CÁTEDRA UNED-INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

Máster en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible 2024-2025

El planeamiento urbano como problema público: el conflicto y estrategias de medicación en la formulación del Plan de Ordenamiento Zonal (POZ) Lagos de Torca, Bogotá D.C.

ANDRÉS COLORADO GIRALDO
ARQUITECTO, MÉJICO

TUTORA: SUSANA VIÑUALES FERREIRO

Resumen: La ampliación de la Avenida Boyacá en terrenos de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá Thomas va der Hammen (RTvdH) ha suscitado amplias controversias. Se trata de un proyecto clave para la viabilidad de Ciudad Lagos de Torca, un ambicioso plan de expansión urbana y que ha enfrentado los diferentes niveles de gobierno, incluidas las autoridades ambientales del nivel regional y nacional, además de grupos ambientalistas y organizaciones ciudadanas. Este trabajo analiza la evolución del conflicto, los actores involucrados y los argumentos movilizados: técnicos-urbanísticos; de conservación ambiental y legales. Este caso ejemplifica el tránsito de una situación técnica a ser considera un asunto público y problema político, marcado por la dilación el proceso en el tiempo y diferentes posturas sobre un mismo territorio. La falta de legitimidad en las decisiones institucionales ha restringido las posibilidades de acuerdos sólidos llevando en última instancia a la judicialización el conflicto en la búsqueda de mediadores externos.

Palabras clave: Conflictos urbanos, expansión urbana, Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá Thomas van der Hammen, Bogotá D.C

Urban planning as a public problem: conflict and mediation strategies in the formulation of the Lagos de Torca Zonal Planning Plan (POZ), Bogotá D.C.

Abstract: The expansion of Avenida Boyacá on land belonging to the Thomas van der Hammen Regional Forest Reserve (RTvdH) has sparked widespread controversy. This project is crucial for the feasibility of Ciudad Lagos de Torca, an ambitious urban expansion plan that has led to conflicts among different levels of government, including regional and national environmental authorities, as well as environmental groups and citizen organizations. This study analyzes the evolution of the conflict, the actors involved, and the arguments put forth: technical-urbanistic, environmental conservation, and legal perspectives. This case exemplifies the transition of a technical issue into a public matter and political problem, marked by delays in the process and differing views on the same territory. The lack of legitimacy in institutional decisions has limited the possibility of reaching solid agreements, ultimately leading to the judicialization of the conflict in search of external mediators.

Keywords: urban conflicts, urban expansion, Thomas van der Hammen Regional Forest Reserve, Bogotá D.C.

ÍNDICE

1. Introducción. 2. Caracterización del área e estudio. 3. Evolución del conflicto. 4. La construcción de la planeación urbana como problema público. 5. Actores Involucrados y argumentos movilizados: la ampliación de la Avenida Boyacá. 6 Discusión. 7. Conclusiones. Referencias bibliográficas. Listado de abreviaturas.

1. Introducción

Durante la formulación del Plan De Ordenamiento Zonal del Norte Lagos de Torca, en Bogotá, se han suscitado una serie de controversias entre el gobierno local, el fideicomiso a cargo de la ejecución del contrato, grupos ambientalistas y organizaciones ciudadanas, y las autoridades ambientales del nivel nacional y regional. El punto toral ha sido la construcción de infraestructura vial en suelo declarado como Reserva Forestal Productiva del Norte de Bogotá Thomas van der Hammen (en adelante, RTvdH). Se ha tratado de una disputa con amplia difusión mediática y en la que se han movilizado argumentos de diversa índole: i) técnicos-urbanísticos (necesaria conectividad vial, factibilidad del proyecto urbano); ii) conservación ambiental (atributos existentes y potenciales del suelo como área de conservación, afectaciones a la conectividad ecológica, etc.) y iii) legales (instrumentos de ordenamiento territorial, declaratorias ambientales, competencias de las diferentes entidades, etc.). Desde la perspectiva de la productividad social del conflicto, el propósito de este trabajo es analizar los argumentos movilizados, la arena de disputa y el rol de los diversos actores para finalmente reflexionar en torno a las posibles estrategias de concertación.

1.1. Justificación del tema elegido

La transformación del espacio urbano es un proceso intrínsecamente conflictivo en el que convergen diferentes visiones e intereses —de los más variados actores— sobre un mismo territorio. De ahí la relevancia de identificar y reflexionar bajo qué circunstancias se materializa la relación de tensión entre los actores y qué medios son utilizados para canalizar el conflicto. En este último aspecto, en años recientes ha cobrado mayor relevancia el papel de los jueces y la utilización del espacio judicial como arena de disputa. Es pertinente entonces reflexionar en cómo el planeamiento urbano se convierte en un problema público, cuáles son las etapas del conflicto, los puntos de tensión y los argumentos movilizados para identificar aquellas estrategias que bien posibilitan o restringen la construcción de consensos de cara a viabilizar el proyecto. En este sentido, las lecciones identificadas pueden orientar y sumar en los procesos de mediación en contextos similares.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

El conflicto generado por la ampliación de la Avenida Boyacá sobre la RTvdH ilustra la tensión entre desarrollo urbano y conservación ambiental. La falta de consenso entre los actores involucrados ha llevado a una politización y judicialización del proceso, retrasando la implementación de soluciones concretas.

Este estudio busca analizar el conflicto desde una perspectiva de políticas públicas y la productividad social del conflicto, evaluando los argumentos técnicos, ambientales y legales que han sido movilizados para identificar los posibles factores que han obstaculizado acuerdos entre los actores.

1.3. Hipótesis y objetivos

1.1.1. Hipótesis.

- La falta de alineación entre las distintas entidades gubernamentales y ambientales ha generado un bloqueo en la toma de decisiones y la implementación del proyecto. A su vez, los cambios en el liderazgo político han comprometido la continuidad de ciertos procesos de gestión y la misma narrativa del proyecto de urbanización frente a la RTvdH.
- La percepción de opacidad en los procedimientos de aprobación de la ampliación de la Avenida Boyacá ha debilitado la confianza pública y la legitimidad de las decisiones por parte de las instituciones.
- Impacto ambiental versus necesidad urbana. El requerimiento de un estudio técnico ambiental de alternativas para la ampliación de la Avenida Boyacá ha sido subordinado a la necesidad de expansión urbana, lo que ha intensificado la resistencia de actores ambientales y ciudadanos.

1.1.2. Objetivos

- Documentar la evolución del conflicto y los hitos en la formulación y gestión del Plan de Ordenamiento Zonal Lagos de Torca frente a la Reserva Thomas van der Hammen.
- Identificar el repertorio de instrumentos administrativos, técnicos y legales empleados por los diferentes actores en el marco del conflicto
- Analizar las diferentes posturas y evaluar las estrategias de mediación y concertación utilizadas.

2. Caracterización del área de estudio

El norte de la sabana de Bogotá ha experimentado un crecimiento urbano acelerado donde actividades residenciales, comerciales, e industriales conviven con actividades agro-productivas propias de un territorio de borde rural/urbano. Lagos de Torca se encuentra en las localidades de Suba y Usaquén, un área que va desde la calle 183 hasta la 245, entre la carrera Séptima y la ampliación de la avenida Boyacá hacia el occidente. Lagos de Torca tiene una superficie de 1.803 hectáreas y se espera que una vez desarrollado llegue a albergar unos 450.000 nuevos habitantes en 135.000 viviendas. Este territorio es la última pieza de gran escala con las condiciones potenciales para desarrollar nuevos usos urbanos (Rojas Eberhard, 2025).

2.1. Plan de Ordenamiento Zonal del Norte Lagos de Torca

El Plan de Ordenamiento Zonal del Norte Lagos de Torca (POZ Norte) es un instrumento de planificación urbana para regular el desarrollo y uso del suelo en la zona norte de Bogotá que pretende establecer un equilibrio entre la expansión urbana y la conservación del medio ambiente. Entre los objetivos establecidos destaca i) solucionar la pérdida de hábitats y la fragmentación de ecosistemas, con diferentes tipos de conectividad entre los Cerros Orientales, la reserva Thomas van der Hammen y el Río Bogotá, ii) conformar el Parque Estructurante Guaymaral como parte de la protección ambiental y conectividad ecosistémica, iii) consolidar una centralidad regional con oferta de servicios, comercio e industrias limpias que generan empleos y reactivación económica, iv) ofrecer equipamientos para el cuidado de la población y en función de una “nueva ciudad sostenible”, v) garantizar la oferta de un hábitat digno a todos sus habitantes y vi) conectar de forma accesible para brindar una movilidad sostenible, multimodal y disminuir los tiempos de desplazamiento (Secretaría de Hábitat, 2023).

Como parte de la estructura ecológica principal se identifican, entre otros, la restauración ecológica del Humedal Torca- Guaymaral y la generación de una alta oferta de espacios naturales y seminaturales integrados al espacio público urbano. A su vez, como parte del sistema de movilidad, se prevé la conformación de la red vial arterial del borde norte de la ciudad

mediante ejes de comunicación que respondan a la demanda actual y proyectada de tráfico, además de acciones encaminadas a la articulación con el diseño y ejecución de la infraestructura matriz de servicios públicos y la incorporación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), la red de ciclorrutas, las rutas de transporte público, las rutas troncales y el transporte regional y nacional.

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá - SDP, 2017

Fuente: Secretaria de habitat, 2023

Figura 1 Localización plan de ordenamiento zonal del norte "Lagos de Torca"

Figura 2 Modelo 3D de Lagos de Torca

Fuente: (Portafolio, 2018)

2.2. Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá Thomas van der Hammen

La Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá Thomas van der Hammen (RTvdH) es un área protegida de 1.395 hectáreas en el noroccidente de la ciudad, en límites con el municipio de Chía. Se trata de un área con presencia de humedales y algunos reductos de bosque y en la que actualmente conviven diversas actividades económicas: colegios, universidades, industrias, floricultivos, ganadería, clubes deportivos y recreativos, entre otros. En las siguientes fotografías se pueden observar cultivos de papa al interior de la reserva, viveros (izquierda) además de un segmento del Río Bogotá que delimita la reserva en su costado occidental (derecha).

Figura 3 Fotografías de la RTvdH

Fuente: (Bravo & Zorro, s.f)

Entre los objetivos consignados en el acto de declaratoria de la reserva por la CAR está: i) Fortalecer y mantener la calidad, cantidad y regularidad de los flujos físicos y bióticos entre la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y el valle aluvial del río Bogotá, ii) preservar los componentes, estructura y función de los ecosistemas altoandinos y acuáticos, iii) restaurar y proteger los bienes y servicios ambientales prestados por la zona a las comunidades rurales y urbanas de Bogotá y las áreas adyacentes, iv) restaurar y proteger los valores naturales, históricos y paisajísticos de la zona, como patrimonio e identidad cultural de Bogotá y la región, v) fomentar la apropiación y disfrute de los valores ambientales existentes en la zona, y lograr cambios voluntarios positivos de actitud hacia la conservación de la reserva, vi) incentivar prácticas agrícolas sostenibles y fomentar su sustitución paulatina por coberturas forestales, vii) recuperar las zonas deterioradas y degradadas, así como contrarrestar las dinámicas socioeconómicas que causan estos efectos.

