



Desde el Aula

Análisis del macroproyecto del Aeropuerto El Dorado de Bogotá: un desafío a los instrumentos de la gestión urbana

Ricardo Briceño Ayala, Nury Jazmín García López, Rodrigo Pedroza Medina, Claudia Paola Pineda Torres, Orlando Rodríguez Collazos, Carlos Alberto Torres Chamat, Edward Martínez Parra¹
Maestría en Gestión Urbana
Universidad Piloto de Colombia

Resumen

El artículo recoge los hallazgos del taller en gestión urbana² que tuvo como propósito analizar el proceso de modernización y expansión del Aeropuerto El Dorado en el marco del ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá y de

los municipios que hacen parte de su área de influencia, buscando contribuir a la formulación de lineamientos estratégicos de gestión y acción para la armonización de instrumentos e intereses, a partir del análisis de conflictos y propuestas que se vienen realizando sobre el tema.

1. Estudiantes Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia, Cohorte II- 2009.

2. Proceso desarrollado por los estudiantes de la Cohorte II- 2009 de la Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia, los días 3 y 4 de marzo de 2011.



Para llevar a cabo el análisis del macroproyecto Aeropuerto El Dorado, se tuvo en cuenta los aspectos de su evolución histórica, la contribución a la competitividad y al desarrollo regional, los procesos de renovación e integración social urbana en los que está inscrito, los instrumentos de planeación, gestión y financiación para su gestión, así como, los mecanismos y posibilidades de articulación entre los diferentes niveles de gobierno involucrados en la gestión urbano regional del territorio. Para el logro del objetivo del taller, se diseñó y ejecutó una metodología de revisión bibliográfica y documental, así como de la consulta adelantada con diferentes expertos provenientes de la Secretaría Distrital de Planeación, la Cámara de Comercio de Bogotá, la academia (representada en la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia) y la comunidad vecina del Aeropuerto (representada en la Mesa Aeroportuaria de Engativá).

Palabras clave:

Aeropuerto El Dorado, Gestión Urbano Regional, Ordenamiento Territorial.

i. Introducción

El Aeropuerto Internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá ha sido considerado el más importante aeropuerto de Colombia y el tercero de América Latina en lo que respecta al transporte de carga. Si bien es cierto durante el siglo XIX y primera mitad del XX el transporte ferroviario era el medio principal de transporte de carga, a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, el transporte aeroportuario se constituyó en el paradigma tecnológico que garantiza un transporte

más eficiente de carga y pasajeros, permitiéndole a los países, importar y exportar los diferentes bienes de capital y de consumo que exige el proceso de la globalización.

De igual manera, es primordial para efectos de este estudio, mencionar que desde los diferentes niveles de gobierno (distrital, departamental, nacional), el tema del Aeropuerto El Dorado no se ha priorizado en los tratamientos para que lo promuevan o proyecten como una infraestructura estratégica de primer nivel en los procesos de inserción de Colombia en el mercado internacional. En este sentido, para lograr los propósitos de internacionalización de la economía colombiana, se requiere definir e implementar una serie de lineamientos estratégicos y de acción, que permitan la armonización de instrumentos e intereses en el marco del proceso de modernización del aeropuerto, analizando los diferentes conflictos y propuestas que se vienen realizando en torno al tema.

En este contexto vale resaltar que en el año 2006 el gobierno nacional entregó en concesión por 20 años, la operación y la ampliación del aeropuerto al consorcio privado OPAIN³. De acuerdo con lo anunciado por el Ministerio de Transporte, en ese año, el consorcio OPAIN debe entregarle a la Aerocivil el 46,16% de sus ingresos netos, por el derecho a explotar comercialmente el aeropuerto por 20 años⁴.

En Octubre de 2007 se elaboró el Documento Conpes 3490 que señala la necesidad de desarrollar una estrategia conjunta de planificación urbano regional, bajo la figura de Macroproyecto, que articule los niveles nacional, departamental y distrital, para optimizar y armonizar el proceso de modernización y expansión del

3. (Operadora Aeroportuaria Internacional), el cual está integrado por los grupos Odinsa y Cóndor, CSS Constructores, Marval S.A., los hermanos Luis Héctor y Carlos Alberto Solarte, Termotécnica Coindustrial S.A., Arquitectura y Contreto S.A., Constructora Colombiana S.A., entidades asociadas con Flughafen de Zurich (Suiza).

4. Dato tomado de la fuente de Caracol Noticias. Consorcio OPAIN gana licitación para administrar el aeropuerto Internacional El Dorado. Agosto 24 de 2006.



Aeropuerto El Dorado en el marco del proceso de ordenamiento territorial del Distrito Capital y de los municipios que hacen parte de su área de influencia (localizados en el Departamento de Cundinamarca) para determinar mecanismos institucionales y de gestión que, con participación público-privada, faciliten el desarrollo equilibrado y sostenible de los mismos⁵.

De otra parte la Cámara de Comercio de Bogotá ha venido adelantando estudios sobre la necesidad de integrar el plan aeropuerto a una estrategia urbano regional de competitividad, con acceso y conectividad multimodales y concertación público-privada. Por su parte, la Secretaría de Planeación Distrital ha venido señalando la precariedad de los mecanismos existentes para la concertación de intereses y la ausencia de instrumentos jurídicos que permitan armonizar la gestión entre los distintos niveles de gobierno, pues cada nivel de gobierno tiene sus propios planes en relación con el aeropuerto. Mientras que la comunidad señala que el modelo de gestión implementado hasta ahora, no tiene en cuenta a la comunidad circunvecina, puesto que no hay participación comunitaria, sino una asignación de los usos del suelo sobre las localidades de Fontibón y Engativá, que, según ellos, no representa sus intereses.

