



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS,  
URBANOS Y AMBIENTALES

**LA CONSTRUCCIÓN SOCIOPOLÍTICA DEL TERRITORIO PERIFÉRICO COMO  
BORDE URBANO RURAL: EL CASO DE LAS LOCALIDADES DE USME Y SUBA,  
BOGOTÁ, COLOMBIA.  
1990-2013.**

Tesis presentada por

LAURA MILENA BALLÉN VELÁSQUEZ. Para optar por el grado de DOCTORA EN  
ESTUDIOS URBANOS Y AMBIENTALES  
Generación 2011-2015

Director de tesis

JOSÉ LUIS LEZAMA DE LA TORRE.

MÉXICO, D.F. octubre 7 de 2015.



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS,  
URBANOS Y AMBIENTALES  
Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales.  
Constancia de aprobación

MÉXICO, D.F. Octubre 7 de 2015.

Director de tesis: Dr. José Luis Lezama de la Torre

---

Aprobada por el Jurado Examinador

1. 

---

 Vicente Ugalde Saldaña (Firma)
  
2. 

---

 Lucía Álvarez (Firma)
  
3. 

---

 Javier Delgado Campos (Firma)

A mi amorosa familia colombo-mexicana,  
su confianza y apoyo son el soporte y la motivación  
en la exploración de nuevos caminos.

## **Agradecimientos**

Emprender un proceso de investigación doctoral, más allá de ser un ejercicio académico y un reto profesional, es una experiencia de vida única, cargada de vivencias y aprendizajes, en el que además de adquirir nuevos conocimientos, se rompen esquemas y se transforma a sí mismo. En el transitar por este camino, tuve la fortuna de contar con el apoyo y cariño de varias personas, excepcionales, quienes desde su arista y posibilidades aportaron de una u otra forma en este proceso. Sus sugerencias, críticas constructivas, palabras de aliento, asesorías y colaboración con el emprendimiento de tareas y proyectos fueron un insumo fundamental.

En primer lugar, expreso mi infinita gratitud con México, mi segunda patria, por abrirme sus puertas y darme la oportunidad de ampliar mis horizontes. A través de Programa de Becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), tuve el privilegio de contar con el patrocinio para realizar mis estudios, pese a mi condición de extranjera. Esta generosidad me compromete con el pueblo mexicano a retribuir los esfuerzos invertidos en mi formación.

Extiendo mi reconocimiento a la Fundación Tokio por permitirme ser parte del programa Ryoichi Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund, un incentivo y complemento valioso en la ejecución de las actividades que implicó esta investigación. Igualmente doy las gracias a las autoridades de El colegio de México, en especial a la Dirección del CEDUA, encabezada durante mi estancia en la institución por la Dra. Silvia Giorguli y el Dr. Luis Jaime Sobrino, y a la Coordinación del Doctorado en Estudios Urbanos Ambientales, a cargo del Doctor Valentín Ibarra, por su constante acompañamiento en el desenvolvimiento de las actividades propias del doctorado y por hacer posible la participación en eventos académicos externos.

Como en todo viaje, el camino emprendido presenta altibajos, desvíos y ajustes en la ruta, los cuales pudieron ser manejados exitosamente mediante el apoyo y orientación brindada por mi Director de Tesis, el Dr. José Luis Lezama, a quien agradezco el haber aceptado ser mi guía en esta aventura y el proporcionarme oportunos y valiosos consejos. Así mismo, amplío esta distinción a los profesores del Programa de Doctorado en Estudios Urbanos de El Colegio de México, que tanto en la fase escolarizada, como en la de elaboración de tesis, aportaron con sus conocimientos y experiencia a las reflexiones y revisiones de este documento, en particular al Dr. Vicente Ugalde, y a los investigadores de otras instituciones que me acompañaron en diferentes

etapas de la investigación como: el Dr. Jhon W. Montoya, Coordinador de Posgrados en Geografía de la Universidad Nacional de Colombia y el Dr. Carlos Torres, Profesor de la Facultad de Arquitectura de la misma universidad, quienes me brindaron su asesoría durante el trabajo de campo; la Dra. Isabel Rodríguez C., profesora titular del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid, que me acogió gentilmente durante la estancia de investigación realizada en dicha institución; y a los evaluadores externos, la Dra. Lucía Álvarez y el Dr. Javier Delgado, por asumir la revisión de este documento y sus oportunos comentarios.

El avance y conclusión de este trabajo no hubiese sido posible sin la ayuda de los actores de las localidades de Usme y Suba que gentilmente compartieron su tiempo, conocimientos y experiencias. En particular agradezco a los miembros de Usme-Ando el territorio (Jimena Valero), La Audiencia Pública y Popular de Usme (Argenis Hernández) y Asodessco (Patricia Gómez), así como a Diddier Rey, Rodrigo Valero y Javier Quitián.

Finalmente, en esta empresa mi familia, mis amigos y colegas jugaron un papel fundamental; comprendieron y soportaron las ausencias, los argumentos a medio camino y lo repetitivo de nuestras conversaciones. Exaltó por involucrarse en esta causa a mis padres, Luis Alberto y Rosalba, mis queridos hermanos y sobrinos, a los entrañables colegas Edwin Cruz, Jorge Aponte y Laura Camila Ramírez, a los amigos de todos los tiempos, mis danzantes Guille Guarnizo, Otto Parra y Dani Guerrero, a los que gané en México durante este proyecto académico, y a los tíos Ricardo Acosta y Germán Carranza C., por estar al pie del cañón en los últimos momentos.

***senka tlasojkamati - ipcua zepaba nzynga***  
***(Agradecimientos en lenguas Nautl y Chibcha)***

## Resumen

Este documento presenta los resultados de una investigación doctoral que tuvo por objeto explicar la producción social de dos áreas periféricas de Bogotá, Colombia, como borde urbano rural, durante el periodo 1900-2013. En específico la pregunta de investigación que se planteó fue ¿cómo incidieron en la producción de los territorios periféricos de borde urbano rural de Usme (Borde suroriental) y Suba (Borde Norte) los actores y tensiones que se generan entre estos en torno a su delimitación y ordenamiento territorial?

Se buscó establecer la no consolidación del proyecto planteado por la administración para estas zonas a lo largo del periodo estudiado, siendo este su constitución como barreras a la expansión ilegal sobre las áreas naturales de la ciudad y el territorio regional. Pese al interés expresado por la administración de estructurar el ordenamiento de estas zonas alrededor de sus ecosistemas naturales (caracterizados como Estructura Ecológica Principal), recuperándolos y estructurarlos como un límite físico y socialmente identificable entre la ciudad y su entorno; este no llegó a concretarse.

De este modo, se pretendió entender la configuración adquirida por los territorios urbano-rurales de Usme y Suba como áreas fragmentadas y afectadas por distintos conflictos socio-ambientales a partir del estudio de los actores que concurrieron en estos espacios y de las controversias que se produjeron en torno a su ordenamiento, con ocasión de su delimitación por parte de la administración distrital como áreas objeto de intervenciones orientadas a la constitución de bordes de ciudad.

Precisamente la administración de la ciudad planteó a lo largo del periodo de estudio varias propuestas para la reglamentación y ordenamiento de estas zonas en el marco de las discusiones sobre el modelo general de ciudad y la orientación de su crecimiento, en las que se incorporó la metáfora del borde para su designación y se les delimitó como suelo de expansión objeto de grandes intervenciones urbanísticas orientadas a contener la expansión urbana ilegal. A partir de dichas propuestas, contenidas secuencialmente en el *Estatuto físico para el desarrollo de Bogotá*, el *Plan de Ordenamiento Territorial* y los instrumentos de planificación y gestión que los desarrollan (Plan de ordenamiento zonal del Note POZ Norte y Plan de Ordenamiento zonal de Usme POZ Usme), se propuso el desarrollo de modelos de ocupación para estas zonas, orientados a consolidar a su interior franjas de transición entre lo urbano y lo rural alrededor de sus ecosistemas naturales. Lo anterior con el fin de marcar la diferenciación entre la ciudad y su

entorno regional y garantizar la protección de las áreas naturales que históricamente han actuado barreras naturales a su desarrollo físico.

Para el caso específico del Usme se planteó explícitamente la ejecución de una “operación urbanística de “borde urbano-rural”, siendo ésta la política del Plan de Ordenamiento zonal Nuevo Usme, que detonó la movilización de distintos actores y propuestas en torno a la constitución de un borde urbano-rural. En contraste, para el Borde Norte no se definió como tal una operación de borde, pero sí la propuesta de estructurar y densificar la zona a alrededor del sistema de áreas protegidas, para evitar la expansión de la ciudad sobre la región de la sabana (área de interés ecológico nacional) y conservar la estructura ecológica, con lo cual se generó tácitamente un franja de transición entre lo urbano, lo rural y lo ambiental. Frente a esta área se desarrolló una polémica por su delimitación y constitución como área protegida, que derivó en la creación de la Reserva Forestal Regional Productora Thomas Van der Hammen.

Las tensiones frente a la delimitación de estos espacios como borde transcurrieron simultáneamente sin que al concluir el periodo de estudio se lograsen los objetivos trazados de contar con bordes de ciudad física y socialmente delimitados. Por el contrario, en las dos localidades continuó avanzando la urbanización desestructurada e ilegal del territorio sobre suelos rurales y de conservación ambiental, constituyéndose como áreas degradadas y fragmentadas. Esta condición permite cuestionar el papel que cumplen las categorías empleadas por los actores para la demarcación del territorio en su producción, en este caso de la metáfora de borde.

Ante estas inquietudes se propuso para la comprensión de los territorios periféricos de Usme y Suba su definición como bordes urbano-rurales. Se entiende como tal a los espacios producto del ensamblaje entre actores y procesos que se desenvuelven entre lo urbano, lo rural y lo ambiental, cuyas dinámicas están afectadas por su localización adyacente al límite del perímetro político administrativo de la ciudad y la presencia de distintas territorialidades que se superponen entre sí.

En esta aproximación se distingue entre el concepto de borde urbano rural como herramienta analítica y el uso político del término como propuesta para delimitar las periferias urbanas. A partir de dicha diferenciación y de la adopción de varias premisas teóricas sobre la producción social del espacio, la acción social y el poder como la construcción de significados, el conflicto y las dinámicas de política pública (que se explicitan en el capítulo 1), se propone como marco analítico para la comprensión de la producción de los territorios de borde su

descomposición en tres dimensiones de análisis (Siguiendo la propuesta de Soja,1996), su observación particular y posterior integración para obtener una lectura completa del territorio y su estructuración.

Las dimensiones en las que se desagregó a cada uno de los territorios de borde examinados son: como *espacio físico (primer espacio)*, estructurado a su vez en cinco sub-dimensiones (ambiental, económico-productiva, construida, sociocultural e político-institucional), en el que se presentan diversas prácticas de uso y ocupación por los actores que lo conforman; *representación o apuesta gubernamental (segundo espacio)* sobre lo que “deben ser” y sobre cómo deben ordenarse; y un ámbito de confluencia de varias espacialidades y resistencias a la perspectivas oficiales sobre cómo debe ordenarse (*espacio de representación o tercer espacio*).

Acorde con este esquema interpretativo, los seis capítulos que componen este documento exponen secuencialmente: el marco teórico-metodológico implementado, los hallazgos frente a cada una de las tres dimensiones examinadas en los dos territorios analizados (capítulos, 2, 3, 4), la caracterización de la trayectoria de los conflictos en torno a la delimitación de las directrices de ordenamiento de las áreas estudiadas (capítulo 5), los cuales se concibieron como el marco donde se dio la integración entre los diferentes actores y discursos intervinientes y las conclusiones derivadas del análisis e integración de los diversos elementos expuestos con las que se da respuesta a la pregunta de investigación (capítulo 6).

Se concluye que la no configuración de las áreas de borde urbano-rural de las localidades de Usme y Suba como espacios dotados de una estructura territorial y como franja de transición contenedora del avance de la urbanización ilegal, donde se equilibran lo urbano, lo rural y lo ambiental; se explica por la no construcción de una comprensión socialmente compartida sobre el significado y relevancia que tienen estas zonas; y por ende, de un acuerdo político sobre su manejo, que aglutine a los distintos actores en torno a un propósito común. Esta situación se deriva de dos condiciones: primero la incapacidad de los actores organizados para posicionar el tema del ordenamiento de estas áreas y sus apuestas frente a ellas en agendas más amplias y en la discusión de otros actores no organizados y de otras zonas de la ciudad, ajenos a la situación, para con ello conseguir y movilizar respaldos a sus propuestas que permitan desequilibrar el balance de fuerzas a su favor de forma contundente. Y segundo, la incapacidad misma de las aproximaciones propuestas para el manejo de las periferias como borde para convocar a los interesados y movilizarlos en este propósito.

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I.....	25
LA PRODUCCIÓN DE LOS TERRITORIOS DE BORDE URBANO-RURAL: UNA PROPUESTA ANÁLITICA PARA SU INTERPRETACIÓN Y ESTUDIO. ....	25
1. La evolución de la urbanización y la delimitación de las áreas periféricas como problema de estudio.....	27
1.1 <i>Primer eje: Entre viejas y nuevas periferias: sentido y evolución del concepto.</i> .....	31
1.2 <i>Segunda línea: La movilidad de las clases medias, emergencia de nuevas formas de vida y transformaciones en la relación campo-ciudad.</i> .....	38
1.3 <i>Tercer eje temático. Las dimensiones alcanzadas por la urbanización.</i> .....	44
1.4 <i>Reflexiones y conclusiones preliminares a partir de la revisión del campo analítico sobre la urbanización periférica</i> .....	45
2. Conceptualizaciones y estudios sobre los bordes.....	46
2.1 <i>Contribuciones a la demarcación del borde urbano como concepto</i> .....	47
2.2 <i>Reflexiones preliminares: Alcances y limitaciones del concepto de Borde</i> .....	53
3. Fundamentos teóricos y conceptuales para el estudio de la urbanización periférica.....	54
3.1 <i>La producción social del espacio.</i> .....	55
3.2 <i>La acción social como proceso de movilización de recursos y mediaciones.</i> .....	57
3.3 <i>El poder como capacidad relacional de construcción de significados.</i> .....	60
3.4 <i>Los conflictos territoriales como detonantes de la acción colectiva.</i> .....	62
3.5 <i>Concepto de borde acogido en la investigación: propuesta para el estudio de las periferias de integración urbano-rural y ambiental.</i> .....	64
4. Síntesis teórico-analítica: el rol actores en la producción de los territorios de borde. ....	66
4.1 <i>Metodología de Análisis</i> .....	69
5. Conclusiones del capítulo.....	71
CAPÍTULO II. ....	73
MORFOLOGÍA DE LOS BORDES URBANO-RURALES EN BOGOTÁ: CONTEXTO, SINGULARIDADES Y PRÁCTICAS DE USO DEL ESPACIO.....	73
1. Trayectoria de la urbanización en Colombia y su expresión en Bogotá .....	73
1.1 <i>Estructura territorial de la ciudad de Bogotá: Un espacio urbano segregado y desbordado territorial y socialmente.</i> .....	91

1.2	<i>Características y problemáticas de las áreas de borde urbano rural de Bogotá</i> .....	102
2.	Configuración territorial de los bordes norte y suroriental: características y prácticas de uso y ocupación del espacio en las localidades de Suba y Usme .....	113
2.1	<i>el Borde Norte: entre la preservación de los ecosistemas nativos, la invisibilidad de lo rural y la proliferación de equipamientos irregularmente contruidos para sectores de altos ingresos.</i> .....	115
2.1.1	<i>Dimensión ambiental: Territorio de encuentro entre los cerros orientales y el río Bogotá.</i> .....	118
2.1.2.	<i>Dimensión construida: floricultivos, colegios y viviendas campestres</i> .....	121
2.1.3	<i>Dimensión Económico-productiva: la terciarización del territorio</i> .....	126
2.1.4	<i>Dimensión Sociocultural: el predominio de los estratos altos y la invisibilidad de la ruralidad.</i> .....	128
2.2.	El Borde Suroriental: entre el arraigo rural y el avance de proyectos de urbanización formal e informal. ....	133
3.	Conclusiones del capítulo: puntos de encuentro y ruptura entre las morfologías del borde norte y suroriental. ....	158
CAPÍTULO III. ....		162
LOS BORDES COMO PROPUESTA GUBERNAMENTAL PARA EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO PERIFÉRICO .....		162
1.	Antecedentes: la preocupación gubernamental por las periferias y su constitución como ámbitos de intervención gubernamental.....	163
2.	Los bordes dentro de los principales objetivos de la acción pública distrital: tratamiento en los instrumentos programáticos.....	167
2.1	<i>Las disposiciones sobre las periferias en los instrumentos de planeación física y su tratamiento como borde: El Plan de Ordenamiento físico y el POT.</i> .....	168
2.1.1.	<i>La primera directriz puntual para el establecimiento de bordes: El Acuerdo 6 de 1990</i> .....	169
2.1.2	<i>Los lineamientos del POT: directrices para las áreas periféricas y disposiciones sobre bordes.</i> .....	172
2.2	<i>La noción de Borde en los Planes de Desarrollo económico y social de la ciudad 1993-2013</i> 190	
2.3.	<i>Balance preliminar: la construcción programática de los Bordes.</i> .....	192
3.	La comprensión de los bordes en los instrumentos normativos: visiones desde las políticas de ambiente, desarrollo urbano y la ruralidad. ....	194
3.1	<i>El tratamiento de los Bordes en los Instrumentos de política ambiental.</i> .....	194
3.2	<i>La comprensión de los bordes en la política Distrital de Ruralidad</i> .....	196
4.	Instrumentos de Política Urbana orientados a la consolidación de Territorios de Borde. ....	200
4.1	<i>Comprensión del Borde Suroriental en el</i> .....	201

5. Instrumentos de gestión y su contribución a la estructuración de la noción de borde.....	215
4. Conclusiones del capítulo: trayectoria y construcción discursiva del borde como espacio representado.....	227
CAPITULO IV.....	232
LOS BORDES COMO ESPACIO DE REPRESENTACIÓN: ACTORES Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....	232
1. Actores transversales en la producción de las áreas de borde urbano rural: instituciones gubernamentales, agentes inmobiliarios y constructores.....	234
1.1. Actores gubernamentales intervinientes en la producción de los territorios de borde.....	235
1.1.1 Autoridades Ambientales: trayectoria en los territorios de Borde.....	237
1.1.2 Instituciones de Planificación territorial.....	253
1.1.3 Autoridades Administrativas: El Concejo de Bogotá como instancia de deliberación.....	257
1.1.4. Entidades de gestión involucradas en la producción de los territorios de borde. ....	257
1.1.5 Instancias de coordinación interinstitucional propuestas para el manejo del territorio como borde.....	260
1.2 actores privados en la conformación de los territorios borde norte y sur .....	261
1.2.1 Agentes constructores comerciales privados: proyectos edificados en Usme y Suba .....	262
1.2.2 Los aliados del sector inmobiliario: los promotores de los proyectos urbanísticos.....	279
1.2.3 Agremiaciones del sector de la construcción y la promoción inmobiliaria. ....	281
1.2.4 Organizaciones no gubernamentales, Consultoras y Tanques de Pensamiento. ....	286
1.2.5 Otros actores: Industrias extractivas, Actividades terciarias y actores al margen de la Ley. ....	287
<b>2. Fuerzas sociales presentes en el Borde Suroriental: intereses, recursos de poder y discursos movilizados. ....</b>	<b>288</b>
2.1 Organizaciones de habitantes originarios “Defensores de la Ruralidad”. ....	292
2.1.1. Organizaciones Comunitarias Vereda Los Soches. ....	293
2.1.2 Mesa de Concertación del Borde Sur: .....	302
2.1.3. Organizaciones sociales de la Vereda La Requilina.....	307
2.1.4. Otras organizaciones de la ruralidad. ....	311
2.2 Promotores de la conservación del patrimonio natural y cultural. ....	312
2.2.1 La Mesa de Patrimonio de Usme. ....	312
2.2.2 Corporación CASA ASDOAS .....	315
2.2.3 CORPOCRISTAL .....	318
2.2.3 Otras organizaciones ambientales intervinientes. ....	319

2.3. Difusores de la Urbanización: Nuevos habitantes en búsqueda de un hábitat digno. ....	319
2.3.1 Audiencia Pública popular de Usme.....	321
3. Propuestas alternativas de ordenamiento del territorio de borde formuladas en el borde suroriental. ....	325
3.3.1 Los hitos de resistencia comunitaria: El Parque Entre Nubes y el Agroparque Los Soches. ....	326
3.2 Un Distrito de Manejo Integrado: Propuesta comunitaria de Las Veredas El Uval y La Requilina .....	327
3.3 Propuesta de Borde de la Mesa de concertación del Borde Urbano Rural de Usme .....	333
3.4 El borde como área de producción sostenible: Propuesta de zonificación convenio funambiente. (2010). ....	336
3.5 El borde como hábitat digno: propuesta de la Audiencia Pública Popular de Usme. ....	337
3.6 Apoyo del Fondo de Desarrollo Local de Usme a la propuesta de la Mesa de Concertación campesina: Convenio 028 De 2011. ....	338
3. Actores partícipes en las dinámicas territoriales del Borde Norte .....	341
4.1 Promotores de la conservación del patrimonio ambiental.....	342
4.2 Difusores de la expansión urbana: actores que presionan la urbanización del Borde Norte ....	351
4.3 Una ruralidad invisibilizada: pobladores rurales del Borde Norte.....	354
5. Propuestas de ordenamiento del territorio Borde Norte: su constitución como Reserva Forestal Regional. ....	358
5.1 Antecedente: Recomendaciones del Panel de Expertos. ....	358
5.2 Usos urbanos con conectividad ecológica: Propuesta Asodessco .....	359
5.3 Cercas vivas para la conectividad ecológica: planteamientos de la Fundación Torca Guaymaral. .....	362
6. Multiplicidad de actores y espacialidades en disputa: Conclusiones del Capítulo .....	363
CAPÍTULO V. ....	375
LA CONSTRUCCIÓN SOCIOPOLÍTICA DE LOS BORDES URBANO RURALES: CONFLICTOS EN LA PRODUCCIÓN DE LOS ESPACIOS PERIFÉRICOS.....	375
1. La definición del modelo de ciudad y la delimitación de la expansión urbana como conflicto estructural. ....	378
1.1 Primer Momento de controversia: La incorporación de nuevas áreas como suelo Urbano sin un planteamiento de ciudad.....	381
1.2 Segunda controversia: La formulación del primer POT y la concertación de los aspectos ambientales y de las zonas de expansión con la autoridad ambiental. ....	387
2. Conflictos territoriales entorno a la expansión urbana en el Borde Norte.....	401

2.1 La polémica por las condiciones de incorporación del Borde Norte como suelo urbano. ....	405
2.2 ¿área de expansión o suelo de protección?: tensiones en la concertación del POT.....	409
2.3 El desarrollo de los mandatos del POT: El POZ Norte.....	412
2.4. Reglamentación del suelo rural y de protección: la UPR Norte y la delimitación de la Reserva Forestal Thomas Van der Hammen.....	420
2.5 Conclusiones: la construcción del Borde Norte.....	424
3. Disputas territoriales por el ordenamiento Borde Suroriental.....	427
3.1 Las apuesta de cambio de uso del suelo del Acuerdo 6 de 1990 y las resistencias a su implementación.....	429
3.2 El arraigo rural vs la construcción de vivienda de interés social: El POT y el anuncio de la operación Urbanística Nuevo Usme.....	435
4. Conclusiones del capítulo: similitudes y particularidades de las disputas de los territorios de borde urbano rural e incidencia en su configuración.....	439
CAPITULO VI.....	447
LA CONSTRUCCIÓN SOCIOPOLÍTICA DE LOS BORDES URBANO RURALES: HALLAZGOS Y CONCLUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN.....	447
1. Respuestas a las inquietudes de investigación: Los Actores y los conflictos en la producción de la urbanización.....	447
1.1 El uso político de la categoría de Borde.....	456
1.2 ¿Cómo se configuraron los bordes norte y suroriental?: perspectiva comparada.....	461
2. Los efectos del uso de la noción de Borde para la comprensión y delimitación del entorno periféricos.....	467
3. Otros hallazgos y reflexiones.....	468
4. Lecciones aprendidas y perspectivas de investigación emergentes.....	474
BIBLIOGRAFÍA.....	478
Índice de Gráficos.....	498
Índice de Cuadros.....	498
Índice de Tablas.....	498
Índice de mapas.....	498
Índice de Ilustraciones.....	498

## INTRODUCCIÓN

Las recomposiciones territoriales experimentadas por las periferias urbanas en las últimas décadas, por efecto de la incursión de nuevas actividades, actores y procesos, en un contexto marcado por el crecimiento acelerado y disperso de la urbanización, les han convertido en ámbitos cada vez más complejos, donde se mezclan diversas formas de vida y dinámicas sociopolíticas que giran en torno a lo urbano, lo rural y lo ambiental.

Las disparidades existentes entre la morfología adquirida recientemente por dichos espacios y la forma como han sido comprendidos tradicionalmente por los estudiosos del tema llevan a cuestionar cómo se producen contemporáneamente y las fuerzas sociales que alcanzan una mayor incidencia en su estructuración. En particular llama la atención el rol que cumplen los actores y el modo como delimitan los espacios periféricos en su configuración.

Se plantea así, el interés de ahondar en el estudio de la producción social de las periferias urbanas, centrándose en el efecto que tienen las interpretaciones movilizadas por los distintos actores interesados en ellas para su comprensión y demarcación, en los debates políticos frente a su manejo y gestión. En concreto se analiza el concepto de borde, el cual fue adoptado, desde la década de los noventa en la ciudad de Bogotá (Colombia), para delimitar y ordenar los espacios donde se encuentran lo urbano, lo rural y ambiental, como resultado del crecimiento expansivo de la ciudad hacia su entorno regional.

A partir de la inclinación de la administración de la ciudad por controlar su crecimiento y detener la urbanización no planificada, se incorporó la pretensión de ordenar los territorios periféricos y así consolidar límites definitivos o “bordes”, que permitiesen proteger las áreas naturales y los suelos rurales circundantes. En consecuencia se elaboraron a través del tiempo distintas propuestas al respecto, tendientes a la consolidación de una franja de transición entre lo urbano y lo rural sin que hasta el momento se hayan alcanzado los objetivos previstos.

Contrario a lo previsto, la ciudad se “desbordo” sobre su entorno regional, configurándose nuevos espacios periféricos, en los que interactúan lo rural, lo urbano y lo ambiental, y que son el objeto y escenario de diversos conflictos socio-ambientales, donde lo que está en disputa es la determinación de la forma como debe ser interpretado y ocupado el territorio.

La inquietud por esclarecer cómo se produjeron estas áreas a partir de su identificación como “borde”, se convierte en el eje de la presente investigación, mediante la cual se pretende avanzar y aportar tanto en la comprensión de la dimensión política de los procesos de

configuración de las periferias urbanas, como en la identificación del rol de las metáforas implementadas para su tratamiento.

.

***El crecimiento urbano periférico: marco general en el que se inscribe la investigación.***

Desde finales del S XX, como resultado de las innovaciones tecnológicas introducidas en las formas de producción, consumo y socialización que estimularon el proceso contemporáneo de globalización, se experimentó a nivel mundial un crecimiento inusitado de la urbanización. Tal se caracterizó por el aumento de la extensión física de las ciudades, a partir de su avance sobre su entorno inmediato, mediante procesos fragmentados y no planificados de ocupación, los cuales implicaron la incorporación y transformación de territorios rurales, así como la ampliación de su radio de influencia más allá de las áreas que le son contiguas.

Esta dinámica, coincidente con la compactación de sectores puntuales de las ciudades a partir del redesarrollo de áreas centrales y la ocupación de “vacíos urbanos”, no respondió como tal a un crecimiento demográfico elevado (Beuf y Duque, 2012). Por el contrario, es resultado de la confluencia de varios procesos que estimularon el movimiento de población entre zonas de la metrópoli y su entorno. Entre ellos se encuentran: la difusión de nuevos estilos de vida que revalorizan el contacto con la naturaleza y el retorno al campo; la desconcentración industrial; la construcción de viviendas de interés social en áreas distantes, ante el encarecimiento del suelo en zonas centrales, destinadas a proyectos urbanísticos dirigidos a sectores de altos ingresos o vinculados con el comercio internacional; y la desregulación del uso del suelo.

En conjunto los elementos mencionados convirtieron a localidades rurales en nuevos espacios periféricos, que en algunos casos operan como sub-centros de las ciudades, donde se entremezclan de forma conflictiva diversos modos de vida, prácticas sociales y formas de subsistencia híbridas entre lo urbano, lo rural y lo ambiental, que ponen en entredicho las conceptualizaciones tradicionales sobre el campo y la ciudad y las periferias urbanas.

La identificación de la variedad de mutaciones ocurridas en estos espacios en términos ambientales, físicos, socioculturales y económicos, en especial de las situaciones de desborde social y de alteración irreversible de ecosistemas estratégicos para el funcionamiento de las ciudades, suscitó un renovado interés en los ámbitos académico, técnico y político por comprender la forma cómo se configuran contemporáneamente las periferias de las ciudades, los factores

incidentes en su producción y los procesos que les son propios, así como por establecer mecanismos para su ordenamiento territorial que permitan enfrentar los desafíos que enfrentan.

De este modo se constituyeron como problemas políticos y de investigación, en el campo de los estudios urbanos, la identificación de las transformaciones territoriales ocurridas recientemente en los espacios periféricos y el entendimiento del modo cómo se configuran, enfatizando en su carácter como escenario de encuentro entre el campo y la ciudad. Se hizo evidente la existencia de un sector particular de la periferia urbana, con dinámicas singulares, derivadas de la articulación entre lo urbano, lo rural y lo ambiental, que es necesario abordar como un espacio particular.

En correspondencia, surgieron distintas aproximaciones para designar a las formas territoriales resultantes de la difusión de la urbanización y dar cuenta de su naturaleza y dinámicas, algunas de las cuales retoman aportes conceptuales planteados en décadas anteriores. Al mismo tiempo aparecieron varios cuestionamientos sobre la pertinencia y validez de la noción de “periferia” como categoría científica (Beuf & Duque Franco, 2012, pág. 335) ante el agrupamiento de una diversidad de realidades diferenciadas bajo este rotulo.

Algunas de las denominaciones propuestas hasta el momento para designar a las áreas periféricas donde se mezclan lo urbano, lo rural y lo ambiental son las de: *interfase* o *franja urbano-rural* (Yadav, 1987), *borde* o *bordes urbano-rurales* (Bozzano, 2000; Barsky, 2005; Ramírez, 2007), *interfases periurbanas* (Allen, 2001, 2003, 2005; Dávila, 2003), *urban fringe* (Qvistron 2007; Gallent y Shaw 2007; Pryor, 2013), *ecological boundaires* (Cadenasso, et al., 2003), *banlieue* (Bastie, 1964, citado por González (1987)), entre otras. Cada una lleva implícita una perspectiva particular sobre la escala territorial a la que pertenecen dichos territorios y una propuesta teórico-metodológica para su delimitación y análisis, relacionada con los debates de las disciplinas desde donde se plantean.

La dispersión de términos y su uso indistinto para el examen de realidades diversas plantean varios retos en términos conceptuales y metodológicos para el campo de los estudios urbanos, siendo una tarea pendiente problematizar los contenidos e implicaciones que supone adoptar una denominación particular en la comprensión de las dinámicas que ocurren en los territorios periféricos.

En su mayoría las perspectivas formuladas ubican a las áreas de integración urbano-rural en las escalas regional y metropolitana, bajo la perspectiva del modelo de coronas regionales

(Kayser, 1990; Bryant, C., Russworn, L. & Mc Lellan, A. 1982), mientras que otras se centran en el estudio de los espacios de este tipo circunscritos en la jurisdicción político administrativa de las ciudades y que se constituyen en límites con otros municipios o localidades rurales, identificándolos como bordes urbanos (Toro, Velasco, Niño, 2005; Villamizar y Luna, 2012).

No obstante las diferencias en materia de escala, los diversos trabajos realizados coinciden en catalogar a los espacios periurbanos como zonas de transición donde se desenvuelven complejos procesos económicos, sociales y ecológicos (Crojethovich y Barsky, 2012:201), y en centrarse en el examen de tres grandes aspectos: su morfología, las condiciones socioeconómicas de sus habitantes (asociándolos principalmente con población en situación de marginalidad o suburbana), y las dinámicas ecosistémicas que les son propias, así como sus interacciones con otros espacios rurales y urbanos (Allen, 2001).

Mediante el examen de los elementos mencionados se alcanzó un mayor conocimiento de aspectos como: las transacciones que permiten el tránsito de suelo rural a urbano, el desenvolvimiento de la agricultura periurbana, la incursión de otras actividades no agrícolas ligadas a la producción de bienes y servicios en los ámbitos rurales, las estrategias de adaptación utilizadas por las poblaciones rurales a los cambios generados por el avance de actividades urbanas, los efectos de las variaciones en la composición de la población, los procesos de deterioro ambiental ocasionados por la urbanización, la emergencia de expresiones residenciales diferenciadas en las periferias y la conexión existente entre estos procesos con otros fenómenos estructurales propios del contexto globalizado.

De este modo se estableció el carácter heterogéneo, en términos socioeconómicos y ambientales, de las áreas de hibridación urbano rural y su condición de espacio dinámico, dotado de una morfología propia, en el que confluyen diversos procesos territoriales que se desenvuelven en otras escalas, así como diversos conflictos socio-ambientales, que ponen de manifiesto las contradicciones y desafíos existentes en las sociedades contemporáneas, tales como la profundización de la segregación socio-espacial, los dilemas de la conservación ambiental y la crisis de la ruralidad.

Pese a estos hallazgos, se presentan vacíos de conocimiento frente al papel que cumplen en la producción del territorio periférico las categorías propuestas por los actores que confluyen en ellos para su delimitación y gestión, y los conflictos que se suscitan en torno a estas

perspectivas; lo cual remite al papel que juegan las narrativas y discursos, como sistemas de acción que se personifican en la producción de la urbanización periférica.

### ***Identificando el problema de investigación.***

Atendiendo a la necesidad de ahondar en el análisis y comprensión de la *dimensión política* de los procesos de producción de la urbanización periférica contemporánea, el problema al que intenta contribuir esta investigación es el de establecer qué efectos tiene en la configuración de los territorios donde confluyen las tendencias de avance no planificado y disperso de la urbanización con la mutación de las dinámicas rurales y la ocupación y alteración de relictos de ecosistemas naturales, la adopción de un concepto particular para su delimitación y gestión como lo es el de borde.

Aunque no hay un consenso frente a su utilización, el concepto de borde (Lynch, 1951; Pryor, 1968, Bozzano, 2000, Barsky, 2005; Ramírez, 2007; Manzano, 2015) se ha empleado en términos generales para referirse al contorno de la ciudad, donde entran en contacto áreas construidas con ecosistemas naturales y agro-sistemas, existiendo distintas aproximaciones teóricas y narrativas frente a estos espacios, que en algunos contextos fueron retomadas en el desarrollo de intervenciones gubernamentales.

En consecuencia resulta pertinente profundizar en el estudio de la instrumentalización de este concepto y de las posibilidades y limitantes que ofrece para dar cuenta de las dinámicas de los territorios periféricos y estructurar estrategias de ordenamiento territorial.

Un escenario que permite evidenciar las posibilidades que ofrece el concepto de borde y sus implicaciones en la estructuración de los territorios periféricos donde confluyen lo urbano, lo rural y lo ambiental es el caso de la ciudad de Bogotá, Colombia. Allí la administración distrital adoptó el concepto borde para designar y enfrentar las tendencias de crecimiento disperso y fragmentado de la urbanización sobre suelos rurales y ambientales perimetrales a los límites de la ciudad.

En las áreas delimitadas como bordes se presentan conflictos entre los intereses de comunidades de origen y arraigo campesino por preservar sus formas de vida, proyectos de urbanización enfocados a la producción de vivienda para atender al déficit existente en la ciudad, actividades extractivas de alto impacto ambiental, y dinámicas de organización por parte de los

pobladores de las nuevas edificaciones, quienes demandan la protección del patrimonio natural y cultural de los territorios periféricos, el acceso a un hábitat digno y el derecho a la ciudad.

Ante el avance de la urbanización no planificada sobre áreas protegidas, la administración distrital incorporó progresivamente a los territorios periféricos como ámbito de intervención gubernamental mediante el concepto de borde en el transcurso de la década de los noventa del siglo XX, y la primera década del siglo XXI. Esto se produjo a partir de la inclusión de varias directrices para su manejo en distintos instrumentos de política pública, pertenecientes a los campos de las políticas ambiental, urbana y de ruralidad.

Los instrumentos de política que acogieron el concepto de borde comparten el adoptar los principios de la sustentabilidad del desarrollo como criterios orientadores y los objetivos de controlar la expansión urbana sobre el entorno regional y combatir la urbanización ilegal sobre ecosistemas naturales considerados como patrimonio de la ciudad, que históricamente han actuado como barreras a su extensión física.

Partiendo de la consideración de los efectos del crecimiento no planificado como nocivos para la ciudad, los instrumentos de política catalogaron a los bordes no solo como un campo de actuación gubernamental sino como un instrumento en sí mismo para la contención de la urbanización y la consolidación del modelo de ordenamiento propuesto por las últimas administraciones del Distrito Capital. Este se fundamenta en la protección de la estructura ecológica principal y propende por la compactación de Bogotá y su integración funcional con la región.

De este modo se caracterizó como bordes a las áreas de la ciudad colindantes con los ecosistemas naturales que la rodean por sus cuatro puntos cardinales y se planteó su ocupación y desarrollo planificado a partir de instrumentos urbanísticos y de ordenamiento territorial, que pretendían establecer un límite definitivo de ciudad física y socialmente identificable.

Tal situación ocurrió principalmente con los territorios definidos como Bordes Norte y Suroriental, los cuales fueron caracterizados como las dos principales zonas de expansión de la ciudad en las que era posible establecer un límite definitivo al urbanismo ilegal.

Tanto el Borde Norte como el suroriental corresponden a áreas catalogadas simultáneamente como suelo rural, de conservación y expansión urbana, localizadas en la jurisdicción de los antiguos municipios de Suba y Usme, anexados en 1954 como reservas de

suelo para la ciudad y que hoy son delimitados como unidades administrativas de la ciudad (localidades).

Durante casi tres décadas los suelos rurales de Usme y Suba mantuvieron prácticamente inalterada su condición hasta que por efecto del incremento de las migraciones campo-ciudad y la expansión de la urbanización comenzaron a ser ocupados de forma fragmentada y con gran velocidad mediante distintas actividades tales como infraestructuras viales y de servicios públicos, equipamientos y desarrollos de vivienda, predominando su ocupación mediante procesos informales.

Las áreas rurales de las localidades de Usme (borde suroriental) y Suba (borde norte) experimentaron durante el periodo estudiado la convivencia conflictiva entre: actividades agropecuarias en declive, que se resisten a desaparecer; industrias extractivas como la minería en el caso del Borde Suroriental y los floricultivos en el borde norte; infraestructuras de alto impacto ambiental como son los cementerios ubicados en el eje de la autopista norte y el relleno sanitario Doña Juana edificado en el sur; urbanizaciones de origen ilegal, conjuntos de vivienda edificados por el sector formal para población de bajos ingresos, principalmente en el sur, y de urbanizaciones cerradas y equipamientos recreativos y educativos dirigidos a poblaciones de altos ingresos en el norte.

La identificación de estas circunstancias condujo al planteamiento de varias intervenciones por parte de la administración distrital orientadas a regular su ocupación y consolidarlos como límites definitivos, entre las que se encuentran los Planes de Ordenamiento Físico de los Bordes Norte, Nororiental y Noroccidental (Acuerdos 26 y 31 de 1996) y Suroriental (Acuerdo 2 de 1997), los Planes de Ordenamiento Zonal del Norte POZN (Decreto 043 de 2010) y de Ordenamiento Zonal Operación Nuevo Usme (2000) y sus variantes (Operación Estratégica Nuevo Usme-Eje de integración al Llano (Artículo 26 Decreto 190 de 2004), Plan de Ordenamiento zonal Operación Urbanística Nuevo Usme (Decreto 252 de 2007), y Operación Usme Ciudad Futuro (2007)).

Sin embargo, esta situación detonó en una serie de conflictos y tensiones entre actores que se profundizaron en el tiempo, y que se sumaron a los conflictos socio-ambientales presentes en los territorios dada su ocupación espontánea y desregulada por actividades y usos incompatibles entre sí.

En sentido opuesto a los objetivos trazados por la administración distrital de ordenar sus periferias, equilibrando lo urbano, lo rural y lo ambiental, y de convertirlas en un instrumentos de contención a la expansión física de la ciudad sobre su entorno regional, las áreas delimitadas como borde de norte y suroriental experimentaron distintas mutaciones, configurándose como escenarios de múltiples conflictos socio-ambientales, donde confluyen dinámicas de degradación ambiental, física y social, que reproducen y profundizan las dinámicas de segregación existentes en la ciudad y situaciones de vulneración de derechos de distintas poblaciones, quienes a su vez demandan su inclusión y reconocimiento como habitantes de la ciudad y la injerencia en la toma de decisiones frente al territorio.

La no estructuración de los territorios de encuentro entre lo urbano, lo rural y lo ambiental localizados en Usme y Suba como bordes de ciudad, es decir como límites socialmente identificados a la expansión urbana, y sus problemáticas llevan a cuestionar cuáles son los factores que determinan la producción de los espacios periféricos y el rol que juega en esta dinámica la forma como son delimitados.

Evaluando estos elementos, se identificó que a partir de la especificidad del caso bogotano era posible avanzar en la comprensión de la *dimensión política* de los procesos de producción de las periferias, es decir, identificar el peso que tiene en la estructuración estos territorios el modo en que son caracterizados y problematizados socialmente. Lo anterior remite al papel de las metáforas que se construyen respecto a estos espacios (en especial frente a su naturaleza, el rol que cumplen dentro de la estructura de la ciudad, sus problemáticas y el modelo en torno al cual deben ordenarse) y el modo como son movilizadas políticamente por actores específicos para la promoción de un tipo ciudad particular.

### ***Delimitación del estudio.***

Ante los cuestionamientos que genera la situación de las áreas de la ciudad de Bogotá catalogadas como borde norte y suroriental, se planteó como objetivo de investigación identificar cómo se producen socialmente estos espacios y las fuerzas que tienen mayor incidencia en su estructuración, estableciendo en particular el efecto que tiene en su constitución el modo como son delimitadas por los actores y los conflictos que se producen entre ellos al respecto.

La pregunta a la que pretende dar respuesta esta investigación es: ¿cómo inciden en la producción de los territorios periféricos como borde urbano rural los actores y tensiones que se generan en torno a su delimitación y ordenamiento territorial?

Se busca explicar la no constitución de los territorios de borde urbano rural de las localidades de Usme y Suba como límites a la expansión durante el periodo 1990-2013 y su configuración como áreas afectadas por distintos conflictos socio-ambientales, a partir del estudio de los actores y las controversias que se produjeron entre estos en torno a su delimitación y ordenamiento como mecanismos de control a la expansión urbana.

Esclarecer esta pregunta involucró su descomposición en otras sub-preguntas que en conjunto permiten darle respuesta. El primer interrogante consistió en establecer ¿cuál fue la configuración territorial adquirida por los territorios urbano-rurales de las localidades de Usme (Borde Suroriental) y Suba (Borde Norte) durante el periodo de estudio? Se entendió por configuración territorial la morfología adquirida por el territorio como un sistema socio-espacial, que en términos analíticos puede descomponerse en las dimensiones: ambiental, económico-productiva, construida, socio-cultural e institucional. Al interior de cada una de ellas se indagó por las prácticas de uso y ocupación del territorio, registradas durante el periodo 1990-2013.

En segundo lugar, se cuestionó cuál fue el surgimiento y trayectoria del uso político del concepto de borde, esto es, su constitución como propuesta gubernamental para el ordenamiento del territorio periférico durante el periodo estudiado. Lo anterior generó la pregunta sobre cómo fueron comprendidas éstas áreas y qué rol se les asignó dentro de la estructura de la ciudad a través del tiempo. Se estimó identificar y analizar en qué instrumentos se esbozó esta iniciativa y cuál fue el tratamiento dado.

Una tercera inquietud formulada fue qué actores intervinieron en las áreas de borde examinadas y cuáles fueron sus apuestas frente a dichos espacios. El interés por los actores implicó, a su vez, interrogar aspectos sobre su naturaleza, los intereses defendidos, su trayectoria y representaciones frente al territorio, los recursos de poder movilizados y las relaciones establecidas con otros actores.

Derivado de las preguntas anteriores, se formuló un cuarto grupo de interrogantes, siendo estos qué conflictos se presentaron por la delimitación de los territorios periféricos como borde y cuál fue su desenvolvimiento. Se verificó qué agregaciones de intereses se conformaron, las coaliciones establecidas y cómo en éstas se perfilaban comprensiones compartidas sobre el significado de los territorios de borde y su ordenamiento.

Con las respuestas dadas al conjunto de preguntas mencionadas anteriormente y su integración se emprendió el análisis e identificación del modo cómo se producen los espacios periféricos bogotanos.

Por otra parte, en lo que respecta a los factores que justifican la delimitación temporal de esta investigación, tal se definió considerando la introducción de varias reformas en el régimen territorial de la ciudad que significaron la adopción de nuevos instrumentos de política territorial, fundamentados en los principios del desarrollo sostenible y orientados a alcanzar los objetivos de contener el avance de la urbanización no planificada y de proteger las áreas naturales y rurales que rodean a la ciudad, catalogadas como su “estructura ecológica principal”.

En este estudio se adoptó el concepto de borde para la delimitación y análisis del territorio donde se mezclan lo urbano, lo rural y lo ambiental partiendo de la diferenciación entre su carácter como instrumento analítico y el uso político que se hace del mismo. Los motivos que justifican el uso de este concepto son las posibilidades que este ofrece de analizar áreas de este tipo ubicadas dentro de los límites político- administrativos de las ciudades, afectadas por dinámicas incipientes de conurbación, situación que no puede ser caracterizada mediante otros conceptos que se definen por localizar el fenómeno en las escalas metropolitana y regional.

El punto de partida es la comprensión del borde como un ámbito territorial específico, que en términos analíticos puede descomponerse en tres dimensiones articuladas: como espacio físico en el que se presentan prácticas concretas de uso y apropiación del espacio; como propuesta gubernamental para el ordenamiento territorial de las áreas de interacción entre lo urbano, lo ambiental y lo rural, y como lugar, es decir como espacio vivido por los diferentes actores, frente al cual se crean distintos significados, identidades y discursos que a su vez son resultado de la apropiación y re significación del discurso gubernamental.

Recurrir al concepto de borde implica identificar a los territorios así designados como la conjunción de prácticas, actores y procesos que se desenvuelven en tres niveles (lo urbano, lo rural y lo ambiental) y asumir que este ensamble se encuentra condicionado por reglamentaciones e instrumentos normativos y de gestión que condensan y responden a proyectos políticos específicos, constituidos como dominantes a partir de la interacción, negociación y articulación de diferentes visiones, que imponen un deber ser para los territorios y frente a los cuales emergen contrapropuestas que los re-crean.

La interpretación escogida demanda el estudio de tres grandes aspectos: la dimensión física del territorio, es decir las prácticas concretas de uso y apropiación del espacio y los actores que las llevan a cabo, determinando sus características e interacciones; las representaciones y proyectos políticos definidos para estos espacios que le atribuyen un rol específico; y los lugares producidos por los actores y las propuestas que tienen frente al ordenamiento del territorio como reacción a las visiones dominantes.

Con el uso del concepto borde se pretende contribuir al esclarecimiento de las oportunidades y limitantes que ofrece en la comprensión de las transformaciones y dinámicas que son propias de las áreas donde confluye una ruralidad remanente, ecosistemas naturales delimitados como áreas de protección y dinámicas de expansión de usos y actividades “urbanas.

### ***Campo analítico y aportes de la investigación***

El campo analítico en el que se inserta la investigación corresponde a las transformaciones y reestructuraciones que se produjeron en los espacios periféricos de las ciudades latinoamericanas desde finales del siglo pasado, buscando contribuir a la reflexión sobre los impactos y pertinencia que tiene el uso de la categoría borde para delimitarlos y dar cuenta de los procesos que allí ocurren, y por esta vía rescatar el papel que cumple lo simbólico y político en la producción de las periferias urbanas.

De este modo se busca aportar a la discusión teórica, brindando elementos que permitan avanzar en el establecimiento de precisiones y acuerdos conceptuales y metodológicos frente a las distintas categorías adoptadas para estudiar el comportamiento de las áreas de integración entre lo urbano, lo rural y lo ambiental. Al mismo tiempo se busca generar insumos para el debate sobre el rol de los actores, las narrativas y los conflictos en la estructuración de las periferias.

De otra parte, la reflexión sobre la producción social de los territorios periféricos y la injerencia de las metáforas propuestas para su manejo, permite avanzar en el cuestionamiento sobre la pertinencia y efectividad de los mecanismos gubernamentales planteados para el manejo de los territorios periféricos y discutir sus impactos en la producción del territorio. En especial proporciona elementos a la discusión sobre la conveniencia de los instrumentos para el control de la urbanización y sobre los criterios a partir de los cuales deben manejarse los territorios donde se encuentran lo urbano, lo rural y lo ambiental.

### ***Hipótesis y argumentos a sustentar***

Mediante el examen de los territorios de borde seleccionados, y como respuesta tentativa a los interrogantes anteriormente planteados, se argumenta que la configuración de los territorios de borde como espacios de convivencia conflictiva entre lo urbano, lo rural y lo ambiental, y su no consolidación como instrumentos de contención del crecimiento de la ciudad socialmente identificados y apropiados, **se explica** por la incapacidad que tuvieron los actores de llegar a un cierre discursivo frente a su significado y a un acuerdo en torno a un proyecto de ordenamiento territorial, respondiendo su morfología principalmente a la lógica e intereses de los actores promotores de la urbanización que demostraron mayor capacidad para aprovechar las situaciones de bloqueo e indefinición frente al manejo de estos territorios.

La cercanía de estos actores a los tomadores de decisión y el uso que hicieron de instrumentos jurídicos como recurso de poder para bloquear decisiones contrarias a sus intereses les permitió contener el establecimiento de regulaciones y con ello generar vacíos normativos que fueron aprovechados junto con otros actores para la materialización de proyectos particulares y contradictorios frente al territorio; los cuales contribuyeron, a su vez, a profundizar las situaciones de degradación ambiental, segregación y conflictividad social experimentadas en los bordes.

No obstante, a partir de la adopción y circulación por parte del Estado de un dispositivo tecnológico para la gestión del territorio periférico como lo es la noción de borde y de las intervenciones planteadas alrededor de este (entre las que se encuentran las Operaciones Urbanísticas Nuevo Usme y la reglamentación del Borde Norte mediante el Plan de Ordenamiento Zonal el Norte y la Reserva Forestal Regional Thomas Van der Hammen), se desató la organización y participación de distintos actores como resistencia a las apuestas gubernamentales, originándose nuevas prácticas de uso del territorio, y tensiones que en conjunto incidieron en la forma adquirida por el territorio y en la inclusión de las reivindicaciones de los actores excluidos en los últimos instrumentos de política formulados frente a las áreas de borde.

La conjunción de elementos como: la introducción por parte del gobierno distrital de un instrumento para el ordenamiento territorial de las periferias desfasado (dada su estructuración a partir de cálculos equivocados sobre los actores presentes en dichos espacios, su capacidad real de incidencia y los vínculos existentes con otros ámbitos territoriales), la adopción y resignificación de este dispositivo por parte de organizaciones sociales contrarias a la expansión urbana, y la mayor injerencia de los promotores de la difusión de la urbanización en los procesos

de instrumentalización de las operaciones gubernamentales proyectadas para la gestión de las periferias de la Ciudad, determinó la configuración de los bordes de Bogotá como territorios segregados, donde se vulneran los derechos de sus habitantes, por los cuales avanza la urbanización hacia la región.

Por otra parte se pretende demostrar que los bordes urbano rurales son un espacio social concreto, resultado de la articulación entre múltiples narrativas frente a la sustentabilidad y el ordenamiento territorial periférico que se materializan en prácticas concretas, desplegadas como recursos de poder por los actores que los integran, en el marco de conflictos suscitados por el desenvolvimiento de dinámicas de política pública territorial.

Se busca así argumentar que los bordes urbano-rurales no son solamente una etapa de transición hacia el avance y consolidación de la urbanización sino un espacio social en sí mismo integrado por una dimensión física, normativa y simbólica, con sus propios actores, escenario y objeto de múltiples conflictos que interviene en su propia producción al afectar las conductas de los actores y sus cursos de acción.

Finalmente, con respecto a la pertinencia del concepto borde para estudiar las periferias urbanas y las transformaciones que han acontecido en ellas, la investigación pretende demostrar su validez, e invita a “desbordar” los planteamientos que se han construido al respecto hasta el momento, esto es, a reestructurar esta propuesta desligándola de la idea de límite y considerar los bordes como espacios dinámicos de integración de diversos procesos territoriales que requieren un manejo diferenciado.

### ***Estrategia metodológica: estructura y contenidos del documento***

Dada la naturaleza del fenómeno analizado y de los argumentos que se propone sustentar, esta investigación se estructuró a partir de un enfoque cualitativo interpretativo, adoptándose como estrategia metodológica el estudio de caso. Éste se diseñó en cinco fases, en las que se analizaron respectivamente cada uno de los objetivos específicos o sub-preguntas en los que se desagregó la pregunta principal de investigación con el propósito de darle respuesta.

En consecuencia, se definieron para cada etapa distintos propósitos y tareas, que implicaron la implementación de diversas técnicas de recolección, procesamiento y análisis de la información, de acuerdo con la temática concreta a abordar. Los resultados de estas actividades

fueron el insumo para la construcción de los seis capítulos en los cuales se estructura el presente documento.

Cabe aclarar que el desenvolvimiento de estas etapas no fue lineal, por el contrario se efectuó un permanente ejercicio de reflexividad en el que se fueron revisando y retroalimentando las diversas actividades investigativas a medida en que se avanzaba en su ejecución, ajustándose constantemente el abordaje y la comprensión del problema, e identificándose nuevas vetas de análisis y fuentes de información. Por tanto, en este documento se recogen las distintas reflexiones y análisis que surgieron a lo largo de la investigación.

En los capítulos uno y dos se exponen los productos de la primera etapa de la investigación, en la cual se avanzó, mediante un proceso de revisión bibliográfica y documental, en la delimitación del problema tanto en términos teórico-metodológicos como en la selección del caso de estudio. Estos son respectivamente: el marco teórico analítico elaborado para interpretar la urbanización periférica y la configuración de los bordes urbanos rurales; y la demarcación y comportamiento de los casos de estudio durante el periodo 1990-2013.

En esta etapa, al identificar la complejidad que significaba abordar la totalidad de la ciudad de Bogotá, es decir sus cuatro áreas de borde, en términos de disponibilidad de recursos humanos, técnicos y de tiempo, y teniendo en cuenta que en cada borde se presentan manifestaciones singulares de un mismo proceso (el crecimiento de la ciudad contrario a las directrices de ordenamiento), se tomó la decisión metodológica de abordar únicamente los bordes Norte<sup>1</sup> y Suroriental, concretamente los sectores que corresponden a las localidades de Suba y Usme respectivamente. Su elección se fundamentó en que representan zonas contrapuestas en términos socioeconómicos y políticos, existiendo una mayor estimación social de la primera y de sus recursos naturales frente a la segunda, pesar a las potencialidades ambientales de esta última y lo que significa para la ciudad en términos de disponibilidad de agua a futuro.