Posteriormente, en el acuerdo de adopción del Plan de Manejo Ambiental, se incluyeron además los siguientes objetivos de conservación i) restaurar el paisaje como elemento ambiental de disfrute visual, espiritual y afectivo con la reserva, ii) mantener la calidad y cantidad del recurso hídrico subterráneo, mediante el control de actividades que los afectan y iii) recuperar la tradición histórica y cultural de la zona en torno al agua, la tierra y el paisaje.

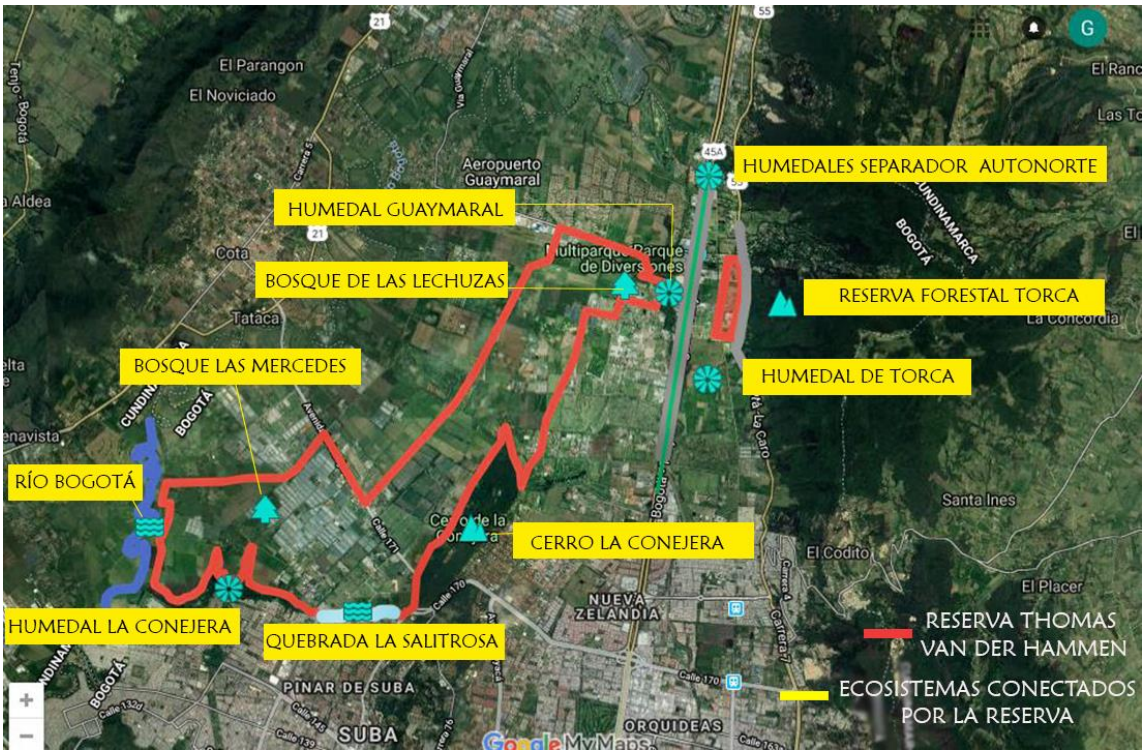


Figura 4 Localización y delimitación de la RTvdH

Fuente: (Bravo & Zorro, s.f)

3. Evolución del conflicto

El conflicto alrededor de las diferentes visiones sobre el territorio del borde norte de Bogotá no es un tema nuevo ni están ligados únicamente a la propuesta del POZ Norte: incluso el origen de la RTvdH como área de conservación se dio en medio de controversias. El objetivo de este apartado es presentar una relatoría de los hechos —en términos generales— a partir de una revisión de estudios previos, notas de prensa, entrevistas a los actores clave y documentos oficiales (acuerdos, resoluciones, decretos y comunicados) por parte de las instituciones involucradas. Esto me permitirá, posteriormente, reflexionar en torno a la conformación del

planeamiento urbano como problema público a partir de una amplia incidencia mediática en la cobertura del conflicto, la politización de la discusión y la arena legal como de disputa entre los actores.

En 1996, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) le comisionó Thomas van der Hammen, un científico colombo-holandés experto en geología y botánica, un estudio para identificar y delimitar áreas prioritarias de conservación en la sabana. Este estudio presentó el concepto de *estructura ecológica principal*[1] y propuso la creación de una reserva al norte de la ciudad para la conexión de ecosistemas como los cerros orientales, los humedales Guaymaral y Torca, los remanentes de bosque Las Lechuzas y Las Mercedes, el cerro de La Conejera y el Río Bogotá.

En 1998 durante la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial bajo la alcaldía de Enrique Peñalosa se propuso expandir el área urbana en los bordes norte y noroccidental con la necesaria reclasificación de suelos rurales y suburbanos a suelo urbano. La CAR rechaza dicha propuesta al considerar que "[se planteaba] una expansión indefinida de la ciudad, sin una previsión clara en materia de estrategias de control del crecimiento ni una política clara de localización de la población proyectada y de la inconvenientemente asentada, o el soporte ambiental de la disponibilidad de recursos naturales". Esta decisión de la CAR fue apelada por la Alcaldía de Bogotá ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

En Respuesta, el MADS confirma parcialmente las objeciones planteadas por la CAR al proyecto del POT y le solicita al distrito que proceda a su ajuste. El distrito modifica la propuesta y se logra una concertación parcial con la CAR frente a la estructura ecológica principal, si bien persisten desacuerdos entre los usos de suelo en el borde norte (suelo rural versus suelo de expansión).

Para la CAR, la expansión urbana en el borde i) derivaba en la conurbación de la ciudad con las poblaciones de Chía y Cajicá; b) eliminaba la posibilidad de establecer una estructura urbano – regional con amplias zonas verdes; c) no permitía cumplir los objetivos de conservación de la diversidad ecosistémica y paisajística de la región; d) incrementaba los impactos de la urbanización sobre los recursos naturales de la cuenca del río Bogotá; y e) no priorizaba los usos agropecuarios y forestales en la Sabana de Bogotá, acorde con su declaratoria como Patrimonio Ecológico Nacional bajo la Ley No. 99 de 1993 (CAR, 2014).

Como parte del proceso de medicación entre la CAR y el distrito, el MADS solicita la conformación un panel de expertos quienes concluyen que existe una riqueza ecológica y paisajística de relevancia en la dinámica regional y que la recuperación y conservación debería ser un objetivo prioritario de las intervenciones del Estado. Dicho panel identificó siete subzonas con recomendaciones específicas de ordenamiento territorial dentro de las cuales se contempló la subzona número tres (03) denominada *Franja de conexión, restauración y protección* que "permite la conexión de los pequeños relictos de bosque entre sí, y los flujos de vida entre los Cerros Orientales y el río Bogotá, asegurando su restauración y conservación en el tiempo (…) su continuidad este oeste debe ser asegurada para no interrumpir los flujos de vida. Para su manejo se ha sugerido la categoría de área forestal protectora".

Atendiendo las recomendaciones del panel de expertos, en el año 2000 el MADS ordena a la CAR declarar la Subzona 3 como *Área de Reserva Forestal Regional el Norte de Bogotá*. Tanto el distrito como la CAR rechazaron tal resolución, la CAR interpuso recurso de reposición alegando

[1] Referido al grupo de ecosistemas esenciales que, al estar vinculados entre sí, aseguran la biodiversidad y la provisión de servicios ambientales.

inconsistencias técnicas y jurídicas, además de consideraciones económicas. Tales presunciones fueron desestimadas y el MADS reafirmó la obligatoriedad del establecimiento de la reserva. Posteriormente, la Alcaldía de Bogotá aprueba el plan de ordenamiento territorial distrital donde incorpora previsiones sobre los sectores norte de la "pieza urbana ciudad norte" y "pieza urbana borde occidental" cuyos usos de suelo estarán sujetos a la declaratoria de la reserva forestal según lo proferido por el MADS.

A pesar de la instrucción reiterada del MADS transcurre más de una década hasta que se hace efectiva la declaratoria de la reserva mediante Acuerdo No. 011 de 2011 del Consejo Directivo de la CAR. Esta dilación en los actos administrativos es vista como un rasgo característico del ordenamiento ecológico y territorial de este territorio. Tres años después se adopta el Plan de Manejo Ambiental (PMA) de la "*Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. Thomas Van der Hammen*" (RTvdH). El artículo 21 del PMA establece la prohibición de construir nuevas vías al interior de la reserva. Tales obras quedan sujetas a la previa sustracción del área respectiva por parte del Consejo Directivo de la CAR y a la autorización de las obras, previa imposición de las medidas de compensación respectivas. Además, "en la formulación y construcción de tales vías, se deberán definir, además de los sistemas tradicionales, alternativas que eviten el fraccionamiento de los ecosistemas" (subrayado propio).

El 29 de enero de 2010 la Alcaldía de Bogotá emite el Decreto 043 "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte" (POZ Norte). En 2016, mediante las resoluciones 2513 y 2074 se declaran concertados los aspectos ambientales del proyecto con la CAR y la Secretaria Distrital de Ambiente. Para 2017 se formalizan las normas urbanísticas para la Ciudad Lagos de Torca. A fin de viabilizar el desarrollo es indispensable ampliar la malla vial existente, tanto para garantizar la adecuada movilidad a los casi 400,00 habitantes esperados como para posibilitar la provisión de servicios básicos mediante la construcción de redes primarias de acueducto, alcantarillado y electricidad.

Para la ejecución del proyecto Lagos de Torca, se establece un fideicomiso homónimo que tendrá la responsabilidad de administrar los suelos y los recursos financieros para la planificación, diseño, ejecución y, en su caso, compra o expropiación de inmuebles necesarios para las obras de carga generales. Es decir, el fideicomiso es el responsable de ejecutar las obras de la malla vial arterial incluyendo los dos carriles vehiculares externos del perfil vial y los andenes, ciclorrutas y franjas de amoblamiento (Artículo 168, Decreto 088 de 2017).

El 02 de abril de 2018, el alcalde Enrique Peñalosa presentó una solicitud de realinderamiento, recategorización y sustracción para la RTvdH. Esta propuesta consideraba reconfigurar la reserva para construir catorce (14) nuevos tramos viales. Si bien la propuesta aumentaba el área total de la reserva, de 1.396 ha a 1.709,8 ha y particularmente incrementaba las áreas de conservación de 607.5 ha (estipuladas en el Plan de Manejo) a 1,127 ha se trataba de una apuesta ambiciosa que generó el rechazo de amplios sectores de la población y grupos ambientalistas.