Desde la academia se ha venido llevando a cabo estudios comparados sobre los modelos de gestión aeroportuaria existentes a nivel mundial, donde se resalta el papel que cumplen los aeropuertos como centralidades regionales, señalando la necesidad de entender que los modelos de gestión deben conceptualizarse dentro de una estrategia regional y nacional, que entienda el espacio del aeropuerto como un espacio globalizado que permite la conectividad con el mundo y exige, como gran proyecto urbano regional,

un modelo de gestión público-privada. La academia señala la importancia de dar al aeropuerto un tratamiento de centro regional insertado, dentro de planes integrados, con accesibilidad multimodal, bajo la coordinación de una agencia especial, garantizando instancias regionales de concertación de intereses.

II. Metodología

El presente estudio en el marco del taller en gestión urbana se valió de la revisión documental, de la descripción, del análisis crítico de la problemática que presenta el Aeropuerto Internacional El Dorado, así como de la consulta adelantada a diferentes expertos de la Secretaría Distrital de Planeación, la Cámara de Comercio de Bogotá, la academia y la comunidad vecina del Aeropuerto, representada en la Mesa Aeroportuaria de Engativá. A partir de este proceso se identificaron una serie de puntos críticos, entre ellos, los relacionados con la competitividad y desarrollo regional, renovación e integración social y urbana, instrumentos de planeación, gestión y financiación; y articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

III. Resultados

Los resultados del taller se presentan a partir de las siguientes categorías:

- Evolución histórica del Aeropuerto Internacional El Dorado
- Dimensiones de la modernización aeroportuaria
- Puntos críticos en la modernización del Aeropuerto

5. Documento Conpes 3490. Estrategia institucional para el desarrollo del macroproyecto urbano regional del aeropuerto El Dorado de Bogotá.



• Evolución histórica del Aeropuerto Internacional El Dorado

En los estudios sobre de los equipamientos urbanos que necesitaba la ciudad de Bogotá a mediados de los años 50, se consideró la necesidad de construir un nuevo aeropuerto para reemplazar el antiguo Aeropuerto de Techo ubicado al occidente de la ciudad, donde hoy se encuentra localizada Ciudad Kennedy. De igual manera, se consideró que esta obra de infraestructura, podría traer desarrollo económico a la región, especialmente al Distrito Capital recientemente creado⁶.

El Aeropuerto Internacional El Dorado fue establecido durante el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla entre 1955 y 1959. El proyecto representaba la mayor oportunidad de desarrollo urbano hacia el occidente, a través de una avenida, la calle 26, que pretendía comunicar al aeropuerto con el centro de Bogotá y generar desarrollo a lo largo de ésta, donde se ubicaban instalaciones del gobierno como el CAN (Centro Administrativo Nacional) que buscaba localizar los Ministerios y sus dependencias en esta zona de la ciudad⁷.

La construcción del CAN se realizó sobre los predios de la hacienda El Salitre, los cuales fueron adquiridos por el gobierno nacional para luego ser entregados a los diferentes Ministerios para el desarrollo de proyectos de infraestructura administrativa y oficinas. Se procedió de inmediato a la comprar los predios ubicados en las cercanías de las poblaciones de Engativá, Funza y

Fontibón. Igualmente hubo necesidad de planear el trazado de una gran autopista, que partiendo de la glorieta de San Diego Carrera 7ª con Calle 26, uniría al gigantesco aeropuerto con la capital del país⁸.

La construcción del Aeropuerto Internacional El Dorado estuvo a cargo de la firma Cuéllar Serrano Gómez y Cía., quien llevó a cabo el proyecto hasta su culminación en 1959, bajo la presidencia de Alberto Lleras Camargo. Una vez inaugurado, se consideró como uno de los más modernos de Latinoamérica. El proyecto original constaba de dos pistas de aterrizaje diseñadas para soportar cualquier tipo de avión, sin embargo se consideró que el aeropuerto estaba sobre dimensionado, pues el país en aquel momento no basaba su economía en la exportación o importación de productos transportados vía aérea⁹.

Para el año de 1973 el tráfico aéreo ascendía a cerca de tres millones de pasajeros. Por este motivo se decide construir una segunda pista para reforzar las operaciones de la ya existente, sin embargo, tras la necesidad de ampliar las instalaciones y el muelle de pasajeros se inició la construcción del terminal Puente Aéreo, cuyo propósito era dirigir los vuelos nacionales especialmente hacia Cali y Medellín y algunos internacionales hacia los Estados Unidos¹⁰.

Nuevamente para el año de 1994, El Dorado realiza ampliaciones que consisten en la construcción de la segunda pista de aterrizaje y los muelles de abordaje, obra que se inaugura finalmente en 1998.

6. DEL CASTILLO DAZA JUAN CARLOS, URREA UYABAN TATIANA. Bogotá años 50: el inicio de la metrópoli, Universidad Nacional de Colombia, facultad de artes. Cuaderno de urbanismo y arquitectura. Bogotá 2008.

7. DEL CASTILLO DAZA JUAN CARLOS, URREA UYABAN TATIANA. Bogotá años 50: el inicio de la metrópoli, Universidad Nacional de Colombia, facultad de artes. Cuaderno de urbanismo y arquitectura. Bogotá 2008.

8. MENDOZA LAVERDE CAMILO. La pérdida de la tradición moderna en la arquitectura de Bogotá y sus alrededores. Editorial pontificia universidad Javeriana. Bogotá 2004.