En consecuencia, en el segundo capítulo, luego de presentar un panorama general sobre la urbanización en Bogotá y sus áreas de borde, se analizan de forma individual y luego comparada las dinámicas territoriales y los procesos de transformación de la estructura territorial de los

---

<sup>1</sup> Si bien el área delimitada como Borde Norte pertenece a las jurisdicciones de las localidades de Suba y Usaquén se excluyó del estudio la porción ubicada en esta zona debido a que ésta fue delimitada como parte del borde oriental y sus dinámicas se encuentran vinculadas con las discusiones sobre el ordenamiento de los cerros orientales y la constitución de una franja de adecuación como espacio intermedio entre la urbanización y la Reserva forestal de los Cerros Orientales.

bordes examinados durante el periodo indicado, avanzando en la comprensión de estos territorios como espacios sociales concretos, con sus propios actores y trayectorias, en los que se desenvuelven ciertas prácticas de uso y ocupación del espacio, que se encuentran vinculados por el patrón de segregación socio-espacial que ha dominado la estructuración de la ciudad.

Con dichos elementos, en el tercer capítulo se avanza en la comprensión de las áreas de borde urbano rural como concepto, representación y propuesta gubernamental de ordenamiento del territorio periférico, desentrañando la génesis y transformación del término. Para tal fin se efectúa un análisis de contenido de los diferentes instrumentos de política pública mediante los cuales se fue adoptando y posicionando la noción de borde, identificando los distintos significados atribuidos y su evolución, así como las implicaciones de las propuestas formuladas.

Por su parte, los capítulos cuarto y quinto retoman los hallazgos obtenidos en la segunda fase de la investigación, que consistió en el desarrollo de una estadía en campo en la ciudad de Bogotá, cuya duración fue de cuatro meses. Durante este periodo se visitaron las localidades de Usme y Suba, se establecieron contactos con distintos actores e instituciones, al tiempo que se implementaron las técnicas de recolección de información mediante observación directa, entrevistas semiestructuradas y revisión documental, según lo dispuesto en el plan de trabajo diseñado para dicho propósito.

En este marco se recopilaban pronunciamientos a partir de la consulta de los archivos del Concejo de Bogotá y de la Secretaria Distrital de Planeación, se interpusieron recursos para el acceso a la información pública como solicitudes formales y derechos de petición ante entidades como la Caja de Vivienda Popular, Catastro Distrital y la Secretaria Distrital de Planeación, se accedió a documentos producidos por los actores locales (videos, propuestas presentadas a entidades gubernamentales, pronunciamientos y fotografías), se desarrollaron veintinueve entrevistas dirigidas a habitantes de las zonas rural y urbana, funcionarios públicos y representantes de los gremios de la construcción, y se asistió a varias reuniones y actividades convocadas por organizaciones locales e instituciones distritales.

Con estos insumos, en el capítulo cuarto se despliega una caracterización a mayor profundidad de los distintos actores que confluyen en cada uno de los dos territorios de borde examinados en el capítulo dos, que parte de su clasificación en varias categorías de acuerdo con su naturaleza e intereses. De esa forma, se enfatiza en el estudio de sus discursos, de los recursos de poder que disponen, las coaliciones que establecen, los instrumentos y mecanismos que utilizan

para movilizar sus intereses, las instancias y/o escenarios en los que se desenvuelven, sus estrategias políticas, las redes que han conformado y las dinámicas de conflicto en las que se involucraron. Adicionalmente, se identifica la trayectoria de su desenvolvimiento a través del tiempo y sus propuestas de ordenamiento, y se esboza la posible correspondencia entre algunos de estos elementos con la forma adquirida por el territorio.

Posteriormente, en el capítulo quinto se profundiza en el análisis de los conflictos que han ocurrido en cada uno de los territorios y la participación en ellos de los actores, enmarcando dichas tensiones dentro de las dinámicas generales de la ciudad, y las conexiones existentes entre los procesos que ocurren en los bordes norte y sur, indicando que no son dinámicas aisladas sino que obedecen al patrón de segregación socio-espacial a partir del cual se ha estructurado históricamente Bogotá.

Con estos elementos se constata la dimensión de los bordes como espacio de representación, o en otras palabras, como lugar construido por la identificación de los actores con su entorno y la reapropiación que estos hacen de los conceptos y propuestas para la delimitación y manejo de las áreas periféricas.

Por último, en el sexto capítulo se integran los distintos elementos presentados en anteriores apartados del documento, indicando la forma como los actores han determinado la producción de los bordes; de igual manera, se extraen algunas conclusiones sobre cada uno de los casos y su articulación, y frente al uso mismo de la categoría de borde y sus implicaciones. En síntesis, se detallan los distintos descubrimientos, se indican algunos aportes y se enuncian otras aristas a ser tenidas en cuenta para el desarrollo de otras investigaciones.

### ***Hallazgos y conclusiones***

La principal conclusión de la investigación es que en la producción de la urbanización periférica contemporánea juegan un rol destacado la forma como son delimitados los espacios de hibridación urbano-rural y ambiental y los acuerdos o “des-acuerdos” políticos que se producen alrededor de los instrumentos propuestos para su ordenamiento; teniendo una mayor capacidad de incidencia las alternativas que logran movilizar en torno a ellos al mayor número de actores y, en especial, a los que disponen de mayor capital político y económico para convocar e involucrar a otros y desbalancear el equilibrio de fuerzas en favor del proyecto.

Cuando no existe una comprensión socialmente compartida y vinculante sobre las áreas de borde urbano-rural y su estructura, las alternativas que se plantean para su manejo parten de la perspectiva de las instituciones encargadas de su manejo, en especial de los conocimientos derivados de experiencias previas, y de los ejercicios de consultoría contratados para el diagnóstico y diseño de las intervenciones. Así, las estrategias adoptadas se trazan como un “ejercicio técnico” que toma la posición de quienes intervinieron en su elaboración, desconociendo las aspiraciones y propuestas de otros actores presentes en el territorio, con lo cual adquieren una capacidad de convocatoria restringida, que aglutina solamente a los beneficiados, y carecen de legitimidad social, ya que los diversos intereses no se sienten representados y cuestionan el modo como se produjeron.

Los problemas de legitimidad derivan del modo como operan los esquemas e instrumentos de planeación “participativa”, los cuales sobredimensionan la idea de poder incidir y generar una apuesta compartida en el manejo de los asuntos públicos, produciendo en los actores locales expectativas que no pueden cumplir. Tales operan como foros de socialización de propuestas previamente elaboradas donde los elementos sugeridos por las comunidades son escuchados, más no considerados al final.

Al no resultar atractivas las apuestas establecidas para el manejo de los espacios periféricos, los actores que disponen de recursos como la cercanía a otras autoridades estatales o instancias de superior jerarquía en la toma de decisiones públicas, y la capacidad para emprender los costos que implica un proceso judicial, optan por no acompañar los instrumentos propuestos y por presionar cambios en su formulación o por bloquear su implementación y así impedir su materialización. De esta manera, mientras se dilatan los procesos de toma de decisión, los actores con mayor capacidad política y económica que no apuestan a la constitución de los bordes como límite definitivo de la ciudad, sino a su estructuración como un frente de expansión hacia el entorno regional, aprovechan el vacío normativo para implantar sus apuestas frente al territorio, siendo estos la fuerza que tuvo mayor incidencia en la forma que revisten actualmente los territorios de borde analizados. Sin embargo, esto no impidió que otros actores con proyectos y reivindicaciones opuestas materializaran algunas de sus apuestas y afectaran la constitución del territorio.

La inexistencia durante el periodo estudiado de una comprensión ampliamente compartida sobre el significado y relevancia que tienen los espacios de borde urbano-rural para Bogotá

y por ende de un acuerdo político en torno a su manejo que aglutinase a los distintos actores, explica su configuración como espacios degradados y fragmentados y su no consolidación como contenedores de la expansión ilegal.

Tal situación es resultado de la incapacidad de los actores institucionales como de las organizaciones sociales coaligadas en torno al tema del ordenamiento de los espacios de borde para posicionarlo tanto al interior de la misma administración distrital, como en escenarios de discusión más amplios y en la cotidianidad de los actores no organizados; y con ello garantizar la estabilidad y continuidad del tema en la agenda así como la obtención de un mayor respaldo frente a sus apuestas que permitiera desequilibrar el balance de fuerzas a su favor de forma contundente.

De igual forma, se encuentra en los dos casos estudiados que en torno al ordenamiento de dichos territorios se formaron coaliciones en torno a representaciones e intereses comunes del territorio entre las cuales no lograron llegar a un acuerdo. Pese a ello, su encuentro implicó la circulación de conceptos y propuestas para el manejo de las zonas que generaron un lenguaje común (franjas de transición, corredores ecológicos, pactos de borde, cercas vivas) para el tratamiento del tema y el planteamiento de apuestas concretas frente a estos elementos.

La inexistencia de una comprensión compartida o legitimada por todos los actores involucrados sobre dichas áreas, a partir de un objetivos cohesionador de mayor alcance, dificultó la toma de decisiones y la prolongación de las discusiones en el tiempo, generándose bloqueos entre las distintas coaliciones de actores con intereses similares cuando alguna de ellas parecía tomar ventaja. Estas repercutieron en la indefinición y ausencia de regulaciones, abriendo el camino para que cada actor continuase con sus prácticas y así materializase sus pretensiones frente a los territorios, generándose choques entre estos por los efectos generados por sus actuaciones.

Con lo anterior, los territorios de borde se han ido configurando a partir de intervenciones puntuales y espontáneas, que aprovechan la falta de controles o de orientaciones generales, moldeando los territorios como un *collage* donde los grandes beneficiados son los agentes económicos que se han favorecido del loteo, venta y construcción de predios para usos urbanos como construcción de vivienda y prestación de servicios en detrimento de los ecosistemas naturales, de la calidad de vida de los habitantes de origen rural, (particularmente de quienes derivan su sustento de la agricultura y la asumen como una forma de vida pese a la crisis que afronta el sector), y los nuevos habitantes de urbanizaciones formales e informales que llegan a residir en zonas afectadas por la contaminación ambiental y la falta de equipamientos e

infraestructuras. No obstante estas problemáticas detonaron procesos de organización y participación en instancias de toma de decisión que incidieron, aunque en una proporción menor, y de modo diferencial con relativo éxito, en la forma adquirida por algunas porciones del territorio (esto se presentó particularmente en la zona Suroriental).

Los bordes o periferias donde se integran lo rural, lo urbano y lo ambiental son producidos a través de la circulación e interacción entre distintas representaciones que encierran una comprensión y un proyecto de ordenamiento particular. Estas son: i) las de las comunidades campesinas que se resisten al avance de la urbanización y que ven la constitución de un borde la posibilidad de mantenerse en el territorio y superar la crisis en la que se encuentran inmersos; ii) las de los nuevos habitantes del territorio que lo asumen como una posibilidad de acceder a las infraestructuras y servicios que carecen y de ser reconocidos como actores; iii) la de las organizaciones ambientales que le atribuyen el ser un instrumento para la conservación del entorno natural y paisajístico, catalogándolos como patrimonio de la ciudad; y iv) de urbanizadores y promotores inmobiliarios que lo identifican como una oferta de suelo a desarrollar.

Estas posturas, presentes en las dos áreas examinadas con diferentes matices, se han encontrado con ocasión de la definición de directrices de ordenamiento territorial en instancias como foros, espacios de toma de decisión y tribunales, y a partir de este contacto surgieron distintas agrupaciones de intereses que dieron lugar a varias comprensiones compartidas sobre lo que son los territorios de borde, las cuales compiten con otras constelaciones de intereses por determinar el ordenamiento de dichos espacios, sin lograrse hasta el momento la constitución de una comprensión socialmente compartida de estas áreas y una identificación de las mismas que aglutine a los actores frente a su importancia.

No se ha producido un cierre discursivo en torno al significado de los territorios de borde urbano-rural y a la propuesta de delimitarlos como borde (metáfora) por qué sus promotores no cuentan con los recursos de poder decisivos para su posicionamiento y la forma como lo impulsan parte de hipótesis equivocadas sobre las fuerzas sociales existentes en los territorios. Los sectores de la administración que impulsan la metáfora de las periferias como borde no han logrado su concreción como prioridad del gobierno distrital ni el aglutinamiento de las distintas instituciones frente al tema pese a los esfuerzos para ello (y que redundaron en la creación de espacios de trabajo interinstitucional y proyectos conjuntos como lo es la apuesta resiente de generar modelos

de ocupación de borde urbano rural y franjas de transición). Lo anterior se traduce en que las directrices propuestas para la consolidación de bordes no sean vinculantes, y que persista la falta de coordinación entre entidades, en particular con las que no se logró su incorporación en el proceso de pensar las periferias como borde.

A esto se suma el que en los esquemas propuestos, en particular los pactos de borde, se les confieran responsabilidades a los actores locales que estos no pueden asumir, particularmente en campos como el control urbanístico y la protección de ecosistemas naturales. Pese a la coincidencia de intereses entre actores locales organizados e instituciones en lo que respecta a la protección del medio ambiente y a la voluntad de los primeros de apropiarse de responsabilidades concretas, como tal no cuentan con la capacidades reales para hacer frente a dinámicas como la ocupación ilegal y urbanización de predios por parte de actores armados, la contaminación de fuentes de agua y relleno de humedales, el desarrollo de actividades productivas contrarias a las normatividades ambientales, entre otros.

En el caso del borde norte su constitución como tal estuvo medida por la discusión sobre su declaratoria como área protegida, dándose una alineación de intereses ente académicos, organizaciones ambientalistas y vecinos contrarios al incremento de la construcción de colegios y zonas recreativas en la zona y el cambio del uso del suelo como área de expansión urbana; quienes se opusieron a las apuestas tanto de la administración distrital y de los propietarios del suelo y constructores que asimilaron el área como reserva para la urbanización.

En este marco, donde no se planteó como tal una operación de borde de ciudad, a diferencia de Usme, las tensiones entre las instancias gubernamentales, especialmente entre las autoridades ambientales distrital, regional y local implicaron un vacío normativo de más de una década, que fracturó la regulación del uso del espacio en varios instrumentos, el cual fue aprovechado por los actores interesados en la urbanización del territorio, instaurándose así usos que agravaron las condiciones de deterioro del área. No se construyó un consenso frente al ordenamiento territorial de la zona, dejándose en manos de tribunales y de instancias administrativas la definición del modelo de ocupación de esta zona.

Por su parte, en Usme la aglutinación de intereses se dio entre los campesinos de las veredas afectadas por el avance de la urbanización ilegal y la Operación nuevo Usme, las organizaciones a favor de la protección de la cuenca del Tunjuelo y del hallazgo arqueológico y las comunidades urbanas de Usme (residentes de las urbanizaciones formales y de los barrios de

origen irregular), sin que esto significase una visión unificada sobre el ordenamiento del borde suroriental. Pese a que se generaron metáforas compartidas, como la delimitación del territorio como borde urbano-rural, esto no eliminó las apuestas y aspiraciones de cada actor, por lo cual se presentan ambigüedades en su uso y en las prácticas derivadas de ellas.

Mientras que para los campesinos el borde es una franja de transición que demarca los usos urbanos y rurales, en la que se deben establecer infraestructuras de soporte para la actividad rural (tales como frigmataderos, centros de acopio, hoteles entre otros equipamientos que implican de cierta forma la urbanización del territorio); para los habitantes urbanos es el lugar hasta dónde va la urbanización y que debe ser dotado de los equipamientos que carece la comunidad. En la perspectiva de los defensores del patrimonio este debe ser estructurado como un espacio público dedicado a la conservación del entorno, que puede ser promovido como atractivo turístico para otros actores de la ciudad.

Más allá de las diferencias, la alineación de estos actores y al reconocimiento que lograron por parte de la administración distrital durante el periodo analizado (expresado en la instauración de instancias permanentes de dialogo y en inclusión de parte de sus propuestas en la última versión del Plan de Ordenamiento de la ciudad), sus apuestas no han podido imponerse contundentemente frente a las apuestas de otros actores que no han intervenido en las instancias de interlocución y problematización del tema de borde generadas por la institucionalidad distrital, pero que a partir de sus recursos económicos y políticos han presionado la ocupación y transformación del territorio a partir de usos como la explotación de canteras, la urbanización ilegal, y la construcción de viviendas. Estos han sabido mantenerse expectantes al desenvolvimiento de las tensiones entre los campesinos y las instituciones distritales, en particular con Metrovivienda en la coyuntura 2006-2011), y aprovechar los vacíos que esto generó en la regulación del territorio y en la implementación de las propuestas gubernamentales frente al territorio para materializar sus intereses.

Como muestra el caso de Usme, las metáforas puestas sobre la mesa por la institucionalidad, específicamente el uso político del concepto de borde, fueron apropiadas y resignificadas por los actores, lo que originó contra propuestas que reinterpretan la visión gubernamental y que se constituyeron en estrategias para garantizar la permanencia en el territorio y el reconocimiento como actores clave. Entre éstas se encuentran la delimitación de zonas de conservación y el agroturismo, las cuales a su vez fueron re apropiadas por la institucionalidad

dando lugar a nuevos emblemas y propuestas que fueron incorporados en distintos instrumentos de política.

Lo anterior sucedió en varias ocasiones a través del periodo estudiado, siendo algunos ejemplos: la inserción de la figura de los *agroparques* (propuesta comunitaria de Los Soches) en el POT del 2000 y posteriormente la inclusión en el plan de Desarrollo Distrital y en la Modificación Excepcional del POT de las propuestas de estas comunidades de ordenar el territorio alrededor del agua y definir un borde (franja de transición) para proteger y conservar las formas de vida campesina, entre otras. Esto demuestra una capacidad de incidencia de las comunidades del borde suroriental, dada por su capital político y la estrategia a la que han recurrido de visibilizar el territorio y convocar a actores externos.

Por otro lado, la diseminación de apuestas derivada de la falta de una intervención unificada de las instituciones distritales en los territorios de borde urbano-rural contribuye negativamente a la constitución de los bordes como mecanismos de contención (apuesta política). La administración no tuvo la habilidad para reunirse a sí misma en torno a este ámbito de política pública y de congregar a otros actores para establecer directrices y responsabilidades concretas.

Con estas debilidades de fondo, la metáfora por sí misma no ha sido capaz tanto de convocar a todos los involucrados, como de trascender a escala de ciudad y movilizar más allá de los interesados directos en su ordenamiento (actores locales) en la importancia que revisten las áreas de borde urbano-rural, pese a que en ellas se juega el futuro de la capital. En éstas se encuentran los ecosistemas que soportan el ciclo del agua, algunas de las principales áreas protegidas de la ciudad y parte de su patrimonio cultural. Se ha perdido por tanto la posibilidad de reorientar el desarrollo de la ciudad y de lograr una nueva articulación entre lo urbano y lo rural.

A partir del posicionamiento del tema de los bordes y de la intensión gubernamental de dar una estructura y ordenamiento a los espacios considerados como tal se hicieron visibles otras formas de vida existentes en la ciudad, en particular las poblaciones campesinas e indígenas, se les reconoció como actores políticos, especialmente en el caso del borde suroriental, y se identificó la presencia de asentamientos de carácter rural desconocidos por la cartografía oficial de la administración como fue el caso de la vereda chorrillos en Suba.

En cuanto a las posibilidades y limitantes que ofrece la categoría de borde para el estudio de las áreas de encuentro entre lo urbano, lo rural y lo ambiental, se estableció que éste facilita

estudiar simultáneamente los elementos de integración y diferenciación territorial existentes en estas áreas, en particular los intentos de los actores que se mueven en las tres dimensiones que se presentan en estos espacios por exaltar sus singularidades como instrumento para justificar su presencia en el territorio.

Dependiendo de la forma como se le planteé el concepto de borde puede ofrecer ciertos aportes o por el contrario sesgar la comprensión del territorio periférico. Si se le define desde criterios netamente urbanísticos como frontera hasta donde llega lo construido, es decir, los equipamientos urbanos y las redes de servicios públicos, se desconoce su dimensión como lugares vividos y apropiados por comunidades y el papel que juegan las dinámicas del ámbito rural. Por el contrario, si se asumen como el punto de interacción e intercambio entre diversas formas de vida y procesos que se mueven en varias escalas territoriales, y se reconoce que no son espacios vacíos, el concepto permite comprender las mediaciones entre actores, sus articulaciones y el modo como éstas afectan la estructuración del territorio, en otras palabras, permiten rescatar el papel de lo simbólico y lo discursivo.

Se concluye que retomar el concepto borde desde una dimensión multidimensional y escalar puede ser una oportunidad para diseñar propuestas innovadoras y creativas que se presentan en las áreas de hibridación de lo urbano y lo rural. Este término como tal es una metáfora para designar un espacio que existe como realidad desbordada y mutable, que refleja las contradicciones y tensiones que aquejan a la sociedad contemporánea, y cuya gestión requiere el reconocimiento de dicho carácter.

Frente a la pertinencia y efectividad de los mecanismos gubernamentales planteados para el manejo de los territorios periféricos, en especial los instrumentos para el control de la urbanización, los elementos arrojados por la investigación muestran que éstos a pesar de fundamentarse en principios socialmente incuestionados como la protección al medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo, terminan produciendo efectos contrarios. Las restricciones al crecimiento generan la extensión de la ciudad hacia otras zonas del entorno regional, ocupándose suelos igualmente valiosos, con lo cual las áreas a proteger quedan “encerradas” entre los espacios urbanizados, haciéndose inminente su degradación.

La propuesta de bordes como mecanismo de contención de la urbanización promueve la especulación con el suelo, sembrando expectativas entre propietarios de las zonas afectadas y suelos aledaños, al tiempo que genera una serie de oposiciones y movilizaciones por parte de los

dueños de las zonas sobre las que se imponen restricciones a la urbanización, situación que plantea el debate sobre los límites y ejercicio del derecho a la propiedad.

Así mismo, la constitución de bordes también genera expectativas en los usuarios del territorio contrarios al avance de la expansión, y detona en ellos acciones encaminadas a reforzar la imagen ambiental del territorio y su visibilidad como actores clave en el logro de los objetivos de protección. Entre las medidas implementadas se encuentran el mejoramiento de los predios rurales y la adopción en ellos de prácticas alternativas de producción limpia. Además, se despierta la consideración del agroturismo o del turismo rural alternativo como un recurso para garantizar la subsistencia de las poblaciones y su reconocimiento como actores claves para la ciudad.

Finalmente, en lo concerniente a los criterios a partir de los cuales deben manejarse los territorios donde se encuentran lo urbano, lo rural y lo ambiental, los resultados de la investigación permiten afirmar que se requiere de un esquema particular para su ordenamiento y gestión. El tratamiento sectorizado de estos ámbitos a partir de intervenciones aisladas ha mostrado ser insuficiente y es el causante de algunas de las problemáticas que enfrentan estas áreas.

La dispersión de disposiciones y competencias frente a un mismo espacio en varias instituciones impide su tratamiento integral y fragmenta las posibilidades de implementar medidas eficaces que permitan equilibrar las tensiones entre una ruralidad que pretende sobrevivir y contribuir a la soberanía alimentaria de la ciudad, las demandas de vivienda de las poblaciones y el interés de conservar los ecosistemas. En consecuencia, se requieren enfoques creativos que incorporen las dimensiones intraurbana y regional; los territorios de borde no deben ser pensados solo desde la ciudad sino que deben ser parte de las agendas de integración con los vecinos.

Los bordes son territorios que invitan a repensar el ordenamiento de las ciudades, a cuestionar el modo como se ha planteado hasta el momento el manejo del territorio a través de perspectivas sectoriales y de categorías rígidas de clasificación del suelo, que no permiten responder a las realidades que se presentan, por el contrario contribuyen a incrementar su fragmentación. Estos espacios demandan la construcción de acuerdos entre actores, su convencimiento frente a la implementación de otros mecanismos de ocupación y ordenación del territorio para garantizar su estructuración equilibrada, siendo un reto el diseño de mecanismos alternativos que permitan avanzar en este sentido.

## **CAPÍTULO I.**

### **LA PRODUCCIÓN DE LOS TERRITORIOS DE BORDE URBANO-RURAL: UNA PROPUESTA ANÁLITICA PARA SU INTERPRETACIÓN Y ESTUDIO.**

Desde finales del siglo XX, a nivel mundial, se ha registrado un crecimiento acelerado y difuso de la urbanización, el cual trajo consigo la emergencia de nuevas formas territoriales híbridas entre lo urbano y lo rural, resultado de la incorporación y transformación no planificada de suelos agrícolas y ecosistemas naturales fundamentales para la subsistencia de las ciudades, donde se hacen visibles nuevos actores y procesos territoriales, que despiertan distintas inquietudes.

Precisamente la morfología adquirida por los espacios resultantes de la extensión no planificada de las ciudades pone en tela de juicio la comprensión tradicional sobre las relaciones campo-ciudad y los espacios periféricos; al tiempo que refuerza las dinámicas de degradación ambiental y segregación social. Esta situación, que resulta paradójica ante la incorporación de la sustentabilidad del desarrollo urbano en la agenda pública y la implementación de estrategias de ordenamiento territorial orientadas a reducir los desequilibrios territoriales, plantea la preocupación por comprender cómo se están produciendo contemporáneamente los espacios periféricos.

Dilucidar las características y los factores explicativos de este aparente “contrasentido” es el punto de partida del presente análisis teórico sobre la producción de la urbanización periférica. Así este capítulo tiene como propósito identificar, mediante la revisión crítica de las principales contribuciones al respecto (en particular frente a los espacios de contacto entre lo urbano, lo rural y lo ambiental), algunas pistas conceptuales y metodológicas para entender el caso de la ciudad de Bogotá, Colombia.

En la capital colombiana se ha problematizado durante los últimos veinte años el crecimiento fragmentado y no planificado de la ciudad sobre las áreas naturales y rurales que la rodean, trazándose el objetivo de evitar su propagación como mancha de aceite sobre la sabana a partir de la conservación de los ecosistemas naturales que históricamente habían sido una barrera natural a la expansión. En consecuencia se diseñaron distintas estrategias de ordenamiento

territorial enfocadas a estructurar un modelo de ciudad desconcentrada y articulada a la región basado en la consolidación de sus periferias como límites a la extensión de la urbanización.

Para el logro de este cometido, se adopta una comprensión de los bordes como territorios adyacentes a los límites administrativos de la ciudad, donde confluyen el avance de la urbanización, formal e informal, suelos de conservación y actividades rurales remanentes. Para el manejo de estas áreas, existen en el caso bogotano, varias disposiciones, contenidas en diversos instrumentos de política pública, que se encaminan a regular su uso y ocupación y a dotarles de una estructura con el propósito de convertirlos en límites a la expansión ilegal, física y socialmente identificables.

Pese a estas iniciativas, hasta el momento no se ha logrado concretar un borde de ciudad. Contrario a lo proyectado la urbanización ha continuado extendiéndose de forma fragmentada y espontánea, alterando distintas áreas y dejando a su paso nuevas situaciones de exclusión y conflictos socio-ambientales.

Ante este panorama, brotó el interés por explicar la no concreción de las directrices de ordenamiento propuestas y por establecer qué factores fueron determinantes en la transformación y configuración de las áreas periféricas de la ciudad de Bogotá. Tales inquietudes remiten a la preocupación sobre cómo se produce la urbanización periférica y permiten cuestionar, partiendo de una perspectiva teórica que asume al espacio como socialmente producido, el papel desempeñado en su constitución por los distintos actores sociales, sus recursos de poder, y las dinámicas que se establecen entre ellos.

Así, esta investigación pretende desentrañar el rol que cumplen los actores en la configuración de los territorios periféricos o de borde, identificando en particular el efecto de las representaciones y metáforas que utilizan para la delimitación y ordenamiento de estas áreas, considerándolas como un recurso de poder que es desplegado en las discusiones sobre la gestión del crecimiento y la expansión de la ciudad.

Se busca, ampliar el análisis de la dimensión política de los procesos de producción de las periferias y establecer cómo inciden las categorías y conceptos propuestos por los actores para su demarcación y su instrumentación como recurso de poder para la promoción de sus intereses frente al territorio.

En este interés por entender y explicar los procesos de producción y transformación de las áreas de la ciudad donde se articulan de forma conflictiva lo urbano, lo rural y lo ambiental, se

recurre al concepto de borde para su delimitación. Al tomar esta decisión se hace una distinción entre: a) la comprensión del borde como representación de una situación particular (la forma que toma la urbanización periférica), que permite avanzar en su entendimiento; y b) el uso político que se hace del concepto como propuesta de ordenamiento territorial.

Se considera que el concepto de borde permite, por un lado, demarcar un espacio físico y social dinámico, caracterizado por su morfología mixta entre lo urbano y lo rural; y de otra parte, hacer referencia al contacto entre distintos actores, discursos, tensiones y procesos que interactúan en estos espacios y que participan en su estructuración buscando imponerse.

Dados estos elementos, el presente capítulo explora el campo analítico sobre la urbanización periférica, identificando qué elementos han sido discutidos y los principales aportes al respecto, al tiempo que establece, a partir de estos, algunas premisas y lineamientos para el estudio del caso bogotano. Por tanto, el capítulo se estructura en cinco secciones. En la primera se detalla el marco general en el que se inscribe la investigación, es decir se caracteriza el campo analítico en el que se configura la producción de la urbanización periférica como problema de estudio, al tiempo que se enuncian las principales aproximaciones y contribuciones.

En un segundo momento se efectúa una revisión de los trabajos que han adoptado el concepto de borde, indicándose las propuestas desarrolladas frente al caso bogotano; mientras que en la tercera parte, se explicitan los supuestos teóricos en los que se fundamenta la investigación para el análisis de la producción de la urbanización periférica y se ofrece una propuesta de caracterización e interpretación del concepto de borde como instrumento analítico.

En el cuarto apartado, se explica a modo de síntesis, la propuesta teórico-metodológica que orientó el desarrollo de la investigación, mediante la cual se espera aportar al estudio de la producción y reconfiguración de las periferias urbanas y en particular a la comprensión del caso bogotano. Finalmente en la quinta sección se presentan las conclusiones del capítulo.

## 1. La evolución de la urbanización y la delimitación de las áreas periféricas como problema de estudio.

La urbanización periférica como fenómeno abarca el análisis de los distintos procesos de ocupación y transformación de las áreas perimetrales de las grandes ciudades y la forma como estas se integran a las dinámicas de la urbe. Por tanto, remite a las discusiones sobre cómo crecen las ciudades, los factores que inciden en su estructuración, el desenvolvimiento de las relaciones campo ciudad, la articulación de la ciudad con su entorno, los cambios en las formas de vida de

las poblaciones, y el modo cómo deben gestionarse tanto los espacios resultantes de la expansión urbana, como el crecimiento futuro de la ciudad.

Las reflexiones sobre el crecimiento y expansión física de las ciudades han evolucionado con la trayectoria misma de la urbanización desde finales del siglo XIX hasta la fecha, incorporando en su escrutinio la consideración de factores demográficos, económicos, políticos y socioculturales y el modo como estos inciden en la anexión de nuevos espacios al ámbito de influencia de las ciudades.

De este modo se han estudiado, desde distintos enfoques teórico-metodológicos, varios procesos como el tránsito de la tierra rural a urbana, en particular las transacciones económicas que suceden para la conversión del suelo en urbanizable y los cambios en los modos de vida de las poblaciones, las configuraciones histórico-sociales que adquiere la ciudad, los efectos de la distribución de usos y actividades en el espacio, la incidencia de regulaciones y políticas económicas y territoriales en las prácticas espaciales, y la influencia de las dinámicas residenciales e industriales en la ocupación del territorio, entre otros.

Dada la amplitud de trabajos realizados y la imposibilidad de abordarlos en su totalidad, esta revisión se limita a analizar las discusiones sobre la naturaleza de los espacios donde se articulan lo urbano, lo rural y lo ambiental y sus dinámicas. Concretamente, se examinan las posibilidades y limitantes que ofrecen las principales propuestas formuladas hasta el momento.

Dentro de las aproximaciones conceptuales y metodológicas que buscan explicar las singularidades de los espacios producto de la expansión, sus dinámicas internas y los desafíos que imponen para la intervención gubernamental; se consolidaron los términos de *periferia* y *suburbio* como los principales instrumentos para referirse a las nuevas áreas incorporadas a la ciudad, evolucionando su conceptualización y tratamiento a través del tiempo, conforme a las dinámicas registradas por la urbanización.

Dichos términos surgieron a finales del siglo XIX en los contextos europeo y norteamericano (Hiernaux y Lindon 2004), cuando la urbanización registraba un patrón de crecimiento concentrado, ampliándose con el tiempo la conceptualización frente a los mismos, y extrapolándose su uso para la explicación de fenómenos ocurridos en otras regiones del mundo.

Inicialmente, la distinción de espacios periféricos se planteó mediante modelos orientados a explicar las estructuras urbana y regional, que consideraban la ciudad como punto, siendo el

más destacado el modelo de *círculos concéntricos*.<sup>2</sup> Este fue desarrollado en los campos de la ciencia regional y la sociología urbana, a partir de las contribuciones de Von Thunen (incorporadas al ámbito urbano por Alonso (1964), según Galindo y Delgado (2006)) y la Escuela Ecologista Clásica de Chicago, donde sobresalen los trabajos de E. Burgess (1967) y Robert Park (1968).

Pese a sus particularidades, los planteamientos sobre el modelo de círculos concéntricos tienen en común el caracterizar la estructura urbana como monocéntrica y señalar la gradual disminución en la localización de vivienda y otros usos mientras se aleja del centro distinguiendo varios anillos o sectores alrededor del núcleo, que cumplen funciones específicas de acuerdo a su ubicación y que dan cuenta de un proceso de diferenciación socio-espacial (Galindo y Delgado, 2006: 192).

Con el tiempo, como respuesta a las transformaciones registradas por la urbanización desde mediados del S XX, particularmente en Inglaterra, Francia y Estados Unidos (en las que se perfiló el tránsito hacia procesos de desconcentración urbana), irrumpieron varios cuestionamientos a la dicotomía rural-urbano así como nuevos conceptos entre los que se encuentran los de periurbanización (Ávila, 2009), rururbanización (Bauer y Roux, 1976) y Urban fringe (Pryor, 1968).

Mediante los distintos conceptos emergentes se pretendió resaltar la constitución de espacios híbridos entre lo urbano y lo rural, que desafiaban la comprensión tradicional de la relación campo-ciudad a partir de sus antagonismos y que llamaban la atención sobre la difusión de nuevas actividades y estilos de vida, los cuales implicaban la salida de funciones y actividades urbanas hacia el entorno metropolitano.

Posteriormente, con la incursión en las ciudades españolas y latinoamericanas del fenómeno de la difusión de la urbanización hacia el espacio metropolitano, durante las décadas

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Lezama (2002), Burgess (1967) planteó el modelo de círculos concéntricos como un “tipo ideal” (en el sentido Weberiano del término) para ejemplificar los procesos de emergencia y estructuración del orden urbano. Según Burgess, la ciudad se desborda como respuesta al crecimiento físico y demográfico, distinguiéndose cinco zonas. El primer anillo o círculo es el lugar donde se ubica el distrito comercial central, mientras que el segundo es la zona donde se asienta la industria y pequeños negocios, que a su vez desplazan a los pobladores hacia una tercera zona. Tal se constituye en un área de residencia obrera, que permite la localización cerca a los puestos de trabajo. A este le siguen un cuarto y quinto sector donde se ubican respectivamente viviendas independientes para clases acomodadas y los suburbios o ciudades satélites. (Lezama, 2002:213-215)

de los ochentas y noventas, fueron extrapolados al estudio y análisis de estos contextos los conceptos de periurbanización y de interfaces periurbanas.

Se elaboraron así distintas investigaciones que recurrieron a ellos para explicar la constitución de nuevas formas territoriales en las periferias de las ciudades, producto de los procesos de descentralización económica, donde se integraban lo urbano y lo rural. Algunos aportes al respecto son los trabajos de Bouer y Roux (1976), Tacolli (1998), Monclús (1998), Dematteis (1998), Ávila (2001, 2004, 2009), Cruz (2002), Delgado (2003), Delgado y Galindo (2006), Ramírez (2003), Aguilar y Escamilla (2011), Aguilar y López (2014).

Con los procesos de reestructuración económica y social ocurridos a nivel mundial desde finales del S XX, producto de la adopción de nuevos paradigmas de desarrollo económico y social inspirados en los principios del neoliberalismo y de la introducción de innovaciones tecnológicas que alteraron los sistemas productivos y las interacciones sociales; se detonó una nueva dinámica de crecimiento acelerado e inusitado de la urbanización, caracterizada por la ocupación dispersa y fragmentada de espacios cada vez más distantes del centro de las ciudades, que profundizó la constitución de espacios híbridos entre lo urbano y lo rural.

A partir de este proceso, catalogado como el tránsito hacia un modelo de urbanización difusa (Manzano, 2014) o dispersa (Dematteis, 1998), surgieron nuevas formas territoriales de integración entre lo urbano y lo rural, que en algunos casos trascendían la periferia inmediata de la ciudad, alcanzando así el espacio regional, y que convertían a los espacios anteriormente considerados como periféricos en nuevas centralidades (Arteaga, 2011:110).

Esta situación puso en entredicho las conceptualizaciones realizadas hasta entonces sobre los espacios periféricos al constatarse el desfase existente entre ellas y la morfología física y social observada en los territorios emergentes (Dematteis, 1998; Arteaga, 2011; Roy, 2011; Beuf y Franco, 2012); generándose con ello cuestionamientos y reinterpretaciones de los enfoques tradicionales y la propagación de distintas propuestas (neologismos) para dar cuenta de la dimensión regional alcanzada por la urbanización (Hiernaux y Lindon, 2004).

Atendiendo a los elementos mencionados, se aprecia que la constitución de la urbanización periférica como campo problemático se ha desarrollado en medio del tránsito de un patrón de urbanización centrípeto a uno desconcentrado, existiendo varias propuestas para su estudio, las cuales pueden ser clasificadas en términos analíticos en tres grupos o ejes de reflexión, que tienen en común el interés de desentrañar la naturaleza de los territorios producto del avance de la

urbanización, el rol que desempeñan y su articulación con la ciudad, y los procesos que allí se desenvuelven.

Los ejes de estudio que se identifican son: las aproximaciones frente al concepto de periferia, los análisis que recurren al concepto de periurbano y exploran la relación entre lo urbano y lo rural y sus dinámicas, y los trabajos que se interesan por caracterizar la morfología adquirida por las ciudades en el contexto de la globalización y sus impactos.

Al interior de cada uno de los campos de reflexión se encuentran varios enfoques y temáticas de interés que aportan diferencialmente a la reflexión y tratamiento de la temática de los bordes urbanos como problema de estudio en la medida en que hacen referencia a los aspectos que le son atribuidos a estos espacios y que se relacionan con su desenvolvimiento como son la demarcación de la extensión de la ciudad y los superposición de competencias y autoridades.

A continuación se presenta una breve caracterización sobre los avances existentes alrededor de los tres ejes de reflexión que constituyen el campo problemático de la urbanización periférica y el tratamiento dado allí a los espacios catalogados en esta investigación como borde.

### *1.1 Primer eje: Entre viejas y nuevas periferias: sentido y evolución del concepto.*

El concepto periferia fue adoptado en el contexto de la ciudad industrial para referirse a todas las áreas distantes de los núcleos de las ciudades, generalizándose su uso para designar los espacios adyacentes a la ciudad, resultantes de procesos de expansión urbana.

La definición y caracterización de estas áreas se realizó a partir de tres criterios: la distancia, la deficiencia y la dependencia (Arteaga, 2005:101), siendo catalogadas como áreas alejadas que rodean a la ciudad, destinadas principalmente a usos residenciales, carentes de infraestructuras y servicios urbanos, en detrimento de las condiciones de vida de sus habitantes, y dependientes del centro de las ciudades en términos políticos, económicos y socioculturales.

Se afianzó así una definición negativa de la periferia, extendiéndose el uso del concepto para designar cualquier tipo de área urbana segregada (Blanco, Fleury y Subirats, 2012); lo cual ocurrió principalmente en el escenario latinoamericano donde se efectuó un amplio tratamiento del mismo, desde la década de los sesenta, asociándolo con otros como los de marginalidad e informalidad.

Precisamente, en Latinoamérica los teóricos de la dependencia profundizaron en el conocimiento de las áreas resultantes del crecimiento urbano, trasladando al campo de los estudios

urbanos, la comprensión propuesta por la geopolítica sobre el escenario mundial como orden social desigual, estructurado a partir de la dualidad centro-periferia (Hiernaux y Lindon, 2004:11). En consecuencia, se le atribuyó a las periferias un carácter subordinado, siendo éstas un espacio en el que más se manifiestan las desigualdades económica, política, social y territorial existentes en la ciudad.

Las periferias fueron definidas como enclaves territoriales en constante transformación, producto de situaciones de vulnerabilidad y pobreza, determinadas por un modelo económico que estimuló el incremento de la migración campo-ciudad y el desplazamiento de los recién llegados a la urbe y de sus habitantes tradicionales hacia zonas perimetrales, carentes de infraestructuras y servicios urbanos. Por tanto, se les asimiló como el lugar de asentamiento del ejército industrial de reserva y con dinámicas de: a) marginalidad social (Nún, 1970, 2001; Lewis, 1959; Segal, 1981); b) degradación física y social derivada de la desatención de los poderes públicos y del desinterés del capital privado (Blanco, Fleuri y Subirats, 2012: 12); y c) producción informal de la vivienda (De Soto, 2000; Davis, 2004; Hart, 1973).

Las investigaciones realizadas bajo esta conceptualización se enfocaron en el análisis de la producción del espacio residencial y en la caracterización de las transformaciones morfológicas y demográficas derivadas de la expansión urbana; sosteniendo, en términos generales, que las periferias son el resultado de la saturación de las zonas centrales de las ciudades y de su incapacidad de dar respuesta a las necesidades habitacionales de la población, constituyéndose en áreas que permitían materializar la “ilusión de la propiedad” y la promesa de una vida mejor (Hiernaux y Lindón, 2014: 111-112).

El efecto de la generalización de esta perspectiva, en un contexto marcado por un incremento de los procesos autogestionarios para la atención de las necesidades de vivienda como respuesta a la incapacidad del Estado, fue la subordinación del estudio de la producción de espacio de integración entre lo urbano y lo rural al análisis de la influencia de las formas de propiedad y regímenes legales en los cambios de uso del suelo (Scheteingart, 1984, 1986), la trayectoria de la urbanización popular (Lindón, 2002) y la producción social del hábitat (Scheteingart, 1989).

Como lo señalan Hiernaux y Lindon (2004), Capel (2011) y Roy (2011), con la asociación de las periferias como espacios de carencia se invisibilizaron varios procesos como: la concurrencia de población de medianos y altos ingresos en dichos espacios, es decir su heterogeneidad social; el desenvolvimiento de actividades productivas; y la injerencia de

fenómenos que se originan en los ámbitos rurales y que afectan a la ciudad, entre las que se encuentran la industrialización y terciarización del campo.

Pese a los vacíos registrados, mediante este enfoque se avanzó en el conocimiento de las dimensiones económica y física de la producción del espacio, considerándolo desde su función residencial, es decir como mercado de suelo e inmobiliario en el que se presentan usos irregulares, principalmente asentamientos informales. Se amplió así el conocimiento sobre: los mecanismos utilizados por la población para resolver las necesidades de vivienda (Hiernaux y Lindon, 2004:14), los agentes sociales intervinientes en la producción del espacio residencial y las relaciones que se dan entre ellos (Schteingart, 1989; Bolívar, 1988 citada por Torres (2009)), el papel de las políticas habitacionales (Torres, 1993), las características de los asentamientos populares (Gilbert y Ward, 1987), los movimientos sociales urbanos (Núñez, 1989) y la organización y lucha de las poblaciones por la regularización de sus barrios y por el acceso a servicios públicos (Schteingart, 1987, 1989 y 2003).<sup>3</sup>

Con los procesos de reestructuración económica experimentados a nivel mundial y la adopción de un nuevo paradigma de desarrollo inspirado en las tesis del neoliberalismo, (el cual implicó el repliegue del Estado y la asignación de la conducción de los procesos económicos libre juego de las fuerzas del mercado), se desató una desconcentración de actividades económicas y funciones urbanas hacia los espacios periféricos, adquiriendo estos una nueva morfología.

En este marco se hicieron visibles aspectos anteriormente subestimados como: la heterogeneidad socioeconómica y ambiental de los espacios periféricos, la injerencia de otros actores diferentes al Estado y los promotores privados, el desarrollo de actividades económicas de gran importancia para la ciudad, la existencia de valores y servicios eco- sistémicos fundamentales para el sostenimiento de la urbe y la existencia de procesos identitarios y de organización social alternativos a las formas de participación y representación dominantes, comprometidos en algunos casos con la preservación del entorno natural.

Ante estas circunstancias, diversos autores han problematizado la pertinencia y validez de la periferia como categoría analítica y sus fundamentos (Duque y Beuf, 2012:335; Hiernaux y

---

<sup>3</sup> Frente a estas temáticas existen una multiplicidad de estudios de caso que abordan su comportamiento en distintas ciudades de América latina , destacándose los trabajos de Abramo (2000, 2003) para el caso brasileño, Scheteingart y Duhau (Duhau & Schteingart, 1997) sobre la Ciudad de México, Jaramillo, 2008. (Jaramillo, 2008) que se interesa por el contexto latinoamericano en general y en la ciudad de Bogotá, Colombia, así como las investigaciones apoyadas por el Lincoln Policy Institute, entre otros.

Lindon, 2004; y Roy, 2011), planteándose en algunos casos la diferenciación entre nuevas y viejas periferias (Dumont y Heiller, 2010) y la existencia de nuevas formas urbanas con autonomía propia (Garreau, 2001) que requieren ser estudiadas. Se habla así de procesos de recomposición territorial de las periferias (Beuf, 2012), que ponen de manifiesto la existencia de una diversidad de procesos de producción y transformación de lo periférico que demandan mayor investigación.

En esta coyuntura se ha manifestado la presencia de un nuevo modelo de urbanidad periférica resultado de las interacciones entre inversiones de capital público y privado y de las luchas de los habitantes urbanos para consolidar sus barrios (Beuf, 2012:476), que ha dado lugar a nuevas formas de habitar y pautas de segregación socio-espacial dentro de las periferias. En consecuencia, se estudian las nuevas urbanizaciones producidas en estas áreas, los diversos fragmentos que conforman la periferia, en particular la coexistencia de usos industriales, residenciales y grandes equipamientos y la forma como estas zonas se transformaron en zonas consolidadas con características de ciudad central (Arteaga, 1999).

#### *1.1.1 Fortalezas y tareas pendientes: Balance sobre el uso del concepto periferia.*

Considerando la evolución y tratamiento dado al concepto periferia se identifica que éste ha perdido presión al abarcar diversas realidades heterogéneas y al asumir a la ubicación distante del centro de las ciudades como rasgo diferenciador. Al respecto se estima que la condición periférica de un lugar no está dada exclusivamente por su localización física sino por la connotación que se le da a este factor, en particular a la distancia y a la posición y participación dentro de la estructura y dinámicas de la ciudad. En esta perspectiva se define como periferia a las áreas que operan como satélites fundamentales para el funcionamiento de la ciudad.

De otra parte en el manejo dado al concepto de periferia se identifica un sesgo hacia los fenómenos urbanos, en especial a los temas de la vivienda y el hábitat y a los procesos sociales que se presentan en torno a estos, dejándose en un segundo plano el análisis de las dinámicas de integración y mixtura entre lo rural, lo urbano y lo ambiental. Esta situación puede atribuirse a la calificación de los espacios periféricos como áreas en transición, que tienden hacia la consolidación de la urbanización. Con lo cual se ha desconocido el carácter particular que tienen los espacios donde el encuentro y tensión entre los procesos que vienen del campo, los ecosistemas naturales y el avance de la ciudad no ha podido resolverse a favor de alguno de ellos.

La aproximación más cercano al tema de las relaciones que se dan entre lo urbano, lo rural y lo ambiental desde los estudios que adoptan el concepto de periferia se ha dado a partir de las investigaciones que analizan las estrategias de adaptación de los pobladores rurales al avance de la urbanización, los impactos ambientales de la expansión urbana y los desafíos que existen en materia de ordenamiento territorial, dada la confluencia de múltiples actores e intereses y la dispersión de competencias entre diferentes sectores y niveles de la administración pública.

A través de estas aproximaciones se han avanzado en la comprensión del carácter conflictivo y socialmente producido que tiene la urbanización y en la problematización de los límites establecidos por la planeación para la gestión del territorio. Al respecto se ha manifestado la dificultad de establecer límites entre el campo y la ciudad, recomendándose algunos criterios para la denominación y delimitación física de los puntos donde estos entran en contacto. Surgen así conceptos como los de borde y franjas de transición (Bazant, 2010) para referirse a estos espacios, atribuyéndoles un carácter transitorio a medida que avanza la urbanización.

En esta perspectiva los bordes y franjas de transición son considerados como áreas inmersas en un proceso de sucesión temporal, en el que luego de densificarse progresivamente y de desaparecer completamente el suelo rural, son incorporadas a la ciudad; trasladándose con ello la frontera urbano-rural hacia una periferia más externa (Bazant, 2010:484). Tal visión genera varios interrogantes, siendo estos, ¿cuándo un territorio dejar de ser considerado como periférico? ¿El carácter periférico radica en la ubicación y en el grado de urbanidad?

Por otra parte, se interpreta que en esta visión “evolutiva” de los espacios de contacto urbano-rural y ambiental subyace una comprensión de la urbanización como fenómeno inevitable y progresivo, que marca el triunfo de la ciudad (o de una forma de entender la aglomeración de sujetos y procesos) sobre el campo. Lo anterior se cuestiona teniendo en cuenta que lo rural no solo remite a usos del suelo agropecuarios, y a que en algunos contextos con el avance de la urbanización no desaparecen por completo dinámicas rurales y ecosistemas naturales, sino que se forman territorios híbridos, que quedan insertos en la ciudad con el avance de esta hacia territorios más distantes.

La desatención de estos territorios mixtos, donde se articulan lo rural, lo urbano y lo ambiental, invita a profundizar en su conocimiento, específicamente en el estudio de los procesos que se desenvuelven en ellos y en las discusiones sobre su tratamiento; por lo cual se considera

pertinente distinguir este tipo de áreas y analizar sus relaciones con la ciudad y otros sectores catalogados como periféricos.

Por otra parte es importante destacar que el concepto de periferia ha permitido avanzar en la caracterización de la producción residencial del espacio, las modalidades bajo las que se presenta, y el papel que juegan en ella distintos actores, dando cuenta de las particularidades del caso latinoamericano, en donde la informalidad ha jugado un rol principal en la conformación extensión de las ciudades.

En medio de estos abordajes se exploraron aspectos como los modos de vida existentes en los territorios periféricos y su incidencia en la configuración del territorio, recurriendo a aproximaciones como “la construcción social del territorio” (Hiernaux y Lindón, 2000; Lindón, 2002:29). Esto permitió incorporar el papel de lo simbólico y de la subjetividad en la conformación de los territorios periféricos e incluir en el análisis factores como la identidad, el sentido de pertenencia y la participación en procesos comunitarios.

Integrando los aspectos señalados se considera que, pese a la connotación negativa que inicialmente se le otorgó, el concepto de periferia contribuyó al conocimiento sobre cómo se produce la ciudad latinoamericana, identificando el papel del suelo, en especial de sus formas de propiedad y costos, en la forma y características que toma la urbanización. De igual manera, facilitó la tipificación del modo de intervención y racionalidad de distintos actores que intervienen en la estructuración de las periferias tales como las instituciones gubernamentales, los promotores y desarrolladores inmobiliarios formales e informales; al tiempo que explicitó los procesos de autogestión y organización de comunidades, las estrategias de promotores y las tensiones entre pobladores.

Así mismo las voces críticas frente a la visión tradicional de las periferias, han permitido mostrar como los espacios inicialmente considerados periféricos no son en todos los casos lugares de carencia y de anomia social, sino espacios con una lógica diferente, donde además de situaciones de conflicto y segregación social se presentan procesos organizativos, a partir de identidades comunes que se han decantado con el tiempo y que confluyen con nuevas modalidades de intervención por parte del Estado y el sector inmobiliario formal.

Pese a que las aproximaciones recientes sobre el concepto han puesto sobre la mesa la reconfiguración de los territorios considerados como tal y han desmitificado concepciones arraigadas frente a éste, se considera aún insuficiente para comprender un área particular producto

de las tensiones entre lo urbano y lo rural, ya que se mantiene su generalidad y orientación hacia los temas de la producción de la vivienda. Se califica oportuno diferenciar tipologías de periferias de acuerdo con los grados de interacción entre elementos naturales, ambientales y rurales y retomar el estudio de un tipo específico de periferia donde las dinámicas de la ruralidad y la conservación ambiental imprimen un carácter particular al territorio y donde se presentan con mayor fuerza intentos por reforzar la diferenciación entre estos ámbitos.

De igual manera, en el abordaje del concepto de periferia, no se ha explotado el estudio de la dimensión política de estos territorios, pese a que este proviene de una visión del mundo que reconoce su carácter desigual y la distribución diferencial de recursos de poder. En particular se carece de un análisis del modo como influyen en la constitución de estos espacios la manera como han sido caracterizados y delimitados, a partir de las tensiones y negociaciones que se establecen entre distintos actores dotados con recursos de poder asimétricos en el marco de las discusiones sobre el ordenamiento territorial de la ciudad.

Además de no contarse con un análisis sobre el uso político del concepto y su incidencia en la producción del territorio, no se ha profundizado en el estudio de la reacciones de los actores subalternos que residen en los territorios “periféricos” frente a esta denominación y las apuestas que se definen para ellos. Si bien se han examinado conflictos territoriales que tienen lugar en espacios periféricos tales como los derivados de la localización de infraestructuras, el desarrollo de proyectos de urbanización y la declaratoria de áreas protegidas, no se han problematizado las tensiones que surgen frente a la definición de estos espacios como periferia y el rol asignado en la estructura de la ciudad dentro de los esquemas y propuestas de ordenamiento territorial.

La conclusión que se deriva de esta revisión sobre el uso y evolución del concepto periferia es que a través de él se ha logrado delimitar las áreas incorporadas por el crecimiento de la urbanización como resultado de un proceso espontáneo que involucra distintos actores y situaciones, manteniéndose un sesgo hacia los elementos urbanos que afectaron este proceso. En el estudio de estas áreas, a pesar de haberse privilegiado el análisis de su función residencial y su conexión con dinámicas de segregación social, también se han investigado otros aspectos como la relación de sus habitantes con el territorio y la transformación progresiva de estos espacios desde los procesos iniciales de ocupación hasta su consolidación y dotación de infraestructuras.

## *1.2. Segunda línea: La movilidad de las clases medias, emergencia de nuevas formas de vida y transformaciones en la relación campo-ciudad.*

Paralelamente al desarrollo de la noción de periferia en Latinoamérica, en Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña se adoptaron desde los años cincuenta varias propuestas conceptuales orientadas a explicar la extensión de la urbanización hacia zonas rurales adyacentes a la ciudad y las transformaciones derivadas de este fenómeno, en particular la constitución de nuevas áreas de contacto entre lo urbano y lo rural y las dinámicas que les son propias.

Dentro de los conceptos sugeridos inicialmente se encuentran los de suburbanización, contraurbanización (Berry, 1976, Ferras, 2001), urban fringe (Pryor, 1968) periurbanización (Dematteis, 1998) y rururbanización (Bauer y Roux, 1976). Posteriormente, con la evolución del fenómeno y del debate en torno a este, se perfilaron otros enfoques como: la nueva ruralidad (Pérez, 2002), newrur (Newrur Project, 2008; Diez, 2009), las interfases periurbanas (Adell, 1999, Allen, 2003, Tacoli, 2003, Dávila, 2003) y la dispersión urbana o urban sprawl (Galster et. all., 2001), entre otros.