La CAR y la Alcaldía de Bogotá solicitaron un concepto técnico al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. En dicho reporte se indica que la propuesta de conectividad se basaba exclusivamente sobre la cobertura de tierra (aumentar áreas verdes), sin considerar la calidad el hábitat. El estudio puntualiza que la restauración de ecosistemas es un medio más no un fin y la propuesta no aportaba información suficiente para valorar la mejora en las condiciones de hábitat para especies nativas y/o migratorias, la provisión de alimento y de espacios de reproducción y/o anidación (Instituto Humboldt, 2018). Igualmente, se indicaba que con esta propuesta se perdía una aproximación socio-ecológica que reconociera las características propias de la reserva como espacio agro-productivo.

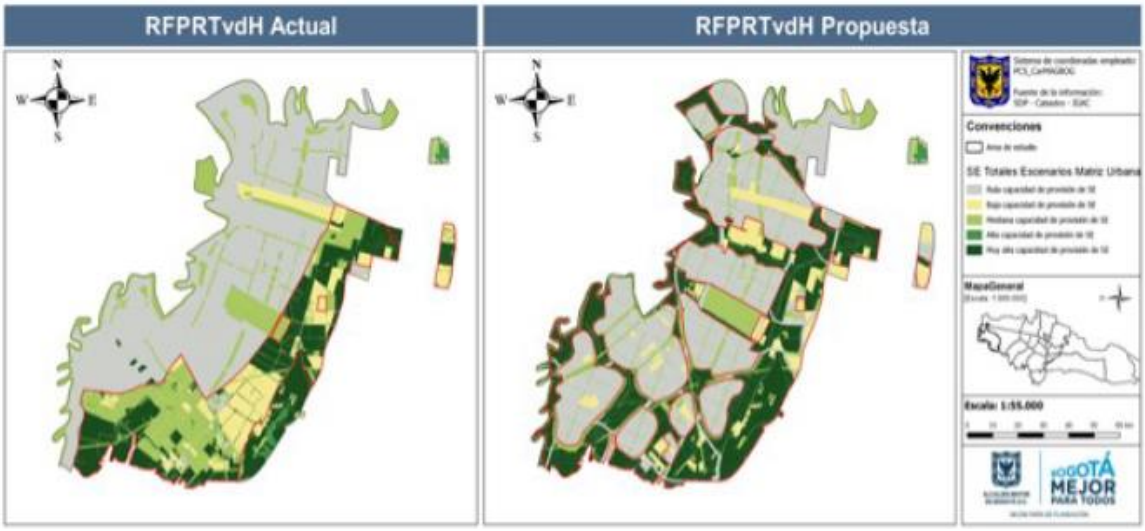


Figura 5 RTvdH actual y propuesta de reconfiguración (Alcaldía Peñalosa)

Fuente: (Instituto Humboldt, 2018)

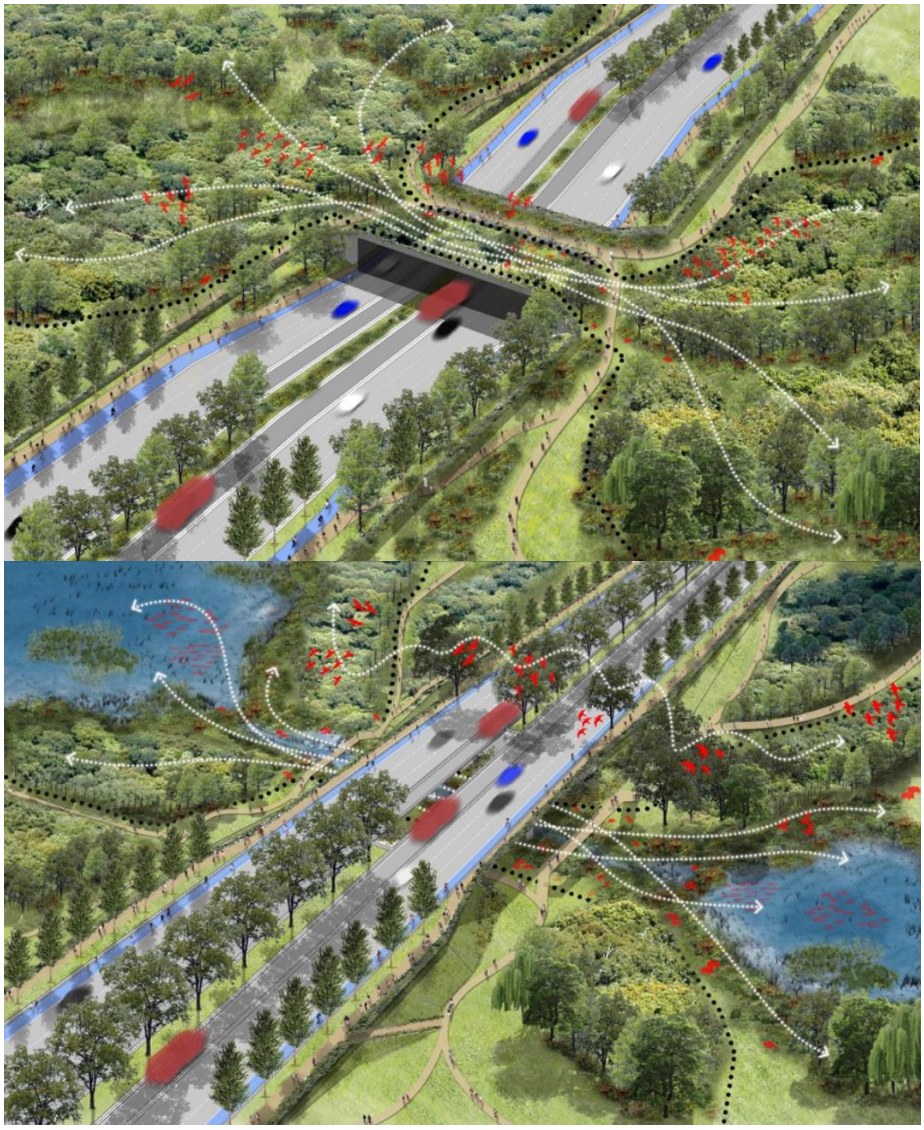


Figura 6 Esquemas ilustrativas pasos de Fauna, propuesta 2016

El mandato de Enrique Peñalosa culmina en 2020 y su sucesora, Claudia López, retira la solicitud de realinderación manifestando que la propuesta requería ser evaluada "para determinar hacia dónde se expande y revitaliza la ciudad, los estudios técnicos y ambientales requeridos y el proceso de participación ciudadana adecuado" (Alcaldía de Bogotá, 2020). Posteriormente, el 22 de noviembre de 2020 se radica de nueva cuenta ante la CAR la solicitud de realinderación y sustracción de la RTvdH, esta vez por parte de la Sociedad Fiduciaria de Bogotá S.A en calidad de vocera y administradora del Fideicomiso Lagos de Torca. Dicha solicitud "amarrada" al proyecto "prolongación de la Avenida Boyacá desde la calle 183 hasta la Calle 235" tal como se registra en la siguiente figura.

Figura 7 Propuesta de ampliación Avenida Boyacá, Alcaldía Claudia López

Mediante Acuerdo No. 006 del 17 de abril de 2023 el Consejo Directivo de la CAR aprueba la sustracción de 20.8. ha de la RTvdH mientras que la veeduría ciudadana presentó un recurso de reposición hasta tanto se garantice el derecho fundamental a la participación ciudadana en materia ambiental y se realice una audiencia conjunta para el trámite de licenciamiento ambiental y sustracción de la reserva. Para la veeduría estos dos trámites son inescindibles y su

discusión requiere darse de manera conjunta. Mediante Acuerdo No. 30 del 24 de noviembre de 2023 la CAR negó el recurso de reposición.

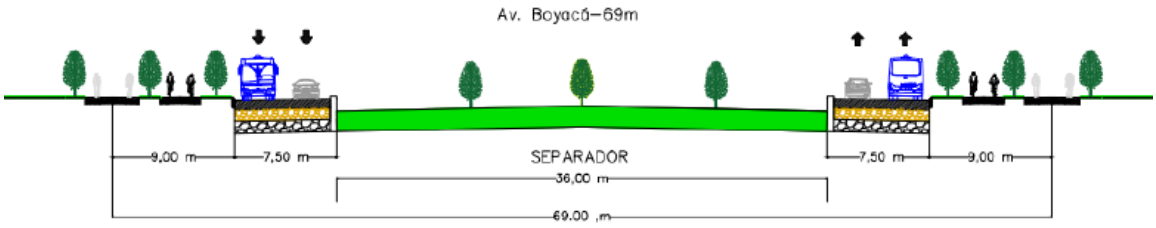


Figura 8 Perfil vial Avenida Boyacá (Decreto 088 de 2017)

De manera paralela al trámite de sustracción se somete a evaluación de la CAR la Licencia Ambiental para la ejecución del citado proyecto vial, con radicado del 22 de noviembre de 2021. De acuerdo con la información suministrada por el Fideicomiso Lagos de Torca a la CAR, se trata de una vía con un perfil de 69.0 m en correspondencia con lo establecido en el Decreto 088 de 2017. Aunque se tiene proyectado a futuro la implantación de un sistema de transporte público masivo y dos (2) carriles mixtos adicionales por cada calzada, estos elementos no hacen parte del alcance del proyecto inicial sometido a licenciamiento. El Estudio de Impacto Ambiental presentado prevé una serie de pasos de fauna: ocho estructuras a lo largo de los cinco kilómetros de ampliación, en promedio, cada 625 metros. Las dimensiones de los pasos de fauna oscilan desde los 11.4 m hasta los 1.2 m de ancho y los 1.15 m hasta los 0.6 m de alto (Lagos de Torca, HMV Ingenieros, 2022).

