoptar la perspectiva del *ensamble socioecológico* implica establecer una relación adecuada con la ecología que vaya más allá de conservar la naturaleza y no intervenir para no dañarla, al tiempo que exige definir qué conservar y cómo intervenir. Una reflexión similar es la de Robert Fishman quien propone revivir la idea de Ian McHarg de “diseñar con la naturaleza” (*Design with Nature*) como una *coalición entre urbanismo y ambientalismo* en busca de “una planeación regional cuidadosa”, en una búsqueda por sustentar la necesidad de una planeación regional. Fishman invoca a McHarg para explicar que la ecología debe ser la guía de la coalición:

La solución de McHarg fue diseñar con la naturaleza, lo cual significa dejar que la ecología de la región guíe la construcción. Solo después de un profundo examen de la tierra —tanto estética como científica— se puede identificar los nuevos sitios para la construcción y la forma que debe tomar. Esta “visión ecológica” también definirá las mejores áreas para la agricultura y el *wilderness* [...] Diseñar con la naturaleza no llegó a tener el estatus canónico de *Muerte y vida de las grandes ciudades norteamericanas*, pero en sus ideas subyace el poderío del brote del activismo ambientalista [...] suministró un lenguaje que reconoce el lugar de los

asentamientos humanos en la naturaleza, un lenguaje que puede acomodar nuevas coaliciones (*working together*) entre urbanistas y ambientalistas⁵⁸.

Dejar que la ecología guíe no significa que el ambientalismo guíe la planeación y tampoco que lo haga el urbanismo. La coalición urbanismo-ambientalismo, lo mismo que un ensamble socioecológico, implican un paso adelante que requiere la planeación del medio ambiente en su totalidad, es decir, del **medio ambiente natural** junto con el **medio ambiente habitado y habitable** que es el medio ambiente en el que vivimos los humanos. Por ello, pensar el medio ambiente requiere que se haga desde la naturaleza, la ecología, la sociedad, la conservación y la construcción.

El problema ecológico está más vivo que nunca [...] lo cual se manifiesta en “el giro del capital hacia lo ecológico, lo sostenible y lo verde, que genera un millonario mercado y una cantidad de productos eco-verde-sostenibles, sobre un campo [...] lleno de creencias con dudosas credenciales como carros con tecnologías limpias, extrayendo materias primas mediante procesos ambientalmente desastrosos [o] proponer como solución políticas antiecológicas como el que contamina paga [...] La solución está en evitar la tentación de salvar la naturaleza o de retornar a unas condiciones naturales originales [porque] si continuamos entendiendo la naturaleza como una cosa “allá afuera (*out there*)” vamos a seguir destrozando el mundo⁵⁹.

Reformular la pareja ciudad / naturaleza exige abandonar la oposición natural / artificial. La construcción es, por naturaleza, artificial, y por más decoraciones y camuflajes que se le pongan, seguirá siendo artificial. La construcción no se puede valorar a partir de la naturaleza, pero sí a partir de si esta —la construcción— es profuturo o antifuturo. Se pueden prever los riesgos y los daños y se pueden eliminar o minimizar: lo que no se

⁵⁸ Robert Fishman, “Dead and Life of American Regional Planning”, en *Reflections on Regionalism*, ed. Bruce Katz (Washington, DC: Brookings Institution, 2000), p. 117.

⁵⁹ Maria Kaika y Erik Swyngedouw, “The Urbanization of Nature: Great Promises, Impasse, and New Beginnings”, p.103.

puede es dejar de construir, al menos mientras la población siga aumentando. Lo que no se debería poder hacer es construir de cualquier modo y en cualquier parte. Para ello están, o deberían estar, la planeación y las leyes; y en las fallas o aciertos de una y otra es donde está el peligro o la seguridad del futuro. La urbanización, es decir, la construcción, se puede planear, y esto empieza por entender que el medio ambiente es algo más amplio que el medio ambiente natural y que se planea —y se urbaniza— sobre territorios que en algún momento fueron naturaleza prístina.

1.3 Pensar el territorio

En Colombia hay departamentos y municipios que como entidades territoriales se pueden planear. La región Sabana del río Bogotá, o cualquier otra Sabana, no existe jurídicamente y por lo tanto no se puede planear. Se puede hablar de ella, se puede definir de diferentes modos y se puede hacer foros de entusiastas y expertos, pero no se puede planear, porque jurídicamente no existe; como tampoco existe el mecanismo institucional para planearla.

Como se argumenta en la sección 1.1, queda claro que el lenguaje refleja la confusión y las contradicciones ideológicas en las que se vive⁶⁰. Y como lo evidencia el epígrafe de este capítulo, la versión de Don Tomás evidencia que hay por lo menos dos sabanas diferentes: una emotiva, la del “riñón” que rodea la antigua capital muisca; y otra geográfica, la “calentana” —con la cual coincide esta Tesis— que incluye los cerros y altiplanos por donde corre el agua que drena al río Bogotá, un área de 427.717 hectáreas⁶¹, que incluye, además de la planicie “el riñón”, los valles de Sopó, Guasca, Tabio y Subachoque⁶². Como

⁶⁰ Esta sospecha de confusión proviene de una concepción filosófica contemporánea sobre el papel del lenguaje en la sociedad, que ha sido expresada de modos diferentes por Martin Heidegger (“El lenguaje es la casa del ser”) y por Ludwig Wittgenstein (“5.6 Los límites de mi lenguaje son los límites de mi mundo”).

⁶¹ La cuenca completa, entre el nacimiento del río Bogotá en el páramo de Guacheneque y su desembocadura en el río Magdalena, tiene 589.143 ha. Al restar el área de las cuatro cuencas que están aguas abajo de la divisoria de aguas de la planicie, queda un territorio de 427.717 ha.

⁶² Como sistema de drenaje, se trata de un río principal, el Bogotá, con diez afluentes: Soacha, Balsillas, Chicú, Frío, Negro, Neusa Teusacá, Salitre, Fucha y Tunjuelo. Además, cuatro embalses dentro del territorio: Tominé,

territorio geográfico, la Sabana calentana de Rueda Vargas se parece más a la de los dominios del Zipa muisca (ver Ilustración 1–3) que a la de los bogotanos raizales quienes, como él –Don Tomás– están acostumbrados a una realidad que depende de un modo de hablar que, en términos de John Austin, describe una realidad inapropiada:

Hablando en términos generales, siempre es necesario que las circunstancias en que las palabras se expresan sean apropiadas [...] El fenómeno que examinaré es muy difundido y muy obvio, y sería imposible que otros no lo hubieran advertido, al menos ocasionalmente. Sin embargo, no he visto que se le preste atención de manera específica⁶³.

Austin se refiere a la problemática generada al confundir enunciados descriptivos, como *está lloviendo* o *ésta es la sabana*, con enunciados no descriptivos como *creo que lloverá* o *creo que la sabana es el área lo que rodea en varias leguas a la redonda a Funza*. Lo mismo sucede con algunas descripciones que parecen obvias, como *Sabana de Bogotá y Región Bogotá-Sabana*, que describen una realidad distorsionada, en el sentido que parecen enunciar dos territorios diferentes —Bogotá y la Sabana— cuando en realidad uno es parte del otro. Tales distorsiones generan una idea equivocada según la cual la sabana es **de Bogotá**, cuando en realidad es **de el río Bogotá**”. Como anota Austin, si bien a uno la puede parecer “muy obvio”, no ha visto que a este tema “se le preste atención de manera específica”. Tampoco yo he visto que al río y a la Sabana se les preste la debida atención.

el Sisga, el Neusa y el Muña. Además, se presenta una situación especial definida por el embalse de Chingaza, el cual está inicialmente por fuera del territorio, dado que esta su agua pertenecía inicialmente a la cuenca del río Orinoco, pero por cuenta de su canalización hasta el embalse de San Rafael, y su drenaje posterior al río Bogotá, pertenece simultáneamente a las dos cuencas.

⁶³ John Austin, *Cómo hacer cosas con palabras* (Barcelona: Paidós, 1995), p. 3.

ciencias sociales internacionales se habla de Latinoamérica o Norteamérica como *regiones* culturales y económicas; iv) desde la arquitectura se habla de regionalismos arquitectónicos como del Eje cafetero o de la Bahía de San Francisco; y v) en el mundo del urbanismo y planeación se habla de planeación *regional* como una aspiración.

Como ya se anotó, en el ámbito académico y profesional anglosajón se utilizan alternativamente tres denominaciones diferentes —*urban planning*, *town planning* y *city planning*— para diferenciar la planeación de municipios, pueblos o ciudades. Sin embargo, en este mismo ámbito aparece una nueva expresión para identificar la necesidad de ir “más allá” (*beyond*) de la municipalidad:

Patrick Abercrombie inventó el término “planeación regional” en 1918 como un dispositivo para conectar la planeación municipal con la investigación regional (*regional survey*) [...] promovida por Patrick Geddes en 1904 [...] Thomas Adams introdujo el término en Estados Unidos en 1919. Sin embargo, los planificadores norteamericanos lo tomaron para aplicar la lógica del *city planning* más allá de la municipalidad [...] limitando su papel a la coordinación de los sistemas de parques y autopistas entre los municipios de una región [...] con la excepción del Plan regional de Nueva York y sus alrededores, terminado en 1929, después de un masivo conjunto de análisis⁶⁴.

Así, la planeación regional se trata de una denominación de 1918, “inventada”, según Akimoto, por el mismo autor que conocemos como el responsable del plan regional de Londres, que es de 1944. En Estados Unidos, el término *regional planning* se adopta rápidamente y para 1929 ya se ha hecho el Plan regional de Nueva York, que no solo es anterior al de Londres sino el primero en el mundo. En Colombia, la tradición se parece, todavía hoy, a lo que Evelyn Brooks y Lee Brooks, en 1933, describían del regionalismo

⁶⁴ Fukuo Akimoto, *The Birth of Regional Planning in Britain and the United States: Focusing on the Transatlantic Exchanges of City Planners* (conference paper at International Planning History Society, 13th Biennial Conference July 10-13, 2008, Chicago, IL.), p. 2.

como “una actividad académica caracterizada por pensar con el deseo”⁶⁵, o a lo que más de cuatro décadas, en 1974, Marthe Derthick reformula la idea del deseo como una moda:

...el regionalismo es [...] una de esas ideas que se inserta en unas pocas mentes académicas [...] para luego desaparecer por un rato antes de volver a aparecer como una nueva moda intelectual” que termina en un pensamiento de buenas intenciones [...] convincente desde el punto de vista del espacio académico, que no se concreta en el espacio regional⁶⁶.

En síntesis, el regionalismo es un deseo académico-intelectual que no se concreta en un espacio regional. La maestría se presenta como “un espacio que juega dentro de los marcos legales vigentes”. No obstante, como lo reitera una y otra vez este texto, para invertir esta situación de inoperancia, debemos “prestar atención de manera específica” a problemas como la inexistencia jurídica del territorio geográfico y la necesidad de una institución capaz de adelantar un plan regional que revierta la situación de un territorio inexistente por fuera de los imaginarios ciudadanos y académicos.

En el ámbito local, en la Universidad Nacional hay una Maestría en Ordenamiento Urbano Regional que se propone el “estudio, análisis, y proposición en temas relacionados con la ordenación del territorio en sus escalas urbana y regional”⁶⁷. No obstante, al revisar el listado de trabajos de grado de la Maestría, la escala territorial sobre la que se opera se limita en todos los casos a incluir más de un municipio, sin que ninguno se acerque a

⁶⁵ Evelyn Brooks & Lee M. Brooks, “Five years of planning literature”, *Social Forces* 11, no. 3 (1933): 430–465, citado por Ethan Seltzer y Armando Carbonell, “Planning Regions”, en *Regional Planning in America: Practice and Prospect*, Ethan Seltzer y Armando Carbonell, eds. (Cambridge, MA: Lincoln Institute, 2011), p. 2.

⁶⁶ Martha Derthick, *Between State and Nation: Regional Organizations of the United States* (Washington, DC: Brookings Institution, 1974), p. 3, citado por Ethan Seltzer y Armando Carbonell, “Planning Regions”, en *Regional Planning in America: Practice and Prospect*, Ethan Seltzer y Armando Carbonell, eds. (Cambridge, MA: Lincoln Institute, 2011), p. 3.

⁶⁷ La Maestría de Ordenamiento Urbano Regional, “está enfocada al estudio, análisis, y proposición en temas relacionados con la ordenación del territorio en sus escalas urbana y regional, buscando desarrollar capacidades críticas y propositivas en torno a problemáticas espaciales surgidas a partir de la relación sociedad-naturaleza”. <http://artes.bogota.unal.edu.co/programas-academicos/posgrado/maestria/ordenamiento-urbano-regional#:~:text=La%20Maestr%C3%ADa%20est%C3%A1%20enfocada%20al.de%20la%20relaci%C3%B3n%20sociedad%20naturaleza>.

considerar la Sabana como un gran territorio que necesita ser ordenado. Sin ir más allá de lo posible, la Constitución colombiana abre una pequeña condición de posibilidad:

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

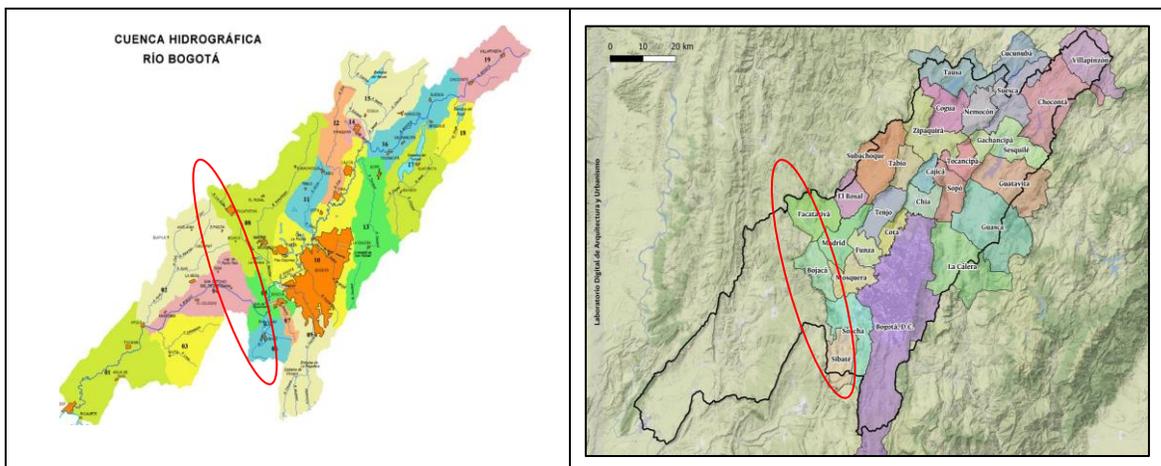
No dice el artículo que “hay” regiones, sino que “podrá” haberlas, dado que lo que está definido como “entidades territoriales” solo son cuatro: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Se pueden constituir otras entidades, lo cual ha llevado a la conformación de asociaciones de municipios que conforman seis áreas metropolitanas: Valle de Aburrá, Bucaramanga, Barranquilla, Cúcuta, Centro Occidente y Valledupar⁶⁸. Al respecto, consideremos que i) en los seis casos los acuerdos son entre unos pocos municipios y se han hecho por conveniencia administrativa; ii) en Bogotá ni siquiera se ha llegado a un acuerdo con un municipio, no porque la Capital no lo haya querido sino porque a ningún municipio le interesa; y iii) ninguna de las que se han conformado lo ha hecho como una región geográfica o ecológica; todas lo han hecho como áreas metropolitanas.

Este último punto, el de las áreas metropolitanas es lo que hay que cambiar, no en la Constitución sino en la interpretación que hacen de ella los congresistas. Para ello se requiere, por lo menos, entender las diferencias, primero, entre un área metropolitana y una región geográfica; y segundo, entre una entidad lingüística y una entidad jurídica. Hecho esto, crear una jurídicamente la región geográfica, para la cual no se necesita una

⁶⁸ En Colombia, la creación legal de las áreas metropolitanas ha tenido desarrollo legislativo antes y después de la Constitución del 91; hoy se rige por la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas (Ley 128 de 1994). Con respecto a la eventual creación de un área metropolitana de Bogotá y sus municipios aledaños, se ha señalado que su beneficio estaría en que “facilitaría en gran medida la racionalización en la prestación de los servicios públicos, al aprovechar la gran infraestructura de nuestra ciudad capital”, Daisy Cadena, “Conurbación y áreas metropolitanas en el derecho colombiano”, *Derecho y Realidad*, no. 11 (2008), p. 62, lo cual es el mismo argumento empleado para la creación del Distrito Especial de Bogotá, en 1955; es decir, no se argumenta con un criterio regional.

modificación constitucional, basta una interpretación adecuada del Artículo 286, que convierta la realidad geográfica Sabana del río Bogotá, en la realidad jurídica Sabana del río Bogotá, que corresponde a la cuenca del río desde su nacimiento en el páramo de Guacheneque hasta el Salto del Tequendama. Como geografía y vista desde una perspectiva lo suficientemente distante, se trata de un territorio mayormente verde, salpicado de pequeñas manchas de urbanización y una gran mancha continua —Bogotá— que ocupa aproximadamente el 10% de esta geografía (ver Ilustración 1–4).

Ilustración 1-4. Subcuencas hidrográficas y Sabana del río Bogotá



Nota: el óvalo rojo marca la partición de aguas, entre la cuenca media y la cuenca baja del río.

Fuente: elaboración propia a partir de mapa diseñado por Anthony Picón, Laboratorio de medios, Escuela de Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

La Sabana del río Bogotá tiene aproximadamente 100 km de longitud en el sentido norte-sur. Para representar este territorio en un pliego (1 m x 0,7 m), la escala debe ser 1:100.000. A esta escala, el sistema de aguas superficiales de ríos y quebradas, que configuran el sistema hídrico, lo mismo que el sistema de aguas subterráneas que configuran el sistema hidrológico, son imperceptibles. No obstante, los ríos y humedales (casi invisibles) y los acuíferos (completamente invisibles) son los ordenadores naturales de este territorio. Si “se presta la debida atención” a los hechos, se sabe que el motivo por el que lo que tal región no es posible se debe a que el **poder territorial** está en manos de políticos, propietarios y promotores (triángulo clientelista PPP). Esta Tesis, reiterémoslo

una vez más, busca generar los argumentos para cambiar este arraigado y bogotano modo de ser.

Para cambiar de modo de ser se necesita *prestar atención de manera específica* a los obstáculos que se interponen para superar el problema del crecimiento en cuerpo ajeno de Bogotá sobre el territorio al que equívocamente se le conoce como *La Sabana* se requiere cambiar, para empezar, las concepciones reductivas sobre planeación, medio ambiente y territorio. También la creencia según la cual las cosas no se pueden cambiar porque los políticos y propietarios del suelo no lo van a permitir. Y además, o primero que todo: la falta de comprensión del agua como ordenador territorial de primer orden. Por ello, la última parte de este capítulo en el que se revisan los conceptos esenciales para entender el problema —planeación, medio ambiente y territorio— se ha reservado para *pensar el agua*.

Como punto de partida remitámonos a dos reflexiones, una sobre el agua y la sabana, propuesta por Claudia Lucía Rojas en *Settling with Waters*⁶⁹, y otra sobre el agua y la construcción, propuesta por Richard Sennett en *Construir y habitar*.

Agua y Sabana

Rojas aprovecha el doble significado de *settle* (asentarse y acuerdo) y *settle* como acuerdo jurídico (*legal settlement*) y asentamiento urbano (*urban settlement*), para llegar a una especie de acuerdo de paz entre el agua y los asentamientos urbanos, a través un tipo de diseño ligado a una ingeniería “blanda” para el manejo del agua, junto a una nueva concepción del urbanismo denominada Urbanismo del paisaje (*Landscape Urbanism*) cuyo objetivo es el diseño del nuevo entorno, a partir de las condiciones paisajísticas existentes. Rojas propone unos “lineamientos” para la urbanización futura en las inmediaciones del río Bogotá, que eviten situaciones como las de El Recreo, El Porvenir y Ciudad Verde, en las cuales se urbanizaron áreas inundables del río, mediante una

⁶⁹ Rojas, *Settling with Waters*.

ingeniería dura para la cual vencer el agua es una demostración de inteligencia y poder. Rojas estudia el río Bogotá en función de la Sabana como una región geográfica, que incluye una historia y unas reflexiones muy pertinentes para el manejo del agua regional que se olvida del *agua de Bogotá* en favor del *agua de la Sabana*.

La historia de Rojas se sintetiza en que la relación con el agua del territorio sabanero ha pasado por tres modos de ocupación y manejo: i) la ocupación muisca en la que se recurre a camellones para la agricultura, siguiendo un principio de “adaptación”. Este período termina con la llegada de la tecnología y el modo de vida europeos; ii) la ocupación colonial, que incluye el pastoreo y sigue los principios de “contención y desviación” por medio de zanjas y barreras. Este período se prolonga hasta los primeros años del siglo XX; y iii) la ocupación para la urbanización, primero en Bogotá y luego en los municipios aledaños, siguiendo un principio de “domesticación” a partir de grandes proyectos de ingeniería, que reconfiguran el territorio y le dan el orden actual, caracterizado por tres grandes acciones: i) la rectificación del cauce; ii) la construcción de diques de protección para el río Bogotá; y iii) la canalización e impermeabilización del suelo en algunos de los afluentes.

En todos los casos se trata de enfrentar *el agua mala* para la urbanización, por medio de la ingeniería. Tomados del análisis de Rojas, los grandes momentos técnicos de esta batalla empiezan cuando los propietarios del suelo se dan cuenta que si alguien puede tener una finca que se inunda todos los años en una época del año, el infortunio se puede manejar a través de la ingeniería. Algunos momentos de este modo de enfrentar el *agua mala* son:

- En 1922 se propuso que “la solución que conviene dar al problema de las inundaciones y riegos en la sabana de Bogotá” debía ser un distrito de riego, el cual se construyó en 1936 (La Ramada).

- Durante los años 1950, como parte de las recomendaciones del Plan Regulador de TPA (*Town Planning Associates*) se incrementaron las operaciones para drenar las áreas inundadas, no para cultivar —como se hizo desde el siglo XVI hasta los inicios del siglo XX— sino para construir.

- En 1991, la EAAB formula el proyecto Santafé I que incluye la construcción del canal Cundinamarca y una red de acueducto y alcantarillado que permitió la construcción posterior de El Recreo y El Porvenir, en áreas inundables ‘protegidas’ por diques elevados⁷⁰.
- En 2011 debido a un fuerte invierno y a la falta de mantenimiento del sistema de bombeo, una gran inundación afectó a cerca de 50 mil personas, incluidos los habitantes de El Recreo y El Porvenir.
- En 2012 se establece Ciudad verde, en Soacha, con 328 hectáreas, 50 mil viviendas y 200 mil habitantes adicionales, cuya evacuación de aguas depende de estaciones de bombeo⁷¹.
- En 2014, el Consejo de Estado ordenó la descontaminación del río Bogotá mediante el POMCA (Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca) “el cual excluye el área urbana de Bogotá que es donde están la mayoría de los problemas”⁷².

A partir de su revisión histórica, Rojas concluye que hay tres posibilidades de desarrollo para el río Bogotá:

Radical, que consiste en renaturalizar y restaurar la banca, recuperar la vegetación y volver al recorrido del agua que había antes de los jarillones [...] Convencional, que consiste en continuar con el proyecto en curso de ampliar treinta metros el cauce del río y construir represas de regulación y elementos de contención a lado y lado [...] Alternativa, que consiste en cambiar de la perspectiva ingenieril a la ecosistémica para convivir con el agua como una parte integral del territorio, en lugar de un obstáculo que hay que sortear⁷³.

La opción radical implicaría remover los diques y reubicar cerca de un millón de personas, lo cual no es posible económica, social y logísticamente. La opción convencional se ha

⁷⁰ Claudia Lucía Rojas, *Settling with Waters*, p. 205

⁷¹ Rojas, *Settling with Waters*, p. 215.

⁷² Rojas, *Settling with Waters*, p. 246.

⁷³ Rojas, *Settling with Waters*, p. 138-140.

hecho para “mitigar” el riesgo, lo cual es diferente a “eliminar” el riesgo. La opción alternativa consiste en “crear un nuevo patrón urbano que incluya la lógica del paisaje y recupere una parte del área que le corresponde al río” por medio de la aproximación al diseño que ofrece el urbanismo del paisaje (*Landscape Urbanism*) El principio que rige esta nueva versión del diseño es trabajar “con” en lugar de trabajar “contra” las fuerzas de la naturaleza.

Agua y construcción

Si un suelo se puede inundar lo más probable es que se inunde, y si el territorio en cuestión es Holanda, lo aconsejable probablemente sea aplicar la ingeniería “dura”. Tratándose de la Sabana, jugar a alterar el ciclo hidrológico probablemente sea promover el punto de partida para múltiples tragedias, ante lo cual Sennett recomienda considerar que el agua también puede ser dañina o “agua mala”, y que tal maldad puede ser por agotamiento o exceso:

¿Podría otra manera de construir la ciudad abordar estos poderes destructivos del agua? [...] En general, hay dos estrategias distintas para abordar el cambio climático: la mitigación y la adaptación. La primera trata de reducir las fuentes de trauma, como es la construcción de bermas (barreras altas) para rechazar la sobrecarga de las tormentas. La segunda trabaja con el trauma, como en las tierras húmedas, que desaceleran la sobrecarga de agua y se remodelan continuamente como parachoques. La estrategia de mitigación y la de adaptación deberían ser complementarias, pero a menudo se contraponen⁷⁴.

El punto de partida de Sennett es el mismo de Rojas, expresado con otras palabras: se trata de prestar atención al agua, y cómo trabajar con el agua y no en contra del agua. La propuesta, sin embargo, constituye una cuarta vía para salir del estado en el que el río Bogotá ha sido tratado como *agua mala* o como el culpable de las inundaciones:

⁷⁴ Sennett, *Construir y habitar*, p. 288.

Siempre se nos aconseja que pensemos a largo plazo, pero los desafíos a largo plazo del cambio climático son tan grandes que pueden dar lugar al surgimiento de un estoicismo de la peor clase, esto es, el de no intentar nada porque no se puede hacer nada. Sin embargo, en el tratamiento de acontecimientos erráticos a corto plazo tal vez podamos hacer algo eficaz y estimulante. En otras palabras, repensar el agua [...] hay un “agua mala” [...] que plantea una triple amenaza a las ciudades: inundaciones, sequías y la elevación del nivel del mar por el deshielo [...] Las inundaciones son resultado de un exceso de escorrentía; las sequías, de una escasez de retención de agua subterránea. El cambio climático exagera de un modo traumático tanto la inundación como la sequía. El deshielo, al elevar el nivel de los mares y cambiar en ellos las corrientes, se manifiesta en patrones irregulares de exceso o de escasez de lluvia [...] la falta de agua es la amenaza a largo plazo del cambio climático global en la medida en que se agotan los acuíferos subterráneos y, a nivel del suelo, se altera el ciclo hidrológico⁷⁵.

Lo que se ha hecho en la era de la alta ingeniería es mitigar o “reducir las fuentes del trauma”; lo que queda por hacer, y por pensar es adaptarse o “trabajar con el trauma”. En la sabana el exceso se presenta como inundaciones y el agotamiento por desecamiento de acuíferos y tala de bosques. Y el camino que se ha tomado es el de mitigar las inundaciones por medio de proyectos de ingeniería, concentrarse en la descontaminación. y cerrar los ojos ante la reducción de los acuíferos. La virtud está en pensar lo contrario a mitigar que es trabajar con el trauma.

Lo que habría que “pensar” se refiere a reconocer, entre otras, que para habitar también es necesario no-construir. Convertir la resiliencia en una virtud social es peligroso porque el agua es “resiliente por naturaleza”⁷⁶. Alterar el curso del río para construir viviendas u ocupar las áreas inundables del río o por debajo de su nivel, como se hizo en Patio Bonito,

⁷⁵ Richard Sennett, *Construir y habitar*, p. 287–288.

⁷⁶ La palabra «resiliencia» alude aquí al objetivo de que el sistema vuelva rápidamente a su funcionamiento habitual. Sennett, *Construir y habitar*, p. 289-291.

Lisboa, el Recreo, el Porvenir, y la Universidad de La Sabana. No obstante, se trata de hechos cumplidos con los que hay que convivir. La virtud está en asumir el error, dejar el río en paz, dejar de construir donde no se debe, “pensar la naturaleza en términos más modestos y trabajar con ella en lugar de tratar de dominarla”. Y para evitar caer en el ciclo hidro-ilógico del climatólogo Donald Wilhite:

El pánico es la primera etapa de este círculo vicioso, luego viene la lluvia, y con ella, la apatía: ni los ciudadanos ni los políticos ven la necesidad de prepararse para la próxima sequía. Pero cuando las sequías vuelven, despiertan nuevamente la preocupación y el miedo de los que no se prepararon para hacerles frente⁷⁷.

Ante la sequía y la inundación están las herramientas tecnológicas de la ingeniería, la construcción y la industria textil que permiten habitar lugares inhóspitos. Pero está también la racionalidad que implica la “variante de la pregunta de Hamlet: «¿Construir o no construir?»”, ante la cual invitación de Sennett es: construir de otra manera, lo cual se implica definir dónde sí y dónde no construir, asignando al agua el lugar que le corresponde como bien común y como ordenador territorial. No se trata de habitar o no habitar o de construir o no construir porque las únicas opciones son construir y habitar. El problema de la urbanización debe ser dónde construir y dónde no construir, con la doble misión de perseguir el bienestar común y evitar la desgracia.

El agua, a igual que la energía, las basuras y el transporte son servicios públicos y como tal, bienes públicos. Pero una cosa son las empresas que se encargan del agua y los demás bienes públicos y otra el agua, en general, como el primer elemento ordenador del medio ambiente para la vida urbana. Antes que un bien o un servicio público, el agua tiene que ser un bien común, es decir, que no es público ni privado sino común. Si a esto no se le presta la debida atención, habrá mucho que lamentar.

⁷⁷ Entrevista al climatólogo Donald Wilhite, creador del término "ciclo hidroilógico", 13 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.iaqua.es/noticias/entrevistas/13/12/13/entrevista-al-climatologo-donald-wilhite-41945>.

1.4 Conclusión: planeación ecológica

Las tres secciones de este capítulo han revisado los conceptos esenciales para pensar el problema del crecimiento desordenado del territorio al cual pertenece Bogotá: planeación, medio ambiente y territorio. El concepto de planeación se abordó a partir de diferentes concepciones de crecimiento, urbanización, urbanismo, enseñanza y diseño. El concepto de medio ambiente se abordó a partir de diferentes concepciones de naturaleza, ecología, conservación y construcción. El concepto de territorio se abordó a partir de diferentes concepciones sobre la Sabana y el agua.

Planeación, como una actividad general cuyo fin es la urbanización, entendida como un fenómeno y el urbanismo como la disciplina profesional que se encarga de la urbanización.

Medio ambiente, como un punto de partida que no se limita a la naturaleza sino a la articulación entre naturaleza y construcción.

Territorio, como una realidad geográfica que ha sido maltratada por una falta de consideración del agua como elemento ordenador en lugar de un elemento a ser ordenado.

Como la planeación está bifurcada, hay que centrarla. De las seis **bifurcaciones** consideradas; i) diseño / políticas, ii) planeación / urbanismo, iii) urbanismo / diseño urbano, iv) planeación urbana / planeación ambiental, v) proyecto urbano / diseño urbano, vi) urbanismo / urbanización, hay que definir una noción con la cual seguir adelante, pues como anota Austin; “siempre es necesario que las circunstancias en que las palabras se expresan sean apropiadas” y hay que “prestarles atención de manera específica”. En consecuencia —en esta Tesis—, la urbanización es un fenómeno y el **urbanismo es una disciplina**.

Medio ambiente El medio ambiente del urbanismo debe ser el resultado de un balance entre conservar y construir. Conservar la naturaleza y también el patrimonio construido que empieza por tratar el agua como primer ordenador del suelo y el primer bien común sobre cuyo tratamiento pesa una historia que no se puede desconocer, que tiene su inicio en un momento relativamente lejano en tiempos precolombinos. Así, aunque de modos

muy diferentes, muiscas, españoles, neogranadinos y colombianos republicanos manejan el agua y las inundaciones del río pensando en la agricultura, esta modalidad llega a su fin con la construcción del distrito de riego la Ramada, en 1936. A partir de este momento, el manejo del agua toma un giro ideológico para la cual el agua se ve como un problema — agua mala— la ingeniería dura emerge como una solución —contra el agua mala— y la urbanización se convierte en un triunfo sobre la hostil enemiga.

De la Ramada en adelante, la ideología en el manejo del agua apunta hacia secar los “pantanos” y las áreas “inundables”, con lo cual términos como humedal, alivio hidráulico y ciclo hidrológico pasan al índice de lo indeseable. De esta incompreensión quedan muchas lecciones a partir de las cuales debería ser posible tomar la mejor opción hacia el futuro entre recuperar lo perdido, continuar haciendo lo mismo o cambiar de manejo. Lo primero, recuperar es imposible; lo segundo, continuar es muy arriesgado y lo tercero cambiar de manejo, parece ser un imperativo. No obstante, cambiar implica reconocer hechos cumplidos como recibir el agua de Chingaza, la existencia de barrios por debajo del nivel del río y los cultivos de flores.

Territorio. Respecto al agua de Chingaza, retornar las aguas que surten a Bogotá a la cuenca natural que es el río Orinoco, resulta impráctico y peligroso, dado que más del 80% del agua potable de Bogotá y otros municipios de la sabana viene de este páramo⁷⁸. También es impráctico pensar en demoler los barrios que están por debajo del nivel del río, lo mismo que acabar con la floricultura, por lo menos a corto y mediano plazo. Lo que sí se puede hacer que la planeación deje de ser hija de la Ley 388 y del sistema POT, para que evolucione hacia una planeación regional. Para ello están las opciones que se presentan en el capítulo 3. No obstante, según lo expuesto en las secciones 1.1 y 1.2, sobre la posibilidad de planear a partir de los conceptos como **ensamble socioecológico** (María Kaika. y Erik Swyngedouw) o **coalicón urbanismo / ambientalismo** (Robert Fishman) esta planeación sería la encargada de materializar una visión articulada del medio ambiente

⁷⁸ Rojas, *Settling with Waters*, p. 17.

habitado (pasado y presente) y habitable (futuro) articulados con el medio ambiente natural.

Planeación ecológica. Una **planeación sustituta** del POT Tendría que partir del reconocimiento y la priorización del cuidado del ciclo hidrológico y tendría que operar, necesaria y simultáneamente, en los ámbitos de lo urbano y lo no urbano; lo nacional, lo regional y lo municipal; lo construido, lo construible y lo no construible; el abastecimiento y los desechos; la conservación patrimonial y la provisión de agua y energía, entre otros. Todo ensamblado sobre una región geográfica, mediante un único plan regional, que funciona como condición de posibilidad para múltiples planes con diferentes niveles de autonomía. Un idealismo del siglo XXI, ambicioso y global, a diferencia del idealismo, provinciano y local, de la autonomía del siglo XIX. Como lo plantea el ecólogo Richard Forman, tendría que “entrelazar dos mitades”: planeación urbana (*urban planning*) y planeación ambiental (*conservation planning*). Promover el crecimiento inteligente, y proteger los sistemas naturales de los cuales dependen las personas. Tendría que propiciar un uso del suelo centrado en la interacción humanos-naturaleza⁷⁹. No en la sociedad y tampoco en la economía, con lo cual no se busca que la sociedad y la economía no se planeen, sino que sus planes se tienen deben tener como condición de posibilidad el uso del territorio. Tal tipo de planeación ecológica —formulada a partir de la “coalición” entre urbanismo y ambientalismo y del “ensamble socioecológico”— es el tema central del que tendría que ocuparse un proyecto de ordenamiento territorial para la sabana del río Bogotá. Un plan / proyecto regional que definiera esencialmente dónde se puede construir y dónde no. donde lo primero que no se puede construir es sobre el territorio del agua. Hay partes sobre las que hay que asumir que ya está urbanizada (habitada), otra es urbanizable (habitable) y otra se debe mantener sin urbanizar (natural) que se protege; o incluso, como se propone con nuevos elementos como la reserva van der Hammen, se crea.

⁷⁹ Forman, *Urban Regions*, p.17.

A don Sebastián de Herrera, dueño que fue de El Salitre, le clavó Narciso Gómez un puñal en el vientre, el 1 de julio de 1850 [...] Don Sebastián alcanzó a llegar a su casa [...] y murió allí luego de otorgar testamento [...] a sus dos sobrinas políticas María Josefa y Teresa, hijas de Joaquín Escobar, persona importante de sus tiempos [...] Si don Sebastián hubiera sido más técnicamente apuñaleado, no habría podido formalizar su testamento in artículo mortis, no lo heredaran sus sobrinas políticas ni [posteriormente el heredero de ellas] don José Joaquín Vargas ni la Junta de beneficencia de Cundinamarca. ¿Qué otro destino se hubiera reservado para El Salitre? Las haciendas tienen como los hombres su vida propia. Cada una es como una novela, casi nunca escrita.

Juan Carrasquilla, 1989⁸⁰

2. Oportunidades perdidas

Este capítulo se detiene en tres momentos de la **planeación** de Bogotá: i) los **planes de futuro para Bogotá** (1925, 1936 y 1951), como los primeros intentos de la ciudad por controlar, mediante **proyectos de ensanche o de ampliación**, el sistema de fragmentación de las grandes haciendas coloniales y republicanas que se viene dando desde mediados del siglo XIX; ii) El **Plan para Bogotá del Consejo Nacional de Planificación** (1953) el cual, con el mismo propósito de controlar el crecimiento desordenado de la urbanización, tiene un marcado efecto, primero en la creación del nuevo territorio Distrito Especial de Bogotá y segundo en la institucionalización de una *planeación económica* que persiste —hasta hoy— convertida en la *planeación proyectual*. iii) El **Plan de Ordenamiento Territorial** (2000) y su efecto sobre la Zona norte de Bogotá, caso en el cual, por falta de

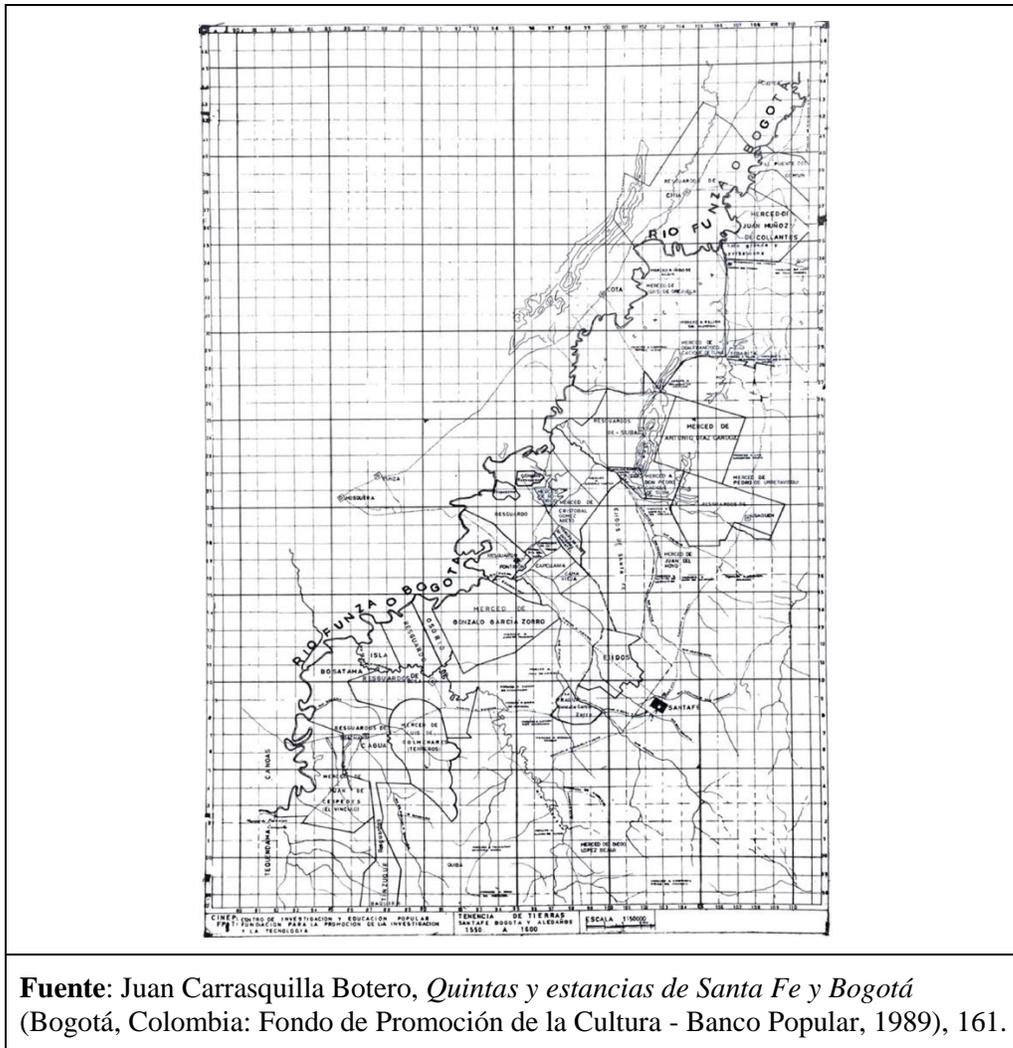
⁸⁰ Juan Carrasquilla, *Quintas y estancias de Santa Fe y Bogotá* (Bogotá, Colombia: Fondo de Promoción de la Cultura - Banco Popular, 1989), pp. 202-203.

sintonía con un tema ambiental que debía ser de obligatorio cumplimiento —la incorporación al ordenamiento territorial de una reserva forestal— se llega a paralizar durante dos décadas el desarrollo de un área de cinco mil hectáreas, promoviendo indirectamente el crecimiento desordenado de lo que de manera genérica e imprecisa se conoce como “la Sabana”. Por medio de estos intentos fallidos de planear la ciudad se busca demostrar que: i) con los planes de futuro se perdió la oportunidad de crecer a través de un proyecto; ii) con el Distrito Especial se perdió la oportunidad de adoptar una planeación regional; y iii) con el abandono de la Zona norte se perdió la oportunidad de incorporar la ecología a la planeación. Como conclusión, se plantea que esta secuencia de desaciertos se puede capitalizar positivamente para entender que el futuro de Bogotá, además de su regeneración interna, está por fuera de Bogotá.

2.1 Los planes de futuro, 1925–1950

En el colonial siglo XVI la ciudad de Santa Fe y la provincia de Santa Fe constituían una unidad territorial entre Soacha (Sol) y Chía (luna), sobre la que había dos tipos de asentamientos, parroquias de blancos y pueblos de indios, esparcidas por un territorio rural cuyos modos de tenencia fueron variando desde mediados del siglo XVI hasta mediados del siglo XIX. A mediados del siglo XVI hay repartimientos, encomiendas, mercedes, ejidos y una dehesa (ver Ilustración 2–1). Estas grandes extensiones quedan en Santa Fe del Nuevo Reino de Granada y todos sus habitantes son “vecinos” de Santa Fe.

Ilustración 2-1. Tenencia de tierras, Santa Fe de Bogotá, 1550-1600



Pasados los tres siglos coloniales, toda la tierra, incluso la dehesa y los ejidos se han convertido en parte de un territorio continuo, entre Soacha y Chía, a lado y lado del río, de modo que para finales del siglo XIX el enorme territorio se ha transformado en cerca de ochenta haciendas o estancias, alrededor de los antiguos “pueblos de indios y parroquias de blancos”⁸¹.

⁸¹ Marta Herrera Ángel, “Las divisiones político-administrativas del Virreinato de la Nueva Granada a finales del periodo colonial”, *Historia Crítica*, 22 (2001), p. 87–88.

trata de la estancia Rosales, que resulta particularmente ilustrativa para ejemplificar lo que pasa con la planeación de Bogotá. Esta es la cronología:

En 1830, Pedro y José María Briceño venden a Petronila Castro viuda de Lago, la estancia Rosales que incluye los predios de La Merced y La Soledad.

En 1833, Petronila Castro vende a Andrés Corcino los predios de La Merced y La Soledad.

En 1845, Andrés Corcino vende a Antonio Malo y Manuela Blanco los predios de La Merced y La Soledad⁸².

De estos primeros tres movimientos notariales se puede deducir que los vendedores iniciales, Pedro y José María Briceño eran hermanos y que no compraron sino heredaron los tres predios (Rosales, La Merced y La Soledad) que venden en 1830. También se puede deducir que, en 1833, Petronila Castro sí los compró, es decir que nos los heredó, y se quedó con uno (Rosales) y vendió dos (La Merced y La Soledad), a Antonio Malo y Manuela Blanco, quienes tienen dos hijos, José María Malo Blanco y Jesús Malo Blanco, a partir de los cuales cobra validez la teoría de la novela a la que alude el epígrafe.

En 1859, muere José María Malo Blanco, el cual, según cuenta Carrasquilla, fue apuñalado por su hermano Jesús Malo Blanco, siendo Gobernador de Cundinamarca y con la catedral como “teatro del crimen”⁸³. Este asesinato es diferente al que condujo a que la hacienda El Salitre le quedara como herencia a la ciudad, por cuenta de la mala técnica de apuñalamiento de la que víctima don Sebastián de Herrera. Probablemente el apuñalamiento de José María Malo no hubiera cambiado nada, y aunque Carrasquilla no

⁸² La información sobre el proceso de subdivisión y titulación de la Estancia Rosales y los predios La Merced y La Soledad ha sido tomada de María Alejandra Agudelo, “Paradigma de la modernización en la planificación urbana de Bogotá durante la primera mitad del siglo XX. Estrategias de conservación urbanística. Caso de estudio: Barrio Santa Teresita”, Tesis de Maestría en Conservación del Patrimonio (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2022).

⁸³ Juan Carrasquilla, *Quintas y estancias de Santa Fe y Bogotá* (Bogotá, Colombia: Fondo de Promoción de la Cultura - Banco Popular, 1989), p. 147.

da ninguna pista al respecto, como observador a la distancia del evento, se puede suponer que su hermano Jesús, en tanto este no aparece como heredero de Antonio Malo y Manuela Blanco, se pudo haber resentido hasta la locura contra su hermano el Gobernador. La muerte prematura de José María Malo acelera la sucesión del predio, esta vez al parecer sin favorecimientos. Lo heredan sus seis hijos, uno de los cuales es Arturo Malo, quien después de algunas negociaciones con sus hermanos, termina como propietario de varios predios que a su muerte pasan a manos de su esposa, Julia Carrizosa, y de sus hijas Isabel y Beatriz Malo. Una de ellas, Isabel, termina involucrada en un negocio inmobiliario relacionado con el denominado *Plano* de Bogotá Futuro (1925), el cual pretende enderezar la historia de la urbanización de Bogotá, por medio de un “proyecto de ensanche” o un “plan de ensanche” para Bogotá, como lo habían hecho los de Barcelona o Nueva York. Para efectos de lo que es una planeación con o sin proyecto, este “plano” demuestra que Bogotá sí tuvo una planeación proyectual, como se define en el capítulo 1. Cinco años antes de su aprobación, en 1920, el autor del plano, Enrique Uribe Ramírez, diagnosticaba:

...“la ciudad de Bogotá se ha venido desarrollando a libre crecimiento de la manera más absurda”, pues las medidas generales tomadas hasta entonces “son las de fijar para el ancho de las calles y carrera el de 15 metros y ordenar que estas calles y carrera se prolonguen en líneas rectas, siguiendo su eje actual y la de fijar que por cada cinco hectáreas se deje una plaza pública, que debe ser un cuadrado que tenga ochenta metros por cada lado, además de disponer que las manzanas sean rectángulos de 100 metros de largo por lado” [...] de esta manera, la ciudad se ha levantado, pues, al gusto de los urbanizadores”⁸⁴.

La imagen que hoy se tiene de Bogotá durante el siglo XIX se alimenta de crónicas y relatos de viajeros que enfatizaron la idea de que ella era una ciudad apacible y conventual [...] de una aldea de origen hispanocolonial [...] Sin embargo, estas

⁸⁴ Luis Carlos Colón & Germán Mejía, *Atlas histórico de barrios de Bogotá, 1884-1954* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2019), pp. 43-44.

percepciones [...] ocultan los profundos cambios que en la ciudad operaron durante los años comprendidos entre 1819 y 1910 [...] para dar solución a un traumático crecimiento⁸⁵.

El trauma se refiere al aumento de 20 mil a más de 100 mil habitantes, a lo largo del siglo XIX⁸⁶.

La extensión de la ciudad permaneció inalterada desde mediados del decenio de 1860 hasta los primeros años del siglo XX [...] Felipe Pérez en su geografía de 1863 escribió que Bogotá tenía para la fecha una extensión de 3 kilómetros entre Las Cruces y San Diego y 2 kilómetros entre la iglesia de Egipto y el final del camellón de San Victorino [...] A comienzos de la década de 1880, Bogotá contaba con una superficie en la que estaban trazadas 250 manzanas y urbanizadas 773 cuadras [...] el fenómeno que se presentó fue el de la compactación de la ciudad: todo lo que antes estaba vacío entre esos extremos fue urbanizado⁸⁷.

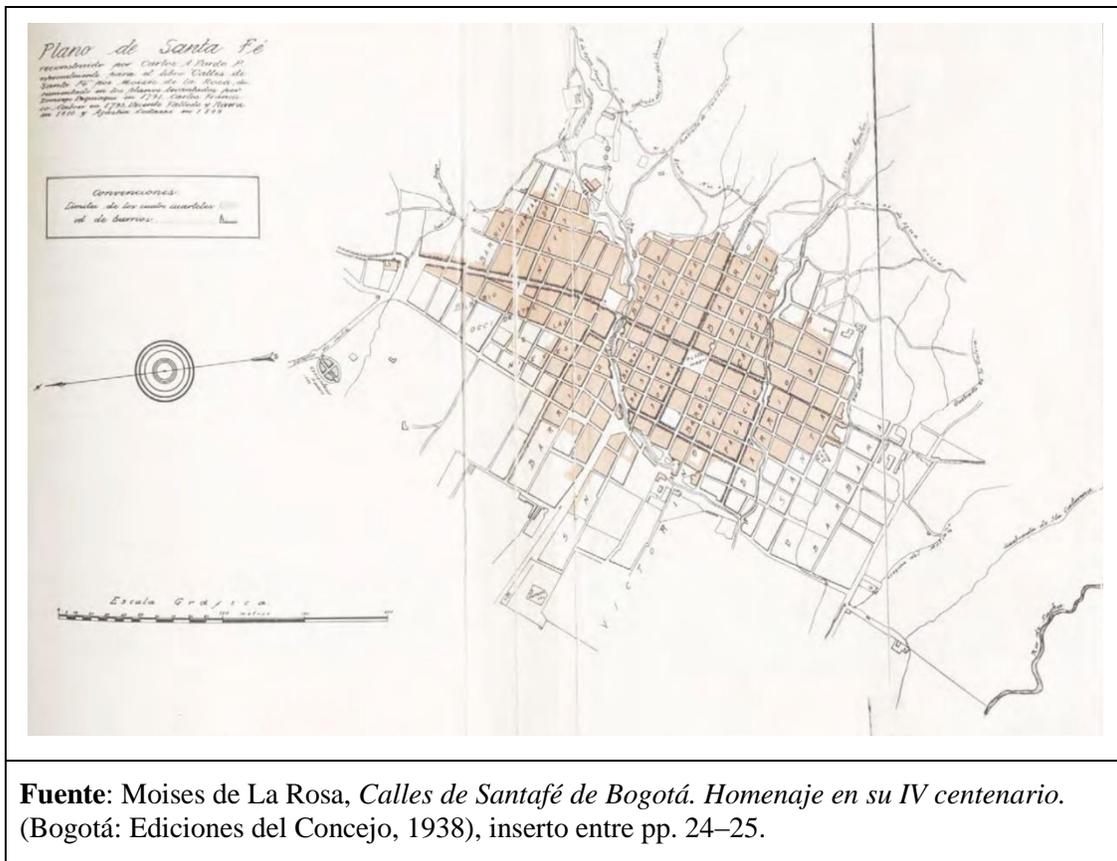
La ampliación del damero colonial, como lo muestra el plano de Moisés de la Rosa, (ver Ilustración 2–3) corresponde al padrón de barrios de 1798. Este plano, junto a la compactación que describe Germán Mejía constituyen los primeros dos modos de crecimiento de Bogotá, primero como ampliación y después como compactación, lo cual explica el incremento poblacional sin aumentar el área física.

⁸⁵ Germán Mejía, *Los años del cambio. Historia urbana de Bogotá* (Bogotá: Universidad Javeriana – Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2000), p. 14.

⁸⁶ Entre 1801 y 1870 (setenta años) la población se duplica pasando de 21.394 a 40.833. Entre 1870 y 1912 (cuarenta años) se triplica, pasando de 40.833 a 116.951. Germán Mejía, *Los años del cambio*, p. 230.