Las aproximaciones elaboradas en las décadas de los cincuentas y sesentas recurrieron a la categoría de suburbanización, para referirse a la implantación en el contexto norteamericano de desarrollos residenciales de baja densidad en áreas rurales distantes de las ciudades, dotados de autonomía y servicios, producto de la difusión de nuevos estilos de vida que reivindican el acceso a entornos más saludables y seguros.

En este contexto, desde la geografía norteamericana, se planteó por primera vez el concepto de urban fringe, para referirse a los espacios donde tomaba lugar el crecimiento suburbano y se mezclaban usos del suelo de carácter rural y urbano, formando una zona de transición entre el campo y la ciudad (Adell, 1999:5). A partir de este se trazaron varias propuestas enfocadas a precisar sus límites físicos y conceptuales, entre las que se encuentran los trabajos de Andrews (1942) y Duncan y Reiss (1956) (Citados por Adell, 1999), Kurtz y Eicher (1958), Wissink (1962) y Pryor (1968).

De este modo sugirieron varias categorías de delimitación de las áreas de contacto urbano-rural tomando como referente los usos del suelo y las relaciones existentes con otras zonas;<sup>4</sup> que

---

<sup>4</sup> Kurtz y Eicher (1958) distinguen entre el borde urbano y los suburbios, mientras que Wissink (1962) diferencia entre suburbios, satélites y pseudo satélites, y borde urbano interior y exterior. Por su parte Duncan y Reiss (1956) señalan la existencia de áreas rurales no agrícolas y granjas rurales o agrícolas. (Adell, 1999: 6). Finalmente Pryor (1968) divide las áreas de contacto urbano-rural entre áreas periurbanas y periferia rural. Las primeras son caracterizadas como zonas de alta densidad residencial, industrial y comercial, en las que se experimentan procesos

pese a sus singularidades tienen en común el distinguir, aunque con diferentes términos, dos zonas: las áreas adyacentes al perímetro construido, afectadas por procesos edificatorios derivados de las dinámicas de expansión de la ciudad; y los suelos rurales dedicados tanto a actividades agrícolas como no agrícolas.

Las propuestas citadas tienen un sesgo hacia la morfología de los territorios, que fue cuestionada en otros trabajos, donde se sugiere incorporar la dimensión social. Este es el caso de Pahl (1965), quien sugiere concebir los bordes como el resultado de procesos sociales particulares que provienen del ámbito urbano. Para este autor los territorios urbano-rurales son producto de la migración y movilidad de la clase media, que lleva consigo valores y estilos de vida urbanos que invaden a las comunidades rurales y que dan lugar a un nuevo tipo de comunidad (Pahl, 1965:79, citado por Adell, 1999:5).

En un punto intermedio frente a estas visiones existen otras contribuciones como la de Carter (1981), que intentan conciliar la atención de los elementos morfológicos con el análisis de las características socioeconómicas de sus habitantes. Para este autor el borde rural-urbano se define como un espacio por el que se extiende la dispersión de la ciudad, siendo en parte absorbido por ella, y como un área con elementos distintivos que mantiene condiciones rurales, aunque no todos sus habitantes se integran a este en términos económicos y sociales (Carter, 1981:316, Citado por Adell, 1999).

Otras contribuciones en este mismo sentido son los conceptos de contraurbanización (Berry, 1976, Ferras, 2001), periurbanización (Dematteis, 1998, Ávila, 2009) y rururbanización (Bauer y Roux, 1976). A partir de ellos, pese a sus diferencias, se pretendió identificar la salida de población desde las grandes ciudades hacia territorios rurales del ámbito metropolitano, como consecuencia de la difusión de nuevos estilos de vida que exhortaban el retorno al campo y la residencia en espacios más saludables, la ampliación y modernización de las infraestructuras de transporte, y el ascenso y movilidad social de las clases medias en los contextos norteamericano y francés.

Con estos conceptos se pretendió explicar fenómenos como la transferencia de funciones desde las ciudades centrales hacia el campo, el aburguesamiento e invasión de este por actividades

---

dinámicos de conversión de la tierra de rural a urbana, un incremento de la población e importantes flujos de comunicación con el centro de la ciudad. En contraste, la periferia rural corresponde a áreas con bajas densidad poblacional, donde el proceso de transformación del suelo es más lento y se mantienen las actividades rurales (Adell, 1999).

urbanas y la conformación de un continuum urbano rural, que se extendía más allá del entorno metropolitano y desafiando la comprensión dicotómica del campo y la ciudad.

En estas interpretaciones se estableció que los determinantes de la transformación de los espacios rurales y su hibridación con lo urbano, provenían de dinámicas originadas en la ciudad, lo cual fue cuestionado por otras aproximaciones provenientes de la sociología rural y la antropología, desde donde se planteó el concepto de nueva ruralidad (Delgado, 2003:102),<sup>5</sup> y se señaló la influencia ejercida por las transformaciones internas del mundo rural como respuesta a las dinámicas económicas contemporáneas en la producción de los territorios donde confluyen lo urbano y lo rural.

Paralelamente a la discusión sobre la naturaleza y origen de las zonas de integración urbano-rural, incursionó el uso en los ámbitos académico y político del concepto de periurbano para designar a las áreas que rodean a la ciudad y que constituyen una transición entre usos urbanos y rurales. A pesar de no existir un consenso frente a su definición, se han comprendido como ecotonos o intersticios, es decir como ámbitos de transición entre dos ecosistemas (la ciudad y el campo), donde se presenta una mezcla de usos del suelo y actividades urbanas exiliadas con dinámicas agropecuarias remanentes o industrializadas.

A través de este concepto se estudiaron principalmente durante los años ochenta y noventa aspectos como: el desplazamiento de población y actividades en el entorno metropolitano, las transformaciones en las forma de vida de los habitantes tradicionales de las zonas rurales y su interacción con los nuevos pobladores de origen urbano, la formación de nuevas redes y agentes, la reestructuración económica de los territorios.

Con el avance mismo del fenómeno de la urbanización registrado a finales del siglo XX, las interpretaciones realizadas hasta entonces sobre los espacios de interacción urbano-rural empezaron a resultar limitadas al constatarse nuevas realidades, así como la desatención de distintos aspectos relacionados con las dimensiones sociopolítica y cultural de los espacios de contacto urbano-rural.

Como respuesta a esta situación se trazaron nuevas contribuciones alrededor de los conceptos de interfases periurbanas (Adell, 1999, Allen, 2001, 2003, Tacoli, 1998, 2003; Dávila,

---

<sup>5</sup> La nueva ruralidad, según Delgado (2003), es entendida como la ocupación de áreas rurales tradicionales por actividades industriales y urbanas, que hacen que lo agropecuario no sea lo más importante de la vida rural, y que llevan a los actores rurales a desarrollar estrategias de adaptación para enfrentar las nuevas condiciones económicas impuestas por un mundo globalizado (Delgado, 2003:74, 102).

1999, 2003), periurbanización (Ávila, 2009, Aguilar y López, 2014), nueva ruralidad (Pérez, 2001), interfase rural-urbana (Delgado y Galindo, 2006), urban fringe (Qvistron, 2007; Erling y Gunnar, 2012; Van Dijk, 2009) y Borde (Bozzano, 2000; Ramírez, 2007, Barsky, 2007).

Dichas propuestas, pese a sus diferencias, y a que no existe un acuerdo conceptual frente a su uso (siendo consideradas por algunos autores como términos para referirse a espacios diferentes (González, 1987)), coinciden en identificar la coexistencia de rasgos rurales y urbanos dentro y fuera de los límites de la ciudad, que desafían la comprensión dicotómica de las relaciones campo y ciudad, así como los enfoques de planificación y gestión territorial (Allen, 2003). Adicionalmente, comparten el interés por delimitar la naturaleza, características y lógicas de desarrollo y transformación de los espacios donde se mezclan lo urbano y lo rural.

En términos generales los espacios de encuentro urbano-rural son catalogados como nuevas periferias, y como áreas afectadas por procesos de degradación ambiental, transformaciones sociodemográficas, la fragmentación de las competencias sobre su manejo en distintas unidades administrativas, la incursión de nuevas actividades económicas y la profundización de procesos de segregación social.

Para algunas aproximaciones estos espacios constituyen áreas en proceso de transición hacia la consolidación de la urbanización, mientras que otras propuestas las consideran como espacios en sí mismos y como campos de batalla donde se confrontan fuerzas que pretenden preservar el suelo rural y ambiental contra las que promueven la expansión urbana (Qvistrôm, 2007:269).

En esta línea de discusión se ubican las aproximaciones que definen el territorio de integración urbano-rural como interface periurbana, definiéndolo como un mosaico de ecosistemas naturales, agro-sistemas y ecosistemas urbanos afectados por los flujos de materiales y energías que determinan los sistemas urbano y rural, los cuales se condicionan mutuamente (Allen, 2003:137).

De acuerdo con Allen (2003), frente a los espacios de integración entre lo urbano y lo rural se presentan tres tipos de enfoques, de acuerdo con los elementos de análisis privilegiados, siendo estos: 1. El morfológico-funcional, que estudia los cambios en las condiciones físicas del territorio, en particular en el uso del suelo y la densidad de ocupación, derivando dichas mutaciones de procesos que se originan en la ciudad; 2. La consideración del periurbano como periferia socioeconómica, que se centra en la emergencia e instalación de nuevos modelos de

habitar de carácter urbano sobre espacios rurales, resaltando la condición dual de sus pobladores en términos sociales y económicos; y 3. La consideración del periurbano como el resultado de los flujos rural-urbanos a nivel regional. Esta perspectiva concibe al periurbano como la zona donde se presentan con mayor intensidad los vínculos y conflictos entre campo-ciudad, y reconoce la influencia que ejerce en su producción tanto las dinámicas urbanas como las afectaciones que se producen desde lo rural.

### ***1.2.1. Temas abordados por la literatura sobre los espacios de interacción urbano-rural: oportunidades y limitantes.***

Los enfoques que adoptan los conceptos de periurbanización, espacio periurbano, rururbanización e interfase periurbana comparten la preocupación por desentrañar la naturaleza de las relaciones campo-ciudad y el carácter de los espacios de encuentro entre estos ámbitos, así como el interés de identificar el perfil socioeconómico de sus habitantes y las actividades que realizan.

Sin embargo, se presentan diferencias en cuanto al alcance y sentido otorgado a los territorios urbano-rurales, y frente al uso de los mismos conceptos, debatiéndose por parte de algunos autores la pertinencia de su uso para explicar las dinámicas de las ciudades latinoamericanas (Zuluaga, 2005), considerando que estos fueron diseñados para dar cuenta de las particularidades de los procesos experimentados en países centrales. En la otra arista se encuentran los autores que sugieren que si bien las causas de conformación de espacios periurbanos responden a trayectorias diferentes tanto en el contexto de los países industrializados como en Latinoamérica, es una aproximación válida que permite observar los efectos de la expansión urbana y las dinámicas que esta genera en los territorios rurales (Ávila, 2001).

Frente a este debate, esta investigación asume que no es incompatible el uso de los conceptos rururbanización y periurbanización para el estudio de las ciudades latinoamericanas. No obstante, al observar que mediante ellos se ha hecho referencia a territorios pertenecientes a los ámbitos metropolitano y regional<sup>6</sup> (Ávila, 2009b), y no a los espacios más próximos a la ciudad, por donde avanzan procesos de conurbación, se establece una distancia con respecto a estas visiones, pues precisamente lo que se requiere es comprender los espacios de interacción urbano-

---

<sup>6</sup> Las perspectivas sobre la periurbanización que se han planteado desde la geografía y la economía regional parten del supuesto de que la influencia de la ciudad trasciende la continuidad física y las jurisdicciones político administrativas, lo cual explica que el foco de atención se haya centrado en los territorios urbano-rurales que se configuraron en el entorno regional como consecuencia de la consolidación de un modelo territorial flexible, estructurado a partir de la localización y fragmentación de los procesos productivos en los territorios rurales, el crecimiento y constitución de pequeños municipios como nuevas centralidades.

rural que quedan insertas dentro de los límites administrativos de la ciudad, como intersticios entre la ciudad central y otros territorios periurbanos.

Pese a las diferencias en materia de escala, se comparte con la lectura de la periurbanización la comprensión del espacio periurbano como un marco que abarca diferentes situaciones y actores sociales que participan en la producción del espacio, que ha sido estimulado por transformaciones en materia de telecomunicaciones, desconcentración de procesos productivos y la salida de población del centro de las ciudades en búsqueda de espacios residenciales; y que a su vez da lugar a otros fenómenos sociales, como el reforzamiento de la segregación socio-espacial (Ávila, 2001).

Dentro de los análisis de la producción del espacio periurbano se han abordado, desde perspectivas cuantitativas como cualitativas, aspectos como las estrategias de localización de las actividades económicas industriales y de servicios, la edificación de nuevos espacios residenciales, los procesos de conversión del suelo y el desarrollo de instrumentos para la gestión del espacio de integración urbano rural. Con estos elementos se ha contribuido al conocimiento de las transformaciones experimentadas por los territorios que entran en contacto con las áreas urbanas y las situaciones sociales que se derivan de ello y que se materializan en aspectos como cambios en la estructura del empleo, nuevos procesos identitarios, conflictos socio-ambientales y la formación de nuevas estructuras de organización política y social.

Además de analizarse como los cambios en el uso del suelo y en el empleo influyen en los modos de vida y en las estrategias económicas de los actores presentes en los territorios periurbanos (Tacoli, 2003), se ha problematizado el impacto que tienen las regulaciones del uso del suelo y los esquemas de planeación en la conformación de estos ámbitos territoriales (Dávila, 2003), los modelos de intervención y la necesidad de contar con instrumentos de ordenamiento y gestión territorial que respondan a las particularidades de estos espacios (Allen, 2003; Bazant, 2010).

Considerando los elementos recapitulados se identifica que en el campo analítico sobre los territorios de integración urbano-rural, pese a no existir un consenso frente a los conceptos para delimitarlos, se cuenta con varias pistas metodológicas sobre su producción. En particular es reconocido el papel que juegan los actores en la conformación de estos espacios, al tiempo que se caracteriza a los conflictos como un aspecto propio de estos ámbitos.

Así surge el interés de articular el estudio de los actores y de los conflictos y ver como en ellos, mediante la circulación de imágenes (representaciones), prácticas y propuestas para su manejo (discursos), se va construyendo una comprensión socialmente aceptada sobre los territorios de integración urbano-rural y como esto se refleja en la configuración física, normativa y social del territorio.

### *1.3 Tercer eje temático. Las dimensiones alcanzadas por la urbanización.*

Adicional a las perspectivas señaladas, se encuentra un tercer eje temático conformado por las reflexiones que se refieren, mediante neologismos, a las nuevas formas territoriales que adopta la metropolización, es decir de crecimiento desbordado de la ciudad en términos físicos y funcionales, traspasando los límites jurisdiccionales y la región circundante (Graizborg, 2014).

En este marco se ubican los términos *edge city* (Garreau, 1991), posmetropolis (Soja, 1989), megalópolis (Gottmann, 1961), megaciudad (Graizborg, 2007, 2008), ciudad dispersa, supersuburbio, *dasakotas* (Citados por Aguilar, 2014), entre otros; los cuales se han sugerido para denotar la existencia de áreas urbanas de grandes proporciones que desafían los formas de gobierno y gestión de la ciudad, y que ponen en entre dicho la posibilidad de hablar de bordes de ciudad, entendidos como límites.

Precisamente alrededor de estos términos se ha planteado el triunfo de la ciudad sobre el mundo rural, y la presencia de una nueva forma de urbanidad, en la que a pesar de romperse las barreras físicas y sobrepasarse los límites administrativos de la ciudad se crean otras rupturas y situaciones sociales que marcan una fragmentación de los territorios.

La identificación de las nuevas formas que toma la urbanización y la urbanidad, generan varios cuestionamientos sobre lo qué es la ciudad y el sentido que tiene definir bordes urbanos, en un contexto en el que aparentemente desaparecen las diferenciaciones entre campo y ciudad y entidades territoriales. Sin embargo paradójicamente, es en este contexto donde se ha replanteado la pregunta sobre cómo controlar y hacer más eficiente los procesos de crecimiento y expansión de las ciudades, elaborándose al respecto varios análisis e investigaciones por parte de los organismos multilaterales (Banco Mundial y ONU, principalmente) e incorporándose la discusión en la agenda política.

De esta forma, los nuevos términos sugeridos, pese a constituirse en referencias específicas de procesos de crecimiento exacerbado, experimentados principalmente en ciudades

norteamericanas y asiáticas, contribuyen a ampliar la discusión sobre: i. cómo compatibilizar el desarrollo urbano con la protección al medio ambiente; ii. Cómo gestionar los efectos del crecimiento incontrolado de las ciudades; iii. La posibilidad de imponer límites o controles efectivos al desenvolvimiento de la expansión urbana; iv. Los desafíos que supone la urbanización periférica en materia de sustentabilidad del desarrollo; y v. La viabilidad de reestructurar las relaciones de la ciudad con su entorno y de institucionalizar nuevos instrumentos de gestión y ordenamiento territorial.

Estas preguntas son en última instancia el conjunto de problemáticas a las cuales debe responder la investigación contemporánea sobre la urbanización periférica, en pro de contribuir al tratamiento de las situaciones que se derivan del crecimiento exacerbado y no planificado de la urbanización.

#### *1.4 Reflexiones y conclusiones preliminares a partir de la revisión del campo analítico sobre la urbanización periférica*

Mediante la exploración de la forma como han sido tratados los tres grandes grupos de conceptos en los que se delimitó el campo problemático sobre los territorios resultantes de los procesos de expansión urbana, se observó que se dispone de un conjunto de aportes que intentan esclarecer la naturaleza y los mecanismos de configuración y transformación de estos espacios, y que responden a las particularidades registradas por el fenómeno en contextos específicos.

Así, se encuentra que la multiplicidad de términos e interpretaciones alrededor de los mismos no es más que el reflejo de la diversidad de modalidades de producción y transformación que se han presentado a través del tiempo y que continúan manifestándose contemporáneamente de manera simultánea en distintas regiones del mundo; por lo cual resulta inoportuno pretender establecer una única definición.

Lo que sí se considera adecuado es clarificar los alcances metodológicos que supone la adopción de una propuesta conceptual particular para la interpretación de los procesos de producción de los territorios de interacción urbano-rural y ambiental y definir los supuestos teóricos sobre la realidad social que se toman como punto de partida para entenderlos.

La convivencia de varias denominaciones para designar los espacios resultantes de los procesos contemporáneos de expansión urbana dentro del campo analítico de la urbanización periférica pone de manifiesto, como lo señala González (1987), la existencia de:

“un problema básico de concepción sobre el espacio, en relación con el peso que se debe dar a los aspectos morfológicos o genéticos... como consecuencia la variedad de denominaciones no solo indica que el problema conceptual no está resuelto. No existe acuerdo en qué son, cómo se generan, y cómo evolucionan las áreas periurbanas, y en relación con ello tampoco está resuelto el problema metodológico para su análisis” (González, 1987: 440).

Por ello resulta pertinente tomar como punto de partida en el estudio de la urbanización periférica, la demarcación sobre cómo se está comprendiendo el espacio en sí mismo y cuáles son los atributos que se le confieren, así como su relación con otros elementos como los actores y la acción social, las relaciones de poder y las situaciones conflicto; y como estos elementos intervienen en conjunto.

La claridad sobre estos aspectos permite avanzar en el posicionamiento sobre las escalas y particularidades que se le atribuyen a los territorios de integración urbano rural, y definir con mayor precisión el sector particular frente al cual se quiere avanzar en esta investigación, que corresponde a las áreas localizadas al interior del perímetro político administrativo de las ciudades, donde confluyen lo urbano, lo rural y lo ambiental, y los diferentes marcos normativos, instituciones y actores que giran alrededor de estos ámbitos. Dichos territorios han sido definidos como bordes urbanos o bordes urbano-rurales, en contextos como el bogotano, por lo cual se recurre a esta denominación para su tratamiento. No obstante, se considera pertinente reflexionar y cuestionar lo que implica asumir este término a partir de lo que se ha discutido y propuesto frente al mismo.

Por lo tanto a continuación se presenta en primer lugar una caracterización de los supuestos teóricos de los que se parte para la reflexión sobre los territorios de hibridación urbano-rural y ambiental, y posteriormente se expone una apuesta particular sobre su delimitación analítica como borde a partir de los trabajos que han recurrido a este concepto y las lecciones que pueden extraerse de este.

## 2. Conceptualizaciones y estudios sobre los bordes

Como se señaló en la primera sección del documento, el concepto de borde ha estado presente de formas diferentes en las discusiones sobre las categorías para delimitar los espacios producto de la expansión de la ciudad, asociándose con sus límites jurisdiccionales, el tránsito del área

construida hacia suelo rural y como una imposibilidad de ser delimitada ante la dimensión alcanzada por la urbanización contemporánea.

En este apartado se profundizará en el análisis de las contribuciones que han ampliado la caracterización de éste concepto, identificándose los elementos que analizan y las limitantes y oportunidades que este puede ofrecer para referirse a los territorios en los que se articulan lo urbano, lo rural y lo ambiental.

### *2.1 Contribuciones a la demarcación del borde urbano como concepto*

El uso del concepto de borde responde al interés de demarcar los procesos de articulación y conflicto que se dan al interior de las ciudades entre las dinámicas rurales, los tratamientos de conservación ambiental y el avance de la urbanización y las transformaciones que se han dado en los ámbitos donde se expresa esta interacción.

No existe un acuerdo hasta el momento sobre la definición del concepto, sin embargo su emergencia se remonta al urbanismo y la arquitectura del paisaje, particularmente a trabajos como el de Kevin Lynch (1959) (citado por Villamizar y Luna, 2012:2). Este autor lo plantea como línea que separa dos espacios social y físicamente diferenciados y que constituye una ruptura o una sutura de la continuidad urbana.

En este campo del conocimiento los bordes son un dispositivo físico y conceptual que demarca la ciudad, es decir establece dónde comienza y termina, con fines paisajísticos, administrativos y de gestión. Precisamente existe un vínculo entre el uso del concepto y la planeación urbanística, siendo este un referente en la localización y distribución de infraestructuras de servicios públicos,<sup>7</sup> las posibilidades del desarrollo de actividades productivas en ciertos sectores y la financiación de la ciudad, entre otros aspectos (Villamizar y Luna, 2012:2).

Adicionalmente, se ha asociado el concepto de borde urbano con el de cinturón verde, considerándosele como un instrumento de planeación orientado a demarcar la ciudad y controlar la expansión. Lo anterior ocurrió principalmente en ciudades británicas y norteamericanas, donde se les definió como franjas de tierra que rodean el área construida, a las que se les imponen restricciones para su desarrollo con el propósito de contener la urbanización.

---

<sup>7</sup> Es importante mencionar que en el caso colombiano existe la figura del perímetro de servicios públicos, la cual es equiparada con la extensión del área considerada como urbana. La normatividad establece que solo en suelo urbano puede dotarse de redes e infraestructuras de servicios públicos, razón por la cual no existen redes de acueducto y alcantarillado en las zonas rurales de las ciudades.

El equiparse el borde como un tipo de cinturón verde, se le representó simultáneamente como un área de separación entre el campo y la ciudad y como un corredor ecológico que cumplía las funciones de preservar el entorno paisajístico, evitar el crecimiento y hacer viables formas de vida rural, dotándoles de las infraestructuras económicas y políticas que garantizaran su continuidad (Alfie, 2011:74). Esta imagen es la que subyace en los intentos de constitución de un borde de ciudad promovidos desde la institucionalidad en el caso bogotano.

Frente a los cinturones verdes como instrumento de ordenamiento territorial, se han estudiado su constitución en casos concretos (Amanti, 2008; Alfie, 2011, Evans, 2007) así como los impactos que generan al implementarse como mecanismos de control a la expansión urbana. En lo que respecta a sus efectos económicos se ha sugerido que ocasionan un incremento de los precios del suelo, tanto en las áreas consideradas como tal, como en sus proximidades; al tiempo que “empujan” el desarrollo urbano hacia zonas más distantes de la ciudad, lo cual no hubiera sido posible sin establecerse esta restricción (Evans, 1997:16), quedando en cuestionamiento las virtudes atribuidas en términos ambientales.

Al existir una conexión entre los bordes y las estrategias de cinturón verde se sugiere que la delimitación de este concepto y su estudio puede contribuir a la discusión frente a la conveniencia de los mecanismos planteados desde la planeación territorial para hacer contrapeso a los procesos de crecimiento urbano.

Por otra parte, en la literatura latinoamericana se han hecho algunas referencias al concepto de borde de manera asociada con los conceptos de espacio y periurbanización, Estas referencias e encuentran en los trabajos de: Bozzano (2000), Barsky (2005), Crojethovich y Barsky (2012), que analizan el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires; las reflexiones sobre el Valle de México elaboradas por Ramírez Velázquez (2007) y las aproximaciones frente a ciudades colombianas efectuadas por Toro, Velasco y Niño (2005), López, Delgado y Vinasco (2005), Reina y Rojas (2004), Zuluaga (2008), Bohórquez (2009), Manzano (2014) y Villamizar Duarte y Luna Sánchez (2012), entre otros. Paralelamente existen otros aportes como el de la Red Cyted “Desbordes urbanos”, que propone ir más allá del concepto de borde y adoptar el de des-bordes.

En los trabajos citados, los bordes son caracterizados como espacios diferentes de la ciudad, el suburbio y la estructura agraria en los que se intercambian flujos de energía, materiales y organismos y que generan articulaciones entre actores públicos y privados, decisiones políticas y relaciones de producción (Bozzano, 2000).

Para Bozzano (2000) los “territorios de Borde” son ámbitos donde se reducen los efectos de la aglomeración, que pueden constituirse en límites duros y remarcables o blandos y permeables a transformaciones territoriales. La localización y escala que este les atribuye es:

“al interior de la región, de intersticios en la primera corona en áreas... de deterioro ambiental (cavas, canteras y tosqueras) y/o desindustrializadas o en proceso de desindustrialización. Son áreas de lotes baldíos o de baja densidad que se continúan de manera gradual en parcelas rurales sin uso, ganaderas, hortícolas o de actividad extractiva. En la medida en que la consolidación de territorios productivos (hortícolas, floricultivos, canteras) sean más significativos devienen más permanentes, son límites duros”. (Bozzano y Equipo, 1994, Cap. 2. Citado por Bozzano, 2000: 85).

Para Bozzano (2000), los territorios de borde pueden ser delimitados a partir de dos criterios: el espacial o territorial y el procesual. El primero se refiere a la localización mientras que el segundo define como tal las áreas con presencia, dominio o alternancia de tres procesos: 1. la expansión del espacio urbano residencial (bajo modalidades de subdivisión predial para el desarrollo tanto de villas marginales como de urbanizaciones cerradas y clubes para población de altos ingresos); 2. El asentamiento de producciones primario-industriales; y 3. La localización de grandes equipamientos y establecimientos industriales. (Bozzano, 2000: 87).

Pese a que sigue teniendo un marcado sesgo locacional, lo interesante de este planteamiento es que remarca la injerencia en la estructuración del territorio de procesos extractivos no solo asociados a la agricultura y la agroindustria, sino que hace visibles otros fenómenos como la explotación de arcillas y materiales de construcción, situación que se presenta en uno de los caso de estudio. La inclusión de esta actividad dentro de la caracterización de los territorios de borde es importante considerando que permite incluir otros elementos en la discusión como son los conflictos socio-ambientales y las formas de organización que surgen alrededor de ellas.

De otra parte, en el trabajo de Blanca Ramírez (2007) se argumenta que los bordes urbanos se presentan como nodos de articulación “compleja, diversa y cambiante de procesos que juegan un papel fundamental en la conformación de las ciudades región contemporáneas” (Ramírez, 2003: 7). Para esta autora, los Bordes no son una unidad homogénea, ya que responden a diferentes formas de urbanización y poblamiento, que se generan a partir de varias prácticas de construcción de ciudad. En consecuencia los define como: “una franja variable, que circunda la

mancha urbana y que es parte medular del crecimiento y evolución de la urbanización”, cuyo estudio puede esclarecer cómo se produce ciudad. (Ramírez, 2007).

Simultáneamente, otras perspectivas circunscriben los territorios de borde al perímetro político administrativo de las ciudades, identificándolos como áreas de conurbación, que incluyen suelos no catalogados como de expansión urbana y que viven procesos de crecimiento hacia el exterior de la ciudad (Toro, 2005). Se les considera igualmente como límites de lo construido urbano y lo suburbano (Vejarano, 2004 citado por Toro, Velasco y Niño, 2005), y como territorios que pretenden ser objeto de procesos de expansión controlada a partir de grandes operaciones urbanísticas.

Finalmente se encuentran otros trabajos que, si bien, ubican a los territorios de borde como parte del perímetro político administrativo de la ciudad, los reconocen como territorios “multi-escalares”, es decir como ámbitos en los que confluyen procesos provenientes de varias escalas territoriales. Este es el caso Manzano (2014), quien sugiere además considerarlo como un área variable, afectada por las presiones y transformaciones derivadas de la urbanización y usada para denotar la transición entre diferentes formas de vida urbana y rural.

Como puede identificarse, en las propuestas referenciadas hay una pretensión común por delimitar dichos espacios, y la escala a la que pertenecen, así como un interés por diferenciarlos de otras zonas, circunscribiendo como tal a los territorios más próximos a la ciudad. No obstante, no se encuentra en el tratamiento dado al concepto de borde por los trabajos citados, un elemento diferenciador que permita separarlo de otras propuestas de caracterización de los espacios periféricos de integración urbano-rural. No se precisa con claridad cuál es el elemento que distingue al concepto borde de otros como el de suburbio y peri-urbanización. Por el contrario, se aprecia un uso de los términos como sinónimos.

En otra arista se encuentran las reflexiones de Villamizar y Luna (2012) quienes argumentan que el borde se debe concebir como una categoría de análisis territorial “base para la proyección de territorios y como un espacio abstracto de decisiones políticas, en el que se manifiestan las dinámicas de urbanización del S XXI”. Las autoras sugieren superar la visión de estos espacios como límite e incluir en el análisis la relación existente entre el borde como espacio físico y las decisiones políticas en materia de desarrollo urbano y crecimiento económico. Al respecto, se considera que este es un aporte clave para la constitución de una línea de investigación

propia, que invita a profundizar en el estudio de la dimensión política de los procesos de urbanización y que debe ser retomado y ampliado.

De otro lado, en términos metodológicos la propuesta de estas Villamizar y Luna (2012) es comprender las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que generan situaciones de conflicto en los territorios de borde y ver cómo estas inciden en sus procesos de transformación.

### *2.1.1 Aproximaciones a las áreas de borde de Bogotá.*

En referencia a los territorios de borde de la ciudad de Bogotá se han realizado distintos trabajos de caracterización de las zonas consideradas como tal, en los que se da cuenta de las tendencias de ocupación del suelo, los conflictos y problemáticas que experimentan, y las intervenciones gubernamentales propuestas. Entre estas contribuciones se encuentran los estudios de Gallo (2009), Villamizar y Luna (2012), Manzano (2012), Reina y Rojas (2004) y La Universidad Distrital Francisco José de Caldas (2011).

Los trabajos de Gallo (2008) y Villamizar y Luna (2012), ofrecen además de una reflexión sobre el origen del concepto de borde, una caracterización de los conflictos y problemáticas que se presentan en las cuatro áreas de bordes de la ciudad de Bogotá, caracterizándolos como espacios problemáticos que demandan la intervención gubernamental. En particular, Gallo (2008) ofrece una reconstrucción de las políticas públicas en materia de expansión urbana de la ciudad, y el tratamiento que se da en ella a los territorios donde se integran lo urbano y lo rural, que concluye con una exposición de la situación actual de los cuatro bordes de la ciudad.

Si bien este aporte permite comprender el tratamiento que históricamente se ha dado en la ciudad a los suelos considerados como rurales y de expansión, no profundiza en las implicaciones que tiene adoptar el concepto de borde y los determinantes que llevaron a su inclusión. Aunque el autor cuestiona la utilidad de hablar de borde, no plantea una contrapropuesta.

Por su parte Villamizar y Luna (2012) indican las transformaciones que se han experimentado en los cuatro bordes de ciudad, preguntándose por las fuerzas sociales e intereses que están determinando los territorios de borde y por los impactos de las decisiones normativas sobre el crecimiento urbano en la estructuración de estos espacios. Aunque no ofrecen orientaciones metodológicas para estudiar estos aspectos, estas autoras trazan una línea de

investigación oportuna, que en el fondo lleva a cuestionar el impacto de las decisiones normativas que se dan en la ciudad frente a los territorios de borde.

Otros trabajos que abordan las mutaciones experimentadas por los territorios de borde son los de Manzano (2012), Almonacid y Rey (2013), y Velasco, Díaz, López, (2010). El primero analiza la transformación del borde occidental a partir de un estudio de caso, planteando a la urbanización informal como el principal agente transformador de los territorios de borde. Por su parte Almonacid y Rey (2013) analizan los procesos de segregación residencial que se presentan en la localidad de Usme, indicando el papel de la ampliación de las redes de infraestructura en la expansión de la urbanización y el rol asumido por el Estado como facilitador de las iniciativas de constructores privados.

Finalmente Velasco Bernal, Díaz y López (2010), analizan el efecto de los instrumentos de gestión del suelo en la consolidación del borde occidental, analizando el territorio no solo desde la perspectiva de Bogotá, sino que además incluyen a los municipios vecinos. En términos metodológicos el aporte de este trabajo, además de incorporar la dimensión regional, es sugerir el análisis del desarrollo histórico de los territorios de borde.

Por otro lado en los estudios sobre los territorios de borde de Bogotá se presenta un interés por conceptualizar estas áreas, que responde no sólo al propósito de avanzar en su comprensión, sino que está asociado con la pretensión de establecer directrices para el ordenamiento y gestión de dichos territorios. Un ejemplo de lo anterior es el “Diagnóstico sobre las áreas rurales de Bogotá” desarrollado por la Universidad Distrital (Universidad Distrital, 2010).

El diagnóstico realizado por la Universidad Distrital define los “Bordes” como los espacios territoriales de integración y confluencia de los elementos culturales, productivos y mentales que presentan una dinámica continuada de crecimiento, expansión y ocupación gestada por los actores que configuran el territorio: sociales y comunitarios, institucionales públicos y privados; los cuales generan fuertes impactos y deterioros, en especial de tipo ambiental y al mismo tiempo las mayores oportunidades y retos para el ordenamiento y desarrollo sostenible de la ciudad. (Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Ambiente, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, Secretaría Distrital de Hábitat y Universidad Distrital, 2010).

Lo interesante de esta propuesta es la delimitación del borde como un espacio social en el que confluyen actores diversos, entre los que se reconoce a las organizaciones sociales existentes en estos espacios, lo cual tiene implicaciones políticas, para el manejo de estas zonas.

De otro lado se encuentran las reflexiones de Reina (2004) y Reina y Quijano (2006) quienes sugieren identificar a los bordes como espacios de oportunidades, donde confluyen dinámicas de cambio de uso del suelo, traslape de funciones y dependencias, estructuras simbólicas que superan las fronteras formales de las divisiones político administrativas. Bajo esta conceptualización se plantean varias preguntas, tales como: ¿cuál es la función de los territorios de borde dentro del ordenamiento de la ciudad? ¿Qué sentido de la planeación participativa en la construcción de bordes de ciudad? y ¿cuál es el alcance de los procesos de pacto de borde? (Reina, 2004).

Como conclusión se identifica, que frente al caso bogotano se ha intentado tanto conceptualizar los territorios de borde, entender sus transformaciones en el tiempo, e identificar quienes intervienen en su estructuración a partir del análisis de casos concretos. Pese a que se enuncian las problemáticas y situaciones de estos espacios no existe una propuesta metodológica sobre como analizarlos.

## *2.2. Reflexiones preliminares: Alcances y limitaciones del concepto de Borde*

Considerando los diversos aspectos mencionados se concluye de manera preliminar que hablar de Borde lleva implícito un sesgo hacia la dimensión física y paisajística del espacio, supone la existencia de dos realidades espaciales diferenciadas y un límite material entre ellas, lo cual es difícil de establecer teniendo en cuenta que la particularidad de los territorios periféricos es la mutación de distintas formas territoriales y procesos.

No obstante la presunción de dos realidades contrapuestas invita al investigador a explorar por un lado: los elementos históricos, simbólicos, culturales y discursivos que generan o fundamentan su distinción y la forma como se reconfiguran y reconstituyen, (tarea que constituye en un reto metodológico); y por el otro la dinámica de integración entre ellas.

El concepto Borde facilita estudiar simultáneamente los elementos de integración y diferenciación territorial, sin embargo no define puntualmente una escala de estudio. Este puede circunscribirse tanto a los límites político-administrativos de la ciudad como a ámbitos

territoriales más complejos y extensos como eco-regiones y regiones funcionales. Al respecto se considera pertinente su uso para abordar la escala intraurbana.

Dependiendo de la forma como se plante el concepto de Borde presenta ciertos límites. Si se les asocia desde criterios netamente urbanísticos y como frontera hasta donde llega lo construido, tal como equipamientos urbanos y redes de servicios públicos, se desconoce su dimensión como lugares vividos y apropiados por comunidades y el papel que juegan las dinámicas del ámbito rural.

Por el contrario, si se asume que dichos espacios son el punto de interacción de diversas formas de vida y procesos y que como tal no son espacios vacíos en términos socioculturales y de infraestructuras, que transitan por un proceso de densificación, esta noción puede resultar útil para comprender como se produce la urbanización periférica y los actores que inciden en ellas, así como el papel que en ello juega lo simbólico y lo discursivo.

En este concepto está implícito un sesgo hacia lo urbano, y una condición de frontera autoimpuesta que parte de la supremacía y determinismo de la ciudad sobre el campo, lo que desconoce que al interior de la ruralidad se generan procesos de mutación, que afectan a la ciudad, y que llevan a que esta se integre a la urbe. Por tanto las áreas de hibridación deben ser analizadas teniendo en cuenta que en ellas se expresan tanto la crisis del sector rural como la crisis de los espacios urbanos para gestionar los problemas y desafíos que le son propios.

Retomar el concepto borde desde una dimensión multidimensional y escalar puede ser una oportunidad para diseñar propuestas innovadoras y creativas que se presentan en las áreas de hibridación de lo urbano y lo rural. Este término como tal es una metáfora para designar un espacio que existe como realidad desbordada y mutable, que refleja las contradicciones y tensiones que aquejan a la sociedad contemporánea, y cuya gestión requiere el reconocimiento de dicho carácter.

### 3. Fundamentos teóricos y conceptuales para el estudio de la urbanización periférica

El estudio de los ámbitos donde se articulan lo urbano, lo rural y lo ambiental como fenómeno requiere asumir un posicionamiento sobre la realidad social, lo qué es el espacio, los elementos que lo conforman y las relaciones que se establecen entre estos. Así, esta investigación se fundamenta en la comprensión de la realidad como socialmente producida, es decir como el resultado de la interacción entre distintos actores, dotados de intereses y recursos de poder

diferenciales, que se encuentran condicionados por la estructura social y la posición que ocupan en ella.<sup>8</sup>

Las implicaciones que tiene esta premisa son, por un lado concebir a los actores como producto de las interacciones que establecen con su entorno físico y con otros sujetos, y como productores de estos mismos elementos. Por tanto se asume que el espacio es político, como lo sugiere Lefebvre (1974), y que la realidad puede ser interpretada a partir del análisis de las prácticas e interacciones de los actores, al ser estas el reflejo de significados, formas de comprensión del mundo y condicionamientos impuestos por la misma estructura social, en los que median distintos recursos de poder.

En consecuencia, los referentes teóricos en los que se inscribe esta investigación son las aproximaciones constructivistas frente a la producción social del espacio, la relación entre espacio y poder y la acción social.

### *3.1 La producción social del espacio.*

La naturaleza del espacio y su diferenciación de otras categorías como territorio, región y lugar es un tema de amplia discusión en las ciencias sociales, frente al cual se han establecido distintas conceptualizaciones. En este proceso se ha transitado de su caracterización como contenedor material de procesos sociales y reflejo de las relaciones sociales de producción hacia una lectura del mismo como un actante que participa en su propia producción.

Para el desarrollo de la investigación sobre la urbanización periférica se considera oportuno rescatar las reflexiones que se han propuesto desde la geografía crítica, en particular desde los trabajos de Lefebvre (1974, trad. 2013) y los autores que han revisado contemporáneamente esta propuesta como Soja (1989) y Smith (2006). Estas perspectivas invitan a desnaturalizar el espacio y comprenderlo a partir de una “geo-historia”, es decir del análisis de los procesos sociales involucrados en su producción.

Lo anterior significa entender el espacio simultáneamente como un ente abstracto y concreto, producto de un proceso histórico, anclado al desenvolvimiento de la estructura del

---

<sup>8</sup> De acuerdo con Bourdieu (1997) los actores sociales disponen de distintos capitales o recursos de poder dependiendo de su ubicación en la estructura social, la cual a su vez determina un conjunto de disposiciones incorporadas en sus cuerpos (habitus), que orientan su conducta y operan como matriz de prácticas y percepciones. Los capitales con los que cuentan los actores pueden ser el simbólico (entendido como la capacidad de construir lo dado por la enunciación, es decir de hacer ver o transformar la visión del mundo), el cultural, el económico y el político (Bourdieu, 1997).

sistema económico y las relaciones que lo soportan. Se asume, como lo sugiere Lefebvre (1976) que el espacio no es:

“un objeto científico separado de la ideología y de la política; siempre ha sido político y estratégico...el espacio ha sido conformado a partir de elementos naturales e históricos, pero ello ha sido un proceso político e ideológico...es un producto cargado literalmente de ideologías”. (Lefebvre, 1976:31).

Partiendo de este carácter, Lefebvre plantea que el espacio se genera desde tres ámbitos siendo estos: las prácticas espaciales, las representaciones del espacio y los espacios de representación. El primero se refiere a la forma en la que cada formación social produce su espacialidad, es decir a las formas como se genera, utiliza y percibe el espacio; mientras que el segundo está conformado por el espacio que es concebido e interpretado desde saberes específicos, como el saber científico y las prácticas de los planificadores y tecnócratas. Estos saberes producen representaciones “normalizadas” del espacio que se expresan en sistemas verbales, gráficos, mapas y planos e imágenes, las cuales contienen representaciones del poder y de la ideología dominante. (Lefebvre, 2013: 38).

Por último los espacios de representación son los espacios vividos por los habitantes y usuarios del espacio. Estos se caracterizan como espacios simbólicos y de resistencia, y como contra-espacios que contienen simultáneamente a los otros espacios. (Lefebvre, 1991:41).

La contribución de Lefebvre es retomada y re conceptualizada por Soja (1989, 1993), quien sugiere interpretar al espacio no sólo como reflejo de las relaciones sociales de producción, sino como un elemento que influye en ellas, ya que puede suscitar contradicciones y potenciar transformaciones. En esta visión se distingue entre el espacio per se o espacio como contexto dado y el concepto de espacialidad. El primero es entendido como el contexto físico, mientras que el segundo es definido como el espacio socialmente producido por el conjunto de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre individuos y los grupos (Soja, 1989:76-93).

Soja (1989) invita a analizar el espacio como producto de la articulación de tres ámbitos complementarios: las prácticas espaciales que constituyen el espacio percibido (primer espacio), las representaciones del espacio o espacio concebido (segundo espacio), y los espacios de representación o los espacios vividos (tercer espacio). Estas categorías son un replanteamiento de la propuesta de Lefebvre (1991), en el que se incorpora una nueva forma de entender los espacios de representación. Esta enfatiza en la inclusión de los actores subalternos y sus resistencias.

La importancia del trabajo de Soja (1989) radica en el llamado que hace a superar la comprensión dialéctica del espacio, proponiendo a cambio asumir una perspectiva trialéctica de interpretación (considerar la historicidad, la socialidad y la espacialidad como articuladas) en la que se incluye la observación de la diferencia, la otredad y de la resistencia como parte constitutiva y fundamental del espacio.

Las invitaciones de Soja (1989) a repensar el tercer espacio y considerar su injerencia en la producción de la espacialidad son consideradas como aspectos clave a incluir en el examen de la producción de la urbanización periférica, teniendo en cuenta que tradicionalmente se ha visto a los espacios de confluencia entre lo urbano y lo rural como el reflejo de los procesos económicos y políticos estructurales, que se originan en otros ámbitos territoriales, y que se ha desatendido el papel de otras formas de resistencias y de organización social que se dan en estos ámbitos y que no giran en torno a las luchas vecinales por el acceso a servicios y a la regularización de asentamientos.

Retomar el trabajo de Soja (1989) resulta útil en la comprensión de la urbanización periférica ya que fundamenta la importancia de considerar y analizar tanto las formas en las que el espacio es generado, percibido y utilizado en la cotidianidad, como las delimitaciones y directrices desarrolladas por planificadores, a partir de conocimientos “técnicos”, que definen un deber ser del espacio, buscando permear el imaginario social y las conductas de los diferentes actores.

De otra parte, acoger la tipificación del espacio como político y producto social subyacente en las propuestas de Lefebvre y Soja implica identificar el papel del poder, lo cual remite al tema de la acción de los distintos actores, incluido el Estado. En consecuencia a continuación se presentan algunas premisas al respecto.

### *3.2 La acción social como proceso de movilización de recursos y mediaciones.*

Al privilegiar una comprensión del espacio como socialmente producido se reconoce implícitamente el rol de los actores y sus prácticas, lo cual implica delimitar que se entiende por actor y acción social, así como los elementos que se le atribuyen, y como serán delimitados estos elementos en la comprensión de la urbanización periférica.

En este sentido, de la diversidad de aportes existentes frente a los conceptos de actor social y acción social,<sup>9</sup> se cree conveniente asumir una postura relacional, que permita involucrar, entre otros aspectos, el papel de los procesos de interacción entre actores, el rol que juegan las capacidades y recursos de los que se dispone, las tipologías de recursos de poder, la intervención de elementos simbólicos y cognitivos y la afectación que tienen elementos no humanos en el desarrollo de las interacciones.

Para entender la producción de la urbanización periférica es importante reconocer la distinción entre actor y agente social (Subirats et al, 2008), considerando a los primeros como todos los sujetos presentes en el espacio, que potencialmente pueden intervenir en su constitución, mientras que los segundos corresponden a los que intervienen activamente en su producción. En ambos casos se les considera como heterogéneos, y dotados de una distribución asimétrica de capacidades y recursos de poder, que pueden ser de carácter simbólico, económico y cultural, y que están determinados por su ubicación dentro de la estructura social (Bourdieu, 1997).

La referencia a las prácticas y recursos de poder es un aspecto fundamental a ser analizado en la comprensión de los procesos de la producción de la urbanización periférica, por lo cual se considera importante establecer el mapa de actores intervinientes, su posicionamiento y recursos y como juegan estos elementos.

Además de lo anterior, es pertinente identificar las coyunturas de encuentro entre dichos actores y como se dan las interacciones entre los mismos, lo cual implica romper con la comprensión de un determinismo pleno de la estructura social sobre los actores. Si bien esta influencia las posibilidades de elección de los individuos y se interioriza a partir de prácticas concretas, es posible un margen de libertad y de maniobra ante la exposición a situaciones concretas, que se configuran como estructuras de oportunidad para la acción, que permiten a los actores y a las situaciones tomar otros rumbos no considerados. Por tanto, se propone analizar las coyunturas en las que los actores participan en intercambios, negociaciones y conflictos con otros actores y las posturas que allí se asumen, estableciendo cómo se apartan o no de condicionamientos estructurales y como esto afecta las orientaciones que toma el territorio.

Se adopta por tanto una visión de la acción social como un proceso de construcción de significados y prácticas, en la que intervienen una multiplicidad de actores dotados a su vez de

---

<sup>9</sup> Entre las perspectivas que han trabajado la acción colectiva se encuentran los enfoques del comportamiento colectivo, la elección racional, el neoinstitucionalismo, y la movilización de recursos.

orientaciones (Melucci, 2005) y recursos de poder, en el que pueden interferir elementos materiales o no humanos, cambiando la conducta o cursos de acción de los sujetos. En este sentido resulta oportuna la aproximación de la teoría actor red propuesta por Latour (2005), que sugiere abordar el estudio de las conexiones entre actores y de los elementos que pueden interferir en sus conductas y cursos de acción.

Latorur (2005) caracteriza la acción como una concatenación de varias mediaciones intervinientes en las que se despliegan distintos recursos de poder. En estas participan actores, considerando como tal a cualquiera que modifique un estado de cosas y produzca incertidumbre. Así un actor puede ser todo agente que incida en el curso de acción de otros y que establece articulaciones y redes con ellos.

Lo anterior es una idea radical y diferencial con el resto de aproximaciones de la teoría social por cuanto extiende el carácter de actor a elementos no humanos, denominándolos “actantes”. En este marco, los actores se definen por su capacidad de incidir en las relaciones con otros, mientras que los actantes se constituyen por su capacidad de agencia. Los actantes son participantes de los procesos así sea de forma figurativa, y conservan su calidad como tal en la medida en que interfieran en la acción de otros. La relación que se produce entre lo humano y lo no humano es caracterizada mediante el concepto de ensamblaje.

Además de esta distinción, Latour (2005) distingue entre “intermediarios” y “mediadores”, siendo los primeros los encargados de transportar significados, mientras que los segundos traducen, transforman y distorsionan el significado. Estos no actúan de manera consciente, ya que la acción no es transparente, por el contrario es el producto de un conglomerado de agencias que actúan conjuntamente sobre las cuales los actores no tienen control; por tanto la acción no está localizada o pertenece a algún actor específico, sino que es el efecto de una red de concatenaciones de mediadores.

Según Latour (1993) “los objetos existen o no dependiendo de la habilidad de los humanos para reunirse en torno a ellos, pero sólo lo consiguen cuando los objetos poseen la habilidad de ponerlos de acuerdo...” (Latour, 1993, 77); lo anterior puede considerarse como una pista para explicar la no institucionalización de determinadas propuestas e instrumentos de política pública y la no concreción de proyectos territoriales, tal como ocurrió en el caso bogotano con la propuesta de constituir bordes como franjas de separación del campo y la ciudad que actuaran como barreras a la contención de la urbanización.

De este modo se considera importante identificar la agregación de intereses en torno a los bordes como propuesta de ordenamiento, la forma como se intersectan las posturas y la manera en que el mismo tema es capaz de movilizar la acción de quienes están afectados por la dinámica del crecimiento urbano sobre suelos rurales y de protección ambiental, generándose intercambios entre los intereses de los actores y los mecanismos para afrontar la problemática.

Con estos elementos en mente, se considera importante centrarse en el estudio de los procesos de mediación y articulación entre actores y en las redes de traducción que se producen entre estos, para encontrar como se producen los espacios de interacción urbano-rural como espacios físicos, representaciones del espacio y espacios vividos. Para el estudio de dichas mediaciones se cree que es importante analizar coyunturas e instancias de encuentro de actores, como pueden ser foros, debates públicos y tribunales, en particular las que se conforman en torno a los temas del crecimiento y expansión de las ciudades y que hacen parte de los procesos de política pública de ordenamiento territorial.

En síntesis para el desarrollo de esta investigación se asume una visión relacional de la acción y la importancia de estudiar los procesos de articulación entre actores, en particular el modo como se van generando procesos de mediación y traducción frente al significado y carácter de los territorios de integración urbano-rural.

### *3.3 El poder como capacidad relacional de construcción de significados.*

Consecuentemente con las posturas adoptadas frente a la producción social del espacio, y la acción social se acoge para el análisis de la producción de la urbanización periférica la identificación del poder como capacidad relacional. Esta visión, inspirada en Foucault (1977) y Hajer (1995), lo asimila como la capacidad de construcción de significados, a partir del juego de diversas fuerzas políticas que actúan de acuerdo con un conjunto de prácticas socialmente aceptadas (valores), los cuales son a su vez el resultado de la interacción entre estas fuerzas y por tanto cambiantes en el tiempo. Los significados que construye el poder se expresan en prácticas y procesos observables que son rastreables, por lo cual se ratifica la importancia de analizar las prácticas de los actores intervinientes en la urbanización periférica.

Desde la perspectiva que se asume en esta investigación se concibe al poder como un fenómeno relacional y cambiante, que se desenvuelve en diferentes esferas o ámbitos de la vida social (Foucault, 1977) y que no necesariamente supone un conflicto efectivo entre actores, ya

que este radica precisamente en el control de la información y de los procesos cognitivos, es decir, de los significados, con lo cual los actores asumen como dado el mundo que se les presenta como tal y no son conscientes de que se está ejerciendo un poder sobre ellos.

En términos metodológicos, esta postura implica analizar los aspectos cognitivos, particularmente la forma como se construyen socialmente los problemas, a partir de la movilización de distintos elementos simbólicos o *discursos*, entendiendo por estos últimos un conjunto de ideas, conceptos y categorizaciones sobre temas específicos que se reproducen y transforman en un conjunto de prácticas específicas que participan en la construcción de la manera como se perciben los problemas públicos a partir de la movilización que hacen de estos los actores que los detentan (Hajer, 1995).

Los discursos son planteamientos expuestos y defendidos por actores específicos, sometidos a la interpretación y juicio de otros actores, que generan dinámicas de coalición y negociación temporal entre los actores, las cuales a su vez permiten llegar a interpretaciones comunes sobre los problemas (cierre discursivo). Por tanto dan lugar a prácticas y arreglos institucionales, como son los instrumentos de política públicas. Mediante ellos se contienen temporalmente los conflictos latentes y se incuban las condiciones que dan origen a nuevas situaciones de tensión. Desde esta postura, el conflicto político está oculto en la definición que es dada al problema, los aspectos de la realidad social que son incluidos y los temas alejados de la discusión.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que la perspectiva constructivista del poder es un marco analítico congruente con la intención de identificar como se construyen socialmente los espacios de interacción entre lo urbano, lo rural y lo ambiental, ya que invita a considerar el papel de los significados y de las representaciones en la creación y reconocimiento de estos territorios como ámbito de ordenamiento territorial y como espacio físico.

Esta perspectiva, permite abordar las prácticas de los distintos actores, establecer el papel que estas cumplen en la construcción, reproducción y minimización de los conflictos sociales referentes al territorio, y la incidencia que tienen en la construcción u ocultamiento de realidades. Así mismo esta visión invita a analizar tres asuntos: las tensiones que se producen por la demarcación de los espacios periféricos, los escenarios donde se desenvuelven dichas tensiones y los órdenes que se crean a partir de la relación de fuerzas entre las distintas posturas.

### *3.4. Los conflictos territoriales como detonantes de la acción colectiva.*

En el desenvolvimiento de la investigación se asumen los conflictos territoriales como un proceso que emerge a partir de una situación concreta que detona el encuentro entre perspectivas e intereses antagónicos frente al significado, uso y apropiación del espacio, en cuya trayectoria se redefine y resignifica el lugar del territorio como ámbito político (Melé, 2003).

Como tal los conflictos por el territorio no son situaciones sociales aisladas sino que en ellos se reflejan otras tensiones estructurales y antagonismos no resueltos que afloran cuando se presenta la controversia, la cual supone el desarrollo de formas de acción colectiva.

Retomando la propuesta de Melé (2003), se considera que los conflictos son un ámbito que permite comprender la emergencia de nuevos actores y la inscripción territorial de la acción pública. Estas situaciones suponen el desarrollo de formas de acción colectiva, mediante las cuales la población se moviliza para la defensa de un espacio vital y en oposición a lo que considera como una amenaza para éste.

Para el estudio de los conflictos se acoge la propuesta metodológica de Montoya (2012) de estudiar los conflictos que tienen impacto directo sobre la morfología de la ciudad o en la definición de los actores que lo construyen, por lo cual se analizan los eventos y procesos relacionados con el crecimiento urbano, reconstruyéndose las narrativas urbanas, entendiéndose por ella lo que los actores dicen sobre la ciudad y la vida urbana (Montoya, 2011: 76-77).