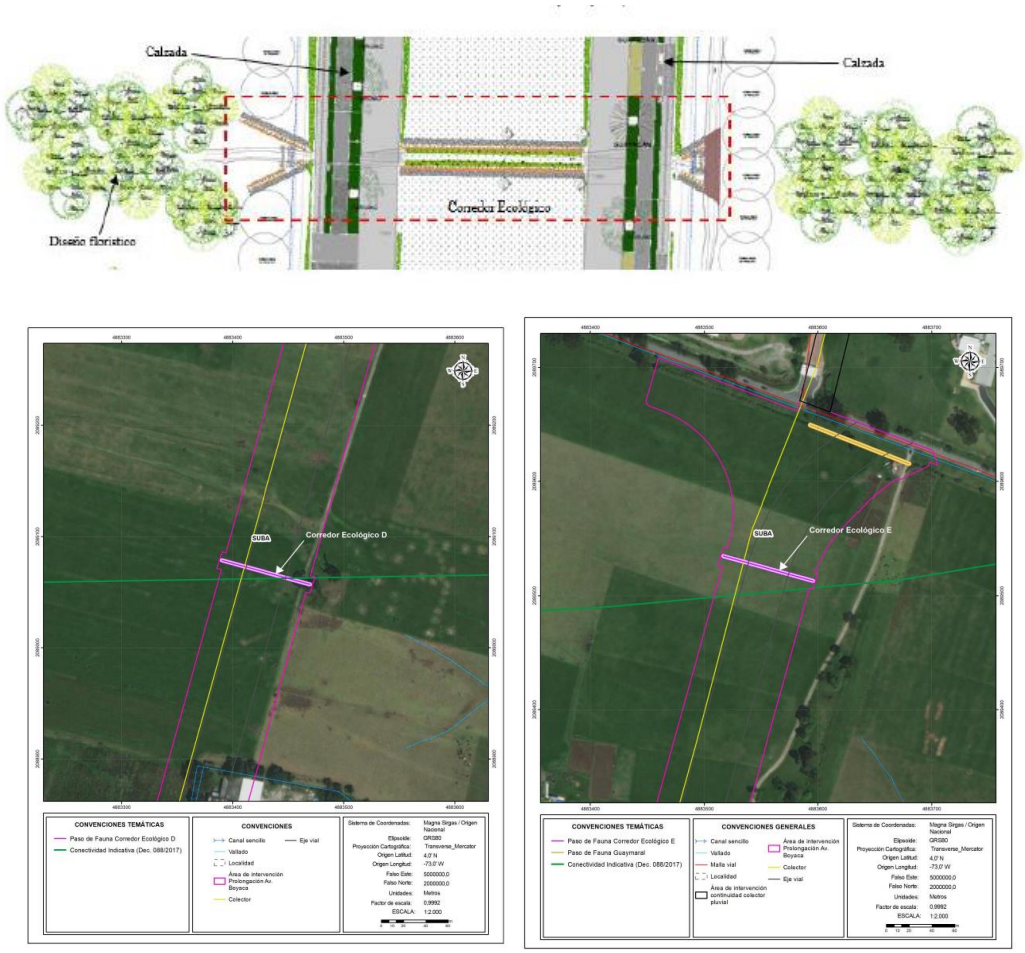


Figura 9 Ejemplos de los pasos de fauna

Fuente: (Lagos de Torca, HMV Ingenieros, 2022)

El 17 de octubre de 2024, Susana Muhamad, titular del MADS, demandó ante el Consejo de Estado a la CAR por la licencia ambiental aprobada para la ampliación de la Avenida Boyacá. Este hecho fue calificado por Luis Carlos F. Galán, actual alcalde de Bogotá (2024-2027) como "una intromisión más del Gobierno Nacional en asuntos que deberían ser definidos por Bogotá y que, por cierto, la ciudad ya definió. Con esta demanda, el gobierno nacional está haciendo todo para bloquear la posibilidad de que se avance en una obra estratégica para la movilidad de Bogotá. (….) haremos todo lo que esté en nuestras manos para hacer respetar la autonomía de Bogotá"

El Consejo de Estado admitió la demanda de nulidad mientras que la CAR se opuso a la medida cautelar argumentado que "las afirmaciones contenidas en la demanda y encaminadas a referir que con la decisión de licenciamiento se degrada el medio ambiente, se afecta la salud humana y se desconoce el principio de precaución ambiental, carecen de veracidad y de sustento argumentativo y, especialmente probatorio". A su vez, Alejandro Callejas, gerente del Fideicomiso Lagos de Torca aseguró ante medios de comunicación que "la licencia queda en firme y aún queda abierta la discusión por una medida de suspensión" (Puentes, 2024).

De momento parece que le proyecto podría quedar una vez más en el limbo y se desconocen nuevas acciones administrativas, judiciales o contractuales asociadas con la prolongación de la Avenida Boyacá. En el ínterin, el 03 de marzo de 2025, el MADS puso a consulta pública un proyecto de resolución que buscaba establecer los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá (MADS, 2025). Una propuesta que generó un desencuentro más entre la autoridad ambiental nacional y la autoridad urbanística local: Luis Carlos Galán, alcalde de Bogotá, le solicitó al Presidente Gustavo Petro retirar dicha resolución o de lo contrario acudiría a acciones legales de tipo administrativo y penal (Malaver, 2025). El 14 de marzo de 2025 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 14 de marzo de 2025 suspendió el trámite de expedición del proyecto de resolución y le ordenó al MADS convocar a las entidades territoriales, ambientales, y a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá para revisar los documentos que sustentan la propuesta y tomar decisiones concertadas.

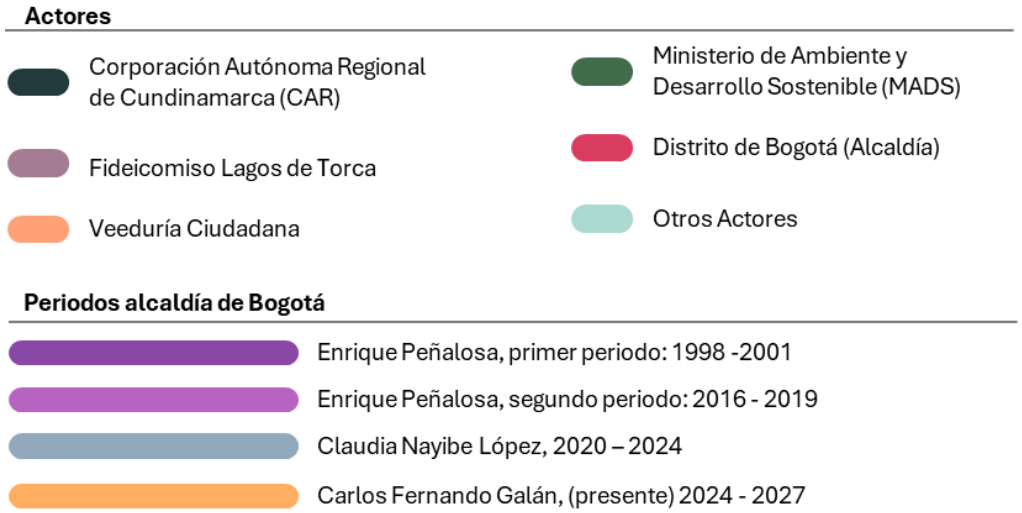
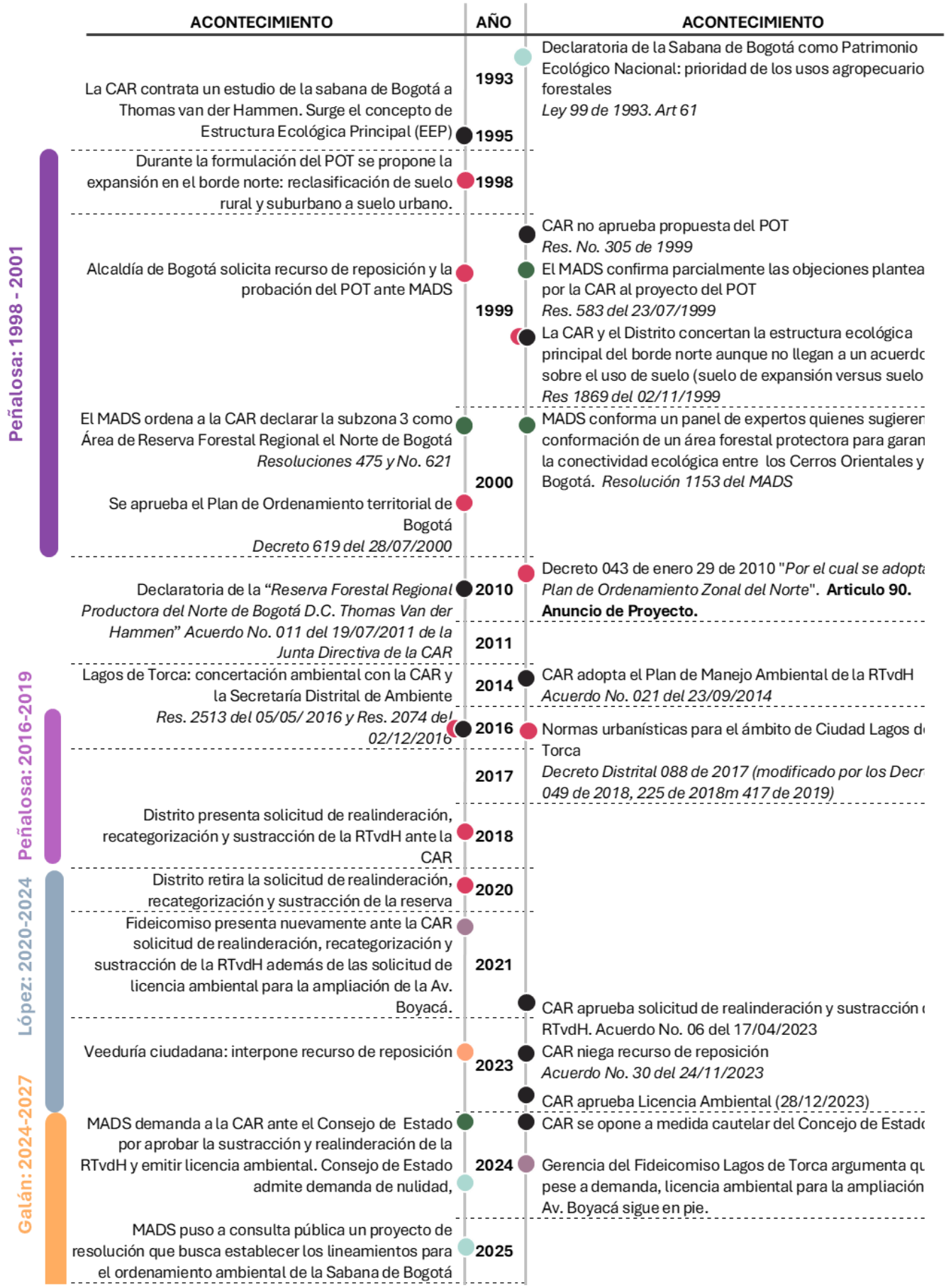


