

# **EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL AMBIENTE EN BOGOTÁ Y LA SABANA**

Julio Carrizosa Umaña

Profesor

Universidad Nacional de Colombia

## Introducción

En esta ponencia incluyo algunas anotaciones sobre la consideración de lo ambiental en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital. Hago énfasis en la influencia que han tenido en el debate factores emocionales e ideológicos, sintetizo la estructura física y biótica del distrito y profundizo en la discusión sobre la expansión urbana en la zona norte del Distrito.

## 1 IMÁGENES DE BOGOTÁ Y LA SABANA

A lo largo de la historia la capital y la sabana han sido fundamento de numerosas construcciones de imágenes. Lo imaginario se ha alimentado de las muy especiales características del ecosistema, de lo inusitado de su poblamiento y de las anomalías de sus habitantes. No sabemos nada sobre como pensaron la sabana los prehistóricos y muy poco sobre las imaginaciones de los muiscas. Lo que pensaron los primeros europeos está, probablemente, bien expresado en los versos de Juan de Castellanos: “Tierra buena, tierra buena, tierra que pone fin a nuestra pena, tierra de oro, tierra abastecida, tierra donde se ve gente vestida”, pero es necesario recordar que la imagen que guió a su fundador se centró, mas que en la

tierra y su visión como solución, en el mito de El Dorado. El oro y el poder que confiere, el hábitat placentero y el refugio han sido las constantes en la construcción de imaginarios bogotanos durante los últimos 468 años.

La buena tierra de la sabana como productora eficiente de leche, trigo y cebada fue la imagen constante durante la Colonia y parte de la República; en 1803 cuando nos visitó Humbolt la vio completamente cubierta de cultivos de gramíneas “sin que ni un solo árbol alterara el horizonte”. A lo largo de toda la Colonia restos de grupos indígenas trabajaron la tierra sembrando la famosa papa sabanera y algunas legumbres en los resguardos. Los pescados del río Bogotá y los venados de las planicies fueron numerosos hasta muy entrado el siglo XX

A estas primeras imágenes se sumó durante el siglo XIX un escrito de un diplomático e intelectual argentino quien apuntó, tal vez con cierta ironía, que Bogotá era la Atenas Suramericana; una especie de guetto de escritores, gramáticos y poetas que pasaban su vida conversando en la Plaza de Bolívar. Los colombianos nos creímos la broma y a la antipatía de su centralidad se sumó una nueva razón de aislamiento bogotano. La idea del cachaco se fue conformando así: político aventajado y ventajoso, humorista callejero y agresivo y buen vividor; alejado y protegido contra las desgracias que agobian al resto de la República

A la Atenas imaginada por Miguel Cané agregaron Marroquín y Tomás Rueda la imagen de la Sabana como ámbito bucólico de buen vivir rural, ejemplo de “gracious living”, como dicen los ingleses; plena de paisajes apacibles, de campesinos ingeniosos y de historias sentimentales. Una Provenza en los Andes donde las encomenderas, los orejones y sus gañanes y sirvientas, gozaban de los paseos y cabalgatas, de la caza y la pesca, de la navegación y de los baños y se

sentaban a terminar el día debajo de un eucalipto o de un sauce a contemplar el atardecer sobre la planicie bebiendo chocolate con pan de yuca y almohabanas.

La imagen mas antigua es, probablemente, Bogotá como refugio; los millones de refugiados de la violencia de la mitad del siglo veinte tenían, posiblemente, antecedentes en las gentes que siempre han huido de los guerreros, de la malaria, del calor y de los insectos ponzoñosos. El carácter del paisaje sabanero y de la pequeña ciudad de los Andes es plano y frío pero también saludable, amplio y generoso. Pero, desafortunadamente, la visión generalizada de Bogotá como refugio ante el caos del resto del país la convirtió en el ambiente mas caótico de la nación.