Con estos elementos, se considera pertinente el estudio de las tensiones alrededor de la definición del modelo de ciudad y la reglamentación de la expansión urbana en las zonas Borde Norte y Suroriental y lo que los actores plantean en cuanto a su significado y demarcación.

### *3.5 Conclusiones preliminares.*

Para la explicación y comprensión de los procesos de producción y transformación de los territorios de interacción entre lo urbano, lo rural y lo ambiental se toma como premisa fundamental la perspectiva de la producción social del espacio. De ella se desprende la consideración de los actores como componentes importantes que intervienen en su estructuración, partiendo de una distribución asimétrica de recursos de poder, con el propósito de incidir en la producción de significados orientadores frente al territorio, es decir, en la forma como este es comprendido y su traducción en prácticas y dispositivos que interfieren en la forma que adquiere el territorio periférico y su delimitación.

En el análisis de cómo se producen estos ensamblajes, es importante en términos metodológicos considerar el conjunto de actores intervinientes y el modo como establecen redes y agregaciones de intereses entre ellos, así como los aspectos materiales o físicos del territorio, las prácticas que se dan en él y la correspondencia de las prácticas con los actores.

Lo anterior implica en primer lugar identificar el conjunto de actores y su trayectoria, lo cual supone detallar los rasgos que distinguen a cada actor, es decir su ubicación dentro de la estructura social, los capitales y recursos que posee, los intereses que dice defender o representar, las relaciones que establece con otros actores, los escenarios e instancias donde interactúa con otros, el modo como las temáticas en discusión los movilizan y la afectación que producen a los debates.

En segundo lugar se sugiere centrarse en el estudio de las coyunturas de conflicto, negociación y tensión, inspeccionando los escenarios donde se desenvuelven y los instrumentos a través de los cuales se estabilizan las disputas e interpretaciones socialmente aceptadas frente a los espacios periféricos.

Se contempla que alrededor de los procesos de política pública de ordenamiento territorial, especialmente en la trayectoria de las discusiones sobre el crecimiento y la expansión de la ciudad, se pueden rastrear el comportamiento en el tiempo de los elementos mencionados y explicar la forma que toman la periferias; por lo cual, en términos metodológicos resulta importante examinar los foros, ámbitos y tribunales en los que se desenvuelven estas dinámicas.<sup>10</sup>

Por último, además de las posturas teóricas señaladas es importante reiterar la forma como se comprende en esta investigación el concepto borde y ampliar la propuesta de reflexión en torno a la misma. Inicialmente se asume dicho concepto como instrumento para designar a un sector de la periferia marcado por la interacción entre lo urbano, lo ambiental y lo rural, que ha sido incorporado en el caso de la ciudad de Bogotá en el leguaje de los planificadores la delimitación y ordenamiento de sus territorios, y en torno al cual se ha estructurado la propuesta de darle una

---

<sup>10</sup> Se considera oportuno para comprender las fuerzas sociales intervinientes en la producción de los espacios periféricos retomar la propuesta de Bryson y Crosby (1993), de examinar los foros, ámbitos y tribunales. A los primeros se les comprende como los escenarios donde se comunican y construyen discursos, siendo algunos de estos audiencias públicas, intervenciones en medios de comunicación, notas de prensa, eventos académicos, entre otros. Por su parte los ámbitos corresponden a espacios de decisión donde se dan procesos de deliberación tales como las sesiones de órganos colegiados y administrativos, como Consejos, Asambleas y Cabildos. Por último los tribunales son espacios de resolución de conflictos residuales, encontrándose dentro de esta categoría órganos públicos de control político y administrativo, tribunales judiciales, entre otros. Estudiar dichos espacios implica realizar un trabajo de recopilación y análisis documental.

estructura para que actúen como barreras de contención al crecimiento urbano, a fin de preservar valores ambientales y contener la expansión ilegal.

### *3.5 Concepto de borde acogido en la investigación: propuesta para el estudio de las periferias de integración urbano-rural y ambiental.*

Para avanzar en la comprensión de los procesos de producción y transformación de las zonas insertas en los límites político-administrativos de las ciudades donde se hibridan lo urbano, lo rural y lo ambiental, y la injerencia que tienen en su constitución las formas como son conceptualizadas y delimitadas en el debate político, se define el concepto de borde como un instrumento de análisis territorial usado para delimitar espacios sociales en los que se integran diversas formas de vida que giran en torno al avance de la urbanización, la sobrevivencia de actividades rurales y el establecimiento de tratamientos de conservación ambiental.

Los espacios delimitados como borde se constituyen en intersticios entre la ciudad y su entorno regional, por los que “salta” la difusión de la urbanización hacia la región, que cumplen una doble función, siendo simultáneamente: proveedoras de recursos y servicios ambientales fundamentales para el sostenimiento de la ciudad y un referente paisajístico que permite, por un lado, la identificación de la ciudad y de los procesos que se expresan a su interior, de otra parte refuerza las barreras invisibles existentes entre distintos actores, que se han consolidado a través del tiempo y que se encuentran en constante reconfiguración.

Los territorios de borde se catalogan como un sector de la periferia y como un tipo de interfase urbano-rural, diferenciado por su morfología mixta entre lo urbano, lo rural y lo ambiental, donde confluyen distintos actores y formas de vida, algunas de ellos propias de estos espacios, que se encuentran en tensión, disputándose el uso y apropiación del mismo.

Dentro de estos espacios se encuentran distintos actores con recursos de poder diferenciado, cuyos intereses giran en torno a la difusión de la urbanización, la defensa de la ruralidad y la preservación del patrimonio cultural y ambiental. En el primer grupo se encuentran las instancias estatales encargadas de la gestión del suelo y la promoción de vivienda, promotores inmobiliarios, promotores y desarrolladores inmobiliarios, gremios de la construcción, propietarios de la tierra y especuladores, y población asentada en nuevos desarrollos de vivienda informal y formal (que pueden ser de interés social o campestre. Pese a sus diferencias, estos de un modo u otro propician las condiciones para la urbanización del territorio.

Por su parte el segundo grupo está integrado por las organizaciones campesinas de larga trayectoria en el territorio, como juntas de acción comunal y grupos comunitarios, como asociaciones constituidas específicamente para enfrentar los desafíos que impone el avance de la urbanización y la atención de las problemáticas que afectan a este sector.

Finalmente conforman el tercer grupo las organizaciones e instituciones que confluyen en torno a la conservación ambiental. Integran este conjunto tanto las asociaciones que emergen a partir de la identificación de los impactos ambientales del avance de la urbanización, para demandar la protección de ecosistemas reconocidos como suelos de conservación y la declaración como tal de espacios de interés para la comunidad; como entidades públicas y organizaciones de vecinos recién llegados a la zona. Pese a sus singularidades, estos tienen en común recurrir a la patrimonialización del espacio y sus formas de vida.

En conjunto, los distintos grupos de actores mencionados intervienen a partir de sus prácticas en la forma que adquiere el territorio, siendo estas la expresión de las representaciones e intereses frente al mismo, las cuales están afectadas por su posicionamiento en la estructura social y las relaciones que han establecido en su cotidianidad con el espacio y con otros actores que lo integran. Dichas prácticas están afectadas igualmente por los marcos normativos y delimitaciones administrativas vigentes a partir de procesos de discusión y lucha política y condensan la estabilización momentánea de tensiones entre fuerzas que se mantienen en pugna.

En los marcos normativos que condicionan la intervención de los actores se condensan las representaciones oficiales sobre los territorios de borde, las cuales definen un deber ser para estos y dan lugar a reinterpretaciones por los actores que los habitan, originándose resistencias y contrapropuestas de ordenamiento que inciden en las prácticas y formas que toma el borde en su dimensión física y cognitiva.

Esta interpretación implica analizar, retomando la propuesta de Soja (1996), el borde en su triple dimensión como espacio físico, representación y propuesta gubernamental de ordenamiento de la periferia, y lugar de las resistencias y de confluencia de múltiples espacialidades que compiten entre sí; e interpretar su producción como el resultado de la articulación entre estas tres dimensiones.

El ensamblaje entre prácticas, apuestas políticas y representaciones es lo que explica la morfología adquirida por estos espacios. Esta se asume no solo como la forma física sino como el conjunto conformado por la disposición de objetos, actividades y actores y sus interacciones.

La apuesta es identificar los procesos de construcción de significado entorno a estos espacios y su materialización en prácticas concretas, lo cual es posible rastrear a partir del análisis de los procesos de política pública, en especial los que se gestan en torno a la delimitación del modelo de ciudad y la gestión del crecimiento urbano.

El estudio de la trayectoria de movilización de actores, de las instancias de encuentro y de los recursos desplegados permite establecer cómo se van constituyendo agregaciones de intereses en torno al ordenamiento de las periferias y a los instrumentos propuestos para su manejo; y puede identificarse el por qué no se concretan los proyectos políticos para la estructuración de los territorios.

#### 4. Síntesis teórico-analítica: el rol actores en la producción de los territorios de borde.

Para el desenvolvimiento de esta investigación se comprende la producción de la urbanización periférica como el resultado de la interacción entre actores, dotados con recursos de poder e intereses diferenciados, afectados por su posicionamiento en la estructura social, que compiten por determinar la forma como deben ser delimitados y gestionados los territorios en los que se integran lo urbano, lo rural y lo ambiental. Estos actores participan, de forma diferencial, en la construcción de los territorios de borde, tanto en su dimensión física como en su estructuración como categoría para el manejo del territorio y como espacio vivido; a partir de sus prácticas cotidianas y de la intervención en los procesos políticos que se estructuran en torno al crecimiento y ordenamiento de la ciudad.

Los procesos de toma de decisión e implementación de directrices de políticas de ordenamiento y desarrollo territorial, se constituyen en un escenario en el cual se ponen en circulación diferentes representaciones (imágenes) y discursos (entendidos como ideas, conceptos y categorizaciones que sustentan prácticas concretas), cuya interacción genera procesos de tensión, negociación y articulación, que dan lugar a otras narraciones, las cuales se convierte en soluciones temporales a los conflictos, que se estabilizan en directrices de política pública. Estos direccionan las tensiones a otros escenarios y dan lugares a nuevos conflictos que inciden en la forma que va tomando la urbanización periférica.

En el desenvolvimiento de los procesos de articulación, tensión y negociación que dan lugar a los instrumentos de política, como en las nuevas situaciones de conflicto y articulación

que se producen en su implementación, intervienen elementos coyunturales y no humanos que afectan las estrategias de los actores y sus orientaciones y con ello el desenvolvimiento de los procesos de mediación y traducción de significados sobre los territorios de borde. Estos pueden ser los mismos instrumentos y dispositivos creados por los actores para delimitar la existencia del borde, factores naturales y elementos físicos encontrados en el territorio.

Las decisiones políticas frente al borde, como espacio físico, categoría de ordenamiento y representación alternativa del territorio son consideradas como un componente fundamental que define la forma que toma la urbanización periférica. Al analizar su estructuración es posible identificar las fuerzas sociales e intereses que están incidiendo en la producción y constitución de los territorios de borde y los impactos que esto tiene.

Con esta perspectiva de interpretación se pretende superar a las aproximaciones que se limitan tanto a considerar exclusivamente la dimensión física y morfológica de las áreas de borde, como a identificar sus problemáticas; y resaltar los elementos simbólicos que interfieren en su configuración, los cuales son producidos por actores a partir de su interacción.

Frente a las discusiones sobre los conceptos que resultan más oportunos para delimitar los espacios por los que se dispersa la urbanización se considera, que las apuestas que propenden por la reconceptualización de lo periférico, ante la recomposición de estos espacios, como las que sugieren adoptar la noción de espacio periurbano son igualmente válidas, y permiten delimitar respectivamente los procesos que se dan en las escalas intraurbana-metropolitana y metropolitana y regional. Sin embargo se acoge la idea de diferenciar la existencia de sectores y tipologías al interior de las periferias y de los espacios periurbanos. Con ello se reconoce que el factor de localización sigue siendo importante en la comprensión de los fenómenos, aunque no el único determinante.

Partiendo de esta consideración, se propone identificar a los espacios que están afectados por las demarcaciones político administrativas que establece la ciudad a su interior como borde, siendo estos un sector de la periferia y un tipo de interfase periurbana, donde se presentan varios procesos de “fronterización” es decir de demarcación constante de divisiones imaginarias, que imponen restricciones a los actores y que pretenden indicar la existencia de poderes frente al territorio, lo cual los hace, a su vez, particulares. La demarcación de límites es dada por: las regulaciones e instrumentos de uso del suelo, que lo dividen en urbano, rural y de conservación ambiental, las divisiones de competencias entre sectores y niveles de la administración pública y

las barreras invisibles que establecen los habitantes del territorio (dentro de los que se encuentran pobladores campesinos oriundos del lugar, los recién llegados a través de procesos de urbanización informal y los residentes de conjuntos de vivienda cerrada) para afianzar su territorialidad y que en algunos casos tiene referentes materiales.

Para la comprensión de los territorios de borde y la identificación de los procesos que intervienen en su estructuración esta investigación sugiere reconocerlos desde una triple perspectiva. Esto es no sólo como un espacio periférico en el que se presenta una articulación conflictiva o “desbordada” entre lo urbano, lo rural y lo ambiental, sino como un producto de la articulación entre 1) las prácticas de uso y apropiación del espacio por poblaciones campesinas, urbanizadores, organizaciones ambientalistas y nuevos residentes urbanos; 2) las dinámicas de definición de directrices gubernamentales en materia de ordenamiento territorial y su implementación, y 3) las intervenciones de los actores organizados que confluyen en estos territorios como respuesta a las medidas orientadas a la consolidación de los bordes como límites de ciudad.

A partir de la consideración e integración de las tres dimensiones sugeridas se pretende identificar las fuerzas sociales que fueron determinantes en la constitución de los territorios de borde y los elementos que explican su no consolidación de acuerdo con lo previsto en las apuestas gubernamentales definidas en el caso de la ciudad de Bogotá.

El mecanismo para integrar y establecer la correspondencia entre prácticas, representaciones y resistencias es la identificación y estudio de los debates políticos frente al modelo de ordenamiento territorial y la expansión de la ciudad. Ello implica identificar los momentos o etapas que registran estas controversias a través del tiempo, durante un periodo delimitado, y los mecanismos a partir de los cuales se estabilizan momentáneamente. Son considerados como tales los instrumentos de política pública y la interposición y resolución de recursos jurídicos ante tribunales. Por tanto para la comprensión del caso bogotano se decidió examinar las discusiones en torno al modelo de ciudad que iniciaron con el Acuerdo 6 de 1990, y continuaron con la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial POT y sus revisiones, así como los debates en torno a la formulación y reglamentación de los instrumentos de ordenamiento propuestos para los sectores catalogados como borde. Así frente a la declaratoria de intervenciones gubernamentales y los conflictos que surgieron alrededor de estas se estudia la conjunción entre prácticas, representaciones y propuestas alternativas de ordenamiento.

#### 4.1 Metodología de Análisis

Considerando la naturaleza del fenómeno y el énfasis en la dimensión política de la producción de la urbanización periférica, este estudio se estructuró como una aproximación cualitativa, que parte de una perspectiva de la realidad como socialmente construida, en la que el lenguaje juega un rol fundamental. Se considera que este permite la interacción de distintos actores y el desarrollo de prácticas sociales que toman fuerza, otorgándole contenido, significado y materialidad a las intervenciones de los actores, así como a los espacios que producen y en los que se desenvuelven.

Tomando como punto de referencia estos aspectos, la investigación se estructuró en diferentes momentos donde se implementaron distintas técnicas de recolección y análisis de la información, enfocadas a identificar la composición física del territorio, las representaciones, prácticas y discursos de los actores, sus cualidades y atributos y las diversas interpretaciones sobre los espacios de borde y las apuestas definidas para ellos.

Para la caracterización y análisis del borde como espacio físico, escenario de prácticas sociales de uso y ocupación del espacio, y su comportamiento durante el periodo estudiado, la propuesta metodológica que se siguió consistió en descomponer el espacio en distintas sub dimensiones, identificando su comportamiento en el tiempo. Estas son la ambiental, construida, económico productiva, sociocultural y político institucional.

La *Dimensión Ambiental* registra las características del entorno ambiental del territorio, es decir sus condiciones eco sistémicas y las particularidades del medio natural, mientras que en la *Dimensión Construida* se examinan las formas de ocupación y apropiación del territorio, reflejadas en usos del suelo, particularmente en infraestructuras y formas de hábitat.

Por su parte en la *Dimensión Económico- productiva* se describen los procesos económicos propios de dichos espacios durante el periodo estudiado, incluyendo las actividades agro productivas, de prestación de servicios y de funcionamiento del mercado inmobiliario.

En las *dimensiones Sociocultural y político institucional* se determinan respectivamente la estructura de la población que habita el territorio de Borde, sus condiciones sociodemográficas y organizativas; y las instituciones existentes en el territorio, tanto las regulaciones que los rigen como las instancias públicas y privadas que allí hacen presencia.

Por su parte para la identificación de la construcción e institucionalización de los Bordes como ámbito y propuesta gubernamental para ordenar el territorio periférico se adopta la

perspectiva de la Instrumentación de políticas públicas, planteada desde la Sociología de la Acción Pública por Pierre Patrick Le Gales y Pierre Lascoumes. (Lascoumes & Le Galés , 2007). Esta perspectiva sugiere considerar los instrumentos de política pública no como una simple herramienta técnica neutral para llevar a cabo la acción de gobierno sino como instituciones sociales que resultan de la combinación de diversos factores que establecen su contenido; y que se constituyen en un ámbito de análisis.

Los instrumentos de política permiten identificar las representaciones del espacio social, de los problemas públicos y de la relación entre gobernantes y gobernados, y los proyectos políticos detrás de la acción gubernamental. En consecuencia se plantea el análisis de estos elementos en los instrumentos de política pública en materia de ordenamiento territorial y de política sectorial que consideran a los espacios periféricos como Borde.

Efectuada la caracterización de la morfología del territorio y de las representaciones existentes en los instrumentos existentes, se propone el estudio de los actores y los conflictos que se desenvuelven entre ellos. Para su estudio y análisis se recurrió a dos técnicas de investigación: las entrevistas semiestructuradas con informantes clave y la revisión y análisis documental de los discursos producidos a lo largo del periodo de estudio.

Los aspectos analizados con respecto a los actores fueron su naturaleza y posicionamiento en el campo social, los recursos de poder a su disposición, el modo de articulación con otros, el establecimiento de redes, las representaciones y discursos adoptados frente al territorio periférico y el modo como los materializaron tanto en prácticas concretas que afectan la constitución del espacio y en propuestas de ordenamiento territorial. Respecto a este último aspecto, se tuvo en cuenta la forma como las movilizaron e instrumentalizaron en medio de los debates políticos.

En cuanto a los conflictos se considera oportuno analizar las tensiones que se generan alrededor de la estructuración de los instrumentos de política concernientes a la ocupación del suelo periférico y la expansión urbana, para identificar en ellos las posturas y procesos de mediación que les dieron concreción, así como las representaciones en juego y al intervención concreta de los actores en los procesos de traducción y cierre discursivo sobre el Borde.

En este marco la alternativa es identificar como conflicto estructural la delimitación del cómo debe orientarse la urbanización y quiénes asumen sus externalidades, el cual se materializa en otros conflictos que se desenvuelven en lo local y que en últimas son su expresión.

En este abordaje de los conflictos se profundiza en el estudio de las representaciones, estrategias, instrumentos y coaliciones de los campesinos originarios del territorio, los propietarios del suelo, las poblaciones urbanas demandantes de vivienda, los promotores y desarrolladores inmobiliarios, los diferentes sectores y niveles gubernamentales intervinientes y las organizaciones de carácter cívico, comunitario y gremial. Teniendo en cuenta estos aspectos se propone establecer una red de actores y coaliciones y determinar quienes tuvieron mayor capacidad de influencia en la forma concreta que adoptó el territorio.

## 5. Conclusiones del capítulo

En el presente capítulo se delineó una propuesta para la comprensión de la producción de la urbanización periférica en la que se recurre al concepto de borde como instrumento para la delimitación de los territorios periféricos donde se hibridan lo urbano, lo rural y lo ambiental. Se propone considerar estos territorios como resultado de la confluencia de tres grandes territorialidades en disputa, construidas por actores específicos, y que están dadas por lo natural-ambiental, es decir por los ecosistemas naturales sobre los que se estructura; las distintas actividades y dinámicas urbanas, así como por los procesos y fenómenos que se plantean desde lo rural.

Además de su caracterización como un espacio físico concreto (en la que se encuentran prácticas específicas de uso y ocupación del suelo que varían con el paso del tiempo), se propone identificar a los bordes como concepto y propuesta gubernamental para la delimitación del territorio periférico y como un espacio vivido o de representación, en el que los actores que lo integran plantean contrapropuestas para su demarcación y manejo como resistencia a las representaciones estatales. Es decir se asume una comprensión trialectica de estos espacios en aras de identificar su producción política y las fuerzas que inciden en su estructuración.

En la explicación sobre las transformaciones y formas que toman los espacios periféricos se considera fundamental el rol de los actores que confluyen en él, y el modo como intervienen en su delimitación y conceptualización, en particular en el marco de los procesos de discusión, problematización e implementación de directrices de política referentes al ordenamiento de la ciudad y la expansión urbana.

En esta comprensión se asume que los contenidos y directrices de política pública son la estabilización del balance de poder que se genera entre los distintos actores a partir de las redes

de relaciones que establecen y los capitales que circularon en su interacción, concluyéndose que los procesos alrededor de las políticas, en particular los conflictos, son un ámbito de análisis para comprender la formación y desenvolvimiento de los territorios periféricos y su constitución como borde. Lo anterior permite además concluir el carácter político de los procesos de urbanización y de expansión urbana, así como el carácter socialmente construido del territorio.

En correspondencia, se adopta la perspectiva del análisis de los instrumentos de política pública a fin de identificar las representaciones y elementos subyacentes en tales propuestas sobre dichos ámbitos. Para ello se propone a su vez la diferenciación y estudio de los instrumentos en los que se han contemplado directrices frente a las áreas de Borde, de acuerdo a su carácter, en: programáticos, normativos y de gestión. Esta diferenciación permite establecer los principios que se contemplan como base para el ordenamiento del territorio y las atribuciones y limitaciones que se impone a los actores, considerando tales elementos como mecanismos de contención del conflicto y como la imposición de ciertos actores sobre otros.

La propuesta de interpretación que se adopta implica realizar un análisis de actores y de los conflictos territoriales en los cuales se encuentran inmersos, para identificar representaciones frente al territorio y los ámbitos donde han sido problematizadas. Con el cruce de estos elementos explicar la conformación de los territorios de Borde.

Para el análisis de los actores se propone delimitar aspectos como su naturaleza, los intereses que promueven, los recursos e instrumentos de poder que disponen, la articulación con otros actores, y su evolución, y las propuestas para el ordenamiento del territorio como borde.

Esta tarea supone rastrear los documentos generados por los actores a lo largo del tiempo (pudiendo ser estos textos escritos, material audiovisual, pronunciamientos públicos) e identificar y caracterizar los discursos y representaciones del territorio subyacentes en ellos, prestando atención las instancias en las que los enuncian y problematizan (fotos, ámbitos y tribunales). Lo anterior permite descubrir a que imágenes se apela y los instrumentos de poder que ponen en marcha, y como en el encuentro entre varias perspectivas se va construyendo una imagen compartida del territorio.

Por último, con respecto a los conflictos, la perspectiva que sugiere la investigación es analizar las instancias donde se desenvuelven las tensiones de los actores y su comportamiento en el tiempo, considerando a los procesos de política pública como el marco general que permite identificar la trayectoria y momentos del conflicto.

## **CAPÍTULO II.**

### **MORFOLOGÍA DE LOS BORDES URBANO-RURALES EN BOGOTÁ: CONTEXTO, SINGULARIDADES Y PRÁCTICAS DE USO DEL ESPACIO**

Atendiendo a la propuesta conceptual plasmada en el capítulo anterior, que sugiere considerar los bordes urbano-rurales como un sistema socio espacial con sus propios actores, dinámicas y procesos, en este capítulo se examina la dimensión física de los bordes norte y suroriental, en particular se identifica el marco territorial en el que se insertan y se exponen la configuración que adquirieron durante el periodo 1990-2013 así como los procesos que experimentaron y las prácticas que resultaron claves en su estructuración.

Para el logro de este cometido se ha dividido el capítulo en cuatro secciones. En la primera se sintetiza la trayectoria seguida por la urbanización en Colombia entre 1990 y 2013 y el modo como se insertó en ella la ciudad de Bogotá, identificándose su estructura territorial y la ubicación dentro de ella de sus cuatro territorios de borde.

En las secciones dos y tres se ofrece respectivamente un análisis de los territorios borde norte y suroriental, desagregándolos para su estudio en cuatro dimensiones (natural, físico-construida, sociocultural, político-institucional y económica), con el propósito de establecer los rasgos, actores y prácticas de uso y ocupación que les son propios.

Por último en la cuarta sección se comparan la morfología de los dos bordes estudiados y se ofrecen algunas conclusiones preliminares derivadas del análisis de los elementos expuestos en las secciones anteriores.

#### **1. Trayectoria de la urbanización en Colombia y su expresión en Bogotá**

Al igual que otros países de la región, Colombia experimentó un incremento del porcentaje de población residente en zonas urbanas, pasando este del 68% al 76% entre 1990 y 2013, según

cifras del Banco Mundial.<sup>11</sup> Este se manifestó de forma diferencial a lo largo el territorio nacional y se relaciona con varios fenómenos como la liberalización de la economía, la flexibilización laboral, la crisis del sector agrícola e industrial, el tránsito de un modelo de Estado interventor a uno promotor de la iniciativa privada, la introducción de nuevos marcos regulatorios y esquemas de planificación y gestión de los asuntos públicos y el desenvolvimiento del conflicto social y armado, entre otros. Dichos procesos profundizaron el carácter desigual de la estructura territorial del país, el cual se ha organizado a partir de dos realidades contrapuestas: la concentración de la población e infraestructuras en las grandes ciudades localizadas al noroccidente (que albergan casi dos tercios de la población nacional) y la existencia en casi la mitad de la superficie del territorio nacional de municipios rurales pequeños en población pero extensos en territorio, pertenecientes a las regiones naturales de la Amazonia y la Orinoquía, que sólo se vinculan a las dinámicas nacionales a partir de procesos extractivos.

De los 1.123 municipios con los que cuenta Colombia, cuatrocientos catorce (es decir el 37% del total) tienen menos de 30% de población urbana, albergando al 2,64% de la población nacional, mientras que en cuarenta y siete municipios, donde el 90% o más de su población reside en zonas urbanas, se encuentra el 61.80% de la población urbana total del país. Según el Censo de 2005 ésta ascendía a 31.566.295 millones, equivalentes al 75.9% de los 42.888.592 millones de habitantes registrados por el DANE.<sup>12</sup>

La urbanización en Colombia se ha producido principalmente a partir de dinámicas no planificadas con todo lo que ello implica en materia de calidad de vida para las poblaciones y para la propia sostenibilidad de las urbes, generándose así la inclusión y transformación de áreas naturales perimetrales de las ciudades y de municipios vecinos. Tales se ha convertido respectivamente, en periferias receptoras de población de bajos ingresos y migrantes demandantes de vivienda y en ciudades dormitorio desde las que se trasladan diariamente trabajadores hacía zonas centrales donde se concentran actividades económicas, servicios y equipamientos.

---

<sup>11</sup> Fuente: Banco Mundial (2014). Indicadores del desarrollo Mundial. Disponible en: [www.datos.bancomundial.org/indicador/SPU](http://www.datos.bancomundial.org/indicador/SPU) Consultado el 10 de octubre de 2014.

<sup>12</sup> El último Censo General de población realizado en Colombia fue desarrollado en el 2005 por el DANE, entidad gubernamental encargada de producir y consolidar la información estadística del país. En el Censo de 2005 fueron registrados 41.468.384 habitantes, sin embargo a partir del método de conciliación inter censal se definieron a junio de 2005 42.888.592 habitantes. La información sobre los resultados del censo y la conciliación censal se encuentran disponibles en: <https://www.dane.gov.co/files/censos/libroCenso2005nacional.pdf> Fecha de consulta: Abril 13 de 2014.

De este modo se amplió el fenómeno metropolitano iniciado desde la década de los ochentas, el cual es experimentado, según O. Alfonso (2001), tanto por ciudades grandes como intermedias. En ambos casos la expansión no es el resultado de un proceso de concertación de intereses con los habitantes de las zonas rurales y los municipios sobre los que esta se produce, sino fruto de trayectorias desarticuladas de ocupación que convierten a las zonas incorporadas en una prolongación de la pobreza de las ciudades centrales hacia el entorno regional. (Universidad Externado, 2007: 8).

Dentro de los factores que jalonan la extensión no planificada de las ciudades colombianas se encuentran los procesos de desconcentración industrial, en los que las empresas se trasladan a zonas periféricas buscando mayores beneficios de localización (menos regulación, mayor cercanía con mano de obra barata, entre otros), trayendo consigo la migración de población en búsqueda de empleo y el incremento de la demanda de viviendas y servicios básicos; y las migraciones generadas por la crisis del sector rural y el desplazamiento forzado por la violencia política que se recrudeció a mediados de los noventas.

Es importante destacar que en el contexto reciente disminuyó la migración desde zonas rurales hacia grandes ciudades, privilegiándose ahora el traslado hacia ciudades intermedias o entre áreas urbanas, lo cual se relaciona con el dinamismo económico adquirido por dichas ciudades y la evolución del conflicto armado, que llevó a los actores armados a considerarles como objetivos y fuentes de financiamiento (Duncan, 2006). Precisamente en este contexto se registró un incremento del desplazamiento forzado desde cascos urbanos de municipios rurales y ciudades pequeñas hacia ciudades intermedias, así como al interior de estas.

Los movimientos de población han sido más dinámicos en las áreas periféricas de hibridación urbano-rural debido a que en ellas tienden a establecerse las familias en situación de desplazamiento (dados los bajos costos del suelo y la cercanía que presenta su paisaje con las condiciones de origen de los recién llegados), y se generan nuevos procesos de expulsión como consecuencia de los conflictos de convivencia que se presentan entre los recién llegados y los habitantes tradicionales de los territorios (principalmente población de bajos ingresos) y de la incursión de actores armados que originan nuevas situaciones de violencia.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Entre estas se encuentran el reclutamiento forzado de los hijos, la intimidación de actores armados que tienen el control de las zonas, extorsiones, restricciones al movimiento entre sectores de los barrios (fronteras invisibles), entre otras. En estas áreas el monopolio de la fuerza legítima no lo ejerce el estado sino las milicias urbanas de los grupos en contienda o grupos de delincuencia común (asociados con redes de micro tráfico de estupefacientes), que operando

La dinámica descrita se presenta a lo largo del territorio nacional, el cual se encuentra estructurado a partir de una red o sistema de ciudades compuesto por cuatro grandes ciudades principales, lideradas por Bogotá, que concentra un mayor número de población, recursos y actividades económicas frente a las demás (Medellín, Cali y Barranquilla), y un conjunto de treinta y tres ciudades intermedias que tienen entre 100.000 y un millón de habitantes.

Hasta la década de los setentas el país se distinguía de sus pares de la región por la existencia de una cuadricefalia urbana (Aprile-Ginset, 1992), es decir por la concentración de actividades económicas y sociopolíticas en cuatro ciudades primadas que operaban como centros de influencia regional, sin existir una preponderancia de alguna de ellas sobre las demás. Sin embargo esta tendencia tendió a revertirse desde la década de los setentas cuando Bogotá adquiere mayor relevancia frente a las demás en términos poblacionales y económicos, fenómeno que se reforzó en los últimos veinte años.

No obstante el crecimiento de la concentración de la población en Bogotá, esta descendió en su participación en los incrementos de la población urbana en Colombia en el periodo intercensal 1985-1993, al tiempo que Medellín se ubicó como la segunda ciudad dentro de la jerarquía poblacional urbana y las tres ciudades del caribe, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, junto con Bucaramanga, ubicada en el nororiente, se consolidaron como corredores urbano regionales que precisamente aportaron a la desaceleración de la primacía poblacional urbana de Bogotá. (Alfonso, 2012: 115).

Estos fenómenos se acompañaron en los noventas de un crecimiento poblacional de dos ciudades, Pasto, Pereira e Ibagué, ubicadas al occidente, un incremento de las migraciones ciudad-ciudad, un crecimiento de las cabeceras municipales de ciudades fronterizas ubicadas en el sur del país y un incremento de la conurbación de las ciudades de Bogotá y Medellín con sus municipios vecinos. (Alfonso, 2012: 116).

Precisamente, y de forma relacionada con la crisis del sector rural que indujo el proceso de liberalización económica, los núcleos alrededor de las grandes ciudades andinas empiezan a crecer al ser receptores de población migrante. (Montoya, 2012: 347) y ocurren fenómenos de pérdida de importancia de las ciudades dentro de la jerarquía nacional tal como sucedió en urbes

---

como para-estados que imponen sus propias normas. En esta incursión de los actores armados a las ciudades resultan afectados tanto los habitantes originarios en situación de pobreza, que quedan insertos en esa lógica, reforzándose su condición de vulnerabilidad, como la propia población en situación de desplazamiento forzado proveniente de otras zonas, siendo así re victimizada.

del eje cafetero como Armenia y Pereira, la cual se había destacado antes de la liberalización por su industrialización jalonada por la economía del café.

Los municipios que crecieron entre 1990 y 2013 corresponden principalmente a los que tuvieron importantes vínculos con las grandes ciudades, entre estos se encuentran aquellos que forman parte de áreas metropolitanas (tales como Soledad y Soacha, conurbados con Barranquilla y Bogotá respectivamente), o se localizan en sus proximidades y proporcionan servicios de descanso y/o recreación y actividades agroindustriales o de recreación para la población de las metrópolis principales; y aquellos en los que se implantaron actividades agroindustriales, mineras y de producción de narcóticos.

En el caso particular de los municipios integrados a áreas metropolitanas, sus dinámicas de crecimiento se relacionaron con la confluencia de dos dinámicas: el encarecimiento de los precios del suelo, y por ende de la vivienda, en las zonas centrales de las ciudades, y la profunda crisis del sector rural, profundizada por las políticas de liberalización económica y que restó rentabilidad a las actividades agropecuarias. (Montoya, 2012). Esta situación facilitó la disponibilidad de suelos a ser urbanizados y el emplazamiento de asentamientos sobre terrenos de menor costo y por ende más accesibles para la población demandante de vivienda.

Los incrementos del valor del suelo, junto con la promulgación de nuevas regulaciones ambientales, propiciaron el traslado de las industrias de las metrópolis a los municipios contiguos, con el fin de aprovechar la disponibilidad de mano de obra, suelos más baratos y ventajas tributarias, como ocurrió en la Sabana de Bogotá y en las localidades de Envigado e Itagüí pertenecientes al Área Metropolitana de Medellín. (Alfonso, 2001; Montoya, 2012).

Esta dinámica ocurrió precisamente en un contexto en el que se promovió la competitividad territorial entre los municipios por atraer capital e inversión, y que les llevó a ofrecer distintos y generosos incentivos sin exigir contraprestaciones con tal de garantizar la llegada de nuevos capitales al territorio bajo la promesa de generación de empleos y estímulo del crecimiento económico.

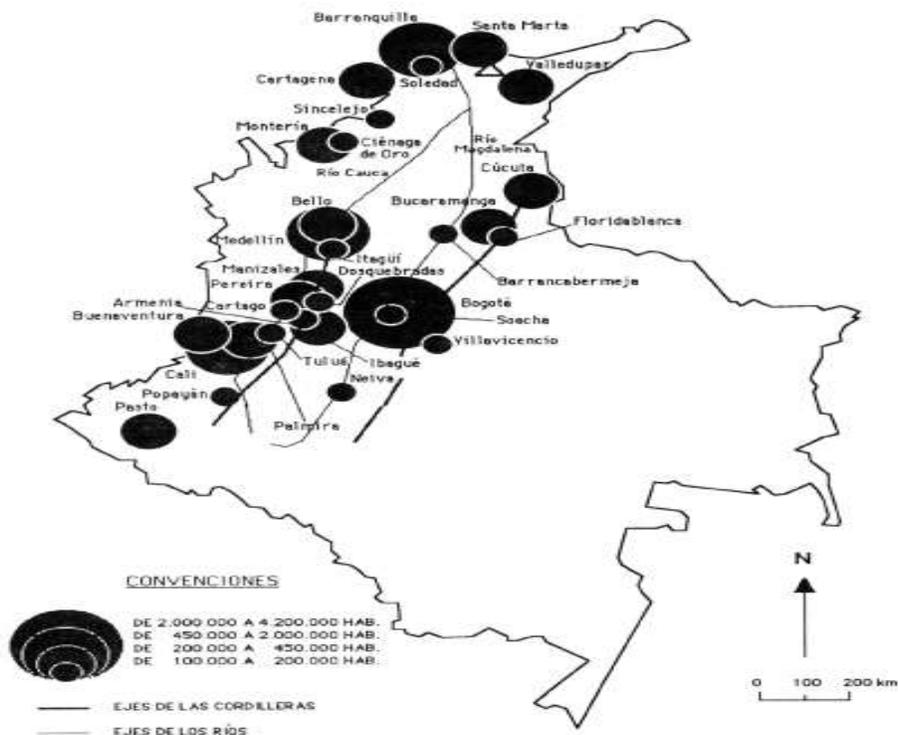
La localización de las industrias en las áreas rurales o suburbanas de los municipios contiguos a la ciudad se desarrolló en un contexto de crisis de algunas ramas de este sector, razón por la cual su salida de las ciudades respondió igualmente a la búsqueda de condiciones más favorables. El efecto de este proceso fue, además de la pérdida de importantes suelos de alto

valor agrícola (como sucedió en la Sabana de Bogotá), la modificación de la estructura de la jerarquía urbana. (Montoya, 2012).

Con dicha crisis del sector industrial y su relocalización se reforzó la primacía de Bogotá y su región metropolitana, y paralelamente se afectó la posición dentro de la estructura de ciudades de Barranquilla, Cali, Manizales y Pereira, quienes descendieron su lugar en la jerarquía; así como de Cartagena y Montería que por el contrario ascendieron.

En el mapa No 1, se caracteriza la estructura de sistema urbano regional existente a finales de los ochentas y a partir del cual se desplegó la dinámica de la urbanización en las dos últimas décadas. Un país concentrado en el norte y occidente, con una primacía ascendente de Bogotá, un crecimiento importante de población en las ciudades intermedias y un grupo de ciudades de segundo orden que ejercen un importante liderazgo sobre su entorno inmediato, inmersas en procesos de metropolización. Este esquema no varió considerablemente en el transcurso del periodo analizado, salvo por el crecimiento de algunas áreas urbanas localizadas al oriente del país, manteniéndose en general sus estructura.

Mapa 1. Primacía urbana en 1985 según el estudio Zambrano y Bernard (1993).



Fuente: Base de datos "Historia Municipal". Fundación de Estudios Históricos Misión Colombia. Citado por Zambrano, F., & Bernard, O. 1993. Las primacías urbanas 1851-1985. In Ciudad y territorio: El proceso de poblamiento en Colombia. Institut français d'études andines. Extraído de <http://books.openedition.org/ifea/2098>

Por otra parte a comienzos de los noventa se desplegaron varios procesos de cambio institucional que serían definitorios para la trayectoria posterior de la urbanización del país y las formas que esta tomaría. El principal de ellos fue la adopción de un nuevo modelo de desarrollo económico y social de inspiración neoliberal y una transformación del régimen político y territorial del país. Ambas situaciones, que forman parte de una misma dinámica estructural, establecieron nuevas reglas y marcos de acción para los agentes sociales, así como nuevas condiciones socioeconómicas y políticas que influyeron en los procesos de gestión del suelo, construcción, promoción inmobiliaria y producción social del hábitat.

El primero de estos cambios fue la adopción de la ley de Reforma urbana en 1989, o Ley 9 de 1989, que introduce el principio de la función social de la propiedad y nuevos instrumentos de gestión del suelo (Participación en Plusvalías, Bancos de tierras, Cesiones obligatorias para la generación de espacio público, extinción de dominio, reajuste de tierras, entre otros). Esta norma es el resultado de varios intentos fallidos, promovidos desde diversos sectores políticos de inspiración liberal para contrarrestar las dinámicas especulativas de los grandes terratenientes urbanos, con la que se buscó dotar al estado de mayores instrumentos para incidir en el mercado del suelo Urbano y garantizar la producción de vivienda así como una mejor planificación del desarrollo territorial.

A pesar de las intenciones de la reforma urbana, esta no logró producir los resultados esperados, entre otros factores porque desde su promulgación se llevaron a cabo diversos mecanismos para derogar sus disposiciones y para mitigar sus efectos por parte de los actores constructores, (tales como la interposición de demandas en estrados judiciales y el desarrollo de conductas evasivas para que no ver afectadas sus ganancias) y porque al mismo tiempo surge en un contexto de retraimiento de la intervención del estado y de adopción de nuevos enfoques de planificación territorial.

Precisamente en el pacto político que significó la constituyente de 1991, en el que se desmovilizaron algunas guerrillas y se abrió paso para la participación político-electoral de otros actores anteriormente excluidos (como minorías étnicas y grupos políticos alternativos al bipartidismo hasta entonces predominante); el país también incursionó en un nuevo modelo de Estado y de gestión de los asuntos públicos, en el que adoptó las premisas del neoliberalismo

económico. De este modo se constitucionalizaron paralelamente el reconocimiento de nuevos derechos económicos, sociales y culturales y varios instrumentos de flexibilización de la economía y orientación hacia el libre mercado que se hacían incompatibles entre sí.

A partir de la constitución política de 1991 Colombia se estructuró como un Estado unitario y descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales, por lo cual le asigna nuevas responsabilidades al nivel municipal en materia de provisión de servicios públicos, control urbanístico y del orden público; al tiempo que abre la posibilidad de asociación de municipios y departamentos para la conformación de regiones administrativas y de planificación RAP y de nuevas entidades territoriales como reconocimiento a los derechos territoriales de pueblos indígenas y afrocolombianos. La reglamentación de las condiciones para la materialización de estos dos aspectos fue dejada a la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, que tardó en expedirse más de 20 años, luego de múltiples controversias y omisiones, sin que al final definiera estas cuestiones.

La constitución política de 1991 consagró otras innovaciones como la función social y ecológica de la propiedad, el derecho a la vivienda digna, que fue elevado a la categoría de derecho fundamental, la prevalencia del interés público sobre el particular, la función pública del urbanismo, la participación ciudadana y del sector privado en la gestión de los asuntos públicos, particularmente en la planeación del desarrollo, entre otras; las cuales sembraron las condiciones para la promulgación de otros instrumentos normativos que tuvieron gran importancia en el desenvolvimiento de los procesos territoriales del país.

Entre estos se encuentran, además de la LOOT, el Sistema Nacional de vivienda y el mecanismo de Subsidio familiar de vivienda (Ley 3 de 1991), La Ley de Desarrollo Territorial o Ley 388 de 1997, La Ley de 1994 o Ley de Servicios públicos Domiciliarios, la Ley 1151 de 2007 que instaura los Macroproyectos de interés social nacional por citar algunos de los más destacados.

De los instrumentos mencionados, la Ley de Desarrollo Territorial reviste gran trascendencia en la trayectoria de la urbanización, ya que si bien es pensada como una ley de desarrollo territorial, tiene un marcado sesgo urbano, que en algunos casos no atiende a las particularidades de las zonas del país donde predominan condiciones rurales. Esta norma enfatiza en la gestión del suelo, por lo cual, además de los instrumentos definidos en la Ley de Reforma

Urbana, introduce otros como los Planes de Ordenamiento territorial POT y los Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial EBOT, de acuerdo con el tamaño de la población municipal.

Los Planes de Ordenamiento Territorial se convirtieron en un instrumento de formulación obligatoria para orientar la ocupación y uso del suelo de los municipios colombianos, a partir de los cuales se buscaba establecer los lineamientos básicos para el desenvolvimiento de los distintos actores presentes en los territorios, distinguiéndose de otras figuras de planificación anteriores como los planes generales o reguladores, en la medida en que parte de otros paradigmas de planificación que tomarán auge en los noventa, tales como la planeación estratégica y por resultados, y que propenden por una mayor articulación público privada, así como por la acción del estado como facilitador y promotor de la inversión.

Como tal los planes no contemplan intervenciones integrales para las ciudades en las que se consideren simultáneamente todas las dimensiones del desarrollo urbano, sino que se contemplan algunas actuaciones puntuales para dinamizar la dinámica económica municipal, dejando a los agentes que intervienen en la construcción de las ciudades un mayor margen de maniobra para sus actuaciones. Estos solo contemplan algunas directrices generales sobre la orientación que debe tener la ciudad, las áreas que pueden ocuparse, los condicionantes ambientales a tener en cuenta, las áreas para la localización de vivienda, infraestructuras de servicios y transporte y las industrias, pero como tal no se detallan proyectos puntuales.

El detalle sobre las intervenciones directas a realizar en las ciudades se dejó a la iniciativa privada al tiempo que su autorización y control se asignó a la figura de los Curadores Urbanos, suprimiéndose esta tarea de las oficinas de Planeación Municipal, con el argumento de la ineficiencia de estas instancias y de las limitaciones que imponen a la construcción los procesos burocráticos, que de paso son considerados como fundamentales ya que tradicionalmente las políticas económicas del país han considerado a este como jabonador de crecimiento.

Con la instauración de este marco normativo de *regulación desregulada*, la reacción de los diversos actores no se hizo esperar, tomando estos nuevos cursos de acción para el favorecimiento de sus intereses, que igualmente incidieron en las formas de producción de las ciudades colombianas, las tipologías de las áreas ocupadas y de las viviendas, y las dinámicas sociales y económicas.

Uno de ellos fue la oposición directa a las directrices contenidas en las nuevas normas y la concurrencia al ámbito judicial por parte de los propietarios de la tierra, sus representantes y

los gremios del sector de la construcción, lo cual ocurrió en varios momentos. El primero fue durante los primeros años de la década de los noventa, inmediatamente se promulgó la Ley 9 de 1989, cuando se demandó su legalidad ante la Corte Suprema de Justicia para impedir la concreción de las disposiciones de dichas normas en materia de extinción de dominio y cesiones obligatorias gratuitas. (Alfonso, 2012:129).

Posteriormente esta fórmula se repetiría en otras circunstancias, como ocurrió en el bogotano con la expedición de la Modificación Excepcional al Plan de Ordenamiento territorial MEPOT aprobado en 2013, con lo cual se lograba la dilatación de decisiones para anticiparse a la acción estatal mientras se tomaban decisiones definitivas. Así mismo con ello se propició la participación del poder judicial en el desenvolvimiento de la urbanización, jugando este sector del Estado un papel clave en diversas coyunturas como por ejemplo la crisis del sistema de financiamiento de vivienda de mediados de los noventa y que tuvo importantes efectos sobre la economía, las familias y el desarrollo de la actividad edificadora.

Otros efectos adicionales a la generación de controversias provocados por los cambios normativos sobre los procesos de urbanización fueron el estímulo y desestímulo de la construcción civil y de infraestructuras, y a la producción de ciertas tipologías de viviendas según la conveniencia. Específicamente la reforma urbana de 1989 ocasionó inicialmente el estancamiento de la construcción civil en el país, y un mayor interés por parte de los gremios de anticiparse a las decisiones gubernamentales, mientras que la Ley 388 de 1997 orientó la construcción hacia ciertos mercados en una coyuntura marcada por la crisis que atravesó el país a finales de los noventa.

En el primer caso la incertidumbre de los agentes edificadores y de los propietarios del suelo frente a la posibilidad de ser expropiados que les ocasionó la reforma urbana, propició dos dinámicas, mientras se resolvían y clarificaban los nuevos arreglos institucionales urbanos así como sus alcances y afectaciones; las cuales reafirmarían la primacía de Bogotá y afectarían su estructura interna. Estas son: la concentración de las actividades constructivas en dicha ciudad y el incremento en ella de los terrenos no urbanizados puestos a la venta por sus propietarios dada la intención de la reforma urbana de contrarrestar los suelos vacantes que se dejaban sin construir en medio de la ciudad con fines especulativos.

El volcamiento de los proyectos constructivos hacia Bogotá se originó porque la amplitud de su mercado inmobiliario ofrecía a los urbanizadores legales menos riesgos que en otras ciudades y estos podían contar, junto con los propietarios de la tierra, con la confluencia de los

grandes capitales inmobiliarios (Alfonso, 2012: 131-140). Además de ello la banca empieza a comprar parte del suelo urbano no construido disponible en el mercado, y a participar más activamente en proyectos no solo como financiador.

Superada la inseguridad para los agentes constructores se dio inicio a una fase de dinamismo del sector a nivel nacional, aunque con mayor ritmo en Bogotá, que fue propiciada por las disposiciones de la nueva constitución política en materia de vivienda. Al consagrarse esta como un derecho fundamental y establecerse la función social y ecológica de la propiedad, se desarrolló una nueva política de vivienda en el que el Estado deja de participar como agente constructor<sup>14</sup>, es decir como oferente, y se convierte en un auxiliador de la demanda a partir del establecimiento de la figura del subsidio de vivienda, creado y regulado mediante la Ley 3 de 1991.

El subsidio familiar de vivienda dio un nuevo estímulo a la actividad edificadora al contribuir al aumento de la demanda solvente, ya que este al estructurarse como una suma de dinero otorgada por el Estado a los hogares de bajos ingresos, permitía complementar el ahorro de las familias para el pago de una cuota inicial y así adquirir vivienda mediante crédito hipotecario.<sup>15</sup>

Con la ampliación de una demanda solvente se incrementaron las necesidades de suelo urbano y sus costos en Bogotá principalmente, así como en otras ciudades del país, sin que sus gobiernos interviniesen en el control de estos fenómenos mediante la implementación de los instrumentos que tenían a su disposición para la gestión del suelo a partir de la Ley 9 de 1989, y que fueron ratificados por la Corte Suprema de Justicia en 1990 después de varias demandas impuestas por los gremios de la construcción. (Alfonso, 2012: 140).

En sentido opuesto a los propósitos de la legislación nacional, de una mayor participación del estado en la recuperación de las plusvalías generadas por su intervención y de frenar la especulación con el suelo disponible para el desarrollo urbano, las grandes ciudades toman decisiones que introducen una mayor flexibilidad. En particular en Bogotá se adoptó, mediante el Acuerdo 6 de 1990 (o Estatuto Físico para el ordenamiento de Bogotá), una normativa en la que

---

<sup>14</sup> En esta coyuntura desaparece el Instituto de Crédito territorial, organismo estatal creado para la urbanización de suelo y construcción de vivienda social.

<sup>15</sup> Es importante destacar que el Subsidio de vivienda no ha sido un instrumento exitoso, ya que no ha contribuido a la superación de la problemática en la medida en que no todas las familias pueden acceder a este y con las modificaciones en sus montos y en la población a la que se otorga se ha excluido a otros segmentos que no cuentan con los ingresos para adquirir una vivienda en el mercado formal.

se concedió mayor edificabilidad a los constructores sin contraprestaciones para la ciudad, y la promovió la ocupación de suelos agroecológicos de importante valor, frente a los cuales se había definido en normativas anteriores tratamientos de protección orientados a garantizar su conservación. Así se sentaron las bases para la ocupación dispersa en terrenos más distantes, dejando suelos en la mitad para su valorización ante expectativas de futura valorización que favorecieron a los grandes terratenientes urbanos.

Con estos procesos de fondo Bogotá comienza el siglo XXI convertida en la primera ciudad del país en términos de población y concentración de actividades económicas y servicios, produciendo el 22% del PIB nacional, en un contexto de liberalización económica donde el sector financiero y los negocios relacionados (incluido el mercado inmobiliario) así como la producción de conocimiento y la circulación de información son la fuente de generación de riqueza; y dónde los territorios adquieren un nuevo carácter estratégico en los procesos de acumulación, en el marco de nuevos discursos como los de la competitividad territorial y el Desarrollo Local.

En este contexto se empieza a entender tanto en la ciudad como en el país en general los impactos que tienen para la economía urbana las ganancias extraordinarias que captan los agentes inmobiliarios, los cuales se fueron especializando con el tiempo en la anticipación de las decisiones urbanísticas estatales; al tiempo que se reafirma un interés del Estado de captar dichos recursos y se inicia la discusión aún vigente sobre la función social de la propiedad del suelo urbano y el papel que deben cumplir las políticas urbanas (Alfonso, 2012: 131).

El surgimiento de estas consideraciones se debe por una parte a la permeabilidad de los planificadores urbano-regionales a los discursos en materia de gestión del suelo y desarrollo urbano que se discuten a nivel internacional y que son promovidos por tanques de pensamiento dedicados a estas materias como el Instituto Lincoln, en el marco de las discusiones previas a la formulación de la Ley 388 de 1997 o de Desarrollo territorial en la que participaron distintos actores, particularmente los gremios de la construcción, logrando la incorporación de medidas a su favor (Montoya, 2012: Alfonso, 2012).

A pesar de que la Ley 388 de 1997 proporciona a las ciudades un conjunto de valiosos instrumentos que permitirían orientar su desarrollo bajo criterios como la equidad y la eficiencia (Jaramillo, 2003: 129), tal contiene disposiciones que la desvirtúan, inclinando la balanza en favor de dichos actores y no del interés general, dada la participación de los mismos en su estructuración (Alfonso, 2012:180).

Mientras se discuten estos aspectos y se promulga la ley se fueron desarrollando distintos proyectos inmobiliarios en las principales ciudades del país, particularmente en Bogotá, en los que se privilegian nuevas formas constructivas: la vivienda multifamiliar en altura y en esquemas de urbanizaciones cerradas, atendiendo a la segmentación del mercado que los mismos urbanizadores fueron fomentando y a los discursos sobre la seguridad que empiezan a emerger.

En la estructuración de dichos proyectos inmobiliarios fueron los bancos hipotecarios, como lo sugiere Alfonso (2012), los que ordenaron el espacio residencial pues validaron los proyectos inmobiliarios que efectivamente se construyeron, decidiendo su localización y características. De este modo produjeron vecindarios de familias semejantes, contribuyendo así a la segmentación y segregación del espacio residencial, en un contexto donde los estructuradores urbanos catalizaron el discurso de la inseguridad urbana y fomentaron la construcción de conjuntos cerrados (Alfonso 2012: 206).

La producción de vivienda en el mercado formal se orientó a las capas medias y altas principalmente, y a los actores incorporados en una relación salarial formal, mientras que el acceso al suelo y a la vivienda por parte de la población de menores ingresos fue atendido por la urbanización pirata, siendo este un fenómeno permanente en las ciudades colombianas, en parte responsable de la ocupación de áreas de protección ambiental y que ha significado que la ciudad de desarrollo Barrio a Barrio.

Un indicador del crecimiento de dicho fenómeno, que está marcado por una transacción monetaria, es el incremento del número de Barrios ilegales existentes en las grandes ciudades, los cuales representan a nivel nacional el 24% de los construidos, abarcando 30.145 hectáreas (DNP, 2004, citado por Torres, 2012). Para el caso de Bogotá, el número de asentamientos ilegales paso de 864 en 1990 a 1.365 en el año 2000. (Torres Tovar, 2012).

El acceso a la vivienda es una de las principales problemáticas que se presenta con el avance de la urbanización en el país, ya que la política de vivienda no ha logrado responder a las necesidades y condiciones de la población. Tal transitó durante las dos décadas estudiadas de la producción directa de la oferta a la atención a la demanda mediante subsidios y el desarrollo de mecanismos crediticios que permitiesen el acceso al mercado inmobiliario, los cuales se modificaron en el tiempo al demostrar su inconveniencia y generar afectaciones para la economía en su conjunto, como fue el sistema UPAC.