⁸⁷ Mejía, *Los años del cambio*, p. 316-319.

Ilustración 2-3. Plano de Santa Fe, de Moisés de la Rosa, padrón de 1798

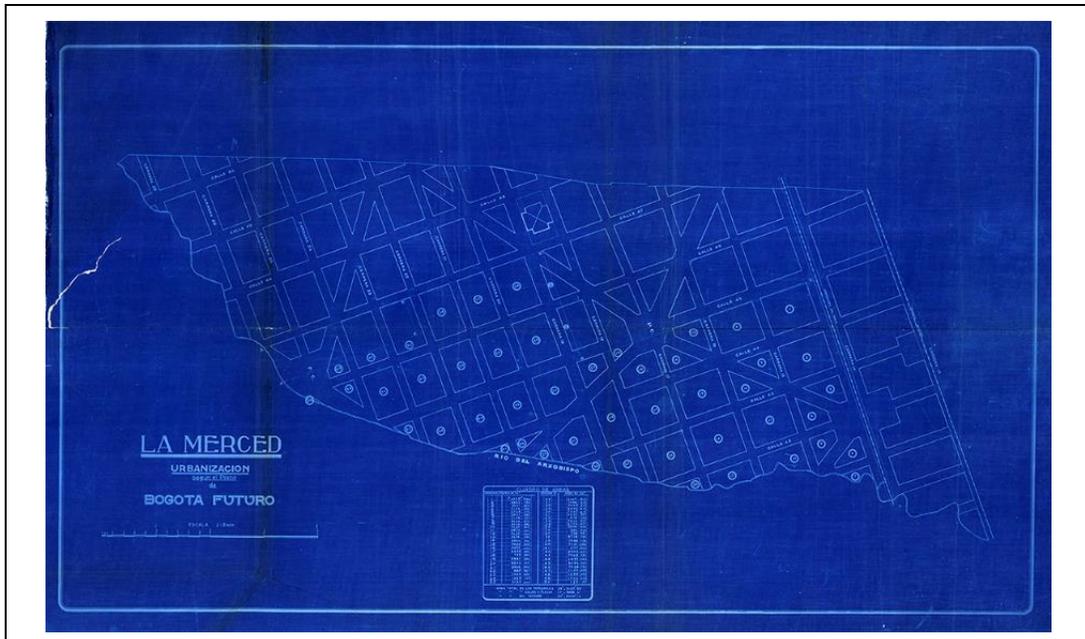


Fuente: Moises de La Rosa, *Calles de Santafé de Bogotá. Homenaje en su IV centenario*. (Bogotá: Ediciones del Concejo, 1938), inserto entre pp. 24–25.

El diagnóstico de Uribe Ramírez sobre el *libre crecimiento* condujo al plan de ensanche que fue Bogotá Futuro, en 1925. Al año siguiente se hizo la asociación entre Isabel Malo de Nieto y Dávila, Holguín & Liévano para urbanizar el predio de propiedad de Isabel, que hace parte de la finca denominada “La Merced” (ver Ilustración 2–4). El negocio se protocoliza mediante la escritura 1755 del 21 de julio de 1926, en la Notaría Segunda, en la cual consta que “El objeto de la sociedad es urbanizar de acuerdo con el plano que se protocoliza con la presente escritura, tomado del plano general de “Bogotá Futuro”⁸⁸.

⁸⁸ María Alejandra Agudelo, “Paradigma de la modernización en la planificación urbana de Bogotá durante la primera mitad del siglo XX”, p. 44.

Ilustración 2-4. Plano urbanístico del barrio Santa Teresita, 1925



Nota: en las convenciones del plano, se lee “urbanización según el Plano Bogotá Futuro”.

Fuente: María Alejandra Agudelo, “Paradigma de la modernización en la planificación urbana de Bogotá durante la primera mitad del siglo XX”, p. 45.

Se origina así la urbanización *La Merced*, situado al costado occidental de la avenida Caracas, entre las calles 39 y 45, que es diferente al barrio *La Merced*, situado al costado oriental de la carrera Séptima y al norte del Parque Nacional. El nombre actual no es el del plano protocolizado sino Santa Teresita, en honor a la recientemente declarada (1925) Santa Teresa de Lisieux o Teresa del Niño Jesús y de la Santa Faz. Por la proximidad de las fechas, el barrio Santa Teresita es uno de los primeros que se define a través de un proyecto, según un diseño estatal, y no por decisión del urbanizador, lo cual pone a este barrio como pionero de un proceso de crecimiento que ilustra cómo la subdivisión aleatoria de haciendas, sí puede ser parte de un proyecto de expansión para la ciudad. La buena intención, sin embargo, no se consolida porque los urbanizadores la cuestionan:

El trazado propuesto tenía una jerarquía de vías que daba lugar a sectores o barrios con características específicas [...] que debía prever los edificios públicos de carácter local, la plaza de mercado y los jardines públicos vinculados por vías

parque [...] Como no estaba previsto que el municipio otorgara ninguna compensación por [...] las cesiones para calles, plazas y parques [...] casi todos estos proyectos solicitaron que se les permitiera hacer modificaciones al trazado original⁸⁹.

Es debatible si se trata de cuestionamientos para mejorar la ciudad o para aumentar el área vendible, es debatible, pero contribuyeron a que el plan del ensanche para Bogotá se agotara rápidamente. Tal vez si hubiera sido menos específico en lo pequeño, con la prolongación del damero colonial mediante manzanas de aproximadamente una hectárea, y más específico en la retícula diagonal que genera piezas urbanas de aproximadamente treinta hectáreas, se hubiera logrado una mayor libertad; pero el plan incluía una especificidad para el tamaño de todas las vías y todas las manzanas y esto contribuyó a su fracaso. Por ejemplo, aunque en el dibujo la diferenciación es casi imposible, el plan escrito se establece que hay cuatro tipos de calles:

De lujo (ramblas o *park ways*) con un ancho de 36 m [...] Arteriales de primer orden con un ancho de 22 m [...] Arteriales de segundo orden con un ancho de 16 m [...] Especiales para oficinas y habitaciones de 21 m⁹⁰.

Evidentemente, el trazado mayor, el de la retícula diagonal, lo constituyen las avenidas de lujo y las arteriales de primer orden. Si bien se trata de una idea moderna y ambiciosa, está limitada por una concepción doméstica, y modesta, de la vivienda individual de dos pisos como protagonista y conformadora del espacio urbano. En defensa de esta modestia, hay que considerar que los edificios en altura y la propiedad horizontal nace en Colombia en 1948⁹¹, y que nociones como la de una ciudad con edificios de 7 u 8 pisos de altura, con

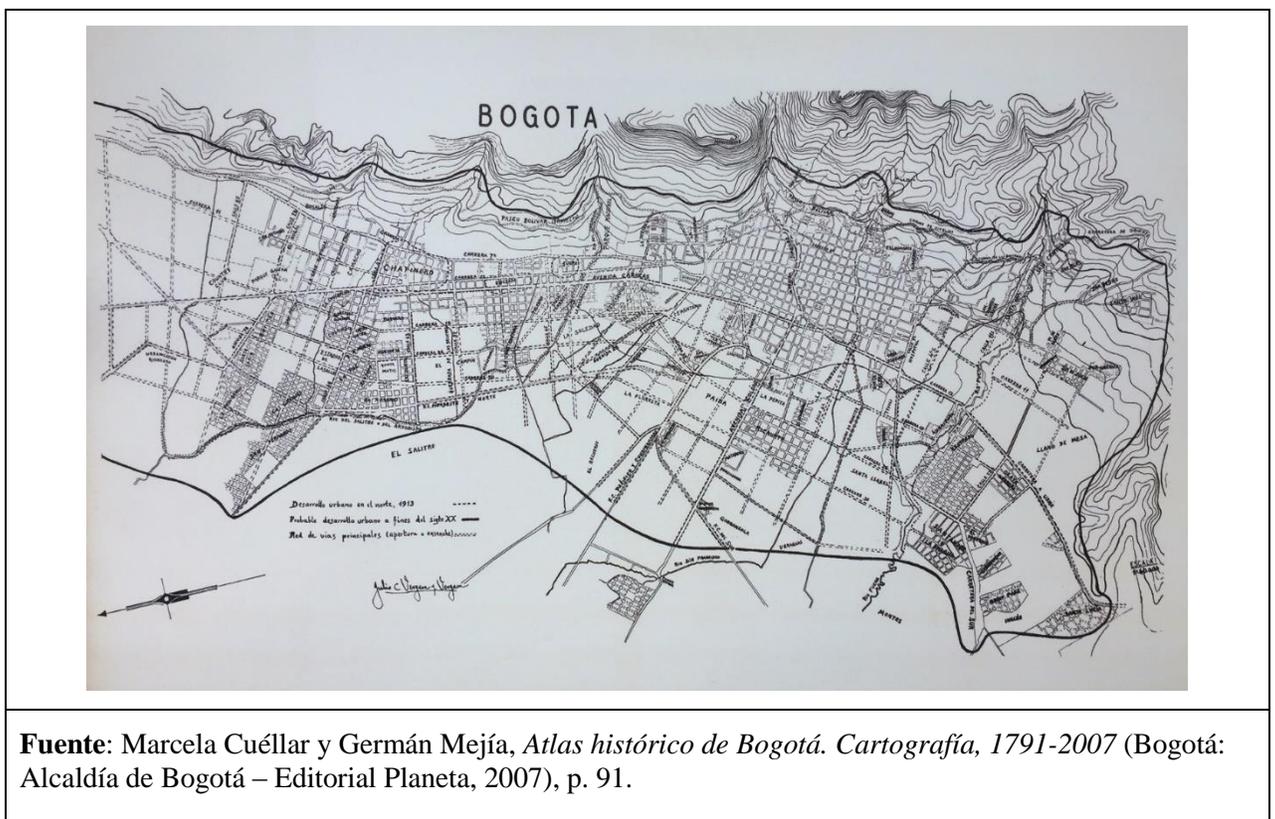
⁸⁹ Luis Carlos Colón y Germán Mejía, *Atlas histórico de barrios de Bogotá, 1884–1954* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2019), p. 38.

⁹⁰ Enrique Uribe Ramírez, Bogotá Futuro, *Revista Técnica de Obras Públicas de Cundinamarca*, 1, no. 2 (febrero 1924): 12.

⁹¹ Héctor Elías Hernández Velasco, “El nacimiento y consolidación del régimen de propiedad horizontal en Colombia, 1948-2001”, *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 18 no.1 (2013): 145–160.

avenidas de 50 o 100 m de ancho, sería una exigencia carente de sentido para 1925. En todo caso, lo que está detrás de este plano es un primer intento por superar el damero de manzanas de una hectárea por medio de otro con áreas cercanas a las 16 hectáreas (400 m x 400 m)⁹² funcionando como “sectores” definidos por un sistema de avenidas principales, que serían las ordenadoras para un crecimiento por ensanche. En la evaluación de Maarten Goossens, “Bogotá Futuro fue, a la vez, un plan de expansión, no muy exitoso si se mide por el porcentaje ejecutado, y una propuesta de normativa urbanística y arquitectónica”⁹³.

Ilustración 2-5. Probable desarrollo urbano a finales del siglo XX, Julio Vergara, 1936



En términos de superar la ciudad del damero colonial y su unidad de crecimiento por manzanas, y de lanzarse a pensar una ciudad de gran tamaño que llegaba hasta la quebrada

⁹² Maarten Goossens, “Ideas para la planeación de la ciudad futura. Bogotá, 1917–1925”, *Bitácora Urbano Territorial*, 28, no. 1 (2018): 68.

⁹³ Goossens, “Ideas para la planeación de la ciudad futura. Bogotá, 1917–1925”, p. 68.

Callejas (calle 127), hay que reconocer que el plan —plano— tiene una grandiosidad que tan solo vuelve a verse con el Plan Piloto de Le Corbusier, en 1951, el cual presenta una ciudad más pequeña que la de Uribe Ramírez en 1925 (hasta la quebrada río negro, calle 87), está concebida como una parte de un territorio mucho mayor, entre los cerros y el río Bogotá. En todo caso, para los estándares locales del momento, la grandiosidad de este “plano” está en el nuevo damero de 400 m. como una red continua, que organiza los sistemas de movilidad y dotacional de la ciudad. No obstante, como lo ilustra el caso Santa Teresita, la intención resulta efímera, bien porque al plan le falta detalle, bien porque los urbanizadores lo cuestionan, o bien porque el diseño y las especificaciones son insuficientes. El hecho es que este fracaso constituye una primera pérdida de oportunidad para planear un crecimiento ordenado de la ciudad.

Bogotá Futuro y el Plan Piloto no son los únicos intentos por definir el límite urbano mediante un proyecto que actuara como una matriz organizadora para contrarrestar las urbanizaciones con su autista sistema de copo de nieve (ver epígrafe del capítulo 4) que se cuelga de una vía principal y se desentiende del mundo. El plano elaborado por Julio Vergara, publicado en 1936 con motivo del cuarto centenario de la fundación de Bogotá, (durante la jefatura de Brunner en la planeación de Bogotá) prevé una estructura funcional y un límite de crecimiento de la ciudad para “fines del siglo XX” (ver Ilustración 2–5) que va más allá de un levantamiento, dado que propone la definición de unos sectores todavía inexistentes. Esto lo convierte en un proyecto que va, aproximadamente, de la actual calle 100, por el norte, hasta los barrios Santa Inés y Santa Lucía, por el sur. Parte del proyecto es la notoria línea continua que define el “probable desarrollo urbano a fines del siglo XX”. Aunque sin ninguna relación con el río Bogotá, tal línea contiene una clara noción de contención y compactación; y sin decirlo, nos permite leer que a un lado queda Bogotá y al otro algo diferente.

Cuatro años después, en 1940, después de la renuncia de Brunner y en contraste con el proyecto de Vergara, el Concejo aprobó un plano diferente y con un perímetro urbano diferente, definido por lo que en ese momento eran los extremos ya urbanizados (ver

Ilustración 2–6). En este plano se renuncia al proyecto de estructura de Vergara, lo mismo que a configurar un borde de contención. El plano puede verse como un anti-proyecto y una negación a aceptar que está pasando, que es lo mismo que sucede actualmente: que la ciudad está creciendo por fuera de unos por dentro y por fuera del municipio Bogotá principalmente sobre los caminos a Bosa, Fontibón y Engativá.

Ilustración 2-6. Plano Bogotá 1940, aprobado por el Acuerdo 15 de 1940

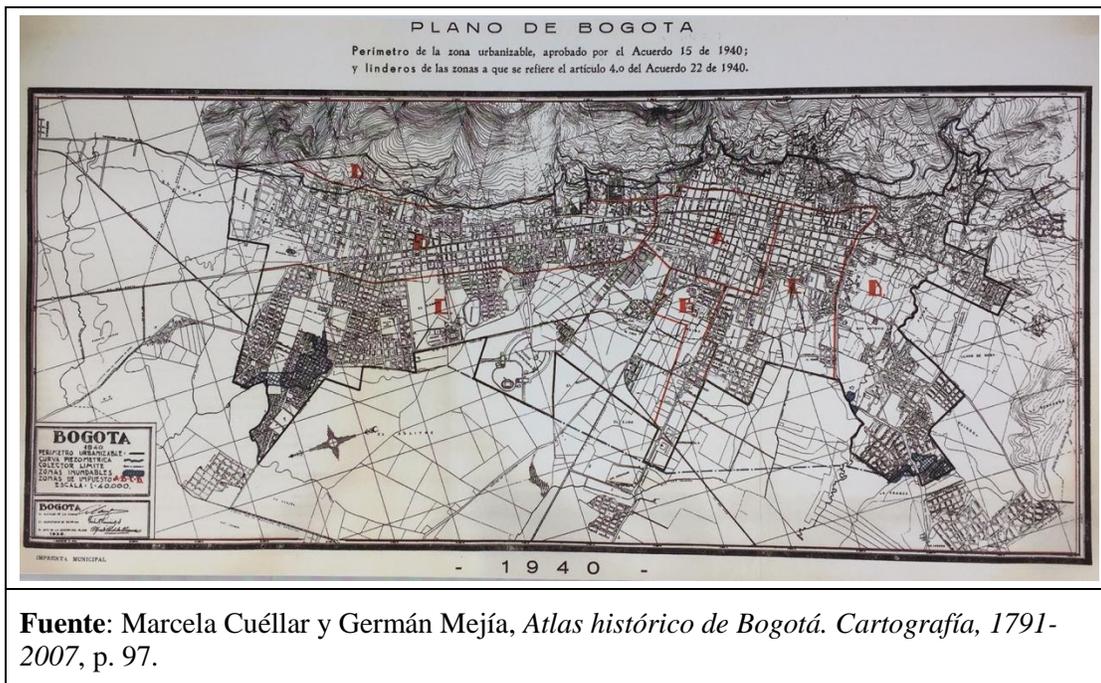
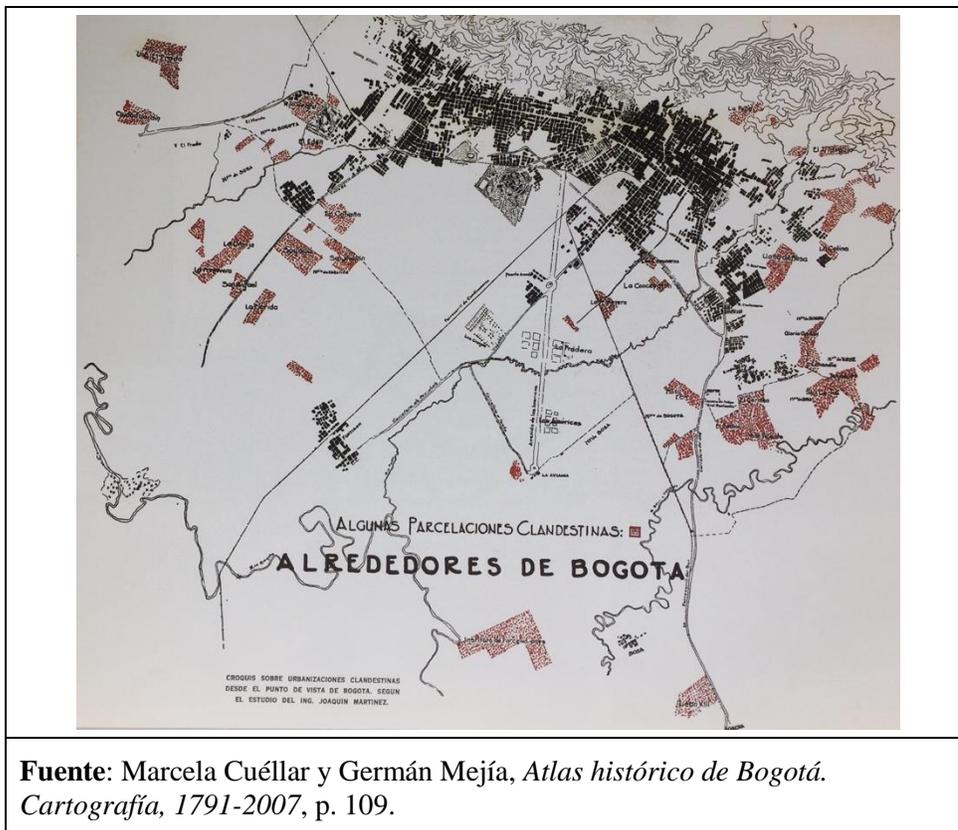


Ilustración 2-7. Plano alrededores de Bogotá, de 1950, con parcelaciones clandestinas



En contraste con los planos de 1936 y 1940, este plano de 1950 (ver Ilustración 2–7) que identifica “algunas parcelaciones clandestinas” aparece publicado en un artículo con el título en forma de pregunta “Cómo vive la clase obrera” (sin signos de interrogación pero con tilde), lo cual se responde a través del título del plano: vive de manera clandestina, es decir, ilegalmente o por fuera del perímetro urbano, lo cual revela que ante la imposibilidad de controlar los hechos, lo usual ha sido negarlos a través de un conjunto de calificativos para la ciudad que, además de clandestina e ilegal, incluye pirata e informal. En negro está la Bogotá legal, la que en 1950 está en la mente de la institución; en rojo la Bogotá clandestina, por fuera del “perímetro urbanizable”, claramente en los municipios periféricos que, en 1950, no son parte de Bogotá; Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón y Bosa La realidad funcional es que todo lo que está a la vista en el plano es parte del “crecimiento en cuerpo ajeno” de Bogotá, lo mismo que hoy se repite en Mosquera-

Madrid, Funza, Cota, Chía-Cajicá, La Calera-Sopó y Soacha, con la diferencia que el término para el fenómeno ya no es urbanización clandestina o pirata, sino “volteo de tierras”, el cual siempre está debidamente legalizado por vía de la autonomía POT.

El desorden está identificado desde la época de Uribe Ramírez, en 1920. Los estudios sobre el tema continúan, primero con el Departamento de Urbanismo, creado en 1933 y dirigido por Karl Brunner entre 1934 y 1939 y posteriormente a través de la Ley 88 de 1947, mediante el cual se define la necesidad de contar con un Plan regulador; necesidad que conduce al Decreto 94 de 1949 mediante el cual se crea la *Oficina del Plan Regulador*. El propósito de esta *Oficina* es “elaborar un plano regulador dentro de las normas técnicas modernas sobre urbanismo”⁹⁴, para lo cual se contrata a Le Corbusier y TPA (*Town Planning Associates*) que es la oficina de Paul Lester Wiener y José Luis Sert (Wiener & Sert).

El resultado más revelador de ese contrato es el proyecto de plan metropolitano en el cual está contemplado el crecimiento futuro de Bogotá, al occidente de la avenida Cundinamarca (actual avenida NQS) contenido por un cinturón verde (ver Ilustración 2–8). No obstante, el gobierno que los contrató, en 1949, fue uno (Ospina Pérez) y el que recibió el trabajo final, en 1953, fue otro (Rojas Pinilla), con lo cual se perdió la última oportunidad del siglo para crecer ordenadamente, mediada por un proyecto. Lo que vino, en cambio, fue el *Plan para Bogotá del Consejo Nacional de Planificación*, el cual habría de convertirse en una nueva oportunidad perdida, de otro tipo.

⁹⁴ “Mediante el Decreto 705 de 1956 que reorganiza la Oficina del Plan Regulador, se cambia su denominación por la de Oficina de Planificación Distrital de Bogotá y se le asignan las funciones de ‘elaborar los estudios y proyectos para el desarrollo urbanístico, regional y rural del Distrito; redactar, presentar para la aprobación del Alcalde Mayor y aplicar la legislación que regule el crecimiento del Distrito’”, en Archivo de Bogotá, Fondo documental de la Secretaría Distrital de Planeación, p. 2. Disponible en: https://archivobogota.secretariageneral.gov.co/sites/default/files/fondo_documental/1-Guia%20Secretaria%20de%20Planeacion.pdf

Ilustración 2-8. Plan regional con estructura hídrica y cinturones verdes



Fuente: María Cecilia O’Byrne, coord., *LC BOG.: Le Corbusier en Bogotá, 1947–1951*, tomo 2 (Bogotá: Universidad de Los Andes, 2010), p. 251.

2.2 Los planes de desarrollo, 1955–1990

El territorio actual de la Capital nació en 1955, cuando el Congreso ratifica la anexión que conformó el Distrito Especial de Bogotá, integrando siete municipios: Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa, Usme y Bogotá. Desde entonces, la población y el área ocupada de la ciudad es varias veces mayor, pero el área territorial es la misma. Se trata de un

nuevo cambio sobre el territorio del Zipa, quien gobernaba desde Bacatá, hoy Funza, y pasaba la temporada de lluvias en Theusa, hoy Bogotá, al lado de Monserrate⁹⁵.

Con la anexión de diciembre del 54 que entra en vigencia en enero del 55, se da la estocada final al proceso de una planeación proyectual para el pequeño municipio Bogotá y el comienzo de una nueva planeación, sin proyecto, para un nuevo territorio, que no está contemplado en la Constitución de 1886, pero sí en una modificación constitucional, de 1945, durante el segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo:

Artículo 1. El art. 5, de la Constitución quedará así:

El territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; aquellos y estas, en Municipios o Distritos Municipales.

La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La Ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo Municipio⁹⁶.

Es claro que el Distrito Especial no nace de repente ni de la mente de Rojas Pinilla sino de la de López Pumarejo, diez años antes. No obstante, la aversión cultural que se tiene hacia Rojas Pinilla como dictador tiende a oscurecer el hecho que la anexión viene sonando desde hace una década. Lo interesante está en que, si bien la anexión estaba prevista, tenía que contar con una solicitud individual de “asociatividad” parte de los municipios anexados, con el fantástico apoyo del 75% de los concejales de cada municipio.

Lo que termina pasando es que, en un lapso de diez años se pasa de la asociatividad voluntaria de los municipios (en 1945), a la anexión por decreto (en 1955) de siete

⁹⁵ Germán Mejía, *La ciudad de los conquistadores, 1536–1604* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012).

⁹⁶ Acto legislativo 1, de 1945, del Congreso de la República.

municipios.⁹⁷ El decreto presidencial se tramita inmediatamente en el Congreso y entra en vigencia el 1 de enero de 1955, respaldado por un plan urbanístico, presentado en 1953 por el Consejo Nacional de Planificación. Este plan, según consta en una carta de octubre de 1953, dirigida al Excelentísimo señor presidente, Teniente General Gustavo Rojas Pinilla por dos miembros del Consejo: Rafael Delgado Barreneche y Jesús María Marulanda, el plan fue “preparado” por Lauchlin Currie y Enrique Peñalosa Camargo:

Deseamos también expresar nuestros agradecimientos a los doctores Currie y Peñalosa, quienes prepararon el original del Plan, el cual ha sido estudiado y revisado en todas sus partes por nosotros, que, por consiguiente, asumimos la completa responsabilidad de cada una de sus recomendaciones y del Plan total⁹⁸.

En la historia intelectual del urbanismo y la planeación de Bogotá, después de Uribe Ramírez viene Brunner, y después Le Corbusier, Wiener & Sert. Para esta historia, Currie es presentado como un influyente economista que trabajó para el gobierno nacional. No obstante, para la historia material de la urbanización de Bogotá, se debe tener en mente una disputa de influencias en la cual Le Corbusier es el perdedor y Currie el ganador.

Los dos, Currie y Le Corbusier, son contratados el mismo año, en 1949, uno por el gobierno nacional y el otro por el gobierno distrital: Currie como director de una Misión del Banco Mundial, como asesor del gobierno de Mariano Ospina Pérez, en planeación del desarrollo; y Le Corbusier como contratista de la Alcaldía, como urbanista, contratado por la alcaldía de Fernando Mazuera.

Con Currie porque con él llega el concepto de la planeación integral del desarrollo cuya “misión”, al igual que la “misión” del Banco Mundial, es el desarrollo económico. Los

⁹⁷ La anexión se hizo “al amparo del artículo 121 de la Constitución sobre el estado de sitio, sin que se tenga claridad sobre los motivos para invocar esta excepción en el decreto 3640 del 17 de diciembre de 1954 de la anexión”, Marco Cortés, “La anexión de los 6 municipios vecinos a Bogotá en 1954. Un hecho con antecedentes”, *Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 9, No. 1 (2005): 124.

⁹⁸ Nótese que es Consejo Nacional de Planificación y no Concejo Municipal. Y recordemos que Currie trabajó para el gobierno nacional, mientras que Le Corbusier y Town Planning Associates (TPA) lo hicieron para la alcaldía. Consejo Nacional de Planificación, *Plan para Bogotá* (Bogotá: Imprenta Municipal, 1953), p. i.

días de la planeación proyectual estaban contados, Los dos modos planeación urbana y planeación integral del desarrollo, confluyen en un momento, entre 1949 y 1953, pero al tiempo que uno se instituye el otro desaparece, aunque Currie es consciente sobre la necesidad de articularlas. Son dos hilos en paralelo, el primero se convierte dominante en política urbana y el segundo en material de archivo para la historia de planeación proyectual.

En agosto de 1950, recién posesionado Laureano Gómez, Le Corbusier entrega el Plan Piloto, el cual se aprueba y entra en vigencia temporalmente, en 1951, mientras TPA termina el Plan Regulador, el cual se entrega en agosto de 1953, recién posesionado Gustavo Rojas Pinilla⁹⁹. Dos meses después de la entrega del Plan Regulador, en octubre de 1953, Delgado y Marulanda —como presidente y consejero, respectivamente, del Consejo Nacional de Planificación— presentan el “Plan *de* Bogotá” al General Rojas Pinilla. Tres meses después, en enero de 1954, Álvaro Ortiz —como director del Consejo Nacional de Planificación— entrega el “Plan *para* Bogotá” (preparado por los doctores Currie y Peñalosa) al alcalde coronel Julio Cervantes¹⁰⁰.

El plan del Consejo fue elaborado por Currie y Enrique Peñalosa Camargo¹⁰¹. Este plan, elaborado por dos economistas como fundamento para dotar de servicios públicos a Bogotá y los municipios circunvecinos, en ningún momento se preocupa por la forma urbana y por ello Currie intenta infructuosamente dialogar con Wiener & Sert sobre la

⁹⁹ Rodrigo Cortés y Fernando Arias, “Cronología”, en Hernando Vargas Caicedo (ed.) *Le Corbusier en Bogotá*, p. 106.

¹⁰⁰ Álvaro Ortiz, se lamenta por el cambio de título. Argumenta que al convertir el Plan de Bogotá en Plan para Bogotá se pierde el carácter regional del plan, el cual es presentado como el “segundo plan regional elaborado por el Concejo (sic). Aunque [...] este es mucho más comprensivo e intensivo [...] e incluye [...] las medidas que se consideran necesarias y deseables para convertir el Municipio en Distrito Especial”, Consejo Nacional de Planificación, *Plan para Bogotá*, p. iii.

¹⁰¹ Enrique Peñalosa Camargo fue economista y como lo reconoce la presentación del Plan del Consejo al presidente Rojas Pinilla, es coautor del Plan, junto a Currie. Es el papá de Enrique Peñalosa Londoño, quien en 1997 es elegido alcalde de Bogotá para el período 1998-2000.

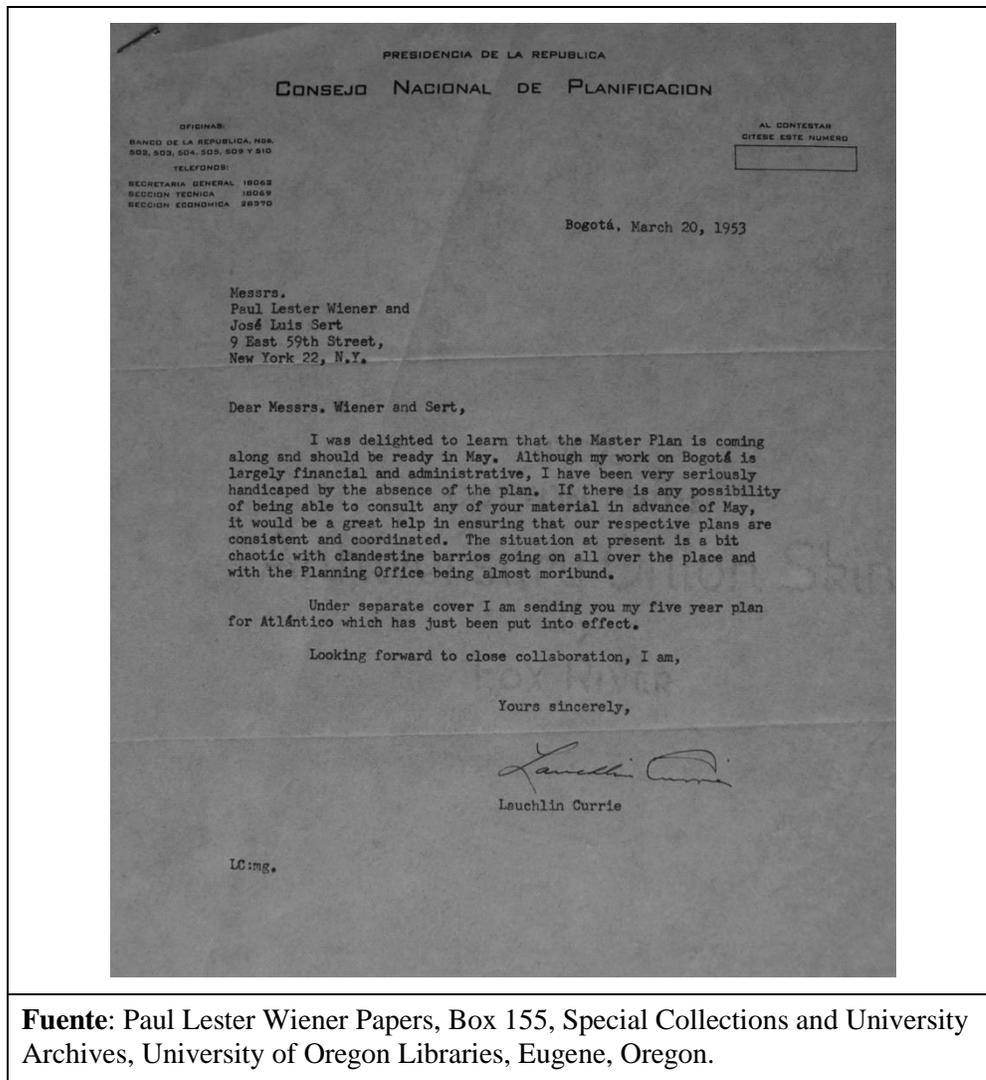
complementariedad, para lo cual escribe una serie de cartas recalcando la importancia mutua de conocer y “coordinar” los respectivos planes.

Marzo 20 de 1953 (ver Ilustración 2–9):

Aunque mi trabajo en Bogotá es principalmente financiero y administrativo, la falta del plan [maestro] me ha impedido trabajar seriamente. Me sería de gran utilidad consultarlo para asegurar que nuestros respectivos planes estén coordinados y sean consistentes. La situación actual es un poco caótica; hay barrios clandestinos por todas partes y la oficina de planeación está casi moribunda. Quedo a la espera de una cercana colaboración¹⁰².

¹⁰² Carta de Currie a Wiener & Sert, marzo 20, 1953.

Ilustración 2-9. Carta de Currie a Wiener & Sert, marzo 20 1953

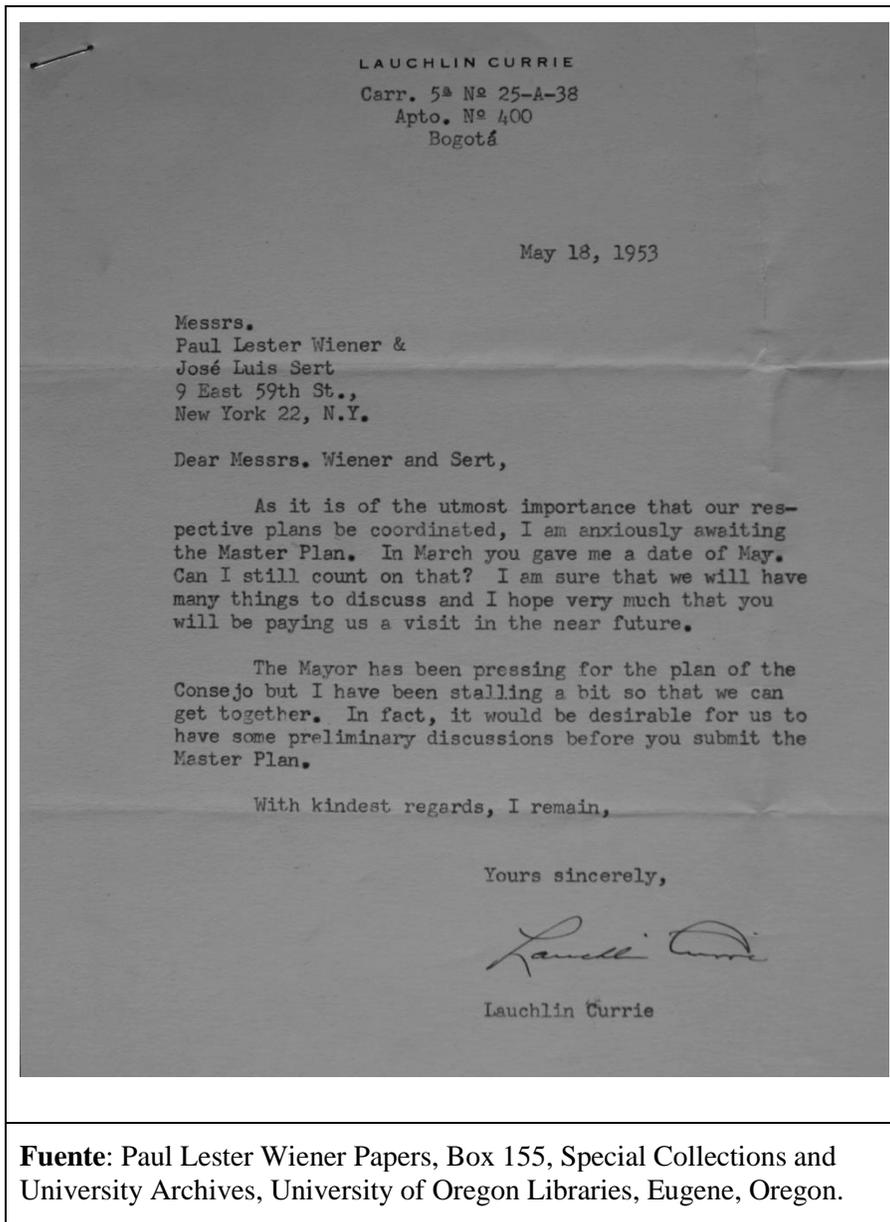


Mayo 18 de 1953 (ver Ilustración 2-10)

Como se trata de algo de la mayor importancia que nuestros respectivos planes estén coordinados, espero ansiosamente el plan maestro. ¿Puedo todavía contar con la fecha que me dieron en marzo? Estoy seguro que tenemos mucho que discutir. Espero que nos puedan visitar pronto. El alcalde está presionando por el plan del

Consejo, pero he venido posponiéndolo para después de nuestra reunión. De hecho, para ustedes también sería conveniente, antes de presentar su plan¹⁰³.

Ilustración 2-10. Carta de Currie a Wiener & Sert, mayo 18, 1953



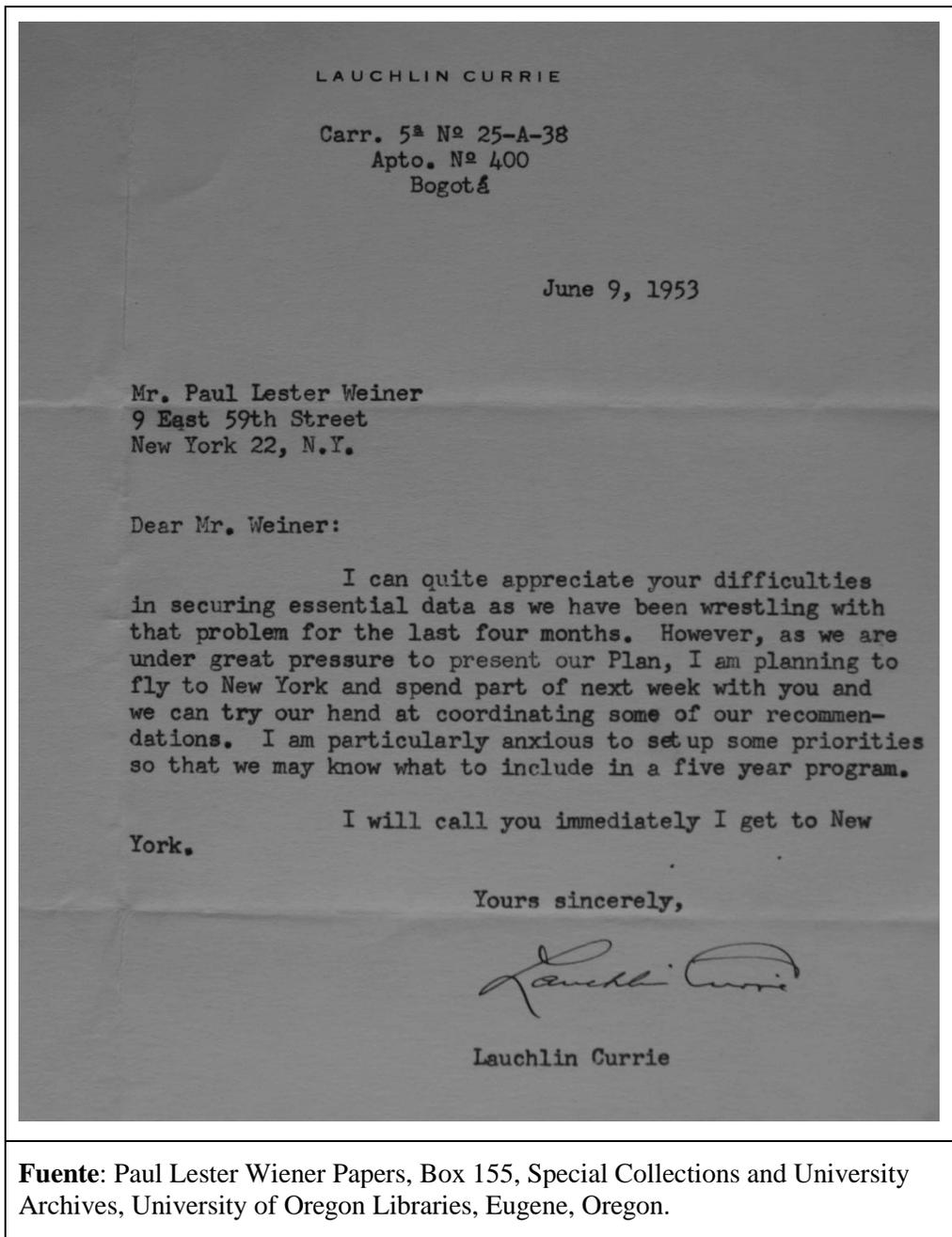
¹⁰³ Carta de Currie a Wiener y Sert, mayo 18 de 1953.

Junio 9 de 1953 (ver Ilustración 2–11)

Entiendo sus dificultades para obtener información precisa ya que también nosotros hemos estado en la misma situación durante los pasados cuatro meses. Sin embargo, ante la gran presión que tenemos para presentar nuestro plan, planeo viajar a Nueva York la próxima semana para hablar con ustedes, sobre todo en la coordinación de las prioridades que pensamos incluir en el programa de cinco años. Estaré llamándolos tan pronto llegue a la ciudad¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Carta de Currie a Wiener & Sert, junio 9 de 1953.

Ilustración 2-11. Carta de Currie a Wiener, junio 9, 1953



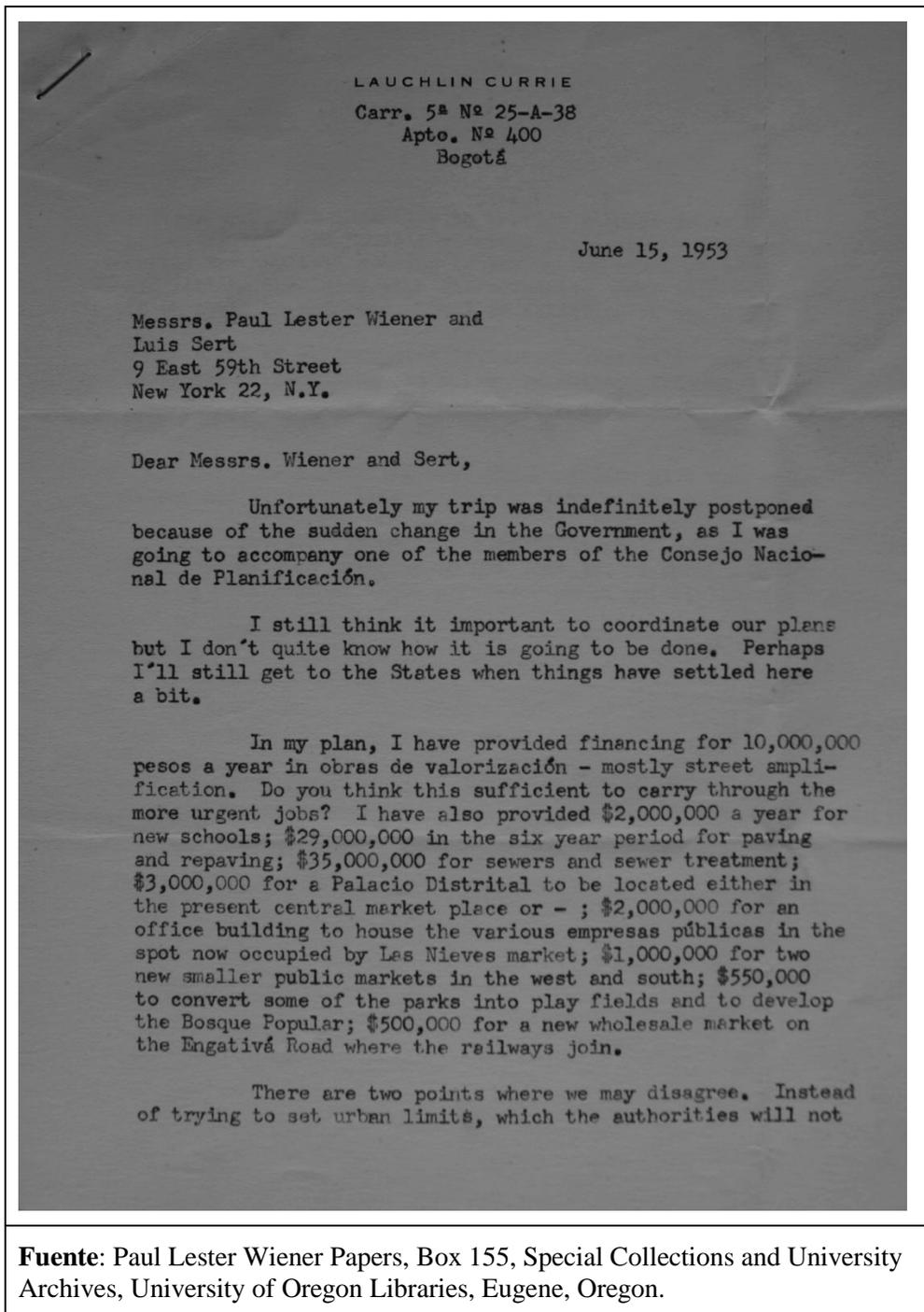
Curiosamente, esta última carta de junio 9 solo está dirigida a Wiener. Cuatro días después, el 13 de junio, viene el golpe de estado contra Laureano Gómez y Gustavo Rojas Pinilla toma el poder. Dos días después del Golpe de estado, se dirige nuevamente a los dos, para informar que no viajará.

Junio 15 de 1953 (ver Ilustración 2–12)

Desafortunadamente mi viaje se pospuso indefinidamente por un repentino cambio en el gobierno [...] Sigo pensando que es importante coordinar nuestros planes pero no estoy del todo seguro que esto sea posible [...] ¿Ustedes creen que esto es suficiente para llevar a cabo los trabajos más urgentes? 10 millones para ampliación de vías, 2 millones al año para nuevas escuelas, 29 millones para repavimentación, 35 millones para alcantarillado y tratamiento de aguas, 3 millones para el palacio distrital, 2 millones para el edificio de empresas públicas, 1 millón para dos pequeños mercados públicos, 550 mil para adecuación de parques, 500 mil para un mercado en Engativá¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Carta de Currie a Wiener y Sert, junio 15 de 1953.

Ilustración 2-12. Carta de Currie a Wiener y Sert, junio 15, 1953



Un “repentino cambio en el gobierno” es el modo mediante el cual Currie se refiere al golpe de estado. De este modo, el diálogo propuesto por Currie queda muerto, y el Plan del

Concejo elaborado por él y por Enrique Peñalosa Camargo sigue su marcha. Podemos suponer que su ayuda hubiera sido muy valiosa y que la incorporación al Plan de los “municipios circunvecinos” por lo menos se había considerado. La carta es del 15 de junio y el Plan regulador se entrega el 28 de agosto, de modo que no se puede esperar que haya habido alguna coordinación. Por el contrario, cuando se entrega el plan regulador, Currie ya se ha ido de Colombia y Laureano Gómez ha sido reemplazado por Rojas Pinilla. Se presentan dos propuestas independientes, una de las cuales fue abandonada. El proceso sigue su curso porque la decisión de la anexión ya está tomada y el destino del Plan Regulador está sentenciado: ni se aprobará ni se aplicará porque el Consejo tiene un plan propio que no se hizo en dos meses ni en respuesta al Plan regulador, pero hay que tramitarlo para que parezca que el tiempo y el dinero no se han perdido. No obstante, la celeridad con la que el plan de TPA pasa a revisión y con la que se pone en marcha la anexión, permiten deducir que el Consejo y el alcalde Cervantes están esperando la entrega de los arquitectos para incorporarla como parte del soporte argumentativo de su propio plan.

Es elocuente que el Plan Regulador se recibe en agosto de 1953 y en noviembre de ese mismo año ya ha sido revisado y avalado por la Sociedad Colombiana de Arquitectos y la Sociedad Colombiana de Ingenieros. El alcalde Cervantes tiene que enfrentar el problema de la articulación inexistente entre los dos planes, lo cual es imposible porque se trata de dos ciudades diferentes; una, la del Plan Regulador, que termina 500 metros al occidente de la Avenida Cundinamarca, con un Centro Cívico y un aeropuerto en Techo; y otra que llega hasta el río Bogotá, con un Centro Administrativo Nacional por fuera del centro tradicional y un nuevo aeropuerto entre Fontibón y Engativá. También es elocuente que el Plan del Consejo no tiene un solo plano y que la alusión a los “notables expertos” tiene más de ironía que de compromiso:

Bogotá tiene la fortuna de contar al presente con un Plan Regulador levantado con todo detalle por notables expertos [...] los señores Le Corbusier, Wiener y Sert [...] la realización completa de este Plan exigirá grandes gastos, que podrán

extenderse por un tiempo considerable. Dichos gastos estarán más que compensados con la consiguiente alza en el valor de la propiedad y con los beneficios de una mejor salud y de una mayor eficiencia en el trabajo de sus habitantes. [...] El actual plan administrativo y fiscal del Consejo se puede considerar en general compatible con el Plan Regulador y complementario del mismo¹⁰⁶.

Pasado el halago conciliatorio certificando que “Wiener & Sert cumplieron a cabalidad con el contrato no. 103 de 1949”¹⁰⁷, el interés del Consejo se enfoca en utilizar el plan de los urbanistas como instrumento de validación de su propio plan, argumentando la complementariedad que Currie no logró concretar, resaltando aspectos genéricos como el tráfico, el comercio y el crecimiento y la ubicación de la industria. Superados los halagos de rigor aparece la confusión entre un **plan de obras públicas** y un **plan de urbanismo**, llegando a plantear argumentos tan faltos de racionalidad como que el plan de los expertos “no se opondría” a las inversiones propuestas por su plan:

El Plan contempla la inversión de \$ 63'000.000 para ampliación de calles y vías públicas, de \$ 15'750.000 para construcción de viviendas de acuerdo con el Instituto de Crédito Territorial, grandes sumas para la extensión de servicios de electricidad, acueducto, alcantarillado, pavimento y escuelas; otras sumas para la mejor distribución de alimentos, etc. En total, estos grandes programas pueden llevarse a cabo en tal forma que complementen las realizaciones del Plan Regulador¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Consejo Nacional de Planificación, *Plan para Bogotá*, p. 38.

¹⁰⁷ Rodrigo Cortés & Fernando Arias, “Cronología”, en Hernando Vargas Caicedo (ed.) *Le Corbusier en Colombia*, p. 128. Los términos del contrato los define inicialmente Le Corbusier: él se haría cargo de la primera parte con Wiener y Sert como asesores, y ellos de la segunda con él como asesor.

¹⁰⁸ Consejo Nacional de Planificación, *Plan para Bogotá*, p. 40.

El objetivo del Consejo no es cuestionar el plan de los expertos sino sacar adelante su propio plan, forzando el argumento hasta el punto de concluir que como los servicios públicos están fuera de control, la anexión es necesaria:

Si la población urbana pudiera limitarse o reducirse a esta área, todos los servicios (agua, luz, transporte, etc.), podrían ser atendidos con menor costo y mayor eficacia, que en el caso de que esta población estuviera extendida en un área más amplia que esta. Es muy poco razonable desde el punto de vista de la economía emprender urbanizaciones esparcidas en la sabana, cuando hay dentro del perímetro urbano grandes zonas sin construir o escasamente edificadas¹⁰⁹.