Figura 10 Línea de Tiempo


ACONTECIMIENTO
AÑO
ACONTECIMIENTO
Peñalosa: 1998 - 2001
Peñalosa: 2016-2019
López: 2020-2024
Galán: 2024-2027
1993
Declaratoria de la Sabana de Bogotá como Patrimonio Ecológico Nacional: prioridad de los usos agropecuario forestales
Ley 99 de 1993. Art 61
La CAR contrata un estudio de la sabana de Bogotá a Thomas van der Hammen. Surge el concepto de Estructura Ecológica Principal (EEP)
1995
Durante la formulación del POT se propone la expansión en el borde norte: reclasificación de suelo rural y suburbano a suelo urbano.
1998
CAR no aprueba propuesta del POT
Res. No. 305 de 1999
Alcaldía de Bogotá solicita recurso de reposición y la probación del POT ante MADS
El MADS confirma parcialmente las objeciones plantea por la CAR al proyecto del POT
Res. 583 del 23/07/1999
1999
La CAR y el Distrito concertan la estructura ecológica principal del borde norte aunque no llegan a un acuerdo sobre el uso de suelo (suelo de expansión versus suelo
Res 1869 del 02/11/1999
El MADS ordena a la CAR declarar la subzona 3 como Área de Reserva Forestal Regional el Norte de Bogotá
Resoluciones 475 y No. 621
MADS conforma un panel de expertos quienes sugieren conformación de un área forestal protectora para garan la conectividad ecológica entre los Cerros Orientales y Bogotá. Resolución 1153 del MADS
2000
Se aprueba el Plan de Ordenamiento territorial de Bogotá
Decreto 619 del 28/07/2000
Decreto 043 de enero 29 de 2010 "Por el cual se adopta Plan de Ordenamiento Zonal del Norte". Articulo 90. Anuncio de Proyecto.
2010
Declaratoria de la "Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. Thomas Van der Hammen" Acuerdo No. 011 del 19/07/2011 de la Junta Directiva de la CAR
2011
Lagos de Torca: concertación ambiental con la CAR y la Secretaría Distrital de Ambiente
Res. 2513 del 05/05/ 2016 y Res. 2074 del 02/12/2016
2014
CAR adopta el Plan de Manejo Ambiental de la RTvdH
Acuerdo No. 021 del 23/09/2014
2016
Normas urbanísticas para el ámbito de Ciudad Lagos de Torca
Decreto Distrital 088 de 2017 (modificado por los Decr 049 de 2018, 225 de 2018m 417 de 2019)
2017
Distrito presenta solicitud de realinderación, recategorización y sustracción de la RTvdH ante la CAR
2018
Distrito retira la solicitud de realinderación, recategorización y sustracción de la reserva
2020
Fideicomiso presenta nuevamente ante la CAR solicitud de realinderación, recategorización y sustracción de la RTvdH además de las solicitud de licencia ambiental para la ampliación de la Av. Boyacá.
2021
CAR aprueba solicitud de realinderación y sustracción RTvdH. Acuerdo No. 06 del 17/04/2023
Veeduría ciudadana: interpone recurso de reposición
2023
CAR niega recurso de reposición
Acuerdo No. 30 del 24/11/2023
CAR aprueba Licencia Ambiental (28/12/2023)
MADS demanda a la CAR ante el Consejo de Estado por aprobar la sustracción y realinderación de la RTvdH y emitir licencia ambiental. Consejo de Estado admite demanda de nulidad,
CAR se opone a medida cautelar del Concejo de Estado
2024
Gerencia del Fideicomiso Lagos de Torca argumenta qu pese a demanda, licencia ambiental para la ampliación Av. Boyacá sigue en pie.
MADS puso a consulta pública un proyecto de resolución que busca establecer los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá
2025

Fuente: Elaboración propia

4. La construcción de la planeación urbana como problema público

Como anotan Lascoumes y Le Galès (2014) no hay que confundir los hechos sociales, los problemas públicos y los asuntos políticos. En el marco de análisis de las políticas públicas, cuestionan la supuesta racionalidad de los tomadores de decisiones públicas: "sus elecciones no son actos ni perfectamente informados ni libres, son determinados por una selección previa de dimensiones de un asunto, y por formas, siempre parciales, de analizar las causas y de prefigurar las acciones posibles" (Lascoumes & Le Galès, 2014, pág. 78).

Lascoumes y Le Galès (Lascoumes & Le Galès, 2014) argumentan que una situación lamentable, si bien puede estar bien evaluada, pude permanecer sin respuesta social (por ejemplo, las personas sin hogar, problemas de movilidad o contaminación, etc). El problema no se vuelve público hasta que los actores se movilizan y lo inscriben en el espacio público a fin de que se haga algo para tratar "la condición" y se vuelve entonces un tema de atención, incluso de controversia al caracterizar los componentes, la magnitud y las causas que usualmente llevan a la confrontación de posiciones. Finalmente, el problema se convierte en asunto político a partir del momento en que la solución que es considerada atañe al poder público.

Bajo esta perspectiva me interesa exponer como una propuesta de desarrollo urbano, un plan de naturaleza técnica enmarcado en las competencias de la Alcaldía de Bogotá y la CAR, trasciende a un problema público y asunto político a medida que diferentes actores se involucran y rebaten los argumentos y soluciones propuestas además de la ponderación de problemas. Nos podríamos preguntar entonces — de manera maniquea, pero con el ánimo de ejemplificar —, ¿qué tiene más peso cómo asunto de interés público, la movilidad y el déficit de viviendas, o la conservación y restauración de los atributos ambientales y paisajísticos del mismo territorio?

4.1. Incidencia Mediática

Figura 11 Notas de prensa sobre la RTvdH y la Ampliación de la Avenida Boyacá

Fuente: Google Noticias, consultado el 08/02/2025

La ampliación de la Avenida Boyacá sobre la RTvdH ha tenido una amplia cobertura mediática en los más diversos canales (locales y nacionales) y formatos: reportes en los noticieros, entrevistas de radio y televisión, foros y charlas en formatos virtuales y presenciales, notas en periódicos, revistas, etc. Tal despliegue ha garantizado, de manera más o menos equilibrada, que tengan voz diversos actores: representantes de la sociedad civil, científicos y expertos en diversos temas, políticos y funcionarios. Hacer un análisis detallado de la cantidad de notas de prensa publicadas, su enfoque o temas específicos abordados escapa al objetivo de este trabajo. Sin embargo, vasta una rápida búsqueda en línea para encontrar un amplio repertorio noticias, como se registra en las siguientes figuras.

Figura 12 Ejemplo de videos sobre la RTvdH en Youtube

Fuente: Youtube.com consultado el 08/02/2024

4.2. Politización de la discusión

Dada la extensión del conflicto en el tiempo, los cambios políticos han sido recurrentes en la forma cómo se han originado y dirimido las controversias entre instituciones, así como entre diferentes posturas de una misma institución. Como indica Osorno Acosta (2022) las decisiones dependen de la continuidad política para que se realicen determinados proyectos, incluso deteniendo proyectos que ya venían en proceso para iniciar nuevos.

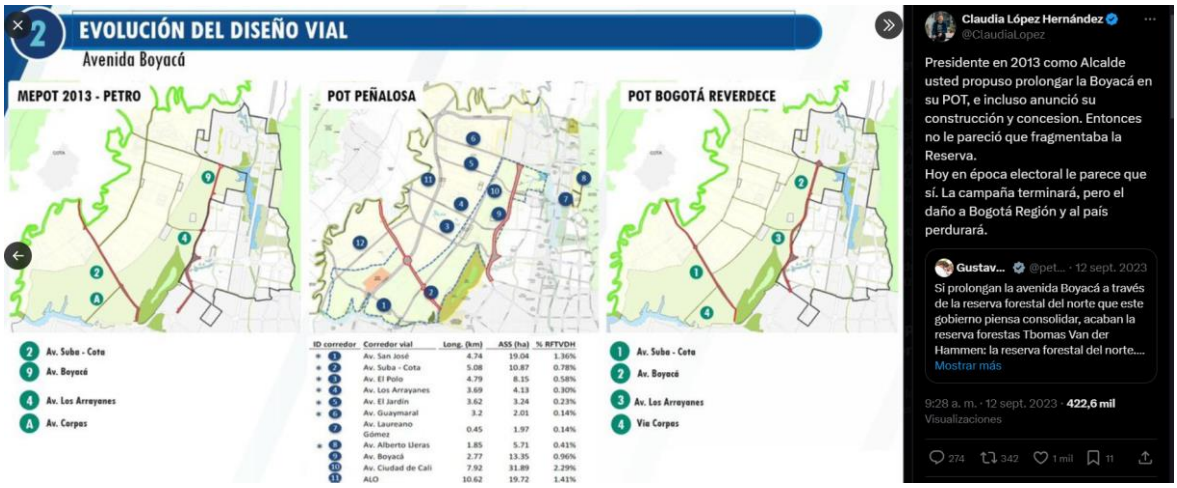


Ilustración 1 El uso de las redes sociales en la controversia alrededor de la RTvdH

Fuente: X.com consultado el 31/01/2023

Por ejemplo, la decisión de la alcaldesa Claudia López de retirar la primera propuesta de sustracción y realinderación de la RTvdH —formulada por su antecesor Enrique Peñalosa— o bien, cambios en el discurso político frente a la necesidad del proyecto vial o su carácter de

utilidad pública. Cuando Gustavo Petro ejerció como alcalde de Bogotá (2012-206) se presentó un proyecto de POT que consideraba la ampliación de la Avenida Boyacá sobre el suelo de la reserva, pero en los últimos años, ya como Presidente de la República, se ha opuesto públicamente al proyecto. Al respecto resulta ilustrativo un Tweet de la entonces alcaldesa Claudia López, fechado el 12 de septiembre de 2023, que se presenta a continuación:

Recientemente, con la demanda interpuesta por el MADS contra la CAR por la aprobación de la solicitud de sustracción y realinderación, además de la licencia ambiental, hubo nuevamente una confrontación de posiciones entre Gustavo Petro y Luis Carlos Galán, actual alcalde de Bogotá. Las redes sociales han servido como un canal para amplificar la discusión a la vez que se resaltan las diferentes ideologías políticas, de derecha e izquierda, entre el gobierno distrital y nacional.

Figura 13 Mensajes alrededor de la ampliación de la Avenida Boyacá en la RTvdH
Fuente: X.com consultado el 31/01/2023

Los niveles de aprobación frente al gobierno nacional y local varían a lo largo del tiempo. A su vez, los cambios en el liderazgo político han propiciado que acciones previas sean consideradas erróneas o medidas por conflictos de intereses. A su vez, instituciones como la CAR se enfrentan a una pérdida de legitimidad frente a un amplio sector de la población que interpreta que la institución ha tomado una partida desarrollista en favor de grupos interesados en la urbanización no solo de la frontera norte de la Bogotá, sino en diferentes áreas de la sabana (Sapiens Col, 2023).