Precisamente el mecanismo UPAC creado en los setentas por el gobierno para estimular la producción y compra de vivienda, surtió algunos cambios en su fórmula de cálculo durante los primeros años de los noventas que ocasionaron un crecimiento desproporcionado de las deudas de las familias hasta volverse insolventes para atender a los pagos, la falta de confianza en el sistema de financiamiento, y por tanto la reducción de la demanda, afectándose así constructores y sector financiero, después de percibir importantes ganancias producto de su intermediación.

La crisis del sistema UPAC a finales de los noventas coincidió con los efectos negativos generados por la apertura económica sobre la producción agrícola e industrial, las cuales entran en declive al quedar expuestas a la competencia internacional sin tener como enfrentarla. Aumenta así el desempleo, el descenso del crecimiento económico, y por ende la incapacidad de las familias para acceder a la vivienda en el mercado formal.

En este periodo un gran número de familias tuvieron que entregar sus bienes en dación de pago para contener sus deudas, con todas las implicaciones sociales que esto genera; alternativa que sólo fue posible con la intervención de la Corte Constitucional que permitió que esta salida fuese posible en beneficio de las familias, después de una controversia con el Banco de la Republica, causante de los cambios en la fórmula de cálculo del UPAC. (Alfonso, 2012).

De esta forma el país entró en una fuerte crisis económica en 1999, existiendo aún debates sobre sus orígenes<sup>16</sup>, en la que resultaron afectados familias, constructores e instituciones financieras, siendo estas últimas rescatadas por el gobierno, pese a haberse beneficiado de las ganancias generadas por la intermediación realizada. Dicha situación da origen a nuevos arreglos institucionales en materia de vivienda, y a una reestructuración del sector público, particularmente de las finanzas de los gobiernos locales.

La crisis tuvo afectaciones espaciales diversas en el sistema urbano-regional nacional, dándose un declive de la actividad constructora en las ciudades donde se dio un mayor crecimiento poblacional como son Cali, Bogotá y Medellín (Alfonso, 2012:187). Como en otras coyunturas de crisis, los constructores incursionaron en la producción de vivienda de interés social, la cual a su vez no es rentable, por lo cual estos aumentaron la división de los lotes y la reducción del área construida, llevándolo a un mínimo que no se ajusta con las realidades y necesidades de las familias.

---

<sup>16</sup> Algunos lo atribuyen a dinámicas externas suscitadas por el comportamiento de los mercados asiáticos (Caballero Argáez y Urrutia, 2006) y otros a los procesos de liberalización (Montoya, 2012: 329)

En esta coyuntura el estado interviene para facilitar la iniciativa privada, particularmente en el caso de Bogotá se puso en marcha el mecanismo Metrovivienda, entidad creada por el Distrito Capital para operar como Banco de tierras de la ciudad, encargado de obtener y gestionar suelo en la periferia para ser puesto a disposición del sector privado, con el interés a su vez de hacerlo participe en la producción de vivienda de interés social. En este contexto el sector privado obtuvo tierra urbanizada a menor precio y la ciudad asumió las cargas del proceso, saliendo favorecido. Como lo plantea Oscar Alfonso:

“La tierra urbanizada de propiedad del gran capital, en épocas de desregulación se pagó a precios inusualmente elevados pero, cuando la regulación modificó las expectativas y la incertidumbre, la tierra ajena que ellos (constructores) necesitaron para producir más espacio edificado se pagó a precios considerablemente bajos en relación con los anteriores. Este es un juego de suma cero pues, en efecto, la concreción del proceso anticipador con el acto del uso constructivo del suelo, momento en que se cristalizan ganancias extraordinarias, es el mismo en el que las desmedidas cargas del proceso son asumidas por la ciudad. (Alfonso, 2012:186).

De otra parte durante la década de los noventas el país no fue ajeno a las tendencias en materia de planificación que se consolidaron a escala planetaria. Precisamente en sus grandes capitales fueron adoptados varios discursos urbanos ligados a la transformación ideológica de la planeación urbana que se desarrollaron en otras latitudes y que surgieron en respuesta a la crisis de las promesas de la planificación moderna y racional (Montoya, 2012).

Particularmente en el caso Bogotano se adoptaron las estrategias planificadoras aplicadas en Barcelona (Modelo Barcelona), que tuvieron una amplia divulgación en América Latina, y que integra un conjunto de ideas, prácticas y estrategias centradas en la defensa del espacio público, que van más allá de acción urbanística, incluyendo otros aspectos tales como el desarrollo económico de la ciudad, la descentralización municipal, la política fiscal, la cooperación Estado-empresa, la seguridad ciudadana y la movilidad urbana (Capel Sáez, 2005, citado por Montoya 2012: 405). Dichas orientaciones fueron implementadas en las administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, generándose igualmente una serie de intervenciones de infraestructura en materia de movilidad y transporte público, que fueron replicadas en las demás ciudades capitales del país.

De otro lado un aspecto adicional a destacar sobre la trayectoria de la urbanización en Colombia de los últimos veinte años es el incremento del déficit habitacional a medida que esta avanza. Lo anterior está relacionado, por un lado, con las restricciones que las condiciones del

mercado imponen a las familias de bajos ingresos para acceder a una vivienda digna; y por el otro con las orientaciones de las políticas urbanas que permitieron el desarrollo de intervenciones asiladas y concentradas en ciertas zonas de las ciudades que contribuyeron al incremento de la segregación socio-espacial.

La carencia de políticas integrales de vivienda y su orientación a la financiación, cobijando solamente a las familias empleadas en el sector formal y con capacidad de ahorro; sumada a la elevación de los precios del suelo por dinámicas especulativas y reducción de la oferta disponible en las zonas centrales de las ciudades llevaron a las familias de bajos ingresos a recurrir al mercado informal de vivienda, jugando este un importante rol en la atención de las carencias habitacionales de la población.

El efecto de esta situación fue el incrementó el número de asentamientos precarios, ubicados en zonas de alto riesgo, carentes de espacios públicos, infraestructuras de servicios públicos, transporte, y equipamientos comunitarios; siendo estos promovidos por urbanizadores piratas que ofrecían soluciones más acordes con las posibilidades de las familias. Estos asentamientos llegaron a constituir el 40.9% de los barrios existentes en las ciudades colombianas (Torres, 2012), convirtiéndose con el tiempo objeto de programas gubernamentales de regularización y mejoramiento barrial, que a su vez implicaron el descuido de zonas centrales de las ciudades. Estas cayeron en procesos de deterioro, atendidos selectivamente por proyectos de renovación urbana promovidos por el sector privado, que en vez de estimular la permanencia de las poblaciones originarias significaron dinámicas de gentrificación.

Así las cosas se acumuló un déficit habitacional, que ascendía a 1.800.000 familias en 1990, el cual fue reforzado con la formación de nuevos hogares (185.000 al año según el DNP (2006)), hasta a llegar a afectar a 3.827.723 familias en el año 2005, que representan al 36.21% de la población (Torres, 2012). De este modo se cuentan con 1.307.620 hogares que demandan una vivienda, y con 2.520.102 familias que residen en viviendas construidas con materiales inadecuados, sin servicios básicos y en condiciones de hacinamiento (DNP, 2006).

El comportamiento de esta problemática es diferencial en el país, según el Departamento Nacional de Planeación DNP Bogotá, Medellín y Barranquilla son las ciudades las más afectadas en orden ascendente por esta problemática, aunque al contrastar por regiones son las zonas la Orinoquía y la Amazonía donde se registra la mayor concentración de asentamientos precarios. (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2006, pág. 11).

Para el gobierno nacional esta situación es una problemáticas a resolver razón por la cual se han definido varias estrategias e instrumentos de política. Algunos de estos son el Documento CONPES 3305 de 2004 y “Ciudades Amables” en 2005, los cuales además de establecer un diagnóstico de la situación, formularon una serie de objetivos y metas que no han sido alcanzados hasta la fecha, continuando en manos del mercado la orientación de la forma que toman las ciudades.

No obstante a partir de estas iniciativas gubernamentales se desarrollaron importantes obras de infraestructura vial y de servicios públicos, respondiendo estas últimas no solo al interés del país en avanzar en el cumplimiento de compromisos internacionales, tales como las metas del milenio, sino también al propósito de las empresas de servicios domiciliarios de recuperar los saldos negros derivados de conexiones fraudulentas. Así se ampliaron coberturas de agua potable y electricidad principalmente en las grandes ciudades.

Para concluir esta caracterización sobre la trayectoria de la urbanización en Colombia en los últimos veinte años es importante destacar que paralelo a todo este proceso se generó una dinámica organizativa desde la sociedad civil demandando el acceso a mejores condiciones de hábitat y de acceso al derecho a la ciudad en las principales capitales.

La interlocución de estas organizaciones con el Estado se ha dado principalmente a nivel local, donde a su vez por efecto de la descentralización político-administrativa y la asignación de mayores responsabilidades a los municipios, se ha promovido una mayor participación de la ciudadanía en términos formales, a partir de la adopción de modelos de planificación que incorporan el requerimiento de interlocución con las comunidades.

A pesar de que se establecieron diversas instancias para el dialogo entre el Estado y la ciudadanía, estos espacios tienen un carácter meramente informativo sobre la acción de gobierno, sin que realmente sea posible incidir en la toma de decisiones, ya que muchas de estas se encuentran determinadas por directrices de política definidas desde el nivel nacional, que a su vez desconocen la autonomía y regulaciones del uso del suelo establecidos a nivel municipal.

Como conclusión de los diversos elementos expuestos a lo largo de este apartado se tiene que la trayectoria de la urbanización en Colombia en las últimas dos décadas responde a los intereses económicos de los grandes capitales existentes en el país y sus apuestas frente al manejo de los territorios rurales y urbanos, más que a una política de Estado orientada a garantizar un ordenamiento concertado e incluyente del territorio.

Lo anterior se debe a que las transformaciones del marco regulatorio generaron un ambiente para el desarrollo de la iniciativa privada que le permitió incursionar en nuevos ámbitos de negocio y desarrollar nuevos mercados, que para el caso rural significaron la consolidación de la agroindustria mediante la acumulación por desposesión en el marco de un prolongado conflicto armado, destruyéndose así al campesinado tradicional y obligándolo a migrar a las ciudades, con lo cual se incrementaron allí las demandas de suelo y vivienda sin que estas tuviesen la capacidad para afrontar la llegada de nuevas poblaciones.

Este arribo de población junto con las necesidades no satisfechas históricamente de los habitantes de bajos ingresos de las ciudades que no puede acceder al mercado formal de la vivienda, implicaron el incremento de los procesos de ocupación irregular del territorio de las principales capitales del eje occidental del país, (en las que se ha concentrado la población), desarrollándose asentamientos de baja calidad sobre zonas cada vez más distantes de sus núcleos centrales hasta producirse la conurbación de municipios vecinos.

La urbanización informal tuvo una importante participación en las dinámicas de producción de la ciudad, no como una situación atípica, sino como un fenómeno estructural, que contribuyó a la extensión de las ciudades colombianas sobre su entrono regional; constituyéndose así en una solución a las necesidades insatisfechas de la población, ante la carencia de una política integral de población y de ocupación del territorio a nivel nacional que tenga en cuenta las particularidades y necesidades presentes en las escalas regional y local.

Así el país enfrenta varios retos en materia de desarrollo urbano, derivados de la producción incompleta de la urbanización y de la estructura segregada que han adquirido las ciudades con el tiempo, dadas las dinámicas de especulación que se consolidaron a su interior a partir de la confluencia. Los grandes retos se encuentran en proveer un acceso real a las ciudades y a sus posibilidades a sus habitantes, mejorar sus condiciones ambientales que se han visto afectadas por la ocupación no planificada de espacio, generar espacios públicos incluyentes y romper con la segmentación producida por la dinámica del miedo que lleva a las poblaciones a auto aislarse y concentrarse en ciertas zonas.

### *1.1 Estructura territorial de la ciudad de Bogotá: Un espacio urbano segregado y desbordado territorial y socialmente.*

Como se mencionó en el apartado anterior, Bogotá se consolidó en los últimos veinte años como ciudad primada, siendo actualmente el principal centro financiero y político administrativo del país, donde se concentra el 20% de la población total del país y que produce el 25.4% del PIB nacional. Esta ciudad, ubicada a 2600 metros de altura sobre una meseta perteneciente a la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes, cuenta con un área total de 1.636 km<sup>2</sup> en la que residen para el año 2013 7.674.366 habitantes, según las proyecciones del Censo de población de 2005 lo que representa 2.726.475 personas más frente a 1990 donde la población estimada era de 4.947.891 personas.

Pese a este aumento de población la ciudad experimentó una reducción del índice de crecimiento esperado en los últimos veinte años. Con el Censo de 1993 se había establecido que el crecimiento anual de población era de 1,94%, siendo el 1,4% de este resultado del crecimiento natural, mientras que el 0,54% respondía a la tasa de migración neta; sin embargo con el Censo General de 2005 se identificó una disminución de la tasa de crecimiento siendo esta del 1,48%, (resultante de un crecimiento natural de 1,25% y tasa de migración neta de 0,22%). (MEPOT, 2013: 25). Esta situación generó todo un debate en la ciudad frente a las necesidades de suelo y vivienda, siendo la base de propuestas de reforma a los instrumentos de planeación territorial, particularmente el POT.

En el tránsito al siglo XXI como ciudad primada, Bogotá experimentó un proceso de desindustrialización y de especialización en la producción de servicios, siendo las actividades de mayor participación dentro de su PIB los establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas, que representan el 34,7%. (DANE, 2012). Precisamente uno de los efectos de esta dinámica de terciarización de la ciudad es el incremento en un 40.58% de los precios del suelo urbano en los últimos seis años, ante el crecimiento de la demanda para el desarrollo de centros comerciales (DTS MEPOT, 2013:148).

La concentración de servicios y actividades en la ciudad de Bogotá ha ejercido una fuerte presión sobre las dinámicas territoriales de los municipios vecinos del departamento de Cundinamarca, los cuales se han convertido en receptores tanto de la población que se dirige a la ciudad atraída por la posibilidad de adquirir mejores condiciones de vida y que no puede acceder directamente a ella dados los elevados costos del suelo que se presentan a su interior; así como de

las actividades industriales y de las poblaciones que han decidido desplazarse desde las áreas centrales hacia espacios periféricos.

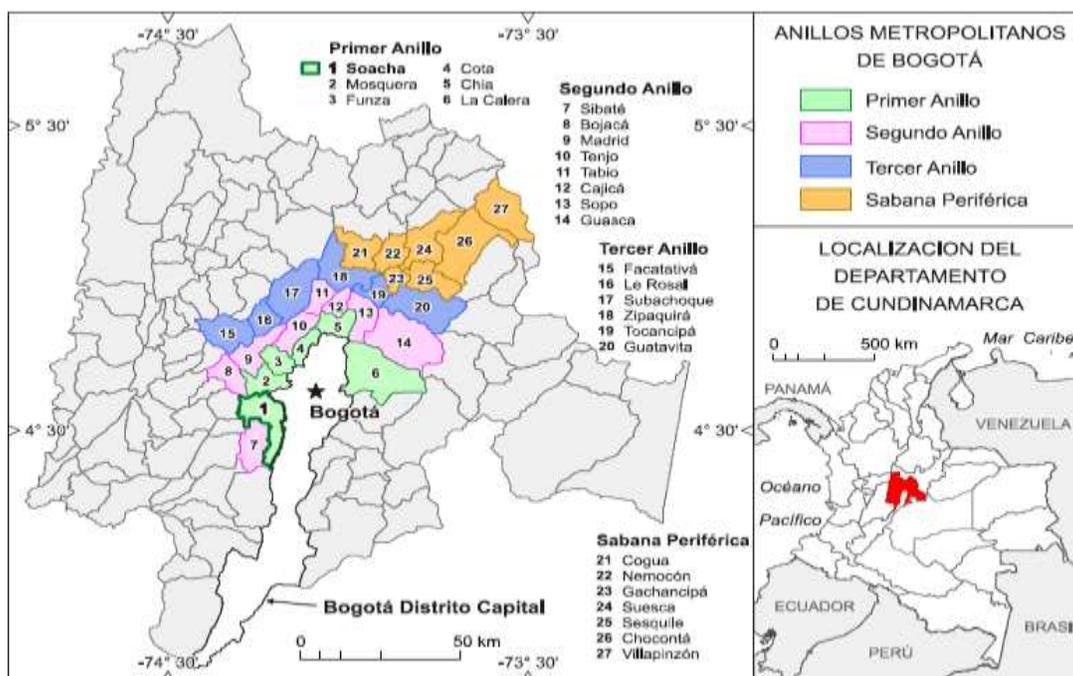
Estos factores explican la disminución de las tasas de crecimiento poblacional al interior de la ciudad mencionadas anteriormente y el correspondiente crecimiento del tamaño de los municipios vecinos, así como la configuración de facto de un área metropolitana, integrada por Bogotá y los veintisiete municipios del departamento de Cundinamarca que conforman su área de influencia.

En este acercamiento e interacción con la región, la ciudad se ha conurbado plenamente con el municipio de Soacha, localizado al sur de la ciudad, y se encuentra en progreso una dinámica similar con los municipios de Chía y Cota al norte, Mosquera y Funza al Occidente y la Calera al Oriente. El temor de las autoridades del distrito de que avance la conurbación fue el detonante de planteamientos a favor de la consolidación de un borde definitivo de ciudad.

Particularmente en la conurbación con Soacha se ha tendido a asentar la población de menores ingresos, principalmente la población que ha arribado a la ciudad a partir de procesos de desplazamiento forzado por la violencia y de crisis económica del sector rural. Con lo anterior se ha replicado en la integración con otros municipios las pautas de segregación residencial que han caracterizado a la ciudad, la cual se ha estructurado históricamente a partir del movimiento de las clases altas hacia el norte, de forma paralela a los cerros orientales, y de la concentración al sur y suroccidente de las poblaciones de menores ingresos

Según el Plan de Ordenamiento territorial el área metropolitana de Bogotá cuenta con una estructura regional basada en tres anillos y un área de influencia inmediata conformada por seis municipios con los cuales limita directamente, La Calera, Chía, Cota, Funza, Mosquera y Soacha. (Ver Mapa No 2). En estos municipios durante el periodo estudiado se presentó una importante habilitación de suelo rural como suburbano, urbano y de expansión, a lo largo de los corredores viales que articulan a Bogotá con la región, copándose con parques industriales y desarrollos de vivienda, que implicaron su crecimiento físico hacia la capital (Secretaría Distrital de Planeación SPD, 2014: 62). En dichas áreas el crecimiento de población registrado es superior al de Bogotá, según la SDP, en los quinquenios 1995, 2000, 2005, 2010, el crecimiento de los municipios del primer anillo (que en la última apuesta de integración del distrito son delimitados como de borde urbano) fue del 4,38%, 4,03%, 3,13%, 2,40%, frente al 2,87%, 2,03%, 1,65% y 1,49% calculados para Bogotá (SDP, 2014: 90).

Mapa 2. Anillos Metropolitanos de la ciudad de Bogotá-



Fuente: Girard, M. (2010). Departamento de Geografía. Universidad de Montreal. Citado por Carvajal, N. (2011).

De acuerdo con las proyecciones del último censo de Población, el Área Metropolitana de Bogotá, integrada por Bogotá D.C, Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Chía, Mosquera, Madrid, Funza, Cajicá, Sibate, Tocancipá, La Calera, Sopo, Tabio, Tenjo, Cota, Bojacá y Gachancipá contaba con un total de 7.881.156 habitantes, de los cuales 6.776.009 se encontraban en Bogotá.

Según esta misma fuente en el Área metropolitana de Bogotá existen 2.262.251 hogares de los cuales 1.968.974 residen en Bogotá.; así como 410.117 unidades económicas, localizándose el 13% de estas en los municipios metropolitanos, y 27.496 unidades agropecuarias. De estas solo 2.088, equivalentes al 7.5%, se encuentran en Bogotá. Lo anterior es un indicador de la concentración de la Metrópoli.

En el periodo estudiado, se desarrollaron varios intentos de integración con la región ante la identificación de la estructura metropolitana alcanzada por la necesidad y la necesidad de establecer un manejo coordinado entre los distintos municipios sin que estas dinámicas lograsen consolidarse. Paralelo al desarrollo de ejercicios de diagnóstico y planeación prospectiva, con las restricciones de suelo existentes en la ciudad, relacionadas con la hipótesis de agotamiento de suelo, las restricciones ambientales y la indefinición sobre el manejo de las áreas catalogadas como de expansión (que se expondrá en otros capítulos del documento), los constructores

decidieron ampliar sus intervenciones en los municipios vecinos de sabana occidente y norte, edificando viviendas para estratos medios y altos, con productos inmobiliarios diferenciados, replicando sobre la región el modelo de ocupación segregado del espacio, del cual se hablará más adelante.

En cuanto a la extensión territorial de Bogotá, esta cuenta con 1.775,98 km<sup>2</sup> mientras que los seis municipios vecinos con los que limita abarcaban un área de 799,8 Km<sup>2</sup>, residiendo allí 757.146 habitantes cuyas actividades se desarrollan principalmente en Bogotá. De las 163.575 hectáreas que conforman el área total de la ciudad capital el 74,3% pertenece a zonas rurales y de conservación ambiental (Ver Mapa No 3), mientras que el restante, 25.7% es suelo urbano y de expansión. Esta clasificación del suelo se deriva del Plan de ordenamiento Territorial del 2000 y sus respectivas revisiones y ajustes.

La clasificación del suelo así como la extensión del perímetro urbano de la ciudad, entendido este como el polígono en el que se delimita el suelo urbano para la provisión de servicios públicos, ha cambiado con el tiempo. A comienzos de los noventas, durante la vigencia del Acuerdo 6 de 1990 el perímetro de la ciudad era de 28.152 hectáreas de las cuales 24.579 se encontraban desarrolladas. Posteriormente fueron incorporadas 8.079 hectáreas pertenecientes a desarrollos ilegales que fueron legalizados y a nuevos parques y equipamientos. (Pérez Preciado, 2000, pág. 32).

**Tabla 1. Áreas de expansión propuestas en el POT.**

<b>Año</b>	<b>Zona de Expansión</b>	<b>Área Bruta de Expansión Ha</b>	<b>Área Expansión Desarrollo Ha.</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>2000</b>	Borde Norte	4.869	3.250	58,1%
	Borde Occidental	2.128	1.153	20,6%
	Borde Sur	1.413	1.195	21,3%
	Total	8.410	5.604	
	Suelo Ha	Urbano	Rural	Expansión
<b>Total</b>	163,575.20	121.473,65	38.413,82	3.663,73

Fuente: (Pérez Preciado, 2000: 32).

Para su administración la ciudad ha sido dividida en veinte localidades, cada una de las cuales tiene un Alcalde designado por el Alcalde Mayor y una Junta Administradora Local, conformada por 7 a 11 Ediles, electos popularmente por un periodo de tres años.

De las veinte localidades que gran la ciudad doce tienen vocación de suelo urbano (Bosa, Kennedy, Tunjuelito, Fontibón, Engativá, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, Candelaria y Rafael Uribe), una es eminentemente rural (Sumapaz); y las ocho restantes presentan diversos tipos de suelo, entre los que se encuentran áreas de carácter rural y de protección ambiental (Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Suba y Usme).

**Tabla 2. Extensión y distribución de población en las localidades de la ciudad de Bogotá.**

	LOCALIDAD	POBLACIÓN TOTAL 2010 (Proyecciones)	EXTENSIÓN	ÁREA RURAL	POBLACIÓN RURAL	ÁREA URBANA EN HECTÁREAS (HA)	POBLACIÓN URBANA	DENSIDAD URBANA
1	Usaquén	469,635	6,531.60	2,716	7,876	3,807	461,759	121
2	Chapinero	132,271	3,815	2,507,7	1,543	1,316	130,728	99
3	Santa Fe	110,049	4,517	3,820.60	6,505	697	103,544	149
4	San Cristóbal	410,148	4,909.90	3,260.90	56	1,648	410,092	249
5	Usme	363,707	21,506.70	18,483.90	14,531	3,029	349,176	115
6	Tunjuelito	202,010	991,1	0	-109	987	202,119	205
7	Bosa	569,093	2,393,3	0	14,704	2,394	554,389	232
8	Kennedy	1,009,527	3,859.00	0	11,834	3,859	997,693	259
9	Fontibón	338,198	3,328.10	0	8,042	3,327	330,156	99
10	Engativá	836,124	3,588,1	0	8,028	3,588	828,096	231
11	Suba	1,044,006	10,056.00	3,762.70	25,556	6,271	1,018,45 0	162
12	Barrios Unidos	232,802	1,190.30	0	1,367	1,190	231,435	194
13	Teusaquillo	145,157	1,419.30	0	1,266	1,419	143,891	101
14	Los Mártires	97,611	651,4	0	328	651	97,283	149
15	Antonio Nariño	108,150	488	0	215	488	107,935	221
16	Puente Aranda	258,751	1,731.10	0	383	1,731	258,368	149
17	Candelaria	24,117	206	0	22	206	24,095	117

<b>18</b>	Rafael Uribe	377,836	1,383,4	0	132	1,388	377,704	272
<b>19</b>	Ciudad Bolívar	628,366	13,000.30	9,608.40	12,078	3,391	616,288	182
<b>20</b>	Sumapaz	6,224	78,096.90	78,096.90				
	Total Bogotá	7,363,782	163,659.00	122,257.70		41,388	7,243,201	3,307

Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en: Secretaría Distrital de Planeación SDP (2011)

21 monografías de las localidades de Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

De acuerdo con la información contenida en la Tabla No 2, en la que se resume la extensión de las localidades, el número de habitantes y la clasificación de sus suelos, las localidades donde se presenta una mayor concentración de población en orden descendente son Suba, Kennedy, Engativá, Ciudad Bolívar y Bosa. Así mismo las localidades con mayor extensión territorial son Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar y Suba, las cuales a su vez alojan la mayor proporción de población rural existente en la ciudad. Dichas localidades son las que albergan, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (2007), las poblaciones de menores ingresos en la ciudad.

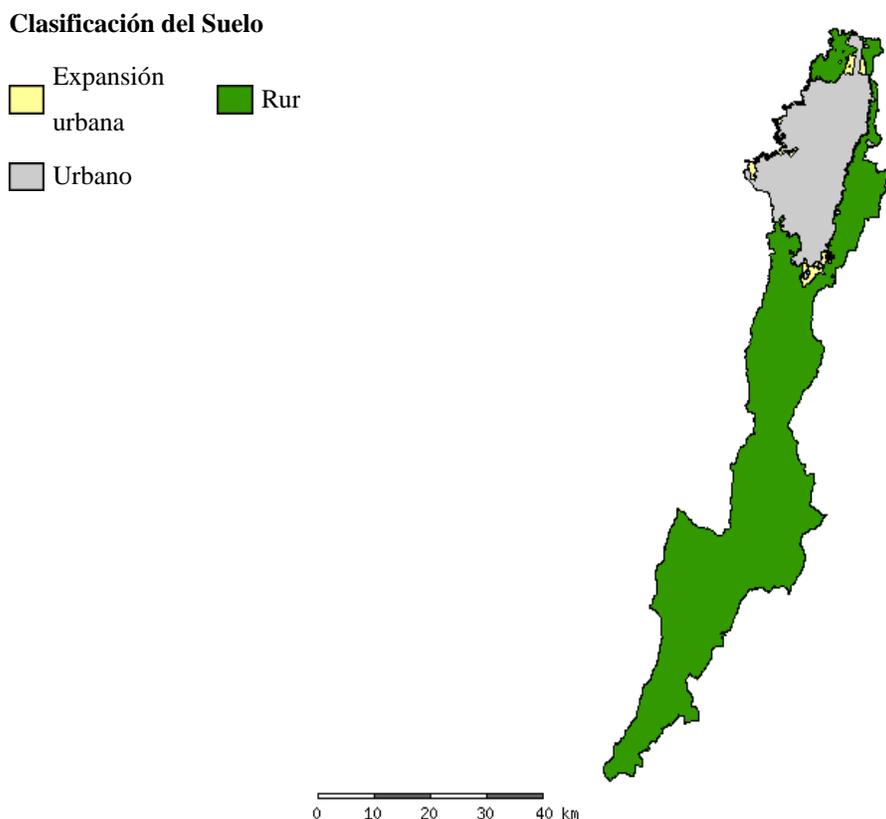
En materia de uso del suelo, las normas vigentes en la ciudad, particularmente el POT, aprobado en el año 2000, establecieron cuatro categorías, siendo estas: urbano, rural, de expansión y de conservación, las cuales se indican en el mapa No 4. La primera corresponde a las áreas dotadas de infraestructuras viales y de servicios públicos en las que se desarrollan usos urbanos, mientras que el suelo rural está conformado por áreas destinadas a usos agropecuarios, forestales, de explotación de recursos naturales, entre otros en las que existen restricciones para la dotación de infraestructuras, ya que se considera que su dotación implica la transformación de la zona en urbana.

Por su parte la categoría suelo de expansión urbana es asignada a los territorios que se considera pueden habilitarse para usos urbanos mediante la expedición de planes parciales. Tal se otorgó a los suelos rurales de Usme, Suba y Bosa en el POT, considerando que la ocupación de estas zonas permitiría avanzar en la consolidación de un modelo de ciudad compacta, frenar la expansión sobre la sabana y preservar los ecosistemas que rodean a la ciudad.

Por último el suelo de protección fue definido como una categoría que puede estar presente en cualquiera de las tres clases de suelo mencionadas, lo cual da lugar a ambigüedades. La normatividad indica que a este suelo pertenecen la Estructura Ecológica Principal, las zonas

declaradas como de alto riesgo no mitigable por remoción en masa e inundación, las áreas reservadas para la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales y el área definida para la expansión del relleno sanitario de Doña Juana.

**Mapa 3. Usos del suelo en la ciudad de Bogotá.**



Fuente: Observatorio Rural de Bogotá. (2013). Información en Mapas. Disponible en:

<http://www.observatorioruralbogota.gov.co/mig/printmap.phtml?printscale=730000&printrefmap=on&PHPSESSID=i0tap81lie01712676gr92bm44&config=11001> Consultado el 12 de marzo de 2013.

### *1.1.1 Modelo de ciudad.*

La condición de centro político y administrativo del país, que implica una concentración de la oferta institucional en materia de prestación de servicios sociales y la localización de importantes actividades económicas en la ciudad, ha hecho de Bogotá una ciudad atrayente de importantes flujos migratorios a lo largo de su historia. Esto ha generado un crecimiento acelerado e incesante de la ciudad, de forma tentacular sobre sus ejes viales, que ha redundado en la anexión de nuevos territorios, y ha hecho de esta una ciudad multicultural.

El modelo de ciudad que se ha consolidado en Bogotá es el de una ciudad segregada socio-espacialmente, en la que el acceso real a los beneficios y potencialidades que ofrece la ciudad está determinado por el nivel de ingresos. En este marco como lo señala Alfonso (2012):

“la producción residencial formal... reafirma el esquema general de segregación espacial en construcción desde 1950 y que consiste en que las familias de los segmentos de ingresos medios altos, altos y muy altos se aglutinan en vecindarios nobles del Norte y Nororiente de la ciudad, mientras que las zonas centrales y centro occidentales están reservadas para las de los segmentos medios y el Sur lo está para las familias de ingresos bajos y muy bajos. Buena parte de las zonas periféricas de la ciudad son ocupadas por la urbanización popular que, sin embargo, no accede al suelo ambientalmente más valorizado y con mayor capacidad portante de los Cerros Orientales de la ciudad”. (Alfonso, 2012, pág. 299)

Bajo este marco de segregación, reforzado por la existencia de un sistema de estratificación social diseñado para el cobro diferencial de los servicios públicos domiciliarios que clasifica a los inmuebles residenciales de acuerdo a su ubicación y condiciones de forma ascendente del 1 al 6;<sup>17</sup> las poblaciones de menores ingresos tienen menores posibilidades de acceder a las áreas dotadas de mayores equipamientos, vías y condiciones de accesibilidad, por los costos del suelo que esto representa, y porque el propio mercado inmobiliario se ha encargado de segmentar la oferta de vivienda, reforzando las dinámicas de exclusión.

Aprovechando la internalización de la distribución diferencial en el espacio, arraigada en el marco cultural de los habitantes de la ciudad, el sector inmobiliario ha sido el responsable de profundizar la segregación al desarrollar ofertas inmobiliarias específicas de acuerdo con las condiciones de las familias, ofreciendo a las poblaciones más pobres viviendas con cualidades mínimas sin equipamientos de soporte, reforzando la vulnerabilidad.

Precisamente las residencias clasificadas en los estratos 1 y 2 se localizan principalmente en el sur de la ciudad, en zonas carentes de equipamientos e infraestructura vial y de espacios públicos, mientras que las poblaciones de estratos 5 y 6 se localizan en áreas con mejores dotaciones urbanísticas y accesibilidad, que se encuentran al norte de la ciudad.

---

<sup>17</sup> Si bien el sistema de estratificación tiene un carácter redistributivo en su diseño, en la práctica ha sido utilizado con un mecanismo de segregación que ha implicado discriminación negativa de las poblaciones de menor ingreso. Este sistema fue diseñado con el fin de asignar subsidios a y hacer que quienes tuviesen mayor capacidad económica pagasen más por los servicios públicos para contribuir a la financiación de los mismos y que los estratos bajos pudiesen pagar sus facturas.

Paradójicamente en los últimos quince años en la zona norte experimentó una verticalización a partir de procesos de densificación promovidos por el sector privado, de forma descontrolada, mediante la modalidad de conjuntos cerrados; sin que esto se efectuara con los adecuados ajustes en materia de infraestructuras, generando una serie de impactos en materia de movilidad y espacio público, que estimularon a su vez la migración hacia zonas campestres dentro de la ciudad y los municipios vecinos del área metropolitana.

La segregación unida a la debilidad que ha presentado históricamente el Estado para ordenar la ocupación y el uso del territorio y contrarrestar la especulación con los precios del suelo, ha implicado la imposibilidad para la mayor parte de la población de bajos ingresos para acceder a una vivienda digna y por ende recurrir al mercado informal.

Este último ha jugado un papel importante en el crecimiento de la ciudad, ya que el 25% del área urbana actual proviene de desarrollos no planificados, los cuales se fueron incorporando progresivamente a la ciudad mediante procesos de legalización y posteriormente han sido objeto de intervención de programas de mejoramiento Barrial, para atender a las carencias en materia de atributos urbanos que presentan estos espacios.

El mercado informal ha sido igualmente el responsable de la ocupación de zonas de protección ambiental, áreas de riesgo no mitigable, y de territorios rurales, siendo las localidades de Ciudad Bolívar y Usme las más afectadas por estos procesos.

Las limitantes de acceso al suelo, y las restricciones que imponen los elevados costos del mismo al desarrollo de viviendas de interés social y prioritario, hecho que la ciudad ejerza una presión sobre los municipios vecinos de la sabana, convirtiéndolos en receptáculos de la población que no puede acceder al suelo en Bogotá por sus altos costos, así como de la población de altos ingresos que ven en los municipios cercanos a Bogotá por el sentido nororiental la posibilidad de desarrollar un modo de vida al estilo suburbio norteamericano, alejado del ruido y la contaminación de la ciudad.

Los 17 municipios que conforman el área Metropolitana de Bogotá han sufrido una afectación sobre sus suelos rurales, la gran mayoría con gran potencial agrícola, los cuales se han convertido en dormitorio de la población de altos ingresos, o en parques industriales por efecto de las medidas de deslocalización de la actividad industrial de las zonas centrales y residenciales de Bogotá, que implicaron la salida de muchas empresas hacia el área rural de los municipios vecinos, con todas las consecuencias que esto genera en términos ambientales y de atracción de

población trabajadora, que se convierte en una demanda potencial de servicios públicos, infraestructuras y equipamientos.

Los procesos señalados han hecho de Bogotá una ciudad fragmentada, en la es posible distinguir, de acuerdo con Patiño (2009), varias zonas y centralidades, estas son:

- El área integrada al comercio internacional, en la cual se localizan instituciones financieras, servicios y tejidos residenciales para población de altos ingresos, ubicada en el extremo nororiental de la ciudad. Tal se extiende por la avenida Chile hasta la Calle 100, entre las carreras 7 y 11.
- Los corredores industriales y de servicios alrededor de las calles 13, 26 y 80, que se extienden de oriente a occidente y en los que se desarrollan actividades industriales y comerciales conectadas con el aeropuerto internacional El Dorado y los municipios vecinos de Funza y Mosquera. Estas zonas están rodeadas por un tejido residencial.
- El centro urbano consolidado en la cual se localizan las principales instituciones gubernamentales y sobre el cual se presentan dinámicas de deterioro y renovación urbana;
- El extremo sur en el cual se localizan zonas residenciales obreras, actividades industriales y mineras, y sobre el cual se han conformado barrios de desarrollo progresivo, que presentan déficit de infraestructuras y equipamientos complementarios a la vivienda.
- La Reserva Forestal de los Cerros Orientales que atraviesa la ciudad de norte a sur, en la cual se asientan poblaciones rurales, desarrollos informales de vivienda, y viviendas para población de altos ingresos, a pesar de las restricciones para su ocupación.
- El extremo occidental, delimitado por la cuenca del Río Bogotá, en donde se desarrolló con mayor dinamismo la incorporación de suelos rurales a usos urbanos durante los últimos años.

### Corema 1 Estructura territorial de la Ciudad de Bogotá.



Fuente: (Patiño, 2009: 136, (imagen original editada)

Las áreas periféricas de la ciudad de Bogotá no son homogéneas, por el contrario existen en su interior varios sectores o franjas. En primer lugar se identifica un área en la que coexisten desarrollos residenciales y actividades industriales y se presentan desequilibrios en materia de dotación de equipamientos e infraestructuras, lo que se explica por el origen no planificado o progresivo de algunos de los barrios que allí se localizan.

A dicha franja le siguen otras dos, la primera corresponde a un espacio en el que se mezclan usos rurales y urbanos, particularmente los expulsados de las áreas centrales de la ciudad a causa de los impactos ambientales que producen, tales como infraestructuras de servicios públicos y disposición de residuos, esta es la que se cataloga como borde. Allí se desarrollan actividades que se benefician de la proximidad y acceso a servicios y mercados urbanos.

Por su parte la segunda es la franja rural, tal comprende las áreas donde se produce un aprovechamiento agropecuario del suelo, bajo las modalidades de minifundio o agroindustria y donde se mantienen remanentes forestales, áreas silvestres con cierto grado de conservación, zonas de ladera, paramos y humedales que prestan servicios ambientales a la ciudad.

El espacio intermedio entre las dos últimas franjas mencionadas corresponde a lo que en esta investigación se denomina territorios de Borde urbano rural. Las dinámicas que allí se desenvuelven se encuentran determinadas por su ubicación dentro de la estructura general de la ciudad, la cual tiene un carácter segregado y fragmentado. Así, el sector de la franja urbano rural que se ubica al norte de la ciudad, tiene procesos diferentes de ocupación con respecto a la localizada en el sur, siendo esta última la que ha recibido mayor presión por parte del urbanismo ilegal para la producción de vivienda para sectores de bajos ingresos. En contraste el área norte ha recibido mayor presión por parte de equipamientos dirigidos a sectores de altos ingresos, presentándose a su interior varios desarrollos de vivienda campestre, colegios y clubes recreativos.

### *1.2 Características y problemáticas de las áreas de borde urbano rural de Bogotá*

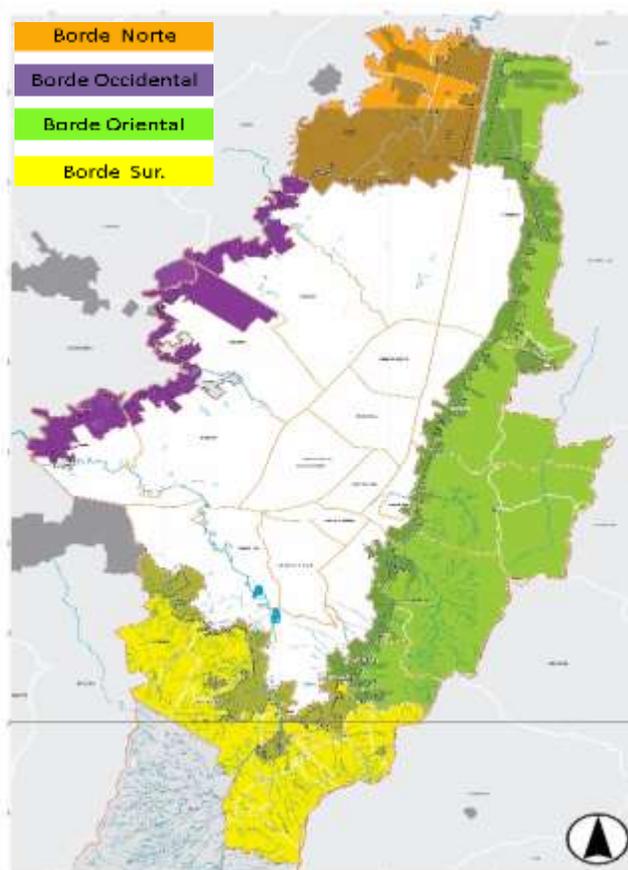
Los territorios de Borde de la ciudad de Bogotá son áreas en constante transformación, atravesadas por la existencia de distintas regulaciones provenientes de los órdenes nacional, regional y distrital, frente a aspectos ambientales, económicos, mineros, administrativos y de ordenamiento territorial, las cuales afectan su manejo y las intervenciones e interacciones entre los diversos actores que allí conviven. Entre estos se las poblaciones campesinas con arraigo rural, propietarios de la tierra, barrios de carácter formal e informal, urbanizadores piratas, empresarios dedicados a actividades extractivas, actores armados al margen de la ley, organizaciones ambientalistas y asociaciones de vecinos.

La particularidad de las cuatro áreas identificadas como bordes de la ciudad radica en la composición heterogénea de sus habitantes y la mezcla que se presenta a su interior entre actividades agrícolas, tratamientos de conservación ambiental y dinámicas de urbanización, situación que detona en varias prácticas de usos del suelo que resultan conflictivas entre sí.

Estas zonas corresponden a las áreas rurales y suelos sin desarrollar de los antiguos municipios vecinos a Bogotá anexados a la jurisdicción político administrativa de la ciudad en 1954 y han sido objeto de distintas delimitaciones y tratamientos a lo largo de los últimos veinte años, que en conjunto afectaron su estructuración como ámbito de ordenamiento territorial y su estructura física y sociocultural, sin que esto haya redundado en un mejoramiento de las condiciones de sus pobladores.

La primera demarcación de estas zonas como borde se encuentra en el Acuerdo 6 de 1990, a partir del cual se definieron las áreas de borde Nororiental, Suroriental, Noroccidental y occidental, y se les asignó el tratamiento de suelo suburbano y de expansión. Posteriormente con la adopción del POT se acotaron como tal las áreas periféricas localizadas en los cuatro puntos cardinales de la ciudad en los que se encuentran elementos del sistema orográfico e hidrográfico que actúan como límites naturales al proceso de expansión de la ciudad. En el mapa No 4 se indica su localización. En este contexto se le ha intentado equiparar por parte de la institucionalidad con áreas con potencial para ser aprovechadas como espacio público, planteándose este tratamiento en particular para la zona aledaña a la Reserva forestal de los Cerros Orientales, alrededor de la cual se ha intentado constituir un corredor ecológico.

Mapa 4. Delimitación de los territorios de Borde de la Ciudad de Bogotá.



Fuente: (Secretaria Distrital de Hábitat, 2013).

Además de ser las áreas adyacentes a las proximidades de los límites político administrativos de la ciudad con los seis municipios que integran el primer anillo metropolitano (Mosquera, Chía, Cota, La Calera, Funza y Soacha), los bordes son puntos de conectividad regional por lo cual se asientan en ellos diferentes actividades que pretenden aprovechar los beneficios derivados de la proximidad con la ciudad. Algunas son la agroindustrial, la explotación de canteras, la prestación de servicios educativos y recreativos, la agricultura tradicional entre otras.

A pesar de que en los cuatro bordes de la ciudad se presentan situaciones de conflicto socio-ambiental, estas varían según la intensidad y particularidades de cada área, ya que cada una presenta características sociodemográficas, ambientales, políticas, y urbano-regionales específicas, que no obstante son la expresión de los procesos territoriales estructurales por los que transita la ciudad. Así, los cuatro territorios de borde se encuentran afectados por el patrón de segregación socio-espacial bajo el cual se ha estructurado históricamente la ciudad y los imaginarios sociales que lo fundamentan. Esta situación determina una mayor valoración de ciertos espacios frente a otros y una distribución diferencial de actividades, actores y procesos.

Particularmente, el Borde oriental, (delimitado por la Reserva Forestal de los cerros orientales) es el territorio ambiental socialmente más valorado y codiciado por las clases medias y altas, seguido por los humedales y bosques del costado occidental del Borde Norte; mientras que los ecosistemas naturales y potencialidades de los Bordes occidental y Sur son desconocidos pese a la importancia que revisten para el sostenimiento de la ciudad como proveedores de agua, ya que se localizan en la cuenca del Río Bogotá y en zona de amortiguamiento del Páramo del Sumapaz.

Además de influir en la valoración de las cualidades y potencialidades ambientales de los territorios de Borde, el patrón de segregación socio-espacial residencial afectó la composición socioeconómica de los habitantes de estas zonas, existiendo una tendencia de localización de las familias de altos ingresos en el extremo nororiental, que pueden pagar los altos costos del suelo registrados en la zona; mientras que en el occidente se presenta una mayor ocupación de actividades industriales y de servicios, y en el sur familias de bajos ingresos. En el caso de los cerros orientales las comunidades de los barrios populares construidos en la zona y los campesinos afectados por su declaratoria como reserva han desarrollado varias estrategias de resistencia frente a los intentos de desplazamiento de estas áreas por parte de promotores inmobiliarios.

Precisamente en cada territorio de borde se presenta una presión diferencial por el uso y ocupación de sus suelos, la cual choca a su vez con la estructura de la propiedad y las dinámicas previas de configuración de estos territorios, en particular con la permanencia de actividades agropecuarias y de una población campesina que reivindica la continuidad de su forma de vida.

Existe una importante dinámica organizativa por parte de las comunidades campesinas de la ciudad, que varía de acuerdo su distribución en el territorio. En especial, los bordes sur y oriental son los que cuentan con una mayor proporción de población campesina frente a los bordes occidental y norte, donde tal disminuyo radicalmente durante los últimos años como consecuencia de la crisis del sector agrícola, en particular la pérdida de rentabilidad, y de la presión ejercida por los actores a favor de la urbanización.

En el caso del Borde oriental persisten poblaciones de origen campesino propietarias del suelo que no pueden explotarlo mediante actividades agropecuarias debido a la declaratoria de la zona como Reserva Forestal en 1976 y que se han visto coaccionadas por procesos de urbanización legal e ilegal, compartiendo así el espacio con neo-rurales o poblaciones de altos ingresos que se establecieron en la zona durante los últimos años, atraídas por sus condiciones ambientales mediante modalidades de vivienda campestre; y con los pobladores de barrios de origen informal, creados por la propia gestión de sus habitantes, que lograron con el tiempo consolidarse y en algunos casos legalizarse. Estos últimos a su vez han sido presionados para abandonar el lugar por parte de desarrolladores inmobiliarios que quieren aprovechar la legalidad adquirida por estos espacios y lo atractivos que restan por su localización en una zona con alta valoración social para los bogotanos.

Por su parte el Borde Sur cuenta con una importante proporción de población campesina, asentada en el costado oriental de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, dotada de una larga tradición organizativa que se remonta a las luchas agrarias de la década de los cincuentas en la Región del Sumapaz y que participa activamente en los procesos referentes a su territorio.

El activismo del Borde Sur contrasta con la dinámica registrada en el Borde Norte, donde la ruralidad es minoritaria y sus procesos de organización son incipientes. Lo anterior se explica por la coexistencia en el área de un grupo minoritario de población campesina, empleada en los floricultivos instalados en la zona, y de grandes propietarios de la tierra que la emplean en actividades agroindustriales rentables que compiten con las demandas de urbanización de dichos suelos para la construcción de viviendas y equipamientos dirigidos a las clases altas de la ciudad.

Junto con las diferencias en cuanto a la composición de la población y la permanencia de dinámicas rurales, cada borde experimenta procesos socioculturales, y económicos específicos, así como diversos conflictos socio-ambientales, por lo cual se presenta a continuación una síntesis de lo que ocurren en cada uno de estos territorios.

*1.2.1 El borde sur: entre la explotación minera, la urbanización informal para población de bajos ingresos y un fuerte arraigo rural.*

El Borde sur es un área de vocación rural que comprende parte de los cerros orientales y la Cuenca del río Tunjuelito, zonas de importante valor ambiental, que pertenecen político-administrativamente a las localidades de Usme y Ciudad Bolívar y que limitan con los municipios vecinos de Ubaque, Chipaque y Uña.

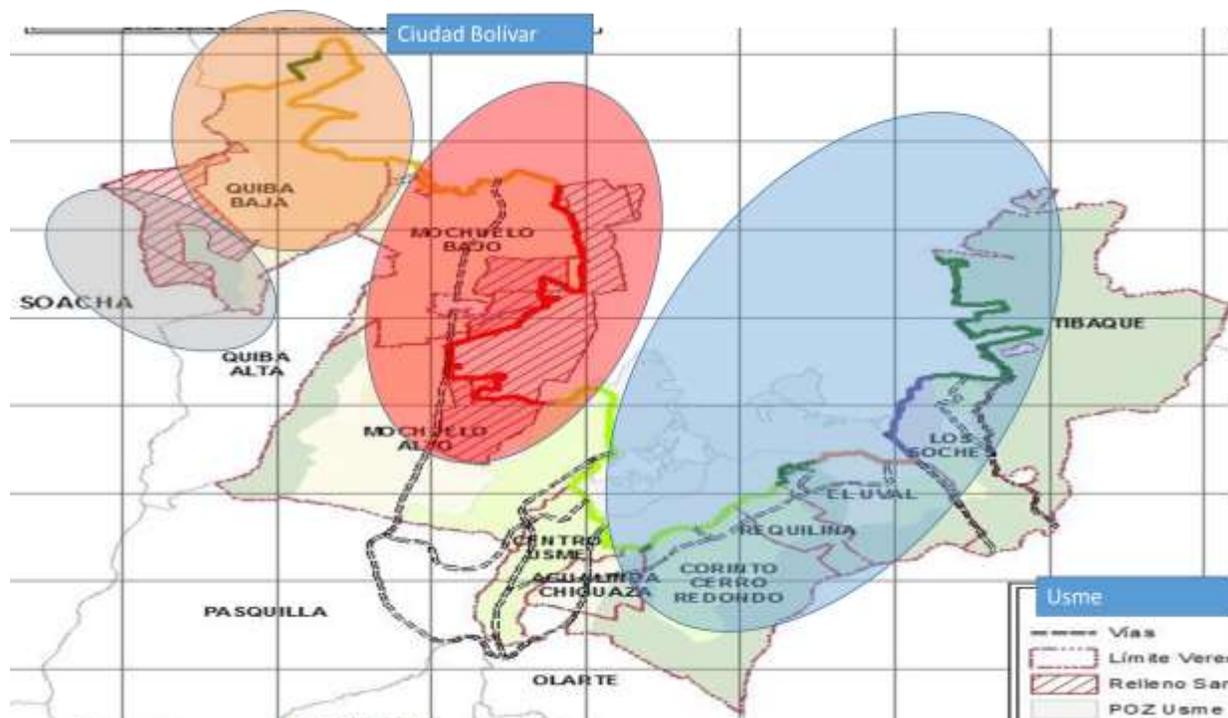
Los territorios que conforman este borde son el área de amortiguamiento de uno de los principales ecosistemas que proporcionan agua para la ciudad, el Páramo de Sumapaz, razón por la cual contienen varias corrientes de agua y quebradas que alimentan la cuenca del Tunjuelo. Por tanto albergan infraestructuras como los embalses de la regadera y cantarrana, que son utilizados respectivamente para la captación de aguas y el control de inundaciones.

Atendiendo a las condiciones físicas del territorio, los usos existentes y sus impactos es posible distinguir cuatro zonas diferenciadas en el Borde Sur (ver mapa No 5). La primera corresponde a las áreas rurales ubicadas en zonas de pendiente presionadas por dinámicas de urbanización tanto legal como informal, y que han sido objeto de declaratorias como parte del sistema de áreas protegidas de la ciudad (áreas forestales distritales, parques ecológicos de montaña y la reserva forestal protectora bosque oriental de Bogotá).

Pertenecen a esta zona las áreas localizadas en el costado oriental de la localidad de Usme, que comprende los suelos localizados entre: los Cerros Orientales y el Parque Entrenubes, en torno a las Veredas Los Soches y el Uval (Puerta al Llano); y el sector entre la vía al Llano, el centro histórico de Usme y las veredas circundantes (La Requilina, Agualinda Chigüaza, Corinto Cerro Redondo y Olarte). En estos espacios es donde se propuso el desarrollo de la Operación Urbanística Nuevo Usme, una intervención que como se profundizará más adelante implicaba el desarrollo de 938 hectáreas, mediante el desarrollo de cuatro planes parciales, y la constitución de un área de borde urbano rural en el último polígono. Como tal, pese a que se elaboraron estudios para su diseño y dinámicas de intercambio con las comunidades no se consolidó por las

resistencias y bloqueos que se generaron para su implementación. (Entrevista con Funcionario Metrovivienda, 10 de octubre de 2013).

**Mapa 5. Veredas y sectores existentes en el Borde Sur de Bogotá.**



Fuente: (Elaboración propia con base en Universidad Distrital, 2010)

La segunda zona identificada está integrada por las áreas rurales de la localidad de Ciudad Bolívar, las veredas Mochuelo Bajo y Alto, áreas afectadas por la localización del relleno sanitario Doña Juana, mientras que la tercera incluye la zona minera de la localidad de Ciudad Bolívar denominada Parque Minero Industrial el Mochuelo, ubicado entre las veredas Quiba Baja, Mochuelo Bajo y Alto. Frente al desarrollo de la minería existen varias resistencias por parte de las comunidades que han demandado su abolición. Precisamente en torno a las deficiencias con las que se realiza, se ha intentado regular su operación mediante el instrumento de los Parques mineros, sin que esta alternativa haya resultado efectiva hasta el momento.

Finalmente la última zona de este borde corresponde a las zonas altas y planas de las localidades de Ciudad Bolívar y Bosa que se encuentran en proceso de conurbación con el municipio de Soacha. En ellas, particularmente en el sector de Altos de Cazuca, se consolidó un sistema de asentamientos irregulares, donde sus habitantes se encuentran expuestos a situaciones

de riesgo y violencia. En esta zona hacen presencia milicias de grupos al margen de la ley como paramilitares y guerrilla, junto con bandas delincuenciales. Es una de las zonas más afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia, como receptora de población y recientemente como expulsora hacia otros sectores.

Los conflictos que se desenvuelven en cada una de las zonas identificadas en el borde sur están determinados por la forma como históricamente se pobló el territorio, la estructura de la propiedad y los recursos que poseen. En general estas pertenecieron a los antiguos municipios de Usme y Bosa, anexados a Bogotá en 1954 a partir de consideraciones estratégico-militares, tales como la presencia de ecosistemas que garantizan la provisión de agua y la cercanía con la región del Sumapaz, área de importante presencia guerrillera.