Es evidente que la urbanización se ubica donde es más barato y más fácil, que es en los municipios vecinos. También es evidente que se aspira a tener un mayor poder territorial y si el poder no está en manos de Bogotá, lo que hay que hacer es anexar. La lógica no es caprichosa: las nuevas urbanizaciones se ubican en sitios precisos, siguiendo el principio de espina de pescado —o cinta— que aprovecha las vías que comunican con los municipios aledaños —Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón y Soacha— para “colgarse” de las mismas. Hoy sucede algo similar solo que los municipios vecinos son Chía, Cota, Funza, Mosquera Soacha y La calera. El análisis también es certero en cuanto a que hay dos tipos de compañías urbanizadora: las especializadas y las de “poca solvencia económica”, las cuales producen dos tipos de urbanización: las que armonizan con sus vecinos y las que traen la “funesta consecuencia” de no armonizar porque “sus trazados y anchos de calles no empatan”. Todo esto se solucionaría con autoridad y para ello se requiere la anexión como la única forma de evitar, en un futuro, la demolición:

En resumen, es un hecho que el Municipio está imposibilitado para hacer cumplir las normas sobre perímetro urbanizable. Al no afrontar el problema de las urbanizaciones clandestinas, el Municipio se está creando un grave problema para

¹⁰⁹ Consejo Nacional de Planificación, *Plan para Bogotá*, p. 40.

el futuro porque dentro de cinco o diez años, tendrá que regularizar y ampliar las calles de esos barrios¹¹⁰.

Sería de esperar que, ante el desorden, el paso siguiente fuera el reclamo de un proyecto vial jerarquizado para integrar a Bogotá con cada uno de los antiguos municipios, y a los municipios entre sí. Pero no, lo que se necesita es la anexión. Bastaba haber entendido que el Plan Piloto contenía un principio de orden que bastaba extender al resto del territorio, pero la idea no era ordenar el nuevo crecimiento sino impedirlo. De no haber sido por el cambio de gobierno, el diálogo entre Currie y los urbanistas probablemente hubiera sido productivo. Con Rojas Pinilla en el poder, la anexión era el objetivo y con esta un tipo de orden completamente diferente para el cual la avenida y el aeropuerto Eldorado, lo mismo que en Centro Administrativo Nacional, ya estaban en curso. No obstante, como lo revela la investigación de Claudia Lucía Rojas, si bien el principio de “regular” el crecimiento, se perdió, quedaron las recomendaciones de Wiener & Sert para el manejo de agua por medio de una ingeniería “dura”, en particular mediante la contratación de las diferentes firmas recomendadas por esta firma.¹¹¹

El Plan Regulador de Wiener y Sert nunca se aprobó, pero a partir de sus recomendaciones sobre el plan de alcantarillado de Buck, Seifer & Josf en 1952, se contrató, en 1962, a Camp Dresser & McKee, Inc. “CMD” de Boston y a la Compañía de Ingeniería Sanitaria “CIS”, de Bogotá, la cual propuso la construcción de la represa de Tominé¹¹².

¹¹⁰ Consejo Nacional de Planificación, *Plan para Bogotá*, p. 41.

¹¹¹ Rojas habla del Plan Regulador y el Plan Piloto como si hubiera una continuidad entre uno y otro, lo cual es una equivocación porque se trata de dos planes muy diferentes, por lo menos en el tratamiento del agua. El Plan Piloto (*Plan Directeur*) tiene una aproximación paisajística al agua, en tanto que el Plan Regulador (*Plan Regulateur*) tiene una aproximación de ingeniería “dura” cuyas recomendaciones, a pesar de no haberse aprobado, sí se atienden. Claudia Lucía Rojas, *Settling with Waters*, p-78-79.

¹¹² Claudia Lucía Rojas, *Settling with Waters*, p. 83.

En este punto hay que separar a Le Corbusier de *Town Planning Associates* (TPA) aclarando que Plan Piloto es lo mismo que *Plan Directeur*, que corresponde al plan de Le Corbusier, que es diferente al *Plan Reguleteur* de TPA. El planteamiento de conectar los cerros reforestados con el río Bogotá, por medio de parques lineales sobre los ríos es lo que el Plan Piloto (*Plan Directeur*) llama estructura hídrica y es la base del Ordenamiento Territorial del Plan Regional, “basado en geografía, topografía, suelos, agua, viento y sol”¹¹³. En la visión del Plan Piloto, la urbanización se detenía en la Avenida Cundinamarca, primero mediante el uso de la gran industria a lo largo de la vía, al occidente de la cual estaría la zona agrícola, atravesada también por los ríos reforestados y convertidos en reservas naturales y recreativas, que actuaban además como conectores entre las áreas urbana y rural (ver Ilustración 2–8).

En breve: se descartó lo mejor del Plan Piloto y se adoptó lo peor del Plan Regulador. La confusión entre una y otra propuesta desvía la comprensión del Plan Regional y del sistema hídrico y la Avenida Cundinamarca como ordenadores territoriales. A través del Plan Regulador, TPA se concentra en los aspectos prácticos del manejo del agua potable y tratada; el Plan Piloto, en cambio, se concentra en los aspectos paisajísticos y de ordenamiento regional. La aproximación de Le Corbusier responde a una planeación urbano-regional en la que el agua es un ordenador regional; la de TPA se trata de una aproximación sanitaria que da inicio a la desnaturalización del sistema hídrico y a su pérdida de potencia como ordenador territorial. Una forma de ver que se limita a tratar el agua como un sistema de abastecimiento y drenaje, que da inicio a la consideración de los humedales como pantanos, los ríos como canales y el río Bogotá como el colector final del sistema.

Una vez iniciado el abandono paisajístico, lo que sigue son sus secuelas y de 1962 pasamos a 1973, a un nuevo estudio realizado nuevamente por Camp Dresser & McKee,

¹¹³ Le Corbusier, *Elaboration du plan regulateur de Bogota. Etablissement du Plan Directeur. 1949-1950*, 1950, citado por Claudia Rojas, *Settling with Waters*, p. 78-79.

Inc. CMD, de Boston; la Compañía de Estudios e Interventorías y Planhidro Ltda., de Bogotá, que se convirtió en Desarrollo urbano Fase II, cuya recomendación principal fue reducir rectificar y canalizar los ríos y reducir sus áreas de inundación (alivio), todo en nombre del ‘desarrollo urbano’, que es el concepto que regía la planeación antes de la aparición del ‘desarrollo territorial’ (Ley 388 de 1997)¹¹⁴.

Rojas muestra que el estudio que propuso la rectificación del río y subir el nivel de los diques incluía también la “alternativa suave” de darle más área al río. Recomendaciones como esta se incluyen como parte del “estudio”, para que se crea que la ecología, la sostenibilidad, el naturalismo y los demás temas de moda, sí se tomaron en cuenta. Después de estos considerandos viene lo práctico y realista, es decir, que las obras de “mitigación” son la única salida porque “la presión por el suelo para desarrollo urbano es muy alta”¹¹⁵. Tal inevitabilidad conduce por lo general a otra que consiste en modificar el orden territorial, por ejemplo, variar el curso del río o reducir su ronda de protección hidráulica, seguido de una APP (Asociación Público Privada) para hacer las obras. En este trabajo a este tipo de sociedad se le conoce por el nombre más realista de Triángulo clientelista PPP (Político, Propietario, Promotor), como el modo de proceder en el que una vez que este equipo está conformado, el alcalde, en uso de la autonomía y en nombre del desarrollo municipal, emite un decreto o una resolución a la medida, cambiando el uso del suelo, como por ejemplo, la Resolución 2688 de 2018, que redujo el ancho de zona de manejo y preservación ambiental del Río Bogotá a efectos de ubicar el patio-taller y el ramal técnico del proyecto de la primera línea del metro de Bogotá ¹¹⁶.

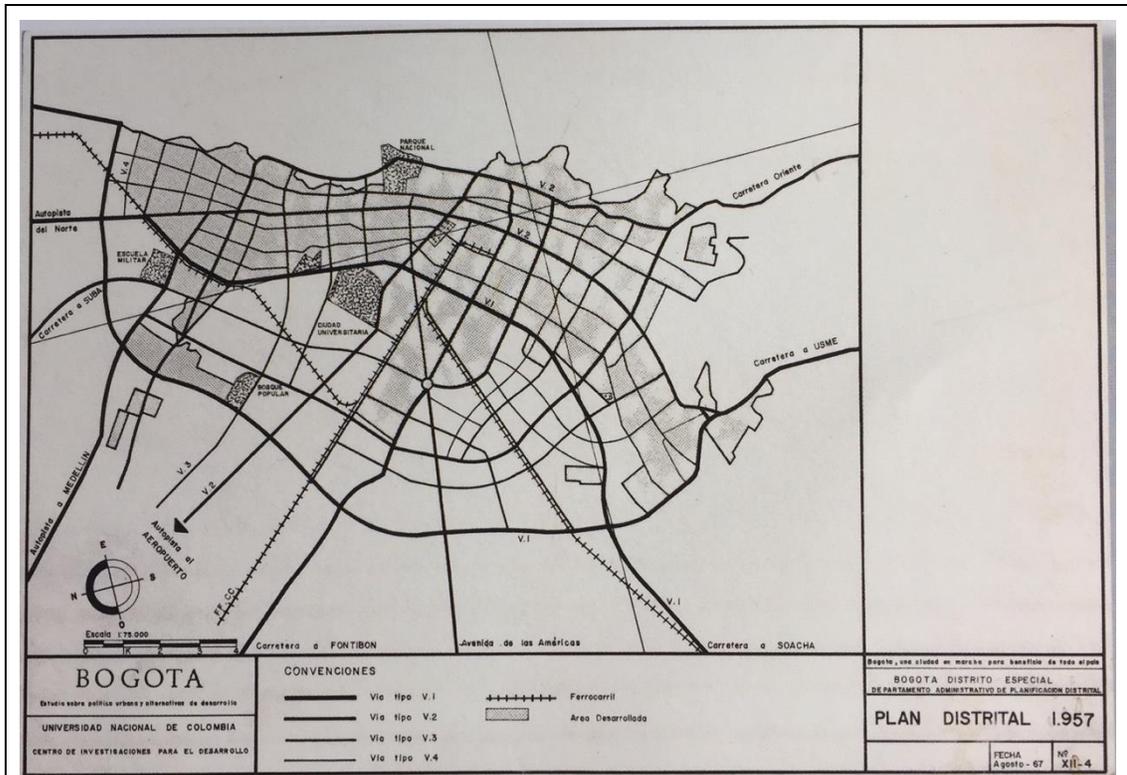
Lo que se pensó para Bogotá desde la administración de Rojas Pinilla se ilustra en el Como se ve en el Plan Distrital de 1957(ver Ilustración 2–13).

¹¹⁴ Rojas, *Settling with Waters*, p. 92.

¹¹⁵ Rojas, *Settling with Waters*, p. 94.

¹¹⁶ La utilización de la ronda para los talleres del metro es una más de una serie memorable de utilizaciones de actos de urbanización y desarrollo como los barrios Lisboa, Patio bonito, El Recreo y el Porvenir.

Ilustración 2-13. Plan Distrital 1957.



Fuente: Marcela Cuéllar y Germán Mejía, *Atlas histórico de Bogotá. Cartografía, 1791-2007*, p. 131.

Usaquén, Engativá y Bosa están borrados del mapa, mientras Suba, Fontibón Soacha y Usme, aparecen nombrados solo como destinos: carretera a Suba, carretera a Fontibón, carretera a Soacha y carretera a Usme, lo cual evidencia la idea de mantenerlos como pueblos, por fuera de la ciudad, y no como barrios. El aeropuerto como destino por fuera de la ciudad también está indicado. La idea de reconocer los viejos municipios como barrios, que hubiera sido algo similar a una visión regional es evidente, al menos desde este plano, es evidente que no se asomó a la imaginación de los planificadores del momento, los cuales ya contaban la anexión como hecho territorial.

Tampoco entendieron el Plan Piloto, como lo demuestra la comparación entre estos dos planos en los que se evidencia la recepción equivocada, por parte del Distrito. El plano (b) identificado como “Plan de Le Corbusier”, omite lo más importante que son la estructura

hídrica y el cinturón verde, el cual se sustituye por la “carretera a Usme” que se propone como el nuevo límite urbano del Plan distrital de 1957 (ver Ilustración 2–13), en reemplazo del propuesto por Le Corbusier como Avenida Cundinamarca. Lo que se les olvida, voluntaria o involuntariamente, es que las propuestas del Plan Piloto incluyen la contención urbanística.

Ilustración 2-14. Plano Le Corbusier con cinturón verde (a) y sin cinturón verde (b)

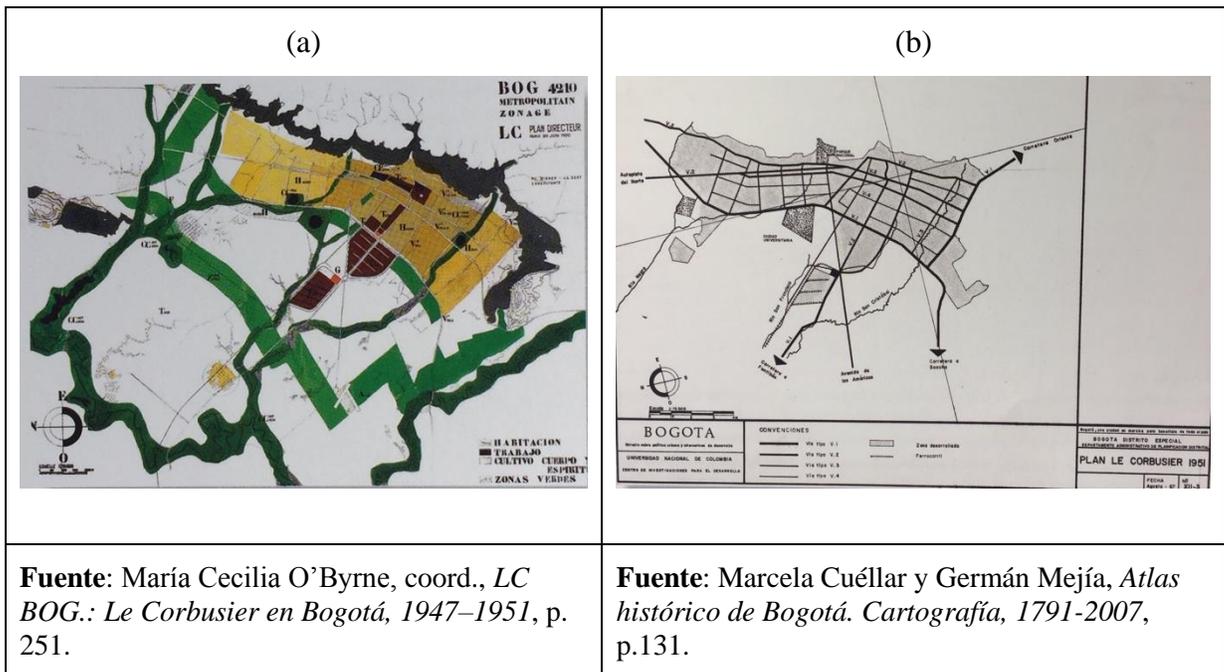
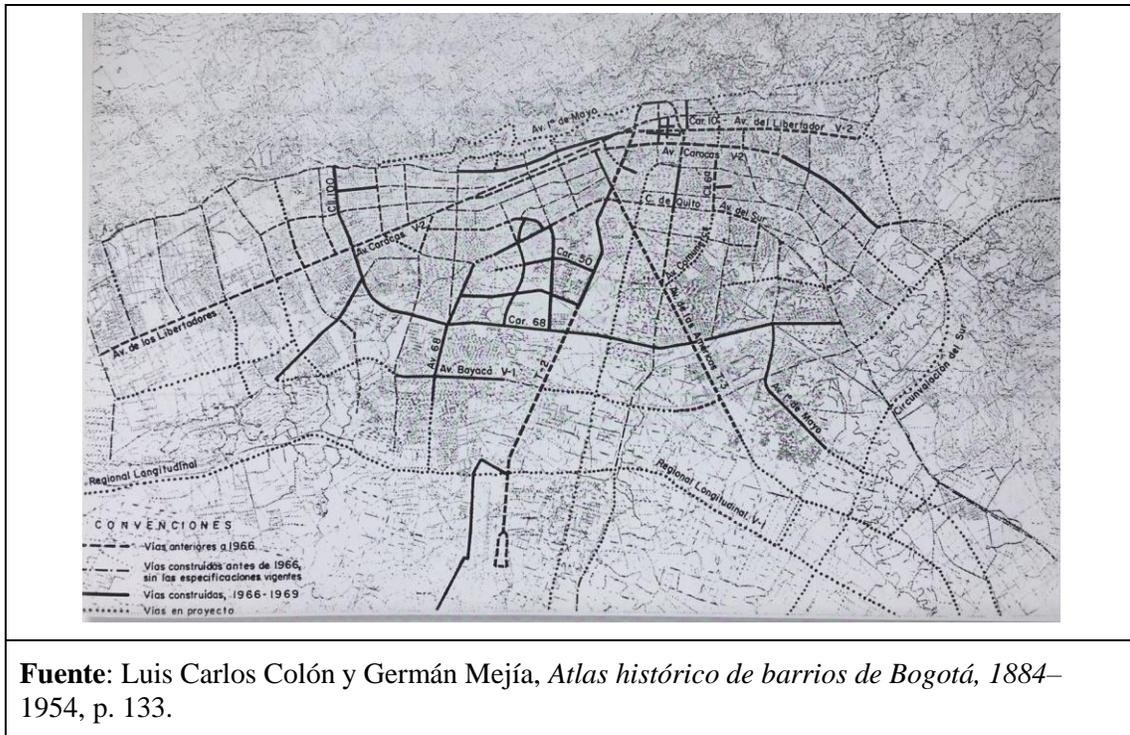


Ilustración 2-15. Plan vial general, 1969



Fuente: Luis Carlos Colón y Germán Mejía, *Atlas histórico de barrios de Bogotá, 1884–1954*, p. 133.

Solo hasta 1969 aparece un plan que prevé tentativamente una ciudad más grande. La carretera a Usme ha dejado de ser el límite para convertirse en una vía más (Av. Boyacá V-1). El nuevo elemento de contención se propone que sea la Regional Longitudinal V-1, que se convirtió en la Ciudad de Cali, desplazando el nuevo proyecto de límite de la ciudad para la que hoy se tiene pensada como la ALO, la cual, si se hace, tampoco será un límite y tampoco será regional sino una vía urbana más, como la 30, la 68, la Boyacá y la Cali. En este plano se observa que por lo menos hay una noción de estructura urbana para Usaquén, pero Suba, Engativá, Fontibón y Bosa continúan como pueblos fantasma. Aunque incompletas y pobres, las vías punteadas, identificadas como vías en proyecto, son lo más cercano que hay a una anticipación del futuro, el cual evidentemente moría en la Longitudinal. No obstante, que estén punteadas no significa que estén concebidas como una estructura urbana y menos como espacios urbanos; son simples corredores viales tentativos. Y como si se tratara de olvidar todavía más a Le Corbusier, el río Bogotá no existe; y mucho menos los municipios del otro lado del río.

2.3 Los planes inmobiliarios, 1979, 2000—¿?

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) son resultado de la Ley de desarrollo territorial 388 de 1997. La ley es de “desarrollo territorial” y no de “ordenamiento territorial”, por lo cual está concebida como un factor de desarrollo económico nacional, desde el cual se considera que entregar a un municipio su autonomía incluye, además de manejar su propio presupuesto, que puede decidir sobre el espacio urbano como si se tratara de un asunto económico, sin considerar que una cosa es un territorio administrativo y otra un territorio geográfico. Este poder sobre el suelo implica que, a través de su Concejo municipal, el municipio puede cambiar “autónomamente” el uso del suelo, lo cual implica que en sus manos está el poder para desruralizar lo que consideren conveniente.

Por ley, la decisión de qué tanto y dónde debe estar el suelo que el municipio necesita para crecer se supone que corresponde al Concejo, pero si este no se pone de acuerdo, el Alcalde, que pertenece a la rama ejecutiva, tiene la facultad de convertirse en legislador y expedir el POT por decreto. A este suelo se le llama suelo de expansión y puede estar en cualquier parte del municipio, lo cual significa que no tiene que ser inmediato al núcleo poblado existente, sino en cualquier parte. Así, un municipio cualquiera, en tanto autónomo, puede convertir suelo urbano en suelo rural, a menos que las autoridades ambientales o culturales no se atraviesen, como le pasó a Bogotá en el 2000 con el área de 1400 hectáreas para la reserva forestal van der Hammen, un conflicto que terminó en el *bloqueo urbanístico* de una zona de 5000 hectáreas, área que hoy, veintidós años después del conflicto, continúa a la deriva.

La cronología del *bloqueo* es la de un diferendo entre tres instituciones: la Administración de Bogotá, la CAR y el Ministerio del Medio Ambiente.¹¹⁷ El conflicto se centra en la designación de un área de 1400 hectáreas que la CAR propone, en 1999, como una reserva

¹¹⁷ Un diferendo se define como una diferencia, desacuerdo o discrepancia entre instituciones o estados, que se caracteriza por la inflexibilidad de los participantes. Cada uno empieza y termina en una misma posición, sin cambiar de parecer, pero también sin rehusar el diálogo.

hídrico-forestal, decisión que no le cayó bien a la administración distrital, dado que entre sus planes estaba que el área fuera de expansión urbana. La polémica completa se puede rastrear a lo largo de una cadena de **resoluciones, recursos de apelación y reposición, informes y decretos** entre la Resolución 305 de la CAR (8 de marzo de 1999) mediante la cual se objeta el POT y el Decreto Distrital 1110 (28 de diciembre de 2000) mediante el cual se aprueba el POT, por decreto y por segunda vez. Este apartado presenta los argumentos básicos de la discusión y juzga el resultado como la pérdida de una oportunidad dorada para salir del municipalismo del siglo XIX y pasar al regionalismo del siglo XXI¹¹⁸.

La discusión se origina en la determinación radical del Distrito por darle el uso de “suelo de expansión” a un área que la CAR y el Ministerio del Medio Ambiente consideran que debía ser “suelo protegido”. Se tiende a decir que el POT “planteaba una expansión indefinida de la ciudad sobre el Borde Norte porque implicaría la conurbación de Bogotá con los municipios de Chía y Cota”¹¹⁹, pero esto no es cierto porque el POT sí prevé evitar la conurbación, solo que a través de una franja rural, al norte de la zona en discordia. Lo que el Distrito se niega a aceptar es que la estructura ecológica principal de la Sabana de Bogotá incluya una parte del “valle aluvial” de la planicie, aludiendo a que la expansión sea “incompatible con la conservación de la Sabana de Bogotá, de los ecosistemas

¹¹⁸ “El origen de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, «Thomas van der Hammen» se remonta a la expedición, por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR de la Resolución 305 del 8 de marzo de 1999, por la cual resolvió no aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá, D. C., porque no preveía los impactos ambientales sobre el desarrollo regional y los municipios vecinos y planteaba una expansión indefinida de la ciudad sobre el Borde Norte porque implicaría la conurbación de Bogotá con los municipios de Chía y Cota, lo cual era incompatible con la conservación de la sabana de Bogotá, de los ecosistemas estratégicos como los cerros, bosques relictuales, humedales, quebradas y el río Bogotá”. Resolución 0835 del 24 de junio de 2015. Disponible en: <http://190.27.245.106/BLA/resoluciones/RESOLUCIONES%202015/0835.pdf>.

¹¹⁹ Thomas van der Hammen, *Plan ambiental de la cuenca alta del río Bogotá* (Santa Fe de Bogotá: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 1998), pp. 179-201. (TEXTO DE 1998)

estratégicos como los cerros, bosques relictuales, humedales, quebradas y el río Bogotá”¹²⁰.

Según las reglas internas del sistema POT, “el municipio”, o para el caso “el distrito”, debe someter su Plan de Ordenamiento Territorial, a la “autoridad ambiental” para que esta evalúe si el plan (POT, PBOT o EOT)¹²¹ está cumpliendo la función ecológica de la propiedad que tiene como fines: “Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios [...] y proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”¹²². Como este tipo de cosas se hacen por lo general a la carrera, el Distrito tuvo que presentar el POT a la CAR en estado incompleto, en noviembre de 1998, lo cual evidentemente no es culpa de la CAR. En respuesta al plan sometido a consideración, la CAR responde mediante la Resolución 305 del 8 de marzo de 1999 que objeta el POT, la cual es objetada, a su vez, por el Distrito, el cual, junto con un recurso de apelación en el que el recientemente creado Ministerio del Medio Ambiente se ve obligado a mediar, lo cual empieza con el pie izquierdo, aclarando que tiene que tomar como base la versión incompleta del POT, que es la presentada por la CAR. Así, el Ministerio resuelve el recurso de apelación en favor de la CAR mediante la Resolución 0583 del 23 de julio de 1999, dando inicio a una serie de eventos desafortunados que hoy —en 2022— siguen sin resolver.

Resulta conveniente reiterar [...] las razones por las cuales el Ministerio no puede entrar a evaluar ni a tener como prueba la versión actualizada del POT [...] la CAR evaluó y objetó la versión del 18 de noviembre de 1998 y no la versión actualizada [...] mal podría este Ministerio evaluar una versión actualizada del POT [...]

¹²⁰ Resolución 0835 del 24 de junio de 2015.

¹²¹ Los planes denominarán [...] Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para poblaciones superiores a 100 mil habitantes [...] Plan Básico de ordenamiento (PBOT) para poblaciones entre 30 mil y 100 mil habitantes [...] Esquema básico de ordenamiento (EOT) para poblaciones de menos de 30 mil habitantes, Ley 388 de 1997, Artículo 9, reglamentado por el Decreto 2201 de 2003.

¹²² Artículo 95 de la Constitución Política de Colombia.

cuando no es ella la que fue evaluada por la CAR ni la que dio lugar a la Resolución 305 de 1999, que es objeto del recurso de apelación¹²³.

Negarse a evaluar una versión actualizada de un documento es legalmente comprensible, pero en la práctica es una pérdida de tiempo y la cuota inicial de un diálogo de sordos. El Distrito siempre reclamará que las objeciones ya fueron atendidas, lo cual desde luego, implica, todas menos una, que es la que motiva la discusión y que es la del uso forestal; de lo cual resulta evidente que el comportamiento infantil se puede tener a cualquier edad y que, en lugar de una discusión entre planificadores sobre el futuro del territorio y la urbanización, el episodio se convierte en una batalla entre abogados. El Ministerio produce una extensa, bien argumentada e inútil respuesta, a través de la Resolución 0583 de 1999:

Tanto la CAR como el Distrito Capital soportan sus respectivas posiciones en dos tipos de documentos [unos] realizados con anterioridad al proceso de formulación y evaluación del POT, sin relación directa con el mismo; y documentos realizados directamente por la entidad o por terceros contratados [...] se encontró que los mismos contienen diagnósticos y análisis generales para la región, desde diversas ópticas y enfoque temáticos [...] que corresponden al enfoque temático particular de cada autor, sin que pueda establecerse la prevalencia de uno sobre los demás, ni una alternativa única e indiscutible de modelo regional que se desprenda de los mismos [...] en relación con el segundo tipo de documentos, resulta evidente el objetivo de los mismos de sustentar una determinada posición de antemano [...] tanto en las objeciones de la CAR como en el recurso de apelación del Distrito Capital, se evidencia la remisión parcial de documentos como soporte de sus respectivas posiciones, excluyendo obviamente aquellas consideraciones o conclusiones que pudieran desvirtuarlas¹²⁴.

¹²³ Resolución 0583 del 23 de julio de 1999 mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente resuelve el recurso a favor de la CAR.

¹²⁴ Resolución 0583 del 23 de julio de 1999 mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente resuelve el recurso, en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., p. 393.

La Resolución reconstruye el problema. Primero el lamento de la CAR sobre la falta de consideración del desarrollo regional:

El proyecto POT del Distrito no prevé los impactos de su ordenamiento sobre el desarrollo regional y de los municipios vecinos, ni contiene estrategias ni programas para su manejo [...] carece igualmente de acuerdos o convenios indispensables con los municipios vecinos, especialmente con aquellos con los cuales comparte problemáticas ambientales precisas¹²⁵.

Continúa la reconstrucción reproduciendo la objeción del Distrito, el cual alega que no tiene competencia para lo que le están pidiendo respecto a tener acuerdos con los vecinos:

No es procedente lo argumentado por la CAR, toda vez que la ley 388 de 1997 no faculta a los municipios y distritos para realizar planteamientos de ordenamiento más allá de los límites de su jurisdicción [...] las estrategias y programas para el manejo de los impactos ambientales del nivel regional deben ser producto de la gestión ambiental de la autoridad ambiental competente, de conformidad con el Artículo 7 del Decreto 1768 de 1994¹²⁶.

Considerando que la integración regional está en los primeros lugares de la agenda nacional e internacional, una discusión de este calibre es difícil de creer. La CAR objeta que no hay “acuerdos o convenios” con los municipios vecinos, a lo cual el Distrito responde airadamente que “la ley no faculta” a un municipio a “realizar planteamientos” más allá de su jurisdicción”. Uno y otro reclamo son comprensibles porque sin bien el *diálogo regional* debería ser un *asunto racional*, jurídicamente, la región no existe. Sin embargo, la respuesta del Ministerio como mediador es clara y resalta que no se espera del Distrito disponga sobre lo que no tiene jurisdicción, sino que entienda que las

¹²⁵ Resolución 0583 del 23 de julio de 1999 mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente resuelve el recurso, en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., p. 394.

¹²⁶ Resolución 0583 del 23 de julio de 1999 mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente resuelve el recurso, en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., p. 394.

problemáticas ambientales son compartidas, es decir, que sea racional, considerando que cualquiera —que actúe racionalmente— está obligado a pensar en la repercusión de sus decisiones territoriales en territorio de otros:

Si bien es cierto, como alega el Distrito, que los Municipios no pueden incluir en sus POT disposiciones referentes a territorios situados fuera de los límites de su propia jurisdicción, no es menos cierto que sí deben conocer los efectos de los impactos que las disposiciones de ordenamiento sobre su propio territorio pueden tener sobre los municipios vecinos y la región en su conjunto [...] esto es especialmente cierto en relación con las decisiones que comprometen recursos naturales en otros entes territoriales, o ecosistemas compartidos¹²⁷.

Esperar que todos los municipios se sientan obligados a lograr acuerdos intermunicipales no pasa de un pensar con el deseo. La realidad es que la Ley 388 no pone esta tarea sobre los municipios sino sobre la CAR:

Según el artículo 10, numeral 1, inciso b, de la ley 388 de 1997, la armonización regional de los planes de ordenamiento de las distintas entidades territoriales debe estar orientada por los Determinantes Ambientales expedidos por la autoridad ambiental [...] documento que se siguió atentamente en la elaboración del POT de Santa Fe de Bogotá [el cual] solo plantea la necesidad de incorporar la visión regional de la gestión ambiental [...] tampoco se conoce documentos de política ambiental de la CAR, en los cuales se indique el tratamiento que debe dársele en la planificación y gestión del territorio a los aspectos ambientales de índole regional¹²⁸.

¹²⁷ Resolución 0583 del 23 de julio de 1999 mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente resuelve el recurso, en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., pp. 394–395.

¹²⁸ Resolución 0583 del 23 de julio de 1999 mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente resuelve el recurso, en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., pp. 395–396.

Una y otra vez, el Distrito reclama estar cumpliendo la ley, lo cual es parcialmente cierto si se trata de la Ley 388 del 97. No obstante, la ley que soporta los argumentos del Ministerio y la CAR es la Ley 99 de 1993, que crea el Ministerio de Ambiente, el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Esta ley define el ordenamiento ambiental territorial como una función atribuida al Estado. Paradójicamente y en favor del Distrito, el Ministerio se pone de su lado, reclamando que la CAR no está haciendo lo que le corresponde:

... esta exigencia [que] a través de su plan de ordenamiento territorial asuma unilateralmente la armonización de prácticamente la totalidad de los aspectos del ordenamiento de la región [...] excede ampliamente las competencias del Distrito y lo establecido a través de la ley 388 de 1977, la cual parte del supuesto de que, en desarrollo de sus funciones, las autoridades ambientales y entes regionales han definido, en forma concertada con los municipios de su región, los criterios determinantes para la armonización regional de los aspectos citados por la CAR, de modo que los mismos constituyan un referente para la elaboración y evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal¹²⁹.

Así, mientras el Ministerio le da la razón al Distrito respecto a sus competencias desde la Ley 388/97, el tema que defiende es el de la Ley 99/93. Y así lo manifiesta a través de la Resolución 1153 del 15 de diciembre de 1999:

...uno de los objetivos principales dentro de la planeación, el asegurar la conexión entre los restos de los ecosistemas originales de los cerros, de la planicie de la sabana y del valle aluvial del río Bogotá, lo que a la vez garantizará la conservación y mejoramiento de la biodiversidad; atendiendo a los lineamientos del Artículo 61 de la Ley 99 de 1993, que declara la Sabana de Bogotá como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal. Lo conveniente es conservar la diversidad ecosistémica y paisajística de la

¹²⁹ Resolución 0583 del 23 de julio de 1999 mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente resuelve el recurso, en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., pp. 396.

Sabana Central, mediante la combinación de zonas agropecuarias, de protección y de áreas urbanas¹³⁰.

A su vez, la CAR reclama que sí tiene formulados los términos de la armonización de un enfoque regional participativo:

El Acuerdo 16 de 1988 de la CAR, “por el cual se expiden las determinantes ambientales para la elaboración de Planes de ordenamiento territorial municipal” establece las directrices ambientales generales que deberán tener en cuenta los municipios de la región en la elaboración de sus planes de ordenamiento [...] en el considerando sexto del Acuerdo se hace énfasis en la necesidad del “enfoque regional participativo”, y se formulan recomendaciones generales regionales en el proceso de ordenamiento. [...] en el Artículo 1 [...] se adoptan [...] las disposiciones determinantes para el ordenamiento municipal: 1. Enfoque regional: los municipios y el Distrito Capital deben tener en cuenta el análisis del entorno regional, sus relaciones e implicaciones en el ordenamiento de su territorio. 2. Marco estratégico de la cuenca hidrográfica [...] deberán identificar los asuntos estratégicos del Plan de Ordenamiento Territorial a partir del reconocimiento del marco estratégico de la cuenca respectiva)¹³¹.

Con este paso la discusión se sale del cauce de la utilización de 1400 hectáreas de la Zona norte para un uso forestal y en qué medida cumplir esto es una obligación para el Distrito, lo cual el Distrito aprovecha para encaminar su dilación, y su defensa, mediante la presentación de su propia versión de “modelo regional”, que no es una propuesta para el presente sino un conjunto de recomendaciones para un futuro hipotético.

¹³⁰ Resolución 1153 de 1999 del Ministerio del Medio Ambiente, por la cual se establecen unas determinaciones en relación con el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá, D.C.”, en en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., p. 499.

¹³¹ Resolución 0583 del 23 de julio de 1999 mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente resuelve el recurso, en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., pp. 396–397.

El Distrito, en el proyecto de Acuerdo del POT adopta, en el Capítulo 2 del Título I, los “lineamientos para la consolidación de un modelo regional”. Se trata básicamente de una serie de recomendaciones de tipo general que deberían ser tenidas en cuenta tanto por el Distrito Capital como por los demás municipios de la región [...] el modelo regional a desarrollar deberá basarse prioritariamente en el tratamiento específico de los siguientes cuatro grandes temas [...] infraestructura vial [...] manejo de los recursos hídricos [...] saneamiento del sistema hídrico [...] la vivienda de interés social¹³².

El “modelo regional” —de un futuro sin nombre— deberá “basarse en cuatro grandes temas”. No obstante, la realidad es que hay una ley (la 388 / 97) que define unas obligaciones. La región es un deseo. No existe y su creación tampoco es una tarea de la CAR, y tampoco del Distrito; solo el Congreso la puede crear. Así que desviados del uso forestal y metidos en el tema regional, el Ministerio decide intervenir en la discusión del “modelo” regional, aventurándose a sugerir que tal planeación le corresponde a la CAR:

El reconocimiento de la necesidad de un modelo regional basado en los grandes temas que han sido expuestos, no se toma ni refleja posteriormente [...] en el articulado del proyecto [...] la objeción de la CAR hace evidente la falta de una política regional que enmarque las relaciones intermunicipales y determine los tipos de acuerdos y convenios requeridos, y propicie que los mismos suscriban y ejecuten para beneficio de la región [...] el Ministerio coincide con el Distrito en que “los municipios no pueden, en ningún caso, suplir la necesidad de un plan regional, y por lo tanto, este debe ser elaborado con el concurso de actores de orden regional como la CAR y la Gobernación de Cundinamarca”¹³³.

¹³² Resolución 0583 del 23 de julio de 1999 mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente resuelve el recurso en favor de la CAR, en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., p. 397.

¹³³ Resolución 0583 del 23 de julio de 1999 mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente resuelve el recurso en favor de la CAR, en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., pp. 397–398.

Con este salto al vacío del *modelo regional* y la *política regional*, el Ministerio postula la necesidad de un *plan regional* y esboza una sugerencia para que la CAR y a la Gobernación de Cundinamarca participen en su elaboración. No obstante, el Distrito, que para el caso es al alcalde Peñalosa, mantiene su objetivo de argumentar el absurdo de una reserva forestal en tal sitio:

El área está intensamente ocupada por actividades urbanas y agropecuarias muchas de las cuales no son compatibles con el efecto que busca la reserva: usos urbanos (154 ha); usos agropecuarios: floricultura (232 ha); y pastos y otros cultivos (993 ha); solamente 10.8 hectáreas estarían con bosque nativo que corresponde a las malezas de Suba o Bosque de las Mercedes [...] La franja conduce al fraccionamiento del territorio y acentúa la tendencia lineal centro-norte de distribución de actividades en la ciudad, distanciando los desarrollos urbanos unos de otros haciendo más difícil su dotación con vías, transporte y servicios públicos¹³⁴.

El argumento del Distrito es una propuesta de hidrología, ecología, y urbanismo que tiene tres partes. Primero se inventa de la nada que la planicie no es un área importante de recarga de acuíferos de la Sabana porque la recarga hidrogeológica que allí ocurre es mínima, debido al pobre balance hídrico del área y a la gruesa capa de arcilla que recubre casi toda el área. Es decir, ustedes y el viejito van der Hammen, de hidrología no tienen idea. Segundo, también se inventa que la conectividad de los ecosistemas se hace mejor a través de una red de corredores ecológicos que coincidan con la red hidrográfica sin necesidad de usar la planicie como conectante. Y tercero, argumenta que la franja ya está ocupada con unos usos incompatibles con una reserva forestal, después de lo cual concluye que el único uso racional para este suelo es la urbanización. En resumen, alega el Distrito que el argumento de la recarga hidrológica es falso, que lo de la conectividad ecológica

¹³⁴ Ministerio del Medio Ambiente, Resolución 621 de junio 28 de 2000, “por la cual se resuelven unos recursos de reposición”, en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., p. 581.

también es falso y que lo único racional para no atentar contra la vocación del lugar es llenarlo de edificios.

Como en todo diferendo, los puntos de partida son por lo general irreconciliables porque dependen de objetivos e ideologías irreconciliables. Es evidente que en el punto de partida de los participantes hay una diversidad de objetivos que dependen de sus respectivas ideologías: para el Distrito, se trata de convertir la idea de la reserva en un capricho y la de la expansión en una salvación; para la CAR, se trata de mantener al máximo el uso rural; y para el Ministerio, se trata de crear un Sistema Nacional Ambiental. En el proceso, ninguna de estas ideas se modificó, hasta que finalmente se produjo la Resolución julio / 99, la cual reafirma lo dicho en la primera, de marzo / 99:

Que una vez analizadas cada una de las objeciones de la CAR contenidas en la Resolución 305 de 1999, es importante precisar que el Distrito Capital deberá ajustar el proyecto de plan de ordenamiento, teniendo en cuenta las objeciones confirmadas por este Ministerio, y atendiendo las pautas y observaciones consignadas en la presente Resolución¹³⁵.

La conclusión del Ministerio en el momento fue firme y dura contra el Distrito y también contra la CAR:

La falta de un modelo regional no exime al Distrito de la responsabilidad de prever y resolver los efectos que las decisiones de ordenamiento de su territorio generan sobre la región [...] Considera, asimismo, que esta obligación del Distrito y demás municipios de la región no exime a la CAR de la obligación que tiene como autoridad ambiental de dictar lineamientos para la construcción de un modelo

¹³⁵ Resolución 0583 del 23 de julio de 1999 mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente resuelve el recurso, en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., p. 438.

regional ambiental y promover los procesos de concertación y conciliación con los entes territoriales¹³⁶.

Dicho esto, resuelve que:

Todas y cada una de las decisiones establecidas en la presente providencia deberán ser incorporadas en el articulado, la cartografía y demás documentos que formen parte del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá [...] contra la presente Resolución no procede recurso alguno [...] notifíquese, publíquese y cúmplase¹³⁷.

Lo que ordena el Ministerio después de considerar los argumentos de lado y lado es que el POT “deberá ajustar”, pero el Distrito no cumple la orden y en 1999 termina con la formación de un Panel de expertos, como el mecanismo de arbitraje previsto en la ley del que dispone el Ministerio para resolver el impase. Se conforma entonces una Misión de estudios para la definición de lineamientos de política para el desarrollo integral de la sabana de Bogotá.

El señor ministro del Medio Ambiente pidió a los miembros de la Misión que se concentraran en el estudio de la discusión generada entre la CAR y el Distrito, con relación a tres temas fundamentales: i) la expansión norte; ii) la Avenida Longitudinal de Occidente; y iii) los impactos regionales del POT propuesto por los funcionarios de Bogotá [...] Como resultado [...] los miembros enviaron dos cartas [una] el 14 de diciembre de 1999 para informar sobre el desarrollo del trabajo [y otra] el 27 de marzo de 2000, después de un trabajo intenso de análisis y discusión [...] en la cual expresaron sus recomendaciones [...] suscrito por todos,

¹³⁶ Resolución 0583 del 23 de julio de 1999 mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente resuelve el recurso, en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., p. 398.

¹³⁷ Resolución 1153 de 1999 del Ministerio del Medio Ambiente, por la cual se establecen unas determinaciones en relación con el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá, D.C.”, en *Territorio y sociedad*, Gerardo Ardila, comp., p. 527.

con la única excepción del doctor Luis Ricardo Paredes, quien envió [su propio] mensaje¹³⁸.

El documento final fue enviado al ministro Juan Mayr el 27 de marzo de 2000, a partir del cual el ministro emite la Resolución 0475 de mayo 17 de 2000. Por segunda vez, la orden final del Ministerio para acabar con el diferendo es contundente:

La definición de las áreas correspondientes a los denominados bordes norte y noroccidental de Santa Fe de Bogotá Distrito Capital [...] serán incorporadas en el proyecto de Acuerdo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D.C., [...] de conformidad con el plano indicativo que hace parte integrante de la presente Resolución [...] Contra la presente Resolución procede el recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a su notificación¹³⁹.

Serán incorporadas al proyecto de Acuerdo, etc., etc. Nada de esto pasó. Lo que viene después de este 17 de mayo es un silencio profundo hasta el 28 de diciembre de 2000 (Decreto Distrital 1110), tres días antes de terminar el período de gobierno de Peñalosa, con la sorpresa que, es que en lugar del incorporar la reserva al POT y que la reserva forestal en cuestión fuera parte de la planeación territorial de la Sabana del río Bogotá, lo que se produjo fue la exclusión de la totalidad del área y la inclusión de gran mancha negra unificada de 5000 hectáreas sobre la totalidad de la Zona norte.

A más de dos décadas de distancia, resulta que al alcalde la pareció que no tenía por qué cumplir una orden y, en efecto, no lo hizo, y la reserva, al igual que la región, continúan

¹³⁸ Los miembros firmantes son: Jorge Acevedo, Julio Carrizosa, Luis Mauricio Cuervo, Manuel Rodríguez, Germán Samper, Eduardo Aldana, Mauricio Correal, Raúl Jaramillo, Rogelio Salmona y Thomas van der Hammen, como miembros de la Misión. Y Gerardo Ardila en nombre de la secretaría técnica que ejerció el papel de secretario. Luis Ricardo Paredes no firmó. Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Gerardo Ardila, compilador, *Territorio y sociedad: el caso del POT de la ciudad de Bogotá* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003), p. 356.

¹³⁹ Ministerio del Medio Ambiente, Resolución 0475 de mayo 17 de 2000, por la cual se adoptan unas decisiones sobre las áreas denominadas borde norte y borde noroccidental del proyecto de plan de ordenamiento territorial del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, en Gerardo Ardila, *Territorio y sociedad*, pp.539-543.

siendo un discurso. El POT debía cumplir con lo que definía la autoridad ambiental que para el caso era el Ministerio del Medio Ambiente (creado en 1993) pero como si se tratara de un episodio de colegio, el alcalde simplemente se llevó el balón. Finalmente, contraviniendo el dictamen de la CAR, ratificado por el Ministerio del Medio Ambiente, para que una parte de la Zona norte sea una reserva forestal, la administración de Bogotá, decide desacatar la resolución, excluir el área del plan y ponerle una mancha negra de 5000 hectáreas a todos los planos del POT. Luego, el alcalde que sucedió al desobediente Enrique Peñalosa, Antanas Mockus (2001–2003), no hizo nada al respecto, dado que había una apelación sin resolver que apenas se falló por parte del Consejo de Estado en 2006, durante la alcaldía de Luis Eduardo Garzón, (2004–2007), el cual tampoco hizo nada, presumiblemente porque la zona todavía no estaba reglamentada, lo cual solo ocurrió en 2011 durante la alcaldía de Samuel Moreno (2008–2011), quien fue destituido por corrupción, también sin haber hecho nada.

Solo hasta 2014 el alcalde Gustavo Petro (2012–2015) logró la aprobación de un plan de manejo que prohibió cualquier tipo de construcción en la zona. En este momento el alcalde hubiera podido cumplir la orden de once años atrás del ministro Mayr e incluir la Zona norte en el POT, lo cual tampoco sucedió. Lo que sí sucedió vino después, durante la segunda alcaldía de Enrique Peñalosa (2016–2019). Tratándose de Peñalosa, lo que era de esperar no era nada bueno. Lo que sucedió fue la aprobación de Lagos de Torca, un área de 1800 hectáreas que se planeó suponiendo que la reserva va a desaparecer porque “Bogotá la necesita” para crecer.

Esto pudo cambiar con el comienzo de siglo en el año 2000. El Ministro Juan Mayr, que estuvo a cargo de la mediación del diferendo y quien finalmente dio la orden que no se cumplió, dejó el cargo en 2002, precisamente cuando el Ministerio desapareció, mutando estratégicamente hacia Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a cargo de Cecilia Rodríguez González, una administradora de empresas especializada en negociación y resolución de conflictos; a la cual sucedieron Sandra Suárez, especializada en *Marketing*; y después, Juan Lozano, abogado, Carlos Costa, ingeniero civil y Beatriz

Uribe, economista¹⁴⁰. Hasta que en 2011 volvió a cambiar de enfoque y de nombre a Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que es como se sigue llamando y se sigue manejando, como un ministerio de desarrollo, manejado por economistas y abogados, para los cuales la sabana parece ser eso que está al otro lado del río Bogotá; la planeación urbana lo que se hace en el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, a través del POT; y la reserva van der Hammen un lugar problemático en el norte de la ciudad que por cuenta de unos ambientalistas fanáticos, está impidiendo la construcción unas vías indispensables para el desarrollo de Bogotá. No de una región sino de una ciudad que no sabe de quién es vecina, definida en 1954 por un decreto presidencial, cuya última posibilidad para ser parte de un sistema territorial se enterró en 1951. Para quien no crea que esto es posible, la realidad y la historia están ahí. Se llama Bogotá y está en Colombia.

2.4 Conclusión: Sabana futuro

Las tres secciones de este capítulo han pasado por tres momentos seleccionados de la planeación de Bogotá

Primero, tres planes de futuro representados por los trabajos de Enrique Uribe Ramírez, Karl Brunner, Le Corbusier y la firma de Paul Lester Wiener y José Luis Sert. Segundo, el Plan del Consejo Nacional de Planificación para integrar a Bogotá con sus municipios aledaños, elaborado inicialmente por Lauchlin Currie y Enrique Peñalosa Camargo. Y tercero, la discusión y el fracaso de la misma para crear una reserva forestal de 1400 ha en la Zona norte de Bogotá, con tres protagonistas principales: el alcalde de Bogotá, Enrique

¹⁴⁰ El ministerio se creó en el año de 1993 como Ministerio del Medio Ambiente. En 2002 se le quitó el “medio ambiente” y se dejó en Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Y en 2011 se mantuvo la eliminación de “medio ambiente” se le quitó la vivienda y Desarrollo territorial se cambió por Desarrollo sostenible: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Peñalosa Londoño, el Ministro del medio ambiente, Juan Mayr y el Director de la CAR, Diego Bravo.¹⁴¹

Cada uno de estos momentos constituye una oportunidad perdida para dar un paso adelante. Lo que se ha hecho en cada caso ha sido aferrarse al pasado. Coinciden con los tipos de planeación, discutidos en la introducción y el capítulo anterior: planeación proyectual, planeación integral y planeación inmobiliaria.

El *Plano Bogotá Futuro* de 1925, el plano de Vergara de 1936 y el plano metropolitano de Le Corbusier de 1951 corresponden a la *planeación proyectual* porque el ordenamiento del suelo depende ya sea de un proyecto de ensanche o de expansión que anticipan la incorporación de nuevo suelo urbano, a partir de una estructura vial jerarquizada

El *Plan del Consejo* (que carece de planos) corresponde, en parte, a la *planeación integral* porque el énfasis del plan está puesto en las inversiones necesarias para que los siete municipios anexados cuenten con un sistema unificado de servicios públicos.

Y el *Plan para la Zona norte*, que hace parte del POT-2000, corresponde a la *planeación inmobiliaria* porque el énfasis está puesto en respetar la autonomía municipal y en el derecho a la propiedad privada, por encima de lo que aspira la ley, al definir que hay usos para el suelo que son de interés común.

En la medida que cada momento es una pérdida, también es una oportunidad para reflexionar en la búsqueda del modo necesario de urbanización para dar respuesta al problema del crecimiento desordenado, ya no de Bogotá sino de la región de la que Bogotá es una parte y sobre la que continúa creciendo “en cuerpo ajeno”:

Los intentos de guiar la urbanización mediante proyectos demuestran que se perdió la oportunidad de evitar el crecimiento que responde al movimiento dispersión-compactación, en lugar del crecimiento compacto y por ensanche. Tal modo de crecer

¹⁴¹ Si las personas fueran otras el resultado probablemente sería otro, precisamente porque lo que importa en estos casos son las personas, no las instituciones. Según el principio ideológico de esta Tesis, lo que debería pasar, y desafortunada y desgraciadamente no pasa, es lo contrario.

continúa, promovido por el POT, mediante categorías como “suelo suburbano” y “suelo de expansión” como modalidades legítimas de crecer en cualquier parte, sin relación de continuidad morfológica, ambiental y dotacional.

El episodio que condujo al Distrito Especial demuestra que se perdió la oportunidad de contar con un primer proyecto regional, para lo que en ese momento eran los extramuros de una ciudad que ya los incorporó, sin la previsión necesaria para lo que terminó siendo una megaciudad que parece compacta porque se confunde la eficiencia de la compacidad con la disfuncionalidad de la compactación y la provisión de servicios públicos con la provisión de espacios públicos.

Y el caso de la Zona norte demuestra que se perdió la oportunidad de entrar en la era del ambientalismo y la ecología, en un momento para el cual ya hay por lo menos tres hechos cumplidos que lo exigían: la Constitución de 1991 y el “valor ecológico” de la propiedad; la adhesión a la declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente, en 1992; y la creación del Ministerio del Medio Ambiente, en 1993. La oportunidad se pierde esencialmente porque la administración distrital se niega a aceptar que las nuevas necesidades del mundo demandan cierto tipo de soluciones, pero se encontró con que además de estos tres grandes acontecimientos de los años 91, 92 y 93, podía disponer de la ley 388 del 97, para la cual la ecología y el ambientalismo son los modos políticamente correctos de hablar sobre el uso del suelo, pero los modos políticamente correctos de actuar responden al sagrado derecho del poder territorial de tres siglos coloniales (1550–1850) y siglo y medio republicano (1850–2000) a los cuales seguimos encadenados.

De estos tres momentos, la mayor pérdida ocurre en 1950-55, cuando el gobierno militar y el Consejo Nacional de Planificación rechazaron la oportunidad de aprovechar la creación del Distrito Especial para concebir un territorio con dimensiones regionales, lo cual pudo haberse hecho a partir del Plan Piloto y de lo que debía ser el Plan Regulador que era su desarrollo. Pero todo se trastocó con la reinstitucionalización generada por el Golpe de Estado del 13 de junio del 53. El Plan de Currie, Peñalosa y el Consejo es un plan financiero con cerca de 180 páginas de texto, con gráficas de costos y estadísticas, sin un

solo plano, analítico o proyectual. Desafortunadamente, como muestra la correspondencia de Currie a Wiener & Sert, su intención para “armonizar” los planes no se concretó, en parte por una aparente falta de respuesta por parte de TPA, en parte por el Golpe de Estado y en parte porque, con el Golpe, Currie se va de Colombia.