4.3. Incidencia judicial

Los mecanismos judiciales han sido centrales en la gestión de las sucesivas controversias. Para la veeduría ciudadana, los derechos de petición y tutelas han sido una estrategia reiterada para que sean reconocidos como tercera parte interesada y se les involucre en el proceso de revisión de los estudios y las propuestas para la ampliación de la Av. Boyacá —con un éxito relativo —. Las controversias entre la Alcaldía de Bogotá, el Fideicomiso Lagos de Torca, la CAR y el MADS —sin desplegar necesariamente mecanismos judiciales— han oscilado de manera permanente en la interpretación de competencias y obligaciones que, de acuerdo a la legislación vigente, le corresponde a cada institución. Finalmente, la demanda interpuesta por el MADS contra la CAR por la aprobación de la solicitud de sustracción y realinderación de la RTvdH constituye acaso la confrontación más directa en este sentido, sin que a la fecha sean claros los resultados de este proceso.

5. Actores Involucrados y argumentos movilizados: la ampliación de la Avenida Boyacá

En este apartado me centraré en las diferentes visiones sobre el desarrollo de la frontera norte de Bogotá y cuáles han sido los actores involucrados y los principales argumentos movilizados. En la siguiente tabla se indican los principales argumentos y posiciones que posteriormente son detallados.

Tabla 1 Actores y argumentos

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Rol: a*utoridad ambiental nacional*
▪ Pasó de ser mediador entre la CAR y el Distrito, a finales de los noventa, a parte directamente involucrada. ▪ Cuestiona la opacidad, por parte de la CAR, durante el proceso de evaluación y aprobación tanto de la realinderación/sustracción como de la licencia ambiental ¿Por qué no se han hecho públicos los estudios completos que sustentan las decisiones? ▪ El Sistema Nacional Ambiental no debe (ni se espera) que dependa de la ejecución de obras de urbanización para garantizar el financiamiento para las acciones de restauración ecológica ▪ Demandó ante el Consejo de Estado la resolución por la cual la CAR aprobó la sustracción y realinderación de la reserva, además de la licencia ambiental. ▪ Dados los impactos que la vía genera en la RTvdH y la conectividad de los ecosistemas de la sabana, cuestiona ¿realmente es un motivo de utilidad pública suficiente?	

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)	Rol: *autoridad ambiental regional*

- Defiende que el procedimiento de sustracción y realinderación de la RTvdH se efectuó con apego a la normatividad vigente, la Resolución No. 0264 del 22/02/2018 del MADS[2]. Bajo este marco legal no se exige una consulta pública para este trámite (aunque sí se requiere para el trámite de licencia ambiental).
- No le requirió al Fideicomiso Lagos de Torca realizar un estudio de alternativas
- Suscribió las resoluciones de concertación ambiental con el distrito en 2016
- Sostiene que las decisiones se han basado en estudios técnicos que demuestran que se compensa y mantienen la conectividad ecológica
- Solicitó al Consejo de Estado la nulidad de la medida cautelar frente a la demanda interpuesta por el MADS

Distrito de Bogotá (Alcaldía)	*Rol: autoridad urbanística local*

- La postura de la institución frente al proyecto y la RTvdH ha variado a la par con los cambios de liderazgo político
- El distrito y el fideicomiso proponen compensar con 62.5 Ha adicionales la sustracción de 20.87 Ha para la construcción de las vías (relación de compensación 3 a 1).
- Se ha dado un crecimiento urbano desordenado sobre el territorio y el POZ Norte es una oportunidad de gestionar la presión de crecimiento de manera ordenada y articulada.
- Dado el crecimiento no regulado, hay importantes problemas en la dotación de servicios básicos, especialmente alcantarillado, con importantes impactos en el ambiente y la calidad de vida de los habitantes de la zona.
- Lagos de Torca es un *proyecto prioritario* para la ciudad frente a los graves problemas de movilidad, el crecimiento urbano desordenado en el borde norte y el déficit de vivienda.

Fideicomiso Lagos de Torca	Rol: *ejecutor del proyecto*

- En la narrativa del proyecto reiteran entre sus principios mantener y mejorar la conectividad ecológica.
- Tanto el fideicomiso como el distrito argumentan firmemente que la ejecución del proyecto de urbanización garantizaría los recursos económicos necesarios para ejecutar las acciones de restauración establecidas en el PMA de la RTvdH.
- Defienden que la licencia ambiental otorgada por la CAR para la ampliación de la Av. Boyacá sigue en pie, pese a la demanda interpuesta por el MADS.

Veeduría Ciudadana	Rol: *parte interesada*

- Cuestionan la debilidad y/o efectividad del proceso de participación ciudadana y socialización del proyecto por parte de la CAR, el distrito y el fideicomiso
- Solicitan sean reconocidos como tercera parte interesada en el proceso.
- Solicitan que se realice un estudio técnico ambiental de alternativas para el trazo de la Av. Boyacá acorde con el Artículo 21 del PMA de la RTvdH

[2] "Por la cual se adoptan el procedimiento que las Autoridades Ambientales deben de seguir para la realización de estudios que deberán sustentar los procesos de recategorización, integración y realinderación de las Reservas Forestales y se toman otras disposiciones"

- Tanto el impacto a la RTvdH como en la provisión de servicios ecosistémicos no pueden evaluarse en el escenario actual, sino en un escenario de completa restauración ecológica acorde con los objetivos del PMA.
- La "incompetencia" de las instituciones, entendida desde el bajo nivel de implementación que ha tenido el PMA no puede ser utilizado como un argumento para la sustracción y realinderación de la RTvdH o bien para justificar que el PMA no funciona.
- Le solicitaron a la CAR una audiencia pública ambiental que sirviera como espacio de socialización simultáneo tanto para el trámite de realinderación /sustracción como para la evaluación de la licencia ambiental.
- Cuestionan la eficacia del trazo propuesto y la ampliación de la Avenida Boyacá ya que sigue conectando con la Autopista norte, ¿no se trata de "mover el trancón solo unas calles"?

Fuente: elaboración propia, 2025

5.1. Veeduría ciudadana para la protección de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte De Bogotá D.C. "Thomas Van Der Hammen"

Si bien se reconocen una multiplicidad de actores como residentes, empresarios y propietarios de predios y viviendas en el área de la reserva, organizaciones ambientalistas, fundaciones, me centraré en el papel que ha jugado la veeduría ciudadana como un grupo organizado que ha logrado canalizar las preocupaciones de un segmento de la población. Se trata de un grupo organizado que ha movilizado recursos simbólicos, legales y mediáticos para interpelar la narrativa oficial del proyecto.

La veeduría acusa que la CAR no requirió estudios ambientales de alternativas para evaluar la menor afectación a la reserva (Parra, 2023), un requisito que sería de obligatorio cumplimiento de acuerdo con el PMA vigente (Artículo 21) donde se indica que para la construcción de nuevas vías "(..) se deberán definir, además de los sistemas tradicionales, alternativas que eviten el fraccionamiento de los ecosistemas".

La veeduría también ha denunciado la ausencia de procesos de participación efectivos y cuestionan que la solicitud de sustracción y realidenración se haya aprobado sin una consulta ciudadana. Si bien bajo la regulación vigente[3] no se exige una consulta durante el procedimiento de sustracción y realinderación, sí se requiere para la expedición de la licencia ambiental. La veeduría le solicitó a la CAR que toda vez que se trataban de procesos paralelos, se efectuara una única consulta, solicitud que fue desestimada por la institución.

Sabina Rodríguez van der Hammen, abogada de la organización —y nieta de Thomas van der Hammen, científico en honor al cual fue nombrada la reserva— ha aludido en múltiples escenarios que la veeduría ha recibido citaciones y notificaciones, por parte de la CAR, para visitas de campo y audiencias de manera extemporánea y con información incompleta que han restringido sus posibilidades de participación efectiva (Sapiens Col, 2023).

5.2. Alcaldía de Bogotá

La alcaldía de Bogotá ha jugado un rol central a través de Secretaría Distrital de Hábitat y la Secretaría Distrital de Planeación, además de tener voz —y amplios intereses— en el Fideicomiso Lagos de Torca.

3 Resolución No. 0264 del 22 de febrero de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible "Por la cual se adoptan el procedimiento que las Autoridades Ambientales deben seguir para la realización de los estudios que deberán sustentar los procesos de recategorización, integración y realinderación de las Reservas Forestales y se toman otras determinaciones"

1.1.3. Secretaría Distrital del Hábitat

La secretaría del Hábitat hace parte del Junta Directiva de la CAR y votó de manera favorable a la solicitud de realinderación de la reserva. Para la directora de esta, Carolina Urrutia, el trámite se hizo con apego a las regulaciones vigentes y la licencia ambiental se otorgó sobre la posibilidad de sustracción de la reserva. Urrutia destaca que la propuesta aprobada representa un impacto mucho menor del que suponía la propuesta inicialmente presentada por el alcalde Enrique Peñalosa. "La sustracción de 20.8 ha contemplado únicamente la ampliación de la Av. Boyacá y no prevé la inclusión de más vías que terminarían fragmentando la reserva" anotó en un debate virtual (Sapiens Col, 2023). Agregó: mantener una sola vía con un perfil más amplio resulta en un menor impacto que tener múltiples vías. Esto ya que el perfil se ajustó de 40.0 m en la propuesta de Peñalosa a 69.0 m en la propuesta de López, finalmente aprobada.

Con estas obras se garantiza la necesaria provisión de servicios básicos (acueducto, alcantarillado, electricidad) y se habilita el suelo requerido para desarrollar y hacer frente al déficit de vivienda que afronta Bogotá D.C.

1.1.4. Secretaría Distrital de Planeación

Entre los argumentos centrales movilizados por esta dependencia destacan que las regulaciones de urbanización que históricamente han aplicado al área, clasificado como suelo rural y de reserva forestal, no han sido efectivas para controlar un crecimiento urbano irregular y desordenado. Aluden también que la CAR y el distrito carecen de mecanismos de financiamiento que permitan alcanzar los objetivos previstos en el PMA (Instituto Humboldt, 2018). La propuesta de la alcaldía es que los privados aporten los dineros y los suelos para ampliar las áreas protegidas y para restaurar y conservar, a cambio de derechos de construcción.

5.3. Fideicomiso Lagos de Torca

El fideicomiso es responsable de la construcción de la red vial principal y concretamente, la ejecución de las obras para la ampliación de la Avenida Boyacá. El 25 de enero de 2018 se firmó el contrato de fiducia mercantil entre el distrito y actores privados (Portafolio, 2018).

Frente a la demanda interpuesta por el MADS, la gerencia del fideicomiso señaló su intención de seguir adelante con el proyecto. En un comunicado indicaron que "con la admisión de la demanda al Consejo de Estado, y la negación de la medida cautelar de suspensión de urgencia queda en firme la licencia ambiental. Situación que nos alegra y nos reta a desarrollar las obras de manera rigurosa y pronta para responderle a la comunidad de Bogotá que tanto lo necesita".

