

Título: El plan de ordenamiento territorial y el caso del movimiento social “Mesa ambiental no le saque la piedra a la montaña” Bogotá, Colombia.

Mesa: Gestión de suelo

Autora: Alisson Mesa Sierra

Institución: Universidad Autónoma de Querétaro

Adscripción: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Domicilio: Antonio Acona 561 CP 76903 Colonia claustros del campestre

Estado y ciudad: Querétaro, Santiago de Querétaro

Teléfono, fax y correo electrónico: 4425056770, almesasierra@gmail.com

La planeación del territorio en América Latina ha sido un proceso común en el desarrollo de las ciudades en las últimas décadas, específicamente en Colombia es hasta 1997 que la ley lo establece, por lo que los gobiernos de las principales ciudades del país comienzan desde dicho año con un proceso por planear sus ciudades. Dentro de este proceso de ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá, el caso de Cerro Seco es un caso peculiar pues ante un derrotero fallido de su implementación, a partir de su exclusión en las zonas de protección ambiental, se gesta un movimiento social “Mesa ambiental no le saque la piedra a la montaña” que hasta el día de hoy perdura y muestra fortalezas como organización. Dentro de la Estructura Ecológica Principal (EEP), parte del Plan de Ordenamiento de la Ciudad de Bogotá, se definen las zonas de protección ambiental, esenciales para el cuidado y restauración ecológica en la ciudad, donde no se encuentra incluida la zona de Cerro Seco, a pesar de contar con elementos de importancia ambiental (se define como un parque ecológico pero es derogado el decreto que la incluía). En este caso, ante la tibia acción estatal, son los ciudadanos los encargados de enfrentar a las empresas privadas y solicitan a través de diversas acciones colectivas, el declarar Cerro Seco como una zona de protección ambiental para evitar las actividades extractivas y de construcción. Para concluir, se realizan las consideraciones finales para el caso desarrollado en relación con los procesos de las políticas y su importancia en la gestión del suelo, resaltando el papel que puede jugar la participación de las comunidades.

1. Presentación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es el instrumento básico para que los municipios y distritos de Colombia planifiquen el ordenamiento del territorio (Ley 388 de 1997). Está compuesto por políticas, objetivos, estrategias y actuaciones que pretenden orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Por medio del POT, se ordena el territorio rural y urbano por un periodo de 12 años. Para el caso de la ciudad de Bogotá, el POT orienta y prioriza las acciones que debe hacer la administración distrital, por lo que los planes de desarrollo de cada administración que llegue a la alcaldía de la ciudad¹ deben dar continuidad a los proyectos estratégicos que ya se encuentren definidos.

La expansión urbana en el caso de Bogotá no ha obedecido a un patrón planificado en términos históricos; el crecimiento de la ciudad, la ocupación de zonas de alto valor ecológico y la

¹ El periodo de gobierno de los alcaldes corresponde a 4 años.

marginalidad de vastos sectores de la población, son factores que han configurado un modelo de ciudad sumamente difícil (Preciado, 2005). Además, el crecimiento de la producción industrial en la ciudad genera demanda de mano de obra, por lo que este aumento de los obreros provoca la necesidad de mayor vivienda urbana y servicios y lo que da como resultado que sectores fueran ocupados para la construcción de vivienda de manera legal e ilegal. La estructura física de la ciudad termina por absorber el impacto de la urbanización no planificada de Bogotá, así como la legalización eventual que otorga el distrito a los barrios o asentamientos en estado de ilegalidad. La ciudad ha contado con diversos estudios, acuerdos y planes que proyectaban el crecimiento de la ciudad y su relación con el entorno rural; en éstos se incluían propuestas de usos de suelo, planes viales, política de vivienda, espacios públicos, entre otros, pero la norma que se encuentra en actual vigencia es el Decreto 190 de 2004 que presenta la siguiente estructura y finalidades.