Cuando se recibe el Plan Regulador, la intención del Consejo de Planeación no es armonizarlo (como quería Currie) sino tramitarlo (como quería Rojas Pinilla), y por ello el alcalde se apresura a entregar el Plan de los urbanistas a las sociedades de ingenieros y arquitectos para su revisión. Como era de esperar, todos lo encuentran “satisfactorio”, dado que quienes lo revisan lo hacen forzados por la incómoda situación de un contrato para ordenar el municipio Bogotá, enfrentado a la intención ya definida por el gobierno nacional de anexar los municipios vecinos y crear el Distrito Especial de Bogotá.

Así como en el epígrafe de este capítulo se pregunta por el destino de la hacienda El Salitre, hoy se podría preguntar: “¿Qué otro destino habría tenido Bogotá si Currie y Wiener & Sert hubieran dialogado? Podemos suponer que si Currie se reúne con Wiener & Sert Nueva York, se habrán dado cuenta: i) que el Distrito Especial era un hecho y, en consecuencia, que el Plan Regulador debía tener una orientación regional; ii) que lo más importante del Plan Piloto de Le Corbusier, aprobado y vigente en 1953, eran la estructura hídrica y los cinturones verdes, cuya visión era regionalista; y iii) que, en consecuencia, el modo de articularlos del Plan Piloto era regionalista y futurista. No fue lo que ocurrió, pero de lo que pudo haber ocurrido todavía podemos aprender que, si *Bogotá Futuro* no fue posible, y el *Plan Regulador* tampoco, lo que ahora se necesita es una planeación regional que planee una *Sabana Futuro*.

En aquellos tiempos vivían los Muiscas como bárbaros, sin agricultura, sin leyes, desnudos i sin culto. Un viejo de barba larga salió por la cordillera de Chingasa, al este de Bogotá [un] dios bienhechor i protector especial de los usaques i de los capitanes de sus familias [...] que llamaron Bóchica, Nemterequeteba, o Zuhei [...] acompañado de una mujer Chia, Yubecai guaia, o Huitaca, tan bella como mala, i que impedía cuanto su marido intentaba hacer en favor de los hombres, e inundó, desesperada, la planicie de Bogotá por arte mágico. Irritado el viejo lanzó a su mujer fuera de la tierra, la convirtió en luna que alumbra solo la noche i eso a intervalos conservando aun su carácter indómito. En seguida Bóchica, pesaroso del mal de los hombres, abrió una brecha para dar salida a las aguas [...] Esta historia difiere de la que atribuye la inundación a Chibchacum [...] dios encargado especialmente de la nación chibcha i de ayudar a los labradores, mercaderes i plateros [quien] a causa de los excesos de los habitantes de la planicie de Bogotá, resolvió castigarlos anegando sus tierras [...] Refugiados los chibchas en las alturas i en vísperas de perecer de hambre le dirigieron sus ruegos a Bóchica, el cual apareció una tarde en lo alto de un arco-iris, les ofreció mediar sus males i arrojando la vara de oro que tenía en sus manos, abrió la brecha para dar salida a las aguas por el salto de Tequendama dejando la llanura enjuta i más fértil aún que antes de la inundación.

Los muiscas, pasos perdidos, 1992¹⁴².

3. Nuevas oportunidades

En este capítulo se exploran las posibilidades de regionalizar la Sabana, a partir de la premisa que la planeación regional es una obligación.

¹⁴² Diana Lloreda, ed., *Los muiscas, pasos perdidos* (Bogotá: Nomos, 1992). p. 24.

La planeación regional no puede ser una opción sino una obligación, tal como la planeación local también es una obligación. La construcción de un futuro mejor no puede ser un asunto exclusivamente local y tampoco regional. Hay necesidades locales y necesidades regionales. Casi cualquiera estará de acuerdo con esta aseveración. El desacuerdo está en que región es un término ambiguo¹⁴³.

Es decir, cuando una ciudad ha crecido demasiado y necesita seguir creciendo, como Bogotá, el regionalismo se convierte en un deber, lo cual implica tomarse en serio la diferencia entre lo local y lo regional y hacer algo, no para abandonar el municipalismo sino para salir del provincianismo. No obstante, como lo resaltan estos autores, si bien hay un acuerdo respecto a la necesidad de regionalizar, el camino a seguir es “ambiguo”, en el sentido que una gama de posibilidades. En respuesta a la necesidad de precisión, en este capítulo se consideran tres formas de regionalización que históricamente se han implementado: paisajismo, metropolitanismo y ambientalismo. No obstante, considerando que estas opciones no tienen en cuenta nociones de funcionamiento tan importantes como flujo y coreografía (ver sección 1.2) las cuales continúan una línea conceptual definida por el metabolismo urbano, el capítulo concluye que la oportunidad para la Sabana debe estar por los lados del regionalismo metabólico.

3.1 Paisajismo

A finales del siglo XIX, Londres como la ciudad de más rápido crecimiento en el mundo, se convierte en fuente de pensamiento e inquietud para Ebenezer Howard, quien propone una “reforma pacífica” que debería leerse en el contexto del debate sobre la reforma social del siglo XIX, en contra de la “reforma violenta” promovida por Marx, quien también vivía en Londres y, como Howard, también estaba inquieto y pensativo. Por ello, dado que

¹⁴³ Ethan Seltzer y Armando Carbonell, “Planning Regions”, en *Regional Planning in America: Practice and Prospect*, Ethan Seltzer y Armando Carbonell, eds., (Cambridge, MA: Lincoln Institute, 2011), p. 4.

Howard no solo piensa desde Londres sino contra Marx, empecemos por este y su reforma violenta:

Los comunistas rechazan ocultar sus opiniones y propósitos. Declaran abiertamente que sus objetivos solo pueden alcanzarse mediante el derribo violento de todo el orden social hasta ahora existente. Que tiemblen las clases dominantes ante una revolución comunista. Los proletarios no tienen en ella nada que perder, sino sus cadenas. Tienen un mundo que ganar¹⁴⁴.

En respuesta a la megaciudad en la que Londres se ha convertido, Howard, quien antes que verse a sí mismo como un planificador se ve como un reformador social, considera que la solución a los problemas sociales que se generan en una gran ciudad no está en la revolución sino en ordenar el territorio; o mejor, que la revolución está en reorganizar el modo de vivir en ciudades, a través de la utilización racional del suelo. La propuesta urbanística de Howard consiste en un conjunto de ciudades menores, separadas entre sí por el campo (*the country*), pero relacionadas entre sí por medio de la gran tecnología de la época que es el ferrocarril¹⁴⁵. Tal noción de nueva forma de ocupar un territorio mediante una ciudad en relación con el paisaje se presenta por primera vez en *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform* (*El mañana: un camino pacífico hacia la reforma real*), que es el título original del libro cuando se publica por primera vez, en 1898. El título posterior *Garden Cities of To-Morrow* (*Ciudades jardín del mañana*) corresponde a la segunda edición, de 1902 (ver Ilustración 3-1 e Ilustración 3-2).

¹⁴⁴ Karl Marx, *Manifiesto comunista* (Madrid: Alianza Editorial, 2001), p. 97.

¹⁴⁵ Pocos años antes, en 1867, a Idelfonso Cerdá ya se le había ocurrido que el ferrocarril era la forma de reorganizar a Barcelona. Su propuesta es una ciudad compacta, opuesta a la ciudad dispersa de Howard.

Ilustración 3-1. Ebenezer Howard, 1898

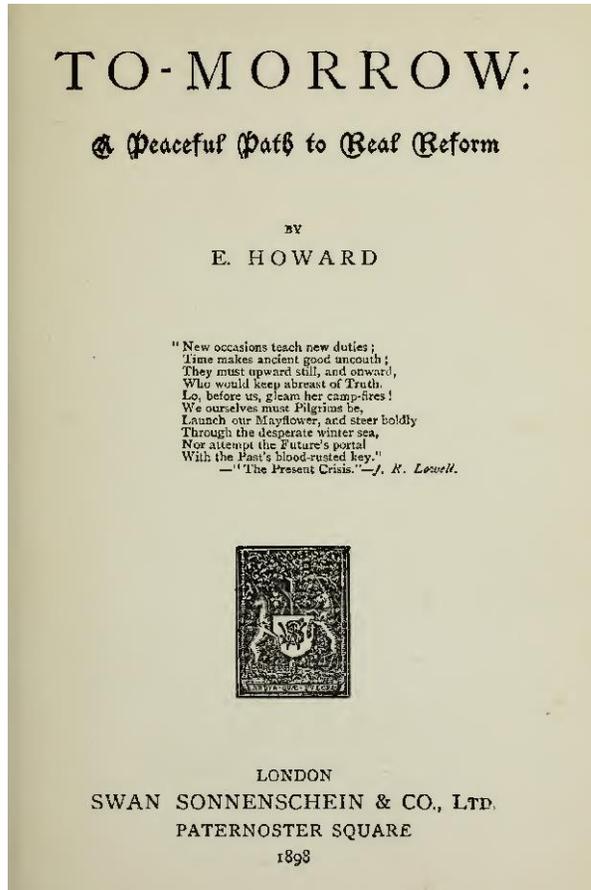
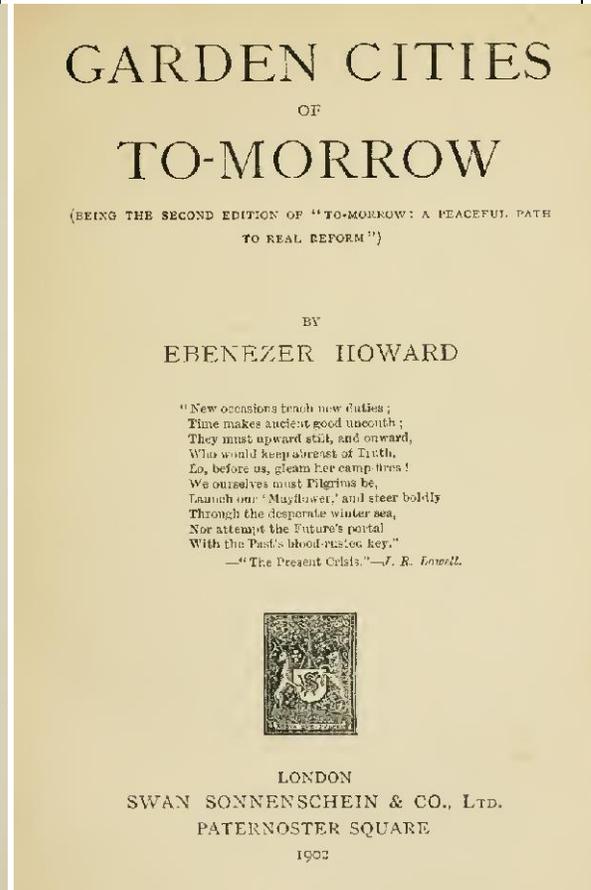


Ilustración 3-2. Ebenezer Howard, 1902



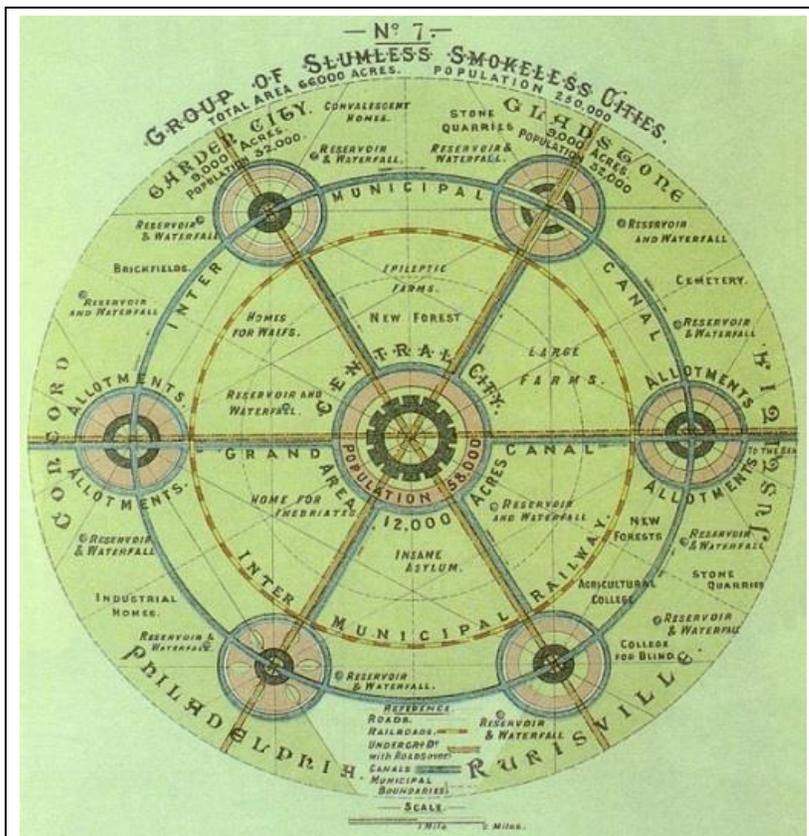
Fuente: Ebenezer Howard, *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform* (London: Swan Sonnenschein, 1898), p. i.

Fuente: Ebenezer Howard, *Gardens Cities of To-Morrow* (London: Swan Sonnenschein, 1902), p. i.

El cambio de título entre una y otra edición se genera por una combinación de circunstancias entre el éxito del libro y la fundación de la *Garden City Association*, en 1899, la cual, pocos años después, en 1903, cambia de nombre a *Town and Country Planning Association (TCPA)*, convirtiéndose en un movimiento urbanístico. Como consecuencia del cambio de título, se genera el equívoco según el cual la *Ciudad jardín* es un conjunto de pequeñas ciudades con viviendas exentas rodeadas de jardines, en lugar de un conglomerado de áreas urbanas, separadas por áreas rurales e integradas por un sistema de transporte. Un conjunto en el cual el paisaje rural es parte del plan, no solo para el uso

agrícola sino para la ubicación de ciertas industrias y una variedad de servicios urbanos. La lógica de Howard está asociada con un particular racionalismo para el uso del suelo, según el cual una ciudad debe tener áreas habitadas y áreas productivas. La idea se presenta como respuesta al desorden generado por la industrialización, como un balance entre el campo y la ciudad, descrito por el mismo Howard a través del título del diagrama principal de la propuesta: Grupo (Group) de Ciudades (Cities) sin tugurio (Slumless) y sin contaminación (Smokeless) (ver Ilustración 3-3).

Ilustración 3-3. Ciudades sin tugurios y sin contaminación



Fuente: Ebenezer Howard, *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform* (London: Swan Sonnenschein, 1898).

La *Ciudad jardín* es un diagrama, no un plan ni un proyecto, que presenta un conjunto de ciudades separadas entre sí por áreas productivas; un esquema de ordenamiento territorial

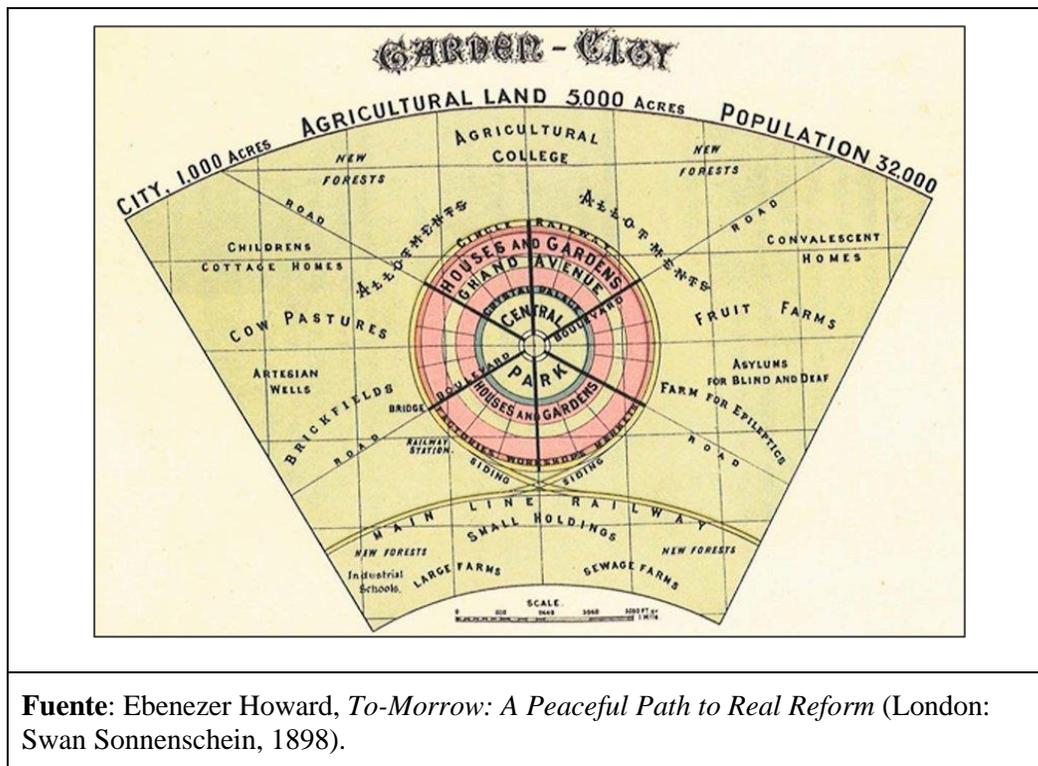
que fragmenta la gran ciudad y la divide en un conjunto de ciudades a partir de una idea de crecimiento contenido. El rival contra el cual esta ciudad lanza su grito de esperanza es el panorama de un futuro que se consumirá las áreas intermedias —compactación— simplemente porque están libres, bajo argumentos pueriles como “no hay alternativa” o “la tierra vale mucho”, que se utilizan por lo general para reclamar que construir es una necesidad, con independencia de quién gana y quién pierde desde un punto de vista colectivo.

No es un proyecto sino un diagrama y no tiene escala. Sin embargo, los números le dan una escala. Las poblaciones propuestas son 32 mil habitantes para los poblados menores y 58 mil habitantes para la mayor, con lo cual en esta Ciudad jardín, en total, vivirían aproximadamente 250 mil personas, lo cual lo convierte en algo improbable y desproporcionado, incluso para la época. No obstante, en lugar de 32 mil y 58 mil podrían ser 320 mil y 580 mil, o 3 millones 200 mil y 5 millones 800 mil, y el principio continuaría siendo el mismo: que la planeación puede contener el crecimiento por medio de unas áreas sin construir que son concebidas como un paisaje esencialmente agrícola, y que son tan importantes para el plan como las áreas construidas. Otro principio interno es que las viviendas son individuales y desde luego con jardines, pero el gran *jardín* de la *Ciudad jardín* es el conjunto de zonas verdes que sirve de contención, en medio del cual también hay edificios relacionados con la industria, la salud y la educación, todos en un ambiente rural. Lo que no hay es vivienda campestre porque todas las viviendas son urbanas. El término ciudades jardín es confuso por cuanto parece indicar que lo que vemos son varias ciudades jardín pero lo que hay es una ciudad central y otras alrededor, conectadas entre sí, formando una región¹⁴⁶ en la que el jardín es el espacio intermedio. Cada ciudad tiene 400 hectáreas (1000 acres), de las cuales la mitad (200 ha) están dedicadas a la agricultura. En

¹⁴⁶ La interpretación de la Ciudad jardín como un conjunto de ciudades separadas entre sí e interconectadas por un sistema ferroviario, que comparten unas zonas de abastecimiento y servicios comunes común, viene de Peter Hall, *The Containment of Urban England. Vol. 1, Urban and Metropolitan Growth Processes; or Megalopolis Denied* (London: Allen and Unwin [for] Political and Economic Planning, 1973).

total son 2400 ha, de las cuales 1200 ha están dedicadas a la agricultura (ver Ilustración 3-4).

Ilustración 3-4. Diagrama de una Ciudad Jardín



La ruralidad y la pequeña escala no impiden que el modelo se pueda adaptar. Por ello, en los años 40, Londres se embarca en un re-ordenamiento de su territorio, inspirado por Howard y dirigido por el arquitecto Patrick Abercrombie, a quien se le atribuye “inventar el término planeación regional, en 1918”¹⁴⁷. Abercrombie también es conocido por escribir *The Preservation of Rural England* (1926) texto en el cual evidencia el mismo interés de Howard por el paisaje rural. El plan no se limita a principios y normas sino tiene un proyecto de forma y crecimiento. Se llama Plan para el gran Londres (*London Greater Plan*) pero es un plan para la región, es decir, que incluye una cantidad de territorios que

¹⁴⁷ Fukuo Akimoto. *The Birth of Regional Planning in Britain and the United States: Focusing on the Transatlantic Exchanges of City Planners*. International Planning History Society, 13th Biennial Conference. July 10-13, 2008, Chicago, Illinois. p. 3

no son “de” Londres pero que igual funcionan como “parte de” Londres como ciudad principal. Lo más significativo y el motivo por el cual es pertinente para esta Tesis, es que su objetivo principal fue prever el crecimiento. No solo organizar lo que estaba pasando sino anticipar dónde podría haber crecimiento y dónde no, en el futuro. No en los próximos doce, veinte o cien años sino en el futuro. La respuesta es ultraconocida: tendría que crecer después de un cinturón verde —que también fue creado por el plan— en las nuevas ciudades (*new towns*) —que también fueron propuestas por el plan— algunas de las cuales se hicieron desde cero:

En 1945, el partido laborista llegó al poder y comenzó a implementar su política social, uno de cuyos estandartes sería el programa de nuevas ciudades y la vivienda social. Así, en 1946, se aprobó la *New Town Act*. Esta ley tenía carácter nacional, y por eso, aunque Londres sería inicialmente la principal destinataria, otras grandes urbes británicas se apuntaron tanto a la creación de *green belts* como a la construcción de núcleos-satélite. La normativa de las primeras *new towns* entroncaba con las ideas de *Ciudad-Jardín* desarrolladas medio siglo atrás. Pero presentaba varias diferencias importantes con respecto a aquellas. En primer lugar, porque las ciudades-jardín iban dirigidas hacia las clases acomodadas mientras que las *new towns* tendrían como destinataria principal a la clase obrera. [...] La localización se realizaría teniendo en cuenta las posibilidades infraestructurales de cada zona (como el suministro de agua o energía eléctrica), así como la existencia de vías rodadas y líneas ferroviarias¹⁴⁸.

Todo esta acción urbanística tiene cuatro puntos esenciales para resolver el problema del futuro: i) la ley (*New Town Act*) de 1946 es una medida nacional a la que podía acogerse cualquier ciudad; ii) la medida está destinada principalmente a mejorar las condiciones de vida de la clase obrera, generando unas condiciones de vida que las ciudades centrales no están ofreciendo; iii) lo que se plantea construir son ciudades enteras, no barrios y mucho

¹⁴⁸ <http://urban-networks.blogspot.com/2016/01/las-new-towns-britanicas-1946-1970.html>

menos suburbios; y iv) las vías vehiculares y ferroviarias son esenciales para el funcionamiento del sistema.

El diagrama de Howard, pensado para un conjunto de aldeas, tiene el poder de ilustrar una sola gran idea: evitar la continuidad ilimitada de cualquier territorio urbano mediante los elementos esenciales que se requieren para acabar con la idea de la ciudad continua o de crecimiento ilimitado: la contención, el sistema de interconexión y el interés colectivo. De este diagrama que pertenece a una *reforma utópica* (Ciudad Jardín) se pasó a una *reforma no-utópica* (Greater London Plan). En esto consiste un plan regional, en dejar de pensar que lo utópico es imposible. Basta pensar que todavía no existe, aunque puede existir, si se piensa y si se cuenta con las instituciones para hacerlo. ¿Por qué Londres? Porque de ahí se puede aprender ¿Por qué no una ciudad latinoamericana? Probablemente haya muchos ejemplos útiles o mejores. No sé si es verdad o mito, pero a partir de algún momento me enteré, y por eso lo repito sin citar, que a Roberto Gómez Bolaños le preguntaron que por qué había escogido a Shakespeare para nombrar a su personaje Chespirito y dijo, más o menos, “porque no es un mal autor”. Así que, volviendo al Gran Londres, este territorio y su planeación resultan ideales para compararlos, no con una supuesta Gran Bogotá, sino con una supuesta Sabana del río Bogotá.

En 1800, la población de Londres ha sobrepasado el millón de habitantes; en 1900, los seis millones; y “tres décadas más tarde, el censo de 1931 rompía la barrera de los ocho millones (8.098.942)”¹⁴⁹.

La preocupación por este hecho llevó a plantear la necesidad de limitar la extensión de la capital británica y fomentar el desarrollo de otras zonas para descongestionarla. El debate empezó con la creación del *London County Council (LCC)* en 1889, el organismo creado para el control de la ciudad [que] propuso la unión física de zonas verdes para crear un sistema integrado, siguiendo los exitosos casos norteamericanos [...] el Collar de esmeraldas de Boston y el sistema de

¹⁴⁹ <http://urban-networks.blogspot.com/2016/01/las-new-towns-britanicas-1946-1970.html>.

parques de Chicago [...] En 1901 surgiría la idea de crear un parque cinturón *Park Belt* [...] En 1933, el propio Raymond Unwin una de las “alma mater” de la *Garden City*, presentó un informe al Comité Regional de Planificación del Gran Londres (*Greater London Regional Planning Committee*), [que] concretaba aquellas ideas sobre parques que rodearían la ciudad y recomendaba la creación de un amplio anillo verde (*Green Belt*) alrededor de la ciudad [...] que restringiera su crecimiento. La propuesta de Unwin incluía la posibilidad de implantar, en esa corona verde, pequeños núcleos-satélite, siguiendo el modelo de *ciudad-jardín*¹⁵⁰.

Abercrombie fue el encargado de concretar unas ideas que tiene como antecesores a Unwin y al movimiento de la Ciudad jardín, que desarrolló la idea de contar con un cinturón de parques (*Park Belt*) que deriva de una propuesta del *London County Council*, doce años atrás, en 1889, derivada a su vez de dos realizaciones norteamericanas: el Collar de esmeraldas de Boston¹⁵¹ y el Sistema de parques de Chicago¹⁵². La recomendación del *Green Belt*, de Unwin de 1933, incorporada en el *Green Belt Act*, en 1938, que establece una franja de 8 km de ancho en los que se impide la construcción. Luego, en medio de la guerra e impulsado por la misma guerra, se le encargó a Patrick Abercrombie, en 1942, la realización de un plan cuyos objetivos se venían definiendo en una conversación de varias décadas que termina en tres ideas rectoras: i) contener la expansión por medio de un cinturón verde, ii) descongestionar la zona central y iii) concentrar el nuevo crecimiento en ciudades satélite o *New Towns*, planteadas como nuevos núcleos urbanos autosuficientes, en consonancia con la idea general de la *Ciudad jardín*, pero para una demografía inimaginable en 1898¹⁵³.

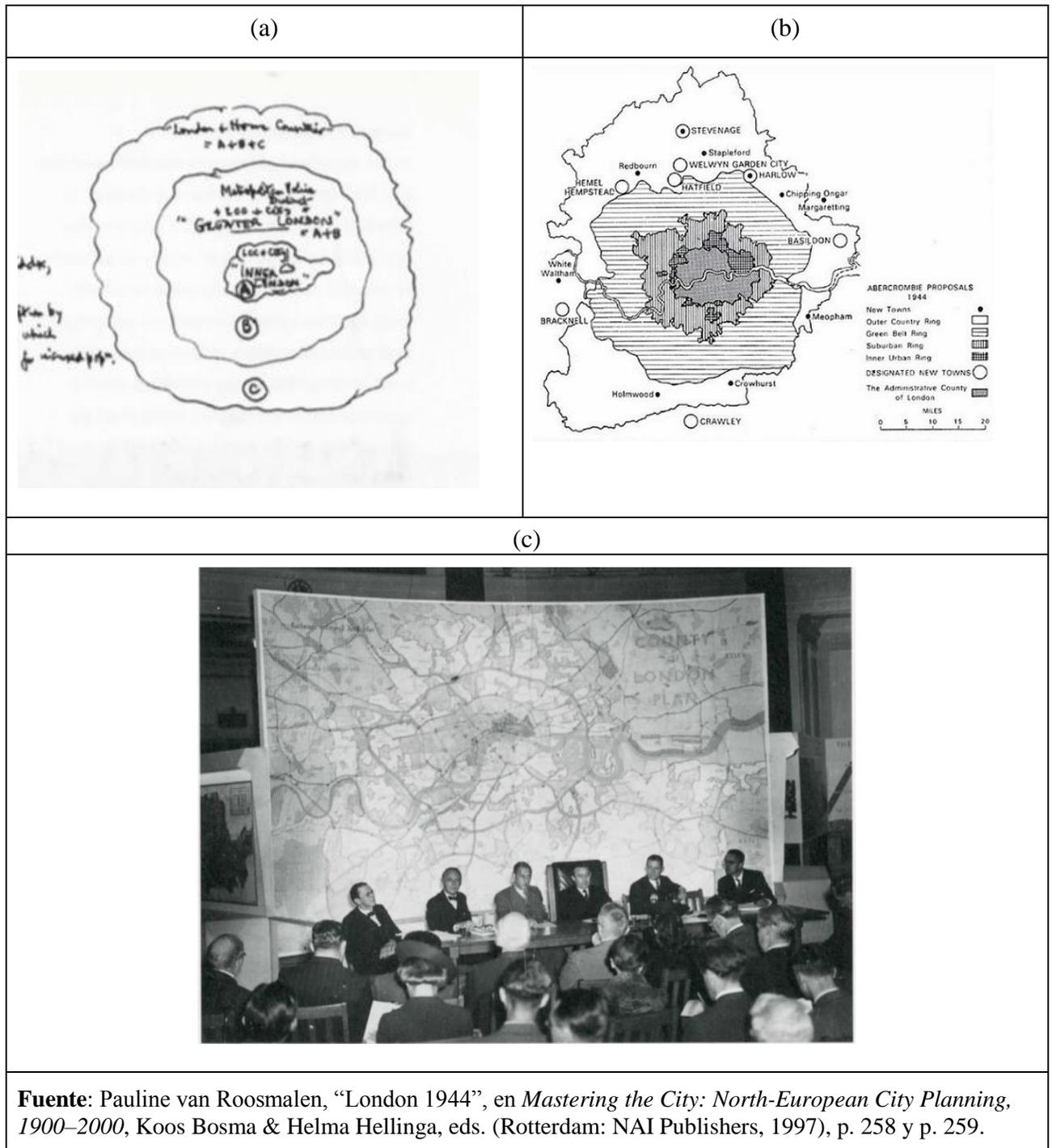
¹⁵⁰ <http://urban-networks.blogspot.com/2016/01/las-new-towns-britanicas-1946-1970.html>

¹⁵¹ <http://urban-networks.blogspot.com/2012/04/melodias-encadenadas-i-el-emerald.html#more>

¹⁵² [Urban Networks: El “Chicago Park System” \(I\): Los primeros grandes Parques Urbanos \(urban-networks.blogspot.com\)](http://urban-networks.blogspot.com)

¹⁵³ Entre 1946 y 1970, fueron planteadas treinta y dos *New Towns* que cuentan con características propias.

Ilustración 3-5. Bosquejo de anillos y trazado diagramático de cinturones anteriores al proyecto (a y b) y trazos proyectuales y sistema vial sobre el territorio (c)



Los bocetos a mano y a escala, junto al enorme plano (ver Ilustración 3–5 a, b y c) permiten entender de un vistazo los cuatro anillos de Abercrombie: i) anillo interno, ii) anillo suburbano, iii) cinturón verde, iv) anillo exterior. Greater London, en el boceto a mano, es A + B; el cinturón verde es C; después, aparece el anillo más exterior para las ciudades *new towns*. Lo que se busca con los dos primeros anillos es reducir la población en el primero y mantenerla en el segundo, de modo que se pueda exportar algo de sobrepoblación hacía las nuevas ciudades, ubicadas en el cuarto anillo y separadas por el cinturón verde.

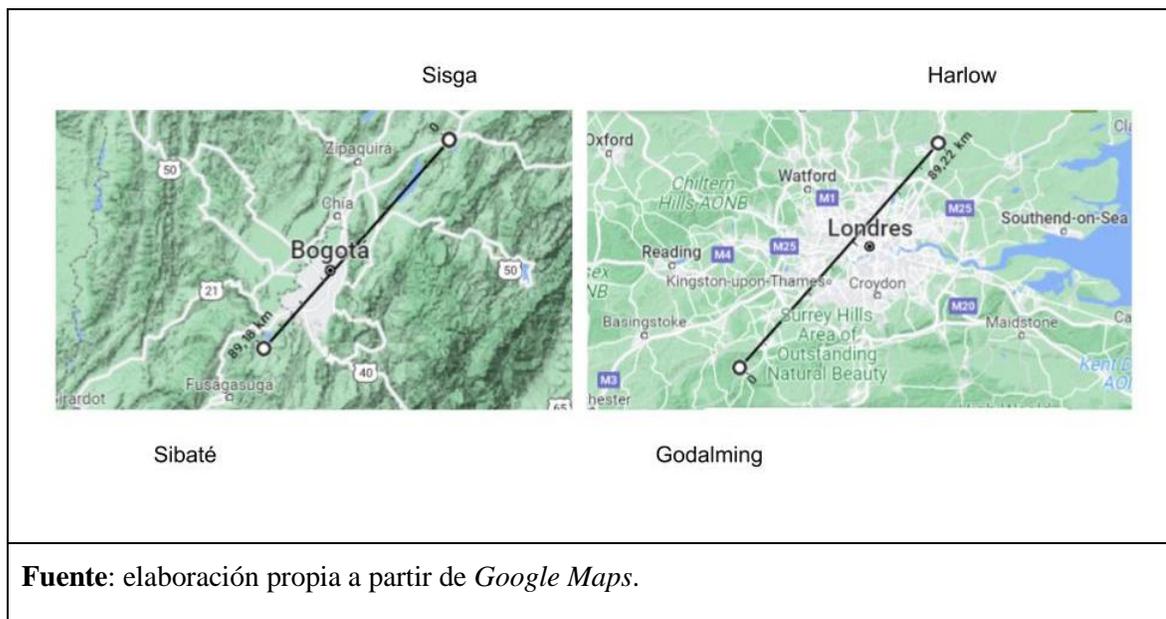
El cuarto (*outer country ring*), que se configuraba como una extensa corona, sería clave para la estrategia de descongestión. En ella se absorbería el desarrollo industrial y se acogería a la nueva población, tanto la inmigrante como a la procedente de la descongestión forzada del centro [...] que se estimaba en unas 400.000 personas que debían abandonar el centro para residir en esa periferia. Para alojarlos se aceptaría el crecimiento controlado de los núcleos existentes y se preveía la creación de ocho nuevas ciudades-satélite dentro del mismo [...] se preservaría el cinturón verde, creando además esas nuevas ciudades. Pero la dinámica real de Londres acabaría trastocando los planes de descongestión de la capital, ya que la ciudad central seguirá creciendo y densificándose¹⁵⁴.

En efecto, una cosa es el plan y otra lo que sucedió. Lo que debió lograrse mediante los anillos A y B no fue lo esperado en términos de reducción demográfica, por cuanto la población ha aumentado a cerca de 9 millones (en 2021), pero el efecto del cinturón verde y del anillo exterior en cuanto a contener el crecimiento territorial sí ha sido el esperado. Tal efecto depende del desarrollo de las nuevas ciudades en el anillo exterior y de su relación con los anillos A y B, la cual depende de dos temas centrales: i) su desarrollo como ciudades autónomas y ii) sus conexiones viales entre sí y con la ciudad central. La coincidencia con el esquema de Howard no es casual, puesto que genéticamente son madre

¹⁵⁴ <http://urban-networks.blogspot.com/2016/01/las-new-towns-britanicas-1946-1970.html>

e hija, siendo una un diagrama y la otra un proyecto. Un diagrama geométrico abstracto para una ciudad-jardín-ideal, y la otra un proyecto geográfico concreto para una ciudad jardín-real, a partir de cuatro anillos que, en conjunto, conforman un plan regional para un territorio cuya dimensión es comparable (89 km, entre extremos) con la sabana del río Bogotá (ver Ilustración 3–6).

Ilustración 3-6. Extensión (89 km) de la Sabana del río Bogotá y de *Greater London*



Además de un tamaño similar, la población de Londres en 1931, cuando empezó la regionalización es la misma población actual de Bogotá, 8 millones de habitantes.

Forzando un poco más las correspondencias, Bogotá tuvo sus propios Unwin y Abercrombie en las figuras de Le Corbusier y van der Hammen, ambos con la misma idea de utilizar los corredores verdes —hoy llamados corredores biológicos— como contenedores de la urbanización. Esta es la idea que da origen al plan de Londres y a través de Le Corbusier pudo serlo para Bogotá, primero con Le Corbusier, lo cual ya no pudo ser; y segundo con van der Hammen, para lo cual todavía estamos a tiempo, no solo para replicar la idea de la contención urbanística por medio de corredores biológicos sino por medio de una gran autopista nacional como lo hizo la autopista M-25 (Motorway 25), una

vía creada por el plan de Abercrombie que cumple, al igual que un corredor biológico, el doble papel de contenedor urbanístico y ordenador territorial.

La M-25 es lo que intentaron ser la Avenida Cundinamarca y la ALO, un límite de crecimiento. Ninguna lo logró porque la ciudad excedió estos límites. La M-25 sí lo logró porque tuvo claro que debía ser un límite entre la zona urbanizada y el cinturón verde. Si la idea se toma y se aplica debidamente, es probable que una autopista por el costado occidental del río cumpla, este papel. Esta idea se explora como un ordenador regional en el siguiente capítulo. Por lo pronto, terminemos esta sección estableciendo dos vínculos menos evidentes entre Howard (1898), Abercrombie (1944) y Le Corbusier (1951): la reforma social como objetivo y el paisaje como ordenador territorial.

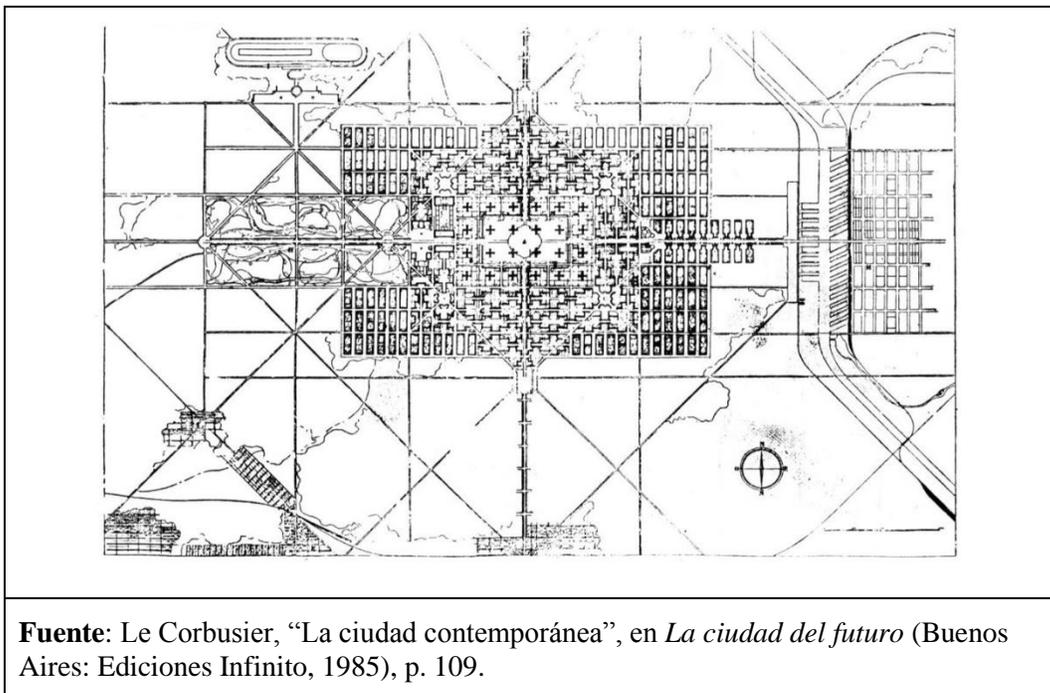
La reforma social y pacífica de Howard por medio de un ordenamiento territorial puede parecer ingenua, pero no deja de ser inspiradora. Lo fue para Unwin que promovió la *Garden City Association*; lo fue para Abercrombie que reorganizó una megaciudad a partir de anillos y ciudades satélite; y lo fue para Le Corbusier, quien mucho antes de llegar a Bogotá, en 1922, también establece su propio diálogo con Howard, de dos modos diferentes: primero, al concebir el urbanismo como un ordenador social¹⁵⁵; y segundo, al apropiarse de la idea de la *ciudad jardín*, convertida en *ciudades jardín* de la *Ciudad contemporánea para tres millones de habitantes*. La Ilustración 3–7 es hipotética y diagramática por cuanto su territorio es abstracto, también es engañosa por cuanto solo presenta la ciudad central, en la que habría “400.000 a 600.000 habitantes”. El resto, es decir, cerca de 2.5 millones (con los que se completarían los 3 millones, estarían en “las ciudades jardín”¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Le Corbusier, “El urbanismo como ordenador social”, en *LC BOG. Le Corbusier en Bogotá 1947–1951*, tomo 2 (Bogotá: Universidad de Los Andes – Universidad Javeriana, 2010), p. 22. Y a través de la consigna de 1923, “Arquitectura o revolución”, en *Hacia una arquitectura*, pp. 225–243 (Barcelona: Apóstrofe, 1998).

¹⁵⁶ Le Corbusier, “La ciudad contemporánea”, en *La ciudad del futuro* (Buenos Aires: Ediciones Infinito, 1985), p. 106.

Así como el *Greater London Plan* está pensado desde Londres y la campaña inglesa, el Plan Piloto está pensado desde la sabana, con la idea que planear una gran ciudad implica planear una región y que ello implica pensar más allá de lo urbanizable. Esta idea cuestiona la tendencia actual a continuar guiados por la planeación económica orientada a las políticas públicas (*policy oriented*) para la cual el ambientalismo está concebido como una traba que atenta contra la propiedad privada, la libre empresa y el desarrollo socioeconómico. Recordemos una vez más que el Plan Piloto son en realidad cuatro planes —regional, metropolitano, urbano y plan del centro cívico— y que el plan regional es esencialmente una forma de ordenar el territorio a partir de sus características paisajísticas, definidas por el sistema de cerros y ríos que Le Corbusier llama *sistema hídrico*.

Ilustración 3-7. Ciudad contemporánea para tres millones de personas, Le Corbusier



3.2 Metropolitanismo

La Sabana del río Bogotá como la región objeto de planeación definida por esta Tesis, depende de una configuración geográfica diferente a la de las regiones de las que se viene

hablando desde el 2000, cuya comprensión depende de diversas configuraciones municipales como Región Bogotá Sabana, Región Metropolitana de Bogotá y Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca. La primera de las tres es la Región Bogotá Sabana, propuesta en el 2000 por la administración Peñalosa para agrupar a Bogotá y 19 municipios. Dice en un documento anexo:

El modelo propuesto de ordenamiento considera que “el modelo existente no ha resuelto claramente las relaciones entre la ciudad y la región y la ciudad y el entorno natural”. Así, el POT busca “construir conjuntamente con los municipios de la Sabana, un modelo territorial regional sostenible en lo ambiental, diverso en lo cultural, eficiente en lo funcional y equilibrado en lo social”¹⁵⁷.

Modelo propuesto no se puede confundir con modelo sugerido porque el POT propuesto es para Bogotá y solo para Bogotá. Apenas sugiere que en el futuro debería haber una región y que esta debería sumar los municipios incluidos en un trabajo paralelo, adelantado por la administración, al margen del POT. Desde luego, la sugerencia está precedida por la declaración de rigor según la cual lo regional incluye lo sostenible, lo diverso, lo eficiente, lo equilibrado, y por supuesto, el “entorno natural”. Esta invitación forma parte de un documento anexo, pero en el documento resumen se repite, con otras palabras:

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, propone la realización de un Plan Regional por medio del cual se establezca un modelo como guía de ordenamiento y desarrollo futuro para los municipios que comparten el territorio de la sabana. La decisión y la definición de estos parámetros regionales van más allá de los límites jurisdiccionales de la Capital. Debe darles una respuesta concertada [...] Durante

¹⁵⁷ Alcaldía Mayor de Bogotá, “La ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial en el corto plazo 1999–2001”, en *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá POT. Anexos*, (Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2000), p. 175.

los próximos tres años, las entidades de orden regional, departamental y distrital trabajarán en conjunto el desarrollo del Plan Regional¹⁵⁸.

Nuevamente, esto de proponer “la realización” de un plan regional es muy diferente a decir que el plan “proponer” hechos o acciones regionales, acordadas con algún gobierno municipal. Nada siquiera cercano a tales acuerdos hace parte del plan, y el anuncio de que “durante los próximos tres años” se trabajará “en conjunto” en un Plan Regional no es más que otra idea al viento sin respaldo institucional. Considerando que los tres años implicaban que en 2003 habría un plan regional, es evidente que semejante compromiso no era más que un añadido retórico que se suma a la lista de clamores y regiones fallidas que nos acompañan desde entonces.

La segunda es la Región Metropolitana de Bogotá, propuesta en 2013 por la administración del alcalde Gustavo Petro, que agruparía a Bogotá con 33 municipios.

A través del proyecto prioritario “Planificación territorial para la adaptación y la mitigación frente al cambio climático”, dentro del Programa de “estrategia regional frente al cambio climático”, se ha concebido la meta específica de “formular una propuesta de ordenamiento territorial regional” a completarse al año 2015. Para ello, varios profesionales de la Subsecretaría de Planeación Territorial [...] dedicaron sus esfuerzos en realizar diversas aproximaciones en el marco de las actividades previstas para el logro de la mencionada meta durante el año 2013 [...] Dicho trabajo está conformado por una serie de análisis temáticos, resultado de la recopilación y sistematización de información de distintas fuentes, para actualizar y proponer reflexiones de varios de los aspectos clave de la dinámica territorial de la región de mayor influencia de Bogotá, así como de los resultados producto de una lectura estratégica de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT y EOT) de 33 municipios que, junto con el Distrito Capital, fueron identificados como las

¹⁵⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá, “II. Elementos que enmarcan el POT”, en *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá POT. Documento resumen*, (Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2000), p. 20.

entidades territoriales locales que conforman lo que precisamente aquí se ha llamado “la Región Metropolitana de Bogotá”¹⁵⁹.

Evidentemente, la ingenuidad no se detiene, esta vez con más municipios y en solo dos años. No obstante, el hecho de imaginar poner uno junto a otro todos los planes municipales y reordenarlos a partir del agua, es un paso adelante. El ejercicio implica una integración a partir de trabajos ya realizados, que por lo menos permitiría detectar las inconsistencias que se presentan entre vecinos que no se hablan, particularmente en los límites intermunicipales en los que cada uno tiende a actuar autónomamente. Con semejante información, si todos la conocieran y aceptaran, es innegable que sería un gran punto de partida. Y mejor si todos aceptaran los dieciséis objetivos regionales trazados de antemano:

- 1) Reconocer e incorporar el modelo de Red de Ciudades como la estructura espacial.
- 2) Propiciar la conectividad y continuidad de los procesos ecológicos y naturales.
- 3) Preservar y conservar los suelos de protección.
- 4) Establecer límites sobre la expansión territorial mediante la definición de franjas o cinturones verdes que eviten los procesos de conurbación y continuos urbanos.
- 5) Incentivar el crecimiento de la producción y el desarrollo económico-regional.
- 6) Fortalecer la conexión entre los nodos de la red de ciudades.
- 7) Exigir, adaptar y desarrollar obligaciones urbanísticas en los instrumentos y procesos de regulación del suelo en sus distintas categorías.
- 8) Controlar la ocupación de los suelos suburbanos, preservando y conservando la estructura ecológica regional.
- 9) Garantizar la cobertura y provisión de servicios públicos básicos a toda la población.
- 10) Integrar con estándares urbanísticos los nuevos desarrollos y los redesarrollos urbanos.
- 11) Articular la oferta de vivienda (urbana y rural) con la oferta de equipamientos y servicios complementarios.
- 12) Promover el desarrollo de vivienda de interés

¹⁵⁹ Gerardo Ardila, *Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría de Planeación, 2014), p. 9–10.

social y prioritario (vis y vip) en todos los municipios. 13) Potenciar el desarrollo rural mediante una adecuada reglamentación de los usos del suelo rural. 14) Impedir la ocupación de áreas no aptas para el desarrollo de asentamientos humanos. 15) Impedir el surgimiento de futuros desarrollos urbanísticos informales en las diferentes categorías de suelo rural y urbano. 16) Promover el mejoramiento integral de asentamientos humanos precarios en los centros urbanos y rurales¹⁶⁰.

Con tanto entusiasmo no se sabe si llorar de emoción o de tristeza. Todo esto es lo que debía pasar para que la propuesta empezara a regir a partir de 2015, es decir dos años después de las declaraciones misionales. Y como la ley de la autonomía no permite imponer nada, los 33 municipios tendrían que haber aceptado, voluntariamente, todo este conjunto de nobles ideales. Es difícil creer que alguien se oponga, por mencionar algunos de los puntos, a la conveniencia de definir franjas verdes para evitar la conurbación (4), conservar la estructura ecológica regional (8), promover el desarrollo de vivienda vis y vip (12), promover el mejoramiento de asentamientos precarios (16). No obstante, entre estar de estar de acuerdo con que serían *acuerdos magníficos* y que todos los acepten, hay una grandísima diferencia y más grande nivel de ingenuidad. Además, un listado de buenas intenciones no es un plan ni un proyecto. Y aunque no se ofrece como tal, ni como plan, ni como proyecto, se presenta como una “visión del suelo”, en la que la “visión” no es visible sino imaginaria. Lo único que la haría visible sería un proyecto y un proyecto de este tipo para una región del tamaño propuesto, no se logra en dos años, y tampoco en los cuatro que dura un período de gobierno.

La tercera es la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, propuesta en 2020 por el Congreso, no está definida en términos de la cantidad de municipios que debería tener, pero tiene el mismo problema de la asociatividad, es decir, que depende de la “voluntad” de cada participante, es decir de cada municipio. Aunque no está sancionada por el

¹⁶⁰ Gerardo Ardila, *Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo*, pp. 410–416.

Presidente, se supone que se “creó” en 2020 y se “aprobó” en 2021, teniendo pendiente la sanción presidencial:

La Región Metropolitana fue creada por el Acto Legislativo 02 del 22 de julio de 2020 que modifica el artículo 325. Este artículo señala la creación de una Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, “Como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial, con el objeto de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo” [...] El Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de Cundinamarca podrán asociarse a esta región cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas¹⁶¹.

Una vez más, la ingenuidad no se detiene, solo que a esta se le agrega un alto grado de desinformación. Primero porque la región no se ha creado y segundo porque de llegar a crearse no producirá un plan regional sino acuerdos regionales. Lo que se ha creado no es una región sino las condiciones para una asociación entre Bogotá y los municipios que *decidan* asociarse. No que *deban* asociarse como se *debe* pagar impuestos, sino que “podrán” hacerlo para “tomar las decisiones conjuntas en los temas que definan abordar”. La novedad con respecto a las demás áreas metropolitanas que sí están creadas — Bucaramanga, Barranquilla, Valle de Aburrá, Centro Occidente, Cúcuta y Valledupar— que se unieron voluntariamente, es que esta nueva fantasía que es la *Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca* tendría un gobierno propio, para tratar unos “hechos metropolitanos regionales”:

La nueva figura de Región Metropolitana [será] una asociación de municipios que se rigen bajo el principio de equidad territorial, [contará] con un Consejo Regional que tomará decisiones que beneficiarán a todos los municipios [...] que será el máximo órgano de gobierno de la región [y] estará conformado por el Alcalde(sa) Mayor de Bogotá, los alcaldes(a) de los municipios circunvecinos y el

¹⁶¹ <https://bogota.gov.co/asi-vamos/obras/abc-region-metropolitana-bogota-cundinamarca>

Gobernador(a) de Cundinamarca [que tratarán] los temas relacionados con el abastecimiento alimentario, el ambiente, el ordenamiento territorial, los servicios públicos, el transporte y la movilidad. También contempla la competitividad, el turismo, el empleo, la salud y la seguridad¹⁶².

En la terminología contemporánea se trata de una noticia falsa. La región no es un hecho, lo que es un hecho es que se está trabajando en las condiciones para que, algún día, sea un hecho. Sin duda, tener este Consejo Regional como órgano de gobierno sería un avance, pero esto tampoco está definido. Falta que el Congreso expida una Ley Orgánica que defina los mecanismos de ingreso y funcionamiento, lo cual no ha ocurrido. Algo similar se dio como noticia de prensa (falsa) el año anterior al POT, en 1999:

La sabana y Bogotá se unen en área metropolitana. El Distrito Capital y [once] municipios de Cundinamarca firmaron ayer el acuerdo para la creación del Área Metropolitana de la sabana de Bogotá con el que esperan impulsar el desarrollo económico y la calidad de vida de la región. El Área Metropolitana contará en un principio con unos recursos anuales superiores a los 100.000 millones de pesos, que serán dedicados a temas como la construcción o ampliación de redes de servicios públicos, e infraestructura vial, entre otros [...] El Área Metropolitana estará conformada por el Distrito Capital, Soacha, Sibaté, Funza, Madrid, Mosquera, Facatativá, Bojacá, El Rosal, Zipacón y Subachoque (diez municipios)¹⁶³.