El fideicomiso espera entonces que el Consejo de Estado resuelva negativamente la medida cautelar de suspensión, pues aseguran que los reparos presentados por el MADS se resolvieron técnicamente y fueron incorporados en los sucesivos ajustes al proyecto durante la etapa de evaluación y aprobación de la licencia. El fideicomiso se ha empeñado en mantener una estrategia de comunicación en la que insisten que la conectividad ecológica es uno de los principios de la propuesta, aunque no termina de estar completamente clara la remediación a la RTvdH cuando las únicas propuestas explícitas son pasos de fauna con unas dimensiones acotadas.

En los renders del proyecto, se exaltan los pasos de fauna de manera casi caricaturesca. Incluso la infraestructura vial sobre el propio humedal se representa de manera poco realista: un gran eje vial sobre un cuerpo de agua en el que aves e incluso mariposas conviven sin mayor disrupción (imágenes siguientes).

Figura 14 Renders de los pasos de fauna y el acceso Norte Humedal Torca Guaymaral

Fuente: (Lagos de Torca, 2023)

5.4. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

La CAR es la autoridad ambiental regional bajo un régimen de autonomía, si bien el MADS mantiene un rol de vigilancia y control y cuenta con un puesto en la Junta Directiva de la CAR. Las miradas de la CAR y el distrito sobre el territorio norte se han ido acercando con el paso de los años. De esto dan cuenta la resolución 2513 del 05 de mayo de 2016 en la que la CAR y la Secretaría Distrital de Planeación declaran concertados los aspectos ambientales atinentes al POZ Norte.

Frente a la demanda de nulidad interpuesta por el MADS contra la CAR, esta última es categórica en afirmar que la corporación "contó con los estudios e información técnica necesaria para el otorgamiento de una licencia ambiental en la que se garantizara la protección del medio ambiente, y en la que se adoptaron múltiples medidas encaminadas a prevenir cualquier afectación de los ecosistemas, que no solo mitigan el impacto de la intervención, sino que potencialmente mejorará la conectividad ecológica y la calidad ambiental de la zona, al establecer áreas de compensación estratégicamente ubicadas que fortalecerán los corredores biológicos de la RTvdH"[4].

5.5. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Durante la Asamblea Ambiental de la Sabana de Bogotá el 14 de septiembre de 2023, Susana Muhamad titular del MADS indicó que "Hay alternativas. Lo que el Ministerio dice es: garanticen el derecho a la participación, sean serios en la publicación de los estudios, dónde están los estudios de tránsito, por qué no se hizo un diagnóstico de alternativas y por qué la primera opción es pasar por encima de la reserva (…) como rectora del Sistema Nacional Ambiental, con funciones de vigilancia y control sobre las corporaciones, lo que queremos es ponerle foco y luz a la transparencia y las decisiones técnicas" (MADS, 2023)

Frente al argumento de la Secretaría Distrital y del Fideicomiso Lagos de Torca de promover la urbanización del área para disponer de mecanismos de financiamiento que permitan la ejecución del PMA, Muhamad ha expresado en espacios de debate que esta no es la lógica del Sistema Nacional Ambiental: los recursos para el mantenimiento de las áreas de conservación no deberían depender de la ejecución de obras de urbanización y, por tanto, no considera que éste sea un argumento válido para justificar la modificación de la reserva (Sapiens Col, 2023).

6. Discusión

La ampliación de la Av. Boyacá, que toca el 1,49 % de la RTvdH es el punto más álgido de la discusión en torno al proyecto Lagos de Torca. En un primer momento el MADS jugó un papel central como mediador entre los desacuerdos que se suscitaron entre la CAR y la Alcaldía de Bogotá durante la formulación del POT a finales de los noventa. Posteriormente, con la expedición de la Resolución 475 de 2000 que obligaba a la CAR a declarar el área protegida el MADS pasa de un rol mediador a ser directamente parte interesada. En los últimos meses hemos visto cómo el espacio de mediación transita del ámbito administrativo al judicial.

Frente a los argumentos que parten del estado actual de la reserva, donde 'La van der Hammen no tiene nada distinto a cualquier otro potrero' (El Espectador, 2016) y similares, tanto para la veeduría ciudadana como para el MADS, las afectaciones a la reserva no deberían evaluarse bajo el escenario actual sino considerando la reserva en un horizonte de completa restauración ecológica, donde se hayan efectuado las acciones previstas en el PMA y, a partir de ahí,

[4] Radiación 11001-03-24-00-2024-00282-00 dirigida a la Sección Primera del Consejo de Estado por la Dirección Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.

preguntarse ¿cuáles son los impactos de efectuar las obras de ampliación de la Av. Boyacá? Muhamad ha cuestionado a su vez ¿es suficiente el motivo de utilidad pública que justifique la sustracción de la reserva? (Sapiens Col, 2023).

Sabina Rodríguez, de la veeduría ciudadana, puntualiza que la incompetencia de las instituciones en la débil implementación del PMA no puede ser movilizado como un argumento para justificar las modificaciones a la misma. La inacción es también un acto político, la inefectividad, la ausencia o la debilidad de implantación son a veces el objeto paradójico usado por el legislador (Lascoumes & Le Galès, 2014). "Valorar el impacto de la Av. Boyacá no sobre la reserva actual sino sobre la reserva restaurada" reitera.

La CAR y la Secretaría Distrital de Planeación solicitaron en 2018 un concepto técnico al Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt sobre la propuesta de sustracción y realinderación. Para el Instituto Humboldt, la solicitud de estudios ambientales de alternativas no era necesario ya que en todos los casos se tendría que hacer frente a un proceso de restauración ecológica. Igualmente, Briggitte Baptiste, directora del Instituto Humboldt destacó como ventajas del proyecto la oportunidad de reorganizar el territorio, considerando incluso la realinderación bajo un punto de vista ecosistémico. En su concepto, "hay espacio para la convivencia" y "no hay que amarrarse al diseño original de la reserva" (Gómez, 2018).

La controversia alrededor de la ampliación de la Avenida Boyacá ejemplifica el (des)anclaje y (des)articulación de las legislaciones y políticas climáticas, ambientales y urbanas en la región (Maldonado, 2024) y la dificultad de discernir la fuerza normativa de diferentes instrumentos de variada naturaleza y niveles (PMA, POZ Norte, POT, propuesta de resolución de lineamientos ambientales para la Sabana de Bogotá) ¿Cuáles son los márgenes de apreciación y/o libertad de acción frente a estos instrumentos? Mialot (2022) identifica una "escalera" de relaciones jurídicas entre las estrategias climáticas nacionales, regionales, locales y los planes de urbanismo —de mayor a menor fuerza normativa— que va de i) relación de conformidad (mera aplicación), ii) relación de compatibilidad (margen de apreciación importante), iii) relación de toma en cuenta (margen de traducción y creación), hasta la iv) mera indicación sin fuerza obligatoria (margen de creación importante). A su vez, la participación de funcionarios en esta controversia permite observar que el Estado no es un actor homogéneo: "la burocracia está compuesta de actores-interpretadores de las políticas públicas y no solo implementadores" (Parker Gumucio & Aedo Zúñiga, 2021).

Frente a la posibilidad del Estudio Ambiental de Alternativas, la CAR no lo exigió y a su vez la fiducia no tuvo la iniciativa de formular este estudio, un elemento que es reclamado insistentemente por actores como la veeduría ciudadana y la MADS. Las interpretaciones alrededor de la procedencia o no de tal estudio develan la importancia de anticipar y analizar los impactos sobre el medio físico que se ordena con el fin de proponer alternativas que generen la menor alteración posible, así como establecer medidas orientadas a reducir dichos efectos al mínimo. Este vacío normativo —o al menos que esté sujeto a interpretación— en el caso colombiano, contrasta con otros marcos regulatorios como el caso de España donde todos los planes, proyectos y actividades están sujetos a evaluación y control ambiental. Allí, las autorizaciones ambientales de actividades más exigentes requieren un doble control (ex-ante y ex-post) mientras que las más sencillas se limitan a un régimen simplificado y ex–post (Cerezo Ibarrondo, 2024).

7. Conclusiones

Los actores involucrados no desconocen los retos que afronta la ciudad en cuanto a movilidad, un crecimiento urbano no regulado y el déficit de vivienda; sin embargo, en la manera cómo ponderan dichos retos frente a la RTvdH plantea, de momento, un escenario dicotómico que ha restringido la construcción de consensos sólidos.

La veeduría ciudadana y el MADS parten de la existencia de la reserva, y de cara a la valoración de la conectividad ecológica y la provisión de servicios ecosistémicos se sitúan en un escenario donde se han ejecutado las acciones de restauración ecológica establecidos en el PMA. Es decir, la valoración de la RTvdH desde su potencial como área de conservación. Desde ahí se preguntan ¿cómo se pueden solucionar los aspectos de movilidad con la menor afectación a la reserva? Una postura que, cuando menos, sugiere la formulación de un estudio de alternativas y cuestionan si la ampliación de la Av. Boyacá, que termina conectándose con la Autopista Norte unos kilómetros más al norte es una solución efectiva. ¿Por qué pensar además en una vía tradicional y no en una vía elevada o soterrada que garantice el menor impacto a las poblaciones de fauna y flora y los fines de conectividad ecológica de la RTvdH?

Por su parte, el distrito y el fideicomiso parten de la necesidad de construir la vía sine qua non resulta inviable el desarrollo urbano y la construcción las redes primarias para la provisión de servicios básicos. Desde este punto se preguntan ¿cómo se puede garantizar la conectividad ecológica de la reserva? Su respuesta, de momento, ha sido el planteamiento de pasos de fauna tradicionales. Reconocen en el territorio un área que ha sido declarada pero que de momento carece de grandes atributos paisajísticos y ambientales y le apuestan al financiamiento de las acciones restauración ecológica como parte de los aportes a cargo del proceso urbanizador. El posicionamiento de cada actor termina moldeando sus expectativas frente a las posibles soluciones.

A este posicionamiento se suman otros factores como los cambios en el liderazgo político y la politización misma del conflicto que lleva a exacerbar las diferencias en el discurso público. La prolongación del conflicto en el tiempo inevitablemente ha generado un desgaste de los actores y una crisis de legitimidad frente a las decisiones institucionales que han ondeado con los cambios en el liderazgo político de turno. En este punto se da recientemente un tránsito hacia la judicialización del conflicto y la intervención del Consejo de Estado, como un actor se presume neutral, para dirimir las controversias. Los alcances de la resolución de este actor están aún por verse. Igual suerte sucede con el proyecto de resolución para establecer los lineamientos ambientales para la Sabana de Bogotá, recientemente presentado a consulta pública por el MADS, proceso que se vio truncado por el pronunciamiento del Concejo de Estado.