La ciudad reaccionó lo mejor que pudo ante la oleada de inmigrantes forzados y le proporcionó a sus hijos los servicios públicos que nunca habían tenido y un mínimo de seguridad. A cambio de cumplir su papel de tabla de salvación, Bogotá perdió su propia tranquilidad y empezó a ser vista como una maquina de seguro ascenso socioeconómico por medio de las escaleras del poder, de la educación y de la intriga social. Paralelamente la sabana inició su transformación de ámbito de ensueños a proveedor de tierra urbanizable, agua, energía, y leche y a recolector de heces, desechos y desperdicios. En las mentes de sus propietarios los relatos de Tomas Rueda Vargas fueron poco a poco reemplazados por las normas de los mercados de la construcción.

A principios de los ochenta Bogotá empezó a mostrar sus ineficiencias como ascensor social. La ciudad de tres millones de habitantes era un buen sistema para

educar ciudadanos pero la de cinco millones se empezó a convertir en maquina de poder egoísta, perpetuadora de injusticias y nicho de corrupciones. Probablemente algo tuvo que ver en este desajuste la enorme afluencia de dinero narco y la presencia de sus apoderados en los recintos parlamentarios. La sabana no quedo excluida y varios de sus propietarios empezaron a ver sus viejas haciendas como el negocio de finca raíz que podría solventar varias generaciones de descendientes. La visión de la sabana como ámbito de recreación al ser tocada por la riqueza ilimitada degeneró en escenario de orgías, falsedades y crueldades. Provenza se convirtió en la Capri tiberiana.

El fin del siglo encuentra en Bogotá y en la sabana posibilidades de recuperación. La tragedia de las guerras en el resto del país apenas ha tocado a la metrópoli y su bucólico medio ambiente, aunque maltrecho, tiene todavía los principales rasgos que emocionaron a tantos escritores. Sin embargo la crisis de la nación nuevamente logra desplazar miles de inmigrantes hacia lo que se percibe como un último refugio. Paradójicamente la limpieza y eficiencia de las últimas administraciones del distrito y sus atractivos lemas ilusionan a los colombianos agredidos por la penúltima violencia haciendo cada vez mas difícil el cumplimiento de sus propias metas. Los estudios encaminados a que la ciudad sea “competitiva” en la globalidad atraen cientos de ejecutivos provincianos que quieren ensayar por última vez antes de viajar a Miami. La sabana se percibe y se transforma acorde con esta última ilusión de los colombianos. Soacha recoge un millón de nuevos pobres urbanos y en Chía la clase media y alta tratan de revivir a Teusaquillo y a la Cabrera

En estas secuencias de imaginarios los modelos ideológicos se han mezclado con las emociones para transformar el medio ambiente. Sería posible identificar como ideas y pasiones se entrecruzan para construir cada imagen: mercantilismo, romanticismo, epicureísmo, utilitarismo, en Bogotá y en la sabana se robustecen con el afán de enriquecimiento, el miedo, la imitación, la envidia, la ira y la soberbia. Desafortunadamente los resultados hoy amenazan con destruir el objeto de las imaginaciones.

Esto sucede porque Bogotá y la sabana tienen límites físicos y bióticos, aun cuando algunos de sus usuarios no quieran percibirlos. En el siguiente punto haremos una síntesis de ellos.

## 2 LOS LIMITES DE BOGOTÁ Y LA SABANA

Las características físicas y bióticas de la altiplanicie en donde se encuentra Bogotá y el sistema que llamamos Sabana son bastante conocidas. Haré una síntesis para recordar y reflexionar sobre lo que significan como parámetros de la actividad humana.

La posición de la altiplanicie sobre el planeta a menudo se nos olvida; la frialdad del clima y las pretensiones de algunos de sus habitantes nos dificulta recordar que estamos situados a 4 grados de latitud norte, en plena zona tropical. Parte de nuestro engrandecimiento se debe a que estamos relativamente cerca de la longitud de Washington y de Nueva York y en el mismo huso horario; esta ventaja geopolítica se aumenta debido a una anomalía; estamos en el trópico frío gracias a que vivimos a 2.650 metros sobre el nivel del mar.

Esta altura, además de colocarnos “mas cerca de las estrellas”, tiene otras consecuencias menos atractivas. La primera la baja disponibilidad de oxígeno, con grave impacto sobre la resistencia física y, posiblemente, sobre el desempeño neuronal. La segunda la mayor presencia de rayos ultravioleta, causantes de cáncer de la piel, y de rayos cósmicos, cuyos efectos sobre los humanos son desconocidos.