En beneficio de los reporteros de antaño, en este caso por lo menos se habla de “firmar un acuerdo” y “se contará con unos recursos” dejando claro que se trata de una posibilidad. No obstante, si nos limitamos al título de la nota de prensa, “La Sabana y Bogotá se unen en área metropolitana” se trata de una información falsa a la que por lo general le queda faltando aclarar que se trata de una región asociativa y que tal región, llamada área

¹⁶² <https://bogota.gov.co/asi-vamos/obras/abc-region-metropolitana-bogota-cundinamarca>

¹⁶³ <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-891890>

metropolitana, depende —por ley— de que cada municipio, individualmente, quiera adherirse a la región o área metropolitana. Como puede implicar que se pierda parte de su autonomía, la nueva propuesta en trámite en el Congreso incluye un pequeño incentivo:

Las entidades territoriales que conforman la Región Metropolitana mantendrán su autonomía territorial y no quedarán incorporadas al Distrito Capital [...] la conformación de la Región fortalecerá los concejos municipales ya que estos deberán realizar el control político al Consejo Regional sobre las decisiones que este tome¹⁶⁴.

El borrador de la Ley Orgánica estaba previsto para el lunes 14 de diciembre de 2020, pero se concretó el 20 de diciembre de 2021, probablemente por la pandemia. El Senado la anunció otra vez con el mismo lenguaje, exagerado y equívoco, como “una realidad”:

Aprobada región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca en sesiones extraordinarias [...] El ministro del interior, Daniel Palacios, agradeció el respaldo del Congreso de la República al nacimiento de la Región Metropolitana, quien finalizó su intervención con la siguiente declaración: “hoy con este mensaje estamos diciendo que esa verdadera integración entre Cundinamarca y Bogotá es una realidad”¹⁶⁵.

Este mismo hecho de una “creación” lo reporta *Bogotá mi ciudad*, también como una futura creación que beneficiará a más de 10 millones de personas:

Con 59 votos a favor fue aprobado en último debate en Plenaria del Senado el proyecto de ley que crea la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca que integrará a la capital con más de 30 municipios aledaños y así avanzar en el desarrollo de la movilidad, seguridad, abastecimiento alimentario y medio ambiente de la región que beneficiará a más de 10 millones de personas. Con esta

¹⁶⁴ <https://bogota.gov.co/asi-vamos/obras/abc-region-metropolitana-bogota-cundinamarca>

¹⁶⁵ Senado de la República, “Aprobada región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca en sesiones extraordinarias”, noticias 20 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/3537-aprobada-region-metropolitana-bogota-cundinamarca-en-sesiones-extraordinarias-2>

ley orgánica que pasa a sanción presidencial se creará una autoridad que integre las visiones de protección de activos ambientales regionales como los cerros y páramos, que desarrolle ambiciosos proyectos de movilidad y garantice el abastecimiento alimentario y la compra y venta a precios justos de los alimentos que cultivan los campesinos de la región. La Región ejercerá como autoridad única de transporte a través de la Agencia Regional de Transporte para tener un transporte integrado y sostenible, que conecte el sistema férreo con el sistema de transporte de la capital, con tarifas más equitativas y menores tiempos de viaje¹⁶⁶.

Todo esto es “pensar con el deseo”. No son realidades como lo reportan la prensa porque crear una región es diferente a crear las condiciones para hacerlo. Además, tampoco se reporta, o por lo menos se señala, que la propuesta de ley orgánica incluye su propio mecanismo de autodestrucción:

El ingreso de los municipios a la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC) es voluntario y garantizará en todos los casos la autonomía territorial y la participación equitativa¹⁶⁷.

En aras de la democracia, lo que esto significa es que si voluntariamente no lo aceptan¹⁶⁸, la fantasía de la participación equitativa termina anulada por la realidad de la autonomía territorial. Además, es necesario hacer tanto ruido cuando, para crear esta o cualquier otra región asociativa, basta con aplicar el Artículo 286, de la Constitución Política¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Alcaldía de Bogotá, “A sanción presidencial proyecto de Ley Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca”, 20 de diciembre de 2021, disponible en: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/gobierno/aprobado-proyecto-de-ley-region-metropolitana-bogota-cundinamarca>.

¹⁶⁷ <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/3537-aprobada-region-metropolitana-bogota-cundinamarca-en-sesiones-extraordinarias-2>

¹⁶⁸ Así lo rechazó el alcalde de Soacha porque esta iniciativa no le es favorable a esta ciudad y podría afectar los intereses de sus habitantes, en un mensaje vía Twitter, https://twitter.com/Alcaldia_Soacha/status/1473108481792253957.

¹⁶⁹ Artículo 286: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”, Constitución Política.

Este artículo 286 es el padre de la territorialidad colombiana, en el sentido que define que las entidades territoriales en Colombia son los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas. Nada más. Sin embargo, el mismo artículo también abre la puerta para las regiones, como lo hicieron también el estatuto orgánico de Bogotá en 1993 (Decreto Ley 1421), la ley de Desarrollo Territorial en 1997 (Ley 388) y la ley de Ordenamiento Territorial (LOOT) en 2011 (Ley 1451). Estas iniciativas comparten la voluntad de crear una región metropolitana, como un medio para sumarle municipios a Bogotá, sin caer en el rojaspinillismo de la anexión a la brava. Aunque ninguna ha logrado convertirse en realidad, la Región Bogotá Cundinamarca incluye lo que el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, recomienda, que es un gobierno metropolitano.

El BID es un banco y como tal presta dinero. Y para hacerlo establece unas condiciones que presenta en forma de recomendaciones que actúan como mandatos, una de las cuales es tener un gobierno metropolitano. Bogotá clasifica para lo que el Banco denomina una “metrópoli en desarrollo”, porque cabe dentro de unos análisis generales que tienen como punto de partida el dramatismo demográfico, el cual conduce a la necesidad de enfatizar la importancia de tener programas de gobierno regionales o subnacionales¹⁷⁰. Como la demografía tiende a producir datos escalofriantes que resultan útiles para demostrar la necesidad de nuevas soluciones, el cambio en el modo de gobierno se convierte en una solución *sine qua non*, es decir, en una condición indispensable para el préstamo del dinero. Sus argumentos por supuesto, son una suma de historia, demografía y tremendismo:

En 1900 ninguna ciudad [exceptuando Londres] tenía un millón de habitantes. Un siglo después [en el mundo] hay más de cien ciudades con más de un millón de habitantes. En Latinoamérica, cuatro de ellas tienen más de 10 millones (México, Buenos Aires, Sao Paulo y Río de Janeiro) y tres tienen más de 5 millones (Lima,

¹⁷⁰ Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura & José Miguel Fernández Güell, eds., *Gobernar las metrópolis* (Washington: BID, 2005).

Santiago y Bogotá). En la actualidad, un gran número de ciudades tienen mercados laborales y de servicios que se extienden sobre el territorio jurisdiccional de varios municipios [...] Este fenómeno, conocido como de metropolización, afecta a ciudades de muy variados tamaños [...] El Banco (BID) ofrece apoyar iniciativas de gobierno metropolitano mediante préstamos de asistencia técnica, anunciada como una política de desarrollo sostenible¹⁷¹.

Como es de esperar, los discursos del Banco y del proyecto Bogotá Cundinamarca están llenos de bondades, no solo en favor del desarrollo económico y social sino del ambiental:

El tratamiento de los problemas ambientales, que debe hacerse sobre la base de unidades territoriales de cuencas hidrográficas o atmosféricas, es otro aspecto que requiere la cooperación entre diferentes jurisdicciones para ser abordado de manera eficaz. Asimismo, los mejores resultados en la provisión de servicios de transporte público en las aglomeraciones metropolitanas dependen en gran medida de una buena coordinación entre la provisión y gestión jurisdiccional entre gobiernos¹⁷².

Además:

A la compleja tarea que supone el traspaso de funciones y recursos a instituciones relativamente débiles, se unen los difíciles problemas de coordinación entre jurisdicciones, en cuanto a la provisión de servicios y a la gestión del desarrollo de estos conglomerados urbanos [...] Cabe mencionar, a modo de ejemplo, la provisión de agua potable, alcantarillado y drenaje en el vasto territorio urbanizado de las áreas metropolitanas, que conlleva requerimientos técnicos que obligan a desarrollar y realizar infraestructuras en territorios que sobrepasan la jurisdicción

¹⁷¹ Estas cifras son de 2005, así que según como se miren, si Bogotá se cuenta sola, apenas va llegando a los 8 millones y continúa en el segundo grupo, pero si se incluye lo que sería su “área metropolitana” ya entró al primero. Carlos M. Jarque, “Presentación”, en *Gobernar las metrópolis*, Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura & José Miguel Fernández Güell, eds. (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005), p. 30–31.

¹⁷² Rojas, Cuadrado-Roura & Fernández Güell, eds., *Gobernar las metrópolis*, p. 46.

de una sola municipalidad y requieren la acción conjunta de varios gobiernos locales¹⁷³.

Todo esto son recomendaciones sensatas y necesarias para el mejoramiento de la *calidad de vida*, sobre el debatible supuesto que la calidad de vida implica la *calidad del espacio*. Pero mejorar los problemas de agua potable, alcantarillado, drenaje e inundaciones que superan las jurisdicciones municipales, no es suficiente. El resultado espacial en términos de forma, uso y localización no son parte de estos proyectos —económicos, sociales y políticos— que carecen de proyectos espaciales son así porque quienes los dirigen no piensan como diseñadores sino como políticos, sociólogos y economistas, que es lo que son. Sus ideas en últimas están ligadas a unas disciplinas y desligadas de la geografía y del espacio urbano del diseño.

Como banco, el BID necesita proteger al máximo su dinero y para hacerlo necesita que haya, además de “agentes privados” que los gobiernos a los que ofrece su apoyo, sea más confiable, y menos elásticos de lo que ofrecen los gobiernos municipales:

Para hacer una gestión efectiva de los ingresos y los gastos se necesita contar con sistemas eficientes de cobro de impuestos y tarifas, mecanismos eficientes de planificación y presupuesto, y la existencia de medios efectivos de control y evaluación de resultados, que permitan perfeccionar la planificación y ejecución financiera plurianual requerida por las complejas inversiones y servicios provistos por los gobiernos locales. Las capacidades operativas otorgadas a los gobiernos locales son determinantes de la flexibilidad con que éstos puedan abordar su tarea. La capacidad de cooperación con otros niveles de gobierno, de asociación con agentes privados para desarrollar tareas o proyectos complejos, de delegación de funciones a terceros, de privatización de la provisión de servicios, y de supervisión y regulación de los proveedores privados, son aspectos de la estructura institucional

¹⁷³ Rojas, Cuadrado-Roura & Fernández Güell, eds., *Gobernar las metrópolis*, p. 46.

de los gobiernos locales, que determinan si sus administradores poseen o no incentivos para actuar de forma creativa y audaz¹⁷⁴.

Es evidente que política de mejorar la cooperación entre gobiernos locales implica buscar algo que termina llamándose cooperación y gobierno regional. Suponiendo que los alcaldes que se oponen a la integración regional porque consideran que Bogotá los va a dominar, lleguen a aceptarlo, promover *gobiernos regionales* no implica promover *planes regionales* sino *acuerdos regionales*. Un acuerdo puede ser sobre un tema y no sobre otro, en cambio un plan necesita una integralidad temática que incluye la urbanización, lo cual no solo es más difícil, sino que requiere un proyecto. Y un proyecto requiere algo más que una institución de gobierno regional, que es lo que sería el Consejo regional propuesto por el Congreso para la Región metropolitana, sino una institución específica capaz de elaborar un plan regional.

Las regiones y regionalizaciones discutidas hasta el momento, incluida la Sabana del río Bogotá son retóricas; pertenecen al ámbito del deseo y las buenas intenciones. Ninguna existe jurídicamente, por lo tanto, ninguna es planeable. No obstante, sí hay una región legalmente constituida a la que Bogotá sí pertenece: la Región Administrativa y de Planeación Especial RAP-E, “la primera entidad pública de carácter suprarregional que impulsa y articula planes de desarrollo económico, social y ambiental de sus territorios asociados: Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima”. Creada en 2014, para conformarla bastó un acuerdo entre las partes:

En 2030 la Región Central RAP-E será reconocida por sus asociados como una instancia de coordinación y gestión institucional que ofrece un aporte técnico, innovador y político en la gestión oportuna de los programas y proyectos, contribuyendo al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [sus] objetivos estratégicos [...] apuntan a tres niveles complementarios: los socios, la Nación y los habitantes de la región, con un nivel transversal definido por los proyectos de

¹⁷⁴ Rojas, Cuadrado-Roura & Fernández Güell, eds., *Gobernar las metrópolis*, p. 51.

alcance supradepartamental [...] Concertar y gestionar proyectos de alcance supradepartamental, a partir de los intereses comunes y de acuerdos entre dos o más socios [...] Consolidar la capacidad regional para establecer acuerdos con la Nación, en torno a proyectos de trascendencia nacional y a normas de impacto regional, a nivel Nacional¹⁷⁵.

Esta asociación no está conformada como área metropolitana sino como lo que se conoce como una *Polynet*, que significa metrópolis policéntrica o red de varias metrópolis. El nombre de región parece inapropiado, pero como una región puede ser tantas cosas, basta aclarar que lo que es constituye una *Polynet* no es la unión de varios territorios sino de varias economías.¹⁷⁶ El estudio *Polynet* analiza comparativamente ocho regiones europeas: Inglaterra sureste, Randstad de los países bajos, Bélgica central, Rhine-Ruhr, Rhine-Main, Región metropolitana de Europa, Suiza norte, región París y Gran Dublín, para concluir que:

Comparten población, empleo e información, es decir que ya no basta hablar de cada una como una metrópolis sino que todas están interconectadas [para] prestar nuevos tipos de servicio como producción de televisión, agencias de viajes, intermediación financiera, seguros, relaciones públicas, servicios legales, servicios de contabilidad, arquitectura, ingeniería civil, publicidad, diseño industrial, diseño de moda, educación, intercambio científico, cooperación económica, presentaciones de teatro, música y danza, exposiciones de arte, servicios turísticos, entretenimiento, transporte [...] Todos estos servicios procesan información de

¹⁷⁵ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62237> Mediante el Convenio No. 1676 del 26 de septiembre de 2014, se constituyó la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAPE- entre Bogotá Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. En dicho Acuerdo se señaló lo siguiente: “CLAUSULA CUARTA. NATURALEZA JURÍDICA. La RAPE - REGIÓN CENTRAL es una persona jurídica de derecho público de naturaleza asociativa del orden territorial regional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio para la gestión de los asuntos y el desarrollo de las funciones y cometidos que se le asignen por parte del ordenamiento jurídico.

¹⁷⁶ Peter Hall y Kathy Pain, *The Polycentric Metropolis. Learning from Mega-City Regions in Europe* (Abingdon, UK: Earthscan, 2006).

diferentes maneras y todos demandan un alto grado de inmediatez y de informaciones cara a cara¹⁷⁷.

Esta concepción de lo regional tan claramente distanciada de la metropolización como unión de territorios, resulta útil para pensar, por ejemplo, que si hay una primera ciudad (*First City*) que es Bogotá, podría haber unos centros secundarios (*Secondary centres*) y que estos no pueden ser los mismos municipios de hoy sino ciudades más grandes como i) Chía-Cajicá-Zipacquirá, ii) Funza-Mosquera-Madrid-Facatativá, iii) La Calera-Sopó-Tocancipá-Gachancipá, de modo que antes que planear el territorio municipal actual, habría que reordenarlo por áreas metropolitanas, de las cuales Bogotá sería la primera pero no la única.

Desde una aproximación como esta, podríamos superar no solo el centralismo de la metropolización centrada en Bogotá sino la territorialización municipalista del siglo XIX, poniendo en sintonía el mundo moderno, con el antiguo, con el futuro y con el mundo natural, a través de internet. Hacerlo permitiría deshacerse de los convencionalismos de la interconexión vial (vehicular y ferroviaria) y asumir la interconexión electrónica como la novicia, nueva realidad. Tal vez a eso ase refiere la declaración según la cual la RAP-E, “en 2030 será reconocida como una instancia de coordinación y gestión institucional que ofrece un aporte innovador y contribuye al Desarrollo Sostenible”. Tal vez resulte otra retórica de moda, como la del BID, y como por lo pronto también ha resultado las de las secciones a continuación.

3.3 Ambientalismo

Para el primero de los POT, el que iniciaría una nueva era de la planeación y un nuevo futuro para Bogotá, en el mítico año 2000, el Distrito propone poner fin a la situación de “suelo rural” tenía la Zona norte de Bogotá, desde el Acuerdo 7 de 1979. Pero la CAR

¹⁷⁷ Peter Hall y Kathy Pain, *The Polycentric Metropolis*, pp. 3–4.

propone algo diferente y propone una en tres zonas: una para expansión urbana, otra para una reserva forestal y otra rural que debía servir como contención con Chía: reduce el área de expansión, proponiendo una reserva forestal de 1.400 ha y deja la tercera franja como agrícola. Luego, después del paso por el *diferendo* van der Hammen (ver sección 2.3), el Ministerio del Medio Ambiente propone reconfigurar la zonificación, a partir del informe generado por el Panel de expertos.

El informe final del Panel para dirimir el *diferendo* es un breve tratado de ambientalismo titulado “Misión de estudios para la definición de lineamientos de política para el desarrollo de la Sabana de Bogotá”, firmado por todos menos uno de los miembros. El que no lo hizo, Luis Ricardo Paredes, justificó su negativa mediante una carta en la que aclara su posición:

Hace más de un mes propuse que ordenáramos nuestras discusiones y empecé por solicitar que definiéramos cuál era la pregunta del Ministerio del Medio Ambiente que debíamos responder. La respuesta se encontró en la Resolución 1153 de 1999 [...] y consiste en efectuar recomendaciones sobre las discrepancias CAR-Distrito en torno a la expansión urbana del borde norte [...] al panel no se le pidió [...] una recomendación sobre la política urbanística en este territorio [no obstante] La discusión sobre el tema consultado ha girado principalmente en torno a los valores ambientales de la zona, con especial énfasis en la estructura ecológica principal [lo cual] no nos corresponde [...] La discrepancia podría precisarse en el número de hectáreas de la zona norte requeridas para satisfacer la demanda de suelo para los estratos altos y medios altos (5 y 6). Mientras que el Distrito considera que la expansión de la zona norte debe consumir 3.256 ha, la CAR considera que se

requieren únicamente 197,22 ha, y en el peor de los casos 820,34 ha. Esta no es una discusión ambiental¹⁷⁸.

El reclamo de Paredes, argumenta que lo que les pidió el Ministerio fue una recomendación ambiental sobre el uso del suelo y lo que están produciendo es una política urbanística, con un proyecto de usos del suelo incluido. Reconstruye el problema en términos cuantitativos argumentando que al Distrito le parece que la ciudad necesita 3.256 ha mientras que a la CAR le parece que basta con 820 ha, en el peor de los casos. Siendo esta la cuestión, la *Misión* debía limitarse a efectuar recomendaciones sobre las discrepancias, para lo cual bastaba argumentar que la cantidad de suelo necesario no es una discusión ambiental y que dejarse llevar por temas como el área urbanizable que necesitan los estratos 5 y 6, cuando lo que está en juego es la pertinencia de una reserva forestal, es caer en una trampa. Su posición al respecto está implícita: lo que deberían recomendar no es una política urbana sino retomar el rumbo de la política ambiental.

Retomar el rumbo ambiental significa entrar al mundo de la planeación a la cual el POT se niega a entrar y enfatizar inconsistencias como que el error inicial lo comete la CAR al aceptar la Estructura Ecológica Principal (EEP) “concertada” y simultáneamente la Reserva “no concertada” porque la Reserva es parte de la EEP. Bastaba explicar, por ejemplo, que a partir de la Constitución de 1991, la Conferencia Río de Janeiro de 1992 y la creación del Ministerio del medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA) de 1993, el Distrito tenía que acogerse a que la reserva era parte de la EEP y del SINA, con independencia de cuánta área calculaba uno u otro para expandir la ciudad.

No obstante, lo que sucede al parecer es que los miembros del Panel se entusiasman con el tema y de las recomendaciones jurídicas y procedimentales, pasaron a su propia propuesta de ordenamiento para toda la Zona norte, en siete áreas. El Ministerio recibe la propuesta

¹⁷⁸ Luis Ricardo Paredes, “Posición del doctor Luis Ricardo Paredes sobre el tema de la estructura ecológica principal del Bogotá y sobre la expansión de su borde Norte”, en Gerardo Ardila, *Territorio y sociedad: el caso del POT de la ciudad de Bogotá*, pp. 375–78.

de buena manera y la utiliza para emitir una resolución cuyo texto reproduce lo que es un proyecto de usos del suelo.

El Panel de Expertos presentó al Ministerio del Medio Ambiente el día 28 de marzo de 2000 [...] un modelo de ordenamiento posible por siete subzonas, para cada una de las cuales hizo recomendaciones generales de uso y manejo [...]

Zona 1. Occidente de la ALO

Zona 2. Valle inundable del Río y Humedales

Zona 3. Franja de conexión, restauración y protección

Zona 4. Área de conservación de suelos

Zona 5. Franja de vivienda al oeste del Bosque

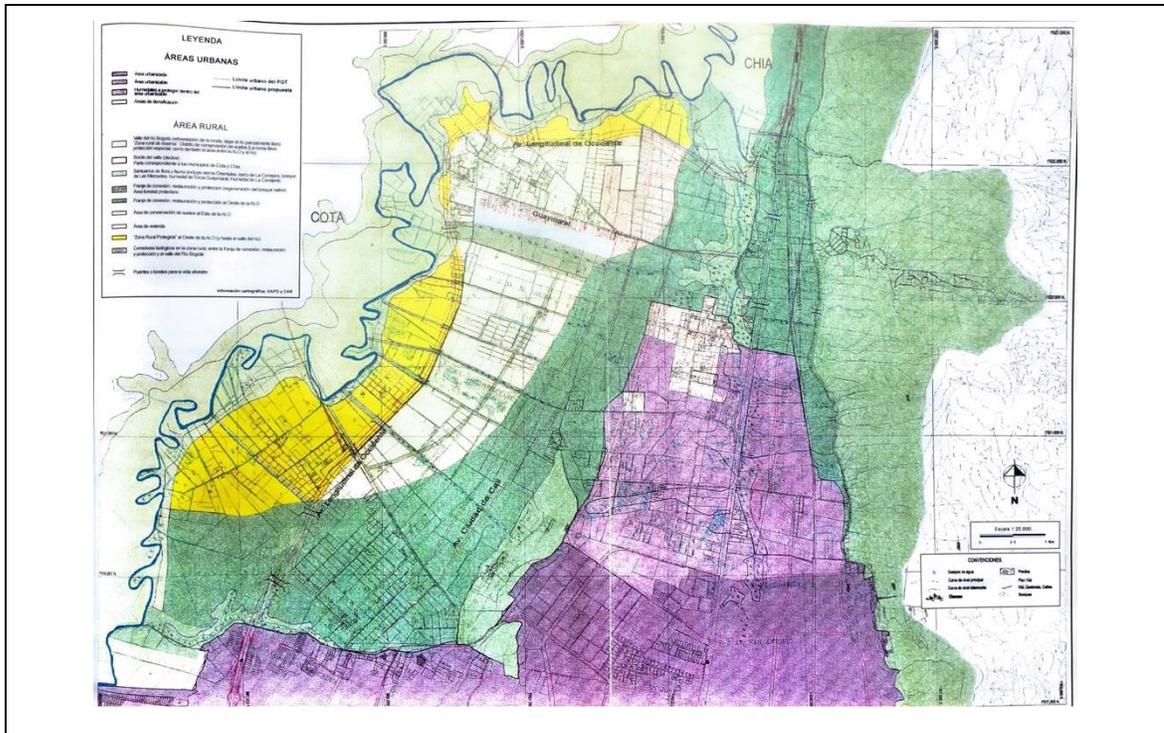
Zona 6. Zona de Urbanización

Zona 7. Área de Densificación¹⁷⁹.

Cada una de estas zonas está ampliamente detallada en la propuesta del panel, lo mismo que en la resolución en la que el Ministerio las convierte en “obligación” para que el Distrito. La obligación es incorporas todo al POT, tal como lo propone el Panel (ver Ilustración 3–8).

¹⁷⁹ Ministerio del Medio Ambiente, Resolución 0475, 17 de mayo de 2000, "Por la cual se adoptan unas decisiones sobre las áreas denominadas borde norte y borde noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá", considerando 9o.

Ilustración 3-8. Propuesta de uso y protección – Zona Norte de Bogotá, 2000



Fuente: Gerardo Ardila, *Territorio y sociedad*, mapa inserto entre p. 374-375.

De esta manera, el Panel pasó de mediador a consejero de planeación y el Ministerio de autoridad ambiental a autoridad de planeación, desviando la discusión de la reserva, primero hacia toda la Zona norte y después hacia la región. Como lo reclama Paredes, lo que se debió haber hecho en el momento era limitarse a respaldar la reserva propuesta por la CAR y nada más. No obstante, además de la zonificación, añade un conjunto de ideas en favor de una planeación regional ambiental:

Este Ministerio, en concordancia con lo expresado por el Distrito Capital y la CAR, estima que [i] la iniciación inmediata de un proceso que lleve hacia la planificación y ordenamiento regional del territorio es imperativa [ii] La demanda futura de vivienda deberá ser atendida en forma regional. La concertación del Distrito Capital con los municipios no se puede postergar [iii] El proceso de recuperación y protección ecológica y la búsqueda de mecanismos apropiados para lograrlo debe iniciarse de inmediato [iv] Esa zona norte es parte importante de la sabana de

Bogotá, considerada por la Ley 99 de 1.993 en su artículo 61 como un ecosistema de interés nacional cuya destinación prioritaria debe ser la agrícola y forestal¹⁸⁰.

Los cuatro puntos se pueden tomar como un manifiesto en favor de una planeación regional ambientalista para la sabana. El primero y segundo puntos declaran que la planeación regional es imperativa y que la solución al problema de la vivienda de Bogotá no se puede limitar a Bogotá, es decir, que tiene que estar por fuera, no dice dónde ni cómo. El tercer punto contiene una declaración ideológica: “la recuperación **ecológica** no puede esperar” y el cuarto el soporte legal que la respalda, que el área para la reserva es parte de la sabana y como soporte para ello se anota que la destinación prioritaria de esta, según la Ley 99 / 93 “debe ser agrícola y forestal”, lo cual es además un asunto de “interés nacional”. Siendo consecuentes, si los argumentos se utilizan para justificar una necesidad regional, el proyecto debía incluir, por lo menos, las áreas vecinas en Cota y Chía, con la correspondiente exigencia para los dos municipios. Pero el proyecto del Panel y las exigencias del Ministerio se limitan a la Zona norte de Bogotá. Esto es inconsecuente.

La recomendación podría haber dicho, por ejemplo, que la sabana es de interés nacional y que por lo tanto, considerando el artículo 61 de la Ley 9 de 1993, como la destinación prioritaria debe ser la agrícola y forestal, no solo las 1.400 hectáreas en cuestión debería utilizarse para recuperación forestal, sino muchas otras; que esa propuesta no debía limitarse a un territorio bogotano sino que debía extenderse; que el Distrito no podía pretender resolver sus necesidades de vivienda únicamente dentro de su territorio, que la recuperación ecológica no puede quedar dividida en 34 planes de OT, que la prioridad debería ser el balance entre lo construido y lo no construido, es decir, entre el medio ambiente habitado y habitable y el medio ambiente natural. etc. Eso hubiera sido lo consecuente: Pero recomiendan “pensar” regionalmente por medio de un proyecto limitado a la Zona norte de Bogotá, lo cual es tomado por el Distrito como una intromisión y

¹⁸⁰ Documentos colectivos, documento del Panel enviado al ministro sobre el POT y la ALO, en Gerardo Ardila, *Territorio y sociedad*, p. 357.

resuelto mediante un desconocimiento voluntario, estratégico y legal, para toda la Zona norte, que resultó en la malévola (pero legal) mancha negra.

Y veintidós años después, el Congreso, en lugar de tomar una decisión territorial para crear una región consecuente con la ecología, propone la región metropolitana, e informa que está creada cuando lo único que ha creado es el marco jurídico para crear una región asociativa, con la advertencia que: “El ingreso de los municipios a la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC) es voluntario”¹⁸¹, lo cual implica, entre otras, que la creación de la que parecen estar tan orgullosos incorpora las instrucciones para su autodestrucción; y que todavía, después de tanto tiempo, no han podido entender la diferencia entre una región administrativa y una geográfica.

El problema es conceptual y está enraizado en la confusión de la misma Constitución entre lo administrativo y lo geográfico, o entre la creencia y los hechos, o entre lo académico y lo político, o entre lo histórico y lo mítico. Como analogía, consideremos el “debate” del epígrafe para el origen de la Sabana: no hay duda que la Sabana fue creada por Bóchica (o Bochica) como solución a un único problema —la inundación— y una única solución —abrir la brecha— el cual no se debate. Lo que se debate es el causante —Chía o Chibchacun— lo cual, traído al presente, nos deja en la incómoda situación de estar inventando soluciones para un territorio que no existe y un problema que no entendemos.

Si aceptamos que el problema es el mismo de los años 20 en Bogotá —el crecimiento urbano libre o descontrolado— pero extendido ahora a todo su vecindario; y que la solución es la regionalización, todavía nos queda debatir qué tipo de regionalización es la que resolvería el problema. Al explorar esta pregunta aparecen por lo menos tres posibles soluciones, diferentes entre sí: paisajismo, metropolitanismo y ambientalismo, cada una con una esencia diferente: estética para el paisajismo, económica para el metropolitanismo

¹⁸¹ Senado de la República, “Aprobada región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca en sesiones extraordinarias”, 20 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/3537-aprobada-region-metropolitana-bogota-cundinamarca-en-sesiones-extraordinarias-2>.

y biológica para el ambientalismo. Desde la perspectiva adoptada por esa Tesis, lo primero que se debe hacer es des-bogotanizar o des-metropolinizar el problema, de modo que el centro no sea Bogotá sino la Sabana del río Bogotá. Por ello, las perspectivas que sintonizan con esta premisa son paisaje y medio ambiente. No obstante, ninguna es suficiente, al menos desde los ejemplos analizados.

El metropolitanismo implica que cualquier solución tiene a Bogotá como centro de un mundo económico, con las regiones como espacios económicos, que son los que promueve el BID. Tales regiones son una consecuencia del mercado y no son exclusivas de Latinoamérica o Norteamérica. En Europa son especialmente relevantes y se dan de hecho a través de acuerdos de intercambio económico, tal como se hizo la RAP-E, autodefinida como “una asociación de mutuo beneficio entre comerciantes y gestores culturales”. Por ello se requiere pensar un modo de regionalizar para la cual la preservación del espacio abierto es tan importante como la preservación del espacio construido y construible.

Con el medio ambiente natural como criterio orientador para la regionalización, el Ministerio del Medio Ambiente da un gran paso adelante en el 2000. Regionalizar no empieza por el transporte, los servicios públicos y el gobierno común (como entiende el BID la regionalización) sino por el medio ambiente natural, lo cual no es competencia de uno u otro municipio sino de una autoridad supramunicipal. No obstante, el Ministerio limita su esfuerzo a un discurso regional separado de un proyecto regional que lo haga visible. No obstante, todo este ecologismo y medioambientalismo está viciado por una concepción reductiva, en favor del *medio ambiente no construido*, antes que hacia un balance entre este *medio ambiente* —natural o no construido— y el *medio ambiente construido y construible* —o habitado y habitable— en los términos propuestos por este trabajo.

Si consideramos las opciones regionales consideradas como alternativas para Bogotá — Bogotá +19 municipios, Bogotá +33 municipios, la Región metropolitana Bogotá Cundinamarca y la RAP-E— resulta que las cuatro están pensadas desde la perspectiva metropolitana; en tanto que la de Panel y el Ministerio lo están desde la del medio

ambiente. Lo que le falta a las recomendaciones del Panel, lo mismo que a las órdenes del Ministerio son, por lo menos, tres puntos esenciales: i) a pesar de incluir la ecología y la vivienda dentro del manifiesto, la propuesta se limita a buscar la protección del medio ambiente natural y a “sugerir” que la vivienda esté en alguna otra parte, no se sabe dónde, precisamente porque para ello se necesita un *plan regional* y no solo una *política regional*; ii) es claro que el llamado a la planeación regional es un argumento para defender la creación de una reserva forestal, pero hacerlo a través de un proyecto limitado a los bordes de un área que pertenece a Bogotá es reincidir en el error de hablar de una región que no está definida jurídicamente; y iii) le falta tener claro lo que Unwin tenía claro, ya en 1930:

Nada es más esencial para la buena planeación regional que el poder de asegurar un respaldo adecuado de tierra libre [*open land*]. Mientras que cualquiera pueda construir en cualquier parte sin que exista un poder efectivo para controlar el desarrollo de la construcción, los demonios de la construcción esporádica y del desarrollo en espina de pescado (*ribbon*) continuarán¹⁸².

Disponer de tierra libre no se reduce a lo *verde*, el *campo* o lo *rural* porque lo abierto incluye muchos tipos de espacio, privados y públicos, como los latifundios y minifundios agrícolas, ganaderos y agroindustriales; también las áreas necesarias para la producción y el flujo de energía y materias primas y para el tratamiento de residuos. Estas últimas son las metabólicas.

Juan Mayr, como Ministro del medio Ambiente y acogiendo en su totalidad las recomendaciones del Panel, afirma que la planeación regional es “imperativa” y que la reserva no puede ser *de* Bogotá sino *de* la Sabana. Si bien todo es interesante y razonable, Paredes tiene razón: tales exigencias exceden el encargo que se le hizo al Panel. Pero el Distrito también tiene razón: le están dando más órdenes de la cuenta.

¹⁸² Raymond Unwin, "Regional Planning with Special Reference to the Greater London Regional Plan", *Journal of the Royal Institute of British Architects*, 37 no. 6 (1930): 186.

Toco lo que se necesitaba del Panel de expertos era afirmar o negar que la inclusión de la reserva van der Hammen debía ser un mandato, y que lo que se hiciera con el resto de las 5 mil hectáreas, era responsabilidad del Distrito. Como no fue así, los abogados encontraron por dónde armar una demanda. Y la armaron.

3.4 Conclusión: regionalismo metabólico

Las tres alternativas de regionalización consideradas (paisajismo, metropolitanismo, ambientalismo) carecen de algo esencial para planear una región: la ‘coreografía’ del flujo de materiales y energía de Kaika y Swyngedouw (sección 1.2). De esta carencia se sigue que un regionalismo adecuado para la Sabana del río Bogotá debería incluir el concepto de flujo, para indicar que no basta con los usos y el desarrollo urbano sino que es necesario, además, entender que un territorio cualquiera es un sistema termodinámico que, como tal, tiene dos posibilidades: una, que su energía le llegue desde el exterior, por lo cual es un sistema metabólico abierto o lineal; otra, que su energía le llegue desde el interior, por lo cual sería un sistema metabólico circular. Esto implica que las ciudades son sistemas metabólicos lineales y que su única posibilidad de metabolismo circular es tratarlas como parte de una región, es decir, que intercambia materia y energía con sus alrededores.

Sin embargo, bajo el régimen municipalista y al amparo de la retórica de la sostenibilidad, es común encontrar en el discurso de cualquier plan de OT, empezando por el de Bogotá, que uno de los objetivos fundamentales es la búsqueda de la sostenibilidad, que para el caso se equipara con la autosuficiencia, que uno de los errores a los que conduce el autonomismo: confundir autonomía con autosuficiencia, *jugando* a ser sistemas cerrados o circulares y desconociendo que los intercambios de materia y energía con sus vecinos son lineales y por lo tanto regionales. Pero son además nacionales e internacionales; lo que menos son es municipales; esto, antes que autonomismo es ignorancia sobre lo que implica la sostenibilidad y sobre lo que es el metabolismo urbano, un concepto propuesto por Abel Wolman en 1965, que propone entender las ciudades como “bestias” vivas:

La ciudad es una especie de gran bestia con un metabolismo muy específico: cada día consume [miles de] toneladas de combustibles fósiles, [miles de] toneladas de comida, [miles de] toneladas de agua, [miles de] toneladas de oxígeno, además de una cantidad desconocida de diversos minerales. Además emite [miles de] toneladas de CO₂, [cientos de] toneladas de H₂O, [cientos de] toneladas de partículas [y] desperdicios y otras tantas de [...] materiales heterogéneos¹⁸³.

Con cifras mayores o menores según la población y el grado de riqueza o pobreza, esto es lo mismo que ocurre en cualquier ciudad, todos los días, toda la vida: entran y salen CO₂, H₂O, carbohidratos, hidrocarburos y basura, todo por toneladas, en un proceso de intercambio y de flujo de “todos los materiales y productos necesarios para sostener a los habitantes de la ciudad en casa, en el trabajo y en actividades de ocio”¹⁸⁴. Por ello, es imposible que un territorio cualquiera sea metabólicamente cerrado, o sostenible, que es el término de moda; ni siquiera una región o un país pueden aspirar a ello. Y si nos vamos al extremo, ni siquiera la Tierra, en el sentido que su energía viene del Sol, es decir de afuera. Con lo cual, ya entrados en extremismos, la única forma de cerrar el sistema es como sistema solar. No hace falta ir tan lejos porque basta con que nuestro mayor sistema sea la biósfera y aún la biósfera es demasiado grande, incluso el país y el departamento son demasiado grandes. A pesar de ser termodinámicamente *abierto*, el mayor sistema territorial cerrado del cual somos parte, y que se pueda tomar en alguna medida como sostenible para la vida urbana es la Sabana del río Bogotá. Como lo señala el ecólogo Richard Forman:

Sostenibilidad urbana suena bonito, pero es realmente un oxímoron. Eficiencia energética en edificios y transporte público, cultivar comida en cajas en las ventanas, reciclar materiales, autoabastecimiento y otras propuestas que conforman la lista para describir la sostenibilidad urbana implican fines positivos [no obstante]

¹⁸³ Abel Wolman, “The Metabolism of Cities”, *Scientific American*, vol. 213, (1965).

¹⁸⁴ Wolman, “The Metabolism of Cities”, p. 179.

en un área metropolitana la gente domina abrumadoramente y la naturaleza sobrevive a pedazos [de modo que] solo desde la región se puede llegar a considerar que haya un balance¹⁸⁵.

En este sentido, y reconociendo que el regionalismo metropolitano es ciego ante la forma del espacio, como también lo es el metabolismo, y que los regionalismos del paisaje y del ambientalismo tienen un componente formal cercano al proyecto de diseño, del cruce de todas las ideas es posible deducir un nuevo regionalismo que los supere e incorpore la idea de proyecto regional con la idea de un metabolismo circular, en el que los flujos de materia y energía ocurran en lo posible al interior de la región. Este nuevo regionalismo como base de un nuevo sistema de planeación que sustituya la planeación POT, se formula en el siguiente capítulo.

¹⁸⁵ Richard T. Forman, *Urban Regions: Ecology and Planning Beyond the City*, p. 60. Suena bien es la traducción de *nice ring*. Literalmente sería timbre bonito, refiriéndose a un timbre telefónico, pero significa suena bien o suena bonito.

Una amiga mía llegó a los dieciocho años de edad creyendo que los bebés nacían por el ombligo de sus madres [...] cuando entendió su error se convirtió en profesora de biología.

Jane Jacobs, 1961¹⁸⁶

Lo bonito de la astronomía es que los que nos dedicamos a ella en general no creemos en nada: sabemos que tal cosa existe o no tenemos información.

José María Maza, 2022¹⁸⁷

4. Regionalismo metabólico para la Sabana del río Bogotá

Después de veinticinco años de la promulgación de la Ley 388 de 1997, el crecimiento poblacional y la urbanización de la Sabana siguen su marcha inercial porque la nueva población tiene que acomodarse en alguna parte, lo cual, desde un punto de vista regional, termina siendo en los lugares más inapropiados. Si de lo que se tratara es de *ordenar* el territorio, sería de esperar que la suma de los POT, EOT y PBOT de la Sabana diera como resultado un ordenamiento territorial sabanero, pero esto no es lo que sucede porque el territorio Sabana de Bogotá no existe jurídicamente. Constitucionalmente, los territorios con existencia jurídica son los municipios y Bogotá, que por asuntos políticos no es un

¹⁸⁶ Jane Jacobs, *Death and Life of Great American Cities* (New York, Random House, 1961).

¹⁸⁷ José María Maza, "Quisiera tener cincuenta años menos e irme a Marte". Entrevista con el astrónomo chileno José María Maza. *El Tiempo*, 16 de abril de 2022.

municipio sino un distrito. Y a pesar de los discursos políticos y académicos que incluso son anteriores a la ley del 97, el desorden territorial se incrementa, año tras año, cada vez con más fuerza. Y si contra la tradición del fracaso de las regiones asociativas funciona y se logra consolidar la región metropolitana Bogotá Cundinamarca funciona, la urbanización no va a cambiar porque la nueva región está pensada para resolver problemas administrativos.

Entre tanto, urbanistas y arquitectos se lamentan —o nos lamentamos— porque los protagonistas principales del espectáculo —políticos, promotores y propietarios— hacen lo que les parece y el resultado no coincide con lo que se habla en los foros, se publica en los libros y se enseña en la universidad. Los motivos oscilan entre lo que cada municipio hace para desarrollarse y ampliar las rentas municipales y la tiranía de la asociación entre una política de vivienda y un sistema constructivo que conduce a que una vivienda digna sea la que se pueda hacer después de la Ley de vivienda 1537 de 2012, firmada por tres ministros: el de hacienda, Juan Carlos Echeverry; el de desarrollo rural y agricultura, Juan Camilo Restrepo; y el de vivienda, ciudad y territorio, Germán Vargas Lleras. Se trata de una ley a partir de la cual se instituyó que la dignidad de la vivienda la da que su valor no supere los 135 o 70 salarios mínimos, según si es *de interés social* o de *interés prioritario*, respectivamente¹⁸⁸.

Asociar la dignidad al precio es algo muy extraño, pero es algo de esperar cuando se piensa desde el principio de desarrollo económico y social. Si además se hubiera pensado en el urbanismo y la arquitectura, habría algún criterio de dignidad para el espacio urbano, y también algo sobre la dignidad territorial. Pero no fue así y después de una década de firmada la ley, en 2012, seguimos viendo cómo la dignidad parecería que solo se puede lograr mediante edificios similares a los que se demolieron en Pruitt Igoe, en 1972, cinco décadas atrás. No obstante, hoy, hasta el promotor más desalmado estaría de acuerdo con

¹⁸⁸ Ley de Vivienda 1537 de 2012.

que lo que se produce como *dignidad urbana y territorial*, sin saber necesariamente esto qué significa, es algo similar a la sostenibilidad urbana, un añadido retórico, políticamente correcto, que también *suena bonito*, sin preocuparse por su significado.

Lo que a un constructor de viviendas cuyo valor está definido por un máximo de salarios mínimos, lo que tiene que preocupar es esta combinación de máximo y mínimo. Lo demás está por fuera de su alcance. Y si la ley le permite la ocupación de cuanto rincón se pueda ocupar, lo ocupará, aunque sea inapropiado porque lo que tiene que ser no es apropiado sino legal. Siendo así la realidad, lo que deberíamos hacer es dejar de exigir la solución para los problemas de la urbanización al triángulo PPP y búscala más bien en el binomio de los profesionales del urbanismo y la arquitectura, respaldados por unas leyes — inexistentes— sobre la calidad del espacio urbano y regional. Para ello, es necesario, reconocer dos realidades adicionales: la primera, que el Adiós al POT al que invita el título de esta Tesis es necesario; y segundo, que tal adiós no es suficiente porque antes hay que tener con qué reemplazarlo, que es precisamente, a lo que invita el subtítulo: proponer un sistema conceptual que sirva para formular las leyes que creen el sistema y la institución necesarias para que la Sabana del río Bogotá se convierta en un lugar magnífico.

En el primer capítulo se definió el primer concepto del sistema: el concepto territorial Sabana del río Bogotá, como una región de 427.717 hectáreas, cuyas aguas drenan al río Bogotá (sección 1.3). La propuesta se completa en este cuarto capítulo con cinco conceptos: un concepto de planeación, Reservas comunes (sección 4.2); luego, dos conceptos de planeación y diseño, Mosaico regional y Sistema de planes y proyectos (sección 4.3); a continuación, un concepto institucional, Junta de planeación regional (sección 4.4); y por último, un concepto económico, Viabilidad inmobiliaria (sección 4.5) con el cual se cierra el sistema de seis conceptos ordenadores que conforman el material esencial que debería tomarse como estructura para la nueva ley de OT que tendría que promulgar el Congreso, para que la autonomía territorial tenga un límite, definido por un ordenamiento regional fundamentado en metabolismo regional. No obstante, antes de presentarlo, hay que precisar una diferencia importante entre elementos materiales

ordenadores y conceptos ordenadores. O entre ordenadores materiales y ordenadores conceptuales.

4.1 Ordenadores materiales y conceptuales

La planeación regional, declara con beligerancia Robert Fishman, puede y debe aspirar a lograr “maravillas”, tan atrevidas como combatir el racismo estadounidense.

Hoy necesitamos maravillas porque la **planeación regional** busca resolver simultáneamente los dos problemas domésticos más difíciles que enfrenta este país (Estados Unidos): primero, la gran división de clase y raza como se manifiesta físicamente en la separación entre la ciudad central y el suburbio; y segundo, el impacto destructivo de una sociedad tecnológica en expansión sobre el medio ambiente natural del que dependen nuestras vidas. Si estos problemas parecen paralizantes en su dificultad y complejidad podemos al menos esperar una fuerza contundente, que solo una planeación democrática renovada puede producir¹⁸⁹.

Planeación racional y democrática es el grito de batalla de un norteamericano que considera que los problemas domésticos más difíciles de Estados Unidos son la depredación del medio ambiente natural (*natural environment*) por cuenta de una sociedad tecnológica despiadada, y el *clasismo-racismo*, cuyo efecto sobre la ciudad y el campo ha sido devastador para unos y otros, lo cual se evidencia de dos modos: i) por el abandono de las ciudades centrales por parte de una clase social que intenta evitar a otra clase social; y ii) por el *suburbio* como el lugar hacia el cual la clase excluyente ha emigrado, contribuyendo, de paso, con la reducción del medio ambiente natural. Como antídoto, una planeación regional “renovada”, podría recomponer las ciudades abandonadas y recomponer el desorden generado por quienes se autoaislaron en los suburbios. El

¹⁸⁹ Robert Fishman, *Dead and Life of American Regional Planning*, p. 121.

idealismo desafiante de esta declaración invita a preguntarse qué hacer contra la amenaza inercial a la que conduce a la parálisis del “no se puede” porque los dueños del poder “no lo van a permitir”. Si se acepta el desafío, hay prepararse para cuando llegue la oportunidad, empezando por pensar que “algún día se podrá” y dejarse inspirar por esta idea, adaptada al ámbito sabanero:

Maravillas para Estados Unidos¹⁹⁰	Maravillas para la sabana del río Bogotá
<p>Hoy necesitamos maravillas porque la planeación regional busca resolver simultáneamente los dos problemas domésticos más difíciles que enfrenta este país (Estados Unidos): <u>primero</u>, la gran división de clase y raza como se manifiesta físicamente en la separación entre la ciudad central y el suburbio; y <u>segundo</u>, el impacto destructivo de una sociedad tecnológica en expansión sobre el medio ambiente natural del que dependen nuestras vidas. Si estos problemas parecen paralizantes en su dificultad y complejidad podemos al menos esperar una fuerza contundente, que solo una planeación democrática renovada puede producir.</p>	<p>Hoy necesitamos maravillas porque la planeación regional busca resolver simultáneamente los dos problemas urbanísticos más difíciles que enfrenta esta región (la Sabana del río Bogotá): <u>primero</u> el crecimiento en cuerpo ajeno que se manifiesta físicamente en la separación entre Bogotá y los municipios aledaños; y <u>segundo</u>, el impacto destructivo del sistema de planeación POT sobre el medio ambiente natural del que dependen nuestras vidas. Si estos problemas parecen paralizantes en su dificultad y complejidad podemos al menos esperar una fuerza contundente, que solo una planeación democrática renovada puede producir.</p>

Al pasar del activismo norteamericano al sabanero, se mantiene que la planeación es una solución que puede ofrecer respuestas maravillosas. Lo que cambia es el origen de los problemas, aquí en la Sabana el problema no es la separación de clase y raza sino el crecimiento desordenado. También coincide este paralelismo en que los problemas parecen paralizantes; no obstante, las cosas se pueden cambiar si nos preparamos colectivamente para que cuando llegue el momento de preguntar ¿y ahora qué hacemos? la respuesta sea “estamos listos”¹⁹¹. Y estar listos incluye tener un plan —o al menos una

¹⁹⁰ Robert Fishman, *Dead and Life of American Regional Planning*, p. 121.

¹⁹¹ Estar listo fue lo que le respondió Manuel de Solá-Morales, en Bogotá, después de los juegos olímpicos de Barcelona. La pregunta fue, ¿cómo hicieron ustedes para hacer el proyecto de los juegos olímpicos, tan rápido? La respuesta fue “estábamos listos: ese tipo de cosas es imposible hacerlas rápidamente, hay que estar preparados para cuando llegue el momento”.

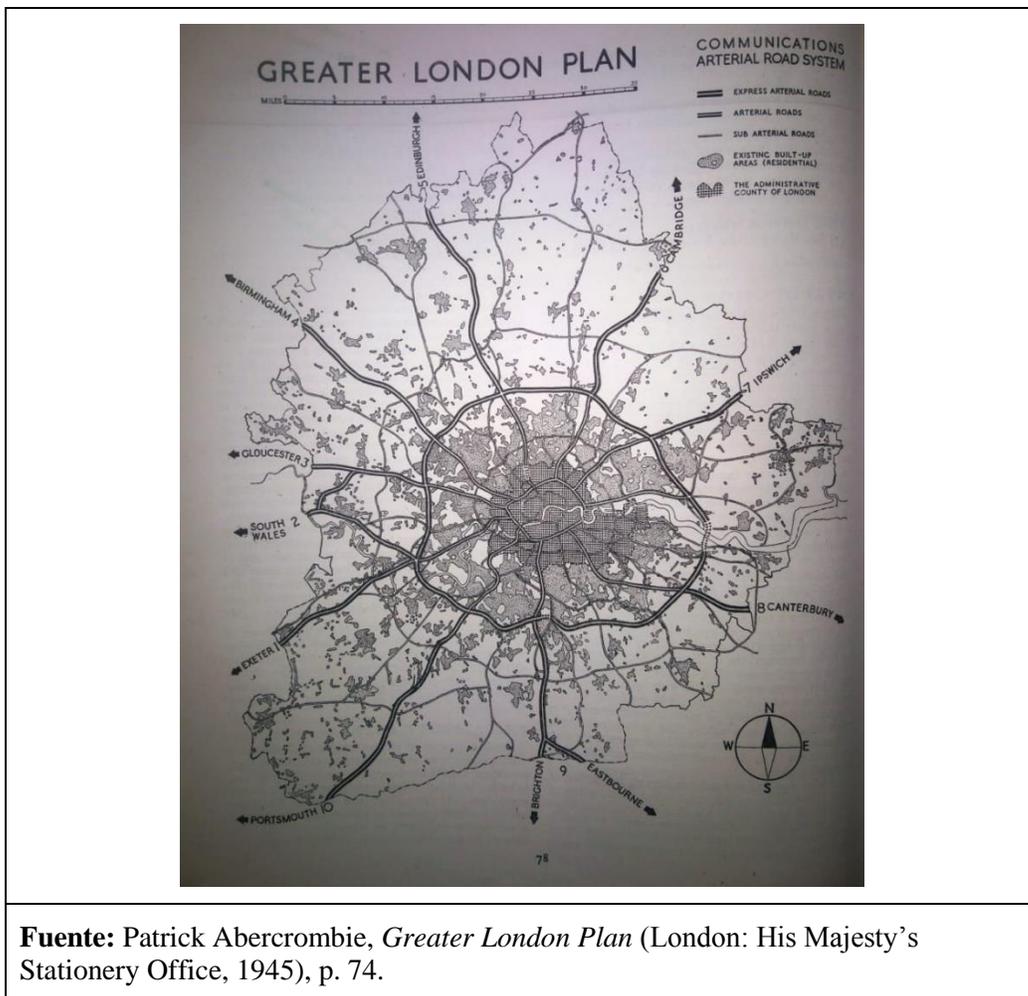
idea clara de lo que el plan debe ser y cómo hacerlo. Hay que buscar salidas a partir de ejemplos memorables, en contra y a favor.