Como se mencionó, en general los actores reconocen que la ciudad afronta serios problemas respecto a movilidad, crecimiento urbano no regulado y vivienda. Existe además un reconocimiento sobre la importancia de la reserva, por su representatividad en términos paisajísticos y de conectividad ecológica. Se trata de un terreno común a partir del cual promover una reflexión sobre los valores de cada actor y buscar puntos intermedios. En este camino, promover la participación ciudadana es clave para reconstruir la confianza en el proceso y la instituciones: es fundamental garantizar canales transparentes y oportunos de comunicación, fomentar espacios de debate y deliberación efectivos y no meras simulaciones únicamente para cumplir con la legislación.

A manera de propuesta, vale la pena pensar en mecanismos, análogos a los de solicitud de Licencia Ambiental y/o Evaluación Ambiental Estratégica que permitieran formalizar la determinación y reconocimiento de quiénes son las “terceras partes interesadas” en un proceso: quiénes son esos actores que no solo se consideran interpelados por el proyecto o intervención, sino que manifiestan su voluntad de participar en un proceso de co-creación y co-gestión del

territorio. Tales mecanismos permitirían establecer contrapesos frente a los funcionarios como actores-interpretadores y prever espacios de diálogo y concertación ampliados.

Así mismo, es altamente recomendable que la CAR y el distrito abran “la caja negra” en la que se han convertido los estudios técnicos que sustentan la aprobación de la sustracción y realinderación de la reserva. Dado que este conflicto ha tenido una amplia difusión mediática, es relevante que la discusión no solo se restrinja a un lenguaje científico o tecnócrata, sino que se pueda traducir a un lenguaje sencillo, accesible a la población en general, para quien la expansión urbana de Bogotá y la RTvdH se han convertido en un asunto público y político.

La exigencia de un estudio técnico de alternativas resulta razonable en un punto donde la ausencia de consenso ha llevado a la judicialización del proceso. Esto podría ser visto como un compromiso del distrito y el Fideicomiso Lagos de Torca por ponderar el desarrollo urbano y la conservación ambiental. Esto necesariamente está concatenado con otras preguntas sobre la rentabilidad del proyecto de urbanización ¿Es factible, en términos de la viabilidad financiera del proyecto y las cargas generales de urbanización, una vía elevada o soterrada?

Curiosamente en la información revisada no encontré alusiones directas a que otras alternativas constructivas hagan inviable el proyecto. Este no debería convertirse en un mecanismo desconocido. Además de que los actores se sientan representados, transparentar la información generaría confianza sobre los alcances del proyecto y “aterrizar” las expectativas de las partes involucradas. Esta información podría guiar a su vez la decisión de los jueces como mediadores del proceso.

Estos puntos llevan de manera reiterada a la necesidad de asegurar la trazabilidad y disponibilidad de la información para avanzar en la gestión del conflicto. Con esto me refiero a la exigencia de garantizar la transparencia en la producción, circulación y accesibilidad de la información técnica, ambiental, jurídica y urbanística asociada al proyecto. Asegurar la trazabilidad implica que la documentación relevante —incluyendo estudios técnicos, evaluaciones ambientales, actas de reuniones institucionales, conceptos jurídicos, decisiones administrativas, y comunicaciones entre actores, etc.— sea recopilada, sistematizada y puesta a disposición pública. Tal ejercicio arrojaría luz sobre las decisiones tomadas y las partes responsables, así como los argumentos y datos técnicos utilizados para fundamentarlas.

Por otro lado, garantizar la disponibilidad de la información implica no solo ponerla al alcance de los actores involucrados directamente, sino también hacerla accesible a toda la ciudadanía, traduciendo los tecnicismos propios del debate ambiental y urbanístico en un lenguaje sencillo y comprensible para públicos no especializados. Un esfuerzo encaminado a facilitar la participación ciudadana informada, reducir la incertidumbre y desconfianza alrededor del proyecto y propender por un diálogo público equilibrado.

Al establecer mecanismos robustos de trazabilidad y disponibilidad de información, se fortalece la legitimidad del proceso, se previenen malentendidos y manipulaciones, y se facilita la mediación efectiva por parte de autoridades judiciales y administrativas. Además, esto permite a las "terceras partes interesadas" ejercer un control social efectivo, validar los procesos de toma de decisiones, y aportar en la formulación de alternativas de planificación urbana respetuosas con el ecosistema.

Referencias bibliográficas

Alcaldía de Bogotá. (16 de enero de 2020). Alcaldía de Bogotá. Obtenido de ¿Por qué desistir de intervenir la reserva Van Der Hammen? Aquí te contamos: https://bogota.gov.co/mi-ciudad/planeacion/administracion-desiste-de-intervenir-reserva-van-der-hammen

Bravo, C., & Zorro, G. (s.f). Reserva Forestal Van Der Hammen, entre la preservación y la construcción. Bogotá D.C: Universidad El Bosque. Obtenido de https://www.utadeo.edu.co/es/articulo/crossmedialab/277626/reserva-forestal-van-der-hammen-entre-la-preservacion-y-la-construccion

CAR. (2014). Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. "Thomas van der Hammen" . Bogotá D.C. Obtenido de https://www.car.gov.co/uploads/files/5acba97e09310.pdf

Cerezo Ibarrondo, Á. (2024). La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de Poryectos y las autorizaciones ambientales. Cátedra UNED - Instituo Lincoln de Políticas de Suelo .

El Espectador. (25 de julio de 2016). 'La van der Hammen no tiene nada distinto a cualquier otro potrero': Peñalosa. El Espectador. Obtenido de https://www.elespectador.com/bogota/la-van-der-hammen-no-tiene-nada-distinto-a-cualquier-otro-potrero-penalosa-article-645224/

El Espectador. (29 de diciembre de 2023). CAR otorga licencia ambiental a Lagos de Torca para ampliar la avenida Boyacá. El Espectador. Obtenido de https://www.elespectador.com/bogota/car-decide-permitir-la-extraccion-de-20-hectoreas-de-la-van-der-hammen-para-extension-de-la-boyaca-bogota-noticias-hoy/

Gómez, Y. (30 de octubre de 2018). Mantener el estado actual es lo peor para la Van der Hammen: Baptiste. El Tiempo. Obtenido de https://www.eltiempo.com/bogota/brigitte-baptiste-explica-que-le-gusta-de-propuesta-de-la-van-der-hammen-287756

Instituto Humboldt. (2018). Reserva Forestal Productora Regional del Norte de Bogotá Thomas van der Hammen: Concepto técnico del Instituto Humboldt sobre los Estudios de Soporte requeridos para la Solicitud de realinderamiento, recategorización y sustracción para la RTvdH. Bogotá D.C.: Instituto de Investigaci{on de Recursos Biol{ogicos Alexander von Humboldt.

Lagos de Torca. (2023). Actuación Estratégica Ciudad Lagos de Torca. Bogotá D.C. Obtenido de https://www.habitatbogota.gov.co/proyectos-estrategicos/lagos-de-torca

Lagos de Torca, HMV Ingenieros. (2022). Estudio de Impacto Ambiental proyecto prolongación de la Avenida Boyacá, desde la calle 183 hasta la calle 235. Bogotá D.C.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). Sociología de la acción pública. Ciudad de México: El Colegio de México.

MADS. (14 de septiembre de 2023). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. Obtenido de Ampliación de la Boyacá causaría fragmentación de la Van Der Hammen: Minambiente: https://www.minambiente.gov.co/ampliacion-de-la-boyaca-causaria-fragmentacion-de-la-van-der-hammen-minambiente/

MADS. (03 de marzo de 2025). Minambiente pone en consulta pública lineamientos para ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá. Obtenido de https://www.minambiente.gov.co/minambiente-pone-en-consulta-publica-lineamientos-para-ordenamiento-ambiental-de-la-sabana-de-bogota/

Malaver, C. (05 de marzo de 2025). Galán le pide a Petro que retire resolución ambiental o acudirá a acciones legales de tipo administrativo y penal. El Tiempo. Obtenido de

https://www.eltiempo.com/bogota/polemica-galan-explica-las-graves-implicaciones-del-proyecto-de-resolucion-publicado-por-el-gobierno-nacional-3432498

Maldonado, M. (2024). (Des) anclaje y (des) articulación de legisalciones y políticas climáticas y urbanas en América Latina y el Caribe. Cátedra UNED - Instituo Licoln de Políticas de Suelo.

Mialot, C. (2022). (des)Articulación entre planificación climática nacional y planes de urbanismo locales: el ejemplo de Francia. Cátedra UNED - Instituo Lincoln de Políticas de Suelo.

Osorno Acosta, V. (2022). Análisis del conflicto de valores entre el desarrollo urbano y la conservación de los ecosistemas de la Reserva Thomas Van Der Hammen (Bogotá D.C., Colombia). Bogotá D.C.: Universidad El Bosque.

Parker Gumucio, C., & Aedo Zúñiga, M. (2021). De la evaluación de impacto ambiental a la evaluación ambiental estratégica. Desafíos para la política ambiental en Chile y América Ltina. Política y gobierno, XXVIII(1), 1-17.

Parra, J. (16 de septiembre de 2023). En defensa de la Van der Hammen: ambiente, licencia y tradición muisca en discusión. El Espectador. Obtenido de https://www.elespectador.com/bogota/en-defensa-de-la-van-der-hammen-ambiente-licencia-y-tradicion-muisca-en-discusion/

Portafolio. (04 de febrero de 2018). Así se hizo la fiducia mercantil que puso en marcha el proyecto de Ciudad Lagos de Torca. Portafolio. Obtenido de https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/fiducia-mercantil-del-proyecto-de-ciudad-lagos-de-torca-513926

Puentes, A. (31 de octubre de 2024). Avenida Boyacá: Un proyecto clave para Bogotá queda en el limbo por una acción del Ministerio de Ambiente. El País. Obtenido de https://elpais.com/america-colombia/2024-11-01/avenida-boyaca-un-proyecto-clave-para-bogota-queda-en-el-limbo-por-una-accion-del-ministerio-de-ambiente.html

Rojas Eberhard, M. (2025). Caso de Estudio Plan de Ordenamiento Zonal Lagos de Torca, Bogotá - Colombia. Cátedra UNED - Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Sapiens Col. (17 de mayo de 2023). Reserva Thomas Van der Hammen: Un Diálogo Abierto. Recuperado el 29 de enero de 2024, de https://www.youtube.com/watch?v=Wtvg-K8x9Pk&t=306s

Secretaría de Hábitat. (2023). Actuación Estratégica Ciudad Lagos de Torca. Obtenido de https://www.habitatbogota.gov.co/proyectos-estrategicos/lagos-de-torca

Listado de abreviaturas

art./arts.	Artículo/s
CAR	Corporación Regional Autónoma de Cundinamarca
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sotenible
SITP	Sistema Integrado de Transporte Público
RTvdH	Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá Thomas van der Hammen
PMA	Plan de Manejo Ambiental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POZ Norte	Plan de Ordenamiento Zonal del Norte Lagos de Torca