Dentro de sus principales finalidades, el POT en vigencia pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante el acceso a las oportunidades y beneficios que ofrece el desarrollo de la ciudad, posibilitar que los ciudadanos tengan acceso a los servicios comunes, velar por la sostenibilidad ambiental y la seguridad de la población ante riesgos y procurar la utilización racional del suelo para favorecer el interés común, la sostenibilidad ambiental y la preservación del patrimonio. Por lo que su estrategia de ordenamiento se establece en tres estructuras que integran el POT:

- La Estructura Ecológica Principal (EEP) está constituida por una red de corredores ambientales localizados en jurisdicción del Distrito Capital, integrados a la estructura ecológica regional, cuyos componentes básicos son el sistema de áreas protegidas, los parques urbanos; los corredores ecológicos y el área de manejo especial del Río Bogotá. Por los valores ambientales, paisajísticos y culturales, los elementos que hacen parte de la EEP constituyen la base para el ordenamiento de la ciudad.
- La estructura funcional de servicios está conformada por los sistemas generales de servicios públicos, de movilidad y de equipamientos, cuya finalidad es garantizar que la estructura socio-económica y espacial así como las áreas residenciales cumplan sus funciones y se garantice los servicios públicos, de movilidad y los equipamientos necesarios.
- La estructura socio-económica y espacial está constituida por el centro y la red de actividades económicas y de servicios y que se disponen para garantizar el equilibrio entre lo urbano y lo rural.

Para fines prácticos, se centra el análisis en la Estructura Ecológica Principal, sin retomar las otras estructuras, debido a que no son pertinentes al caso; además, se resalta que la EEP contiene una gran variedad de elementos, por lo que solo se presentarán los que requieran ser explicados. Según el Art. 72 del decreto 190 de 2004, la Estructura Ecológica Principal “es la red de espacios y corredores ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible” (SECRETARIA DE PLANEACIÓN, 2004). Por lo que la finalidad de esta estructura es la de conservar y recuperar los recursos naturales como la biodiversidad, el agua, el aire y en general el ambiente, para el sostenimiento de los procesos ecológicos esenciales a través del territorio. La EEP está compuesta por:

- a. Sistema de áreas protegidas del Distrito Capital
- b. Parques urbanos

- c. Corredores ecológicos
- d. Área de manejo especial del Río Bogotá.

Desde el establecimiento del primer POT de la ciudad de Bogotá, se han creado diferentes modificaciones de tipo legal que tienen efectos en la gestión del suelo y la organización del territorio. Una de esas modificaciones es el Decreto 364 de 2013, el cual fue suspendido. El proceso de aprobación e implementación del POT pasa por cinco pasos, sin embargo este decreto quedó en el tercer paso (La aprobación por parte del Concejo Distrital del Bogotá) cuando se realiza su suspensión. Cabe resaltar que ya se encontraba adelantando acciones del paso de implementación.



Ilustración 1 Pasos de creación del POT. Secretaría de Planeación.

Este decreto pretendía incorporar al ordenamiento de la ciudad elementos de nuevas condiciones de ordenamiento rural, articulación del Sistema Integrado de Transporte Público, otras zonas al sistema de áreas protegidas como La Reserva “Thomas Van der Hammen”, la Reserva Forestal de la Cuenta Alta del Río Bogotá, Parques de Humedales (Humedal el Salitre, Humedal La Isla) y Parques de Montaña (Cerros de Suba, Cerro Seco y Sierras del Chicó), además de integrar zonas de construcción en el centro de la ciudad. De esta manera, este decreto tenía una apuesta importante en materia ambiental de la ciudad, aportes a mejorar el sistema de Transporte y definición de zonas residenciales en el centro de la ciudad; sin embargo, la entidad encargada de aprobar el uso del suelo es el concejo de la ciudad de Bogotá, por lo que la negativa de dicho concejo hace de ésta una propuesta fallida por mejorar las dinámicas de una ciudad grande y compleja como lo es Bogotá, incumpliendo con los objetivos del POT de contribuir a la calidad de vida de los ciudadanos, el acceso a los servicios comunes, la sostenibilidad ambiental y la utilización racional del suelo que permiten la organización del territorio.