La idea de Fischer del autoaislamiento en el suburbio, tiene su émulo sabanero en los conjuntos cerrados que se desarrollan en los municipios vecinos a Bogotá. Uno y otro se aprovechan del sistema vial nacional para alejarse de la ciudad central, por motivos tan diferentes como el racismo, la inseguridad, la cercanía a la naturaleza o el valor del suelo. En cualquier caso, una vez identificado que el proceso de urbanización implica repercusiones negativas sobre el territorio, se debe intentar corregirlas, y para ello hay que idear soluciones territoriales como las del cinturón verde y la autopista M25 de Londres (sección 3.1), las cuales se pensaron y propusieron, desde la planeación regional y para resolver problemas regionales, a sabiendas que la planeación urbana es incapaz de resolverlos, una vez que la gran ciudad empieza su proceso de metropolización y engullimiento de los alrededores.

El plan para Londres, iniciado en 1930 y aprobado en 1944, propone un cinturón verde como una zona de aproximadamente 9,6 km. (6 millas) de ancho, que no es un parque sino una zona agrícola-rural, poblada en baja densidad. El uso que tiene en el momento es agrícola y lo que se hace es mantenerlo, lo mismo que mantener los desarrollos existentes. La idea es mantenerlo, sin que nadie sea desplazado, pero que el crecimiento se detenga, con el propósito de evitar la expansión inercial de la gran ciudad. Después de esta zona estarían las nuevas ciudades, separadas de la vieja ciudad por el cinturón agrícola y rural, o verde. De tal manera resulta que, en 1944, a través de un plan regional —adaptando el modelo de la Ciudad jardín de Howard— Londres tomó la decisión de CONTENER el crecimiento de su ya enorme territorio, optando simultáneamente por definir un crecimiento regional —no metropolitano— en las nuevas ciudades, que estarían conectadas entre sí, y con la ciudad central, por un sistema de trenes y autopistas, con la M25 como el anillo decisivo que permite que la región funcione. Hablamos de la maravilla rural del cinturón verde, pero nos olvidamos que este depende de otra maravilla que es la *Motorway 25*.

La M25 es hoy una autopista circunvalar de ocho carriles y 188 km (117 millas) de largo que actúa como límite y elemento de contención entre la zona de mayor población y el cinturón. La contención no la define una cerca o una real o ficticia cerca divisoria entre los anillos B y C, como podría parecer de la representación esquemática de Abercrombie (ver Ilustración 3–5); la contención real la define un elemento como la vía que ya está en el plano del 1944 (ver Ilustración 4–1) que representa el sistema, compuesto por el anillo vial y todo el sistema radial de interconexión con las nuevas ciudades. Ese es el plan del 1944, que garantiza unas reservas viales que apenas se materializan muchos años después, dado que la construcción de la M25 solo empezó en 1975.

Ilustración 4-1. Autopista M25 y sistema vial de Greater London, 1944



Fuente: Patrick Abercrombie, *Greater London Plan* (London: His Majesty's Stationery Office, 1945), p. 74.

Estas dos maravillas —el cinturón verde y la M25— son piezas ordenadoras de un territorio que pasaron de la idea al plan y de este a la realidad territorial. Entre uno y otro momento —idea, plan y materialización en el territorio— hubo muchos cambios y pasó un largo período para concretarse; no obstante, todos los cambios se hicieron sobre el borrador de un plan inicial, sin perder el idealismo que dan origen al plan: contener la metropolización de Londres como un territorio a la deriva. Esto se puede reformular en sentido contrario como proteger el campo que está siendo destruido por la metropolización de Londres. De uno u otro modo, el problema lo causa el crecimiento urbano y el objetivo es contenerlo; no detenerlo porque se sabe que eso es imposible. Se trata de ordenarlo y para eso se utilizan la contención urbanística y el uso agrícola como conceptos directores.

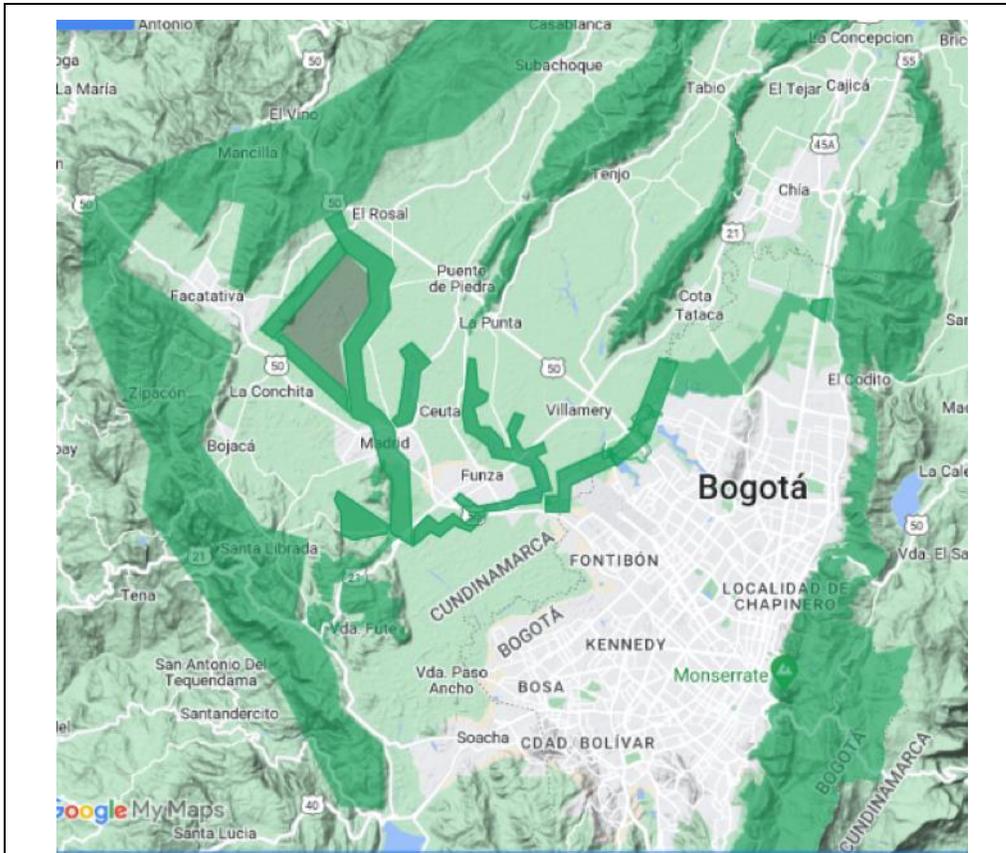
Con estos ejemplos en mente, y considerando que el problema actual de la sabana es el mismo que condujo al plan de Londres de 1944, se puede deducir cuáles podrían ser los émulos sabaneros que cumplan el mismo papel de contención y ordenamiento territorial: en lugar de un cinturón verde un corredor biológico, y en lugar de una autopista anular una lineal; ninguno de los cuales existe. Como ordenadores territoriales se trata de dos piezas materiales análogas al cinturón verde y la autopista londinenses; el primero —el collar de humedales van der Hammen— depende de una gran voluntad para *no-construir*, y el segundo —la autopista del Sol y la Luna— para *construir*. Para convertir esto en realidad habría primero que trazarlos sobre papel, como un proyecto de nueva geografía, ligada a las posibilidades presente y futuras de un territorio concreto. Y antes de trazarlos, definir unos criterios.

Collar de humedales van der Hammen. En 1999, la CAR propone un corredor biológico de 1400 ha, en la Zona norte de Bogotá, entre los cerros orientales y el humedal de la Conejera¹⁹². Según la propuesta, el área que hoy se conoce como “la van der Hammen”

¹⁹² El “collar” hace referencia al *Emerald Necklace* (collar de esmeraldas), en Boston, MA., que es un sistema urbano de parques y cuerpos de agua interconectados, de 450 ha, diseñado por Frederick Law Olmsted, en 1878.

debía cumplir el doble papel de corredor biológico entre los cerros y el río y de contenedor urbanístico entre Bogotá y Chía. En tanto *reserva forestal*, se trataba de arborizar un área que aún hoy está mayormente libre de construcciones, para convertirla en un bosque; no en un parque urbano sino en un bosque; y no a través de una *reforestación* sino de una *aforestación*. Han pasado más de dos décadas y todavía no es parte del POT de Bogotá. El megaproyecto Lagos de Torca se aprobó —por decreto— por parte del mismo alcalde que se opuso a su incorporación al POT-2000, que es el mismo que aprobó por decreto el POT-2019, el cual fue demandado y anulado. Luego se aprobó, también por decreto, el POT-2021, el cual se limita a aceptar la reserva, por escrito, sin entender que la aceptación implica un diseño —un proyecto— de la estructura vial, que no existe. No obstante, se pensó como un área de Bogotá, cuya limitación estaba dada por la planeación municipalista. No obstante, al cambiar de modo de pensar y de anticipar el futuro, la ampliación de la reserva resulta una consecuencia lógica del cambio de enfoque (ver Ilustración 4-2).

Ilustración 4-2. Reserva ampliada, “Collar de humedales van der Hammen”



Fuente: elaboración propia a partir de *Google Maps*.

Si se piensa regionalmente, la maravilla de un corredor biológico entre los cerros orientales y el río Bogotá sería superada por un corredor ampliado entre los cerros orientales y los occidentales. El punto de partida de este nuevo corredor está definido por el Boquerón de Torca en los cerros orientales y sus primeros puntos de enlace con los humedales Guaymaral y la Conejera. De ahí en adelante es cuestión de continuar en busca de los cerros occidentales y buscar la conexión con los humedales Gualí-Tres esquinas y el humedal laguna de la Herrera, cuya conexión se puede realizar mediante algunos segmentos de los ríos Bogotá y Subachoque-Balsillas. Además, como en el camino del río Subachoque se encuentra el aeropuerto de Facatativá, llamado curiosamente *El Dorado 2*,

como si se tratara de una sucursal del aeropuerto “de” Bogotá¹⁹³, se puede aprovechar para darle una condición de enclave, rodeándolo de un corredor biológico, el cual sería una única pieza de un kilómetro de ancho, porque —según la recomendación de van der Hammen— “para funcionar plenamente un corredor biológico necesita, por lo menos, un kilómetro de ancho”¹⁹⁴.

En síntesis, el trazado del corredor lo definen nueve elementos: i) cerros orientales, ii) humedal Guaymaral, iii) humedal la Conejera, iv) río Bogotá, v) humedal Gualí-Tres esquinas, vi) humedal laguna de la Herrera, vii) río Subachoque-Balsillas; viii) cerros occidentales; y ix) el probable nuevo aeropuerto. En cifras, una nueva geografía constituida por dos grandes tramos: uno de 38 km de largo, entre los cerros orientales y el humedal laguna de la Herrera; y otro de 22 km de largo, que entrelaza la laguna con los cerros occidentales. En total, 60 km de corredor biológico, de 1 km de ancho para un total aproximado de 6.000 ha de bosque que actuarían como un ordenador territorial de la Sabana del río Bogotá.

Variante del Sol y la Luna. En 1951, por medio de la Avenida Cundinamarca (hoy avenida 30), se planteó por primera vez una vía nacional que funcionaría como elemento de ordenador del territorio. Con esta empieza es una historia de intentos fallidos por controlar el límite de Bogotá, que continúa con el intento de una segunda Avenida Cundinamarca (hoy Avenida Boyacá), luego con otro intento, el tercero, al que se le da el nombre de Avenida Longitudinal (hoy Avenida Cali) y un cuarto y último intento por parte

¹⁹³ Prebautizar algo tan distante y diferente de esta manera es un nuevo disparate, que se suma al de la demolición del edificio central del aeropuerto *El Dorado*, y luego al intento de borrar el nombre para sustituirlo por aeropuerto *Luis Carlos Galán*. Ante la oposición pública, los promotores de la iniciativa del cambio de nombre decidieron que lo mejor sería aeropuerto El Dorado Luis Carlos Galán, cuando todavía se pensaba que no habría un segundo aeropuerto. Si llega a haberlo podría ser aeropuerto *Bóchica* —o *Bochica*— u otro igualmente simbólico como aeropuerto *Chibchacun*.

¹⁹⁴ Thomas van der Hammen, “Bases para una política de conservación y restauración ambiental de los recursos naturales de la Sabana y la cuenca alta del río Bogotá”, en Gerardo Ardila, comp., *Territorio y sociedad: el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá* (Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente. Universidad Nacional de Colombia, 2003), p. 186.

del POT–2000, la Avenida Longitudinal de Occidente, ALO, que fue incluida y luego excluida del POT–2000. A pesar de contar con la reserva vial, solo se podrá construir una parte porque el POT–2021 ya excluyó el tramo norte. Aún si se construyera completa, la ALO no será una vía nacional y tampoco regional sino una vía urbana más del sistema vial de Bogotá. Y tampoco podrá ser el límite de la ciudad porque sus bordes ya están contruidos y habitados. En todo caso, la necesidad de una autopista que funcione como una vía nacional persiste, y como cierre exitoso para esta secuencia de intentos fallidos, se puede hacer un ejercicio similar al anterior, a partir precisamente del ejemplo exitoso de la M25 como ordenador territorial regional. Sería una autopista —no una vía urbana— entre los municipios Soacha (el Sol) y Chía (la Luna), por el costado occidental de río Bogotá (ver Ilustración 4–3).

Ilustración 4-3. Variante del Sol y la Luna - Entradas y salidas de Bogotá



Si esta vía se planea y se construye como una autopista, resolvería el problema que las anteriores solo han contribuido a desplazar y perpetuar. El trazado propuesto tiene 48 km, cuya mayor parte (42 km) se desarrollaría a partir de vías ya trazadas que tendrían que ampliarse. El resto (6 km) sería nuevo. Por principio, no debe pasar por ningún centro poblado porque su función es servir de entrada y salida a los diferentes centros poblados, y desde estas entradas y salidas dar acceso a vías de servicio, por las que se da acceso a

cualquier predio¹⁹⁵. Para ello hay que tener claro que una autopista debe tener, como una pista de aterrizaje, un uso exclusivo, y que, la vida urbana, los usos múltiples y la interacción social deben quedar excluidas de cualquier vía de este tipo. Lo importante deben ser la movilidad nacional y regional, la seguridad y el paisajismo.

No es una vía de Bogotá y ni siquiera toca el suelo distrital, simplemente porque este suelo ya se está ocupado; el trazo responde a una necesidad del país, y si no se toma pronto la decisión de la reserva vial, dentro de poco el suelo también estará ocupado. Al igual que la M25 y que la Avenida Cundinamarca de Le Corbusier, tendría que ser una vía nacional que ordena un territorio nacional y regional. Las vías que hoy intentan cumplir con esta necesidad (la Autosur-NQS-Autonorte y la variante de Mondoñedo-Mosquera-Chía) no funcionan porque todas se han convertido en vías urbanas.

Estos dos ejemplos de maravillas para la Sabana del río Bogotá, el collar de humedales van der Hammen y la autopista del Sol y la Luna, ejemplifican lo que podrían ser dos elementos de un plan regional. En la medida que son visibles y que sus criterios para trazarlos sobre un territorio concreto están explicados, se pueden confundir con hechos geográficos o “cosas”, pero no lo son; son ideas, nada más. Para que se conviertan en realidades materiales necesitan estar aprobados por una institución, que no existe, a partir de unas leyes que tampoco existen. La ANI probablemente puede sacar adelante la autopista, si se lo propone; pero que la CAR pueda hacer lo propio con la reserva forestal es muy poco probable, aún si se limita a las 1.400 ha de la van der Hammen bogotana. Además, a diferencia de los ejemplos de *diseño territorial independiente* que estoy proponiendo, los respectivos diseños necesitan estar articulados entre sí y con el futuro de la urbanización, que es de donde surgen los problemas. Y junto con la urbanización, la producción de alimentos, materias primas y

¹⁹⁵ Este ejercicio, junto con el del Collar de humedales fueron discutidos y definidos con los profesores Pedro Héndez y Edison Torres, dentro de la preparación de Proyecto profesional de la Maestría en Diseño Urbano, Universidad Nacional de Colombia. Luis Rodríguez, Pedro Héndez y Edison Torres, “La variante del Sol y la Luna”, *La Silla Vacía*, disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/la-variante-del-sol-y-la-luna/>.

productos; el abastecimiento y la energía; el tratamiento de residuos, la conservación patrimonial y la seguridad nacional. En fin, no basta una u otra gran acción aislada, se necesita un plan regional, para el cual se necesitan unas leyes y unas instituciones que no existen.

Los dos ejemplos de maravillas para la sabana del río Bogotá, la van der Hammen ampliada como collar de humedales y la autopista del Sol y la Luna, son tan grandes y ambiciosas como polémicas en cuanto permiten discutir qué es lo necesario, lo razonable y lo imposible para que cuando la población de la sabana haya llegado a 15 o 20 millones de habitantes no estemos lamentándonos por haber dejado que las cosas siguieran su curso.

Thomas van der Hammen es quien pone la primera piedra:

La base cartográfica ambiental de la Sabana está condensada en seis mapas preparados por la CAR [...] el primero de ellos representa la propuesta global de manejo y restauración de la estructura ecológica principal. En ella es crucial tanto la reforestación del bosque nativo de los cerros —necesaria para la conservación y regeneración del agua superficial y subterránea y para la biodiversidad— como también la plantación de cercas vivas, la generación de corredores biológicos, y la protección y restauración de todos los humedales [...] el espacio verde entre los centros urbanos de la sabana varía entre aproximadamente 5 y 15 kilómetros [...] En Holanda, como en otros países, la conservación del espacio verde entre los municipios se considera de gran importancia para la conservación de la calidad de vida en áreas densamente pobladas [...] Actualmente Bogotá se extiende de sur a norte por 30 kilómetros sin una interrupción verde de importancia [...] la alternativa es entonces crear, estimular y fomentar uno a varios de los otros centros urbanos, o crear nuevos. Cuando la ciudad de Ámsterdam estaba llegando a un tamaño considerado máximo, se construyó una nueva ciudad, Lelystad (no Lebyshad), a unos 35 kilómetros de distancia, con una conexión férrea rápida, permitiendo vivir o trabajar allí o en Ámsterdam [...] así que desde ahora se debería considerar el aspecto poblacional y urbano en forma regional [...] estimulando el

crecimiento de otros centros [...] frenando el crecimiento de Bogotá sobre la sabana. El desarrollo de políticas al respecto es una responsabilidad nacional, regional, distrital y municipal [...] que además incluyan el fomento del transporte rápido, en tren [...] los dos centros urbanos más importantes con posibilidades de crecimiento son Facatativá y Zipaquirá [...] otro centro de crecimiento podría ser Tocancipá [los tres] a 27 kilómetros del límite urbano de Bogotá¹⁹⁶.

Lo que reclama van der Hammen coincide con el principio esencial de la ciudad jardín (y de esta Tesis).

Sobre la relación plan–proyecto–ley–institución. El diseño es un medio para resolver problemas. Desafortunadamente, la “bifurcación” (sección 1.1) entre planeación orientada al diseño (*design oriented*) y planeación orientada a las políticas (*policy oriented*) continúa vigente en la planeación POT, en la medida que es una planeación *no-proyectual*, debido a las diferentes formas de la bifurcación: *diseño y política, proyecto y diseño, planeación y urbanismo* (sección 1.1) La dificultad continúa en la medida que proyecto y diseño, se utilizan en múltiples disciplinas, por ejemplo: proyecto económico, proyecto de viaje, proyecto de vida, proyecto político, proyecto de ir a la luna; y por supuesto, proyecto de planeación, el cual, puede incluir o excluir el proyecto de espacio urbano”¹⁹⁷.

Con el diseño la dificultad es diferente porque además de confundirse con el proyecto se confunden las escalas entre el arquitectónico y el diseño urbano, y no es claro qué tipo de diseño se maneja a escala regional. Parecería obvio que si un territorio regional se representa a escalas entre 1:50.000 y 1:100.000, esa es su escala de diseño, pero en la medida que su objetivo es definir los usos del suelo a un nivel general, esta es solo su

¹⁹⁶ Thomas van der Hammen, “Bases para una política de conservación y restauración ambiental de los recursos naturales de la Sabana y la cuenca alta del río Bogotá”, en Gerardo Ardila, comp. *Territorio y sociedad: el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá* (Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente. Universidad Nacional de Colombia, 2003), pp.179-180.

¹⁹⁷ El espacio también tiene sus apropiaciones específicas: espacios como el espacio exterior por donde transitan los cohetes, el espacio aéreo de los aviones, el espacio de las relaciones sociales, el espacio de la pareja, o el espacio económico, entre otros, ninguno de los cuales sería un espacio del diseño.

escala de representación final; el discernimiento para la toma de decisiones de cambio de uso, tiene necesariamente que hacerse desde distancias y escalas menores. Lo esencial sobre este tema está en que la planeación, como el diseño, debe tener escalas y que un sistema de planeación único, como el POT, las entremezcla erráticamente.

Así, un **diseño territorial** regional, no tiene por qué generar normas de urbanización porque esto le corresponde al diseño urbanístico; a su vez, un **diseño urbanístico** no tiene por qué generar especificaciones morfológicas porque esto le corresponde a un diseño urbano; y un **diseño urbano** no tiene por qué generar especificaciones de construcción porque esto le corresponde al **diseño arquitectónico**. En cualquier caso, el término diseño se puede cambiar por proyecto sin alterar el resultado. Lo que no se puede hacer es visualizar el futuro de una región, una ciudad, un barrio o un edificio, sin trazos, dibujos o diseños a escalas diferentes. Y en la medida que todo requiere de leyes, normas y especificaciones, tampoco se puede hacer sin escritura. Y tampoco sin las instituciones necesarias para planear, diseñar y ejecutar.

En últimas, en la planeación del medio ambiente, todo tiene un uso, todo mide, todo tiene un límite y todo requiere de una institución. Así, entre el proyecto para una región y el proyecto para un edificio debe haber una relación que requiere un trabajo y una vigilancia constante que permita garantizar un beneficio colectivo para la sociedad en su conjunto, por medio de planes, proyectos, leyes e instituciones que lo respalden. Y si estos planes y diseños —o planes y proyecto— no están respaldados por la ley y las instituciones, hay dos opciones: cambiar el plan / proyecto para que se ajuste a las leyes e instituciones vigentes, o cambiar la ley y las instituciones para que se ajusten al *interés común*.

El sistema propuesto sería la base de una ley que instituya un sistema integrado de planeación regional y municipal cuyo objetivo central es la racionalidad del proceso de urbanización, asociado a un plan regional, vinculado con el diseño, que acepte como premisa que plan y proyecto están entrelazados, de modo que, sin ambigüedad, reconozca que *los proyectos se trazan y los planes se escriben*. O que *los planes sin proyecto son ciegos y los proyectos sin plan son vacíos*. O que *un diseño vacío es un diseño sin plan y*

un plan ciego es un plan sin diseño. O que para planear se necesitan dos medios: dibujo y escritura; el dibujo para planear la forma del espacio —bidimensional o tridimensional— y la escritura para definir los procedimientos mediante los cuales esta forma será posible en términos de las complejidades legales, administrativas, financieras, fiscales, sociales y constructivas que median entre un proyecto de diseño y su materialización.

4.2 Reservas comunes

En urbanismo es habitual asignar las categorías de “reserva vial”¹⁹⁸ y “reserva natural” a las áreas destinadas, guardadas, ahorradas, previstas o “reservadas” para una vía o un lugar hermoso.¹⁹⁹ En ambos casos, reservar implica un bloqueo para que cambie y se mantengan sus características. Asimismo, en economía también es habitual referirse al agua como un “bien común”, por cuanto no le pertenece a un individuo o una institución, a diferencia del acueducto que es un “bien público”²⁰⁰. No obstante, “lo común” tiene otras concepciones históricas que contribuyen a esta definición, por ejemplo, en las ciudades coloniales españolas había dos tipos de tierra común, ejidos y dehesas, a las cuales los vecinos de una ciudad podían llevar sus animales a pastar o en las cuales podían sembrar en suelo “común”. También, en excolonias inglesas como Boston y Cambridge sus parques

¹⁹⁸ Las reservas viales son “las franjas de terreno necesarias para la construcción o la ampliación de las vías públicas, que deben ser tenidas en cuenta al realizar procesos de afectación predial o de adquisición de los inmuebles y en la construcción de redes de servicios públicos domiciliarios”, Alcaldía de Bogotá, Decreto 190 de 2004, “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”, Artículo 177.

¹⁹⁹ Las reservas forestales son los terrenos “ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación”, Congreso de Colombia, Ley 2 de 1959, “Sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables”, Artículo 2.

²⁰⁰ Por bien público se entiende, “un bien que está disponible a todos y cuyo uso por una persona no substraer del uso a otros”, Elinor Ostrom, “Glossary”, en *Understanding Knowledge as a Commons. From Theory to Practice*, Charlotte Hess y Elinor Ostrom, eds. (Cambridge, MA: MIT Press, 2011), p. 351.

principales todavía se llaman *The Commons* (los comunes) como memoria del pastoreo comunal que tuvieron en la era colonial.

El concepto de reserva común resulta de la fusión de estos dos usos del suelo (reserva vial y reserva natural), como un área prevista para un uso futuro, de interés común. No un área de propiedad pública y tampoco de uso público; puede continuar siendo propiedad privada, pero en la medida que su uso sea de interés común, su uso está limitado. Incluso, puede llegar a generar beneficios económicos para su propietario, siempre y cuando tales beneficios no interfieran con el interés común. Esto implica que, si un propietario tiene unas aspiraciones para su suelo y estas no riñen con el interés común, no hay problema. Pero si tales aspiraciones están en contra del interés común, sí hay problema. Se trata de pensar en el beneficio futuro y de evitar la tendencia actual según la cual, en términos de Ulrich Beck, los beneficios por lo general son privados y locales, y entran a las finanzas privadas; mientras que los riesgos y los daños por lo general son democráticos y sus costos salen de las finanzas públicas²⁰¹. También se trata de evitar una tragedia, en términos similares a los que plantea Garret Hardin, quien se vale de la sobrepoblación animal, en las tierras comunales (*commons*) de pastoreo, para mostrar que una vez sobrepasado el límite de animales —sobrepoblación animal— el pasto de los comunes ya no alcanza y lo que sobreviene es la ruina para todos, que Hardin llama “la tragedia de los comunes”²⁰². Igualmente, Hardin señala el riesgo de sobrepasar el límite de personas —sobrepoblación humana— producto de una racionalidad individual. A partir de su argumento se puede reformular la *tragedia de los comunes*, en términos de la *tragedia del municipalismo*, así:

²⁰¹ Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad* (Barcelona: Paidós, 2006), p. 29.

²⁰² Garret Hardin, “The Tragedy of the Commons”, *Science*, 162, no. 3859 (1968): 1248.

La tragedia de los comunes, 1968	La tragedia del municipalismo, 2022
<p>El aspecto más importante de la necesidad que debemos ahora reconocer es la necesidad de abandonar los bienes comunes en la reproducción. Ninguna solución técnica <u>puede salvarnos de las miserias de la sobrepoblación</u>. La <u>libertad de reproducción</u> traerá ruina para todos.</p> <p>Por el momento, para evitar decisiones difíciles muchos de nosotros nos encontramos tentados a adelantar campañas de concientización <u>y de paternidad responsable</u>. Podemos resistir la tentación porque un llamado a la actuación de conciencias independientes selecciona la desaparición de toda conciencia a largo plazo, y aumenta la ansiedad, en el corto.</p> <p>La única manera en que podemos preservar y alimentar otras y más preciadas libertades es <u>renunciando a la libertad de reproducción</u>. «La libertad es el reconocimiento de la necesidad», y es el papel de la educación revelar a todos la necesidad de abandonar la <u>libertad de procreación</u>.</p>	<p>El aspecto más importante de la necesidad que debemos ahora reconocer es la necesidad de adoptar las reservas comunes en la urbanización. Ninguna solución técnica <u>puede salvarnos de las miserias del crecimiento desordenado</u>. La <u>libertad de urbanización</u> traerá ruina para todos.</p> <p>Por el momento, para evitar decisiones difíciles muchos de nosotros nos encontramos tentados a adelantar campañas de concientización <u>y de planeación responsable</u>. Podemos resistir la tentación porque un llamado a la actuación de conciencias independientes selecciona la desaparición de toda conciencia a largo plazo, y aumenta la ansiedad, en el corto.</p> <p>La única manera en que podemos preservar y alimentar otras y más preciadas libertades es <u>renunciando a la libertad de urbanización</u>. «La libertad es el reconocimiento de la necesidad», y es el papel de la educación revelar a todos la necesidad de abandonar la <u>libertad de urbanización</u>.</p>

El llamado de Hardin a renunciar a la libertad individual de reproducción resulta análogo al llamado a renunciar a la libertad municipal de urbanización, promovida por el sistema POT. Las reservas comunes están propuestas para evitar la tragedia del municipalismo, definida como el uso inapropiado del suelo en función de la libertad para la urbanización. A partir de este concepto de reserva del suelo para un interés común se derivan algunas consecuencias como que: i) el 100% del área del territorio, en este caso la Sabana del río Bogotá, debe estar sujeta al interés común; es decir, que la propiedad privada y el interés particular, en el uso del suelo, están condicionados —no prohibidos y no condenados— por el interés común; ii) no hay usos buenos o malos sino apropiados o inapropiados para una u otra parte del territorio; iii) si hay que tener bosques y carreteras porque son necesarios; también son necesarios la producción de alimentos y productos, lo mismo que almacenarlos y deshacerse de los desperdicios; y desde luego, también son necesarios la

construcción de nuevas edificaciones, lo mismo que demoler algunas obsoletas y conservar otras por su valor patrimonial; y iv) cuando un municipio busca declarar el “área de expansión”, según su conveniencia, desconociendo la inconveniencia para su vecino, se debe a que el sistema POT desconoce, o no lo reconoce de manera suficiente, que hay, o debería haber, prioridades supramunicipales.²⁰³ Por ello, el sistema debe cambiar y para ello se necesita un plan regional que como punto de partida tendría este concepto de reservas comunes, convertido en un sistema de ocho reservas, las cuales surgen del agua como bien común, esencial para el metabolismo y de la urbanización como necesidad común, esencial para la habitabilidad. De estas dos necesidades surgirían los primeros dos tipos de reserva: la reserva hidroforestal (metabólica) y la reserva urbanística (habitable). Luego, en respuesta a la necesidad que un plan regional tenga el 100% del uso del territorio, asignado a uno u otro tipo de reserva; ocho en total:

Metabólicas

1. Reservas hidro-forestales (ríos y bosques)
2. Reservas productivas (agricultura, ganadería y minería)
3. Reservas energéticas (energía eléctrica, eólica, solar y nuclear)
4. Reservas para el tratamiento de residuos (vertederos, purificación y reciclaje)

Habitables

5. Reservas viales y logísticas (vías nacionales y regionales, ferrovías, centrales de abastecimiento, bodegas, zonas francas y aeropuertos)
6. Reservas urbanísticas (vivienda, servicios y fábricas)
7. Reservas patrimoniales (edificios, conjuntos y paisajes)
8. Reservas para la seguridad nacional (bases militares y cárceles)

²⁰³ Un diagnóstico similar de este problema del desajuste entre la necesidad de una planeación supramunicipal y una legislación municipal, en España, la presenta Marcos Vaquer Caballería, “El urbanismo supramunicipal: su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 7 (2012.): 115-38.

Ahora bien, en general se trata de usos del suelo que se dividen en dos categorías de uso, unos relacionados con el fluir y otros con estar quietos. Al respecto:

Sobre los usos del suelo. Estos pueden llegar a cientos de subdivisiones, pero se trata de buscar un mínimo, acorde con la escala propia de un plan regional (entre 1:100.000 y 1:50.000), que en los sucesivos planes se irá subdividiendo. Después de múltiples ensayos, considero que se deben dividir en dos categorías generales (metabólicas y habitables) y éstas a su vez en ocho subcategorías. Esto debe ser suficiente, con algunas precisiones, por ejemplo: i) que los parques no son parte de las reservas hidroforestales porque estas son bosques o corredores biológicos desinados a mantener el ciclo del agua y la vida animal. Los parques, por el contrario, son espacios urbanos y como tal pertenecen a la urbanización; ii) que las reservas productivas incluyen las áreas agrícolas, ganaderas y mineras, al tiempo que también excluyen las áreas industriales, dado que estas también pertenecen a la urbanización; iii) que las reservas viales, logísticas y de abastecimiento, a pesar de pertenecer al sistema de flujos, hacen parte de sistema del espacio habitable; iv) que los cultivos de flores son áreas inestables urbanísticamente, por lo cual se podrían considerar como reservas productivas o reservas urbanísticas, a partir de una idea de futuro que contemple la posibilidad de que dejen de ser agroindustriales y pasen a ser urbanísticas o productivas; y v) que dentro de las reservas habitables, hay unos territorios a reservar que ocupan enormes cantidades de suelo necesarios para la seguridad nacional; bases militares y cárceles de máxima seguridad, las cuales requieren estar en lugares estratégicos, preferiblemente aislados de los centros poblados. En el caso de algunas cárceles como el Buen Pastor, La Picota y la Cárcel Distrital, su reubicación y la consecuente reutilización de estos grandes polígonos como áreas de regeneración urbana, merecen un cupo especial dentro del ordenamiento territorial²⁰⁴.

²⁰⁴ Un polígono como el Country club debería estar está incluido junto a las áreas militares y las cárceles porque, independientemente de que sea privado, podría estar integrado al sistema vial de la ciudad, como lo están, por ejemplo, la Universidad Nacional y el parque Simón Bolívar, que tienen aproximadamente el mismo

En últimas, lo que define la separación general es que lo que fluye o se mueve, pertenece a lo metabólico y lo que está quieto a lo habitable.

Sobre los usos que fluyen. Las ciudades son por naturaleza sistemas lineales (energía que entra y sale del sistema) no sistemas circulares (energía que se produce y se consume dentro del sistema). Para que haya *sostenibilidad*, tiene que haber un *balance* y este solo puede ser regional (Forman). Planear es armar una coreografía de flujos (Kaika y Swyngedouw) que implica la conducción, transformación, absorción, almacenamiento de materia y energía, junto a la descarga de residuos necesarias para sostener a los habitantes de la ciudad en casa, en el trabajo y en actividades de ocio (Wolman). En consecuencia, sería de esperar que las áreas encargadas del flujo fueran sean una prioridad de la planeación regional y una condición de posibilidad para cualquier otro tipo de planeación.

Sobre los usos en quietud. Las vías nacionales y regionales, lo mismo que las centrales de abasto, bodegas y aeropuertos también son parte de los flujos de abastecimiento, y por lo tanto del sistema metabólico, en el sentido que funcionan como canales de conducción de alimentos, materias primas y productos terminados; no obstante, permiten flujos, pero no fluyen y pertenecen al mundo de la construcción para la vida humana. No prestar la debida atención al abastecimiento de energía calórica (carbohidratos), es lo mismo que no prestársela al abastecimiento de la energía fósil (hidrocarburos); lo que sigue de ahí en adelante no se limita a la degradación del *medio ambiente natural* sino del medio ambiente en su totalidad: *natural, construido y construible*. Por ello, así como la sostenibilidad urbana es un oxímoron que induce a creer que el metabolismo urbano puede ser circular, las vías tienen también su propia retórica oximorónica de la creencia y el desprestigio, soportada en el argumento que al privilegiar las vías vehiculares sobre las ciclísticas y peatonales se privilegia a las máquinas sobre los humanos, ofreciendo como recompensa

tamaño (100 ha) y, a diferencia del club, al menos permiten la continuidad vial de la ciudad. Sin mayores beneficios espaciales, pero al menos con un menor perjuicio funcional.

que la redención de las ciudades está en las ciclorrutas, los andenes y las calles peatonales, porque esto es lo que hace a las ciudades más *humanas y sostenibles*.

Que una ciudad sea humana implica que sea cómoda y agradable para cualquiera, en cualquier parte donde viva; y para ello se necesitan muchas cosas, entre otras, que lo que tiene que fluir fluya, lo cual implica que su sistema de movilidad sea, precisamente, un sistema completo, que va desde las autopistas a las ciclorrutas y las calles peatonales, lo cual no se logra negándolo ni esperando a que brote espontáneamente, hay que planearlo y proyectarlo, articuladamente; bajo el riesgo de exponemos a que, por andar en busca de la felicidad ciclístico-peatonal, entrar y salir de Bogotá ya no se cuestión de una hora como lo era hace apenas unos años, ni de dos o tres horas, como lo es en el presente, sino de cuatro o cinco horas, como todo indica que va a ser, muy pronto. En la medida que este problema es regional, cualquier solución tiene necesariamente que ser regional.

Sobre la propiedad. Común significa de interés común. No de propiedad común y tampoco de propiedad pública o privada. Interés común no tiene nada que ver con quién es el dueño. Un área puede ser propiedad privada y su uso, desde el interés común puede ser vivienda de alta o baja densidad, lo mismo que producción agrícola, conservación hídrica o aforestación. Interés común no se puede confundir con bien común, bien público o bien privado porque esto implica una propiedad —común, pública o privada— en tanto que un bien de interés común puede ser de propiedad común pública o privada. El interés está separado de la propiedad. Las áreas de interés común son áreas guardadas, ahorradas, previstas o reservadas para un uso general, de interés común.

4.3 Mosaico regional y Sistema de planes y proyectos

Cualquier reserva común ocupa un territorio que tiene límites y forma una figura que debe encajar, necesariamente, con las formas y figuras vecinas, tal como los lotes de una manzana encajan con sus lotes y espacio público vecinos; y tal como un conjunto de lotes, manzanas, áreas peatonales, áreas verdes y áreas vehiculares se visualizan mediante un

plano urbanístico, un plano regional debería visualizar las áreas de interés común que son las reservas comunes. Este PLANO REGIONAL sería el PROYECTO del PLAN REGIONAL, o la visualización a futuro de los usos del suelo para la Sabana del río Bogotá mediante un mosaico territorial (*land mosaic*) como un instrumento para analizar y proyectar un territorio regional, que es diferente a un territorio urbano.

El mosaico consiste en una representación sintética del territorio, visto desde una altura a la que se pierde un tipo de detalle y emerge otros, que se perciben como patrones en forma de parches (*patches*)²⁰⁵ (ver Ilustración 4-4).

Ilustración 4-4. Mosaico territorial



Mosaico y parches son términos tomados de la ecología del paisaje de Richard Forman, que por analogía se pueden identificar con un rompecabezas que prefigura un futuro para

²⁰⁵ En términos de escala, la representación del territorio de la sabana del río Bogotá, en un pliego (1 m x 0,7 m) implica adoptar la escala 1:100.000, mediante la cual se puede ver el territorio completo entre el salto de Tequendama y el páramo de Guacheneque.

el territorio a partir de una asignación para el 100% de este en los ocho usos generales ya definidos como reservas comunes. Según Forman:

La perspectiva del mosaico se centra explícitamente en el ensamble de usos del suelo para articular sistemas naturales y personas. La ecología del paisaje es la escala espacial correcta para una planeación efectiva que integre personas y naturaleza [...] su lenguaje espacial es simple y facilita la comunicación entre los tomadores de decisiones, los profesionales y los académicos de muchas disciplinas [...] el funcionamiento del paisaje se da en flujos de agua, materiales, especies y personas²⁰⁶.

Es decir, mosaico territorial —**en adelante mosaico regional**— es una representación planimétrica bidimensional que contiene un ensamble de usos del suelo en términos de “naturaleza y personas”, lo cual, en los términos de esta Tesis, significa que el mosaico regional ensambla, lo natural y lo antrópico, o el presente y el futuro, o el medio ambiente natural, construido y construible. O finalmente, en su formulación conceptual más completa, lo metabólico y lo habitable. El mosaico se compone mediante parches de colores, cada uno de los cuales representan un uso genérico para el suelo según la definición previa de reserva común.

En Forman, el mosaico es a la vez un método de análisis y de proyecto, que parte de identificar patrones en una determinada región y a partir de los resultados del análisis se imagina un futuro a través de un nuevo mosaico²⁰⁷. Acá, el mosaico se convierte en un modo de articular los usos generales para el territorio, agrupados como *reservas comunes* sobre una región concreta que es la *Sabana del río Bogotá*, “generando una imagen en la

²⁰⁶ Richard T. Forman, *Urban Regions: Ecology and Planning Beyond the City* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008), p. 16.

²⁰⁷ Al respecto, dice Forman, “Las agencias de inteligencia saben que si uno sabe lo que está buscando, la posibilidad de encontrarlo se aumenta significativamente. Como científico, procuré dejar mis puntos de vista y opiniones a un lado y dejar que los patrones aparezcan a través del análisis objetivo”, Richard T. Forman, *Urban Regions: Ecology and Planning Beyond the City*, p. 138.

que ninguna pieza se queda por fuera”²⁰⁸, siguiendo el criterio de “planear la región por medio de grandes áreas y luego moldear los pequeños lugares dentro de la gran visión”²⁰⁹. Es decir, primero un gran plan —y proyecto— general y después múltiples planes —y proyectos— específicos. Tal **plan y proyecto general**, seguidos de múltiples **planes y proyectos específicos** para lo que continúa de ahí en adelante, de modo que ordenar un territorio no se confunda con acomodarlo a la voluntad de sus propietarios para urbanizarlo, generando un crecimiento aleatorio que genera inconvenientes para la vida urbana de un único territorio —la Sabana del río Bogotá— producto de una planeación fragmentada en múltiples municipales planes municipales y un plan distrital de ordenamiento territorial.

Como concepto, mosaico es un concepto proyectual de planeación regional que se utiliza para componer la parte proyectual del plan regional. Como producto, es un documento gráfico que contiene la visualización de un futuro de territorio regional, como PROYECTO. Como la región contiene municipios, a su vez, cada municipio necesita, una planeación municipal que debe, necesariamente, estar condicionada por una planeación regional.

Así, del mismo modo que un proyecto arquitectónico ensambla un sistema funcional y estético con otros sistemas técnicos (estructural, hidráulico, eléctrico) el mosaico regional ensambla unos usos para el suelo —metabólicos y habitables— que representan y especifican el plan y proyecto regional.

En el sistema de OT vigente, cualquiera que sea el tipo de plan —POT, PBOT o EOT— todos “planean”, por lo general sin diseño y a escalas que fluctúan entre todo el municipio (1:25.000), el proyecto urbanístico (1:1.000) y el proyecto arquitectónico (1:100), como partes de un mismo plan. Por su condición localista, el sistema excluye las escalas

²⁰⁸ Richard T. Forman, *Urban Regions: Ecology and Planning Beyond the City*, p. 47.

²⁰⁹ Richard T. Forman, *Urban Regions: Ecology and Planning Beyond the City*, p. 168.

mediante las cuales habría que considerar aspectos intermunicipales (1:50.000) y regionales (1:100.000). En principio, bastaría una enmienda a la ley que exigiera que todo plan de OT incluya un componente intermunicipal, pero lo más probable es que no funcione, en la medida que el *poder territorial* continuaría en manos de los alcaldes. De modo que, para corregir este defecto estructural, habría que derogar la Ley 388/97 y hacer otra que introduzca un mayor grado de racionalidad, a través de un Sistema de planes y proyectos que permita transitar entre las diferentes escalas de la planeación.

ORDENAMIENTO REGIONAL y MUNICIPAL

i. Plan y proyecto regional (escala 1:100.000 a 1:50.000). Plan de usos del suelo mediante reservas comunes, para la totalidad del territorio regional.

Tiene un componente natural y uno construido. El natural incluye: i) El sistema del río Bogotá con sus afluentes y represas; ii) El sistema de humedales y aguas subterráneas de toda la Sabana; y iii) El sistema de los cerros que define la forma de las cinco planicies. El componente construido incluye: iv) el sistema presente y futuro de vías nacionales y regionales que muestren cómo será la interconexión nacional y regional mediante vías vehiculares y ferroviarias; y v) El sistema de los centros poblados. Debe elaborarlo una Junta regional. (ver sección 4.4) y debe aprobarlo el Congreso. Sin acuerdo de la Junta no hay plan y sin aprobación del Congreso, tampoco.

ii. Plan y proyecto urbano-regional (escala 1:50.000 a 1:25.000). Plan de acople con el plan regional, elaborado por cada municipio, “autónomamente” pero en diálogo con los municipios aledaños. Define las relaciones municipio-región y urbano-rural. Debe ser aprobado por la Junta municipal, que para el caso es el Consejo municipal, y contar con el visto bueno de la Junta del plan regional, para verificar el “acople” con el Plan regional.

PLANEACIÓN URBANA MUNICIPAL y DISTRITAL

iii. Plan y proyecto urbano-municipal (o distrital) (escala 1:25.000 a 1:5.000). Define el crecimiento el crecimiento urbano.

- iv. Planes y proyectos urbano-sectoriales (escala 1:5.000 a 1:1.000). Definen las cualidades de los diferentes sectores.
- v. Planes y proyectos urbano-barriales (escala 1:1.000 a 1:200). Define las cualidades de los diferentes barrios.

En el nuevo sistema, cualquier municipio tendría, necesariamente, cinco planes con sus respectivos proyectos: el regional o colectivo y no-autónomo, y los cuatro planes municipales, estos sí, autónomos.

Sobre el diseño a escala regional (1:100.000 o 1:50.000)

A la gran escala no es necesario pensar en vías urbanas, ciclorrutas o parques; tampoco en manzanas, sectores o barrios; tampoco en sistemas de equipamientos, morfología urbana o tipología de las edificaciones; todo esto pertenece al diseño y la planeación urbana. En la dimensión regional los detalles son necesariamente otros, y tienen que ver con la demarcación de grandes porciones de suelo, por ejemplo:

- La demarcación de las áreas hidroforestales que incluye las obvias, que son las ya protegidas; las ambiguas, que son las rondas hidráulicas de los ríos y las polémicas como las de aforestación, tipo la van der Hammen.
- La demarcación de las áreas para vías nacionales y regionales con sus respectivas rondas de protección a lado y lado; y en el caso de las vías nacionales, en la medida que deben tratarse como autopistas, su trazado debe incluir las vías de servicio. Una vía regional puede llegar a ser una vía urbana, pero una autopista debe mantener el uso exclusivo; si no se diseñan para ello, se volverán vías urbanas.
- La demarcación del territorio urbanizado y urbanizable, lo que implica precisar qué debe permanecer rural y qué puede ser incorporado como territorio de expansión urbana, en el futuro inmediato o distante. Esto implica que al demarcar las fronteras entre reservas debe haber espacios lineales como una vía o un río. Una cerca puede ser un límite predial pero no una frontera territorial.

Hay tres consideraciones adicionales de diseño que requerirían precisiones de diseño territorial a escalas menores: i) las áreas productivas, en la medida que pueden ser agrícolas, ganaderas o mineras; ii) las áreas patrimoniales, en la medida que probablemente serán pequeños enclaves; y iii) las áreas aferentes a las vías regionales, de manera que sus características espaciales eviten torpezas como las que permite y promueve el Decreto 3600 de 2007, por medio del cual todas las vías nacionales terminarán convertidas en vías urbanas, bajo el eufemismo “corredores suburbanos”.

Este nuevo sistema de planes y proyectos es una evolución del Plan Piloto de Le Corbusier, el cual consta de cuatro planes: regional (escala 1:100.000), metropolitano (escala 1:25.000), urbano (escala 1:10.000) y centro cívico (escala 1:5.000)²¹⁰. No obstante, si bien las escalas son las mismas, los nombres para los planes son diferentes y con alcances diferentes, dado que el Plan Piloto no deja de ser un plan solo para Bogotá y con una idea diferente de región. Además, no considera la planeación de los diferentes municipios y mucho menos su necesidad de autonomía.

En síntesis, en esta sección se enumeran los diferentes tipos de plan que constituyen el sistema y argumentan: i) la necesidad de articular planeación y diseño o plan y proyecto; y ii) la necesidad de que el plan regional sea parte de un sistema de cinco planes y proyectos, cada uno con escales y contenidos diferentes, que separa el **ordenamiento regional y municipal** (escalas i y ii) de la **planeación urbana municipal y distrital** (escalas iii, iv y v). Son cinco y no cuatro planes como en el modelo de Le Corbusier. El primero es, necesariamente, el regional; los otros cuatro son municipales. El plan regional define los usos del suelo (bidimensional), los planes municipales definen el espacio (tridimensional).

El plan regional como un proyecto a gran escala y con un plazo indefinido, del cual dependen, necesariamente, todos los demás planes y proyectos de la región. Se concentra en definir los usos del suelo por medio de reservas y las fronteras entre éstas, de acuerdo

²¹⁰ María Cecilia O’Byrne, coord., *LC BOG.: Le Corbusier en Bogotá, 1947–1951* (Bogotá: Universidad de Los Andes, 2010), pp. 262–271.

con los condicionamientos territoriales existentes —naturales y antrópicos— y las previsiones los territorios del futuro —naturales y antrópicos— en términos de los ocho tipos de uso del suelo que representan un proyecto de usos del suelo, a gran escala, a partir de los ocho tipos de reserva común, mediante un mosaico regional de ocho colores.

Ninguna ciudad debe crecer indefinidamente. Si el crecimiento es inevitable se debe hacer sobre la región, conectada por trenes con el centro urbano principal. La “única solución” para los cerros orientales y otras reservas es:

declararlos parque nacional u otra categoría de manejo que permita su conservación [...] a cargo de una entidad del ámbito nacional [...] no puede estar en manos del Distrito y de los municipios, ya que dependen de la administración de turno y de acuerdos municipales que pueden cambiarse con otro acuerdo²¹¹.

Al igual que el collar de humedales propuesto es una reserva van der Hammen ampliada (ver sección 4.1), la entidad regional necesaria para elaborar el plan regional sería una entidad ampliada, en el sentido que parte del principio según el cual tal entidad no puede estar en manos de la administración de turno y sus elásticos acuerdos municipales. Y así como se pasa de 1.400 a 6.000 ha en este caso hay que sobrepasar lo ambiental-natural y partir de algo así como lo ambiental-total que está contenido en las reservas comunes. Esta institución, por definición, tendría que llegar a un acuerdo territorial-regional que se habrá logrado al componer el mosaico. Sin acuerdo, no hay mosaico; sin mosaico, no hay plan. A este acuerdo se llega después de un largo proceso de discusión y articulación de las diferentes piezas que lo componen. Y tal discusión solo la puede tener una junta de expertos que tenga a su disposición un gran equipo de análisis y diseño.

²¹¹ Thomas van der Hammen, “Bases para una política de conservación y restauración ambiental de los recursos naturales de la Sabana y la cuenca alta del río Bogotá”, p.187.

4.4 Junta de planeación regional

Como miembros del Panel de expertos formado por el Ministerio del Medio Ambiente para resolver el diferendo sobre la reserva van del Hammen, Rogelio Salmona y Raúl Jaramillo plantearon la necesidad de un nuevo territorio y de un nuevo modo de planearlo²¹². Salmona y Jaramillo parten de definir el tema de la ciudad-región como un *desiderátum* institucional, en el sentido que es una aspiración no cumplida, que carece de una “fórmula de gestión metropolitana para el ordenamiento y manejo de la ciudad-región”. Al respecto, especulan sobre el modo en el que se podría lograr el diálogo poco probable entre los alcaldes de Bogotá y los municipios vecinos, concejales, gerentes de empresas y la CAR, que podría ser a través de una:

Figura innovadora en el modelo de división territorial colombiano [que] integre los esfuerzos de planificación, las inversiones en infraestructura vial y servicios, las políticas de ocupación del suelo, la protección ambiental etcétera, como un área metropolitana, una región, metropolitana, una ciudad región, una simple asociación de municipios [no obstante] todo lo que hemos oído al respecto a los conferencistas invitados por el Panel es bastante pesimista, y el argumento central es la falta de interés por asociarse con la capital por parte de los demás municipios, dada la experiencia del avasallamiento que la capital les ha impuesto por siglos y la pérdida de poder de los caciques locales que aquello implicaría [por ello] sería necesario distinguir [entre] la *planificación especulativa* hacia el deber ser ideal y la *planificación remedial y pragmática* que trate de buscar lo mejor entre lo que aún es posible²¹³.

²¹² Rogelio Salmona y Raúl Jaramillo, “Primera aproximación al debate de cuestiones clave en la relación entre Bogotá y la Sabana”, en Gerardo Ardila, comp., *Territorio y sociedad: el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá* (Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente. Universidad Nacional de Colombia, 2003), p. 147.

²¹³ Salmona y Jaramillo, “Primera aproximación al debate de cuestiones clave en la relación entre Bogotá y la sabana”, pp.158–159.

En este comentario de Salmona y Jaramillo, sobre lo que han dicho los conferencistas invitados, se señala la falta de interés de los municipios por asociarse con Bogotá porque esto implica pérdida de poder para “los caciques locales” porque Bogotá los avasalla. Es decir, los municipios quieren prevenir un segundo Distrito Especial, análogo al creado en 1954 por el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla. Salmona y Jaramillo proponen renunciar al idealismo especulativo, en pro de una planificación remedial y pragmática a la que llaman una “figura institucional innovadora” que modifique la división territorial. Antes que una propuesta, se trata de un llamado de atención y una invitación a pensar el territorio y la institucionalidad, sin proponer ni lo uno, ni la otra. En esta Tesis se responde a esa invitación con los conceptos Sabana del río Bogotá (sección 1.3) y Junta de planeación regional, es esta sección. Lo que Salmona y Jaramillo no anticipan es que se requiere más que esos dos conceptos.