La génesis de la altiplanicie determina las formas geológicas y algunos de los elementos que conforman la atmósfera de los bogotanos. Los muiscas tenían razón en recordar que la sabana era un lago pero la forma como se formó este enorme lago solo la hemos podido conocer luego de los estudios de los geólogos. La cordillera andina oriental colombiana es una de las mas jóvenes del planeta; se conformó por plegamientos, al final del terciario, de lo que constituía el fondo de un mar existente al norte de la amazonia. Por esa razón el material principal de la cordillera no es roca dura, como sucede en los Alpes o en otras partes de los Andes, sino conglomerados de arcilla y arena. Es una cordillera blanda.

En el cataclismo que convirtió el mar amazónico en cordillera probablemente algunos depósitos de agua se elevaron conformando lagos; de ahí los depósitos de sal en Zipaquirá y en Nemocón. A lo largo de los siglos estos cuerpos de agua se transformaron conforme cambiaba el clima y de acuerdo a el material que recibían de la atmósfera, y de las cumbres vecinas. Parte de este material tenía las mismas características del fondo del mar del terciario; otra parte era residuos orgánicos provenientes de la vegetación y la fauna que crecía y se transformaba sobre los cerros y en el agua. Un aporte significativo lo constituyeron las cenizas volcánicas traídas por el viento desde las cordilleras central y occidental.

Estas dos cordilleras son mas antiguas que la oriental y tienen diferentes orígenes: la mayoría de sus plegamientos se deben a erupciones de numerosos volcanes; sus rocas, por lo anterior, son mas duras: ígneas y metamórficas. De estas erupciones surgió la ceniza volcánica que, llevada por el viento, se depositó en la cordillera oriental, se asentó en algunas partes del fondo del mar del terciario que cayó sobre las aguas del lago andino y conformó depósitos en algunos de los cerros circundantes. El largo proceso de sedimentación de todos estos materiales durante el secundario y en los períodos recientes condujo a que el lecho del lago aumentara de nivel y comenzara a presionar sobre los diques naturales que lo contenían hasta romperlos en un solo punto conformando así el Salto de Tequendama y generando el río Bogotá

La sedimentación del lago y del río constituye el generador de los suelos de la sabana. En algunas partes los depósitos tienen una profundidad de trescientos metros de turbas, lodos y otros materiales de origen orgánico mezclados con arcillas y con arenas; conglomerados inesperados y variables que desconciertan a geólogos y agrónomos. Lo que aparece como un depósito de arcilla a pocos metros se convierte en un suelo negro, resto de una brizna plena de cenizas que tropezó contra un cerro

La planicie es hoy el producto principal del lago y el factor principal que hizo posible la construcción de una ciudad de seis millones de habitantes en el trópico frío. A menudo también olvidamos que la planicie tiene límites; su área es, aproximadamente, de solo un poco mas de 140.000 hectáreas. El segundo factor, aquel que permitió que la ciudad creciera a este tamaño, es la disponibilidad de agua.

La disponibilidad de agua es el resultante de coincidencias climáticas y geológicas. El surgimiento de la cordillera oriental se interpuso entre las corrientes de aire que traen nubosidades del oriente y del occidente; la altura de algunos de los picos es suficiente para que se condense y se precipite sobre los cerros circundantes y algunas de estas formaciones, los páramos, son suficientemente altas y planas para almacenar, en pantanos, humedales y en la misma vegetación, grandes cantidades de agua. Las peculiaridades de los cerros y los valles altos que conforman la altiplanicie son causantes de la diferencia en precipitación de lluvia entre el norte y el sur de la sabana. En el sur solamente caen un poco más de 600 mms. ; en el norte el promedio alcanza 1000 mms. Parte de las laderas de los cerros están conformadas por areniscas cascajos y arcillas □ protegidas por una vegetación densa y diversa que almacena agua y permite su infiltración, alimentando los acuíferos.