9. ARANGO, SILVIA, *Historia de la Arquitectura en Colombia*, Bogotá, Centro Editorial y Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia, 1989.

10. PAGINA WEB VOLAR ES PASIÓN. Consultada marzo de 2011.

<http://volarespasion.blogspot.com/p/historia-del-aeropuerto-el-dorado.html>



• Dimensiones de la modernización aeroportuaria

La modernización del aeropuerto implica tener en cuenta, al menos, cuatro variables: 1.) El papel del aeropuerto en el marco de la competitividad y el desarrollo regional, 2) la renovación y la integración social urbana, 3) el desarrollo de instrumentos de planeación, gestión y financiación, y 4) la necesaria articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

Competitividad y desarrollo regional

La competitividad se define como la capacidad de generar la mayor satisfacción al menor precio¹¹. El concepto de región hace referencia a una porción de territorio determinada por ciertas características comunes o circunstancias especiales¹². La competitividad y el desarrollo de las regiones demuestran la capacidad de las mismas de producir bienes y servicios en forma eficiente, haciendo que sus servicios sean atractivos, tanto dentro como fuera de ellas.

Los aeropuertos, como gran proyecto urbano¹³, se asocian a una estrategia de competitividad regional económica, soportados en una plataforma de ordenamiento territorial y viabilizados mediante estrategias de gestión urbana que conllevan un nuevo acercamiento a la gestión de las ciudades, orientada a la formación de asociaciones entre corporaciones públicas y privadas¹⁴.

Procesos de renovación e integración social urbana

Las políticas de renovación urbana se plantean como objetivo el propiciar un reordenamiento de

la estructura urbana de zonas estratégicas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado. De igual manera, propiciar un reordenamiento de la estructura de zonas del suelo urbano que por procesos de deterioro urbanístico y social se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, asociado a su ubicación dentro de la ciudad y a la disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos.

En el caso de Distrito estas políticas se proponen: (i) Efectuar actuaciones públicas que conlleven el desarrollo de proyectos integrales de renovación, (ii) Estimular la vinculación del capital privado mediante la reducción de factores de incertidumbre, (iii) Promover la aplicación de una normativa sencilla y transparente, (iv) Agilizar los procesos y trámites, y (v) Brindar apoyo técnico y operativo a la ejecución de proyectos por medio de la empresa de Renovación Urbana, encargada de gestionar, liderar, promover y coordinar esos proyectos.

El POT del Distrito establece la renovación urbana como un tratamiento en la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo. Estas zonas se encuentran en una de las siguientes situaciones :

- i) Deterioro ambiental, físico o social, conflicto funcional interno o con el sector inmediato, y
- ii) Potencial estratégico de desarrollo de conformidad con el modelo de ordenamiento adoptado por este Plan.

11. Centro para la competitividad de Navarra, 2008.pág, 206.

12. Martínez Carrión, José Miguel (2002). Historia Económica de la Región de Murcia. Editora Regional de Murcia. 598 pág.

13. Lungo, Mario (2003). Globalización, competitividad y gestión urbana. Instituto del Banco Mundial UCA - Lincoln Institute of Land Policy.

14. Ibid.



Las acciones del Distrito Capital buscan dar continuidad al proceso de construcción de la Región Bogotá-Cundinamarca, en la búsqueda de un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio en lo económico, ambiental y social que permita la creación de ventajas competitivas para la región. Para ello el POT propone las siguientes acciones:

- i) Creación de condiciones favorables para incentivar la inversión, la generación de empleo productivo en las ciudades de la región, la innovación y el desarrollo tecnológico, la capacidad de planificación y gestión de los asuntos de interés supramunicipal y la ampliación de oportunidades para fortalecer la inclusión y cohesión social.
- ii) Formulación concertada de políticas con los niveles nacional, departamental, municipal y con las autoridades ambientales que contemplen instrumentos económicos, sociales, de ordenamiento territorial, normativo e institucional, basados en el reconocimiento y el respeto de la autonomía de las entidades territoriales.

Los instrumentos de planeación, gestión y financiación

Una constante en la mayoría de las experiencias de desarrollo de proyectos urbanos con estrategias de gestión público - privada es la definición de una base territorial, inscrita en formas de ordenamiento donde se asignan funciones estratégicas al suelo, se definen las infraestructuras prioritarias, la vocación económica, las zonas de desarrollo y las reglas de juego de operaciones donde se involucra iniciativa privada. Dentro de las modalidades existen tres opciones¹⁶:

1. Afectaciones al suelo aferente para propiciar el desarrollo de actividades asociadas a la actividad aeroportuaria, su expansión y su aprovechamiento por parte de los operadores y concesionarios.
2. Desregulación e indefinición sobre pautas de preservación, ocupación y desarrollo urbano que propician especulación, conurbación y deterioro ambiental.
3. Delimitación de polígonos para operaciones urbanas programadas y con desarrollo de instrumentos de gestión y redistribución de oportunidades inmobiliarias.

Los diferentes niveles de gobierno en la gestión del Aeropuerto

Las grandes macro proyectos implican la articulación entre diferentes niveles de gobierno (Local, Distrital, Departamental, Nacional). En el caso del Aeropuerto Internacional El Dorado, a través del Documento CONPES 3490 de 2007, el Gobierno Nacional, la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, acuerdan desarrollar una estrategia conjunta de planificación urbano - regional bajo la figura de Macroproyecto.

La idea consiste en articular y cumplir el propósito de armonizar y optimizar el proceso de modernización y expansión de El Dorado con el ordenamiento territorial del Distrito Capital y de los municipios que hacen parte de su área de influencia localizados en el departamento de Cundinamarca, así como de determinar mecanismos institucionales y de gestión, con participación público-privada, que faciliten el desarrollo equilibrado y sostenible de los mismos¹⁷.