Los elementos anteriores que integran el Plan de Ordenamiento Territorial, son una introducción para comprender lo que la ley establece hasta la fecha y permite centrar la atención en el Movimiento Social “Mesa Ambiental No le saque la Piedra a la montaña” y cómo esta ley, aunque establece importantes elementos de la gestión del suelo, no integra esta zona

importante a nivel ambiental para la ciudad, incumpliendo con sus objetivos y evidenciando su falta de éxito al mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

2. Movimiento social “No le saque la piedra a la montaña” y la zona de Cerro Seco

El movimiento social “No le saque la piedra a la montaña” surge en el año 2014 tras la identificación de las problemáticas sociales del barrio Potosí en la localidad de Ciudad Bolívar. Conformada inicialmente por la integración de cuatro colectivos² en torno al trabajo con la comunidad y la defensa del territorio frente a las empresas mineras La Esmeralda, La Estrella y Empresas Pachón. Este movimiento surge desde un trabajo no estructurado donde se organizan como un solo movimiento con el fin de evitar que sigan explotando las empresas en el territorio, disminuir los problemas de salud causadas por la actividad de extracción, evitar la pérdida de más vidas de los habitantes del sector, siendo la exigencia principal, la declaración del sector como una zona protegida, es decir, como un Parque de Montaña. Cabe resaltar que las empresas mineras llevan más de 30 años en dicho barrio, sin embargo, el cierre y la prohibición del acceso a la comunidad a la zona de Cerro Seco donde se encuentra el Palo del Ahorcado³ y la muerte de uno de los habitantes del sector⁴ evidencia un mayor grado de afectación que organiza el movimiento y a la comunidad en procesos de movilización y protesta frente a las empresas mineras (Aquí es donde surge el movimiento como una referencia a no continuar con la actividad de extracción, es decir que por esto se llama el Movimiento No le Saque la Piedra a la Montaña), dando como resultado el cierre temporal de la actividad de excavación, que persiste hasta la fecha. El acercamiento con las instituciones estatales por parte de los integrantes de la mesa, da como resultado el reconocimiento de que la actividad minera se encuentra autorizada en el sector, sin embargo, las empresas no cumplen con las condiciones de responsabilidad social y ambiental que están incluida en su permiso para el proceso de excavación, además de no realizar ningún tipo de consulta o participación con la comunidad y por lo que no se tiene en cuenta las afectaciones a nivel social y cultural.

Actualmente el movimiento social consiste en la conformación de siete colectivos que trabajan bajo diferentes enfoques en el barrio, por lo que dentro de su agenda de trabajo actual se encuentra el proceso de concientización y movilización con la comunidad, el reconocimiento del sector como un parque de montaña Cerro Seco para ser declarado como zona de protección ambiental y por lo tanto, dar cierre definitivo a la actividad minera de las canteras. Es de resaltar que los colectivos se reconocen como parte del territorio donde desarrollan sus actividades, rescatando siempre la importancia de defensa y mantenimiento del territorio, por lo tanto son colectivos territoriales.

En este punto, es necesario contextualizar el territorio en el cual se encuentra el movimiento social, para comprender a mayor profundidad las razones de importancia ambiental que presenta el sector. La localidad de Ciudad Bolívar se encuentra ubicada en el sur de la ciudad de Bogotá, con una extensión de 13.000 Hectáreas de las cuales prevalece el suelo rural (74,33%) seguido del suelo urbano (16,44%) y el suelo de expansión urbana (9,23%) (Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, 2013). Dentro de las áreas de especial importancia ecosistémica de la

² Se entiende por colectivos a pequeños grupos que trabajaban de manera independiente en el sector

³ Símbolo cultural, religioso y espacio de socialización de la comunidad

⁴ Uno de los habitantes del sector muere tras ser atropellado por una volqueta de las empresas privadas que baja el material de construcción.

localidad, sobresale el ecosistema subxerofítico que representa enclave de flora y fauna únicos de la región por sus formaciones vegetales únicas en su género, localizados a una altura mayor a 25000 msnm, donde la combinación de cuerpos de agua y la presencia de zonas secas aisladas facilitan el desarrollo de una gran riqueza biológica (Beltrán, 2013). Dentro de este ecosistema se encuentra el área de Cerro Seco, sector por el cual el mencionado movimiento se encuentra en petición de que sea declarado como una zona de protección ambiental. Cerro Seco cuenta con una extensión de 136,5 ha divididas en dos polígonos, de los cuales uno se ubica en la zona Sierra Morena, urbanizado en su totalidad y el otro se encuentra en Jerusalén, un área objeto de protección, no solo por su importancia ambiental, sino por contar con el reconocimiento arqueológico debido a los vestigios de pintura rupestre precolombina.