Como se trata de proponer algo concreto, el método está en construirlo a partir de la repetición (histórica) y la diferenciación (local). Para ello, remontémonos a dos ideas, primera, la idea espacial de la planeación regional, encapsulada en el diagrama de Howard para las ciudades jardín del mañana (*Garden Cities of Tomorrow*), en 1898, la cual se planteó como una reforma social (sección 3.1); y segunda, la idea del control político, formulada por Unwin, en 1930, reformulada por Fals Borda en 1990 y replicada nuevamente por Salmona y Jaramillo en 1999: “Nada es más esencial para la buena planeación regional que el poder para asegurar la cantidad adecuada de suelo abierto (*open land*)”²¹⁴. Así, resulta que para controlar que haya suelo sin construir o suelo abierto, se requiere, más allá de la especulación y la buena intención, una institución, que no existe y hay que crear.

Ahora bien, en el ir y venir de las ideas, donde primero se materializó la necesidad de un plan regional fue en Estados Unidos, a través del primer plan regional de Nueva York,

²¹⁴ Raymond Unwin, "Regional Planning with Special Reference to the Greater London Regional Plan", 1930, *Journal of the Royal Institute of British Architects*, 37 no. 6 (1930): 186.

hecho entre 1920 y 1929, el cual sirvió como modelo para el de Londres, entre 1930 y 1944, lo mismo que para los sucesivos planes de otras grandes ciudades como París y Tokyo. Si aceptamos que Bogotá también es una gran ciudad, mirar hacia Londres y Nueva York, nos podría servir como punto de referencia para deducir de ahí lo que se podría hacer en la Sabana del río Bogotá. De Londres ya se mostró (sección 3.1) que la gran lección está en incorporar áreas para lo *no-construido* como una parte esencial de cualquier plan regional. La lección de Nueva York es otra: la institución que hace el plan, cuya primera característica es la independencia del poder político.

Para “contrarrestar el poder de quienes no aceptan que haya algún ajuste de límites que lleve a la disminución de su poder personal territorial”²¹⁵, se requiere de un nuevo *poder* independiente del poder político. Tal independencia se encuentra, por ejemplo, en cualquier junta directiva en la que se busca la participación de muchos expertos que deben decidir, por mayoría o consenso según el tipo de junta, cuáles son las acciones a seguir para cumplir unos objetivos. Para el diseño institucional de esta junta resulta ejemplar el modelo de Junta directiva del Banco de la República, la cual, según lo establece el Artículo 372 de la Constitución Política de Colombia:

...estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Gerente del Banco será elegido por la junta directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años. Los miembros de la junta directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación²¹⁶.

Este corto y preciso artículo constitucional resuelve los asuntos de la política monetaria de un modo democrático, involucrando a la Presidencia en la conformación de la institución,

²¹⁵ Orlando Fals Borda, “Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos”. *Análisis Político*, no. 36 (1999): 84.

²¹⁶ Constitución Política, Artículo 372.

a la vez que quitándole el poder al Presidente de turno para decidir sobre un tema de planeación económica de primera importancia, en beneficio del “interés de la Nación”, el cual equivale a lo que acá se ha denominado *interés común*. No obstante, este modelo de elección y operación no son suficiente para definir qué hace la Junta, es decir, el plan. Para la manera de formular el plan regional resulta ejemplar el modelo operativo del *Plan regional de Nueva York* y sus alrededores, patrocinado por una fundación privada, la *Russell Sage Foundation*, que logra, en 1929, el primer plan regional que se hace en el mundo²¹⁷.

En el imaginario popular, Nueva York es la isla de Manhattan; sin embargo, la ciudad de tiene cinco distritos (*boroughs*): Brooklyn, Queens, Bronx, Staten Island y Manhattan, con cerca de 9 millones de habitantes, mientras la región de Nueva York tiene cerca de 25 millones y abarca 31 condados (*counties*) en tres estados —Connecticut, New Jersey y New York— conectados por un sistema de trenes y autopistas. El plan de 1929 solo incluía 22 condados, pero a partir de 1968 aumentó a los actuales 31 condados.

Si bien al plan de Nueva York siempre se le ha llamado plan “regional”, entre el primero de 1929 y el cuarto de 2017, el enfoque ha cambiado. En un comienzo se trató de un plan metropolitano para Nueva York, que se caracterizó por el debate entre Charles Abrahams y Lewis Mumford, guiado precisamente por la diferencia entre región y metrópolis.

Abrahams pensaba que evitar la conurbación era imposible, en la medida que Nueva York ya había absorbido muchos condados y la tendencia era a continuar, en una época en la que la geografía y el ambientalismo no tenían la preponderancia de hoy y las partes

²¹⁷ De 1927 a 1929 se publicó una serie de volúmenes técnicos precursores del primer Plan Regional: Vol. I: Principales factores económicos en el crecimiento y desarrollo metropolitano; Vol. IA: Industrias químicas, metalúrgicas, madereras, tabacaleras y gráficas; Vol. IB: Industrias alimenticias, de la confección y textiles, mercados completos y compras minoristas y distritos financieros; Vol. II: Población, Valor de la Tierra y Gobierno; Vol. III: Tráfico en carretera; Vol. IV: Tránsito y Transporte; Vol. V: Recreación Pública; Vol. VI: Edificios: sus usos y los espacios que los rodean; Vol. VII: Barrios y Planificación Comunitaria; y Vol. VIII: Condiciones Físicas y Servicios Públicos. Lo que se hizo en el cuarto plan es completamente diferente, del mismo modo que lo que propone esta Tesis también lo es.

protegidas del territorio a escala regional, han subido en la escala de prioridades y el enfoque se invierte del privilegio “metropolitano” de la construcción al privilegio “ambiental” de la conservación. No obstante, lo que interesa, para el caso en cuestión, es la operatividad del cuarto y último plan, aprobado en 2017.

Para el cuarto plan, la *Regional Plan Association (RPA)* creó una junta con cincuenta expertos para formar el *Committee on the Fourth Regional Plan*, con el fin de construir “el plan más inclusivo e integrado posible”. Estas cincuenta personas se repartieron en ocho grupos focales (*focus groups*) que ampliaron el grupo de trabajo a 183 personas que incluyeron líderes comunitarios, comerciantes, residentes e incluso gobernantes locales. Los miembros de estos ocho grupos, constituidos en subcomités, se reunieron durante los primeros dos años, 2012 y 2013, para trabajar en clima (28), comunidades (23), desarrollo económico (22), energía (20), finanzas y gobernabilidad (27), vivienda (23), parques-paisajismo (20) y transporte (20). En una segunda etapa, durante 2014 y 2015, cada uno de los comités presentó los temas en foros públicos por toda la región, con el propósito de debatir las conclusiones iniciales y definir las políticas a seguir. Durante 2016 y 2017, el comité de integración elaboró el plan regional, cuya terminación estaba programada en seis años.

Aunque en los grupos focales participaron políticos locales, los cincuenta miembros de la junta principal pertenecen en su totalidad a la sociedad civil. En Bogotá hay un equivalente, el Consejo Territorial de Planeación, una entidad autónoma en el sentido que sus miembros también salen de la sociedad civil, pero es un órgano consultivo que no produce un plan sino ideas, por lo general lógicas y pertinentes, pero que no son vinculantes ni se concretan en un plan²¹⁸. Por contraste, la *Regional Plan Association* sí

²¹⁸ Según la Constitución Política, el Consejo Territorial de Planeación está “integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo” (Artículo 340) o a nivel municipal en la formulación del Plan Distrital de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

produce un plan, y los diferentes alcaldes, de cada condado (*county*), incluido el de Nueva York, lo utilizan desde 1929 para gobernar. Como también ha servido de referencia para planes como los de Tokio, Londres y París, esto llevó a que una de las primeras tareas que se impuso el Comité del cuarto plan fuera estudiar los logros y fracasos de estas ciudades para incorporarlos como antecedentes en su propia revisión, encaminada a producir lo que sería una cuarta “Constitución regional” revisada y mejorada para una ciudad que no para de crecer, al interior de sí misma y por fuera, en la región.

Lo mismo que fue evidente en los años 1920 en Londres y Nueva York es evidente hoy en Bogotá: que la ciudad real es mucho más grande que la ciudad administrativa. Cuando se da este tipo de crecimiento también se hace evidente que, sin cambiar el modo de concebir el territorio, la planeación resulta estéril, lo mismo que sin contar con ideas específicas para el tipo de planeación y el tipo de instituciones que se necesitan. En consecuencia, la junta de planeación regional que se propone en esta Tesis responde a un diseño institucional, deducido de tres modelos de referencia:

- 1) Modelo JEP, para el Comité elector *Ad hoc* de la primera Junta, integrado de un modo diferente, por representantes de grupos de interés (*stakeholders*, e.g., gremios del sector productivo, grupos ambientalistas, asociaciones profesionales y academias científicas), quienes elegirían los seis miembros iniciales de la Junta.
- 2) Modelo Nueva York, para los Comités *Ad hoc* necesarios para el estudio de los diferentes temas.
- 3) Modelo Banco de la República, para la rotación de los miembros a cargo del Presidente, dos fijos al comienzo del gobierno (1^{er} año) y dos reemplazos al final del gobierno (4^o año) según el orden preestablecido.

Así, la Junta de planeación regional tendría ocho miembros, uno por cada reserva común.

La primera Junta estaría compuesta por:

- Seis miembros nombrados por un Comité de selección *Ad hoc* (modelo JEP)

- Dos miembros nombrados por el Presidente de la República (modelo Banco de la República):

- el ministro del Medio Ambiente, o su representante, quien la preside y
- el Ministro de Defensa, o su representante.

Siguiendo el modelo JEP, los seis miembros de la primera Junta los nombraría un comité *Ad hoc* de selección que se disuelve una vez cumpla su función. Luego, siguiendo el modelo Banco de la República, y una vez conformado el grupo de ocho, empezaría una rotación que debe mantener la independencia y la continuidad. Así, la junta solo tendría dos miembros nombrados por el presidente en ejercicio y los otros seis serían nombrados, primero por diferentes y subsiguientes presidentes, de modo similar al del Banco, para asegurar su independencia del poder político (ver Ilustración 4-5).

Ilustración 4-5. Rotación de los miembros de la Junta de Planeación Regional

Rotación miembros Junta Banco de la República				Rotación de los miembros de la Junta de Planeación Regional				
Miembro	Presidente 1	Presidente 2	Presidente 3	Un miembro por reserva	Primera Junta	Presidente 1	Presidente 2	Presidente 3
1 Min Hacienda	x	x	x	1 Hidroforestal	Min-Ambiente	x	x	x
Gerente BanRepública				2 Seguridad	Min-defensa	x	x	x
3	x		x	3 Productivas	Comité Ad hoc	x		
4	x			4 Energéticas	Comité Ad hoc	x		
5		x		5 Residuos	Comité Ad hoc		x	
6		x		6 Viales y logísticas	Comité Ad hoc		x	
7			x	7 Urbanísticas	Comité Ad hoc			X
				8 Patrimoniales	Comité Ad hoc			X

Fuente: elaboración propia

Para mayor independencia, y a diferencia de la Junta del Banco en la cual el presidente cambia dos miembros después de dos años de gobierno, en ésta convendría que el cambio

sea al final de los cuatro años, de manera que cada presidente solo podría trabajar con dos de los miembros que nombra. Incluso, para aumentar la independencia, la rotación podría estar predeterminada, por ejemplo: los primeros en cambiar serían los representantes de las reservas productivas y energéticas; cuatro años después los de residuos y viales; y cuatro años después los de urbanísticas y patrimoniales.

Como el trabajo de análisis y diseño es amplio y complejo, la junta necesitaría nombrar comités *Ad hoc* (modelo Nueva York), para trabajar específicamente en cada tema (reservas). La cantidad de personas en cada comité y su modalidad de contrato serían lo que la Junta considere necesario. Y como solución para eventuales retiros o muerte de algún miembro, tendría que haber un mecanismo de contingencia, por ejemplo, que el reemplazo lo elija el presidente, de una terna propuesta por el Gobernador de Cundinamarca. Con este diseño institucional se garantizaría la permanencia, la independencia y la continuidad, de un modo similar al de la Junta del Banco de la República, con un modelo operativo similar al de la Junta del plan de Nueva York. Además, una vez terminado, el plan está vigente mientras sea conveniente, como los fueron los tres anteriores en Nueva York (1929, 1968 y 1996) que duraron hasta que su reemplazo fue necesario.

Como concepto, la Junta de planeación es un concepto institucional que concibe el arreglo socio-urbanístico-institucional necesario para elaborar el plan regional, en el que se acuerdan los usos del territorio regional y se definen los límites de la autonomía municipal, la cual está en la base del problema y es el comienzo de la solución. Para ello es necesario entender que la “autonomía” municipal es una facultad del poder ejecutivo, sujeta a unas reglas sobre las cuales un gobernante no tiene autonomía porque tales reglas son un asunto del poder legislativo. La ley de “desarrollo territorial” permite a los alcaldes manejar el uso del suelo como si se tratara de un recurso económico, precisamente porque el uso del suelo se concibe como un recurso económico.

Todo cambia si el suelo se concibe como un recurso ambiental y se trata desde una política ambiental, a partir del Artículo 58 de la Constitución: “la propiedad es una función social

que implica obligaciones, y como tal, le es inherente una función ecológica”. Por eso hay que cambiar la ley, de modo que las reglas sobre el uso del suelo-regional se conviertan en una condición de posibilidad para el uso del suelo-municipal. Esta ley debe crear, por lo menos, tres entidades diferentes: un territorio (Sabana), una institución que lo planee (Junta) y un sistema para planearlo (Sistema de Planes y Proyectos). Reservas comunes y mosaico regional son parte del sistema, lo mismo que el sexto y último concepto: viabilidad inmobiliaria, pensado como una alternativa de valorización que al igual que los conceptos anteriores, sería de interés común.

4.5 Viabilidad inmobiliaria

Creer urbanísticamente es una necesidad. Hipotéticamente, podría haber una planeación del decrecimiento, como ya sucede en algunos lugares del mundo. No obstante, para la Sabana del río Bogotá el crecimiento es un hecho inevitable, de modo que planear para ello y esto significa planear para la urbanización. En consecuencia, cualquier municipio debe estar en la capacidad de crecer, por lo cual un plan regional debería tener como premisa que todas las poblaciones cuenten con suficiente área de reserva urbanística para hacerlo. Si esta necesidad se deja en manos de la autonomía de los alcaldes, la experiencia enseña que el resultado es la dispersión urbana y el despilfarro territorial, en la medida que la dispersión es una modalidad de crecimiento que consume más suelo y más recursos, lo cual es equivocado en términos económicos y ecológicos.

Que el suelo tenga un valor ecológico común no es una novedad porque la Constitución lo exige, o lo permite si se quiere ser más cuidadoso. Una reserva forestal como la van der Hammen, propuesta en 1999, después de la Constitución del 91, de la Convención de Río del 92 y de la Ley ambiental del 93, debería ser, además de una maravilla, un mandato. No obstante, como lo anticipa Orlando Fals Borda, los dueños del suelo no lo permiten, y en parte tienen razón porque la Constitución también dice que si el suelo que se pretende que sea común es propiedad privada, a sus propietarios hay que compensarlos, hay que

“compensarlos”; es decir, hay que pagarles, para lo cual no hay dinero suficiente porque la ley no es una ley económica sino romántica, además de ecológicamente tuerta porque se alimenta de la idea según la cual el medio ambiente es el medio ambiente natural. En consecuencia, la ecología no puede desconocer la urbanización; o para que haya ecología también debe haber economía; o yendo a lo pragmático: hay que salir a buscar la plata.

En armonía con los objetivos de esta Tesis, la búsqueda es conceptual y académica; así que volvamos al ecólogo Richard Forman, el cual, como ecólogo insigne para quien la sostenibilidad urbana es un término contradictorio —un oxímoron— como asesor de negocios también tiene algo que decir:

Las reservas naturales pueden tener recreación limitada, pero implican otros problemas importantes de planificación y gestión debido a la sensibilidad y, a menudo, rareza de la naturaleza que se protege. En la clásica cuestión de la importancia relativa del contenido y el contexto, claramente ambos son importantes para una reserva natural [...] El contexto que rodea el área normalmente involucra múltiples propietarios de tierras y múltiples objetivos de manejo, muchos de los cuales quedan más allá del planificador y administrador de la reserva natural para afectarlos [...] Concentrarse en el uso del suelo, antes que en regulaciones que cambian de un día para otro, contribuye a un futuro de largo plazo para una región. Articular, tejer, enmallar los usos regionales [requiere de] líderes políticos con prospectiva, junto a planificadores, ingenieros, economistas, ecologistas y otros con capacidad de pensar en grande, colaborando entre sí para entrelazar los usos del suelo, pueden lograr esta visión²¹⁹.

El verbo clave en este modo de pensar es *entrelazar*. Es decir, que si bien no hay duda respecto a que una reserva natural es de interés común, también sus alrededores pueden ser de interés común y convertirse, por ejemplo, en reservas urbanísticas, de modo que el

²¹⁹ Forman, *Urban Regions Ecology and Planning Beyond the City*, p. 7.

beneficio económico que generan se reparta entre los propietarios de un suelo más vasto que incluye el área no construible y el área construible, de manera proporcional y equitativa. Es decir, desde el punto de vista del interés común es deseable ahorrar espacio tanto para construir como para no construir, de manera entrelazada y pensar en una composición de suelos —o reservas— en la que los usos del suelo dejan de ser contradictorios y se vuelvan complementarios, suponiendo, en contra de lo convencional, que la planeación puede ser un buen negocio:

Planear para anticipar crisis o generar legados positivos es buena economía [...] Hacer algo cuesta y a veces no hacer nada cuesta más [...] Se puede esperar ganancias económicas de diversas soluciones que involucran sistemas naturales: (a) mantener la diversidad agrícola en los mejores suelos; (b) concentrar el crecimiento en lugar de dispersarlo reduce los costos de infraestructura y servicios; (c) invertir en protección de la naturaleza repercute en el turismo ecológico; (d) repensar el diseño de los terrenos inundables evita el costo de los daños; y (e) crear depósitos de aguas lluvias aumenta la oferta de agua limpia. Tales inversiones pagan dividendos²²⁰.

A veces “no hacer nada cuesta más”. La reserva de suelos para la urbanización es tan importante como acordar la necesidad de reservar los suelos para el agua, las vías, la producción, la energía, los desechos y el abastecimiento. En este sentido, asignar a un suelo el uso de reserva natural puede ser, simultáneamente, una forma de ordenar la urbanización y ordenar la ecología. La diferencia estaría en que no es a través del turismo ecológico sino a través de la urbanización, aprovechando la valorización que generan las áreas naturales, suponiendo el crecimiento más indeseable es el disperso y aleatorio y el más deseable el crecimiento compacto. Además, que ahorrar suelo es un buen negocio, y que *componer, ensamblar o entrelazar* suelos, puede ser un buen negocio.

²²⁰ Richard T. Forman, *Urban Regions Ecology and Planning Beyond the City*, p. 4–5

Parecería lógico que si se quiere mantener el campo que se debe vivir en núcleos urbanos compactos, lo cual no es lo que sucede, pero podría suceder. Si el crecimiento es inevitable, el crecimiento ordenado debería ser un propósito de interés común, y soluciones como un corredor biológico de un kilómetro de ancho, con sus bordes contruidos, podría ser también un propósito de interés común. Se trataría de componer o entrelazar, a través de un *proyecto territorial*, un suelo para reserva forestal y otro para reserva urbanística, de modo que todos los propietarios puedan ser debidamente compensados, no en dinero sino mediante la valorización de sus propiedades.

Así, a quien tenga un predio dentro del área de *reserva forestal* se le puede ofrecer que permanezca o que se integre a la *reserva urbanística* bajo los términos de lo que sería un nuevo instrumento urbanístico denominado viabilidad inmobiliaria por composición de suelos. De este modo, hacer posible el *corredor biológico* estaría entrelazado con la nueva urbanización de la Sabana, localizada a lado y lado del corredor. Esto implicaría que los municipios por donde pase el collar, tendrían su cuota de crecimiento en un área específica del municipio —a ambos lados del collar— y no donde la autonomía municipal la termine desparramando (*sprawl*).

Cuantitativamente, si desde el *interés común* se define que un corredor biológico de 6 mil hectáreas es deseable, también lo es que ambos costados de este corredor estén densamente poblados y en consecuencia se conviertan en suelo urbanizable, digamos que 12 mil hectáreas adicionales. De manera esquemática:

Área urbanizable o Reserva urbanística = 6000 ha	Los propietarios de las 18 mil ha iniciales serían los mismos y con las mismas proporciones de las 12 mil ha finales. Pero valorizadas. Y las 6 mil ha aforestales serían comunes. O mayormente comunes.
Área para reserva aforestal = 6000 ha	
Área urbanizable o Reserva urbanística = 6000 ha	

De este modo, a nadie se le compra o se expropia porque al integrar el suelo para los dos usos (corredor biológico y urbanización) a los propietarios iniciales se les devuelve, al final, un suelo valorizado, en la misma proporción con la que entran a la composición. Este nuevo mecanismo de composición se convierte en el sexto ordenador regional. Se propone

como un mecanismo destinado a la conversión de grandes cantidades de suelo privado en suelo de interés común, para hacer viable la reserva van del Hammen ampliada. Algo de semejante dimensión es imposible al amparo de las leyes vigentes. Tendría necesariamente que ser una operación promovida por el Estado, a través de un plan regional.

El mecanismo se podría aplicar a otros grandes proyectos que involucren grandes porciones de suelo privado como la autopista del Sol y la Luna o el aeropuerto de Facatativá. En cualquier caso, el principio sería el mismo; la composición se hace para obtener el suelo necesario para una reserva forestal (van der Hammen) una reserva vial (Sol y la Luna) o una reserva logística (el aeropuerto de Facatativá), bajo un principio de equidad económico-territorial, a través de búsqueda de una valorización compartida entre todos los propietarios, tanto los que ocupan el área necesaria para las reservas —forestal, vial o logística— como para los que ocupan las áreas alrededor.

Se puede alegar que la figura para esto ya está contemplada en la Ley 388 de 1997 como reajuste de tierras cuyo fin es el englobe de terrenos, de manera voluntaria, como media para viabilizar proyectos inmobiliarios, a mediante un sistema complementario de cargas y beneficios.²²¹ No obstante, el reajuste de tierras está pensado para que los inversionistas privados puedan integrar predios para hacer megaproyectos a través de planes parciales. La composición acá propuesta separa con claridad el urbanismo como un asunto público cuyos beneficios espaciales son públicos y la construcción como un asunto privado, cuyos beneficios económicos pueden ser mayormente privados. La novedad está en que el Estado pueda obtener un suelo que en la práctica no puede comprar, por medio de un mecanismo urbanístico económico que podría generar un urbanismo de interés común.

²²¹ El reajuste de tierras de la La Ley 388 de 1997 es una “herramienta de gestión del territorio para promover la participación voluntaria de los propietarios al englobar terrenos [...] sin que vendan su propiedad [...] compartiendo el incremento en el valor de la tierra de una manera equitativa [...] y recuperar los costos de construir la infraestructura y los servicios necesarios [...] El concepto básico establece que cualquier reajuste de tierras debe incluir a los propietarios porque, al no existir transferencia de las propiedades, se reduce el costo de transferencia del englobe”, Ricardo Andrés Daza Hoyos, “Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores”, *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 12 no. 23 (2019): 5.

En síntesis, la viabilidad inmobiliaria es un concepto de planeación económica que integra dos tipos de reserva, con el fin de obtener una cantidad de suelo suficiente para que todos los propietarios involucrados se vean beneficiados por la valorización que genera el uso urbanístico, como contribución al logro de la maravilla que sería contar con el collar de humedales de la reserva van der Hammen ampliada (sección 4.2).

*Fui educado para creer que era único
como un copo de nieve
único entre otros copos de nieve
Con el tiempo
he llegado a pensar que preferiría ser
el piñón de una máquina
al servicio de algo más allá de mí*

Robin Pecknold, 2011²²²

Conclusiones y recomendaciones

Se espera de una investigación doctoral que su resultado sea validado como nuevo conocimiento por una *comunidad de expertos* y que esto quede disponible en un repositorio universitario. Política y sociológicamente, sería de esperar que tal disponibilidad tuviera una influencia en el Congreso, el Concejo y la Prensa y que un comportamiento tipo piñón de una máquina fuera una idea razonable, mientras que el comportamiento tipo copo de nieve fuera una barbaridad. Como lo que sucede es lo contrario, que el comportamiento de la urbanización se parece más a un copo de nieve, las conclusiones y recomendaciones de la Tesis apuntan al ideal de un comportamiento maquínico sobre el cual es la Academia, antes que el Congreso, el Concejo o la Prensa, a quienes corresponde el primer paso contra la barbarie de la máquina actual.

²²² Robin Pecknold, "Helplessness Blues", incluida en el álbum *Helplessness Blues*, de la banda Fleet Foxes, 2011.

Conclusiones

1. Sobre el título y el subtítulo

En un esquema problema-solución, el problema *Creecer en ‘cuerpo ajeno’* constituye el diagnóstico final de una problemática que presenta cuatro síntomas: i. demográfico, ii. político, iii) lingüístico y iv) disciplinar. Uno de estos síntomas, el político, le da el título al trabajo —Adiós al POT— en atención a la importancia que tiene la ley y el gobierno en la determinación de quién manda, o quién tiene el PODER sobre el uso del territorio. Tal poder lo tienen, en últimas, los alcaldes, y les viene de la ley de desarrollo territorial (388 de 1997) a través del sistema del sistema de ordenamiento territorial (POT, PBOT, EOT), pensado para ordenar los pequeños fragmentos territoriales que son los municipios y distritos. Lo que se propone no es un plan regional para la Sabana y tampoco una nueva ley sino un sistema de conceptos mediante los cuales reemplazar la Ley 388 de 1997 e instituir una planeación regional específica para la Sabana del río Bogotá. Si tal planeación funciona para otras regiones, está por fuera del alcance propuesto.

Las leyes se hacen para resolver necesidades y para eso se hizo la ley de desarrollo territorial: para regularizar el ordenamiento territorial colombiano, en sintonía con el principio de autonomía administrativa, lo cual termina siendo lo mismo que autonomía territorial. La ley es del 97 pero sus resultados empiezan con los primeros planes en el 2000, lo cual ya da el tiempo suficiente para evaluarlos y declarar que la planeación normativa y autónoma a la que conduce esta ley, es inútil para ordenar regiones. También que mientras los alcaldes mantengan el *poder territorial*, que tienen, casos como el van der Hammen o los Alcaparros serán normales, lo mismo que la división vigente entre dos bandos en conflicto: el *bando urbanizador* y el *bando ambientalista*.

El crecimiento urbano requiere una mirada conjunta entre el espacio urbano y el espacio rural. Para ello es necesario es necesario que el poder territorial para manejar un territorio, mediante artificios tan sencillos como cambiar el *uso del suelo* y cambiar *la norma*. tiene necesariamente que estar en otras manos, y para ello hay que despedirse de la ley

fundadora del ordenamiento, que es la 388 / 97. Despedirse del POT sería la primera parte de una solución; la otra es crear una ley sustituta. Es decir, dar algo por terminado y reemplazarlo por algo acorde a las necesidades de la época. Algo así como:

Dar por terminada la época...	Saludar la época...
... de un <u>sistema municipal</u> para el cual la autonomía es el punto de partida de la planeación y la región es un tema de conversación.	... de un <u>sistema regional</u> para el cual la Sabana del río Bogotá es el punto de partida y la condición de posibilidad de cualquier plan municipal.
... de una <u>institucionalidad</u> que separa la planeación urbanística de las vías nacionales y las reservas ambientales, en la medida que éstas dependen de <u>instituciones como</u> la ANI (Agencia Nacional de Infraestructura) y la CAR (Corporación Autónoma Regional).	... de una <u>institucionalidad</u> para la cual el sistema hídrico y las vías nacionales y regionales son el punto cero-cero del ordenamiento territorial, a cargo de una <u>institución única</u> que define los usos generales del territorio.
... en la que el <u>crecimiento urbano</u> de cada municipio se define mediante <u>conceptos generales</u> como expansión urbana, consolidación urbana, vivienda suburbana y vivienda campestre.	... en la que el <u>crecimiento urbano</u> de cualquier está vinculado al crecimiento regional y se define a partir de <u>una pregunta inicial</u> : <u>¿dónde sí</u> puede haber crecimiento urbano, y <u>dónde no</u> puede haberlo.

Es lógico que un alcalde esté en la obligación de hacer un plan de desarrollo como medio para gobernar porque su tarea de gobierno es económica y social; que sea incluso el jefe de urbanismo de la ciudad, también es lógico porque hace parte de la autonomía. Pero no es lógico que sea, además, el ordenador del territorio geográfico, no es lógico, porque cualquier territorio municipal es un fragmento de un territorio mayor. En esta contradicción se borran o aplanan por lo menos tres diferencias: i) autonomía administrativa y autonomía territorial; ii) planeación urbana y planeación regional; y iii) espacio social, espacio económico y espacio arquitectónico. Es decir, mientras el ordenamiento POT reine sobre la geografía y se siga creyendo que el POT es una solución cuando en la práctica es un problema, el desorden estará asegurado.

Es mejor “saber más y creer menos”, considerando que así como se sabe que “lo bonito de la astronomía es que los que nos dedicamos a ella no creemos en nada porque simplemente

sabemos que tal cosa existe o no tenemos información”, en urbanismo sabemos de sobra que “vivimos en regiones pero planeamos ciudades”; como sabemos de sobra que la tierra no es el centro del sistema solar. Tenemos que planear regiones y para ello necesitamos reemplazar el sistema POT. Si esto se hace mediante un sistema conceptual como el propuesto por esta Tesis, queda abierto a la discusión. Pero continuar creyendo que el sistema POT es una solución, es una irracionalidad similar a creer que la tierra es el centro del universo, o que los bebés nacen por el ombligo.

Con tales leyes y tal lenguaje, seguirá abierta el espacio para nuevos Alcaparros, es decir, territorios en los que a punta de malabares jurídicos y lingüísticos se pueden desaparecer cien hectáreas de reserva forestal para instalar un polígono autista con una única entrada, ocupado por *viviendas campestres*, conectadas con su núcleo urbano a través de una única vía, generando unas áreas intermedias que, con el tiempo, se van desruralizando y llenando de más urbanización, configurando una ciudad mal conectada, infradotada, enrejada y atascada; cuya solución estará, muchos años después, en promesas políticas de salvamento por medio de fórmulas como la ciudad de los 15 minutos, el transporte público y la felicidad ciclístico-peatonal. Por ello, la esencia de esta Tesis está, primero en despediré del sistema POT, y segundo, en dar la bienvenida a un sistema sustituto. Y de el título y subtítulo de *la investigación*.

2. Sobre la pregunta de investigación

Desde luego, no basta dejar de creer o despedirse, como tampoco basta que el Congreso ordene: “hágase un plan regional”, o que apruebe un proyecto como de región asociativa como el de la *Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca*. Si el problema está en el crecimiento urbano, y no en los problemas laterales de transporte, servicios públicos y manejo de desechos que genera el crecimiento urbano, tiene que haber una definición clara del problema, y, en consecuencia, de la pregunta a resolver. Esta pregunta es:

¿Cómo CONTENER el crecimiento urbano?

No cómo evitar el crecimiento urbano sino cómo contenerlo, sin eliminar la autonomía municipal para gobernar los diferentes territorios que conforman una región como la Sabana del río Bogotá. Una formulación alterna y ampliada de esta pregunta es:

*¿Cómo encontrar un ORDEN REGIONAL que funcione como
condición de posibilidad para el ORDEN MUNICIPAL?*

3. Sobre la(s) premisa(s)

Considerando que la *pregunta* de investigación es por la CONTENCIÓN de la urbanización, hay puntos de partida, o premisas, que dependen de la pregunta, que son ideológicas y se deben aclarar. Así, a partir de la pregunta, la primera (premisa) da un paso adelante, estableciendo que:

Lo que hay que CONTENER es la urbanización, no el agua.

Esta premisa implica una “variante de la pregunta de Hamlet: «¿Construir o no construir?»” La pregunta no es ¿habitar o no habitar? y tampoco ¿construir o no construir?, porque las únicas opciones son construir y habitar. El problema de la urbanización debe ser ¿dónde construir y dónde no construir? porque la sequía y la inundación son posibilidades reales, de modo que, si el urbanismo no empieza por ubicarse seriamente ante al agua, la calamidad y el dolor son solo cuestión de tiempo, por lo cual, la autonomía territorial tiene necesariamente que separarse de la autonomía administrativa.

La actual propuesta para una *Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca* no es más que otro intento de región asociativa, cuyo fracaso está asegurado porque depende del principio de *autonomía municipal*. Ordenar a partir del agua se choca con una creencia que se confunde con una objeción a la que se le da el valor de premisa: *que la tierra vale mucho*. Si bien esto no es falso (que la tierra vale mucho), hay que cambiarlo por un valor de orden superior: que el agua vale más, lo cual implica que la autonomía territorial es una condición de posibilidad para la autonomía administrativa, o que la autonomía administrativa tiene, necesariamente, que estar sujeta a la territorial, que es geográfica. En consecuencia, un plan regional para la *Sabana del río Bogotá* implicaría aceptar que la

estructura territorial de la región está definida por flujos, el primero de los cuales es el agua, aunque hay otros igualmente esenciales y necesarios para el interés común deben salir del campo de maniobra de alcaldes y concejales.: flujos de agua, flujos de pavimentos flujos de rieles, flujos de suministros, flujos de desperdicios, todos de *interés común*, En consecuencia, la segunda premisa es:

El agua como primer interés común es un concepto supramunicipal.

Y habría una tercera premisa que depende de unos hechos incontrovertibles como que: i) la vida urbana, como cualquier sistema metabólico requiere energía, por lo cual entran y salen (fluyen) de un territorio, el agua, el aire, la energía, los alimentos y los desechos; y también las personas y los vehículos; ii) la urbanización, en cambio, no fluye: llega y se queda, a veces temporalmente y a veces definitivamente, como si no hubiera remedio; iii) todo viene de afuera a través de cables, tubos y carreteras; iv) todo entra y sale en un constante fluir, las veinticuatro horas al día, de domingo a domingo: hidrocarburos, carbohidratos, materias primas, productos terminados y desperdicios, desde afuera, mientras alcaldes y concejales se ocupan de los flujos ciclísticos y peatonales, inconscientes de unas necesidades sobre las que no tienen competencia. En consecuencia, la tercera premisa es:

Todo municipio necesita unos BIENES COMUNES como agua energía, alimentos y materias primas, la mayoría de los cuales se produce por fuera del municipio.

En síntesis, de la pregunta por la contención de la urbanización se derivan tres premisas: i) lo que hay que CONTENER es la urbanización, no el agua; ii) el agua como primer INTERÉS COMÚN es un concepto supramunicipal; y iii) los BIENES COMUNES no son locales sino regionales.

4. Sobre el crecimiento urbano

Si no hubiera crecimiento urbano regional, un plan regional sería innecesario. Pero como el crecimiento urbano regional es inevitable, y es problemático, la planeación regional y un plan regional son indispensables. El diagnóstico del cual parte esta Tesis es que el crecimiento de los municipios vecinos de Bogotá es un crecimiento de Bogotá, *en cuerpo*

ajeno, que se da, además, reproduciendo el crecimiento histórico de Bogotá, como un crecimiento disperso, poligonal y por compactación, en respuesta a la misma falta de proyectos para la forma, la funcionalidad y el desarrollo urbano. En Bogotá hubo dos frustrados intentos: el primero a través de *Bogotá Futuro* y el segundo a través del *Plan Piloto*; en el resto de municipios nunca hubo algo similar. En todos, sin excepción, el modo tradicional de crecimiento ha sido el fraccionamiento de haciendas, según la voluntad de sus propietarios, sin un proyecto de ciudad, y con el beneplácito de las alcaldías municipales como oportunidades para el *desarrollo territorial autónomo*. En Bogotá, como el suelo incorporado con el Distrito Especial, en 1954, se fue consumiendo, este proceso llegó a su fin con la incorporación de la hacienda El Salitre, mucho antes de finalizar el siglo XX. Pero en los municipios, el patrón del siglo XIX persiste: las haciendas se fragmentan, colgadas de manera autista de una vía principal (dispersión) dejando unas áreas libres intermedias entre el centro poblado y el nuevo desarrollo (polígono) que con el tiempo se irán llenando (compactando).

En la medida que son *crecimiento en cuerpo ajeno* de Bogotá, lo que pasó en Cajicá con los Alcaparros, en Chía con Fontanar o en Soacha con Ciudad Verde, deberían ser asuntos regionales, o problemas de la Sabana y no de Bogotá. Pero todo indica que así seguiremos. El más *asombroso* puede ser Fontanar: un conjunto para bogotanos que supuestamente viven en *la Sabana* (más cerca de la naturaleza) en un polígono privado de más de 300 hectáreas, sin vías ni espacios públicos, con una única entrada desde la Ruta Nacional 45A (vía a Zipaquirá), sin ninguna previsión para conectarlo con la Ruta Nacional 55 (vía a Tunja). Tampoco con Chía y tampoco con Bogotá. Para hacer tal tipo de urbanismo no se requiere un proyecto urbano, sino que un propietario, un promotor inmobiliario y un alcalde se pongan de acuerdo. Si el acuerdo al que lleguen le conviene, o no, a Chía como territorio municipal o a la Sabana como territorio regional, no es su problema.

Pero sí lo es. Lo que las ciudades serán cuando los responsables de planearlas hayan muerto, depende de cómo las reorganizaron, tiempo atrás, cuando tuvieron la responsabilidad. Lo que será Bogotá dentro de cincuenta años depende en gran medida de

lo que hagamos y dejemos de hacer, hoy. Si es desde el regionalismo tendremos un resultado; si es desde el municipalismo, otro. La universidad no puede ser ajena a esto y tiene que decidir si el regionalismo es un proyecto en el cual participa como actor o si continúa en la tónica que es un discurso y participa como espectador. O se toma una decisión para que la región exista y se enseña para que esto sea así, o se dejan las cosas como están. En uno u otro caso, el futuro será diferente porque el presente que tenemos hoy fue el que imaginaron o dejaron de imaginar los que ya murieron, sumado a casualidades urbanísticas incontrolables como la del apuñalamiento de don Sebastián Herrera, lejano dueño de la hacienda el Salitre.

Si desde la universidad creemos que el regionalismo es una necesidad, hay que trabajar para ello; si creemos que es una necesidad, basta continuar haciendo lo mismo. Si se acepta que Bogotá crece en cuerpo ajeno y que esto está mal, estaríamos ante un proyecto de enseñanza; por el contrario, si se acepta que eso no es asunto nuestro y que no hay nada que hacer, estaríamos ante otro proyecto de enseñanza. Tenemos que elegir.

Como ejemplo para mostrar qué es la contención y cómo se hace está el plan de Londres, de 1944, el cual fue una iniciativa del gobierno nacional. Lo esencial de este plan es el acuerdo sobre un ordenador regional de aproximadamente 7.5 km de ancho, el célebre y ultraconocido cinturón verde (*Green Belt*) que permitió CONTENER la expansión indiscriminada de la ciudad, definiendo que el uso principal debía ser agrícola (reserva agrícola). En el momento se observó que muchos poblados y modos de urbanización que ahí estaban, no deberían estar ahí. También se reconoció que, como el tiempo no se puede devolver, también debían quedarse, e incluso había que reconocer su necesidad de crecimiento, en baja densidad y controladamente. Esto fue una premisa, como también lo fue que, cualquier nuevo gran crecimiento debía tener lugar después de esta franja de 7.5 km. En consecuencia, se acordó la necesidad de un plan regional que definiría dónde y cómo crecer. Curiosamente, el problema de Londres en 1930 (cuando se iniciaron los trabajos del plan) es muy similar al de la Sabana (en 2022) en cuanto a la necesidad de contener la urbanización. Desde luego, la posible solución no puede ser la misma y eso es

lo que propone esta Tesis, a través de un *sistema conceptual* como base para una ley sobre planeación regional.

5. Sobre el sistema conceptual

Una vez construidas, una reserva forestal de 6000 ha. o una vía de 50 km. que ocupan áreas concretas de territorio, serán cosas materiales. No obstante, antes de su materialización tendrán que pasar, necesariamente, por unos procesos de ideación y conceptualización, seguidos a su vez de otros procesos jurídicos y políticos, sin los cuales la conversión final de estas ideas en cosas, no es posible. En consecuencia, el argumento central de la Tesis reclama la necesidad de un sistema conceptual como el paso inicial para que estas dos *maravillas territoriales* sean el punto de partida de un plan regional para el territorio *Sabana del río Bogotá*.

El sistema tiene seis conceptos. Empieza por definir un concepto geográfico para un territorio que no existe (la Sabana); continúa con tres conceptos de planeación y diseño (reservas comunes, mosaico regional y sistema de planes y proyectos), luego un concepto institucional (junta de planeación regional) que tenga el poder para definir los usos del suelo, y cierra con un concepto económico (viabilidad inmobiliaria) que contribuya a la adquisición de grandes cantidades de suelo público.

- **Sabana del río Bogotá.** Concepto territorial-geográfico que identifica el territorio a ordenar como una región de 427.717 hectáreas cuyas aguas drenan al río Bogotá, entre el páramo de Guacheneque y el Salto del Tequendama (norte-sur) y entre las divisorias de aguas de los cerros orientales y occidentales (oriente occidente). Su creación depende de una modificación del ordenamiento territorial colombiano y de los objetivos y alcances de la autonomía política nacional; temas que dependen exclusivamente del Congreso.

El concepto no es novedoso porque coincide exactamente con la definición geográfica de las cuencas alta y media del río Bogotá. Sin embargo, sí es novedoso el reclamo de un nombre más lógico y la necesidad de su existencia jurídica, lo mismo que la definición de

tal territorio como primer el primer paso hacia una planeación regional, a partir de un segundo concepto que sería:

- **Reservas comunes.** Concepto proyectual que define la necesidad de anticipar, ahorrar o prever el uso del 100% del territorio para diferentes usos, uno de los cuales es urbanización. Reserva *vial o reserva forestal*, que son conceptos urbanísticos tradicionales que implican guardar, ahorrar, anticipar o prever, que un área debe conservar su uso forestal, o que, en el futuro, tendrá un nuevo uso que será vial. Al ampliar la noción de reserva, un suelo puede estar dedicado a la explotación minera, a la *urbanización especulativa*, a la *urbanización con interés social*, a la reforestación o la aforestación, y además, ser privado, según el interés común, que es diferente a bien común.

Bien común es un concepto económico que significa que la propiedad de un bien no es pública ni privada. Los ejemplos por excelencia son el agua y el aire, que son *bienes comunes* en la medida que no son de propiedad pública o privada, lo cual es diferente a que sean bienes públicos, como un acueducto, un parque o el espacio público en general, que son bienes públicos o de propiedad pública. Interés común es un concepto entre lo territorial y lo sociológico que, con independencia de si la propiedad del suelo es pública, privada o colectiva, a la comunidad le conviene que un suelo tenga un uso y no otro.

La novedad como concepto está en la composición entre *reserva*, *interés común*, *bien público* y metabolismo como un cuarto elemento que amplía la noción de zonificación (*zoning*) más allá del sentido limitado (y despreciado) de zonificar una ciudad según la (maligna) *Carta de Atenas*, por cuanto se trata de zonificar una región, con el sentido adicional en el que, las áreas para urbanización son tan importantes como las áreas para producción agrícola y de materias primas; lo mismo que para la producción de agua, energía y productos industriales; y lo mismo que para la conservación patrimonial, el manejo de residuos y la destinación de grandes extensiones para la seguridad nacional. En la medida que todo es necesario para facilitar el *fluir metabólico* de la vida, todas estas áreas deben ser *reservadas*. El modo de hacerlo conduce al tercer concepto del sistema.

- **Mosaico regional.** Concepto proyectual que representa una composición gráfica de las posibilidades futuras para el territorio (Sabana del río Bogotá) mediante los ocho tipos de reserva (funcionales y metabólicas). Se origina en la síntesis visual de lo que se ve desde la ventana de un avión cuando no hay nubes: polígonos territoriales de diferentes colores que identifican campos cultivados o listos para cultivar, cuerpos de agua, bosques y zonas urbanizadas. Si bien la síntesis visual es un *mosaico descriptivo* de la realidad, *el proyecto entendido como plan, o el plan visto como proyecto*, son algo muy diferente, en la medida que serían una visión metabólica sobre el futuro del medio ambiente.

Visión metabólica como una concepción de planeación regional, derivada del metabolismo urbano de Abel Wolman y los flujos de energía de María Kaika y Erik Swingedow, como lo que nos puede salvar, por un lado, de la inundación y la desertización; y lo que nos puede premiar, por otro, con una vida urbana placentera como un objetivo del urbanismo como un futuro del medio ambiente como una conjunción del medio ambiente natural y el medio ambiente artificial, que reconoce: i) que cualquier espacio urbano es un medio ambiente habitado, o construido, y que cualquier proyecto urbano consiste en proyectar un medio ambiente habitable, o construible, relacionado con un medio ambiente natural; y ii) que planear exige el balancear los tres (natural, habitado y habitable), en términos de presente pasado y futuro, simultáneamente.

La novedad conceptual del mosaico está en articular, a escala regional estos conceptos de zonificación, medio ambiente y metabolismo. Y considerando su desprestigio, también es una novedad volver a 1951, a pensar en una planeación análoga a la del Plan Piloto de Le Corbusier, a partir del cual se define el cuarto concepto del sistema:

- **Sistema de planes y proyectos.** Concepto proyectual que establece el tránsito de lo regional a lo municipal, por medio de cinco planes: uno regional y cuatro urbanos (urbano-regional, urbano-municipal, urbano-sectorial y urbano-barrial). El sistema resuelve el problema de la falta de articulación entre planeación y diseño que se sintetiza en el aforismo de los planes sin proyectos, que son ciegos, y los proyectos sin planes, que son vacíos. Su novedad conceptual la define la evolución de la propuesta de los cuatro planes

del Plan Piloto, en varios sentidos: i) en lugar de la región como las inmediaciones de Bogotá, la región es toda el área de las cuencas alta y medio del río Bogotá; ii) en lugar de cuatro categorías (habitación, recreación, trabajo y circulación) hay ocho (cuatro metabólicas y cuatro funcionales); y iii) en lugar de cuatro escalas (regional, metropolitana, urbana y centro cívico), hay cinco, desde la regional (1:100.000) a la barrial (1:200)

Definidos los aspectos anteriores: el territorio (la Sabana del río Bogotá), las categorías para dividirlo (las reservas comunes), el tipo de proyecto para integrarlas (el mosaico regional) y el sistema de planeación y diseño (sistema de planes y proyectos), el quinto concepto del sistema responde a la pregunta por ¿quién planea? La respuesta es una junta especializada, análoga a la del Banco de la República:

- Junta de planeación regional. Concepto institucional que define el grupo de personas que elabora el primer plan del sistema. Como propuesta, la Junta tendría ocho miembros, uno por cada reserva, cuya elección se haría por medio de dos mecanismos: i) uno para la primera Junta, que siga el modelo de elección *ad hoc* de sus miembros, emulando la conformación inicial de la JEP; y ii) otro para la continuidad indefinida de la junta, emulando la rotación de la Junta del Banco de la República, cuyos miembros son nombrados por presidentes diferentes al que está en ejercicio.

El PODER de la junta debe limitarse a ordenar los usos del suelo, según la propuesta de categorización de las reservas comunes, dividida en reservas funcionales y reservas metabólicas. Es decir, debe limitarse a ordenar el territorio, no a gobernarlo, considerando que si se trata de separar el PODER territorial del PODER político, el gobierno debe continuar siendo local.

La gran tarea de esta junta radica en el encaje del mosaico como acuerdo sobre el 100% del territorio acerca de dónde sí y dónde no urbanizar, de un modo concertado, lo cual tiene que ser visible mediante una representación proyectual que sería el MOSAICO regional, en el que todo el suelo está reservado. Estos representantes, uno por cada reserva, tendrían el el DEBER de llegar a un trazado territorial que actúe como condición de

posibilidad para el desarrollo autónomo de cada municipio y con el PODER para acabar con un matrimonio tradicional entre desarrollo y ordenamiento territorial, que es lo que la ley 388 y el sistema POT establecieron y lo que simplemente hay que entender y cortar.

No obstante, como efecto colateral de la ruptura, quedaría la dificultad del valor del suelo, bien para que el Estado pueda adquirirlo o bien para que los propietarios puedan obtener el beneficio que todos esperan. La necesidad de incluir este aspecto genera un sexto concepto que cierra el sistema:

- Viabilidad inmobiliaria. Concepto económico que busca que el Estado pueda obtener, por medio de un mecanismo de composición, adquirir el suelo, sin comprarlo ni expropiarlo y sin cobrar valorización. En una época en la que tanto se habla de ecología y medio ambiente, sería de esperar que ya es hora de entender que las autopistas son tan necesarias como las calles peatonales, y los corredores biológicos tan necesarios como los parques de barrio. La idea de una reserva como la van der Hammen que aspira a destinar 1.400 ha de potreros al uso aforestación, se podría realizar si en lugar si el área reservada se triplica, de modo que 1/3 se dedique al corredor biológico y 2/3 a la urbanización, de modo que el área reservada pasa de 1400 a 4200 ha. Con esta misma lógica, si el área para el corredor se amplía a 6 mil ha. y el área para la urbanización a 12 mil, el área reservada pasaría a 18 mil hectáreas, 1/3 sería corredor biológico, de interés común; y 2/3 área urbanizable, también de interés común, aunque sea privada. ¿Qué mejor sitio para urbanizar que al lado de un corredor biológico, único en el mundo?

La necesidad de un concepto ordenador del territorio regional como la viabilidad inmobiliaria exige una revaluación respecto al tema de quién gana y quién pierde con la creación jurídica de una región de la cual Bogotá sea una parte, superando el sistema municipal y dejando a un lado la moda de introducir cualquier conversación sobre planeación con reverencias y fanfarrias al medio ambiente, a la naturaleza, al patrimonio o al agua, o a todas al tiempo, como si se tratara de las moscas de la enciclopedia china. La composición de suelos acá propuesta sería una alternativa de valorización para los propietarios y para el Estado una posibilidad de obtener un suelo como el de la van der

Hammen, sin tener que comprarlo. Un suelo de interés público y otro de interés privado, en ambos casos de INTERÉS COMÚN.

6. Sobre el urbanismo integral

La secuencia del urbanismo a la planeación se puede sintetizar así: ²²³

... del urbanismo proyectual (tipo Bogotá Futuro y Plan Piloto)

... a la planeación integral (del Banco Mundial y Lauchlin Currie)

... a la planeación del desarrollo (de Jorge Gaitán Cortés y Virgilio Barco)

... a la planeación inmobiliaria (Acuerdo 7 /1979, Acuerdo 6 / 1990 y POT / 2000)

Según esta Tesis, la “trama” de este relato podría dar dos pasos adelante:

... a la planeación regional metabólica

... al *urbanismo integral*

La *integralidad* de este urbanismo integral se caracteriza mediante el aforismo urbanístico, de origen filosófico que sintetiza la tesis de la Tesis:

Los Planes sin Proyecto son ciegos y los Proyectos sin Plan son vacíos.

A su vez, esta formulación pretende superar los enredos generados por la terminología convencional para hablar de plan, proyecto y diseño. Por ejemplo, la costumbre de hablar del *Plano* Bogotá Futuro, del *Plan* Piloto y de un *Plan POT*, sin discernir la diferencia entre un plan con proyecto, como lo son Bogotá Futuro y el Plan Piloto, y los planes escritos y sin proyecto que son los POT, en los cuales los planos son mayormente planos analíticos y de diagnóstico. Al actuar de este modo confundimos se confunden escribir y trazar.

²²³ Rodrigo Cortés, “Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990). Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato”.

En nuestro medio hay un origen histórico concreto en la injerencia que tuvo la planeación integral (*comprehensive planning*) introducida al medio, en 1949, con la llegada al país de Lauchlin Currie y el Banco Mundial. Lo que significa *integrar* en este caso se refiere a integrar a los aspectos *económicos, sociales y espaciales*. No obstante, lo espacial de este espacio no es el *espacio urbano* tridimensional del que se ocupa el diseño, sino el *espacio económico y social* para la equidad, la justicia social y las relaciones económicas del que se ocupan la economía, la sociología o la antropología.