16. Cámara de Comercio de Bogotá. Análisis e instrumentos de gestión público-privada y de atracción de inversión para el entorno del Aeropuerto El Dorado de Bogotá. 2009.

17. CONPES 3490 - Estrategia institucional para el desarrollo del macroproyecto urbano - regional del Aeropuerto El Dorado de Bogotá.



• Los puntos críticos en la modernización del Aeropuerto

El proceso de crecimiento del Aeropuerto Internacional El Dorado es un proceso que lleva más de 50 años desde su creación. Junto con este y algunas políticas de Estado como la anexión de seis municipios vecinos a Bogotá (Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme), han contribuido al crecimiento y expansión geográfica del Distrito Capital, por lo cual se hace necesario cada día la interconexión entre las ciudades vecinas para lograr la integración regional, de acuerdo a planes que buscan el desarrollo de la región.

Sin embargo, la expansión geográfica y en el caso particular, la expansión de El Dorado genera problemas ambientales y territoriales especialmente en lo que respecta a fronteras internas o intermunicipales, es decir, problemas que se generan en un determinado municipio con respecto a la ubicación y ampliación del Aeropuerto.

Por otro lado, es importante resaltar que en la forma como se proyectó el Aeropuerto pretendía localizarse sobre la zona occidental de la ciudad de Bogotá, donde se encontraban zonas sin urbanizar.

Es importante resaltar que el Aeropuerto El Dorado, se estableció sobre terrenos a las afueras de la ciudad, de esta manera, pretendía realizar sus operaciones sin mayores complicaciones de carácter ambiental, puesto que a sus alrededores se encontraban solamente cultivos, los cuales no representaban problemas ambientales. Sin embargo, la falta de disposición de políticas urbanas y en especial de planeación municipal, ayudó a la conformación de zonas y sectores residenciales alrededor del Aeropuerto, las cuales han visto deteriorada su calidad de vida dentro de un sector que posee problemas ambientales

especialmente ocasionados por contaminación auditiva debido a los altos decibels que se presentan en la zona, puesto que la tecnología y el incremento en las frecuencias aéreas generan mayor emisión sonora durante el día.

Hasta ahora se infiere que el crecimiento en las frecuencias aéreas y el uso de aeronaves con mayor capacidad, generará un mayor impacto ambiental, razón por la cual, la zona no se considera apta para usos residenciales.

Competitividad y desarrollo regional

Las actividades próximas a las terminales aéreas conforman un complejo económico en donde se localizan operaciones de soporte (logística y servicios principalmente) y operan sistemas eficientes de accesibilidad, multimodalidad y conectividad. En este caso, existen diversos factores que imposibilitan que el proceso en el Aeropuerto El Dorado se desarrolle de la mejor manera. Es así como se presentan problemáticas relacionadas con diversos temas, los cuales se mencionan a continuación¹⁸:

a. En materia de ordenamiento territorial

En el área de influencia inmediata, la mayoría de las actividades económicas no están relacionadas con el funcionamiento del aeropuerto y su estructura e infraestructura urbana presentan obsolescencia física, funcional y económica. El 72% de las infraestructuras aledañas son viviendas, existen 1.179 empresas, de las cuales el 93,5% son microempresas; el comercio, la industria y el transporte son las actividades en las que se concentra el 72% de las empresas y el 18% restante corresponde a las llamadas viviendas productivas,

18. Cámara de Comercio de Bogotá, 2008. Aeropuerto Eldorado, una oportunidad para el desarrollo regional. Propuestas para la integración del aeropuerto El Dorado con el entorno urbano y regional.



que además de ser espacios para habitar, también prestan un servicio para desarrollar actividades económicas que atienden principalmente mercados de barrio.

b. En materia económica

La Región necesita mejorar la plataforma de servicios empresariales para facilitar la conectividad y el acceso a los mercados internacionales de los bienes y servicios en condiciones competitivas, en costos y tiempos, y el Aeropuerto El Dorado es central en esta estrategia para facilitar la inserción de las empresas y de la producción de Bogotá-Cundinamarca al proceso de globalización.

c. En materia de conectividad del Aeropuerto con el entorno regional

Es precaria la articulación del Aeropuerto con la infraestructura vial que lo rodea, debido a las dificultades en el ingreso de la carga y de los vehículos particulares desde el interior de la ciudad y desde los municipios vecinos, a pesar de su proximidad geográfica.

d. En materia de concertación para la planificación y la gestión

Falta trabajo interinstitucional, coordinación entre entidades territoriales y vinculación del sector privado para la adecuada gestión de la zona.

e. En materia ambiental

Respecto a la oferta ambiental, El Dorado se localiza en el centro de la estructura ecológica principal de la región de la Sabana, entre los Cerros Orientales y el descenso de la meseta hacia el río Magdalena. Dos ríos cruzan de oriente a occidente la ciudad de Bogotá, el río Juan Amarillo y el río Fucha, que desembocan en el río Bogotá, máximo componente de la estructura

ecológica de Bogotá y los sistemas ambientales de los municipios aledaños.