El poblamiento de la zona, iniciado a finales de los setentas, está relacionado con los recursos mineros que posee, ya que entorno a la explotación de arcillas y la producción de ladrillo y materiales de construcción se dieron las primeras formas de ocupación de suelos aledaños por parte de la población empleada en esta industria, mediante asentamientos informales carentes de infraestructuras y sujetos a condiciones de riesgo. Los impactos ambientales generados tanto por la extensión de los asentamientos y por el desarrollo mismo de la actividad minera sin las medidas de mitigación requeridas ocasionaron varios conflictos entre las comunidades campesinas, las poblaciones de bajos ingresos asentadas alrededor de la extracción minera y las compañías que realizan esta actividad.

Esta dinámica se mantiene en la actualidad y se ha extendido a otros sectores del borde sur presionados por la urbanización ilegal como lo es la vereda los Soches (Ver Imagen 1). Las comunidades del área han denunciado el desarrollo ilegal de esta actividad en la zona, sin que las autoridades tomasen medidas al respecto.

**Imagen 1 Canteras Ilegales en la Vereda Los Soches Localidad de Usme**



Fuente: Grupo de la Red social Facebook “No más canteras en los Soches”. Disponible en: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=262669510600492&set=pb.100005723358721.-2207520000.1414462793.&type=3&theater> Recuperado el 15 de junio de 2014.

A la problemática mencionada se suman los impactos derivados de la instalación y operación en la zona del principal relleno sanitario de la ciudad, cuya presencia ha afectado tanto a las comunidades rurales vecinas como a los habitantes de las urbanizaciones de origen informal desarrolladas en el área, dada la contaminación de causes y la proliferación de plagas y enfermedades que genera esta infraestructura.

Otros conflictos que se desarrollaron en este territorio durante el periodo de estudio fueron las tensiones alrededor del anuncio y puesta en marcha de los proyectos Nuevo Usme y Usme ciudad futuro, el hallazgo arqueológico de la necrópolis Muisca, las demandas de protección de la cuenca del Tunjuelo y los conflictos entre vecinos de las nuevas urbanizaciones edificadas en la zona con las poblaciones de los barrios de origen informal.

Consideradas en conjunto, las áreas de este borde que registraron una mayor transformación durante las últimas dos décadas son: los sectores comprendidos entre los Cerros Orientales y el Parque Entre nubes, en torno a las Veredas Los Soches y el Uval (Puerta al Llano),

las áreas contiguas a la vía al Llano y el centro histórico de Usme, pertenecientes a las veredas La Requilina, Agualinda, Chiguaza y Olarte; las veredas Quiba Alta y Baja pertenecientes a la Localidad de Ciudad Bolívar; y las zonas de Mochuelo Bajo, Jericó y Arborizadora Alta, en Ciudad Bolívar, presentándose su conurbación con el municipio vecino de Soacha por el sector de Cazucá.

En torno a los procesos ocurridos en el borde sur existen varios estudios desarrollados por autores como Ramírez (2010), González (2012), y Maldonado (2007, 2009), quienes han analizado respectivamente los conflictos ambientales de las interfases periurbanas, y el desarrollo de la operación urbanística Nuevo Usme. Adicionalmente se examinó lo que ha significado para los pobladores rurales de las veredas de Usme y Ciudad Bolívar el avance de la expansión urbana y sus prácticas de adaptación a las nuevas circunstancias en los trabajos de Arias (2004), Ospina (2007) y Pérez et al (2011).

#### *1.2.2. El Borde Oriental: la chaletización de la ciudad vs territorios populares.*

El borde oriental corresponde a los cerros orientales que rodean a la ciudad, un área estimada en aproximadamente 14.000 ha, en la que se ubica el páramo de Cruz Verde y nacen más de 150 quebradas y ríos que alimentan a la ciudad como el Teusaca. Sus suelos pertenecen a las localidades de Usme, San Cristóbal, Santa Fe, Chapinero y Usaquén y cuanta con aproximadamente cien mil pobladores distribuidos en cinco veredas y sesenta y tres barrios (Ramírez, 2009; 73) que limitan con los municipios vecinos de Choachí, Ubaque y La Calera.

Como se mencionó anteriormente en los cerros orientales se han concentrado desarrollos inmobiliarios de vivienda y equipamientos para población de altos ingresos, al tiempo que se presentan algunos asentamientos urbanos irregulares que conviven con población rural afectada tanto por la presión urbanizadora, como la declaratoria de la zona como reserva, que impiden el desarrollo de actividades agropecuarias y la provisión de servicios públicos.

Pese a las restricciones para la ocupación del área se han violado las normas urbanísticas al respecto tanto por parte de población de altos como de bajos ingresos y se ha prolongado en el tiempo un conflicto por el alinderamiento de la reserva, frente a la cual se han sustraído varias hectáreas a lo largo del tiempo.

Los conflictos socio-ambientales respecto al manejo de la reserva forestal y los proyectos de la administración de la ciudad para su ordenamiento territorial, han dado lugar a varias organizaciones sociales a favor de la conservación ambiental y de la preservación y exaltación de

la ruralidad. En este marco surgió la Mesa Ambiental de los cerros orientales, un proceso social que involucra a diferentes líderes, juntas de acción comunal de barrios populares y organizaciones sociales, tanto urbanas como rurales de los Cerros Orientales, y que propenden por la defensa de los territorios populares y la construcción participativa de políticas integrales de hábitat.

Las dinámicas que se han presentado en esta interfaz urbano-rural han sido estudiadas en los trabajos de: Rico (2009), que analiza el papel del discurso y de las relaciones de poder en la configuración del hábitat, tomando como referente el caso del barrio San Luis; Bohórquez (2010), sobre las políticas públicas dirigidas a los cerros orientales y las prácticas de segregación socioeconómica que se experimentan en este territorio; Ramírez (2009) y Meza (2009), quienes abordan los conflictos ambientales entre sus habitantes; Maldonado (2005), que cuestiona la posibilidad de áreas protegidas en entornos urbanos, las tensiones que genera el modelo de conservación adoptado en el país y el tema de la función social de la propiedad; y Peñuela (2010) y Pérez (2009, 2011), quienes abordan la situación de la cuenca del río Teusaca y las estrategias de sobrevivencia de la población campesina que la habita.

### *1.2.3 Borde occidental: la ocupación acelerada de zonas inundables de la cuenca del Río Bogotá*

El borde occidental corresponde al territorio delimitado por el río Bogotá y los ecosistemas de humedal pertenecientes a esta cuenca que aún sobreviven pese a las dinámicas de urbanización que se han dado sobre ellos. Este territorio está distribuido entre las localidades de Bosa, Engativá, Kennedy, Suba y Fontibón, que limitan con los municipios vecinos de Mosquera, Funza y Cota.

Al igual que los bordes sur y norte, parte de esta zona fue declarada como suelo de expansión urbana, siendo el área que más se ha transformado durante los últimos diez años a partir de la aprobación de más de diez planes parciales, que permitieron el desarrollo de varios proyectos de vivienda de interés social mediante la gestión de Metrovivienda. Entre estos se encuentran las Ciudadelas El Recreo y el Porvenir, que constituyen los primeros proyectos promovidos por dicha entidad y un intento gubernamental por aumentar la oferta de vivienda con urbanismo.

Precisamente la urbanización del Borde Occidental fue uno de los proyectos prioritarios definidos en el POT y en el Plan de Desarrollo Distrital de las administraciones Peñalosa y Mockus, planteado con el objetivo de contrarrestar el avance de la urbanización ilegal que venía

dándose en la zona desde décadas anteriores. Se desarrollaron así complejos de vivienda social en altura, acompañados de equipamientos educativos y recreativos en áreas que históricamente habían sido consideradas como zonas de inundación dada su pertenencia a la cuenca del río Bogotá. Lo inadecuado del desarrollo de estas áreas se evidenció en la temporada invernal del año 2010, donde sus “nuevos” habitantes se vieron afectados.

Junto a la construcción de vivienda se edificaron en el borde occidental complejos industriales, especialmente en las proximidades de los corredores viales de conectividad regional aledaños al aeropuerto El Dorado, ante las expectativas de ampliación de esta infraestructura. Por tanto las áreas que registraron los mayores cambios fueron el corredor Fontibón – Mosquera, el sector del Tintal y los suelos rurales de la localidad de Bosa.

Con respecto a esta zona se han estudiado la injerencia que tuvieron los instrumentos de gestión del suelo en su configuración como un borde de ciudad (Velasco, López y Días, 2009), las dinámicas de conurbación con los municipios vecinos (Camacho, 2009) y los desarrollos informales que se han establecido en los últimos años en la zona de Fontibón (Manzano, 2012), y que están profundizando la conurbación con Mosquera

#### *1.2.4. El Borde Norte: entre la especulación inmobiliaria, la agroindustria y su constitución como área protegida*

El área delimitada como Borde Norte integra suelos pertenecientes a las localidades de Usaquén y Suba y como punto en el que se conectan los cerros orientales y la cuenca del río Bogotá comparte las dinámicas existentes en los bordes occidental y oriental. No obstante un aspecto diferenciador de este territorio es la disputa que se ha dado en torno a la delimitación de una extensión considerable del mismo como área protegida pese a las presiones por su urbanización ejercidas tanto los propietarios del suelo como por las principales firmas constructoras de la ciudad, que intervinieron activamente en la toma de decisiones frente al área, a fin de consolidar en la zona la producción de vivienda campestre para clases media alta y alta.

En el extremo oriental del borde norte, perteneciente a la localidad de Usaquén la discusión ha girado en torno al sector denominado como Floresta de la Sabana, una ocupación establecida en los años cuarenta por sectores de altos ingresos, que se encuentra afectada por la Reserva de los Cerros Orientales, por lo cual no se aborda a profundidad este sector del borde norte y se limita el análisis al caso del área perteneciente a la localidad de Suba. Allí la presión por urbanizar fue contrarrestada en parte por la presencia de actividades agroindustriales tales como el cultivo de

flores, generadora de importantes utilidades a los propietarios de la tierra. No obstante, el peso de esta industria ha cedido terreno, instalándose en la zona equipamientos educativos y áreas recreativas para poblaciones de altos ingresos, como clubes campestres y centros comerciales.

En el siguiente apartado se ampliará la caracterización de este territorio y las prácticas y dinámicas que le son propias.

## 2. Configuración territorial de los bordes norte y suroriental: características y prácticas de uso y ocupación del espacio en las localidades de Suba y Usme

La comprensión de la forma como se producen socialmente los territorios de borde implica identificar las singularidades de la forma adquirida por dichos espacios, es decir determinar la forma como se acoplan los distintos elementos que lo conforman, pues es un indicador de las prácticas y dinámicas que intervienen en su estructuración. Por tanto en este apartado se realiza un análisis sistémico de las áreas de borde ubicadas en las localidades de Suba y Usme.

Dicho análisis implica la descomposición de estos territorios, con fines analíticos, en cinco dimensiones, en cada una de las cuales se examinan a su vez diferentes aspectos mediante los cuales se pretende dar cuenta de las prácticas existentes en estas áreas y lo que ellas suponen en la estructuración del territorio. Las dimensiones propuestas y los elementos a considerar son (Ver cuadro No 1):

1. Ambiental: Corresponde a las condiciones del entorno natural del área que se constituyen en el soporte y base material a las prácticas y procesos que allí se desenvuelven.
2. Construida: Incluye los ecosistemas artificiales y elementos edificados a partir de la apropiación instrumental y simbólica del entorno;
3. Económico-productiva, comprende las actividades productivas que se desarrollan en los territorios de Borde;
4. Socio-cultural, Está determinada por la composición sociodemográfica del territorio y el modo como se relacionan con el los actores que lo integran;
5. político-institucional: Es el conjunto de instituciones que se han establecido en el territorio y que regulan el comportamiento de los actores y los proyectos a futuro.

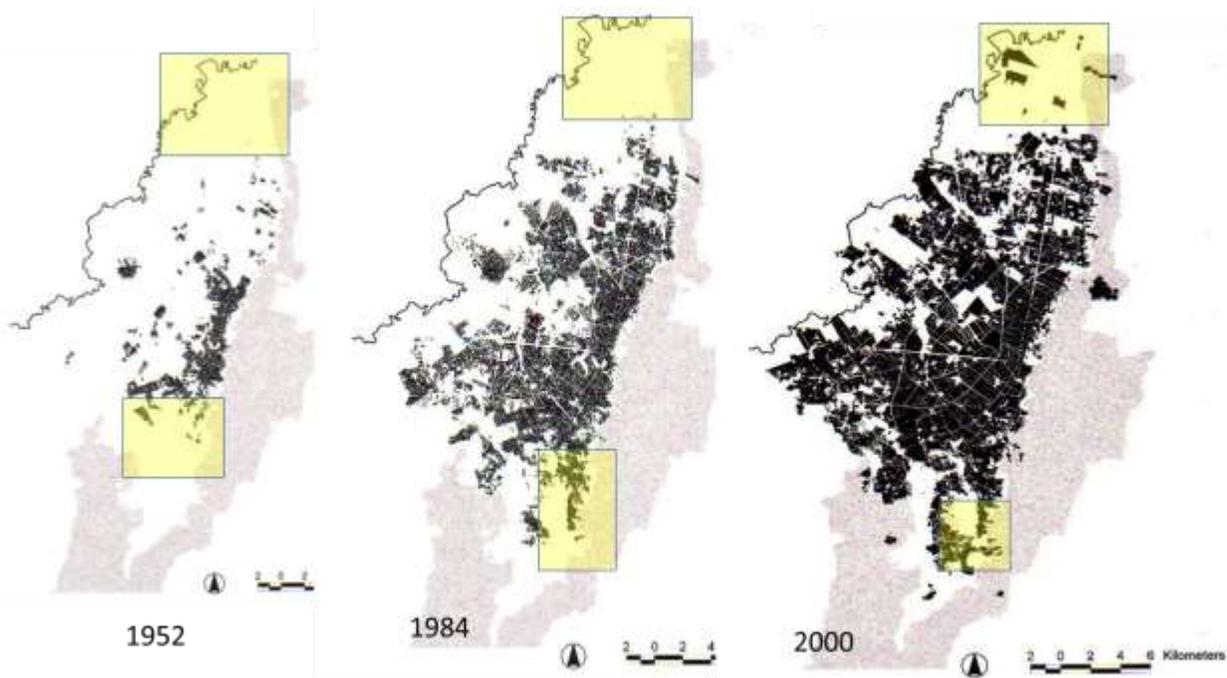
Cuadro 1 Aspectos a Analizar por dimensión.

<b>Dimensión</b>	<b>Aspectos a analizar</b>	<b>Componentes</b>
<b>AMBIENTAL</b>	Base material y condicionantes ambientales del territorio	Ecosistemas existentes y su estado. Recursos naturales disponibles Particularidades del medio natural
<b>CONSTRUIDA</b>	Formas de ocupación y apropiación del territorio mediante la construcción de infraestructuras urbanas y rurales.	Patrones de uso y ocupación del suelo Tenencia de la tierra y dinámica predial Formas de hábitat : Vivienda: urbana, rural, campestre y Desarrollos progresivos, Barrios legales e ilegales PMIB Infraestructuras y equipamientos Equipamientos Tipos edificatorios Servicios públicos
<b>ECONÓMICO-PRODUCTIVA</b>	Formas de apropiación del espacio y sus recursos.	Dinámica productiva: actividades económicas y sistemas productivos, situación de la agricultura y de las actividades urbanas. Dinámica sector inmobiliario
<b>SOCIOCULTURAL</b>	Estructura de la población, y caracterización de los actores que habitan estos espacios	Estructura poblacional Composición sociodemográfica de la población Actores y organizaciones sociales
<b>POLÍTICO INSTITUCIONAL</b>	Dinámicas de política pública y regulaciones sobre el territorio que definen un deber ser sobre el mismo y que orientan la acción del estado.	Marco normativo Intervenciones territoriales: políticas públicas, operaciones urbanísticas

Fuente: Elaboración propia.

Considerando los diferentes elementos sistematizados en el cuadro anterior, a continuación se presenta una caracterización y análisis por separado de los dos territorios de borde seleccionados, cuya localización y dinámica de ocupación se esquematiza en el gráfico No 1.

Gráfico 1 Trayectoria de la urbanización de las localidades de Usme y Suba.



Fuente: (Urrea y Del Castillo, 2011: 50)\*

\* Imagen original modificada por la autor para resaltar los territorios norte y suroriental.

### *2.1 el Borde Norte: entre la preservación de los ecosistemas nativos, la invisibilidad de lo rural y la proliferación de equipamientos irregularmente contruidos para sectores de altos ingresos.*

El Borde Norte de Bogotá es un territorio con una extensión aproximada de 7.140<sup>18</sup> hectáreas que abarca los suelos rurales y de expansión urbana de las localidades de Suba y Usaquén cuya delimitación, en términos de conceptualización, extensión territorial y contornos, ha variado durante el periodo que abarca la investigación. No existen cifras precisas sobre su magnitud, cada actor institucional recurre a datos diferentes, situación que también ocurre en el caso del borde suroriental, y que refleja las carencias en materia de sistemas de información actualizados y

---

<sup>18</sup> No existe un dato exacto y unificado frente a la extensión de esta área, su localización y la distribución de los usos del suelo a su interior ya que se presentan imprecisiones cartográficas entre los Planos desarrollados por la Secretaria Distrital de Planeación, el Ministerio del Medio Ambiente y los estudios realizados por la Universidad Distrital sobre las áreas rurales de Bogotá. Las planchas oficiales no coinciden con la información recolectada en campo y disponible sobre estos territorios. Esta situación se debe a que esta zona ha sido objeto de múltiples controversias respecto a su delimitación.

accesibles para la toma de decisiones. Específicamente, las normas que regulan el uso y ocupación de esta área cuantifican su extensión de forma dispar, catalogándose a comienzos de los noventa, mediante el Decreto 318 de 1992, como un globo de terreno de aproximadamente 4.155 hectáreas, mientras que en el Acuerdo 31 de 1996, derogado por el art. 517, Decreto Distrital 619 de 2000, se calculó como un área de 4295,1 hectáreas, para luego definirse como un espacio de más de siete mil hectáreas.

No obstante lo anterior, es indiscutible que entre 1990 y 2013 se reforzó la tendencia hacia la conurbación de esta área con los municipios vecinos de Chía, Cota y Sopo, territorios hacia los que se ha dirigido la expansión de la ciudad, dada la prolongación en el tiempo de las discusiones sobre la ocupación de este territorio, consolidándose de este modo como un espacio intermedio, frente al cual se han generado varias expectativas de urbanización que a su vez elevaron los precios de su suelo (Alfonso, 2012).

Los territorios de este borde que pertenecen a la localidad de Suba corresponden a 3.762,27 Ha, es decir el 37.41% de la localidad. A su vez ésta área se distribuye entre 510,76 Ha en suelo productivo de alta capacidad, 1.019,78 Ha en suelo productivo de manejo especial, 1.326,92 Ha corresponden a la reserva forestal del norte y 904,81 hacen parte del sistema de áreas protegidas. (Universidad Distrital, 2010).

Así mismo una importante porción de suelo de este Borde pertenece a la localidad de Suba se encuentra caracterizado como parte del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital. Tal está comprendido por el Bosque de Las Mercedes, las reservas forestales distritales y parques ecológicos distritales del Cerro La Conejera y el Humedal La Conejera, los Humedales de Torca, Guaymaral y la zona de ronda del río Bogotá. (Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2010: 15).

A lo largo del periodo estudiado se mantuvo un conflicto de intereses en torno a la delimitación de esta zona simultáneamente como área de expansión urbana, objeto de ordenación por parte del Plan de ordenamiento zonal del norte POZN, y como reserva forestal regional. Específicamente su declaratoria como área de protección ambiental ha sido problematizada en la agenda pública desde hace más de veinte años, a partir del desarrollo de varios estudios sobre la zona y los servicios ambientales que ofrece a la ciudad en materia de biodiversidad y regulación del ciclo hídrico, los cuales generaron una comunidad de interesados en la protección del área

compuesta por reconocidos académicos, habitantes del territorio y organizaciones ambientalistas que han impulsado esta propuesta a través del tiempo.

Las tensiones frente a esta posibilidad se profundizaron en la coyuntura de concertación y expedición de la primera versión del POT, donde a su vez entro en conflicto el interés de la administración distrital de declarar la zona como suelo de expansión y la negativa de la autoridad ambiental de autorizar la asignación de este tratamiento, generándose una controversia en la que se involucraron autoridades del orden nacional y jurisdiccional, que se prolongó en el tiempo.

En consecuencia la zona careció de reglamentación durante más de diez años, resolviéndose parcialmente el litigio entre el distrito y la CAR por la mediación del Ministerio del Medio Ambiente, quien a su vez considero la declaración de una franja de esta zona como Reserva forestal Regional. Dicha medida generó la oposición del gobierno de Bogotá y de los vecinos y residentes del área, organizados en diferentes asociaciones.

Los debates por la caracterización como zona de protección ambiental se originan en la forma como son comprendidos los ecosistemas allí existentes. Para algunos actores se trata de un conjunto de ecosistemas nativos de la sábana de Bogotá, habitados especies endémicas de la región, en peligro de extinción, que requieren ser restaurados y protegidos, garantizando su conectividad de los ecosistemas de la sabana y la cuenca del río Bogotá; mientras que para otros se trata de espacios con profundas e irreversibles alteraciones que deben ser urbanizados para atender las demandas de suelo para usos residenciales en la ciudad.<sup>19</sup>

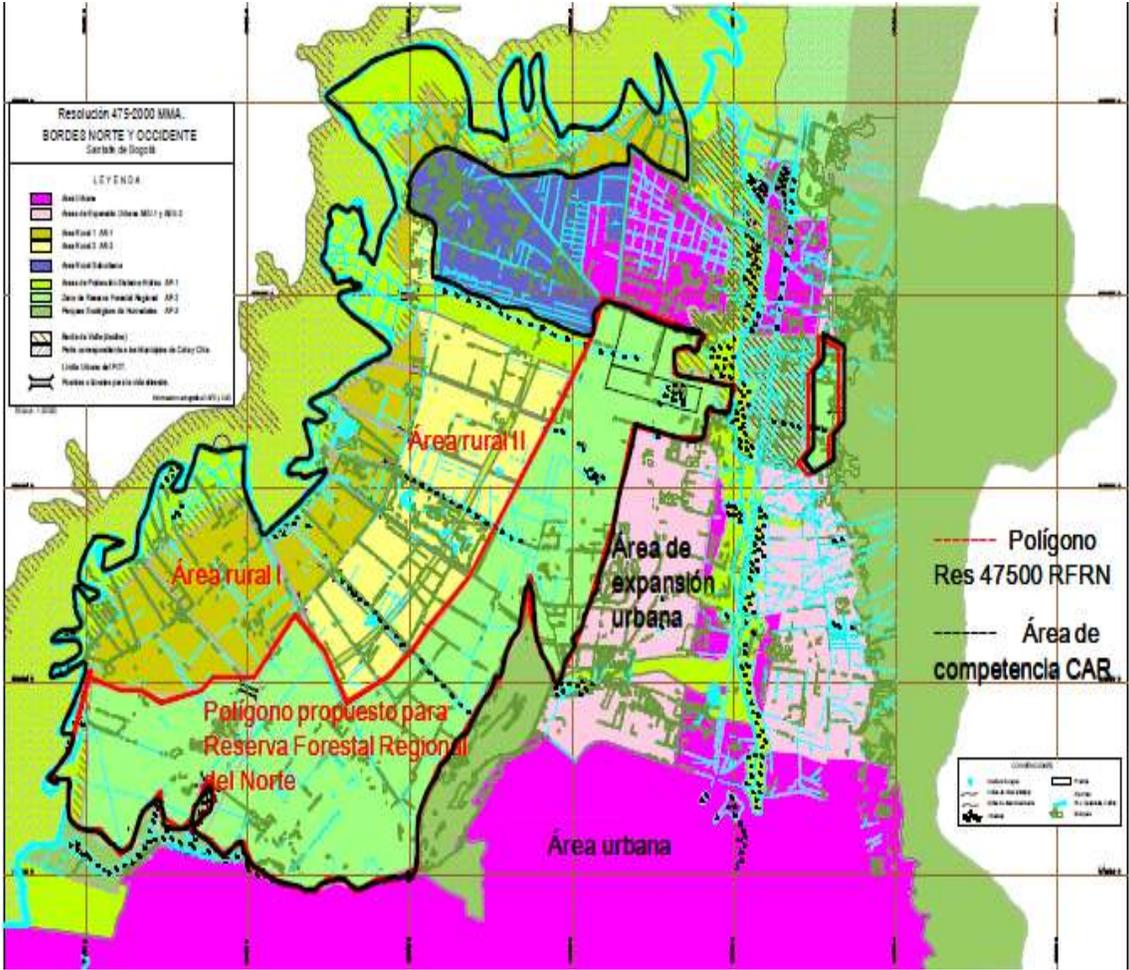
Como resultado de las controversias entre los actores solo hasta 2007 se aprobó el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte y en 2011 se declaró como tal la Reserva Forestal Regional del Norte Thomas Van der Hammen”, mediante el Acuerdo No 011 de 2011. En el primer caso se delimitaron como ámbito de aplicación 2.014 hectáreas, que limitan por el norte con el municipio de Chía, al oriente con la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá; por el sur con las unidades de planeamiento zonal Britalia, Casablanca Suba, San José de Bavaria, y las Calles 191, 189 y 193; por el occidente, con la Unidad de Planeamiento Rural de la Zona Norte. En el Mapa No 5 se identifica el área señalada como expansión urbana y por ende objeto del plan y el

---

<sup>19</sup> Alrededor de esta postura existen diversos matices. Si bien hay actores que reconocen la degradación y consideran que la urbanización de la zona es el paso inevitable, plantean la conservación de los elementos de la Estructura Ecológica sobrevivientes a partir del establecimiento de corredores ecológicos. Esta es la posición defendida por los miembros de Asodessco. (Fuente: Entrevista personal con Patricia Gómez y Fernando Amaya, 5 de diciembre de 2013).

área destinada inicialmente para la constitución de la reserva. Como puede verse es una pequeña fracción del territorio Borde Norte. Mientras tanto, el área declarada como Reserva forestal regional se delimitó en 1.499 hectáreas obligándose a la CAR el desarrollo de un Plan de Manejo, concertado con la comunidad.

Mapa 6. Zonificación del Borde Norte según Resolución 475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente



Fuente: (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, 2002).

2.1.1 Dimensión ambiental: Territorio de encuentro entre los cerros orientales y el río Bogotá.

Las condiciones físicas del Borde Norte están determinadas por su localización en el corredor biogeográfico de la Sabana de Bogotá, área de abundantes precipitaciones donde confluyen relictos de varios ecosistemas nativos pertenecientes a los cerros orientales y la Cueca del Río Bogotá, tales como bosques alto andinos y sistemas de humedales, los cuales son el hábitat de

diversas especies endémicas y de aves migratorias que se reproducen exclusivamente en estos espacios. Por la presencia de estos elementos y de suelos de alta calidad agrologica, ha sido catalogada por los ambientalistas como una zona excepcional (Carrizosa, 2005) que requiere ser preservada.

La valoración de los ecosistemas naturales que soportan el Borde Norte condujo a la asignación de tratamientos de conservación a algunos de sus ecosistemas a lo largo del periodo analizado, entre los que se encuentran los humedales de Torca, Guaymaral y La Conejera, la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, la Zona de manejo y preservación ambiental del río Bogotá y la Reserva Forestal Protectora Productora Thomas Van der Hammen. No obstante, existen otros ecosistemas en la zona carecen del reconocimiento como áreas protegidas, quedando su mantenimiento al libre albedrío de los propietarios de las áreas donde se ubican. En algunos casos los propietarios contribuyen a su preservación mientras que otros colaboran a su desaparición.

Independientemente de la asignación o no de tratamientos de preservación lo cierto es que las áreas naturales del Borde Norte han estado sometidas a fuertes presiones que han significado su deterioro y ponen en peligro su permanencia. Precisamente la zona ha perdido parte de su cobertura vegetal y cuerpos de agua a partir de prácticas como el relleno con escombros, el taponamiento de vallados y la edificación de suelos inundables, a lo cual se suma la degradación generada por los floricultivos instalados en la zona y la carencia de sistemas de alcantarillado que contaminan los suelos y aguas subterráneas.

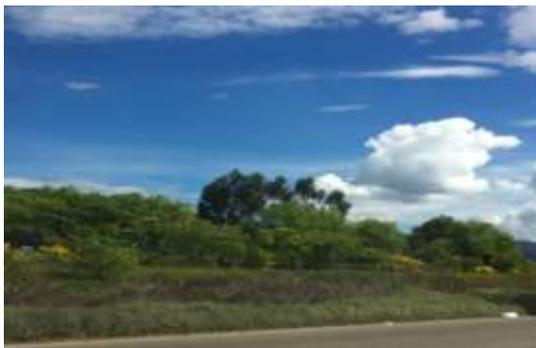
No existen cifras confiables para establecer una comparación temporal de las alteraciones que se han producido en los ecosistemas naturales del Borde Norte durante las últimas décadas y del ritmo de deterioro, sin embargo, mediante las entrevistas realizadas en el trabajo de campo se identificó la percepción generalizada por parte de los habitantes de la zona de una significativa reducción de las áreas naturales.

La identificación de los valores ambientales existentes en la zona y de sus alteraciones por efecto de la difusión de actividades urbanas y de la presión hacia su urbanización origino la constitución de varias organizaciones de carácter ambiental que demandan la protección, preservación y manejo adecuado del Borde Norte y sus ecosistemas. Lo anterior redundó en intervenciones de recuperación y restauración apoyadas por las autoridades ambientales del distrito y a la posterior declaratoria de una porción del Borde Norte como Reserva Forestar

productora Thomas Van der Hammen. Sin embargo en la zona se mantiene la práctica ilegal de relleno de los cuerpos de agua con escombros a fin de desaparecer estos ecosistemas y permitir su urbanización.<sup>20</sup>

#### Imagen 2 Ecosistemas del Borde Norte

A. Humedal de Torca.



B. Humedal de la Conejera



Fuente: A. Elaboración Propia. Tomada el 20 de Octubre de 2013. B. Fundación Humedales de Bogotá.  
Recuperado de <http://humedalesbogota.com/humedal-la-conejera/>

Por ser considerada un área en la que se desarrollan actividades agropecuarias, y no existir una reglamentación urbanística de la zona, el suelo del Borde Norte catalogado como rural no cuenta con sistemas de servicios públicos de agua y alcantarillado adecuados, por lo que la provisión de los mismos se ha realizado a partir de la adaptación de los recursos locales disponibles, los cuales resultaron insuficientes con el paso del tiempo ante el incremento de la ocupación de estas áreas con actividades dotacionales y de vivienda.

Como se constató en el trabajo de campo, los primeros pobladores de origen urbano que llegaron a esta zona, a partir de la parcelación el Jardín, (esquema de vivienda suburbana),

---

<sup>20</sup> Esta problemática identificada en el trabajo de campo, ha sido una constante en el desarrollo de la ciudad, frente a la cual las poblaciones habitantes de los territorios y organizaciones ambientalistas se quejan de la falta de control y atención de las denuncias por parte de las autoridades locales y ambientales. Sin embargo en el último año se identifica un interés por penalizar estas conductas. Precisamente en el último año se han publicado en prensa algunas declaraciones al respecto por parte de la autoridad ambiental y se han registrado capturas y judicialización de responsables de este delito ambiental. Algunas de estas son: Periódico el Espectador, Bogotá. “Denuncian mafia que rellena humedales con escombros en Bogotá” Publicado el 30 de Octubre de 2014. Disponible <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/denuncian-mafia-rellena-humedales-escombros-bogota-articulo-524995> Recuperado el 30 de octubre de 2014. Periódico El Espectador, Bogotá. “Ya van 62 capturados por arrojar escombros en Bogotá Siete ya fueron condenados”. Publicado el 30 de octubre de 2014 Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/ya-van-62-capturados-arrojar-escombros-bogota-articulo-525012> Recuperado el 30 de octubre de 2014.

constituyeron un acueducto local, conectado a la red matriz del acueducto de Bogotá, que años después se conformó como una empresa independiente de servicios públicos (COOPJARDIN S.A), y se convirtió en el proveedor para los desarrollos urbanos que fueron apareciendo espontáneamente y sin regulación en el sector, tales como colegios, clubes deportivos y viviendas campestres entre otras.

Sin embargo, paralelo al suministro de agua potable no se contó con un manejo para las aguas residuales por lo cual se utilizaron los vallados o sistemas de canales utilizados por los antiguos predios rurales para la salida de aguas, y que se remontan a trazados prehispánicos desarrollados por las comunidades muiscas en sus sistemas de cultivo. Así estos canales se fueron convirtiendo en focos de contaminación de los ecosistemas de humedal y ríos de la zona, y de afectaciones para los habitantes de la zona, siendo esta una de las mayores problemáticas ambientales del Borde Norte.

Imagen 3 vallados contaminados en el Borde Norte.



Fuente: Elaboración propia. Visita de campo, Localidad de Suba. Tomado el 24 de Octubre de 2013.

### *2.1.2. Dimensión construida: floricultivos, colegios y viviendas campestres*

En el borde norte se presentan principalmente cinco tipos de uso del suelo siendo estos los agropecuarios, agroindustriales, dotacionales, de conservación y vivienda, los cuales se efectúan sin las infraestructuras de soporte requeridas.

De acuerdo con el estudio realizado por el Instituto de Estudios urbanos (2011) en el desarrollo de actividades agropecuarias se emplean 891,10 hectáreas, que equivalen al 59,44% de la zona. En estas se encuentran cultivos transitorios como arveja, papa, maíz, zanahoria, perejil y hortalizas, al tiempo que se presenta ganadería intensiva para la producción de leche con razas Holstein Freesean y Normando. Los predios dedicados a la actividad agropecuaria son

principalmente las Haciendas La Conejera y Las Mercedes, aunque existen otros de menor extensión donde también se realizan dichas actividades.

Por su parte la agroindustria, según la misma fuente, representada en el cultivo de flores, se efectúa en 194,37 ha, que equivalen al 12,96% de la zona, por parte de compañías como Flores Sagaro; Colombian Carnations; Flores de Los Andes; Flores del Río; Induagrícola S.A. Flores Las Mercedes y Grupo Sunshine, entre otras. El 90% de la producción es para la exportación a Estados Unidos y Europa.

**Imagen 4. Floricultivos en la Vía Suba- Cota**



Fuente: Elaboración propia. Trabajo de Campo.

En materia de usos dotacionales en el Borde Norte se localizan infraestructuras como el aeropuerto de Guaymaral (13.36 ha), construido en los años cuarenta, equipamientos educativos (141.52ha) tales como universidades y colegios privados, complejos deportivos y recreativos (40.14 ha), cuya edificación se dio principalmente en el periodo 1997-2007 (Cortés, 2010:8), dos parques cementerio (10.96 ha) y equipamientos de salud (4.94 ha) (IEU, 2010). Dichos equipamientos cuentan con vías de acceso limitadas, siendo estas principalmente la Autopista Norte y la Vía Suba Cota, por lo cual se presentan procesos de congestión, que pretendieron ser solucionados con la construcción de la ALO, cuyo desarrollo fue objeto de varias polémicas a lo largo del periodo estudiado, sin que se haya logrado su estructuración.

Muchos de los equipamientos construidos en el área se desarrollaron de forma irregular, aprovechando la carencia de normas claras frente a los usos del suelo y sin contar con las infraestructuras de soporte para la realización de las actividades y servicios que prestan, como es el agua y el alcantarillado. De este modo los colegios, universidades y clubes del sector, al igual

que otros vecinos se establecieron conectándose a la red de acueducto ofrecida por Coopjardín, y descargan sus aguas sobre los vallados, generando problemas de contaminación.

Por su parte el área dedicada a la vivienda corresponde a 84,03 ha, equivalentes al 5,60% de la zona, la cual se desarrolló mediante la modalidad de urbanizaciones campestres dirigidas a estratos altos, cuyos permisos de construcción fueron obtenidos previamente a la declaratoria de la reserva forestal del norte. Entre estos se encuentran: “Camino de Arrayanes”, “San Simón”, “Mora Verde”, “San Sebastián”, “Cerezal de San Felipe”, entre otros.

El valor aproximado en dólares de las propiedades edificadas en la zona a precios del 2013 era de US\$ 357.343, sin embargo su alto valor no se corresponde con condiciones adecuadas de accesibilidad y espacios públicos de calidad. Como se mencionó las vías de acceso al sector son limitadas y se encuentran en malas condiciones, como es el caso de la Avenida Arrayanes; y paradójicamente en sus proximidades se encuentran espacios de socialización limitados a públicos particulares que pueden pagar para acceder a ellos como son los clubes deportivos para el entrenamiento los fines de semana y clubes sociales. Algunos de ellos son: Los Arrayanes, el Rancho y Buena Vista.

**Imagen 5 Proyectos inmobiliarios y urbanizaciones construidas en el Borde Norte.**



Fuente: Elaboración propia. Trabajo de Campo, Vía Arrayanes. Localidad de Suba, Bogotá.

En materia de uso del suelo rural en las localidades que comprenden el Borde Norte, se mantuvo pendiente por muchos años la reglamentación del mismo como Unidad de Planeamiento Rural UPR. Si bien una porción de esta zona fue catalogada en el 2000 como una de las cuatro Unidades de Planeamiento Rural UPR<sup>21</sup> definidas por el POT de la ciudad, su constitución formal se logró hasta el año 2014. La UPR zona norte tiene una extensión aproximada de 3.834 hectáreas pertenecientes a la vereda Torca de la localidad de Usaquén y a ocho veredas en la localidad de Suba (Las Mercedes Suba Rural, Tuna Rural, Barajas Norte, La Lomita, Guaymaral y parte de las veredas Casablanca Suba, Casablanca Suba I y Casablanca Suba II).

En materia de infraestructuras, según el Observatorio rural de la ciudad de Bogotá (2013), se presentan coberturas completas en materia de energía eléctrica en la zona rural de la localidad de Suba para los años 2009 y 2012, a diferencia del acueducto, que registra una cobertura inferior al 40%, siendo este uno de los principales problemas para la población campesina de la zona, particularmente para los habitantes de la vereda Chorrillos. (Bohórquez, 2011).

La vereda Chorrillos es un centro poblado rural, ubicado a un costado de la vía Suba Cota, que se encuentra dividido en tres sectores discontinuos, rodeados por los cultivos de flores, que son las fuentes de empleo de los habitantes de la zona. Esta área no estuvo registrada durante el periodo de estudio en los planos oficiales de la ciudad, ni fue reconocida como un territorio rural, siendo apenas visibilizada en el 2011 con ocasión de los estudios desarrollados a fin de reglamentar la UPR norte y la Reserva Thomas Van der Hammen.

---

<sup>21</sup> Las UPR Son los instrumentos de ordenamiento territorial base de la planificación rural, que desarrollan a escala micro las disposiciones contenidas para el suelo rural en el POT. Mediante este instrumento se definen los criterios de ocupación y usos, las estrategias e instrumentos de gestión y las estrategias de asistencia técnica agropecuaria.

**Imagen 6 Vereda Chorrillos.**

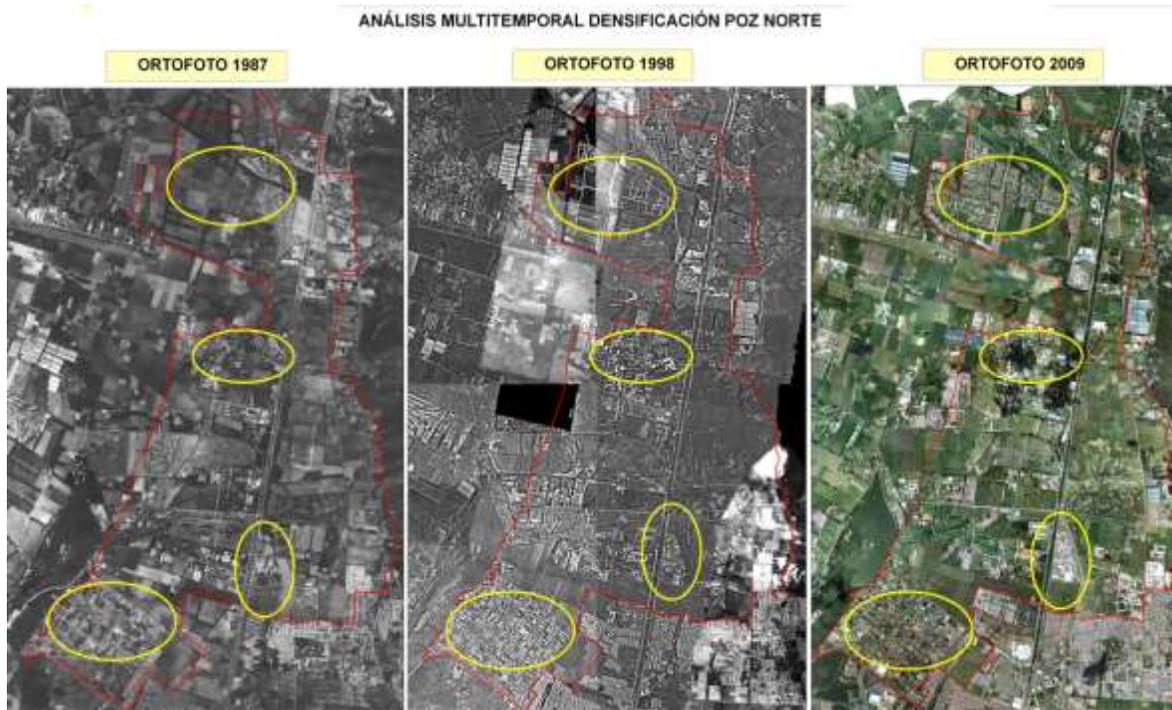


Fuente: Elaboración propia. Trabajo de Campo. Localidad de Suba, Bogotá.

Chorrillos carece de servicios de agua y alcantarillado, espacios públicos y vías de acceso, por lo cual se presentan problemas de salud entre sus habitantes. El único equipamiento con el que cuenta es con una escuela, y se constituye en un centro poblado rural a partir del cual se están generando dinámicas de urbanización desde lo rural por efecto de la fragmentación de predios entre las familias de la zona con el crecimiento de sus miembros y el arribo de nuevas poblaciones.

De otra parte al considerar las dinámicas de ocupación del territorio se identificó, a partir de los ejercicios de análisis temporal realizados por la Dirección de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación (2010) con ocasión de la estructuración del POZ Norte, que la trayectoria de crecimiento de la urbanización en la zona se dio principalmente en los sectores de Guaymaral- San Sebastián, San José de Bavaria, Canaima-Andalucía y El Alcazar. Como puede apreciarse en la imagen No 8 en dichas áreas se registró la construcción de nuevas urbanizaciones campestres.

**Imagen 7 Evolución temporal de la ocupación del área del Borde Norte objeto del POZ Norte.**



Fuente: (Secretaría Distrital de Planeación, 2011)

### *2.1.3 Dimensión Económico-productiva: la terciarización del territorio*

El territorio del Borde Norte en términos económicos es un espacio diversificado en la medida en que en este se desarrollan simultáneamente actividades agroindustriales, particularmente la producción de flores, la prestación de servicios educativos y recreativos para población de ingresos medios y altos ante la localización de equipamientos como colegios, universidades, clubes deportivos y fincas de recreo.

En este sector se produjo, según la investigación realizada por el IEU (2011), una progresiva transformación de las actividades económicas, transitando del predominio de dinámicas agropecuarias en las décadas de los setentas y ochentas a ser un territorio presionado por la agroindustria durante los noventas y luego por el sector inmobiliario que incursionó en el sector ante las expectativas de urbanización.

**Imagen 8 Cultivos Abandonados en la Localidad de Suba, Sectores Arrayanes, Guaymaral**



Fuente: Elaboración propia. Trabajo de Campo, vía Arrayanes. Localidad Suba.

Con la crisis económica que experimento el país en la década de los noventas, varios predios de la zona fueron dados en cesión de pago a entidades bancarias ante la incapacidad de los propietarios de pagar las hipotecas, en consecuencia varias entidades financieras se apoderaron de terrenos en la zona, algunos de los cuales fueron vendidos posteriormente a constructoras quienes han promovido desde entonces el desarrollo de urbanizaciones para población de altos ingresos, apelando a las condiciones naturales y paisajísticas del lugar. Pese a ello se mantienen algunas actividades agroindustriales, lo que indica la rentabilidad de esta actividad.

Las agroindustrias del sector emplean a los campesinos de las veredas de Cota y Suba, quienes a su vez han reducido el tamaño de sus huertas y han incurrido en otras actividades económicas ante la pérdida de rentabilidad de la agricultura como la instalación de viveros, puestos de comida, aprovechando el tránsito los fines de semana de transeúntes desde Bogotá hacia los municipios de la sabana, el arriendo de los predios para la realización de otras actividades, entre otros.

Las dificultades de la producción agropecuaria no obstante no han sido impedimento para que se mantengan emprendimientos productivos en el área por parte de los campesinos el sector, quienes, apoyándose en organizaciones ambientalistas del Suba y en proyectos implementados por la administración distrital (ULATA, Secretaria de Desarrollo Económica), se resisten la presión por la venta de sus predios. En estos a su vez se han dado dinámicas de subdivisión predial por crecimiento de las familias y la venta a personas provenientes de otras zonas del país.

En cuanto al comportamiento del mercado del suelo en el borde norte durante el periodo de estudio este le asignó a dicho territorio el carácter de área para desarrollos institucionales, recreativos o residenciales de baja altura y densidad destinados a estratos medios y bajos, cuyo

precio de venta por metro cuadrado se estimó a finales de los noventa (previo a la expedición del POT) en un monto superior al \$1.000.000 de pesos.

#### *2.1.4 Dimensión Sociocultural: el predominio de los estratos altos y la invisibilidad de la ruralidad.*

El Borde Norte es una zona en la que confluyen poblaciones de condición sociocultural y económica diferenciada, entre las que se encuentran campesinos residentes en el área, habitantes de urbanizaciones campestres y usuarios de instituciones educativas y centros deportivos y recreativos. La población que usa cotidianamente esta zona es en su mayoría “flotante” es decir que no habita en la zona pero se desplaza cotidianamente hacia ella. Dicha población corresponde principalmente a niños y jóvenes que se desplazan de otras zonas de la ciudad y de los municipios vecinos de Chía y Cota. En el área se presenta un flujo constante de personas que se mueven en el día por efecto de su trabajo y que residen en otras áreas de suba y Cota

Por su parte la población campesina que reside en el sector pertenece a los estratos socioeconómicos 1 y 2, mientras que los usuarios de los equipamientos que allí se localizan pertenecen a los estratos 5 y 6. Dado la injerencia en el territorio de proyectos inmobiliarios para estratos altos, esta zona está siendo habitada progresivamente por población perteneciente a estos dos últimos estratos.

La población que residía en la zona rural de esta área con base en cifras correspondientes al año 2004 era de 2.926 habitantes, mientras que la población flotante ascendía a 21.284 habitantes. (Consultoría Gradex-Inpro, 2004). Según algunos estudios realizados se ha registrado un crecimiento de los habitantes rurales por efecto de las dinámicas del desplazamiento forzado, que ha atraído a migrantes rurales a la zona ante la posibilidad de continuar allí con dinámicas de vida similares a las de su lugar de origen.

Los habitantes rurales del Suba se concentran en las veredas Chorrillos sectores 1, 2 y 3, La Conejera, Tuna y las Mercedes. La primera fue desconocida como tal durante el periodo de estudio por muchos años dentro de los registros de las entidades distritales como Planeación y Catastro, dado que se encuentra fraccionada entre los cultivos de flores. En ella habitan población oriunda de Suba y del municipio vecino de Cota, así como personas de origen campesino provenientes de otras zonas de Cundinamarca y Boyacá que se emplean en los floricultivos (Entrevista con Luis Chaparro, noviembre 2012).

La vereda Chorrillos presenta dificultades para el abastecimiento de agua, recurriendo para ello a pozos que se encuentran contaminados, lo cual va en detrimento de la salud de sus habitantes. Estos no cuentan con los recursos para abastecerse de agua, al tiempo que existen impedimentos legales para su dotación, lo que les ha llevado a demandar esta situación a la administración local y distrital. La respuesta de esta última se ha prolongado en el tiempo, siendo un tema de discusión irresuelto, ante el temor de que la provisión de este servicio sea el flanco para procesos de ocupación ilegal del área. Precisamente algunos funcionarios consideran que en la vereda se vislumbran procesos de loteo informal del suelo no solo para atender al crecimiento natural de sus habitantes sino porque en ella existen intereses para su urbanización.

En cuanto a los habitantes de las urbanizaciones campestres estos son poblaciones de estratos 5 y 6, provenientes de otros sectores del norte de la ciudad, quienes se asentaron en la zona atraídos por las condiciones ambientales del lugar. Algunos llegaron inicialmente desde la década de los cincuentas, siendo algunos de ellos familias de origen alemán que se radicaron en la zona de Guaymaral, mientras que otros se asentaron a mediados del periodo de estudio con los proyectos construidos por Mazuera, donde se promovió el lugar como la posibilidad de contar con zonas verdes y naturales sin tener que salir dentro del perímetro de la ciudad. Como tal el contacto de estas personas con el área es limitado a su entorno inmediato y puede notarse una diferencia entre los pobladores iniciales, quienes llegaron al lugar más por la posibilidad de desarrollar una forma de vida más ligada a la naturaleza, y los que se asentaron a comienzos de este siglo en búsqueda de grandes espacios y zonas verdes como un factor de distinción.

En el desenvolvimiento de los procesos de territoriales ocurridos durante el periodo estudiado en el Borde Norte intervinieron distintos tipos de actores públicos y privados, que presentan diferentes visiones e intereses sobre el territorio, siendo para unos un factor productivo, una inversión para beneficiarse del aumento de precios que genera la urbanización, un modo de vida cercano al entorno natural, una reserva de suelo disponible y un patrimonio ambiental a conservar.

Entre los actores que hicieron presencia en el Borde Norte y que actuaron como intermediarios y mediadores en la producción de este territorio se encuentran las instituciones de la administración distrital, las autoridades regionales del orden regional y nacional, las agremiaciones de habitantes y/o usuarios de los equipamientos existentes en la región (ASSODESCO), los grandes propietarios de la tierra, las comunidades campesinas de las veredas

de Suba (Chorrillos), las organizaciones ambientalistas Fundación Torca Guaymaral y Avina, y los centros de investigación de las universidades Nacional de Colombia (Instituto de Estudios Urbanos) y UDCA, que han contribuido al estudio y conocimiento de la zona. En el capítulo 4 se amplía la caracterización sobre los mismos.

Es importante destacar que la constante presencia en la zona de población no residente no ha sido un obstáculo para el arraigo y preocupación por el territorio. Precisamente a partir de las instituciones educativas presentes en la zona se ha fomentado el conocimiento del territorio y sus potencialidades, realizándose actividades de sensibilización y restauración ecológica. Con ello se difunde la comprensión del borde como área con valores ambientales a preservar.

En la zona existen tensiones entre los vecinos del área y la autoridad local por el deficiente estado de las vías de comunicación, la carencia de infraestructuras de acueducto y alcantarillado y la falta de vigilancia en el sector para evitar el relleno clandestino de humedales y vallados. Las demandas al gobierno local y distrital han sido planteadas tanto desde los habitantes del sector rural, quienes son los más afectados por la carencia de agua potable, los residentes de las nuevas viviendas campestre y propietarios de colegios, quienes se ven afectados por los problemas de malos olores y contaminación de vallados, los empresarios y vecinos del sector, en particular los agremiados en Asodessco, quienes han sido muy activos en el mejoramiento de las condiciones de la vía Suba- Cota.

Como tal no se presentan en la zona confrontaciones entre vecinos, los residentes de las urbanizaciones cerradas desarrollan sus actividades de manera aislada de las comunidades campesinas, existiendo en ambos casos esquemas asociativos entre vecinos, como juntas de acción comunal; las cuales han confluído en espacios promovidos por la Alcaldía Local de Suba y la Administración Distrital, como la reglamentación de la UPR Norte, para interactuar con la administración distrital y exponer las problemáticas del sector. Los diagnósticos sobre las problemáticas del sector son compartidos por los vecinos rurales y urbanos, quejándose estos de los impactos generados por la presencia de colegios y las actividades recreativas en la movilidad de la zona, así como por la contaminación generada por las industrias existentes en el sector.

Para los habitantes de la zona rural, quienes asumen el territorio como un “pulmón” del norte de Bogotá<sup>22</sup>, se considera problemático la instalación de colegios y clubes de la zona, desde

---

<sup>22</sup> Fuente: Cruz Cárdenas, M. (12 de marzo de 2012). Documental Vereda Chorrillos- Fundación Suba Nativa (video). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=6R0ouCRyAa8>

su perspectiva estas actividades junto con los rellenos ilegales y la carencia de acueducto y alcantarillado son las principales amenazas para la comunidad rural. A partir de estos temas se han dado procesos de organización entre vecinos, el acercamiento y alianza con otros actores organizados, en especial organizaciones no gubernamentales de carácter ambientalista y defensoras de la ruralidad (por ejemplo Suba-Nativa y la Red de Acueductos comunitarios de Bogotá RETACO), la participación en proyectos ambientales escolares y se ha adoptado el discurso de reconocimiento y defensa de la ruralidad como forma de vida.

#### *2.1.5 Dimensión Político Institucional: entidades y regulaciones sobre el Borde Norte.*

En el territorio borde norte confluyen instituciones pertenecientes a distintos sectores y niveles de la administración pública entre las que se encuentran las Secretarías distritales de Planeación, Ambiente, y Hábitat, la autoridad ambiental regional (CAR Cundinamarca) y la EAA.B. Tales ejercen las responsabilidades asignadas en el marco de los instrumentos de las políticas públicas ambiental, de ruralidad y de ordenamiento territorial promulgadas a nivel distrital y en la normatividad expedidas para la regulación de dichos espacios.

La primera reglamentación de la zona como borde fue expedida en 1992 mediante el Decreto Distrital 318. Posteriormente, a partir del 2000, se encuentra afectado por cuatro instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental: La Unidad de Planeamiento Rural UPR Norte (2.724 ha<sup>23</sup>), el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte (2.014,57 ha<sup>24</sup>), La Reserva Forestal Regional Productora del Borde Norte Thomas Van der Hammen RFRPTVH (1.499 ha) y La Reserva Forestal de los Cerros Orientales. La reglamentación de los mismos ha sido tardía, debido a la prolongación en el tiempo de la discusión frente al manejo de la zona. Al cierre del periodo de estudio se encontraba con el plan de manejo de la RFRPTVH.

Junto a estos instrumentos, a lo largo del periodo de estudio se han definido diferentes mecanismos para su regulación y manejo, los cuales se condensan en el cuadro No 3. Paralelamente se han definido varias apuestas políticas como la financiación de su urbanización a partir de la participación en plusvalías y la construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente ALO.