En la misma época, y en simultánea con Currie, quien trabajaba para el gobierno nacional, el gobierno municipal de Bogotá contrató a Le Corbusier. Mientras uno hablaba de *planeación integral* el otro se refería a un *urbanismo de tres dimensiones*, lo cual significa urbanismo con proyecto. Los dos presentaron sus respectivos planes, con el resultado que la idea de la planeación integral (y sin proyecto) fue la que se instituyó, mientras la otra, la del urbanismo de tres dimensiones (y con proyecto) pasó al olvido y con un lastre adicional: que el Plan Piloto eran las ideas de un desquiciado insensible para acabar con el centro histórico de Bogotá. En efecto, parte del Plan Piloto, la que pareciera que nadie quiere olvidar, buscaba la demolición de gran parte del centro; pero otra parte, la que pareciera que nadie quiere recordar, planteaba a Bogotá como una parte de la Sabana y la estructura hídrica (hoy estructura ecológica) del territorio como punto de partida para la estructura urbano-recreativa de Bogotá.

Aunque planeación urbana se traduce literalmente como *urban planning*, también se usa para *town planning* y *city planning*. No obstante, las diferentes planeaciones anglosajonas, la urbanización de Cerdá, el urbanismo de Le Corbusier o la urbanística ítalo-catalana, comparten un mismo fin: ordenar el crecimiento urbano. Si no hubiera crecimiento, no habría la necesidad de ninguna planeación o urbanismo. Pensar en términos de cualquiera, implica pensar el futuro del crecimiento urbano. Los aplanamientos y confusiones se empiezan a aclarar con una terminología diferente, propia de los años 1970 en Estados Unidos. Se trata de la bifurcación entre planeación económica (*policy oriented*) y planeación proyectual (*design oriented*). Como anota Austin; “siempre es necesario que las

circunstancias en que las palabras se expresan sean apropiadas” y hay que “prestarles atención de manera específica”. En consecuencia —en esta Tesis—, la urbanización es un fenómeno y el urbanismo es una disciplina que integra las nociones de plan y proyecto como urbanismo integral, el cual establece una relación directa entre el trazo de los proyectos y la escritura de los planes, en la que:

Los Planes sin Proyecto son ciegos y los Proyectos sin Plan son vacíos.

Un *Plan con Proyecto* contiene una descripción gráfica, acompañada de una escrita en la que se incluyen los medios de gestión urbanística (jurídicos, económicos, administrativos, fiscales...) para llevar a cabo unas formas urbanas futuras para el espacio habitado y habitable de una comunidad. Se trata de dos tipos de documento que visualizan y explican un futuro. Uno sin el otro, plan sin diseño o diseño sin plan, nos condenan a quedar atrapados en la historia, planeando para el desarrollo inmobiliario, por medio de normas urbanísticas, antecedidas por declaraciones vacías sobre medio ambiente, sociología, el espacio público una vida más humada, a pie, o a bordo de un vehículo público o sobre una bicicleta.

7. Sobre el poder territorial

Lo que nos deja la realidad de la urbanización son hechos territoriales concretos, cuyo beneficio público es nulo o dañino, por ejemplo: i) lo que debería ser un territorio aforestado con veinte años de desarrollo, como la reserva van der Hammen, todavía es un tema de conversación, mientras que la megaurbanización Lagos de Torca, cuyo éxito depende del fracaso de la reserva, ya fue aprobada; y no como sería de esperar, mediante un *acuerdo* (del Consejo), sino mediante un *decreto* (del alcalde); ii) Lo que era un área de 90 hectáreas de reserva forestal en Cajicá, se convirtió mediante la modificación del POT y una larga serie de resoluciones, en un área ocupada por 560 viviendas campestres; y iii) Ciudad Verde, otra enormidad de más de 300 hectáreas que debió haberse planeado como una pieza urbanística compartida por dos jurisdicciones (Soacha y Bogotá), se convirtió en una urbanización para bogotanos, en Soacha, a la espera que Bogotá provea el transporte y las vías que Soacha no puede proveer.

Estas realidades son legales porque siguen la ley. Lo que no está de acuerdo con la ley son los ideales que tenemos, y si queremos que la ley se ajuste a los ideales, se debe empezar por reconocer que tenemos ideales ecológicos y democráticos (eco-democráticos), pero aceptamos que las realidades son económicas y políticas (econo-políticas), y que, finalmente, lo que queda son las acciones territoriales en las que la democracia se pone entre paréntesis para ejercer el poder, por decreto, lo cual también es legal. Por ejemplo:

- La declaración del Distrito Especial de Bogotá, en 1954, se aprobó mediante el Decreto legislativo 3640 firmado por Gustavo Rojas Pinilla.
 - El POT-2000 se aprobó mediante el Decreto 619 firmado por Enrique Peñalosa.
 - La modificación del POT-2000, en 2004, se aprobó mediante el Decreto 190 firmado por Luis Eduardo Garzón.
 - La megaurbanización Lagos de Torca, cuyo éxito depende del fracaso de la reserva van der Hammen, se aprobó en 2017 mediante el Decreto 088 firmado por Enrique Peñalosa.
- . Y para cerrar el ciclo de un POT para Bogotá que nunca ha sido producto de un acuerdo, el POT-2021, también se aprobó mediante el Decreto 555 firmado por Claudia López.

Todos debieron ser leyes o acuerdos (del Congreso o el Consejo) pero en la práctica todos han sido decretos (de un presidente y varios alcaldes), lo cual sucede, en parte porque la historia se nos olvida, o nos importa; en parte porque nos parece que doce años es una cantidad de tiempo; y en parte porque en la academia no asumimos el problema de la planeación regional, sino que seguimos hablando, enseñando y protegiendo la planeación municipal. Dicho con mayor claridad: porque quienes deberíamos liderar estos temas andamos apabullados por un pasado lleno de creencias de las que no logramos sacudirnos.

Los académicos deberíamos aceptar que si entendemos el problema, deberíamos estar estamos en capacidad de superar los niveles de diagnóstico y crítica y encontrar y proponer soluciones. En efecto, no nos corresponde resolver el problema, pero sí formular cómo solucionarlo. En esto, como en medicina, está el riesgo del diagnóstico equivocado y que una pulmonía se confunda con una gripa o con un cáncer. O incluso que, como se ha hecho

en esta Tesis al identificar el problema como un asunto de crecimiento urbano, pasar por alto que esto es solo el fenómeno evidente, detrás del cual hay una problemática que tiene dimensiones (demográfica, política, lingüística y disciplinar), y creer que las cosas paran ahí, sin entender que para cambiar lo que viene pasando desde hace tanto tiempo hay que cambiar el PODER TERRITORIAL. Para aclarar este punto, vamos a los dos epígrafes iniciales:

Raymond Unwin plantea en 1930, que el PODER tiene que ser un asunto institucional:

*Mientras cualquiera pueda construir en cualquier parte y no haya un **poder** efectivo para controlar el desarrollo urbano, los demonios de la construcción esporádica y en espina de pescado continuarán.*

Orlando Fals Borda plantea en 1990, que el PODER no puede ser un asunto personal:

*No habrá ningún gran propietario o político profesional que acepte de buena gana algún ajuste de límites que lleve a la disminución de su **poder** personal territorial.*

Dicho de otro modo, la planeación del territorio por intereses comunes está condenada al fracaso, mientras sigamos presos de la construcción esporádica, legitimada por un poder que confunde el desarrollo urbano con el desarrollo inmobiliario; y por la lógica de unos propietarios cuyo poder los lleva a proteger su derecho a tal construcción esporádica. No obstante, por muy condenados que estemos, saberlo puede ser un motivo para el lamento y los brazos caídos, como puede serlo para liberarse de la condena, en especial si se piensa en el papel que deberían cumplir la academia y la investigación. En consecuencia, como parte de un deber académico y liberador, esta Tesis se aventura a proclamar que, antes de esperar soluciones que probablemente no van a llegar, porque en el Congreso no se piensa como en la academia, es mejor asumir que es la academia de dónde deberían surgir tales propuestas, como aportes para su trámite en el Congreso.

8. Sobre la enseñanza del urbanismo

Como estudiante de arquitectura de los años 80 que debía responder a una pregunta como como la relación entre urbanismo y diseño, la respuesta casi obligatoria debía ser que la planeación es un asunto de otros, porque cuando los arquitectos se metían a planear el resultado era desastroso. Y como botón para la muestra estaba la propuesta de evaporación

del centro histórico de Bogotá del jefe bárbaro, Le Corbusier. Como evidencia de la maldad, teníamos además la imagen de la demolición del conjunto *Pruit Igoe*, como demostración que la renovación urbana (*urban renewal*) era la viva demostración del fracaso del *movimiento moderno* en la planeación, atizado por la idea según la cual este movimiento fue un episodio para el olvido, caracterizado por tener *buenos* arquitectos, pero *malos* urbanistas. Después de semejante adoctrinamiento, uno termina por aceptar la culpa y reconocer que los arquitectos debían limitarse a producir edificios, y dejar el urbanismo a los urbanistas.

Este tipo de formación subliminal deriva en que uno termina por caer en ideas como la del sol dándole vueltas a la tierra, o la del nacimiento de los bebés por el ombligo, que tuvo durante un tiempo la amiga de Jane Jacobs. Con el tiempo y unas cuantas lecturas, viejas verdades como estas se reconfiguran como en tonterías de las cuales surgen preguntas como ¿qué fue lo que pasó? y ¿quiénes están detrás de semejantes torceduras?; de las cuales resulta que, el matrimonio entre planear y diseñar que se daba como una causa para los males urbanos, es a la vez una posible solución para los mismos.

O también: ¿por qué hay tantas concepciones de la Sabana de Bogotá?²²⁴; o ¿por qué cuando se habla de región lo que sigue a continuación no es la necesidad de un *plan regional* sino de un *gobierno regional*?; o ¿por qué urbanismo, planeación y diseño urbano parecen ocuparse de cosas diferentes?; o ¿por qué el tema central de Cerdá es la urbanización y no el urbanismo?; o ¿cuál es la diferencia entre un plan de ordenamiento y un plan regulador?; o ¿cuál es la diferencia entre planeación integral y planeación no-integral?; o entre planeación con diseño y sin diseño. La respuesta es muy sencilla: porque dependiendo de la época y de quien hable, los conceptos van cambiando. De modo que,

²²⁴ Por ejemplo, la Sabana Bogotá +11 municipios de ProBogotá y la Sabana Bogotá +19 municipios del POT-2000; o Bogotá + 33 municipios del intento de POT-2016; y también la de las múltiples versiones asociadas a Bogotá metropolitana, Gran Bogotá, Bogotá región o Bogotá Cundinamarca. En general, estas versiones de Bogotá más una cantidad variable de municipios, comparten preocupaciones relacionadas con la movilidad intermunicipal, el suministro de agua y energía y la contaminación del río y el manejo de las basuras, pero nada con una eventual transformación inapropiada del suelo rural en suelo urbano.

como en los deportes, hay que ponerse de acuerdo en qué es *faul* o *doping* y qué no lo es.

No hay otra opción,

El nombre de la actividad que realiza alguien dedicado a la planeación de la urbanización debe ser urbanista y la disciplina a la que se dedica, urbanismo. Y su objeto de intervención la región, la ciudad o una parte de la ciudad. La moda según la cual de lo que hay que hablar es de ciudad y territorio, lo cual implica que una cosa es la ciudad y otra el territorio, como si la ciudad no fuera un territorio. La diferencia tradicional venía siendo la de campo – ciudad y urbano – rural, que ahora se tratan de sofisticar convirtiéndolas en ciudad – territorio. Una región, una ciudad, un sector urbano, un sector rural, un barrio o un conjunto campestre, un potrero o una montaña son territorios. El lenguaje apropiado para el territorio de la urbanización es la región, entendida geográficamente. Pues no olvidemos que Latinoamérica o Europa, o el Caribe o la RAP-E, también son regiones.

Podríamos ponernos de acuerdo en que MUNICIPALISMO y REGIONALISMO son cosas opuestas, como liberalismo y conservatismo son cosas opuestas; o creyente y ateo son cosas opuestas; o heliocéntrico y geocéntrico son cosas opuestas; y que uno no puede ser una y otra cosa simultáneamente, porque es una contradicción. Lo mismo pasa con MUNICIPALISMO y REGIONALISMO: o se urbaniza de una forma o se urbaniza de otra. Si se toma un camino, los procesos de urbanización serán unos, pero si se toma el otro camino, los procesos de urbanización serán otros. Visto desde la región Sabana del río Bogotá, lo que debe quedar claro con esta Tesis, es que, en lugar de un sinúmero de POT municipales y distrital, tendría que haber un único plan regional que actúe como condición de posibilidad para los planes municipales.

El lugar para que esto suceda no es el CONGRESO sino la UNIVERSIDAD y empieza por un ajuste conceptual y mental, del cual se sigue un ajuste institucional que, como se ha reiterado a lo largo del documento, está relacionado con ser consecuente y superar la moda de hablar de una manera y actuar de otra. Aceptando que las creencias son respetables y que cualquiera tiene derecho a creer lo que quiera, propongo un sistema de creencias

alternativo, como acompañante del *sistema de seis conceptos* que constituye el punto de llegada de la investigación.

Filtrados por la pregunta por la educación para la urbanización, este segundo sistema es un compuesto –por repetición y diferencia– de las ideas de la multiplicidad de autores que ha sido invitada a esta conversación académica. Somos dados a caer en la trampa de preguntas sin sentido como si uno le tiene miedo a la muerte, y a responderlas a partir de si se cree que la vida sigue o si lo que viene es la nada. Tales respuestas reflejan temores, prejuicios y evasiones revestidos de solemnidad que sirven para distraerse, dejando sin respuesta los problemas graves y densos como la enfermedad, la soledad o la falta de plata; lo mismo que el dolor que causa la muerte del muerto, a sus allegados. Un equivalente en urbanismo para este tipo de conversaciones sin sentido sería el dilema ¿construir o no construir?, comparable en debilidad al miedo a la muerte o a ¿comer o no comer? Construir, como la comida, es una necesidad; de modo que el dilema tiene que ser otro: ¿dónde sí y dónde no construir?

Si la respuesta a esta enorme pregunta viene desde la autonomía municipal hay muy poco que hacer porque la respuesta es donde al alcalde se le antoje. En cambio, si la respuesta bien del regionalismo, hay todo por hacer. Empezando por la definición jurídica de la región (que no existe) y luego por definir, también jurídicamente, un nuevo sistema de planeación (que tampoco existe) El dilema no es si: ¿La vida o la muerte? Y tampoco si ¿*To be o not to be*?. El dilema de la urbanización es si ¿municipalismo o regionalismo? o ¿dónde construir y dónde no construir? En términos de lo que aspira ese nuevo actor que es el ambientalismo, el dilema se debe extender a ¿dónde sembrar árboles y dónde sembrar edificios? como parte de un reto mayor para la *Sabana del río Bogotá*, que es CONTENER la URBANIZACIÓN, antes de despertarnos con la *metamorfosis* de la posparranda, y darnos cuenta que la Sabana se volvió una Megalópolis como Ciudad de México²²⁵.

²²⁵ Jean Gottmann, *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States* (Cambridge, MA: MIT Press, 1964).

9. Sobre el liderazgo y el papel de los diseñadores

Así como el proceso de planeación y proyección de un edificio está liderado por un arquitecto, en el proceso de la urbanización el liderazgo le corresponde, necesariamente, a los urbanistas. Un urbanista debe ser un profesional que, sin ser abogado, economista o diseñador, sabe lo suficiente de leyes, política pública y diseño para convertirse en un albacea del espacio urbano del futuro (Kayden). Debe ser alguien para quien el medio ambiente es la suma de tres tipos de “medio ambiente”: el medio ambiente construido (pasado o existente), el medio ambiente construible (futuro) y el medio ambiente natural, (áreas libres no construidas) que es el medio ambiente de los ambientalistas.

La misión de un programa de urbanismo (Kayden) consiste en i) **ofrecer visiones** del espacio habitable para el público en función de principios de equidad, justicia, eficiencia, productividad y belleza; ii) **influcidar** sobre quienes toman las decisiones, es decir, sobre políticos, propietarios y promotores; y iii) **convocar y encausar a los profesionales necesarios** para proponer lo auténtico, lo extraordinario, lo sin precedentes, lo inspirado y lo implaneable. Si bien el urbanismo como disciplina que define los mecanismos de gestión (legales, administrativos, financieros, fiscales...) la parte de la misión que se refiere a *proponer lo auténtico, lo extraordinario, lo sin precedentes, lo inspirado y lo implaneable*, es lo que corresponde, nada menos, que al diseño urbano como disciplina que define la forma urbana (dimensiones, proporción, jerarquía, belleza...). Dicho integralmente

La planeación urbana (en inglés) o el urbanismo (en español) necesita a los diseñadores y éstos a su vez necesitan de los urbanistas para que sus visiones sigan el camino técnico requerido para pasar del grado de la inspiración al de la materialidad. O para superar la bifurcación disciplinar que según la cual los planes sin proyecto son ciegos, los proyectos sin plan son vacíos.

O también:

La construcción de un futuro mejor no puede ser un asunto exclusivamente local y tampoco regional porque hay necesidades locales y necesidades regionales. La planeación regional no puede ser una opción sino una obligación, tal como la planeación local también es una obligación. Desafortunadamente, el regionalismo es una de esas ideas que se inserta en unas pocas mentes académicas para luego desaparecer por un rato antes de volver a aparecer como una nueva moda intelectual que termina en un pensamiento de buenas intenciones que no se concreta en el espacio regional.

Entender el urbanismo implica entender que un urbanista es un profesional que sabe lo suficiente de leyes, política pública y diseño para convertirse en un albacea del espacio urbano del futuro. Y que *entender el diseño* es entender y argumentar la diferencia entre 3 y 30 pisos, 3 y 30 metros, entre 3 y 30 viviendas por ha., entre tener andenes y no tenerlos, y entre el uso único o mixto de una calle o una zona, entre otros...

10. Sobre la necesidad del regionalismo

La Constitución es imprecisa respecto a lo privado, lo público y lo común:

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

Esta mezcla de enunciados sobre la función ecológica de la propiedad y su invulnerabilidad, y la prelación del bien público sobre el privado, expresan aspiraciones, no hechos. No describen sino enuncian. Son pretenciosos, confusos y bienintencionados, todo a la vez; y muestran que en Colombia todo es importante, aunque no se sepa muy bien qué hacer ni cómo decirlo. Esta Tesis propone algunas maneras de ser un buen colombiano, como la autopista del sol y la luna, el collar de humedales van der Hammen,

el cual incluye al aeropuerto de Facatativá como una pieza del collar; todos como asuntos de interés común y como los puntos de partida de un plan regional.

Aunque la mayoría de la reserva está por fuera de Bogotá, y el aeropuerto y la autopista están totalmente por fuera de Bogotá, los tres son esenciales, no solo para Bogotá sino para todos los municipios de la Sabana del río Bogotá. Para lograr estos nuevos territorios, o nuevas geografías, hay que planearlas regionalmente, lo cual implica diseñarlas, gestionarlas y construirlas desde una legalidad que, como no existe, hay que crearla. Para ello lo primero que se necesita es la convicción de que tal creación es de INTERÉS COMÚN. Aceptado esto, se requiere aceptar que el modo de concretar tal interés, tendría que ser a través de un concepto urbanístico de ordenamiento territorial como RESERVA COMÚN.

¿Qué es un concepto ordenador? Conceptos como reserva forestal o reserva vial son diferentes a cosas como el corredor biológico van der Hammen o la autopista del Sol y la Luna. Como conceptos, los dos son reservas comunes; una reserva hidroforestal (el corredor biológico) y una reserva vial (la autopista). Como cosas materiales, serían, además, dos maravillas (Fishman).

¿Qué es una maravilla? En su momento, la autopista elevada *John Fitzgerald Kennedy Expressway* de Boston, fue una maravilla, como también en su momento, el conjunto *Pruit Igoe* se consideró una maravilla. Pero los dos tuvieron que ser demolidos porque los impactos urbanos de cada uno resultaron negativos. No sé qué pasó con el suelo vaciado de *Pruit Igoe* pero, lo que pasó en Boston con el suelo sobre el que estaba la autopista es digno de mención. Allí se construyó un parque lineal, que los bostonianos bautizaron, en honor a la hermana del presidente asesinado: *Rose Fitzgerald Kennedy Greenway*. La historia se pone triste porque Rose nació con leve retardo mental y porque su padre consideró que una lobotomía se lo podría curar. Como esto intervenir el cerebro resultó un fiasco, Rose terminó incapacitada de por vida. La historia es triste pero el parque es una maravilla.

También es triste lo que pasó con el apuñalamiento de don Sebastián Herrera a manos de Narciso Gómez, lo cual hace parte de la historia de la hacienda el Salitre. En medio de la tragedia estuvo la buena suerte que don Sebastián no murió inmediatamente, sino que tuvo tiempo de llegar a su casa y, antes de morir, dictar un testamento mediante el cual la hacienda el Salitre pasó a sus sobrinas. Y luego, a través de ellas, pasó a su célebre último propietario, don José Joaquín Vargas (el gallino). La historia es bien conocida y su final es muy alegre, dado que don J.J. legó la hacienda a la Beneficencia de Cundinamarca y gracias a este regalo, en Bogotá tenemos esa maravilla que es el parque Simón Bolívar.

Lo anterior para argumentar que si queremos tener dos cosas maravillosas como un corredor biológico de 1 km de ancho y 60 km de largo; y una autopista de 50 km de largo y seis u ocho carriles, no hay que apuñalar a nadie. Tampoco basta confiarse en las buenas intenciones de la Constitución y menos creer en el POT. Hay que cambiar el sistema de planeación municipalista por uno regionalista y para ello hay que tener unos objetivos claros y unos ideales claros, que dependen de tener unos conceptos claros.

De eso se trata la parte central de esta Tesis, de los conceptos mediante los cuales formular una ley que conduzca a un plan regional para la Sabana del río Bogotá. Que no se puede, que los políticos no lo van a permitir, que los propietarios tampoco, que vale mucho, que es absurdo, que es una locura, que no estamos en Dinamarca sino en Cundinamarca, etc. Se puede objetar lo que se quiera, pero mientras el territorio esté disponible, es decir, mayor mente libre de construcciones, como en efecto lo está, claro que se puede. Si es algo de INTERÉS COMÚN, debería tomarse más como una obligación que una opción.

Desde luego, la felicidad peatonal y ciclística, el transporte público y el urbanismo de capuchino también son de INTERÉS COMÚN y también son obligaciones que merecen el mayor cuidado por parte de urbanistas y diseñadores. Claro, siempre y cuando tal cuidado esté precedido por un sentido de realidad como el descrito por Abel Wolman, un ecólogo de los años 1930 según la cual:

la ciudad es una especie de gran bestia con un metabolismo muy específico que cada día consume miles de toneladas de combustibles fósiles, miles de toneladas

de comida, miles de toneladas de agua, miles de toneladas de oxígeno, además, emite miles de toneladas de CO₂, cientos de toneladas de H₂O, cientos de toneladas de partículas y desperdicios y otras tantas de materiales heterogéneos.

O en palabras de otro ecólogo, éste de los 1990, Richard Forman, quien sostiene que:

sostenibilidad urbana en un término que suena bonito, pero es realmente un oxímoron. Eficiencia energética en edificios y transporte público, cultivar comida en cajas en las ventanas, reciclar materiales, autoabastecimiento y otras propuestas que conforman la lista para describir la sostenibilidad urbana implican fines positivos [no obstante] en un área metropolitana la gente domina abrumadoramente y la naturaleza sobrevive a pedazos de modo que solo desde el regionalismo y la planeación regional se puede llegar a considerar que haya un balance.

Que la ciudad sea una “bestia” y que hablar de sostenibilidad urbana suena “bonito” son invitaciones a cuestionar el alto grado de inconciencia que implica *creer* en la posibilidad que las ciudades, que por su naturaleza son sistemas lineales (energía que entra y sale del sistema) pueden ser sistemas circulares (energía que se produce y se consume dentro del sistema). La única posibilidad de lograr algún balance que permita hablar de *sostenibilidad*, sería un *balance regional*. El balance urbano es imposible, como es imposible que la autonomía territorial contribuya a un *balance regional*. No somos conscientes de ello, pero pasa todo el tiempo y nunca se detiene: de una ciudad en la que viven millones de personas, entran y salen miles de camiones y aviones (y trenes), cargados de millones de toneladas de productos y desperdicios; también entran millones de vatios de energía eléctrica y de calorías vegetales y animales; y millones de litros de agua, gas y de gasolina. Todo entra y sale por tubos, cables y vías, proveniente de algún lugar externo. Y lo que sobra se manda a plantas de tratamiento, a botaderos de basura y a la atmósfera; todos los días, en un fluir eterno. Suponiendo que la sostenibilidad territorial es un concepto deseable, y que *sostenible* significa *balanceado*, tal balance solo sería posible desde un *balance regional*.

Recomendaciones

1. A los congresistas, pasar la página de la asociatividad

Como ente legislativo, al Congreso le corresponde entender la diferencia entre región administrativa y región geográfica y reconocer que la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca es una región administrativa, que confunde la autonomía económica con la autonomía territorial. Además, que en la medida que la asociatividad depende de la aceptación individual de cada municipio para vincularse, es altamente probable que nunca se logre.

Si el Congreso pretende contribuir a una región Sabana, tiene que crearla como un nuevo territorio. Lo que se necesita no es una región metropolitana sino una región geográfica y la unión no es necesario que sea con el departamento de Cundinamarca sino con los municipios relacionados con el río Bogotá. La región propuesta no va a prosperar porque el proyecto está basado en la esperada asociación entre departamentos, municipios y Distrito; además, porque su punto de partida es político, no geográfico²²⁶.

Si revisan la historia encontrarán que ésta no empieza con el Distrito Especial, en 1954, sino con López Pumarejo, en 1945, y que desde entonces ha funcionado porque depende de la anexión voluntaria —o asociativa— de municipios. Encontrarán también que la creación del Distrito Especial no se dio por asociación voluntaria sino por un decreto de Rojas Pinilla, amparado por el Estado de sitio, también decretado por él. Luego encontrarán que la Constitución de 1991, y después la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT (Ley 1454 de 2011) insistieron en la asociatividad. Y finalmente encontrarán que la nueva ilusión denominada *Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca*, es una reedición de lo mismo, con el

²²⁶ 44 municipios de Cundinamarca manifestaron su voluntad de asociarse a la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, ver Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, “Diputados cundinamarqueses aprueban el ingreso del Departamento a la Región Metropolitana”, 31 de mayo de 2022, disponible en: <https://www.regionmetropolitana.com/post/la-regi%C3%B3n-metropolitana-bogot%C3%A1-cundinamarca-est%C3%A1-en-marcha>.

agravante de no contempla algo tan esencial como un plan regional sino la búsqueda de acuerdos parciales sobre temas de transporte, medio ambiente, servicios públicos, seguridad y convivencia.

Si revisan el lenguaje encontrarán que los comunicados públicos que producen desinforman y confunden. Crear una *región* es diferente a crear las condiciones para formar una región, que es lo que hace el nuevo acto legislativo de 2020 y 2021, que promueve la Región Metropolitana, el cual es un proyecto de ley, que es diferente a una ley. El proyecto incluye, además, un mecanismo de gobierno que sería un *Consejo regional*, del cual harían parte todos los alcaldes y el gobernador del departamento. Además de que esto sería un aparato burocrático inmanejable, tiene como problema insoluble que cada cuatro años se renovarían al 100%, lo cual constituye un gran desconocimiento respecto a los tiempos, la dedicación y la continuidad que requiere este tipo de planeación.

Además, suponiendo que los municipios acepten y que el Consejo regional se conforme, es previsible que cuando llegue el momento de responder a una pregunta esencial, como ¿dónde se puede construir y dónde no?, la respuesta de esta entidad será que cada miembro, es decir cada alcalde, considere que eso no es un tema regional sino de autonomía municipal. Con lo cual, el problema del poder territorial continuará abierto y sangrante; y Fals Borda continuará perdiendo el debate, aunque continuará teniendo la razón.

2. A los planificadores de Bogotá, pasar la página de la planeación inmobiliaria

Abandonada la planeación proyectual que se intentó a través de Bogotá Futuro y el Plan Regulador, planear se convirtió en planeación integral (*comprehensive planning*) bajo la premisa que había que integrar lo económico, lo social y lo espacial. En esta asociación, “lo espacial” no es algo relacionado con la calidad del espacio urbano sino con el desarrollo inmobiliario, que es un tema económico, que se maneja mediante cifras, por lo general insensibles a la calidad del espacio, y ciegas ante el hecho que el crecimiento de

Bogotá se viene dando por fuera de Bogotá, desde hace ya varias décadas, y sin que esto se contabilice en las cifras de Bogotá.

Por supuesto, la planeación tiene que atender criterios inmobiliarios, pero tiene también el deber de vigilar la ciudad existente y la desruralización del campo, de modo que lo “integral” sea la articulación entre lo construido, lo no construido y lo construible, lo cual incluye detenerse con mucho cuidado en dos temas muy diferentes: la demolición para la reconstrucción y la incorporación de nuevo suelo. En principio, demoler Bogotá parecería un asunto de planeación urbana y no de planeación regional. No obstante, dado que uno de los argumentos de constructores y usuarios para irse de Bogotá en busca de nuevos suelos, es que en Bogotá ya casi no hay suelo donde construir, por lo cual hay que liberar miles de hectáreas para la demolición.

El criterio de la falta de suelo no puede ser lo que rija la creación de la nueva urbanización y tampoco la conservación y la regeneración de la urbanización existente. Comparto parcialmente el presagio según el cual “la batalla de la sostenibilidad se ganará o se perderá en cómo se reorganicen las ciudades existentes”²²⁷ Considero que sería más apropiado decir que la batalla de la urbanización se ganará o se perderá en cómo dejemos de vivir en ciudades y nos reorganicemos en regiones. No obstante, el POT para Bogotá, aprobado por decreto en 2021, suspendido por una demanda y vuelto a aprobar por anulación de la demanda, propone una versión inquietante de lo que sería “reorganizar” una ciudad. Propone dedicar 6.905 hectáreas a la renovación y 18.002 hectáreas la consolidación. La suma indica que el plan habilita cerca de 25 mil hectáreas para entrar en proceso de demolición, con lo cual el Distrito cree asegurar que dispone de suelo de sobra para construir. Promover la demolición debe ser un acto prudente. En rigor, esto no es propiamente reorganizar la ciudad sino una barbaridad y una irresponsabilidad que evidencia una falta de comprensión y apreciación de lo construido.

²²⁷ Salvador Rueda, “El urbanismo ecosistémico”, *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, 51 no. 202 (2019): 746.

Esto es poner la ciudad en estado de mercado persa para que los promotores inmobiliarios puedan elegir donde tumbar. Antes de firmar el acta de defunción para un barrio morfológicamente definido por viviendas de dos pisos, hay que entender que con cada demolición el barrio se empieza a desconfigurar y reconfigurar simultáneamente, dando inicio a un proceso que puede tomar 20 o 30 años, y que puede no llegar a completarse, por el simple hecho que la demanda es limitada y que demoler es más costoso que instalarse en suelos libres en algún municipio vecino. El problema de los números para habilitar suelo en Bogotá es que no cuenta con que la región, y, mucho menos con el daño que se le causa a la ciudad construida con la liberación indiscriminada de barrios enteros, para demolición.

3. A los *tercio-ambientalistas*, pasar la página de la Zona norte

En la discusión contemporánea sobre la urbanización hay una tendencia a crear una relación de oposición entre conservar el medio ambiente y urbanizar. Esta oposición implica una concepción reductiva del medio ambiente como medio ambiente natural, la cual arrastra una concepción despectiva para el medio ambiente habitado y habitable, o el medio ambiente que está construido y el que está por construir. El urbanismo, en el sentido amplio definido en esta Tesis, debería ocuparse de pensar la urbanización a partir de este triple concepto de medio ambiente —natural, habitado y habitable— y desde una perspectiva metabólica en la que el metabolismo de una gran ciudad siempre es lineal, es decir, que su energía le viene de afuera del sistema, y que la única posibilidad de circularidad, (es decir, que la energía le llegue desde el interior del sistema) es pensar regionalmente.

El sistema más grande posible es la biósfera, por fuera de la cual no hay medio ambiente. Dicho de otro modo: el medio ambiente es la biósfera, es decir, la porción de agua, aire y tierra en la que se da toda la vida animal y vegetal y en la que pasa todo lo bueno, lo malo y lo feo de la vida humana. Cuando se habla de sostenibilidad, en grande, se debería entender que el objetivo es mantener las posibilidades de sostener la vida humana, dentro de la biósfera, de un modo saludable y placentero. Para que la salud y el placer se

mantengan, es necesario tejer por lo menos tres hechos, digamos que irrefutables: i) que hay unos sistemas generales de bosques, praderas, desiertos, océanos y ciudades, que conforman el hábitat en el que viven, sin excepción, todas las personas y animales; todos están impulsados por la energía del sol y entrelazados por unas cantidades limitadas de aire y agua; ii) que la interacción errática de todo esto está en desequilibrio porque cada vez hay más desiertos y más agua y aire contaminados; y iii) que sin hidrocarburos se puede vivir pero sin carbohidratos no, es decir que si se acaban el carbón y el petróleo se puede seguir adelante pero si lo que se acaban son el agua o el aire, será el apocalipsis. Si se aceptan estos hechos, la única circularidad es global. No obstante, podemos reducir los sistemas y aceptar, por lo menos, que la posibilidad de circularidad de una ciudad como Bogotá es cero y que la opción más cercana a algo circular es la regionalización.

Cualquier ciudad es necesariamente un sistema metabólico lineal y solo con la regionalización es posible empezar a pensar circularmente. Y ello incluye lo construido y construible junto a lo no construido y no construible. Parte de los inconvenientes que se le han presentado a la van der Hammen están en su bogotaneidad. Si se propone un corredor biológico que va de los cerros al río, significa que un corredor interruptus. Por ello se debe considerar como un corredor de la Sabana y no de Bogotá. Y por ello tendría, necesariamente, que ser más grande. Y más ambicioso.

Consideremos que una reserva van der Hammen ampliada, concebida como un corredor biológico de sesenta kilómetros de largo, hoy es un área mayormente agrícola y rural, que se puede convertir en un bosque. No se trata de conservar un bosque que ya existe o restaurar alguno que existió sino de reservar un área para un bosque futuro, que sería un nuevo medio ambiente natural, producto de la planeación, como parte de un proceso de urbanización para la Sabana del río Bogotá. El que esta reserva se haya propuesto en 1999, se haya definido en 2011, se haya reglamentado en 2014 y que todavía estén en discusión temas como su realinderamiento y la sustracción de unas pocas hectáreas para la construcción de vías, es un claro síntoma que algo no está funcionando con la planeación. Se puede continuar así, o se puede cambiar. Para continuar basta dejar así y seguir

viviendo y hablando del mismo modo. Para cambiar, se podría empezar por seguir el consejo de John Austin y prestar más atención a las palabras. Por ejemplo:

- Dejar de hablar de una ambigua Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, y pasar a una precisa Sabana del río Bogotá.
- Dejar de hablar de conservar el medio ambiente y de ambientalismo, y pasar a la urbanización del medio ambiente habitado / habitable / natural.
- Dejar de hablar de una reserva situada al norte de Bogotá, y pasar a un corredor biológico en el centro de la Sabana del río Bogotá.
- Dejar de hablar de comprar o expropiar el suelo con fines ecológicos y sostenibles, y pasar a componerlo y valorizarlo con fines ecológicos y metabólicos.
- Dejar de hablar de la estructura ecológica y pasar a una composición entre el viejo término corbuseriano estructura hídrica con los tradicionales bosque y reserva, y quedarse con reservas hidroforestales.
- Dejar de hablar de autonomía, sin advertir que

*La autonomía política, lo mismo que la autonomía individual,
son ideales y virtudes defendibles como logros de la civilización.*

*Estirar tales logros a que la autonomía territorial sea una virtud,
equivale a persistir en el geocentrismo y en el natalismo por el ombligo...*

...entre otros.

Referencias

- Abercrombie, Patrick. *Greater London Plan 1944*. London: His Majesty's Stationery Office, 1945.
- Abramo, Pedro. "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas". *EURE*, 38, no. 14 (2012): 35–69.
- Agudelo, María Alejandra. "Paradigma de la modernización en la planificación urbana de Bogotá durante la primera mitad del siglo XX. Estrategias de conservación urbanística. Caso de estudio: Barrio Santa Teresita". Tesis de Maestría en Conservación del Patrimonio. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2022.
- Akimoto, Fukuo. *The Birth of Regional Planning in Britain and the United States: Focusing on the Transatlantic Exchanges of City Planners*. International Planning History Society, 13th Biennial Conference., Chicago, IL. July 10-13, 2008.
- Alcaldía de Bogotá. Decreto 190 de 2004, "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003". Junio 22 de 2004.
- Archivo de Bogotá. Fondo documental de la Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá, 2015. Disponible en:
https://archivobogota.secretariageneral.gov.co/sites/default/files/fondo_documental/1-Guia%20Secretaria%20de%20Planeacion.pdf.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá POT*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2000.

-
- Alcaldía Mayor de Bogotá, *Región Bogotá Sabana. Monografías municipales*. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá POT. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2000.
- Ardila, Gerardo. *Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría de Planeación, 2014.
- Ardila, Gerardo. *Territorio y sociedad: el caso del POT de la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Austin, John. *Cómo hacer cosas con palabras*. Barcelona: Paidós, 1995.
- Banco Mundial. “Población, total”. *Banco Mundial*. Consultado el 9 de julio de 2021. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>.
- Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2006.
- Blumenfeld, Hans. “El papel del diseño”. En *El crecimiento de las ciudades*, David Lewis, ed., pp. 7-12. Barcelona: Gustavo Gili, 1974.
- Booth, Wayne, Gregory G. Colomb & Joseph M. Williams. *The Craft of Research*. Chicago: The Chicago University Press, 2008.
- Cadena, Daisy. “Conurbación y áreas metropolitanas en el derecho colombiano”. *Derecho y Realidad*, no. 11 (2008): 49–62.
- Carrasquilla Botero, Juan. *Quintas y estancias de Santa Fe y Bogotá*. Bogotá, Colombia: Fondo de Promoción de la Cultura - Banco Popular, 1989.
- “CIAM’s La Sarraz Declaration, 1928”. En *Programs and Manifestoes on 20th-Century Architecture*, Ulrich Conrads y Michael Bullock, eds., 109–114. Cambridge, MA: The MIT Press, 1971.

-
- Colón, Luis Carlos & Germán Mejía. *Atlas histórico de barrios de Bogotá, 1884–1954*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2019.
- Congreso de Colombia. Ley 1454 de 2011. “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Bogotá, 28 de junio de 2011.
- Congreso de Colombia. Ley 2 de 1959. “Sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables”. Bogotá, 19 de enero de 1959.
- Consejo Nacional de Planificación. *Plan para Bogotá*. Bogotá: Imprenta Municipal, 1953.
- Consejo Superior Universitario. Acuerdo 033 de 2007, “Por el cual se establecen los lineamientos básicos para el proceso de formación de los estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia a través de sus programas curriculares”.
- Cortés, Marco. “La anexión de los 6 municipios vecinos a Bogotá en 1954. Un hecho con antecedentes”. *Bitácora Urbano Territorial* 9, no. 1 (2005): 122–127
- Cortés, Rodrigo. “Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990). Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato”. *Bitácora Urbano Territorial* 11, no. 1 (2007): 160–207.
- Cronon, William. “The Trouble with Wilderness; or, Getting Back to the Wrong Nature”, en William Cronon, ed., *Uncommon Ground: Rethinking the Human Place in Nature*, pp. 69–90. New York: W. W. Norton & Co., 1995.
- Cuéllar, Marcela & Germán Mejía. *Atlas histórico de Bogotá. Cartografía, 1791-2007*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá – Editorial Planeta, 2007.
- Currie, Lauchlin. *Taming the Megalopolis*. New York: Pergamon Press, 1976.

-
- Dalbey, Matthew. *Regional Visionaries and Metropolitan Boosters. Decentralization, Regional Planning, and Parkways During the Interwar Years*. Boston: Kluwer Academic Publisher, 2002.
- Davidoff, Paul. "Advocacy and Pluralism in Planning". *Journal of the American Institute of Planners* 31, no. 4 (1965): 331–338.
- Daza Hoyos, Ricardo Andrés. "Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores". *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 12 no. 23 (2019): 1–47.
- de La Rosa, Moises. *Calles de Santafé de Bogotá. Homenaje en su IV centenario*. Bogotá: Ediciones del Concejo, 1938.
- de Solá-Morales, Manuel. *El crecimiento de las ciudades*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, 1997.
- Deleuze, Gilles. *Diferencia y repetición*. Buenos Aires: Amorrortu, 2002.
- Di Donato, Monica. "Decrecimiento o barbarie. Entrevista a Serge Latouche", *Papeles*, no. 107 (2009): 159–170.
- Fals Borda, Orlando. "Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos". *Análisis Político*, no. 36 (1999): 82–102.
- Fishman, Robert. "The Death and Life of American Regional Planning". En Bruce Katz, ed. *Reflections on Regionalism*, 107–126. Washington, DC: Brookings Institution, 2000.
- Forman, Richard T. *Urban Regions: Ecology and Planning Beyond the City*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008.

-
- Foster, Norman. “Learning from Lockdown”. *Forum of Mayors 2020. The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)*. consultado el 12 de julio de 2021.
https://unece.org/fileadmin/DAM/hlm/Forum_of_Mayors_2020/FoM2020_Speech_Norman_Foster.pdf.
- Foucault, Michel. *Las palabras y las cosas*. México: Siglo XXI, 1968.
- García, Carlos. *Teorías e historia de la ciudad contemporánea*. Barcelona: Gustavo Gili, 2016.
- Gleye, Paul H. “City Planning versus Urban Planning: Resolving a Profession’s Bifurcated Heritage”. *Journal of Planning Literature* 30, no. 1 (2015): 3–17.
<https://doi.org/10.1177/0885412214554088>.
- Goossens, Maarten. “Ideas para la planeación de la ciudad futura. Bogotá, 1917–1925”. *Bitácora Urbano Territorial*, 28, no. 1 (2018): 61–70.
- Gottmann, Jean. *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. Cambridge, MA: MIT Press, 1964.
- Graduate School of Design. “The Department of Urban Planning and Design”. Harvard University. <http://www.gsd.harvard.edu/urban-planning-design/#more>.
- Graff, Gerald, Cathy Birkenstein & Russel Durst. *They Say, I Say*. New York: W. W. Norton & Co., 2018.
- Hall, Peter. *The Containment of Urban England. Vol. 1, Urban and Metropolitan Growth Processes; or Megalopolis Denied*. London: Allen and Unwin [for] Political and Economic Planning, 1973.
- Hall, Peter & Mark Tewdwr-Jones. *Urban and Regional Planning*. Oxford: Routledge, 2010.

-
- Hall, Peter & Kathy Pain. *The Polycentric Metropolis. Learning from Mega-City Regions in Europe*. Abingdon, UK: Earthscan, 2006.
- Hardin, Garrett. "The Tragedy of the Commons". *Science*, 162, no. 3859 (1968): 1243–1248.
- Hardy, Dennis. *From Garden Cities to New Towns. Campaigning for Town and Country Planning, 1899–1946*. New York: Chapman & Hall, 1991.
- Hernández Rodríguez, Carlos Eduardo. "De Le Corbusier a Sert en el Plan Director de Bogotá 1947-1953". Tesis doctoral en Arte y Arquitectura. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2017.
- Hernández Velasco, Héctor Elías. "El nacimiento y consolidación del régimen de propiedad horizontal en Colombia, 1948-2001". *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras* 18, no.1 (2013): 145–160.
- Herrera Ángel, Marta. "Las divisiones político-administrativas del Virreinato de la Nueva Granada a finales del período colonial". *Historia Crítica*, 22 (2001): 76–98.
- Hess, Charlotte & Elinor Ostrom, eds. *Understanding Knowledge as a Commons. From Theory to Practice*. Cambridge, MA: MIT Press, 2011.
- Howard, Ebenezer. *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform*. London: Swan Sonnenschein, 1898.
- Howard, Ebenezer. *Gardens Cities of To-Morrow*. London: Swan Sonnenschein, 1902.
- Jacobs, Jane. *Death and Life of Great American Cities*. New York, Random House, 1961.
- Jarque, Carlos M. "Presentación". En *Gobernar las metrópolis*, Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura & José Miguel Fernández Güell, eds. pp. 29–32. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

-
- Kaika, Maria & Erik Swyngedouw. “The Urbanization of Nature: Great Promises, Impasse, and New Beginnings”. En *The New Blackwell Companion to the City*, G. Bridge & S. Watson, eds., pp. 96–107. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010.
- Kant, Immanuel. *Crítica de la razón pura*. Traducción de Pedro Ribas. Madrid: Alfaguara, 1978.
- Kant, Immanuel. “¿Qué es la ilustración?”. Traducción de Rubén Jaramillo Vélez. *Revista Colombiana de Psicología*, no. 3 (1994): 7–10, disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/psicologia/article/view/15803/16619>.
- Kayden, Jerold. “What’s the Mission of Harvard’s Urban Planning Program?”. *Harvard Design Magazine*, 22 (spring-summer 2005): 5–9
- Le Corbusier. “Arquitectura o revolución”. En *Hacia una arquitectura*, pp. 225–243. Barcelona: Apóstrofe, 1998.
- Le Corbusier. “El urbanismo como ordenador social”, 1ª conferencia en el Teatro Colón de Bogotá, 18 de junio de 1947. En *LC BOG. Le Corbusier en Bogotá 1947–1951*, tomo 2, pp. 22–33. Bogotá: Universidad de Los Andes – Universidad Javeriana, 2010.
- Le Corbusier. “La ciudad contemporánea”. En *La ciudad del futuro*. pp. 99–114. Buenos Aires: Ediciones Infinito, 1985.
- Le Corbusier. *Principios de urbanismo. La carta de Atenas*. Barcelona: Planeta Agostini, 1993.
- Lewis, David, ed. *El crecimiento de las ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili, 1974.
- Lloreda, Diana, ed. *Los muiscas, pasos perdidos*. Bogotá: Nomos, 1992.
- López Guallar, Marina, ed. *Cerdà y Barcelona. La primera metrópoli, 1853 -1897*. Barcelona: Museo de Historia de Barcelona, 2009.

-
- Maza, José María. “Quisiera tener cincuenta años menos e irme a Marte”. Entrevista con el astrónomo chileno José María Maza. *El Tiempo*, 16 de abril de 2022.
- McHarg, Ian. *Design with Nature*. Garden City, NY: Doubleday-Natural History Press, 1969.
- Mejía Pavony, Germán. *La ciudad de los conquistadores, 1536–1604*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012.
- Mejía Pavony, Germán. *Los años del cambio. Historia urbana de Bogotá*. Bogotá: Universidad Javeriana – Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2000.
- Meza Cuesta, Jhosef Eduardo. “El «volteo de tierras»: modificaciones irregulares a los planes de ordenamiento territorial en Cundinamarca, Colombia”. *Revista Ciudades, Estados y Política*, no. 6 (2019): 35–42.
- Ministerio del Medio Ambiente. Resolución 0475. “Por la cual se adoptan unas decisiones sobre las áreas denominadas borde norte y borde noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”. 17 de mayo de 2000.
- Mumford, Eric. *The CIAM Discourse on Urbanism, 1928–1960*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2000.
- “Nueva York. El plan de 1811 (II) Explicación de la trama: calles, avenidas y manzanas”. Urban Network. Blog, 7 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://urban-networks.blogspot.com/2011/11/nueva-york-el-plan-de-1811-ii.html>.
- O’Byrne, María Cecilia. coord. *LC BOG.: Le Corbusier en Bogotá, 1947–1951*. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2010.

-
- Ostrom, Elinor. “Glossary”. En *Understanding Knowledge as a Commons. From Theory to Practice*, Charlotte Hess y Elinor Ostrom, eds., 349–352. Cambridge, MA: MIT Press, 2011.
- Pérez Moreno, Carlos René. “Entrevista a Pedro Pablo Morcillo”. En *La planeación integral en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 3600 de 2007. “Sobre las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo”. 20 de septiembre de 2007.
- Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, “Diputados cundinamarqueses aprueban el ingreso del Departamento a la Región Metropolitana”, 31 de mayo de 2022, disponible en: <https://www.regionmetropolitana.com/post/la-regi%C3%B3n-metropolitana-bogot%C3%A1-cundinamarca-est%C3%A1-en-marcha>.
- Rodríguez, Juan Luis, Pedro Héndez & Edison Torres. “La variante del Sol y la Luna”, *La Silla Vacía*, disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/la-variante-del-sol-y-la-luna/>.
- Rodríguez-García, Raúl. “La aportación regionalista en EE. UU. Génesis bibliográfica de una ‘nueva filosofía’ arquitectónica”. *Cuaderno de Notas*, no. 16 (2015): 54–72.
- Rojas, Claudia Lucía. “Settling with Waters. A Landscape Urbanism Investigation in the Sabana de Bogotá”. Disertación doctoral, Engineering Science. Leuven, Belgium: Katholieke Universiteit Leuven, 2017.
- Rojas, Eduardo; Juan Ramón Cuadrado Roura & José Miguel Fernández Güell, eds. *Gobernar las metrópolis*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gobernar-las-metrópolis.pdf>.

-
- Rueda, Salvador. “El urbanismo ecosistémico”, *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, 51 no. 202 (2019): 723–752.
- Salazar Ferro, José. *Construir la ciudad moderna: Superar el subdesarrollo. Enfoques de la planeación en Bogotá (1950–2010)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2107.
- Saldarriaga, Alberto. *Bogotá Siglo XX: Urbanismo, Arquitectura y Vida Urbana*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000.
- Salmona, Rogelio & Raúl Jaramillo. “Primera aproximación al debate de cuestiones clave en la relación entre Bogotá y la Sabana”. En Gerardo Ardila, comp., *Territorio y sociedad: el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá*, p. 147–159. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente. Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Saunders, William. “Yes, Urban Villages (But What about Their Design?)”. *Harvard Design Magazine*, 22 (spring-summer 2005): 3.
- Secretaría Distrital de Planeación, Decreto 619 de 2000, “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital”, documentos anexos.
- Seltzer, Ethan y Armando Carbonell. “Planning Regions”. En *Regional Planning in America: Practice and Prospect*, Ethan Seltzer y Armando Carbonell, eds., 1–16. Cambridge, MA: Lincoln Institute, 2011.
- Senado de la República. “Aprobada región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca en sesiones extraordinarias”. 20 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/3537-aprobada-region-metropolitana-bogota-cundinamarca-en-sesiones-extraordinarias-2>.

-
- Sennett, Richard. *Construir y habitar. Ética para la ciudad*. Barcelona: Anagrama, 2019.
- Sert, José Luis. *Can Our Cities Survive? An ABC of Urban Problems, Their Analysis, Their Solutions, based on the Proposals Formulated by the C.I.A.M.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1942.
- Sert, José Luis. “Urban Design: Extracts from the 1956 First Urban Design Conference at the GSD”. *Harvard Design Magazine*, no. 24 (2006): 5–9.
- Spinoza. *Ética demostrada según el orden geométrico*. Edición y traducción de Atilano Domínguez. Madrid: Trotta, 2005.
- Talavera-Dávila, Henry Valdemar. “La huella hídrica en la estructura urbana. El centro tradicional de Bogotá”. *Bitácora Urbano Territorial* 28, no. 3 (2018): 99–110.
- Unwin, Raymond. “Regional Planning with Special Reference to the Greater London Regional Plan”. *Journal of the Royal Institute of British Architects*, 37 no. 6 (1930): 183-199.
- Uribe Ramírez, Enrique. “Bogotá Futuro”. *Revista Técnica de Obras Públicas de Cundinamarca* 1, no. 2 (febrero 1924): 1–64.
- van der Hammen, Thomas. *Plan ambiental de la cuenca alta del río Bogotá*. Santa Fé de Bogotá: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 1998.
- van der Hammen, Thomas. “Bases para una política de conservación y restauración ambiental de los recursos naturales de la Sabana y la cuenca alta del río Bogotá”. En *Territorio y sociedad: el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá*, Gerardo Ardila, comp., p. 179–191. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente. Universidad Nacional de Colombia, 2003.

-
- van Roosmalen, Pauline. "London 1944". *Mastering the City: North-European City Planning, 1900–2000*, Koos Bosma & Helma Hellinga, eds., pp. 258–265. Rotterdam: NAI Publishers, 1997.
- Vaquero Caballería, Marcos. "El urbanismo supramunicipal: su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites". *Revista Digital De Derecho Administrativo*, no. 7 (2012): 115-38.
- Vásquez, Luisa, Rejane Ferreira, Amparo Mogollón, et al., *Introducción a las técnicas cualitativas de investigación*. Cali: Editorial Universidad del Valle, 2011.
- Vergara, Alfonso y Juan Luis de las Rivas. *Territorios inteligentes*. Madrid: Fundación Metrópoli, 2004.
- Wiener, Paul Lester. *Paul Lester Wiener Papers*, Box 155, Special Collections and University Archives, University of Oregon Libraries, Eugene, Oregon.
- Wolman, Abel. "The Metabolism of Cities". *Scientific American*, vol. 213, (1965): 179–190.