El Aeropuerto El Dorado cuenta con una amplia oferta de cuerpos de agua como los humedales de Jaboque y Capellanía, en la ciudad de Bogotá; Gualí, Tres esquinas, El Cacique, Palo Blanco, Furatena y Galicia, en el municipio de Funza; y la laguna de La Herrera, en Mosquera. En esta área también se encuentra el Parque La Florida, el cual tiene usos ecológicos y recreativos. En relación con su estado actual, los humedales están colmatados en algunas zonas debido a factores como la carga orgánica de aguas, basuras y desechos de construcción y el remplazo de la vegetación típica.

f. En materia social

En términos sociales, el desarrollo del entorno del Aeropuerto enfrenta tres retos principales: (i) mejorar la calidad de vida de las familias localizadas en la zona de renovación urbana (ii) fortalecer las pequeñas empresas ubicadas allí y (iii) generar procesos de inclusión social y participación de los diferentes actores y agentes sociales vinculados o interesados en el proyecto.

Renovación urbana vs. Integración social urbana

El proyecto de desarrollo urbano y económico del área de influencia del Aeropuerto debe generar efectos positivos en la calidad de vida de la población que habita este territorio. En este sentido, los proyectos no sólo deben impulsar acciones para mejorar la infraestructura y la competitividad física de la región, sino que también deben promover propuestas para mejorar las condiciones de vida de las personas que reciben los efectos directos o indirectos de estos nuevos desarrollos. De este modo, conocer tales condiciones es un punto de partida para formular propuestas que promuevan el desarrollo social de las zonas y de esta forma se generen acciones



integrales para mejorar la calidad de vida de las personas¹⁹.

El componente social presenta las características sociales de las personas que viven de la zona de renovación urbana y de las principales relaciones que han construido con el territorio y que incide en su arraigo. Para las localidades de Engativá y Fontibón, esta situación es particular. El trabajo institucional en estas dos localidades se ha concentrado en el proceso de concesión del Aeropuerto El Dorado, pero no se ha trabajado en el desarrollo de su entorno, por tanto, este proyecto aún resulta incierto para los habitantes de las localidades. De otra parte, la transformación urbana de la zona, especialmente la que se puede generar por efectos de la renovación en el área adyacente al aeropuerto impactará las dos localidades de forma positiva al convertirse en un nodo de desarrollo económico.

En los dos últimos años y por efectos de la concesión del gobierno nacional para la modernización de la terminal aérea y la formulación del Plan Zonal del Aeropuerto que actualmente lidera la Secretaría de Planeación Distrital es de interés de las autoridades nacional y distrital generar un desarrollo del entorno de El Dorado que incluye la renovación urbana en el corto y mediano plazo a fin de mitigar los impactos generados por el ruido del aeropuerto y lograr la reconversión del uso del suelo en la zona, más cercano a la vocación económica de los entornos aeroportuarios y con menos impacto en la calidad de vida de las personas. Sin embargo, se desconocen las medidas concretas que adoptarán los gobiernos para desarrollar este proceso de desarrollo y renovación urbana.

La Administración Distrital de la ciudad consciente de esta problemática definió un tratamiento de renovación urbana para las áreas adyacentes al aeropuerto en donde sólo se permiten usos

comerciales e industriales, según lo establece el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá. De acuerdo con estos lineamientos del POT, se busca generar una reconversión económica de la zona más ventajosa en términos de costos, y menos vulnerable a los impactos del Aeropuerto²⁰.

Situación actual de los instrumentos de planeación, gestión y financiación

Con la revisión, descripción y análisis crítico del estado actual de la problemática en torno a la intervención del Aeropuerto Internacional El Dorado, se puede evidenciar una carencia de planificación y articulación de los entes territoriales afectados por el área de estudio, y de los actores participantes del desarrollo económico, turístico, internacional y urbanístico del Aeropuerto localizado en el Distrito de Bogotá.

Para la formulación de los lineamientos estratégicos y de acción para la armonización de instrumentos e intereses en el marco del desarrollo del Aeropuerto El Dorado, se propone un análisis de los conflictos del territorio, desde la mirada de la gestión urbana con una visión que aborde los diferentes espacios de actuación en donde se consolide el modelo de desarrollo, que responda a los diferentes retos de sostenibilidad y globalización que afronta actualmente el país.

Desarticulación entre los diferentes niveles de gobierno

El Aeropuerto Internacional El Dorado es el más importante Aeropuerto de Colombia, pero hasta el momento no se le ha dado, a partir de los diferentes niveles de gobierno, un tratamiento

19. Caracterización urbanística, social y ambiental del entorno del Aeropuerto Internacional El Dorado, Cámara y Comercio de Bogotá, Junio de 2008.

20. Caracterización urbanística, social y ambiental del entorno del Aeropuerto Internacional El Dorado, Cámara y Comercio de Bogotá, Junio 2008



correspondiente al de una infraestructura estratégica de primer nivel en el transporte de carga y pasajeros.

Hasta la fecha no existe una estrategia conjunta (Nación, Departamento, Distrito, Municipios) de planificación Urbano Regional. Tampoco se ha armonizado la gestión del Aeropuerto con el Ordenamiento Territorial de Distrito Capital, ni de los municipios del área de influencia. Así mismo, hace falta determinar y operativizar mecanismos institucionales y de gestión público privada que faciliten una gestión aeroportuaria eficiente, sostenible, social y ambientalmente responsable.

El consorcio Opain ha manifestado públicamente que uno de los temas que los distancian del Estado sobre las nuevas construcciones de El Dorado es el valor de las obras adicionales, conocidas como Delta. No hay acuerdo en “cuánto es la diferencia que el Estado va a reconocer al concesionario por la construcción de la nueva Terminal versus el refuerzo estructural de la Terminal antigua”²¹.