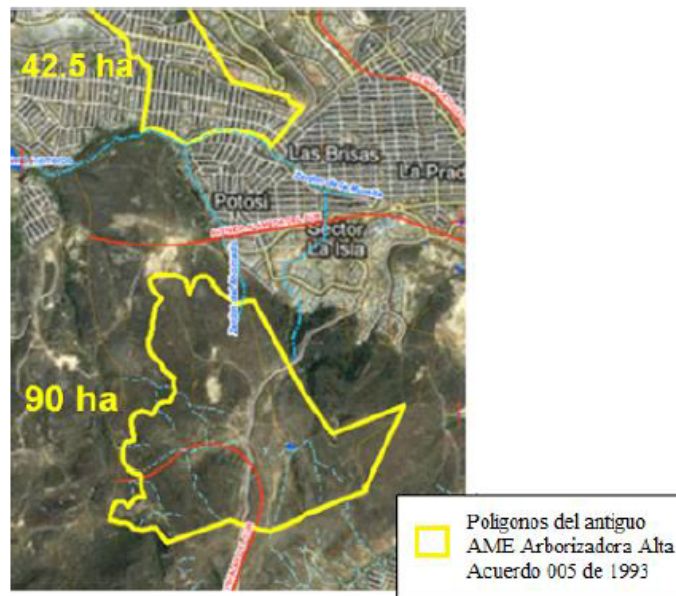


Ilustración 2 Polígonos. Beltrán. 2013

Sin embargo esta zona ha sido causa de controversias, en el Acuerdo 005 de 1993 la CAR⁵ de Cundinamarca declara a Arborizadora Alta como área de manejo especial, sin embargo, en el Acuerdo 025 de 2004, es la misma CAR la encargada de retirar estas medidas. Para el 2013, la secretaría Distrital de Ambiente implementa por medio de la Resolución 01197 de 2013 medidas de protección ambiental en el sector Cerro Seco- Arborizadora Alta, pero por medio de la Resolución 520 de 2017 la secretaría deroga la resolución 01197 de 2013. Estos cambios normativos, que parecieran la lucha de poderes entre las instituciones distritales encargadas del ambiente, han influido en el Plan de Ordenamiento Territorial, que, como se mencionó antes, establece dentro del sistema de áreas protegidas del distrito, los Parques Distritales. Como es evidente, existen elementos para declarar a dicha zona dentro del sistema de áreas protegidas, e incluso cuenta con las características de un parque distrital de montaña, así como de sus usos de recreación pasiva, educación ambiental y protección de zonas con importancia ambiental para la ciudad. Ahora, dentro de los usos dados al suelo se destacan la explotación minera de materiales de construcción, de la cual 43% del polígono otorgado a través del título minero No. 15558, correspondiente a 74 ha, presenta traslape con el área objeto de

⁵ Corporación Autónoma Regional, Autoridad Ambiental.

conservación, hecho que ha desencadenado conflictos entre los propietarios del predio y la comunidad por continuas amenazas, cercamientos y desalojos, que se agudiza con la propuesta de establecer un sitio de disposición de escombros para la ciudad; y que a su vez repercute en los patrones de drenaje de la cuenca media del Río Tunjuelo, en el deterioro del paisaje natural y en la pérdida de la oferta de servicios ambientales.

Los cambios normativos presentados anteriormente entran en controversia y evidencia el fracaso del gobierno con el Plan de Ordenamiento Territorial, debido a que dentro de sus objetivos se pretende el asegurar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad así como preservar las zonas que cuenten con importancia ambiental y, como se evidencia en la descripción anterior, el Parque Cerro Seco es una zona de importancia ambiental por sus ecosistema subxerofítico, elementos de flora y fauna únicos en este sector, además de ser un espacio de recreación pasiva para los habitantes del sector con un gran valor histórico y cultural; por lo que no presenta éxito entre los objetivos del POT y la situación jurídica del parque Cerro Seco. La declaratoria que incluía al Parque Ecológico Distrital de Montaña “Cerro Seco – Arborizadora Alta”, era el Decreto 364 del 26 de agosto de 2013, dentro de la Estructura Ecológica Principal de la ciudad, mencionado en el capítulo anterior y la cual fue suspendido por el Consejo Distrital, de esta manera se demuestra la ineficiencia del POT por mantener la conservación de las zonas con importancia ambiental de la ciudad. Y a su vez, estos cambios ocasionaron efectos de gran impacto al poner en duda la importancia que el lugar representa en sí para la comunidad y dio vía libre para la realización de diferentes actividades que no son aptas para la conservación de un ecosistema tan frágil como el de Cerro Seco. Por esto, es evidente que existe una fuerte tensión social entre quienes buscan obtener beneficio económico a partir de la explotación de recursos en la zona y quienes promueven gestiones comunitarias de conservación y protección ambiental, como el caso del Movimiento “No le Saque la Piedra a la Montaña”.