Esta vegetación se ha modificado a lo largo de los siglos. Durante el Pleniglacial medio predominaron los bosques de roble y de pino romerón, con abundantes helechos arborecentes. Durante el Pleniglacial superior aumentó la vegetación abierta, especialmente gramíneas y encenillos. En el Tardiglacial el bosque invadió de nuevo el altiplano, la especie dominante fue el roble. Durante el Holoceno el roble, las cecropias y los encenillos siguieron dominando con alguna presencia de nogales y alisos hasta 3.000 años antes del presente, cuando hay un declive de todos los elementos arbóreos y un aumento notable de gramíneas, probablemente debido a actividades humanas. □

La vegetación actual es el resultado de la intervención humana. Los muiscas y sus antecesores sin duda quemaron y plantaron. Los benemeritos conquistadores introdujeron todo lo que resistió el clima de la sabana; el emperador Carlos V, ordenó la siembra de sauces en todo el imperio y la iglesia ordenó tumbar todos los nogales y cedros sagrados. Cuando nos visitó Humbolt no había un solo arbol corpulento probablemente como resultado de la construccion de la ciudad y de la profusión de hornos. Los radicales, en su apertura, importaron el eucalipto y jardineros japoneses trajeron las acacias. El kikuyo transformó la planicie y durante todo el siglo XX fueron, como lo anota Lopez Michelsen, numerosos los intentos de “aclimatar” frutales y flores, hasta terminar en la industria de claveles y rosas. Sin embargo lo que hoy llamamos bosque nativo ha tenido una alta resistencia y su combinación de especies es todavía almacenadora de agua y protectora de la biodiversidad andina.

Desafortunadamente la fauna mayor no pudo sobrepasar los límites de sobrevivencia.

Empezando por los mastodontes y por el caballo americano, siguiendo con el venado coliblanco, el soche, el puma y el oso de anteojos, los grandes mamíferos ya no se encuentran en la altiplanicie. El último venado, según cuentan, fue cazado por soldados sin vituallas cerca al salto de Tequendama el nueve de abril. El pez capitán que era alimento importante de los muiscas es hoy una curiosidad en las partes mas altas del río. Algunas aves parecen haberse extinguido como el pato sambullidor.

Los suelos son al mismo tiempo resultado y límite de la acción sistémica. En la sabana, a pesar de las creencias, solo una parte de la planicie tiene suelos de primera clase: los llamados suelos Tibaitatá-Zipacuirá, fundamentados en cenizas volcánicas, que conforman una especie de riñón de solo 50.000 hectáreas, rodeando la ciudad del nororiente al suroccidente

#### 4 EL POBLAMIENTO: ALGUNOS DATOS

La confrontación de nuestras imaginaciones con la realidad del contexto ambiental produce la realidad del poblamiento. Los prehispanos que ascendieron a la altiplanicie hace 14.000 años tenían sueños que los guiaron en el viaje pero fue su contacto con la planicie y el lago, abundantes en mastodontes, venados, curies, caballos americanos y peces, lo que definió su decisión de asentamiento. Jiménez de Quesada sin duda estaba subido la cordillera impulsado por los relatos del Dorado, pero fue su visión del Valle de los Alcázares, totalmente cultivado, con numerosos cercados de viviendas y templos de madera ornamentados con enormes pendones de telas de algodón pintadas de rojo, además de la ausencia de fiebres e insectos ponzoñosos, lo que consolidó su decisión de solicitar al rey la fundación de Santa Fe de Bogotá.

Los especialistas han calculado que la población de los cacicazgos muiscas en lo que es hoy Cundinamarca y Boyacá estaba entre 500.000 y 2000.000 en 1532. En 1640 se dice que la ciudad tenía 14.000 habitantes, la mayoría de ellos indígenas concentrados en un reducto llamado Pueblo Viejo, situado en lo que son hoy los barrios de las Aguas y de La Concordia. Sin embargo en 1750 un primer censo encuentra solo 3.000 habitantes y en 1800 la ciudad tiene menos de 20.000 habitantes.

A lo largo del siglo XIX las luchas entre Federalistas y Centralistas afectaron el crecimiento de Bogotá. Solo a fines del siglo el triunfo de los regeneradores y la derrota de los Estados permitió aumentar la inversión construyendo edificios públicos y montando servicios de agua y de energía. En 1910, luego del quinquenio desarrollista del General Reyes la ciudad alcanzaba una población de 100.000 habitantes pero, a pesar de su consolidación como capital, durante los cuarenta años siguientes la ciudad apenas llegó a los 500.000 habitantes.