Por su parte la Cámara de Comercio de Bogotá manifiesta que a pesar de que se ha cumplido con los cronogramas, aun persisten deficiencias en la gestión en cuanto al componente de servicio destinado a los usuarios de carga y pasajeros. En la misma dirección, la comunidad manifestó que no ha sido tenida en cuenta en el modelo de gestión aeroportuaria y no existen planes concertados de re-ubicación para las familias que van a ser desalojadas por efecto de la construcción de las nuevas vías de tráfico automotor y de carga. Lo anterior, unido a la ausencia de los intereses de la comunidad en el POT, hace que falte participación social y comunitaria en el ordenamiento del territorio.

iv. Conclusiones

Indudablemente al referirnos a los problemas ambientales especialmente de contaminación auditiva que presenta el Aeropuerto Internacional El Dorado, se puede observar que es producto del flujo y frecuencia de rutas aéreas que se han incrementado en los últimos años, producto de las ampliaciones operativas y físicas de la terminal.

Es preciso reconocer que El Dorado no representó problema alguno en sus inicios, puesto que fue proyectado en un lugar retirado del centro de la ciudad para así mitigar impactos ambientales, sin embargo, el crecimiento que vivió la ciudad de Bogotá, llevó a sus pobladores a ubicarse en sus alrededores sin tener en cuenta las implicaciones en la calidad de vida por motivos ambientales.

Por ello, se considera necesario que algunos de los usos del suelo, especialmente el de vivienda -que no son compatibles con la zona puesto que no se pensaron localizar nunca en este sector de la ciudad- se localicen en un área con construcciones en altura y de esta manera, brindar mayor número de soluciones de vivienda rodeadas de equipamientos y servicios que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la zona. La búsqueda de lugares para relocalizar infraestructuras mayores de características aeroportuarias serán imposibles, pues es importante reconocer la localización estratégica con que cuenta el Aeropuerto El Dorado. Gracias a su planeación es posible realizar transporte rápido de mercancías a cualquier lugar del sub-continente, pero esto solo será posible con sistemas de transporte integrado, entre ellos, los trenes de cercanía. No obstante, hasta el momento no se cuenta con di-

21. Opain dice que hay ‘temas de diferencia’ con el Estado sobre El Dorado. Agencia EFE. Agosto 13 de 2010.



chos sistemas, ni líneas férreas que conecten al aeropuerto con el resto de la región de una manera rápida, por ello, es importante implementar dichos sistemas que permitan potencializar las operaciones terrestres del aeropuerto, de lo contrario al contar con pocas vías para el transporte de carga, este sistema se verá obligado a utilizar las vías locales, generando problemas de movilidad en la ciudad.

En cuanto a competitividad y desarrollo regional, el macro-proyecto que busca modernizar el Aeropuerto Internacional El Dorado, se constituye en una oportunidad para revertir la situación actual en términos de competitividad y potenciar el desarrollo de la región aledaña con características comerciales y de servicios importantes que pueden conectarse y competir a nivel internacional. Respecto al ordenamiento territorial, el proceso de revisión de los POT's actualmente adelantado por los municipios que conforman la mesa de trabajo del macro proyecto Aeropuerto El Dorado y el Distrito Capital debe garantizar que el alcance y visión de los mismos incorpore elementos de integración regional en materia de renovación urbana, proponiendo que sea un área homogénea y que integre en si misma los servicios que demandan la operación aeroportuaria, conectividad vial, mercados regionales y sostenibilidad ambiental, principalmente.

Es de interés señalar que la inversión privada es motor de desarrollo, pero por si sola no logra el desarrollo de una región si no cuenta con la participación activa de la comunidad y del Estado. El interés económico del sector privado, el desarrollo urbano regional como interés público y el mejoramiento de las condiciones de vida como interés de la comunidad, son sólo una de las posibles combinaciones básicas de intereses que pueden inducir la concertación en un mismo territorio²².

Otro aspecto a destacar es la creación de mercados regionales que muestren otra serie de productos diferentes a los tradicionales, es decir, que se muestre y comercialice la riqueza gastronómica, artesanal y agro industrial que se desarrolla en las áreas aledañas, como las flores y el café, sin desestimar los productos comerciales que actualmente se ofrecen como ropa y accesorios. En esta dirección los estímulos a la inversión privada para el desarrollo de una región provienen fundamentalmente de la creación de un ambiente empresarial positivo, que facilite el direccionamiento de la inversión privada en torno a territorios e intereses comunes. De igual forma, la relación de los aeropuertos con su entorno regional, se evidencia en la estructuración de instrumentos e instancias de gobierno orientadas hacia la integración regional, la cual, en la mayoría de los casos, está motivada por la necesidad de lograr mayores niveles de eficiencia de los servicios de transporte.

Sobre la conectividad vial, es interesante lograr que las vías principales que comunican la ciudad con el aeropuerto y al aeropuerto con la región sean transitables en cualquier época del año y en cualquier horario del día. De igual forma, que existan vías especiales que conecten los centros de carga y otras para la movilidad de pasajeros, dentro y fuera del aeropuerto. Así también, mejorar y adecuar la malla vial que hará parte del área de servicios específicos aeroportuarios, garantizando que existan vías seguras, bien iluminadas, aptas para todo tipo de vehículos y que estén debidamente señalizadas.

En materia de concertación se deben sentar en la misma mesa todos los actores, sectores e instituciones gubernamentales involucradas e interesadas en el tema y afectadas por el mismo con el propósito de concertar espacios de participación que permitan evaluar y adoptar las mejores al-

22. Cámara de Comercio Bogotá, 2009.



ternativas y generar procesos de desarrollo que creen empleo y participación público - privada. Referente al tema ambiental, el Aeropuerto por su ubicación, debe cuidar el paisaje circundante y normatizar un uso solo de conservación de los ecosistemas que lo rodean dentro de los que se incluye sabana inundable, ríos y humedales, aspectos que deberían quedar plasmados en el plan de intervención y renovación urbana e integración regional que se realice.