Los acontecimientos a nivel jurídico y social descritos anteriormente, la acción comunitaria desarrollada y la ineficacia de las entidades estatales, dan la impresión de que la consolidación de la Mesa Ambiental podría derivarse de un elemento de apropiación del territorio por parte de los habitantes del sector, lo que lleva a desarrollar sus acciones de protesta y el cierre temporal de las canteras.

3. Consideraciones finales.

Los suelos son sistemas dinámicos y complejos que cumplen una función fundamental en el ambiente, por lo que su adecuada planificación, permite el aprovechar al máximo sus utilidades, pero ¿Cumple el POT como política local con esta condición? El POT de actual vigencia, a pesar de contar con elementos que integran el ordenamiento del territorio en pro de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá, se presenta una propuesta fallida debido a que la suspensión presentada no logró aportar al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, por lo que no se cumplen los objetivos de esta política distrital de organización del territorio, de esta manera no fue un caso exitoso para el gobierno debido a que dentro de sus lineamientos no integra al Parque Cerro Seco en el sistema de áreas protegidas del distrito capital. En este sentido, algunas partes del territorio de Bogotá sin normativa alguna que las proteja, pueden permitir a las empresas privadas adquirir licencias para la actividad de

explotación, dejando a los pobladores de estas zonas sin ninguna protección estatal. El gobierno distrital intentó en su momento pero de manera fallida el establecerlo, sin embargo esto generó la confluencia e integración de este movimiento, qué, con sus actividades de protesta social lograron una experiencia exitosa, pues alcanzaron el cierre provisional de la explotación minera así como la integración de la comunidad en dicho proceso, por lo que es evidente que el movimiento surge como una reacción ante el gobierno y las empresas mineras, y se va fortaleciendo a medida que las autoridades ambientales, el gobierno y la administración local no atienden sus exigencias. Cabe cuestionarse hasta qué punto, las políticas establecidas cumplen con sus objetivos y fines propuestos, o si, vale la pena incluir una verdadera participación de los ciudadanos como un eje central, donde los habitantes de las ciudades piensen en esta como un derecho y sus ideas sean incluidas en los procesos de organización y planificación de la ciudad.

Bibliografía

- Alcaldía Local de Ciudad Bolívar (2013). Plan Ambiental Local- Localidad 19 Ciudad Bolívar 2013-2016. Bogotá D.C.
- Beltrán, E. (2013) Evaluación de la viabilidad para la declaratoria de un Área protegida en el sector de Arborizadora Alta- Ciudad Bolívar. Secretaría Distrital de Ambiente. Bogotá.
- Gimenez, Gilberto (1996) Territorio y cultura. En Estudios sobre culturas contemporáneas. Diciembre. Volumen II, N°4. México. Universidad de Colima
- Preciado Beltrán, J. (2005) Bogotá región: crecimiento urbano en la consolidación del territorio metropolitano. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá.
- Secretaría de planeación (2017) Cartilla Lo esencial del Plan de Ordenamiento Territorial. Bogotá.
- Secretaría general de la alcaldía mayor de Bogotá. (2004) Decreto 190 de 2004. Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital. Alcaldía Mayor. Bogotá. Colombia.
- Sosa, Mario (2012) ¿Cómo entender el territorio? Universidad Rafael Landívar. Guatemala.
- Vidal, Tomeu & Pol, Enric (2005) La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. Anuario de Psicología N° 36. Universidad de Barcelona. España.