---

<sup>23</sup> Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2009). Inventario Estadístico de Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

<sup>24</sup> Fuente: Artículo 4. Decreto Distrital No 043 de 2010

**Cuadro 2 Marco normativo que regula el Borde Norte.**

AÑO	NORMA	ASUNTO	MANDATOS FRENTE AL BORDE
1992	DECRETO 318 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ	Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Físico de la Zona Suburbana de Transición del Borde Norte de la ciudad de Santa fe de Bogotá D.C., se establecen normas urbanísticas y se dictan otras disposiciones	Permite la Urbanización del Sector de San Simón.
1998	Decreto 484 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ	Reglamenta las áreas de las veredas Conejera, Casablanca y demás veredas con presencia de desarrollos ilegales, ubicadas en el área de Reserva Forestal Protectora Productora y en el área de densidad restringida con tratamiento de desarrollo en los Cerros de Suba.	Restricción urbanización
1999	Resolución 1869 Corporación Autónoma regional de Cundinamarca	Concertación Componente Ambiental POT	Concertación con Bogotá sobre expansión urbana, perímetro urbano alrededor de la autopista norte, clasificación del suelo para áreas de protección
1999	Resolución MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE No 1153 de 1999:	Adoptó las decisiones del Panel de Expertos	Vinculación de un panel de expertos (1 de abril del 2000). Mantiene la reglamentación para el corredor de la autopista norte y el sector de San Simón. Señala que los humedales y rondas de los ríos no tienen categoría de urbanos o rurales.
2000	RESOLUCIÓN 0475 DE 2000 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE	Por la cual se adoptan unas decisiones sobre las áreas denominadas borde norte y borde noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá"	Delimita áreas de expansión de la ciudad y ordena la creación de la Reserva Forestal Regional del Norte
2000	DECRETO DISTRITAL 1110 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ	"Por el cual se adecua el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., según lo dispuesto en la resolución 0621 de 2000 dictada por el Ministerio del Medio Ambiente"	Numeral 3, literal c, art 9 y art 16.1400: Incorporada aprox 1400 ha como parte de la Reserva Regional Forestal del Norte
2010	Decreto 043 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ	Adopta el Plan de ordenamiento zonal del Norte	Art 6. Objetivos generales. Numeral 5. Generar una forma de ocupación que evite la conurbación con la ciudad con los municipios vecinos, mediante la protección, recuperación y mantenimiento del borde de la cuenca del río Bogotá, los cerros orientales y las zonas rurales del norte.
2011	Decreto 464 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ	Modifica el Decreto 043 de 2010 que adoptó el POZN	La referencia se hace a partir de la Estructura Ecológica Principal

Fuente: Elaboración propia.

## 2.2. El Borde Suroriental: entre el arraigo rural y el avance de proyectos de urbanización formal e informal.

Como se indicó anteriormente el borde suroriental corresponde a la fracción del borde sur que pertenece a la localidad de Usme, donde se ubican suelos declarados como rurales y de expansión, sujetos a la presión de la urbanización promovida por diversos actores, entre los que se encuentran los desarrolladores ilegales o urbanizadores piratas y recientemente las instituciones estatales pertenecientes a los niveles distrital y nacional, que han considerado el área como una reserva de suelo para la construcción de proyectos de vivienda de interés social dados sus bajos costos.

De las 28.091 hectáreas que integran el borde sur, el 65.7% corresponde a la localidad de Usme (18,961 has), localizándose allí la mayoría de suelos declarados como de expansión en la zona sur (902 hectáreas de 1.054.1 disponibles) por lo cual la administración distrital planteó para su incorporación uno de los proyectos de planificación urbana más ambiciosos y complejos que se han estructurado en la década en la ciudad, la Operación Urbanística Nuevo Usme-Usme Ciudad Futuro, como mecanismo para contrarrestar y anticiparse a la urbanización ilegal que había tomado fuerza en la zona desde los setentas.

La localidad de Usme colinda con otras divisiones político administrativas de la ciudad como son las localidades de Rafael Uribe Uribe, al oriente, y Ciudad Bolívar, al occidente, así como con los municipios vecinos de Ubaque, Chipaque, y Une pertenecientes al Departamento de Cundinamarca, siendo el eje de conexión de Bogotá con las regiones de los llanos orientales y del Sumpaz.

En términos administrativos la localidad está dividida en siete unidades de planeación zonal o UPZ y catorce veredas<sup>25</sup>. De estas, tres UPZ (La flora, Ciudad Usme, Parque Entrenubes) y cinco veredas (El Uval, La Requilina, Los Soches, Olarte, Corinto-Chiguaza) corresponden a las áreas de la localidad de Usme donde se encuentran las dinámicas de encuentro entre lo urbano, lo rural y lo ambiental, es decir constituyen el área de borde.

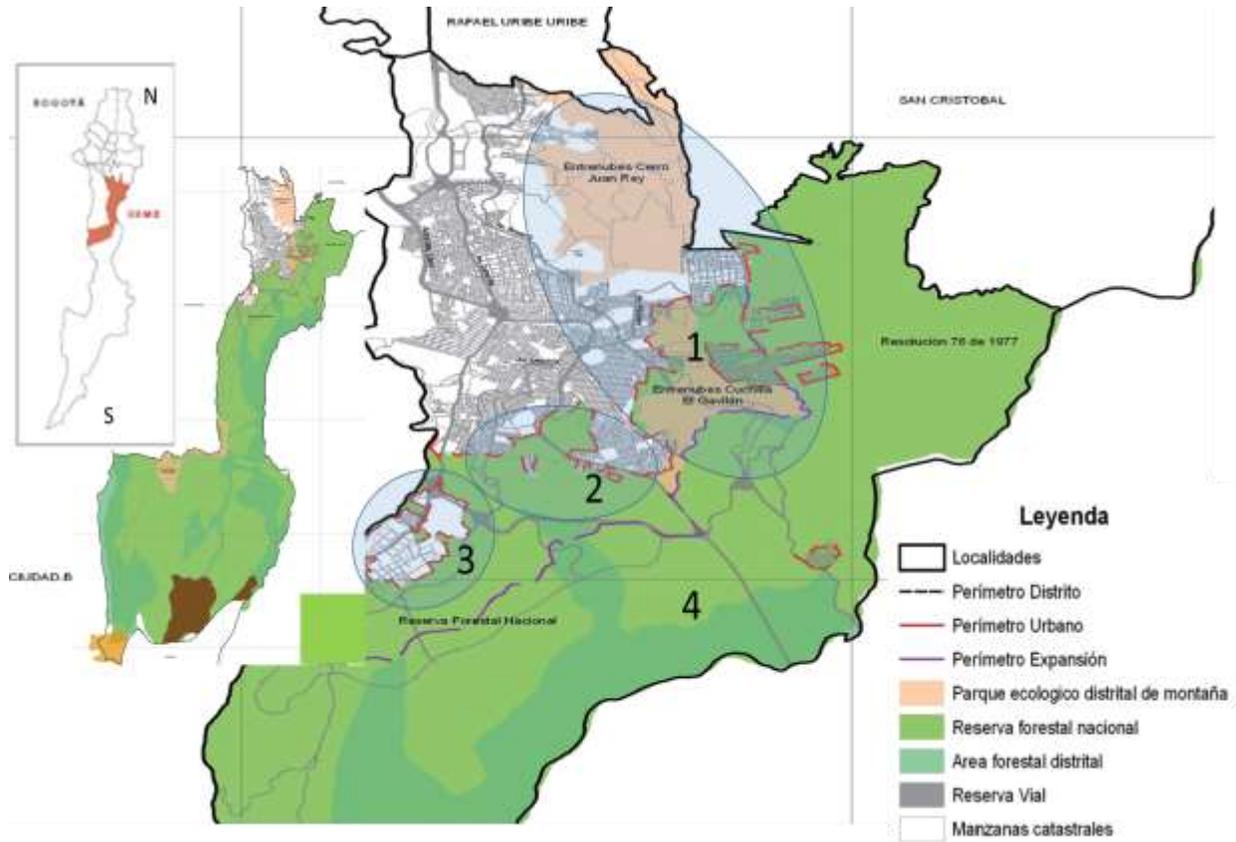
La localización de Usme en la pendiente que desciende de los cerros orientales hacia la cuenca del Tunjuelo permite que existan varias zonas y tipos de suelos, presentándose en ellas

---

<sup>25</sup> La vereda es un término utilizado en Colombia para la designación de las áreas en las que se subdivide el territorio rural.

distintas formas de uso y ocupación. Precisamente, en la zona de borde es posible distinguir cuatro sectores (Ver Mapa 1).

**Mapa 1. Localidad de Usme: categorías de suelo y Zonas identificadas.**



Fuente: Elaboración propia con base en imágenes de Urrea y Del Castillo, 2011:92.

El primer sector se ubica en la parte alta de la localidad que colinda con los cerros orientales, donde se asientan simultáneamente comunidades campesinas que resisten los procesos de urbanización y nuevos pobladores urbanos que han llegado a partir del fraccionamiento y desarrollo ilegal de suelos rurales. Dicha área, cuya extensión es de 188 has, comprende la Vereda los Soches, el Parque Entre nubes y la UPZ la Flora y se encuentra afectada por los procesos que se desenvuelven en los cerros orientales, particularmente por las discusiones sobre su reglamentación y manejo, así como por el avance de la minería ilegal. Precisamente en esta zona se encuentran 18 barrios de origen ilegal, que invadieron la reserva de los cerros orientales, cuyo origen se relaciona con la explotación de canteras en zonas aledañas.

Un segundo lugar diferenciado corresponde a las veredas ubicadas en proximidades de la autopista al llano, tales como El Uval y la Requilina, donde igualmente se registraron procesos de transformación de suelos rurales para la realización de otras actividades, relacionadas con la prestación de servicios, y la edificación de viviendas de forma irregular. Allí se mantienen actividades agrícolas y existen procesos de ampliación de los asentamientos rurales, al tiempo que se localizan algunas infraestructuras construidas por el distrito en la zona como previsión a futuros procesos de urbanización.

La tercera zona delimitada es el sector del antiguo casco histórico del municipio de Usme, que se encuentra en proximidades del río Tunjuelo, y donde se han construido recientemente varios proyectos de vivienda de interés social, que conviven junto con los antiguos habitantes de la zona urbana del municipio y los residentes de barrios de origen informal edificados en los ochentas y posteriormente legalizados como La María y El Oasis. Dicha área limita con la zona rural de la localidad de Ciudad Bolívar y en sus proximidades se encuentra el relleno sanitario doña Juana, así como zonas de explotación minera.

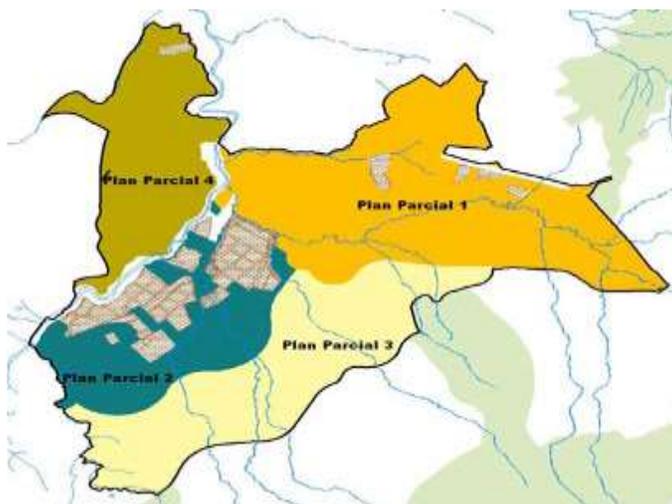
Por último se observa un sector comprendido por las veredas ubicadas en la parte alta de la localidad, sobre la vía que comunica con el Páramo de Sumapaz. Tal se caracteriza por una mayor continuidad de actividades agropecuarias, principalmente cultivos de papa, que implican el uso de agroquímicos, generando algunos impactos sobre las fuentes de agua. Las condiciones de altitud y humedad de esta zona hacen que no sea objeto de presiones para su urbanización, sin embargo en ella existen tensiones frente al manejo de los ecosistemas de paramo y la disponibilidad del recurso hídrico.

En conjunto los sectores identificados comparten el ser objeto y escenario de conflictos socio-ambientales entre diversos actores que se mueven entre lo rural, lo urbano y lo ambiental, originándose a su interior varios procesos de organización y participación social que reivindican entre otros objetivos, la preservación de la ruralidad, la contención de la expansión urbana, y la protección del medio ambiente, destacándose como uno de los territorios de borde donde existe un mayor arraigo e intervención de las comunidades campesinas.

Las zonas donde existen mayores tensiones corresponden a las afectadas por la operación urbanística Nuevo Usme, siendo estas La Requilina, El Uval, Agualinda Chiguaza, Corinto, y Usme Centro, las cuales fueron reagrupadas en este proyecto en cuatro polígonos, para ser intervenidas mediante planes parciales. En el Mapa No 1 se muestra la ubicación de los ámbitos

de injerencia de dichos instrumentos, mediante los que se pretendió garantizar simultáneamente la incorporación planificada de suelos para la edificación de viviendas progresivas y complejos de vivienda, la disponibilidad de equipamientos y la constitución de un área de Borde urbano rural como límite definitivo de la ciudad. Sin embargo transcurridos más de diez años estas directrices no lograron consolidarse.

**Mapa 2. Operación Urbanística Nuevo Usme: cuatro planes parciales de la estrategia de Ordenamiento.**



Fuente: (Metrovivienda, 2011).

Dada esta caracterización general a continuación se detallan los rasgos que presenta cada una de sus dimensiones.

*2.2.1 Dimensión ambiental: El borde norte como zona de amortiguamiento del páramo de Sumapaz*  
En términos ambientales el Borde suroriental es un área montañosa en la que limitan dos regiones naturales, el altiplano cundi-boyacence y los llanos orientales, en la que sobreviven ecosistemas fundamentales para la regulación del ciclo hídrico y la disponibilidad de agua en la ciudad, tales como paramos, sub-paramos, bosques alto andinos y quebradas que alimentan la cuenca del Tunjuelo, afectados por la presión de la urbanización y la agroindustria.

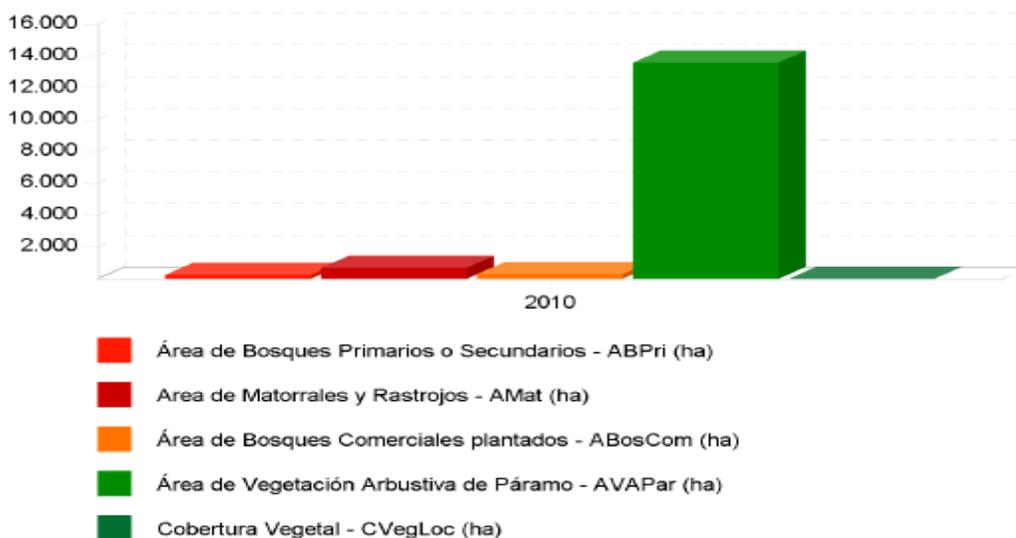
El suelo rural de la localidad de Usme se constituye en la zona de amortiguamiento del Páramo de Sumapaz, siendo este el ecosistema de paramo de mayor extensión territorial a nivel mundial (Universidad Distrital, 2010) en el que nace la cuenca del río Tunjuelo, cauce de gran importancia para la ciudad que le proporciona parte de su autoabastecimiento de agua. Allí se encuentran las quebradas: Chiguazita, La Taza, Fucha - Santa Helena, El Carraco, Agua Dulce, La

Requilina, El Amoladero, El Piojo, Chuniza, Yomasa, Bolonia, Resaca, Los Cerritos, Curí o Santa Isabel, Santa Librada, El Ramo, Seca, La Chiguaza, Verejones, Morales, De Melo y Zuque, las cuales dan abasto a acueductos rurales de origen comunitario y tributan al Tunjuelo.

Pese a su importancia las quebradas mencionadas experimentan procesos de contaminación por mal manejo de residuos sólidos y agroquímicos a medida que avanzan sobre las áreas urbanizadas del Borde suroriental.

En cuanto a la cobertura vegetal la zona presenta relictos de bosques nativos así como ecosistemas alterados por el desarrollo de actividades agrícolas. Según el observatorio rural de Bogotá el área correspondiente a Bosques Primarios o Secundarios es de 245 hectáreas, mientras que el área cubierta con Matorrales y Rastrojos abarca 696 ha. Las Áreas de Bosques Comerciales plantados corresponden a 302 hectáreas, mientras que la Vegetación Arbustiva de Páramo asciende a 13.615 hectáreas.

**Gráfico 2 Cobertura Vegetal de la Localidad de Usme.**  
**Cobertura Vegetal CVegLoc (ha)**



Fuente: (Observatorio rural de Bogotá, 2012)

Las condiciones naturales de la zona han sido reconocidas como una de las potencialidades del territorio por diversos actores, por lo cual algunos ecosistemas fueron declarados como áreas protegidas del orden distrital, mediante las categorías de: Áreas Forestales Distritales, Santuarios de Flora y Fauna, Reserva Forestal Protectora y Parque Ecológico Distrital de Montaña. En total

estas corresponden en 2013 a 8.651 hectáreas, según el Observatorio rural de Bogotá, destacándose el Agro parque los Soches y el Parque Ecológico distrital Entrenubes, cuya constitución fue el resultado de dinámicas de organización social. En la consolidación como tal fue clave la participación activa de las comunidades, quienes fueron los responsables de estas medidas.

La admiración que despierta el entorno natural tanto para habitantes tradicionales como para los recién llegados durante el periodo de estudio generó una especie de activismo ambiental en este borde. Precisamente los atributos naturales de la zona se convirtieron en una fuente de identificación y arraigo de sus habitantes, que no es exclusiva de los residentes de las zonas rurales, sino que se ha hecho extensiva a los habitantes de los barrios de origen ilegal que se encuentran en la zona, particularmente en las UPZ La Flora, Entrenubes y Ciudad Usme.

Para estos el territorio se concibió como un valor a preservar, en situación de vulnerabilidad, generándose en torno a sus ecosistemas y corrientes de agua distintos grupos orientados a promover su cuidado y conservación entre los vecinos, quienes se han apropiado de los mismos como espacios recreativos. Existen en consecuencia distintos colectivos juveniles tanto en las veredas de Usme como en los nuevos barrios que se constituyeron de modo irregular en la zona, quienes asumen las banderas de la conservación y de la promoción de una cultura ambiental. En el trabajo de campo se identificaron colectivos de este tipo en las UPZ La flora y Ciudad Usme, como en las veredas Los soches y la Requilina. La intervención en estos espacios, es una plataforma para algunos actores para incursionar en otros escenarios y discusiones políticas. (Fuente: Entrevista con Natalia Salazar Ocupa, Edil de la Localidad, noviembre de 2013).

Los ecosistemas naturales existentes en el área han sido también catalogados como una de las potencialidades por parte de las instituciones del distrito, en especial la Secretaria de Ambiente y el Distrito, concejales de la ciudad, junto con organizaciones no gubernamentales que hacen presencia en del territorio, desarrollándose en consecuencia programas de restauración, arborización entre otros en los que se ha promovido la vinculación con las comunidades residentes en el área.

Adicionalmente, la riqueza ambiental del territorio fue considerada durante el periodo de estudio por sus habitantes, en particular por las organizaciones juveniles del área, como un soporte para la realización de actividades turísticas, concibiéndolas como un mecanismo tanto para

promocionar la zona, es decir hacerla visible para otros actores de la ciudad, como para generar fuentes alternativas de ingresos complementarias a las actividades agrícolas y al empleo en la ciudad.

Además, en torno al tema del agua se han generado procesos asociativos y reivindicativos para garantizar su preservación y disponibilidad para los habitantes de las veredas y para denunciar el mal manejo de la cuenca del Tunjuelo. En particular se creó un conjunto de acueductos veredales (once acueductos administrados por la comunidad, agrupados en el “comité de aguas y saneamiento ambiental” (Antífona, 2012)) a partir de la organización de los vecinos, que ha promovido la participación de los habitantes en la distribución del recurso y la conservación del entorno. En el desenvolvimiento de estos procesos se establecieron acercamientos entre organizaciones ambientalistas, campesinos y vecinos de Usme en los que se ha construido una comprensión de Usme como un “territorio de agua”, siendo este carácter una las metáforas con la que se promueve el territorio. Precisamente alrededor del agua, en particular de las quebradas que atraviesan el territorio, se generaron distintas actividades culturales encaminadas a exaltarlas como valor y a promover su conservación. Entre estas destaca el “Festival del Agua” realizado por los vecinos del barrio Juan Jose Rendón<sup>26</sup>

Por su parte los vecinos de la Ciudadela Nuevo Usme y de la UPZ 61 jugaron un rol activo en la denuncia ante las autoridades locales de las deficiencias en materia del manejo de aguas negras presentadas por las nuevas urbanizaciones, y sus descargas directas al Tunjuelo, como consecuencia de incumplimientos a las normas por parte de las firmas constructoras (Entrevista Argenis Hernández, Septiembre 2013).

*2.2.2 Dimensión construida: una localidad rural edificada por la informalidad y la vivienda social*  
Usme es un territorio frente al cual se han estructurado a través del tiempo múltiples significados que han conducido a su ocupación mediante distintas actividades extractivas, principalmente de carácter agrícola, adquiriendo un carácter predominantemente rural desde su constitución como municipio en 1911 hasta finales de la década de los setentas, cuando inició un proceso de transformación debido al avance espontáneo de la urbanización residencial sobre esta zona.

---

<sup>26</sup> Rendón, Pilar. (s.f). Memorias del Agua en Bogotá, Talleres de Crónica. Un paraíso llamado J.J Rondón. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/memorias-del-agua/un-paraiso-llamado-jj-rondon>

La ocupación del territorio durante el periodo colonial mediante el sistema de las haciendas como unidad económica fue determinante en la constitución de Usme como localidad rural, ya que por un lado estimuló la especialización del territorio en la producción de alimentos para la ciudad, tales como papa, leche y productos cárnicos, y por otro lado atrajo oleadas migratorias de campesinos de otras partes del país a finales del S XIX y comienzos del S XX (Zambrano, 2005), quienes junto con los habitantes originarios fueron clave en el desenvolvimiento de las luchas agrarias por la redistribución de la tierra que se originaron con el declive de este sistema económico.

La intervención de los pobladores de Usme en los conflictos agrarios y su vinculación con las organizaciones y procesos sociales de la localidad vecina de Sumapaz, además de significar la fragmentación de grandes propiedades y el reparto y parcelación de tierras, afianzó su arraigo rural, manteniéndose este pese a la anexión del municipio a Bogotá en 1954, con lo cual se convirtió en una localidad periférica dedicada a la agricultura y la ganadería, distante sociocultural y físicamente de la ciudad.

No obstante con el paso del tiempo se fueron instalando sobre la localidad otros usos de carácter urbano tales como el embalse de La Regadera, ante la consideración de la localidad como una despensa de Agua para la ciudad, y la cárcel La Picota en la década de los treinta. Posteriormente en la década de los cincuenta se construyeron equipamientos militares como el Batallón Antiaéreo y la Escuela de Artillería y se instalaron industrias extractivas de grava y arcilla como la Ladrillera Santafé, edificada en 1955 para atender el crecimiento de la demanda de ladrillo de la ciudad que comenzaba a densificarse (Urrea y Del Castillo, 2011:59).

La instalación de las infraestructuras señaladas estimuló la ocupación fragmentada del territorio por parte de poblaciones vinculadas con estas actividades y de población migrante de origen rural desplazada por la violencia política. Así desde mediados del S XX empezó a ceder el paisaje predominantemente rural con el arribo de nuevas poblaciones y el fraccionamiento del territorio para darles cabida, sin que este cambiara dramáticamente como empezó a ocurrir en las décadas de los ochentas y noventas en el que se incrementó la urbanización residencial de origen ilegal.

El mantenimiento de la condición rural del territorio hasta finales de los setentas está asociado con la existencia de ecosistemas de páramo y de altas pendientes en esta localidad, lo cual permitió que área no fuese considerada inicialmente como una zona de expansión para la

ciudad y que por tanto se consolidase como un territorio apto para la agricultura a pesar de la inaccesibilidad de algunas porciones de su territorio. De este modo Usme se consolidó como un sistema de haciendas productoras y pequeños predios rurales, que fue cediendo terreno con la crisis del sector rural.

Precisamente con el declive y crisis de la agricultura a nivel nacional los suelos rurales de la zona, en particular los próximos a las vías de conexión con Bogotá y la región, fueron objeto de presión por parte de urbanizadores piratas, quienes los adquirieron a bajo costo para el loteo ilegal y su posterior venta a la población de bajos ingresos demandante de vivienda. Se ocupó así el extremo oriental del territorio, próximo a las localidades de Tunjuelito y Rafael Uribe Uribe, que constituían hasta los años cuarenta el borde urbano de la ciudad.

En consecuencia la localidad se transformó en el asiento de la urbanización ilegal, desarrollándose 180 barrios en la zona bajo esta modalidad entre 1980 y 2010, a partir de dos flancos, uno ubicado entre el valle del Tunjuelo y el Cerro Entrenubes y el otro entre cerros orientales y el Sumapaz (Urrea y Del Castillo, 2011:90), con lo cual incrementó la población residente y las carencias en materia de infraestructuras y servicios públicos, al tiempo que se afectaron ecosistemas naturales considerados suelo de protección.

En la actualidad el territorio se ha estructurado en torno a tres usos del suelo: urbanos, rurales y de protección ambiental. Según Zambrano (2005), hasta 1996 Planeación Distrital identificaba con 18 veredas y 136 barrios, no obstante a 2010, de acuerdo con otras fuentes se contabilizan 14 veredas (Pérez, 2011) y 180 barrios (Urrego y Del Castillo, 2011).

Las estimaciones de la Secretaría Distrital de Hábitat (2011) indican que el suelo de la localidad catalogado como urbano comprende 3.029,26 has (que contrastan con las 18.476,85 has designadas como suelo rural) presentándose allí 279 barrios organizados en 7 UPZ y 77.513 predios, de los cuales 55.748 son residenciales y 21.765 no residenciales.

En las UPZ de la localidad, descritas en el cuadro 1, se encuentran los 180 barrios que fueron construidos entre 1980 y 2010 (Urrea y Del Castillo, 2011:90), principalmente en las laderas de los cerros surorientales y el valle del Tunjuelo, de forma irregular y que con el paso del tiempo han sido objeto de programas de legalización y mejoramiento integral.

**Tabla 3. UPZ de la Localidad de Usme.**

<b>UPZ</b>	<b>Área urbana en hectáreas (Ha)</b>	<b>Población Urbana</b>	<b>Densidad Urbana</b>
<b>La Flora</b>	132	19.876	150
<b>Danubio</b>	289	40.471	140
<b>Gran Yomasa</b>	531	147.506	278
<b>Comuneros</b>	493	93.845	190
<b>Alfonso López</b>	157	63.890	407
<b>Parque Entrenubes</b>	419	2.213	N.A
<b>Ciudad Usme</b>	137	14.852	108
<b>Total</b>	2.158	382.654	177

Fuente: (SDP, 2012).

Los usos actuales del suelo en las UPZ son en su mayoría residenciales, siendo La Flora, Danubio, Comuneros y Alfonso López de urbanización incompleta, y Ciudad Usme con predominio residencial en desarrollo. Por su parte, la UPZ Parque Entrenubes, en la que se ubica el parque que le da el nombre a la UPZ, es predominantemente dotacional y es zona urbana protegida en toda su extensión. Pese a las restricciones para su urbanización se presentan en la zona procesos de ocupación ilegal y la explotación ilegal de canteras para producción de materiales de construcción. Si bien la localidad mantiene un fuerte arraigo rural, está viene urbanizándose progresivamente desde los setentas, principalmente a partir de procesos de urbanización informal. Específicamente, de acuerdo con la SDP el 70% de los barrios desarrollados en la localidad surgieron a partir de ocupaciones ilegales, sobre rondas hídricas, áreas de protección ambiental y suelos que tradicionalmente han sido explotados con fines agropecuarios. En estos asentamientos se ha localizado principalmente población desplazada por la violencia.

**Imagen 9. Urbanización de origen informal.**



Fuente: Elaboración propia. Trabajo de campo. Barrió Brazuelos -Usminia, Localidad de Usme.

De otra parte, la zona rural de la localidad está conformada por las veredas El Uval, La Requilina, Los Soches, Corinto-Chiguaza y Olarte<sup>27</sup>, que comprenden la cuenca media y alta del río Tunjuelo, y por las Las Margaritas, el Hato, El Destino, Curubital Chizacá, Andes, Arrayanes y La Unión, que son identificadas como la parte alta por encontrarse sobre los 3.000 metros de altura, colindando con áreas de paramo.

En general la zona rural ha sido dedicada a la explotación agropecuaria tanto en parcelas de propiedad familiar o en arriendo, existiendo según la Universidad Distrital (2010) 2.469 predios, de los cuales el 48,3% contaba con viviendas construidas y el 51,7% no disponía de algún tipo de vivienda construida.

En el periodo analizado se introdujeron grandes transformaciones en el uso del suelo del territorio derivadas de las disposiciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad del año 2000, que significaron la caracterización de la localidad como zona de expansión urbana y su proyección como área para la construcción de viviendas de interés social y prioritario para atender el déficit habitacional de la ciudad y contrarrestar el urbanismo ilegal, gran desarrollador de la zona hasta entonces, y que aún continúa siéndolo.

---

<sup>27</sup> Según el Diagnóstico de las áreas rurales de Bogotá, realizado en 2009 por la Universidad Distrital mediante el convenio establecido entre esta entidad y las Secretarías Distrital de Ambiente y Planeación las veredas identificadas en la localidad y su extensión territorial era la siguiente: Aguilinda chiguaza (153,56 has), Corinto Cerro Redondo (268,87 has), El Uval (744,47 has), Los Soches (403,91 has), la Requilina (390,34 has), Tibaque (148, 77 has ) y Centro Usme (1,278, 25 has). Esta caracterización llama la atención por incluir al sector de Tibaque, el cual ya no era identificado al momento de la realización del trabajo de campo como vereda, encontrándose en este territorio una importante dinámica de ocupación por parte de asentamientos informales, en medio de terrenos cultivados. Esta situación puede interpretarse como un indicio de la rápida urbanización del sector en el periodo analizado.

Se diseñó en consecuencia una estrategia de ocupación del territorio que ha evolucionado con el tiempo plasmándose en distintos instrumentos. En primer lugar se formularon en el año 2000 cuatro operaciones delimitando el área como “Ciudad Sur” entre las que se encuentran: Río Tunjuelo, Entrenubes (orientada a la definición de un borde urbano para proteger el parque del mismo nombre), Puerta al Llano y Nuevo Usme. A partir de esta última se contempló la incorporación de suelo para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social y prioritario. Con la revisión del POT en el 2003 tal intervención se transformó en la Operación estratégica Nuevo Usme- Eje de integración al Llano, la cual fue desarrollada mediante el Decreto 252 de 2007, denominado Plan de Ordenamiento Zonal de Usme, siendo ésta la primera operación urbanística definida como de borde urbano rural ( en el Capítulo III se amplía su caracterización). Posteriormente, en el año 2009 la estrategia evolucionó en la Operación Usme Ciudad Futuro, procurándose una mayor participación del sector privado y una nueva tipología de vivienda. En concreto se buscó desarrollar en 930 has 53.000 viviendas para beneficiar a 200 mil personas. (Urrea y Del Castillo, 2011: 113).

Al planteamiento de las apuestas mencionadas para el territorio se sumó el desarrollo de varios proyectos de infraestructura en el área, siendo estos la construcción de la Planta de tratamiento de aguas del Dorado (2000), la construcción del Embalse de Canta Rana para el control de las inundaciones del Tunjuelo, que implicó la reubicación de las familias del barrio Brazuelos (2007) y la construcción del Portal de Trasmilenio (2000).

A las intervenciones mencionadas, se suma el inicio de la gestión de Metrovivienda en la zona como banco de suelo y promotor inmobiliario, quien desarrolló la Ciudadela Nuevo Usme, a partir de su articulación con la Asociación para la Vivienda AVP- Simón Bolívar. De este modo se construyeron 1.044 unidades de vivienda. El proyecto inició en el 2000, estructurado bajo el esquema de proyecto asociativo entre los propietarios del suelo y aportes públicos, proyectándose la construcción de 6.357 viviendas en 65 hectáreas, con una inversión de 33.509.195.851 pesos. (METROVIVIENDA, 2007: anexo 2). Alrededor de estas urbanizaciones se ha generado un problema social años más tarde de su construcción, como se explicará más adelante, relacionado con las precarias condiciones del hábitat que se derivan del tamaño de las viviendas 36 m<sup>2</sup>, malos materiales y acabados usados en su construcción y las deficiencias en materia de espacios públicos, equipamientos y conectividad.

Las diferentes inversiones públicas en la zona estimularon al sector privado a intervenir en la zona, como una forma de solventar la crisis experimentada por el sistema UPAC, con lo cual se desarrollaron proyectos de vivienda de interés social en las áreas aledañas al portal de Transmilenio. En particular resalta la producción de vivienda de interés social efectuada en la zona de San Pedro de Usme por la constructora OBREVAL, en asocio con la ladrillera Santa Fe dueña de los predios (una mina de explotación de materiales de construcción). Se edificaron así, mediante 10 proyectos, 4.312 unidades de vivienda en 1.946 mts<sup>2</sup>, divididos en 36 super-lotes, durante dos etapas. De este modo incrementó la densidad de la zona cercana a la Avenida Caracas que comunica con el antiguo pueblo de Usme (OBREVAL, 2014)<sup>28</sup>, mediante proyectos de vivienda en altura bajo el esquema de conjunto cerrado.

Con las operaciones señaladas se produjo además la delimitación del suelo rural de las veredas El uval, y La Requilina, y del sector conocido como Usme Centro, como suelo de expansión urbana, presentándose la incorporación como tal de una fracción de este territorio a suelo urbano mediante los planes parciales Tres quebradas y Hacienda el Carmen, pertenecientes a la Operación Nuevo Usme. El primer plan fue ejecutado dándose la urbanización de dicho suelo, sin embargo al realizarse las obras de urbanismo contempladas en el Plan parcial Hacienda el Carmen fueron hallados en 2007 restos arqueológico, perteneciente a una necrópolis de la cultura Muisca, lo cual detuvo el avance del proyecto, y dio origen a nuevas demandas a favor de su protección y rescate.

El Hallazgo arqueológico detonó la organización de los pobladores de las zonas rural y urbana, convirtiéndose en un tema añadido a la agenda de reivindicaciones de estas comunidades en contra de la expansión urbana, catalogado por las mismas como un patrimonio significativo que evidencia la importancia cultural de la localidad para la ciudad y la no conveniencia del avance de la urbanización.

En torno al manejo del hallazgo, que corresponde a una necrópolis pre-muisca, se han presentado propuestas para su inclusión como parte del modelo de ocupación de borde que promueven las comunidades, y se han realizado investigaciones para determinar la magnitud del descubrimiento. Este proceso fue conducido por un equipo del Departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Colombia, liderado por Virgilio Becerra, indicándose que es uno de

---

<sup>28</sup> Fuente: Constructora Obreval (5 de mayo de 2014). Proyectos de vivienda de interés social desarrollados por Obreval. (vídeo). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=iDO-FRLxlco>

los descubrimientos más importantes en la región. En 2014<sup>29</sup> el área fue declarada por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH como Área Arqueológica Protegida, siendo la primera zona considerada como tal en la ciudad.

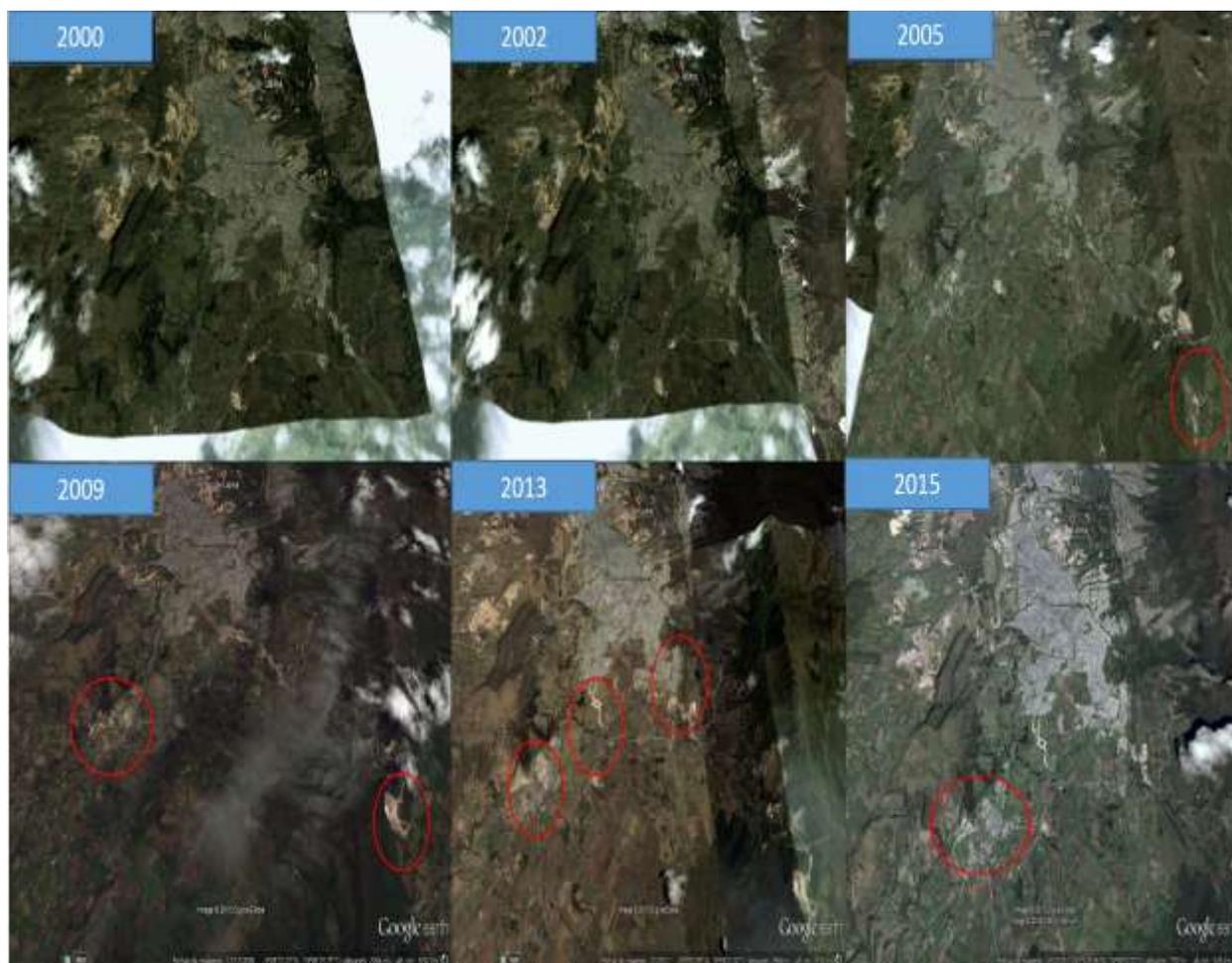
Además de nuevas urbanizaciones legales continuaron desarrollándose en la zona urbanizaciones irregulares en la zona aledaña al parque Entrenubes y de procesos de subdivisión y loteo incipientes en zonas cercanas a la vía el llano. Se verificó durante el trabajo de campo otros usos no agrícolas como parqueaderos, estaciones de servicio, escombreras y depósitos de chatarra en los límites entre la vereda Los Soches y El Uval. En ésta última se dio una importante transformación del suelo rural a urbano durante el periodo estudiado a partir de la compra de tierras a los campesinos del sector por particulares que fraccionaron los lotes para su venta a terceros para la producción de viviendas (Entrevista Ana Tulia Tautiva, noviembre de 2013). Adicionalmente el área resultó afectada por la construcción de la planta de tratamiento “El Dorado”, la cual abastece agua para la ciudad, sin que los habitantes de la zona rural donde está construida tengan acceso a la misma. Estos, como el resto de la zona rural se abastecen a partir de acueductos comunitarios y carecen de alcantarillado.

En la imagen 10 se muestra la evolución de la ocupación del suelo en la localidad de Usme durante la última década a partir de la comparación del archivo de imágenes de googlearth. Como puede observarse el costado oriental de la localidad, junto con el área próxima al casco histórico del municipio (encerradas en el círculo rojo) fueron las zonas en las que se registraron nuevas ocupaciones.

---

<sup>29</sup> Fuente: Instituto Colombiano de Antropología e historia ICANH. <http://www.icanh.gov.co/index.php?idcategoria=8708> Consultado el 10 de junio de 2014.

Imagen 10. Evolución ocupación del Suelo en Usme.



Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de Google Earth.

En la imagen del 2009, se identifica la avenida Usmín, una obra realizada parcialmente por el Distrito, a través del IDU, como parte de las intervenciones que contemplaba la Operación Nuevo Usme. Con esta se proyectaba conectar a las nuevas urbanizaciones a construir en el sector con los barrios vecinos, sin embargo no pudo terminarse ante el señalamiento por parte de la autoridad ambiental del carácter del área como parte de la Reserva Forestal de la Cuenca Alta del Río Bogotá. Esta situación implicó parar las obras y la operación urbanística como tal mientras la CAR estudiaba cómo re alinear la reserva ante el hecho de que gran parte de Bogotá y los municipios vecinos desconocieron la norma, encontrándose gran parte de la misma urbanizada.

Frente a la construcción de la vía y la paralización de las obras se plantearon varias controversias entre los vecinos y las instituciones. Los campesinos de las veredas el Uval y la Requilina se opusieron a su desarrollo, mientras que los vecinos de los barrios Alfonso López

Sectores I y II se manifestaron en contra de los precios ofrecidos por los constructores de la obra por sus predios y por la no conclusión de las obras. Adicionalmente, alrededor de este vía y del avance en general del proyecto “Usme Ciudad Futuro” entidades como la Contraloría de Bogotá y la Personería emprendieron procesos de auditoría y control e investigaciones por detrimento patrimonial.<sup>30</sup>

### *2.2.3 Dimensión Económico-productiva: agricultura en resistencia.*

En la localidad de Usme y particularmente en el área de influencia de la operación urbanística Nuevo Usme se desarrollan tres tipos de actividades: agropecuarias para el autoconsumo y la comercialización; inmobiliarias y prestación de servicios.

Por un lado actividades agropecuarias tales como el cultivo de papá, alverja, zanahoria y haba y la cría de ganado para la producción de leche y carne. No se cuenta con estimativos precisos sobre el volumen de producción a través del tiempo. Sin embargo las dinámicas productivas han sido estudiadas por las Universidades Distrital y Nacional, en diferentes periodos, así como a través de diagnósticos participativos con las propias comunidades. De acuerdo con estos el ingreso familiar semanal por estas actividades es de 150.000 pesos colombianos, equivalentes a 80 dólares. (SDP, 2011). Los elementos que se producen en estas unidades agrícolas son utilizados tanto para el consumo familiar como para la venta en mercados locales.

En las últimas décadas se ha incrementado la renta de terrenos para el desarrollo de actividades agropecuarias por parte de población proveniente de otros municipios, ante las dificultades económicas de los propietarios para explotar sus terrenos. De acuerdo con las entrevistas realizadas a funcionarios de la ULATA y testimonios recogidos en el trabajo de campo, se ha presentado el arribo en la localidad de cultivadores de papa provenientes de los municipios vecinos de Une y Chipaque y la llegada de población de estos mismos municipios quienes se integran a trabajar en los cultivos.

Ligado a la persistencia de la actividad agropecuaria y como mecanismo de mantenimiento de las formas de vida campesina se encuentra la figura de los Agroparques, tal como es el caso de

---

<sup>30</sup> Fuente: Noticias RCN TV (Emisión 20 de Junio 2013). (Productor). Crece el escándalo por el megaproyecto "Usme Ciudad Futuro" presentado por el exalcalde Samuel Moreno, en el cual sólo se construyó una vía que no conduce a ninguna parte y la cual está a la espera de una respuesta de las autoridades ambientales. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=HlyVq7LWrBc>

la vereda los Soches. Esta es una experiencia sociopolítica de apropiación del espacio con un componente socioeconómico pensado en garantizar la subsistencia de esta población.

Por otra parte la población campesina combina las actividades agropecuarias con empleos urbanos, particularmente en el sector servicios, desplazándose cotidianamente hacia otras localidades de Bogotá, para prestar servicios como empleados domésticos, celadores, entre otros.

En el periodo analizado se presentó en el territorio de Usme una importante dinámica de fraccionamiento predial por parte de urbanizadores piratas, que dividen los terrenos y los venden sin dotación de servicios públicos. Estos urbanizadores tradicionalmente estaban asociados con líderes políticos o intervenían en política y ofrecían posibilidades de vivienda a familias de escasos recursos, principalmente población en situación de desplazamiento forzado. No existen estudios que permitan un estimativo del flujo de dinero que se mueve en este sector.

En los últimos se produjo una transformación de la urbanización ilegal como dinámica económica, debido a que en ella han incursionado bandas delincuenciales relacionadas con actores armados. Precisamente han aparecido en el sector “T ierreros”, forma como se le conoce popularmente a organizaciones de urbanizadores piratas vinculadas con el paramilitarismo, que promueven el loteo y venta de terrenos en los que existen vacíos legales sobre su uso o propiedad, y que se corresponden con zonas agrícolas abandonadas o de protección ambiental. Estos actores sin ostentar la propiedad del suelo aprovechan estas circunstancias de indefinición para vender lotes con y sin servicios a familias de bajos recursos, engañando a las poblaciones, y sobrevendiendo en algunos casos un mismo terreno más de dos o tres veces. (Entrevista Edil Localidad de Usme, 2013).

Una vez consolidadas las ocupaciones estos actores desaparecen, pero regresan esporádicamente a imponer control social en los barrios y desestimular la permanencia de la población en los mismos para luego con la salida de la población revender los terrenos a otras familias en situación de vulnerabilidad.

Con la acción de estas bandas se han ocupado sectores del Parque Entrenubes, área protegida distrital, así como terrenos ubicados en los límites de Usme con la localidad de Rafael Uribe Uribe, como la hacienda los Molinos y sus proximidades.<sup>31</sup> Lo anterior en detrimento de la preservación de la zona.

---

<sup>31</sup> Según información de prensa la banda conocida como los tierreros cuenta con una estrategia para la urbanización de predios en el sur de Bogotá consistente en hacer pasar como legales los proyectos urbanísticos que promueven contando para ello con “un equipo de abogados, ingenieros y arquitectos encargados de darle un soporte técnico y la

Adicional al mercado inmobiliario ilegal también se presenta en el sector durante el periodo de estudio la afluencia del sector formal a partir de la construcción del Portal de Transmilenio de Usme. Así se produjo la urbanización de terrenos localizados en las proximidades a esta infraestructura de transporte, pertenecientes anteriormente a la Ladrillera Santa fe, en los que se construyeron conjuntos de apartamentos catalogados como vivienda de interés social, (como es el caso de la Urbanización Quintas de Usme, construida por Amarillo).

De igual modo, los terrenos desarrollados por el Banco de tierras de Metrovivienda fueron adquiridos para la construcción de vivienda de interés social y de interés prioritario por parte de las constructoras Bolívar, Bogotá, ECOSSUR, AVP Asociación de Vivienda entre otras. Algunos de los proyectos inmobiliarios ya construidos en estas zonas son la Urbanización Bosques de Bogotá, etapas I, II, III y IV (apartamentos VIS realizados por constructora Bolívar), Urbanización El Sol (casas de dos pisos producidas por Constructora Bogotá) y Conjunto de Apartamentos El Cerezo. Así mismo en este territorio se construyó un complejo de viviendas para la reubicación de la población afectada por la ola invernal de 2009, denominado “Miradores de Usme”, el cual fue donado por uno de los empresarios más influyentes del país, Luis Carlos Sarmiento Angulo.

**Imagen 11 Urbanización Bosques de Bogotá vista desde el Casco histórico del Pueblo de Usme.**



Fuente: Elaboración Propia. Trabajos de Campo. Localidad de Usme. Octubre de 2013.

---

apariciencia de legalidad al desarrollo de proyectos urbanísticos ilegales como el de Los Molinos... en el que, según las versiones de los actuales pobladores, cada uno de los lotes fue vendido hasta tres veces...(luego instalan expendios de estupefacientes...con el ánimo de espantar a las familias y comenzar un nuevo proceso de urbanización ilegal”, Fuente: Periódico El Espectador, Bogotá: En manos de los tierreros. Publicado el 12 de noviembre de 2012 Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/manos-de-los-tierreros-articulo-386364> Recuperado el 12 de Noviembre de 2012.

Algunos de los proyectos identificados en fase de venta al cierre de esta investigación son Capri, apartamentos catalogados como VIP, Parque Cantarrana conjunto residencial, producido como VIS. Lo interesante en estos proyectos, así como en los que ya fueron construidos es el uso que se hace en su publicidad de los elementos naturales del sector y de las obras de infraestructura construidas por el estado como atractivo de venta. Se indica en estas la proximidad al parque cantarrana y a la estación de policía como beneficios de la ubicación en el sector.

Paralelamente se observó la solicitud de nuevas licencias de construcción en la zona cercana al casco del antiguo pueblo de Usme y el anuncio de construcción de nuevos proyectos de vivienda de interés prioritario avalados por la Caja de Vivienda Popular como oferta tanto para la población objeto del programa de reasentamiento llevado a cabo por la entidad como para los programas de subsidios de vivienda de los niveles Distrital y Nacional y del Programa Distrital de Subsidio de Vivienda para población en situación de desplazamiento.

Analizando las particularidades de las urbanizaciones y proyectos se evidencia un tránsito de la producción de la vivienda para estratos medios-bajos y bajos, pasándose de casas multifamiliares a viviendas en altura, bajo esquemas de conjunto cerrado. Se consolidó así en la zona de una tipología de vivienda que cumple los requerimientos mínimos de la normatividad sobre viviendas de interés social y prioritario, en el que se ofertan espacios de tamaño reducido y materiales de bajo costo, que luego de entregadas no cumplen con las expectativas de la población que llega a habitarlas ni se adaptan a las condiciones socioculturales de estas familias. Estas son en su mayoría de escasos recursos, y algunas de ellas llegan a la zona por efecto de procesos de reasentamiento de zonas de riesgo o aplicando los subsidios ofertados a la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia.

El promedio de los espacios se encuentra entre 36 y 50 metros cuadrados de área privada, a los que llegan familias de entre 5 a 8 miembros, que además de encontrarse en un espacio reducido, no cuentan en el entorno a la vivienda con amplias zonas comunes y equipamientos complementarios. Los pocos espacios comunales al interior de los conjuntos son los salones de usos múltiples y los accesos a los conjuntos y en el exterior a estos no se encuentran centros educativos, hospitales, zonas comerciales y espacios recreativos que brinden sus servicios a los habitantes, teniéndose que desplazar a otras zonas, lo cual resulta complejo si se tiene en cuenta que a su vez la zona cuenta con limitados mecanismos de acceso y de transporte.

En las imágenes que se muestran a continuación se presenta la publicidad de los proyectos y las condiciones de las viviendas construidas en la última década en el sector UPZ 61 del Borde Suroriental.

**Imagen 12 Proyectos de vivienda construidos y anunciados en la localidad de Usme.**



A.



B.

C.

A. Ubicación general de los Urbanizaciones edificadas y Proyectos de construcción. B. Proyecto Xue. C. Proyecto Ventanas de Usminia.

Fuente: (Caja de Vivienda Popular, 2013)

**Imagen 13. Proyectos de Vivienda construidos en la UPZ 61.**

**A. Miradores de Usme: proyecto Vs Área construida.**



Fuente: a. (Grupo Aval, 2012) y b. Elaboración propia Trabajo de Campo, Octubre de 2013.

**B. Urbanizaciones Bosques de Bogotá, El Sol y Miradores de Usme**



Fuente: B1. Elaboración propia, trabajo de Campo. B2 y B3. Tomada por Oscar Vaca (2012). Equipo Usmeando el Territorio.

**2.2.4 Dimensión Sociocultural: convivencia entre poblaciones con un pasado rural**

La información que se dispone sobre la localidad en materia demográfica y socioeconómica es precaria y deficiente, ya que la información disponible es general y adicionalmente no coinciden las cifras de las distintas fuentes consultadas. Así mismo no se dispone de información oficial que indique una cuantificación precisa de la población en zonas rurales y de sus características. Lo

anterior es un reflejo de las condiciones de poca importancia institucional que ha tenido el tema rural para el distrito. Ante estas circunstancias se toma como referente la información global disponible para la localidad de Usme. De acuerdo con las SDP (2011) las proyecciones del censo de 2005, para el año 2013 habitan la localidad 415.898 personas, de las cuales el 43% es población adulta. La población de la localidad pertenece a los estratos 1 (53%) y 2 (46.8%), lo cual refleja la existencia de condiciones de pobreza, que se corroboran al observar la Encuesta de Calidad de Vida 2007, que indica que la población con necesidades Básicas insatisfechas asciende a 72.817 personas de las cuales el 23.8% se encuentra en condiciones de pobreza.

La composición sociodemográfica del Borde Suroriental está determinada por dos elementos, su pasado como localidad enteramente rural, rasgo que predominó hasta la década de los setentas, y la transformación en la zona de una de las principales áreas receptoras de población migrante de origen rural de otras zonas del país por motivos económicos y desplazada por el conflicto armado. Desde la anexión del Municipio de Usme a Bogotá en 1954 hasta su incorporación al perímetro urbano en 1975, esta localidad mantuvo inalterada su condición rural, iniciándose desde entonces su progresiva transformación a partir del desmantelamiento de la hacienda como sistema productivo y del fraccionamiento de los terrenos por parte de urbanizadores piratas para captar la demanda de vivienda de los hogares de bajos ingresos de la ciudad y de los recién llegados.

Dicha situación provocó un incremento acelerado del crecimiento demográfico, con lo cual la población de Usme se multiplicó 65 veces entre los censos de 1964 y 1993, contando para inicios de los noventa, según los ajustes del Censo de 1993, con un total de 200.892 habitantes. Desde entonces la dinámica de crecimiento se mantuvo ascendente en la década de los noventa y en los primeros años del S XXI, registrándose en el Censo de 2005 una población de 294.633 habitantes, correspondiendo está a las nuevas generaciones de la población migrante, que ha continuado arribando a la zona

Asociado a estas dinámicas de poblamiento Usme se caracteriza por contar con una amplia tradición organizativa derivada de dos procesos: las luchas agrarias de mediados de siglo XX y las demandas de acceso a servicios públicos que surgieron en la década de los ochenta por parte de los nuevos pobladores que llegaron al área a partir de la urbanización pirata que se desarrolló en la zona, pese a que dentro de las agendas gubernamentales no se había contemplado la

expansión de la ciudad hacia esta zona. Estas poblaciones son en su mayoría de origen campesino, desplazadas por la violencia política, que provienen de distintas zonas del país (SDP, 2011).

La tendencia a la organización de la población rural de la localidad se refleja en la existencia de Juntas de Acción Comunal en cada una de las veredas, así como en la existencia diversos colectivos juveniles y de mujeres, el Sindicato Agrario y la Red de Acueductos comunitarios. Estas organizaciones además de actuar como voceras de la comunidad, principalmente en procesos como la expedición de la Política Distrital de Ruralidad y en la resistencia contra el proceso de urbanización, se encargan de la realización de actividades culturales y recreativas. Entre estas se encuentran las festividades del día del campesino, el festival de la memoria de los Soches entre otras. Alrededor de estas se expresa un interés por promover y difundir la memoria y las prácticas culturales propias del campesinado.

La dinámica de organización no es exclusiva de la ruralidad, por el contrario desde los nuevos barrios desarrollados en la localidad y las urbanizaciones construidas a partir del Proyecto Nuevo Usme, se constituyeron distintas organizaciones juveniles a favor de la promoción de la cultura y la protección del medio ambiente, asociaciones de vecinos, Juntas de Acción Comunal, y procesos asociativos entre distintos habitantes y organizaciones para la demanda de mejores condiciones de hábitat, como fue el caso de la Audiencia Pública de Usme. En el capítulo se detalla con mayor profundidad las fuerzas sociales presentes en la localidad y sus apuestas de ordenamiento del territorio.