En relación al tema social, se reconoce que no es tarea fácil lograr un proceso de concertación que beneficie y satisfaga las necesidades de las diferentes comunidades, debido principalmente a que son comunidades heterogéneas que viven en un entorno diferente y tienen unas expectativas y necesidades diferentes, que constituyen un ideal de calidad de vida, en este sentido, se debe procurar suplir la mayor cantidad de necesidades sin ir en detrimento del objetivo de competitividad regional que busca el macro proyecto Aeropuerto el Dorado, a través de la participación y trabajo concertado, resultado de las mesas de apoyo.

Propuesta de renovación e integración social urbana

El Aeropuerto El Dorado al mejorar sus vías comerciales y su potencialidad tendría la posibilidad de ampliar sus vías comerciales y económicas, lo que implica su ampliación para ser más competitivo frente a los mercados del mundo, buscando mejorar los servicios en eficiencia y efectividad, generando trabajos continuos de carga y descarga de mercancías.

Se considera necesario escuchar en las mesas de concertación a la población que manifiestan su inconformidad por la falta de participación sobre las decisiones que se toman y que se ven afectados, por su arraigo al territorio, la falta de garantías para la reubicación y falta de una propuesta clara que permita el goce de beneficios en donde no afecten su calidad de vida, en

un lugar que les provea los beneficios de los que actualmente su entorno les ofrece.

Es por esto que en pro de los beneficios de un "gana para todos" se propone que las comunidades que deban ser reubicadas, se reubiquen en las zonas vecinas como Funza o Cota en la construcción de una ciudadela aeroportuaria, en donde tenga la posibilidad de restablecerse como comunidad con garantías de parte del Estado por medio de créditos, para que las personas puedan acceder a mejores viviendas, ya que parte del costo total de sus viviendas se queda con el aeropuerto como acciones generando a futuro excedentes mejorando su calidad de vida y parte de esto es la redistribución de las utilidades haciendo partícipes a las comunidades, reflejado la responsabilidad social, donde puedan integrarse a su vez la inversión público-privada, y en donde se evidencie el motor del desarrollo con la participación activa de la comunidad y el Estado en la generación de empleo, oportunidades y desarrollo.

Lo anterior se constituiría en un ejemplo a nivel mundial de cómo se puede potencializar un espacio donde sus usos sean generadores de prácticas que contribuyan a mitigar la pobreza y genere desarrollo y equidad.

v) Propuestas en relación con los instrumentos

a. Instrumentos de planificación urbana

Dentro de los lineamientos estratégicos para la armonización de instrumentos de planificación que solucionen los conflictos presentados para el desarrollo y la articulación del Aeropuerto Internacional El Dorado, se parte de la base o del soporte legal de la Constitución Política de Colombia, que en su artículo 306, abre la posibilidad de generar o constituir regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, buscando el desarrollo económico y social del territorio, instrumento que



previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial.

De acuerdo al análisis realizado a partir de las exposiciones presentadas por los diferentes actores involucrados en el tema, como el sector privado, el sector público y representación de la comunidad, el instrumento de planificación que se podría adelantar para el desarrollo del área de estudio será una figura de Plan Zonal, dando paso a los llamados Planes de Manejo de las Áreas Singulares concebido como un proyecto de ciudad - región que se desempeña como un polo de desarrollo económico. Igualmente, las operaciones se podrán complementar y desarrollar mediante la formulación de un Plan Maestro de la operación que se integre con procesos de planeamiento de nivel superior.

Para la aprobación de estos Planes de Manejo del área del Aeropuerto El Dorado propuestos, se implementaría un comité de integración territorial, creado por la Ley 614 de 2000, encargado de concertar lo referente a la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial y al manejo de una visión estratégica del desarrollo del área de estudio.

b. Instrumentos de gestión del suelo

El instrumento de gestión del suelo que se consideraría válido dentro del proceso de implementación de una política de renovación urbana, sería el de integración inmobiliaria, debido a que el área objeto de estudio se encuentra fraccionada según lo estipulado en el documento de "Caracterización Entorno del Aeropuerto" en 451 manzanas y 10.978 predios, de los cuales solo 478 son lotes por desarrollar, que se encuentran dis-

tribuidos según usos del suelo, en zonas morfológicas homogéneas como "Zona Brisas Aldeas Fontibón", "Zona El Refugio", "Zona Industrial", "Zona Atahualpa", "Zona Fontibón", "Zona Capellanía", "Zona Los Ángeles", "Zona San Antonio", "Zona Villa Gladys", y "Zona Sabana del Dorado", que con el fin de facilitar su implementación y desarrollo es necesario implementar procesos de integración inmobiliaria que faciliten su consolidación y progreso.

c. Instrumentos de financiación del suelo

El estudio de "Caracterización Entorno del Aeropuerto" retoma el análisis de las tres (3) zonas o áreas de desarrollo del Aeropuerto El Dorado sobre la base del estudio del valor del suelo urbano en Bogotá (2005, Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá), el cual identifica las zonas "Fontibón Industrial", "Fontibón Residencial" y "Álamos Industrial" con características distintas de localización, uso del suelo y accesibilidad, donde se darían hechos generadores de captura de plusvalías, que mediante la aplicación de instrumentos de financiación establecidos en la Ley 388 de 1997, como la participación y la contribución por valorización, se podrían recaudar recursos para financiar el desarrollo urbano y territorial del proyecto.