De 1947 en adelante es indudable que Bogotá fue considerada como un refugio por miles de liberales que huían de la violencia; las obras para la Conferencia Panamericana y las de reconstrucción luego del 9 de abril crearon puestos de trabajo. En ese mismo decenio la actividad del INSCREDIAL y del Banco Central Hipotecario fue intensa en Bogotá; varios alcaldes progresistas hicieron planes y obtuvieron empréstitos para mejorar el suministro de agua y de energía y, tal vez como consecuencia de todas estas acciones, en 1962 la ciudad ya tenía 1'600.000 habitantes cubriendo 5.770 hectáreas.

Afortunadamente las tasas de crecimiento han descendido y en el 2.000 es posible que solo tengamos un poco más de seis millones de habitantes en aproximadamente 35.000 hectáreas, pero en los últimos meses el incremento de la violencia y la eficiencia de las últimas administraciones distritales es posible que esté conduciendo a un repunte en la tasa de crecimiento.

Según los análisis de los especialistas en demografía, es posible que las tasas tiendan a estabilizarse alrededor del 2% anual durante los siguientes treinta años. De este valor una porción significativa, 1.7 %, corresponderá al llamado crecimiento inercial, es decir a los nacimientos producidos por los actuales habitantes de la ciudad menos las defunciones y el resto a probables migraciones.

Por lo anterior me parece que los cálculos que ha hecho la administración distrital sobre un crecimiento de 1'200.000 habitantes durante los próximos diez años no se apartarán mucho de la realidad. Estoy también de acuerdo con la sus afirmaciones acerca de la imposibilidad en que se encuentran de evitar o de disminuir este crecimiento. Mi punto es que este es un problema nacional que debe ser tratado por el Estado central colombiano.

## 5 LA IMAGEN DESEADA Y LA REALIDAD EN EL SISTEMA CONEJERA, GUAYMARÁL, TIBABITÁ

Me parecen atractivos y estimulantes los imaginarios que se han propuesto sobre Bogotá desde la Alcaldía Mayor y desde otras entidades. Pensar que Bogotá debe llegar a ser

el centro informático y tecnológico para el Bloque Andino y que en el norte debe construirse una ciudad maravillosa proporciona ánimos y despierta ilusiones necesarias en estos tiempos de pesimismo y de crisis. Pero estos imaginarios deben confrontarse con la realidad física y biótica de los ecosistemas, con la situación socioeconómica actual y con el marco legal.

Trataré de sintetizar algunos de estos puntos, poniendo como ejemplo el área que ha suscitado mayores controversias: el sistema Conejera, Guaymarál, Tibabitá, extremo norte del Distrito Capital.

Coincido con el Profesor Thomas van der Hammen en que este sistema es especialmente importante como parte de lo que él ha definido como 'estructura ecológica de la sabana' y voy mas allá; pienso que es posible demostrar que es parte **única e importante** del **patrimonio ecológico y cultural** del Distrito

Capital y que como tal le compete al Concejo Distrital su control, preservación y defensa, como lo dice el Artículo 313 de la Constitución Nacional<sup>1</sup> y lo desarrolla el Artículo 65 de la ley 99 de 1993 y que, por consiguiente, su protección es una de las funciones ecológicas de la propiedad establecidas por el Artículo 55 de la Constitución. Si lo anterior es cierto la administración distrital debería aceptar que se equivocó al escoger el Sistema Conejera, Guaymarál, Tibabitá como sitio para construir una ciudad y los ambientalistas aceptaríamos su error de buena fe y le recomendaríamos un sitio adecuado para realizar esa magnífica idea.

Las pruebas que apporto son las siguientes:

1. De las 50.000 hectáreas de suelo agrícola de primera clase que existen en la Sabana de Bogotá solamente 5.000 se encuentran sin urbanizar en el Distrito Capital, precisamente en el extremo norte del D.C., sistema Conejera, Guaymaral, Tibabitá.

2. De las 50.000 hectáreas de suelo agrícola de primera clase que existen en la Sabana de Bogotá, solamente 5.000 tienen precipitaciones abundantes, alrededor de los 1.000 m.m. anuales y esas son las correspondientes al Sistema Conejera, Guaymarál, Tibabitá.

3 Las únicas 5.000 hectáreas de suelo agrícola de primera clase que limitan con los bosques bien conservados de los cerros orientales son las correspondientes al sistema Conejera-Guaymaral, Tibabitá.

4 Solamente en el sistema Conejera, Guaymaral, Tibabitá se encuentran restos del bosque nativo de la planicie.

---

<sup>1</sup> Artículo 313- Corresponde a los Concejos :...9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. ( Ley 99/93)

5 Solamente en el sistema Conejera,Guaymaral, Tibabitá se encuentran afloramientos de aguas termales en el Distrito Capital.

6 Los depósitos de agua subterránea en el sistema Conejera, Guaymaral,Tibabitá se encuentran mucho mas próximos a la superficie que en otros sitios de la sabana.

7 En los humedales del Sistema CGT se han encontrado ejemplares de especies en peligro de extinción

8 El sistema CGT es el único en el D.C. en donde el río Bogota no está contaminado por las aguas negras de la capital.

Todo lo anterior es característico de un sistema de alta productividad biótica, de alta capacidad de protección de la biodiversidad ándina y tal vez único en el mundo

Las anteriores características físicas y bióticas del Sistema CGT han favorecido a lo largo de la historia las actividades agropecuarias y de recreación. En el área existía parte del resguardo indígena de Suba, sus aguas termales impulsaron las actividades lúdicas de los muiscas, posteriormente la colonia española constituyó las tres grandes haciendas cuyos nombres hemos utilizado para identificar al Sistema: Conejera, Guaymaral y Tibabitá. Durante la República estas tres haciendas se han subdividido, sin embargo dos o tres de las viejas casonas todavía se sostienen y constituyen parte importante del patrimonio arquitectónico ; en Guaymaral se ensayó hace pocos años una parcelación granjera para fomentar un retorno a la tierra de los bogotanos. Todavía sobreviven algunas de estas granjas y muchas de las personas que se han asentado en partes de las otras haciendas lo han hecho debido a la belleza de su paisaje campestre. El paisaje ha sido también el

atractivo principal para las decenas de instituciones educativas que se encuentran en el Sistema CGT y para las varias actividades que tradicionalmente ofrecen recreación a los bogotanos. Torca es punto obligado de paseo bogotano desde el XIX; Nóvita ha deleitado varias generaciones de veraneantes ; en el Cerro de la Conejera se cobraba la entrada para observar las cacerías de venados y conejos.

Es así como las actividades de recreación y de producción agropecuaria se han **sostenido** en el Sistema CGT durante cientos de años. Los imaginarios de muiscas, españoles, hacendados orejones, educadores y paseantes bogotanos encontraron allí una estructura física y biótica que realizo sus esperanzas. Esa **sostenibilidad** de decenas de generaciones es coherente con los mandatos de desarrollo sostenible que existen en la Constitución Nacional y en la ley 99 de 1993 y suficientemente fuerte para generar resistencia ante los cambios propuestos por los imaginarios dominantes en la administración distrital.

Nuestra propuesta significa modificar el POT para evitar la contradicción entre los imaginarios de quienes viven y trabajan en el Sistema CGT y las nuevas ideas y para evitar que la administración cometa un error jurídico. No hay la menor duda en que un Sistema como el CGT es patrimonio ecológico y cultural. Cualquier ciudad del mundo con suficientes pensadores estaría orgullosa de tenerlo entre sus límites y de gozar con su paisaje. Es evidente que el Concejo Distrital, cualquier cosa que decida la administración, está en la obligación de controlarlo, preservarlo y protegerlo. Tampoco hay duda de que los predios que componen el Sistema CGT tienen unas funciones ecológicas definidas y mas importantes que el resto de los predios de la sabana y que si algunos de sus propietarios deciden urbanizarlos por su cuenta están infringiendo la Constitución y las leyes.