Al tiempo, el proceso de movilización de estas plusvalías, se puede implementar mediante diferentes mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios como las operaciones interligadas, el suelo creado²³, que consiste en que a todo terreno se le otorga una edificabilidad básica. La reglamentación urbana permite eventualmente una edificabilidad mayor en los diferentes lugares, es decir, que en el mismo terreno se puede producir más espacio construido que el

23. JARAMILLO, Samuel. Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Universidad de los Andes. 2009.



de este límite mínimo, como si la norma creara un suelo virtual. Este beneficio de construir con una edificabilidad mayor, se cobra con una tasa en proporción a la construcción adicional que supera la edificabilidad básica. Es por esto, que el Estado debe implementar los instrumentos de financiación del suelo para evitar que los agentes privados se apropien de la totalidad de las plusvalías.

vi) Propuesta de articulación de los niveles de gobierno

Se propone articular la acción de los niveles Nacional, Departamental, Distrital y Municipal en la gestión conjunta y armónica del Aeropuerto El Dorado, poniendo en marcha los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad de que habla la Ley 136 de 1994. Ver artículo No. 4²⁴.

A nivel de planteamiento de política, se propone no dar un tratamiento de “borde de ciudad” al territorio del Aeropuerto El Dorado, sino de un Centro Regional Integrado dentro de un Plan con acceso multimodal y la creación de una agencia de gestión con composición público-privada. Se propone la creación y puesta en marcha de instancias regionales de concertación con participación de entidades de orden nacional, regional y distrital (Aerocivil, Empresa de Renovación Urbana, Municipios, Comunidad) haciendo del Plan Aeropuerto un nodo de desarrollo regional, con conectividad y concertación público-privada. Finalmente, se propone la operativización y puesta en marcha del Macroproyecto Urbano Regional del Área de Influencia –MURA-, enmarcado dentro de un modelo de gestión del aeropuerto que sea social y ambientalmente responsable, es decir que tenga en cuenta el bienestar de la comunidad circundante y el cuidado del medio ambiente y la salud humana.

24. Artículo 4. Ley 136 de 1994.

a) Coordinación: En virtud de este principio, las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones;

b) Concurrencia: Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades;

c) Subsidiariedad: Cuando se disponga que los municipios pueden ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto.

Así mismo, cuando por razones de orden técnico o financiero debidamente justificadas, los municipios no puedan prestar los servicios que les impone la Constitución y la Ley, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, a solicitud del respectivo municipio. Las gestiones realizadas en desarrollo de este principio se ejercerán sin exceder los límites de la propia competencia y en procura de fortalecer la autonomía local.



Bibliografía

- Bel, Germà – Fageda, Xavier. Aeropuertos y globalización, Opciones de gestión aeroportuaria e implicaciones sobre el territorio. Universidad de Barcelona. Barcelona. Septiembre de 2006.
- Cámara de Comercio de Bogotá, 2008. Aeropuerto Eldorado, una oportunidad para el desarrollo regional. Propuestas para la integración del aeropuerto El Dorado con el entorno urbano y regional.
- Cámara de Comercio de Bogotá, 2009. Estrategias e instrumentos de gestión público-privada y de atracción de inversión para el entorno del Aeropuerto El Dorado de Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá, Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Aeropuerto Eldorado, Marzo de 2011.
- Cámara de Comercio de Bogotá. Estrategias e instrumentos de gestión público-privada y de atracción de inversión para el entorno del Aeropuerto El Dorado de Bogotá, Análisis de experiencias internacionales, Bogotá, noviembre de 2009.
- Cámara de Comercio de Bogotá. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social, Dirección de Proyectos y Gestión Urbana. Caracterización urbanística, social y ambiental del entorno del Aeropuerto Internacional El Dorado. Documento en revisión, Junio de 2008
- Cámara de Comercio de Bogotá. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Aeropuerto El Dorado una oportunidad para el desarrollo regional, Propuestas para la integración del aeropuerto El Dorado con el entorno urbano y regional. Bogotá, D.C., julio de 2008.
- Centro para la competitividad de Navarra, 2008.pág, 206.
- Documento CONPES 3490. Estrategia Institucional para el desarrollo del Macroproyecto Urbano - Regional del Aeropuerto El Dorado De Bogotá, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Transporte DNP: DDUPA – DIES, Bogotá, D.C., 1 de octubre de 2007.
- García Herrera, Luz Marina. Sabaté, Fernando. Planeamiento Urbano, Participación Ciudadana y Gobernanza: El Plan General de Santa Cruz de Tenerife (TENERIFE, CANARIAS) Departamento de Geografía, Universidad de La Laguna, Departamento de Geografía, Universidad de La Laguna.
- Henaó González, Ana María. Informe de Avance, Proyecto Urbano: Macroproyecto Aeropuerto El Dorado, Julio 31 de 2008.
- Iglesias, Norberto. El impacto metropolitano de los grandes proyectos urbanos: Los casos de Puerto Madero y la Nueva Centralidad de Malvinas Argentinas.
- Lungo, Mario (2003). Globalización, competitividad y gestión urbana. Instituto del Banco Mundial UCA - Lincoln Institute of Land Policy.
- Martínez Carrión, José Miguel (2002). Historia Económica de la Región de Murcia. Editora Regional de Murcia. 598 pág.
- Ministerio de Planificación y Cooperación División de Planificación, Estudios e Inversiones Metodología Proyectos de Aeropuertos, Mideplan 2002.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Primer Seminario: “Transporte e Integración Regional, políticas para el desarrollo socioeconómico de los pueblos. Buenos Aires, 27 de julio de 2004).