De otra parte en el territorio de borde de Usme se presentan varias tensiones entre los habitantes y usuarios del espacio. En primer lugar están las tensiones generadas por la presión de los urbanizadores informales sobre la población campesina para transformar el uso del suelo, lo cual ocurre principalmente en el sector de la vereda el Uval en torno a la vía al Llano. En la zona se han instalado varios usos no agrícolas y divisiones informales de terrenos alrededor de cultivos de fresas y hortalizas como pudo constatarse en el trabajo de campo. A esta presión se agrega las tensiones entre los pobladores rurales y los vecinos de las nuevas urbanizaciones formales e informales. Entre estos se presentan situaciones de desconfianza, atribuyéndosele por parte de los campesinos los robos y actividades delictivas que se han presentado en el área (Comunicación personal con habitantes de las veredas el Uval y Corinto, noviembre de 2013).

Por su parte los residentes de los nuevos conjuntos de vivienda de interés social se encuentran desarticulados entre sí y no existe entre ellos una apropiación generalizada de la

temática de los bordes. En especial se presentan conflictos entre los habitantes de las urbanizaciones construidas a partir del Proyecto Nuevo Usme dadas las condiciones de edificación de las viviendas que implican conflictos de convivencia. La carencia de espacios dada por el reducido tamaño de las viviendas (36mts) y su inadecuación a la estructura de las familias que llegan a habitarlas (en promedio más de 5 personas) implica el uso de las zonas comunes para actividades particulares, detonándose conflictos frente a su manejo, que se agravan con la no tradición de las poblaciones al acatamiento de reglamentos de propiedad horizontal. El hacinamiento, la falta de espacios recreativos y los costos generados para las familias el tener que pagar por servicios públicos y administración, hace que algunas decidan regresar a zonas de riesgo y arrendar los predios. La población que habita estos espacios no tiene una estabilidad económica y corresponde a población reubicada de zonas de riesgo, algunos de ellos desplazados por la violencia, y a trabajadores temporales de muy bajos ingresos que tuvieron como única posibilidad acceder a estas viviendas por sus costos para satisfacer la ilusión de la propiedad. Para ellos existe, según la encuesta aplicada por el Grupo de Investigación en procesos urbanos, vivienda e informalidad de la Universidad Nacional, un descontento por la calidad y condiciones de sus viviendas (Grupo de Investigación en procesos urbanos, vivienda e informalidad, 2011).

A los conflictos mencionados, se agrega las tensiones entre los vecinos de las urbanizaciones de Vivienda de Interés social de mayor valor edificadas por Constructora Bolívar, los residentes de los Barrios el Oasis y la María, con los otros conjuntos de vivienda edificados para la reubicación de familias damnificadas por la ola invernal del 2010 a partir de la alianza entre el gobierno nacional y distrital y el sector privado. Estos corresponden a las urbanizaciones Mirador de Usme I y II (400 unidades), que a su vez presenta tensiones internas por la no adecuación cultural de las viviendas a las tradiciones de los residentes, acostumbrados a vivir en casas, y que desconocen lo que implica vivir en propiedades horizontales.

El que las urbanizaciones en mención hayan sido el resultado de la conjunción de un donativo del empresario Luis Carlos Sarmiento Angulo, la financiación asumida por el gobierno nacional y la asociación entre Metrovivienda y AVP, para garantizar el reasentamiento de familias en riesgo, sin que estas tuviesen que asumir costo alguno; significó para los vecinos un factor de desconfianza frente a los nuevos habitantes. Por provenir de otras zonas deprimidas de la ciudad se estigmatizó a la población generándose barreras entre los vecinos de la Urbanización Bosques de Bogotá, etapas 1, 2, 3 y 4, y de los Barrios el Oasis y la María. En las entrevistas realizadas se

identificaron tensiones entre grupos de jóvenes de la zona, la no articulación de los habitantes de los distintos conjuntos y el descontento de los propietarios de Bosques de Bogotá (una urbanización de vivienda de interés social, estrato 2, por la cual tuvieron que pagar alrededor de 24 millones de pesos) por compartir el espacio con familias que no asumieron el costo de la vivienda, a lo que atribuyen la falta de compromiso y cuidado con el sector.

Como producto de la desconfianza entre vecinos se han reforzado las barreras éntrelos mismos, y el intento de diferenciación y aislamiento de unos frente a otros, lo cual es facilitado por la forma en que fueron edificadas las nuevas construcciones como viviendas en altura mediante conjunto cerrado de vivienda.

La identificación de las problemáticas de convivencia en los proyectos de vivienda construidos en la zona a partir de la gestión de Metrovivienda en asocio con particulares llevó a esta misma entidad a desarrollar un programa en la zona para dar respuesta a la situación, considerando a su vez la edificación en progreso de nuevas urbanizaciones en el área. Como pudo constatarse durante el trabajo de campo el interés de la institución es generar un tejido social en el área y romper con la dinámica de estigmatización frente a las poblaciones en proceso de reubicación a través de programas de la Caja de Vivienda Popular (Reunión Audiencia Pública Popular de Usme con representantes de instituciones del Distrito, 2013).

Por último, otro aspecto a destacar frente a las prácticas socioculturales en la zona es la existencia de importantes lazos de parentesco entre los residentes de la zona rural de la localidad, situación que además ha estimulado la subdivisión de predios para dar paso al crecimiento de las familias, con lo cual se encuentran núcleos de vivienda rural contiguos que han implicado la reducción de las huertas familiares. Esta situación se identificó en las veredas el Olarte, Corinto y Uval. (Observación de campo, 2012).

#### *2.2.5 Político- Institucional.*

La administración y manejo del borde suroriental ha estado determinada por la presencia de diferentes instituciones del orden distrital, nacional y regional que ejercen competencias en dichos espacios. Principalmente entidades como la Caja de vivienda popular y Metrovivienda, adscritas a la Secretaria de Hábitat, han jugado un papel muy importante en los procesos de política pública implementados en este territorio.

El marco normativo que sustenta las intervenciones estatales y de los diversos actores en el territorio está integrado por los Decretos Distritales No 327 de 2007, por medio del cual se adoptó la política pública de ruralidad, No 252 de 2006, que anunció la operación Urbanística Nuevo Usme, No 438 Por el cual se adopta el Plan Parcial "Tres Quebradas" de la Operación Estratégica Nuevo Usme, No 574 que aprobó el Plan Parcial Hacienda El Carmen de Usme.

Junto con estas disposiciones existen otras normas que afectan los procesos que se desenvuelven en el borde suroriental, siendo estas las resoluciones de la CAR frente a las reservas forestales de la cuenca Alta del Rio Bogotá, y de los Cerros Orientales, el Plan de Manejo de la cuenca del Tunjuelo POMCO, y los proyectos de infraestructura contemplados por el gobierno nacional en el marco de la iniciativas IIRSA.

### 3. Conclusiones del capítulo: puntos de encuentro y ruptura entre las morfologías del borde norte y suroriental.

Con la identificación de las trayectorias de la urbanización en el país y su comportamiento particular en el caso de Bogotá se estableció que la emergencia de las áreas de borde urbano rural y la morfología que adquirieron son la expresión concreta de fenómenos como la tercerización de la ciudad, los deficiencias de las políticas públicas de vivienda, ordenamiento territorial y desarrollo rural, la desregulación estatal, la evolución del conflicto armado, la metamorfosis de las relaciones campo ciudad y el interés por la preservación de áreas naturales y la sustentabilidad del desarrollo urbano.

Las situaciones de degradación ambiental y de convivencia conflictiva de poblaciones heterogéneas y distintas actividades económicas en un mismo espacio es el rasgo principal de la morfología de los territorios de borde, que se manifiesta de forma diferencial en los dos territorios analizados, y es a su vez el reflejo de las dinámicas territoriales contemporáneas, marcadas por la profundización de las contradicciones entre actores y territorios. En ambos casos se presentan disputas por el uso, y apropiación del espacio y sus recursos en términos instrumentales y simbólicos.

La competencia entre actividades económicas que buscan aprovechar las ventajas de la localización es un rasgo común en los dos territorios de borde, junto con las contradicciones entre las cartografías desarrolladas por el estado para la delimitación del territorio y las de sus habitantes construidas a partir de sus interacciones con el espacio y por las nuevas territorialidades que

generan los procesos económicos, los cuales desdibujan las fronteras existentes y crean nuevas barreras. En ambos territorios existen fracturas entre las poblaciones y límites autoimpuestos.

En el Borde Suroriental, la morfología adquirida durante el periodo de estudio responde a la confluencia de tres procesos siendo estos el decaimiento de las actividades agropecuarias y su aprovechamiento por urbanizadores piratas para proveerse de suelo y luego venderlo a la creciente población demandante de vivienda, la caracterización por parte del estado de los procesos de urbanización ilegal como un problema público a ser intervenido, y las resistencias de las poblaciones rurales remanentes a las propuestas formuladas por el estado para anticiparse a la urbanización ilegal.

En el caso del norte la morfología del territorio de borde estuvo determinada por la competencia entre actividades agroindustriales y dotacionales por el territorio y por los precios del suelo que redujeron la presión hacia el desarrollo ilegal., fomentándose por tanto la ocupación del suelo mediante equipamientos, los cuales fueron edificados sin regulación alguna con lo cual se aumentaron los procesos de deterioro ambiental de los ecosistemas existentes en el área.

Los bordes norte y suroriental se consolidaron durante los últimos veinte años como espacios sociales con dinámicas diferenciadas en términos ambientales, demográficos, socioeconómicos y políticas, compartiendo no obstante varios rasgos. En los dos territorios aumentó la degradación del entorno natural y la percepción de la misma por parte de sus residentes tradicionales, pese a que se establecieron en las dos zonas tratamientos de conservación para la protección de sus ecosistemas. Este deterioro fue impulsado en ambos casos por el avance de actividades urbanas, siendo en el primer caso las relacionadas con equipamientos y vivienda campestre para población de altos ingresos, mientras que en el territorio sur fue la urbanización ilegal la causante del deterioro junto con la minería.

En los territorios estudiados se produjo una confluencia de poblaciones socioeconómicamente heterogéneas, no obstante en el caso del borde suroriental se afianzó la presencia de distintos tipos de poblaciones en situación de vulnerabilidad como la afectada por el desplazamiento forzado, familias en condición de pobreza, reasentados por fenómenos naturales y pequeños propietarios y jornaleros con bajos ingresos, ya que precisamente en estas zonas se generaron condiciones para el acceso a bienes y servicios acordes con sus ingresos, dado el incremento del precio de estos elementos en el sector norte de la ciudad.

En contraste en el Borde Norte se consolidó una oferta de suelo para actividades dotacionales dirigidas a poblaciones de ingresos altos y medios, que convirtieron al territorio en un espacio creado y recreado principalmente por población flotante usuaria de estas infraestructuras. No obstante, con esto no se desconoce la presencia en el área de una población en situación de marginalidad como son los habitantes del tercer sector de la vereda chorrillos. Estos se han vinculado junto con otras poblaciones campesinas del área a los procesos económicos que se desenvuelven en el sector alrededor de las grandes propiedades y producciones agroindustriales que se establecieron en la zona por la productividad de los suelos y las ventajas derivadas de su localización, cuyas rentabilidades fueron un incentivo para sus propietarios para mantener la condición del suelo como rural pese a las presiones para urbanizarse.

Las expectativas de urbanización estimularon en ambas zonas prácticas como la adquisición y mantenimiento de “lotes de engorde”, es decir se suelos improductivos con los que se espera beneficiarse del incremento del precio del suelo.

Con las intervenciones propuestas a nivel gubernamental, tales como los planes de ordenamiento zonal y las operaciones estrategias se manifiesta el propósito de protección de la estructura ecológica principal como mecanismo de control a la expansión urbana. Sin embargo en el caso de Usme se pone mayor atención a la dinámica rural y a su preservación como forma de vida que debe ser integrada a la preservación de la estructura ecológica de la ciudad y al control de la expansión.

Si bien lo anterior es entendible en la medida en que en el área de Usme predomina la población rural, se identifica así mismo un desconocimiento de la ruralidad en el caso del Borde Norte y el planteamiento de las intervenciones más como un mecanismo para regularizar la forma como se ha desarrollado espontáneamente el territorio, a partir de la localización de equipamientos para clases altas, y orientar el desarrollo de las áreas libres que quedan en el territorio.

Tanto en los casos del Borde Norte y sur de la ciudad es posible identificar la confluencia de los mismos actores institucionales, sin embargo la actuación de los mismos varió de acuerdo con las condiciones del contexto del que se trate. Como se enunció, y profundizará en el capítulo 4, en Usme hicieron presencia entidades que no lo hicieron en el Borde Norte como es el caso de Metrovivienda, al tiempo que la consideración de las entidades sobre las zonas varió en el tiempo.

En el caso de la Secretaría de Hábitat, esta entidad hizo presencia en Usme principalmente a través de su entidad adscrita METROVIVIENDA, al considerarse la zona como reserva de suelo

para la promoción de viviendas de interés social. Por su parte la Secretaria de Planeación, pese a que intervino en los dos territorios, jugó un rol más destacado en el norte en el marco de la expedición del POZ Norte. En ambos casos el énfasis de su intervención fue el desarrollar los instrumentos de gestión del suelo, tales como participación en plusvalías y de reparto de cargas y beneficios, para costear el desarrollo de las grandes operaciones urbanísticas, siendo estas intervenciones respuestas a las dinámicas de ocupación no planificada que se presentaron en las dos zonas.

De otro lado, tanto en el norte como en el sur la corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, en su calidad de autoridad ambiental, ha jugado un papel decisivo en la toma de decisiones e implementación de las operaciones urbanísticas que propone la ciudad para desarrollar bordes de ciudad. Sus decisiones han sido fundamentales para el freno a las intervenciones orientadas a urbanizar el territorio y que se plantean como mecanismo de protección ambiental. Estas permitieron la declaratoria de la reserva forestal regional, cuyos suelos habían sido considerados como suelo de expansión, así como en la congelación de la Operación Nuevo Usme, al identificar la violación de una declaratoria del área objeto de intervención como reserva forestal. Frente a estos aspectos se profundizará en el capítulo 4.

A pesar de las condiciones sociales y ambientales diferenciadas de los dos territorios se concluye que ambos se consolidaron como espacios sociales altamente fragmentados, en los que no existe un acuerdo entre sus habitantes frente a un modelo de ordenamiento del territorio, conviviendo tanto prácticas extractivas que impactan negativamente la conservación del entorno (incluyendo como tal la urbanización), como procesos reivindicativos a favor de su protección que buscan superar esta condición. Estos con sus intervenciones puntuales, de ocupación a partir de distintas actividades incompatibles han moldeado el territorio como un espacio atravesado por múltiples fracturas. Ambos casos son el escenario de diferentes conflictos socio-ambientales, donde están en juego la sobrevivencia del campesinado bogotano, la preservación de ecosistemas fundamentales para la disponibilidad de agua en la ciudad, y la necesidad de dar un ordenamiento al territorio de la ciudad.

### **CAPÍTULO III.**

#### **LOS BORDES COMO PROPUESTA GUBERNAMENTAL PARA EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO PERIFÉRICO**

Luego de observar, en el capítulo anterior, como los territorios analizados se configuraron durante el periodo estudiado a partir de diversas prácticas como la ocupación no planificada de áreas naturales con fines urbanísticos y extractivos; en este capítulo se dirige la atención al modo cómo surgió la temática de los bordes y cómo se estructuró como propuesta de ordenamiento territorial para gestionar y regular los territorios periféricos e imponer control al urbanismo ilegal, gran productor de la ciudad.

En particular, se busca comprender cómo fueron concebidos los espacios periféricos como borde urbano-rural por parte de la administración distrital y la manera como se configuraron a través del periodo estudiado en un ámbito de intervención gubernamental. Es decir, se pretende identificar cómo fueron comprendidos y delimitados los espacios de borde por la administración y el proyecto político que se definió para estas zonas, “su deber ser”.

Para tal propósito, la propuesta metodológica que se adopta es el análisis de los instrumentos de política pública dónde se contempla y desarrolla la noción de borde, asumiendo para ello una perspectiva basada en el enfoque de la sociología de la instrumentación de políticas públicas planteado por Le Gales y Lascoumes (2007).

Desde la visión adoptada, los instrumentos de política son identificados como mecanismos a través de los cuales se despliega y concreta la acción estatal, que permiten tener una lectura tanto de las situaciones que se consideran relevantes o problemáticas en una sociedad como de las particularidades de la intervención gubernamental y de las relaciones entre gobernantes y gobernados subyacentes.

Se considera que los instrumentos de política, al contener y enunciar los principios, intencionalidades y criterios rectores de la acción gubernamental, así como al indicar los medios y recursos que se destinan para su cumplimiento, facilitan hacer una lectura de cómo la administración distrital ha concebido a los territorios de borde y la prioridad que estos representan dentro de su agenda, así como de las representaciones y proyectos que esta ha definido para los territorios que ha caracterizado como tal.

Algunos de los principales instrumentos de política pública que pueden analizarse para identificar estos aspectos son las normas jurídicas, los planes, programas y proyectos gubernamentales, las cartografías estatales, los censos, entre otros. Como tal las normas y los planes no son política pública pero si permiten estabilizar decisiones, orientar recursos, plantear resultados y definir responsables (Lozano, 2008:17) por lo cual se les ha considerado como un ámbito privilegiado en este estudio, que permite rastrear el modo como se estructuraron los bordes como una representación gubernamental.

Por lo tanto en este capítulo se estructura en cinco partes. En la primera, a modo de antecedente se presenta un panorama general sobre la trayectoria de inclusión y tratamiento del concepto de borde para delimitar los espacios periféricos. Con este marco de referencia, y partiendo de una clasificación de los instrumentos de política pública, según su carácter, se analizan en las secciones dos, tres y cuatro del capítulo, los instrumentos de carácter normativo, de planificación y de gestión en los que se desarrolló la propuesta de borde.

En la quinta sección, se contrastan las disposiciones contenidas en los distintos instrumentos caracterizados en los apartados anteriores. Precisamente la distinción de los instrumentos en las tres categorías sugeridas, se planteó con el propósito de identificar la prioridad conferida al tema y la correspondencia entre objetivos e intervenciones concretas.

Por último se presentan algunas conclusiones y reflexiones finales.

### **1. Antecedentes: la preocupación gubernamental por las periferias y su constitución como ámbitos de intervención gubernamental.**

La constitución de las periferias urbanas, en particular de las áreas donde se integran lo rural, lo urbano y lo ambiental como ámbito de intervención de la administración distrital, y su delimitación como borde, es un proceso relativamente reciente y que se mantiene en marcha.

Si bien a lo largo de la historia de la ciudad se han efectuado distintos ejercicios de planeación en los que se ha problematizado el crecimiento de la ciudad, y la necesidad de darle un ordenamiento a los espacios periféricos, su situación no ha sido una prioridad como tal. El Estado, específicamente la administración distrital, no se ha anticipado a las circunstancias, por el contrario ha dejado al sector privado y al libre juego de actores la conducción de lo que sucede en las periferias, y solo ha intervenido de modo correctivo cuando la explosión de las situaciones lo demanda.

Pese a que no ha sido una prioridad, a largo de la historia se la ciudad ha sido recurrente el interés de establecer un tratamiento diferenciado para las áreas periféricas donde se encuentran suelos rurales, ecosistemas naturales y actividades urbanas y por consolidar un área de soporte al control de la urbanización, con el fin de disponer de suelos para la producción agropecuaria y de preservar el entorno ambiental y paisajístico. Estas pretensiones han estado influenciadas por la propuesta de los cinturones verdes y por el interés de establecer un límite definitivo.

Como lo señala Gallo (2008), en los ejercicios de planificación efectuados durante la primera mitad del siglo XX<sup>32</sup> se incorporó la pretensión de regular los bordes de la ciudad y controlar el crecimiento de las áreas periurbanas, sugiriéndose la constitución de cinturones verdes y la planificación de la ciudad desde una perspectiva regional. Pese a la no concreción de estas ideas, tales se mantuvieron en la perspectiva de los planificadores y estudiosos de la ciudad, estableciéndose algunas figuras de protección para las áreas rurales y ecosistemas naturales insertos dentro del perímetro de la ciudad y tratamientos particulares para las áreas periféricas.

En particular sobresale la propuesta del Acuerdo Distrital 07 de 1979, que intentó reglamentar el desarrollo urbanístico de áreas de valor ambiental, paisajístico y agroecológico, definiendo para ello una zonificación del territorio rural en cuatro zonas agrologicas. A cada una se le asignó un uso específico, siendo las categorías I y II las destinadas a áreas agropecuarias y las III y IV las destinadas para la producción de vivienda y servicios.

A esta medida, que implicó la introducción del concepto “suelos de conservación agrícola”, se añadió posteriormente el concepto de “zona de transición”, planteado en el Decreto Distrital 484 de 1988 como la franja de transición entre usos urbanos y forestales encargada de equilibrar dichos usos “de acuerdo con el grado de conservación de las áreas, manteniendo el predominio forestal sobre el urbano”. (Decreto 848 de 1988 Artículo 2).

En las categorías mencionadas se encuentra el antecedente próximo a la idea de borde, la cual se constituye con el Acuerdo 06 de 1990, en el cual se hace la delimitación de las periferias de esta ciudad como borde. Si bien esta norma no tiene una aspiración conservacionista como los intentos de planificación anteriores, y abre el camino para la ampliación de la urbanización,

---

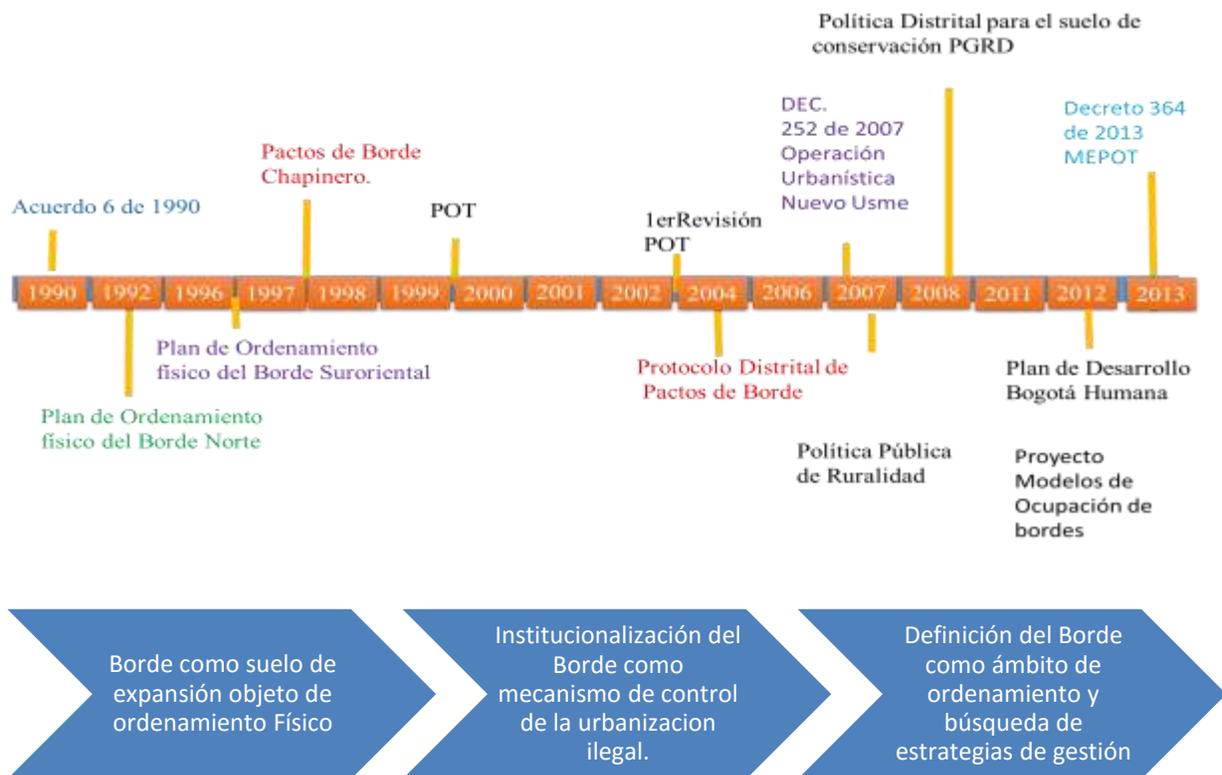
<sup>3232</sup> En estos se encuentran el Plan Director de Le Corbusier (1950) y del Plan de Wiener y Sert, Particularmente estos dos instrumentos plantearon generar un área urbana compacta y frenar la expansión urbana, a partir de la implementación de cinturones verdes; al tiempo que se promovieron desarrollar de una planificación a escala regional. No obstante estas propuestas no se ejecutaron. Fuente: (Gallo, 2008: 15-16).

formaliza la consideración de los territorios periféricos como tal y define directrices específicas para su manejo.

Desde entonces se mantiene la denominación de las periferias como tal, dándose progresivos pasos para su institucionalización, en la que se transforma su sentido como flanco para la ocupación de áreas “vacías” a mecanismo de control de la urbanización.

La trayectoria del tratamiento gubernamental de las periferias como borde se remonta a la reglamentación del Acuerdo 6 de 1990, donde se definieron directrices puntuales su manejo. A esta medida le siguieron con el transcurso del tiempo distintas intervenciones, formuladas desde los campos de la política urbana, ambiental, rural y territorial, en las cuales se incorporaron medidas concretas que fueron delimitando la propuesta de borde. En el gráfico 3 se sintetiza el conjunto de instrumentos en los que se planteó el tema y que contribuyeron a su estructuración.

**Gráfico 3. Línea del tiempo: instrumentos, intervenciones y etapas en la constitución de la propuesta de Borde.**



Fuente: Elaboración propia.

Para la revisión de los instrumentos se parte de su comprensión como herramientas no neutrales e instituciones sociales (resultado de la combinación de múltiples factores y procesos de negociación y traducción que definen su contenido) que encierran una representación particular del espacio social, de la relación entre gobernantes y gobernados y de los problemas públicos, (Legales y Lascoumes, 2007: 7). Así mismo se propone para su análisis su clasificación en tres categorías: programáticos, normativos, y de gestión.

En el primer grupo se encuentran los instrumentos que incorporan los propósitos generales, principios y proyectos políticos de largo plazo que orientan la acción pública en un ámbito de intervención determinado. En estos se expresan marcos conceptuales y formas particulares de comprender el campo social, siendo el referente que guía la relación entre el gobierno y otros actores no gubernamentales. Así mismo son herramientas de superior jerarquía, ya que contienen las directrices de las que se desprenden otros instrumentos que buscan concretar estos propósitos en estrategias concretas de acción.

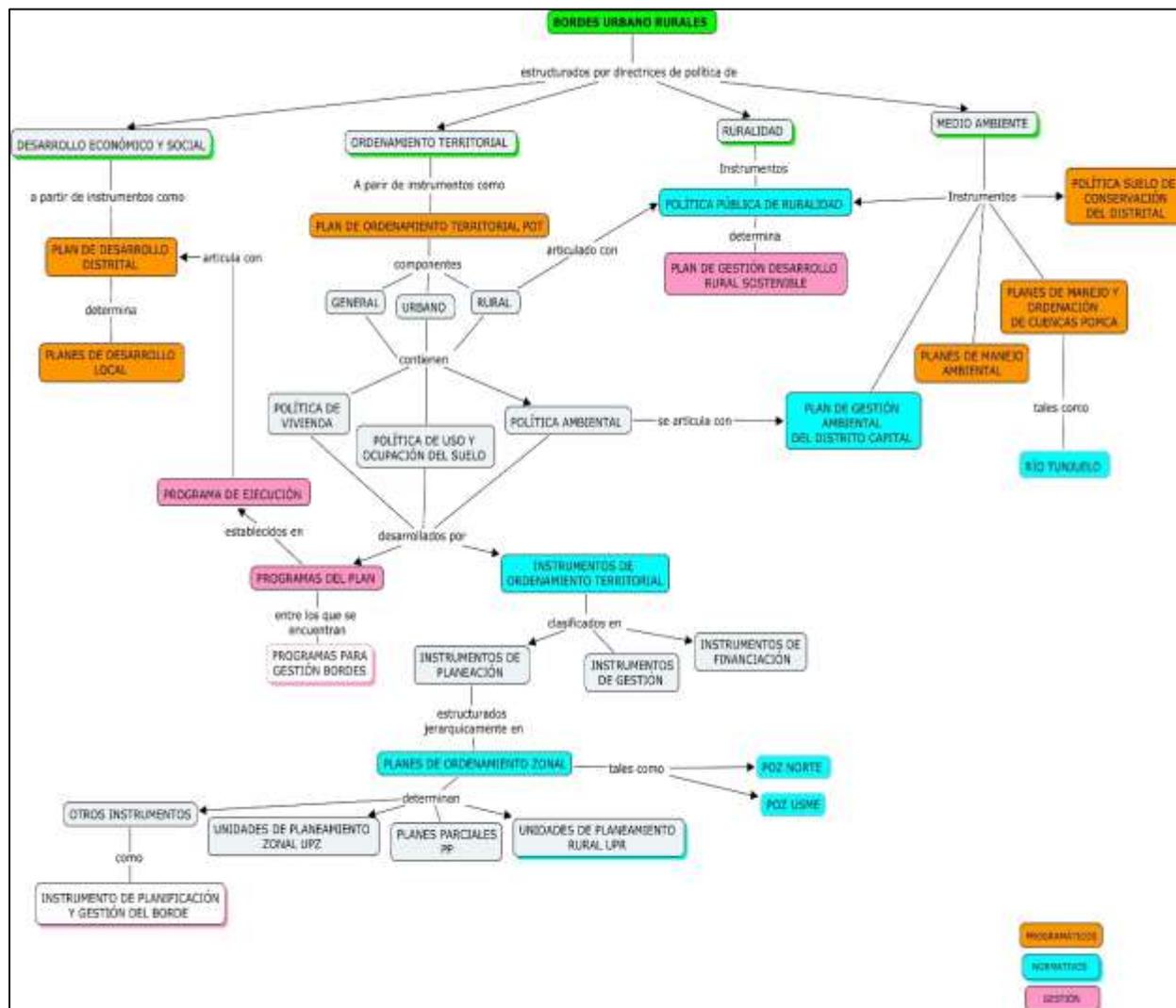
Por su parte los instrumentos normativos se constituyen en herramientas de carácter vinculante que regulan la relación entre los agentes estatales y los distintos actores sociales, que imponen obligaciones y restricciones a las conductas de los actores.

Finalmente los instrumentos de gestión hacen referencia a las herramientas y dispositivos a partir de los cuales se operacionalizan y concretan las disposiciones contenidas en los instrumentos de carácter programático y normativo. En este conjunto se encuentran herramientas tales como los programas y subprogramas y los proyectos, así como otros dispositivos de clasificación de poblaciones y ámbitos de política pública como mapas, zonificaciones, protocolos, entre otros.

En especial los programas son entendidos en este análisis como estrategias de acción que contienen directrices y medios que articulados entre si permiten cumplir las metas enunciadas, mientras que los proyectos son definidos como unidades mínimas operacionales de la planeación (Villareal, 1999:15), donde mediante actividades específicas se concretan los medios para alcanzar objetivos de una estrategia de acción.

En el Gráfico No 2 se presentan los instrumentos estudiados de acuerdo con la categoría a la que pertenecen.

**Gráfico 4. Instrumentos sectoriales a partir de los cuales se ha estructurado la temática de los Bordes como ámbito de política pública.**



Fuente: Elaboración propia.

## 2. Los bordes dentro de los principales objetivos de la acción pública distrital: tratamiento en los instrumentos programáticos

Los instrumentos programáticos, entendidos como aquellos que encierran los principios y objetivos estructurales que orientan la acción gubernamental y que por tanto son determinantes de superior jerarquía para la intervención del Estado y la acción de otros actores, son los que condensan los proyectos políticos definidos para la ciudad en el mediano y largo plazo, por tanto su análisis es prioritario para identificar que tan importante es la preocupación estatal por las áreas periféricas y por la temática de los bordes.

Así mismo su análisis resulta relevante considerando que son mecanismos de estabilización de conflictos que indican la representación que se constituyó como dominante luego del debate político, pues estos son precisamente el resultado de procesos de negociación y conflicto entre distintos actores sociales.

Dados los elementos que ofrece la observación de los instrumentos programáticos, para el caso de Bogotá se identificó que durante el periodo de estudio actuaron como tal los Planes de Desarrollo Distrital PDD, el Plan de Ordenamiento Físico o Acuerdo 6 de 1990, y el Plan de Ordenamiento Territorial POT. Es importante aclarar que el POT emerge a mediados del periodo analizado, y que previo a la existencia de este instrumento la política urbana de la ciudad estaba reglamentada por el Acuerdo 6 de 1990, el cual derogado a partir de la formulación del primer POT. A continuación se hace un recuento de las disposiciones contenidas en dichos instrumentos para el manejo de las áreas periféricas de la ciudad y la inclusión en ellas de la temática de borde.

### *2.1 Las disposiciones sobre las periferias en los instrumentos de planeación física y su tratamiento como borde: El Plan de Ordenamiento físico y el POT.*

Los Planes de Ordenamiento Territorial POT son un instrumento de política pública de ordenamiento territorial, creado por la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial con el fin de orientar en el largo plazo y de forma integral el desarrollo territorial de los municipios colombianos, y de esta forma romper tanto con las tendencias de uso, ocupación y crecimiento no planificado del espacio, así como con las deficiencias en materia de planeación y gestión existentes, derivadas de la falta de continuidad en los programas gubernamentales ante los cambios de administración que ocurren cada tres años.

Antes de la creación de la figura de los POT por el gobierno nacional, Bogotá regulaba su ordenamiento territorial a partir de las directrices emanadas de la normatividad ambiental y de planeación vigente en ese entonces a nivel nacional<sup>33</sup>, al tiempo que contaba con un instrumento propio en términos urbanísticos siendo este el “Estatuto para el Desarrollo Físico de Bogotá” o Acuerdo Distrital No 6 de 1990.

---

<sup>33</sup> Entre estos se encuentran el Decreto Nacional 3133 de 1968.

### *2.1.1. La primera directriz puntual para el establecimiento de bordes: El Acuerdo 6 de 1990*

Con el Estatuto físico de la ciudad se definieron como objetivos de la ciudad el mejoramiento y eficiencia de la estructura urbana y la corrección de las deficiencias del planeamiento físico; al tiempo que se adoptó un enfoque de gestión que promovía la participación del sector privado, la regulación y promoción del mercado inmobiliario al considerarlo como generador de riqueza para la ciudad.

Para el ordenamiento de la ciudad el estatuto planteó una política de zonificación que dividía a la ciudad en tres niveles, al tiempo que estableció y delimitó distintas categorías para la clasificación del suelo. Estas son: áreas urbanas, áreas rurales, áreas suburbanas y zonas de reserva agrícola; las dos últimas se constituyen en innovaciones introducidas por este instrumento (Acuerdo 6 de 1990, Art 8 Numeral 1, Art 165, 166 y 185).

Con la inclusión de la categoría de área suburbana se pretendió garantizar la incorporación de nuevas áreas para usos urbanos, siendo esta el antecedente directo al tratamiento contemporáneo de los territorios de integración urbano-rural y ambiental y al desarrollo de la noción de Borde. Dicha categoría fue definida en el Artículo 185 del Acuerdo 6 de 1990 como:

“La franja de transición, que rodea las áreas urbanas de la ciudad y los núcleos urbanos de corregimientos y veredas, así como las Áreas que se extienden a lo largo de las vías de acceso y en donde coexisten los modos de vida rurales y urbanos, como una prolongación de la vida urbana en el campo... Como regla general el desarrollo de terrenos de las áreas suburbanas está definido en usos agrícolas mientras no sean incorporados como áreas urbanas mediante la definición de su desarrollo en usos urbanos... Los terrenos de las áreas suburbanas cuyo desarrollo ha sido definido o se defina en el futuro en usos urbanos, se consideran como áreas urbanas para todos los efectos. El proceso mediante el cual se define el desarrollo de sectores de las áreas suburbanas en usos urbanos, se denomina Proceso de Incorporación de Nuevas Áreas Urbanas“(Artículo 185).

Como complemento a esta categoría la norma estableció tres tipos de áreas suburbanas, siendo estas las de preservación, expansión, y transición. Las áreas suburbanas ubicadas dentro de los sistemas orográfico e hídrico fueron concebidas como áreas a las que les eran aplicables los tratamientos de preservación; mientras que las áreas suburbanas de transición se les delimitaron como:

“aquellas áreas que por su condición de reservas especialmente apreciadas para el desarrollo venidero de la ciudad requieren de un manejo especial con el fin de preservar elementos óptimos para la estructura urbana del futuro y confirmar los sistemas de Borde de ciudad” (Artículo 187, Acuerdo 6 de 1990).

Por tanto se identifica en la definición de la categoría de área suburbana de transición la incorporación de los bordes como ámbito de ordenamiento que cumplen un rol en la estructura de la ciudad, y la atribución a estos espacios de un carácter complejo al darse la connotación de “sistemas de Borde de ciudad”. Igualmente con esta designación se infiere una preocupación por dar un tratamiento más estructurado a los territorios considerados como tal.

En lo que respecta a las áreas suburbanas de expansión estas fueron definidas como terrenos rústicos, que conservan o no su vocación agrícola, presionados para ser utilizados en usos urbanos, que requieren desde la perspectiva del Estatuto de un proceso ordenado inmediato de incorporación como áreas urbanas y de dotación simultánea de servicios para impedir que se den formas de urbanización “deficientes” (Acuerdo 6 de 1990, Artículo 188).

Para el manejo de las áreas que corresponden a zonas de protección ambiental, tales como reservas forestales, ecológicas y paisajísticas, y que no pueden ser urbanizadas, el instrumento previó el ejercicio de un control policivo para evitar su ocupación así como su conversión en espacio público de soporte al proceso de urbanización de las áreas que sí pueden ser incorporadas a suelo urbano. Tal situación tuvo a su vez el efecto de identificar a las áreas periurbanas como espacios vacíos, susceptibles a la urbanización ilegal y como entornos que cumplen una función paisajística para la ciudad.

Adicional a los aspectos mencionados otro de los efectos del Estatuto para el Ordenamiento físico de Bogotá fue la ampliación del perímetro urbano. Bajo esta directriz se incorporaron al área urbana de la ciudad zonas que anteriormente habían sido declaradas como áreas de protección ambiental y agroecológica bajo el Acuerdo 7 de 1979; al tiempo que fueron reconocidos como parte de este terrenos urbanizados irregularmente, que se desarrollaron en los extremos de las zonas rurales de la ciudad, “saltando” dichas áreas. Esto generó una mayor presión sobre el suelo rural que quedo en medio de tales desarrollos y su posterior incorporación.

De este modo el Acuerdo 6 de 1990 promovió la expansión de la ciudad dentro de sus límites internos, es decir sobre las áreas no construidas de la misma, dejando el desarrollo de la ciudad al libre juego de la iniciativa privada, lo que favoreció el desarrollo de dinámicas

especulativas con el precio del suelo y el fortalecimiento de la estructuración residencial diferenciada de acuerdo a la capacidad económica de las familias.

La propuesta de expansión que se adopta para la ciudad define como ejes de ocupación los extremos de las áreas norte, sur y occidente de la ciudad, pertenecientes respectivamente a las localidades de Usaquén-Suba, Usme y Fontibón-Bosa. Lo anterior permitió el desarrollo de vivienda suburbana de bajas densidades en zonas de protección y de vocación agrologica como fue el caso del desarrollo del sector de San Simón, localizado en el norte de la ciudad. Con ello se identifica que para la representación gubernamental la consideración de las condiciones ambientales no era un carácter prioritario, sino que el énfasis en su intervención era proveer suelo, así la representación sobre los bordes es la de despensa de suelo para la urbanización.

Al revisar la propuesta de este estatuto se identifica el interés concreto que toma para la administración intervenir en las periferias y de darles una estructura, con esto se asume que para ella es un problema la forma que presentan dichos espacios y la necesidad de intervenirlos. Adicionalmente, las disposiciones del Acuerdo 6 indican tanto la intención gubernamental de posibilitar el crecimiento y expansión de la ciudad hacia sus periferias de forma controlada y dentro de unos límites, siendo estos sus áreas de preservación ambiental; así como la comprensión de las áreas de contacto entre lo urbano y lo rural como zonas en tránsito hacia la urbanización sobre las cuales se hacía necesario intervenir para garantizar su adecuada transformación.

Con este marco conceptual de fondo, durante la vigencia del Acuerdo 6 de 1990 se definió la elaboración de planes para la conservación de las áreas naturales presentes en las áreas catalogadas como suburbanas, particularmente para la preservación del sistema orográfico de la ciudad, lo cual condujo a la formulación de los Planes de Ordenamiento Físico de los Bordes Norte y Noroccidental (Acuerdo Distrital 31 de 1996), Suroriental (Acuerdo Distrital 2 de 1997) y Occidental (Acuerdo Distrital 26 de 1996). En ellos se establecieron distintos lineamientos y mecanismos de ordenamiento para las áreas que se estudian en esta investigación por lo cual serán analizados con mayor profundidad en el apartado dedicado a los instrumentos de carácter normativo.

Lo importante a resaltar es que con la vigencia del estatuto de planificación física de la ciudad que antecedió al Plan de ordenamiento territorial empezó a configurarse la propuesta de definir Bordes urbanos, así como un cambio en la consideración de los suelos rurales y a

prefigurarse la existencia de las zonas de contacto entre el campo y la ciudad como ámbitos a ser intervenidos por la administración distrital.

### *2.1.2 Los lineamientos del POT: directrices para las áreas periféricas y disposiciones sobre bordes.*

Como se mencionó anteriormente con la expedición a nivel nacional de la Ley 388 de 1997 o Ley de desarrollo territorial se estableció la obligatoriedad para los municipios y Distritos de formular los Planes de Ordenamiento Territorial como principales instrumentos de planificación de largo plazo articulados a los planes de Desarrollo municipal expedidos al inicio de cada administración.

Los Planes de Ordenamiento POT contienen: “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Artículo 9, Ley 388 de 1997); de los cuales deben derivarse los demás instrumentos de ordenamiento territorial establecidos en el marco normativo colombiano.

Bogotá cuenta con un Plan de Ordenamiento, expedido inicialmente en el año 2000, mediante el Decreto distrital 619 del 2000<sup>34</sup>, cuyos contenidos han variado en el tiempo debido a que alrededor del mismo y de los modelos de ordenamiento del territorio que ha planteado para la ciudad se han generado múltiples controversias que llevaron a su revisión y ajuste.

La primera se realizó en el año 2003, argumentándose la necesidad de adecuarlo a las dinámicas de integración regional, mientras que la segunda, correspondiente a una modificación excepcional que se llevó a cabo en 2013, luego de un proceso iniciado en el año 2010, al señalarse la necesidad de ajustar las previsiones de población e incorporar el tema de la gestión del riesgo.

Las dos revisiones tienen importantes implicaciones para la temática de los bordes ya que generaron su inclusión y desarrollo. A continuación se revisan los lineamientos generales del plan

---

<sup>34</sup> La primera versión del plan se aprobó luego de un proceso de discusión y concertación que duró alrededor de dos años, y en medio de varias controversias relacionadas con la definición de las áreas de expansión de la ciudad y el manejo de sus ecosistemas naturales. Tales se presentaron principalmente entre el gobierno de la ciudad con la autoridad ambiental regional (La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR), y con el Concejo de Bogotá, teniendo que entrar a mediar en el primer caso la autoridad ambiental nacional, en ese entonces denominada Ministerio del Medio ambiente.

A pesar de la no resolución inmediata de todas las controversias generadas por la propuesta del plan, particularmente por la definición de las áreas de expansión y preservación ambiental del Borde Norte, el plan fue aprobado por decreto del entonces alcalde mayor Enrique Peñalosa, entrando en vigencia el 28 de julio del año 2000, con lo cual derogó el Acuerdo Distrital 6 de 1990 o estatuto para el ordenamiento físico de la ciudad de Bogotá considerada entonces como Distrito Especial.

y las tres formulaciones del POT, consagradas en los Decretos Distritales 619 de 2000, 190 de 2004<sup>35</sup> y 364 de 2013.

#### *2.1.2.1 Normas estructurales y categorías de suelo contempladas en el POT*

De acuerdo con la normatividad vigente los POT deben incluir tres tipos de normas, estructurales, generales y complementarias, orientadas a la concreción de un modelo de ordenamiento territorial, así como tres tipos de componentes en los que se desarrollan. El primero es el general donde se enuncian los objetivos de largo plazo y principios que guían el ordenamiento del territorio municipal; mientras que los dos restantes incluyen respectivamente las políticas para el manejo de las categorías de suelo que define la Ley 388 de 1997.

Según esta norma los planes de ordenamiento deben clasificar el territorio municipal o distrital en tres clases, suelo urbano, suelo rural y suelo de expansión urbana; al interior de las cuales podrán establecerse otras dos categorías adicionales denominadas suelo de protección y suburbano.<sup>36</sup> (Art 30 Ley 388 de 1997). Precisamente en estas dos últimas categorías pueden rastrearse algunas conceptualizaciones y determinantes de cómo son concebidos desde la legislación nacional los territorios periurbanos y sobre la perspectiva que se tiene frente a cómo deben ser gestionados.

Particularmente en lo que se refiere al suelo suburbano, el artículo 34 de la Ley 388 de 1997 lo cataloga como:

“las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99

---

<sup>35</sup> El Decreto Distrital 190 de 2004 compila los ajustes realizados al POT mediante la revisión realizada por el Decreto Distrital 469 de 2003.

<sup>36</sup> A la clasificación del suelo propuesta en la ley se le han planteado varias críticas. En primer lugar se identifica que al contemplarse una categoría como la de suelo de expansión urbana, sin la correspondiente asignación de mecanismos de control y apoyo a la gestión, puede dejarse un margen para que en función de encontrar suelo adicional, específicamente para el desarrollo de vivienda, se altere y efectúe un uso indebido de las áreas de protección. Además de ello la Ley 388 de 197 no desarrollo totalmente el tema del manejo de los suelos de protección, pues si bien reconoció estas áreas y la posibilidad de que estén ubicadas dentro de cualquier zonificación, no se doto, como se verá más adelante un instrumento o acción urbanística orientada a restaurar este tipo de zonas cuando han sido alteradas por particulares, y a cargar sobre ellos los imp actos que estos han efectuado por efecto del desarrollo de actividades de parcelación o urbanización, partiendo del supuesto de que un daño contra algún elemento del medio natural es una alteración al derecho colectivo de gozar de un ambiente sano que reconoce la constitución Nacional.

de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo”

Lo anterior indica un reconocimiento por parte del estado de la existencia de territorios específicos de contacto entre lo urbano y lo rural, atribuyéndoles a estos un carácter predominantemente rural en lo referente al tratamiento de su suelo; en el que la intervención de estado se orienta a controlar los procesos de urbanización mediante la regulación de la dotación de infraestructuras. Esto resulta paradójico si se tiene en cuenta que la misma directriz reconoce que estas áreas pueden ser objeto de desarrollo y que no es clara la diferenciación existente entre esta tipología con los suelos de expansión urbana.

Esta última categoría es definida por el artículo 32 de la Ley 388 de 1997 como una porción del territorio que se habilitará durante la vigencia del plan de ordenamiento para el uso urbano, ateniendo a las previsiones de crecimiento de la ciudad y la posibilidad de dotación de infraestructuras y equipamientos. En esta caracterización se abre la posibilidad de incluir como tal a las áreas que resulten del desarrollo concertado con sus propietarios, lo cual se condiciona al desarrollo de procedimientos que permitan establecer la conveniencia y condiciones para su adecuación y habilitación urbanística, la cual en últimas debe ser costeadada por los dueños del suelo.

Como tal, no se identifica entonces una clara diferencia entre las dos categorías en la medida en la inclusión de áreas de desarrollo concertado puede ser interpretada como si el suelo suburbano fuese parte del suelo de expansión urbana.

Por otra parte en cuanto a la categoría de suelo de protección, esta se define como zonas que se localizan dentro de las otras categorías de suelo mencionadas y que no son susceptibles de urbanizarse dadas sus características paisajísticas o ambientales o por ser claves para la localización de infraestructuras de servicios públicos o formar parte de áreas de amenazas y riesgo no mitigable.

En las áreas periféricas de contacto entre lo urbano y lo rural se encuentran áreas con este tratamiento por lo cual las directrices de política dirigidas a dichas áreas resulta importante en la comprensión de la emergencia y tratamiento del concepto de Borde.

Por otra parte los planes de ordenamiento territorial incorporan elementos adicionales tales como lineamientos de política y programas en materia de vivienda, equipamientos e infraestructuras, así como instrumentos complementarios de ordenamiento de menor jerarquía que resultan claves para la ejecución y materialización de las directrices generales.

Entre estos se encuentran las operaciones urbanas especiales, los planes parciales, las actuaciones y normas urbanísticas, el expediente municipal, la participación en plusvalías y los programas de ejecución entre otros, las cuales son reglamentadas en las leyes de Reforma Urbana o Ley 9 de 1999 y de Desarrollo territorial o Ley 388 de 1997. Por tanto es importante en el estudio del plan y sus formulaciones identificar la inclusión en estos elementos o no de disposiciones para los espacios periféricos.

#### *2.1.2.2 La formulación inicial del POT: inclusión marginal del concepto de borde.*

La primera versión del plan de ordenamiento territorial POT contenida en el Decreto 619 de 2000 no se plantea la noción de borde como una propuesta específica de ordenamiento territorial sino que se utiliza simultáneamente como un término para designar a las áreas rurales consideradas en ese momento susceptibles de urbanización y consolidación durante el periodo de ejecución del plan; y como sinónimo de límite, que es empleado para otras zonas que no son periurbanas como el centro histórico y algunos tejidos residenciales.

Bajo el título genérico de borde son nombradas las piezas urbanas definidas en este instrumento como Borde Occidental, Ciudad Norte y Ciudad Sur, zonas de la ciudad frente a las cuales se presentaron las mayores controversias por su designación como zonas de expansión durante el proceso de formulación del plan y de su concertación con la autoridad ambiental regional y el Concejo de la Ciudad.<sup>37</sup> En las disposiciones frente a estas áreas, particularmente en

---

<sup>37</sup> Estas controversias ocurrieron principalmente porque los supuestos desde los cuales partía el proyecto del Plan de ordenamiento propuesto por la administración distrital frente al crecimiento poblacional de la ciudad, los requerimientos de suelo para atender las demandas de vivienda y equipamientos y el comportamiento del mercado del suelo no eran compartidos por la CAR. Para esta última las necesidades de suelo planteadas en el proyecto distrital eran exageradas ya que las demandas del mismo podrían ser suplidas mediante procesos de renovación y la ocupación de terrenos no urbanizados disponibles en las áreas centrales de la ciudad. Mientras que la propuesta de expansión del primer proyecto de POT formulada por la administración demandaba 8.410 ha para la expansión de la ciudad durante el periodo 1999-2010, la CAR consideraba que la demanda real de suelo de expansión era de 1.157 ha. A

las operaciones urbanísticas y proyectos dirigidos hacia ellas, se menciona como objetivo consolidar bordes urbanos.

Tal es el caso de las operación urbanísticas: “Puerta Norte” planteada para la pieza urbana Ciudad Norte (Art. 34 Decreto 619 de 2000), “Río Tunjuelo”, “Entrenubes” pertenecientes a la pieza urbana Ciudad sur (Art. 128); y “Tintal” (centralidad Avenida Ciudad de Cali/ Santa Fe del Tintal) y “Juan Amarillo/Córdoba” contempladas para el Borde Occidental.

Frente a esta última zona de la ciudad se incorporó en la primera versión del Plan de ordenamiento una importante caracterización propiamente como territorio de Borde. Allí se le define como el espacio de transición entre la superficie urbanizada de la ciudad y los municipios vecinos localizados al occidente del río Bogotá, sobre la que se prevé su urbanización luego de un proceso de habilitación y de mitigación del riesgo, para que cumpla tres funciones: amplíe la oferta de suelo para la provisión de vivienda de Interés Social y de Interés Prioritario, supla las carencias de espacio público, principalmente de carácter recreativo, de las zonas de urbanización incompleta cercanas a ella; y permita la interconexión con los municipios vecinos. (Art 128 Decreto 619 de 2000).

En los objetivos de ordenamiento asignados a la pieza Borde occidental se indican las pretensiones tanto de convertir esta área en un eje ambiental de interconexión con la región, que asume el rol de preservar los valores ecológicos y paisajísticos del área adyacente al cauce del río Bogotá; como de consolidar física y funcionalmente la ocupación de esta periferia a partir de oferta formal de vivienda y del desarrollo de infraestructuras viales y espacios públicos. Lo anterior puede interpretarse como la asimilación de las áreas de borde como periferias en las que se requiere consolidar la ocupación del suelo y la dotación de infraestructuras como forma corregir procesos de ocupación urbana incompleta que se han dado previamente y de fortalecer la urbanización del territorio.

De otra parte en las disposiciones contenidas para la pieza Urbana Ciudad Norte se incorpora otra alusión al concepto de borde urbano que si bien mantiene el carácter de estos espacios como áreas de integración regional, agrega otros elementos. Concretamente en el artículo 134 del Decreto 619 del 2000, en el cual se enuncian las operaciones estructurantes y proyectos

---

parte de estos cálculos la autoridad ambiental consideraba improcedente la definición del Borde Norte de la ciudad como área prevista para la expansión dado su valor patrimonial para la ciudad y la región. Fuente: (Pérez Preciado, 2000).

propuestos para esta pieza urbana, se menciona como objetivo de la sub-operación “franja de servicios regionales” la configuración de un borde urbano “de alta calidad” para alojar el comercio especializado y servicios en grandes superficies, así como actividades empresariales y de logística.

A pesar de que el sub-programa no define que se entiende por borde urbano de alta calidad dicha mención es relevante en la medida en que indica como los espacios de borde no son solo concebidos para la interconexión regional en términos ambientales sino también para el desarrollo de actividades comerciales, y en términos físicos pueden ser delimitados como franjas.

Por último y en lo que se refiere al área denominada Ciudad Sur, la primera versión del POT la cataloga como elemento urbano de Borde, punto de conexión con la región de los llanos orientales y con las áreas rurales del distrito. Lo anterior reafirma que dentro de esta propuesta de ordenamiento territorial los bordes no son considerados como límites sino punto de integración con el territorio regional.

No obstante en este caso se registra una particularidad ya que resulta ser la único borde que se caracteriza como punto de integración con la ruralidad de la ciudad, ámbito que es desconocido en el tratamiento de las dos otras piezas urbanas donde también hay dinámicas rurales aunque en menor proporción.

Dentro de las operaciones urbanísticas y proyectos urbanísticos contemplados para la ciudad sur, particularmente en la Operación Río Tunjuelo (Art 128. Decreto 619 de 2000), se emplea la noción de áreas de borde para significar las áreas de ronda de los ríos, que pueden ser consolidadas como parques urbanos de recreación pasiva en el marco de procesos de recuperación de cuencas.

Además de ello dentro de la operación Parque Entrenubes se reafirma la connotación dada a las áreas de borde como espacios que delimitan ecosistemas naturales y garantizan su integración con el entorno urbano. Precisamente dicha operación se plantea con el objetivo de garantizar la conservación ecológica y la definición de un borde urbano para lo cual propone el desarrollo de proyectos como alamedas, anillos y senderos ecológicos que permitan su protección y articulación con otros espacios públicos existentes en el área y con las viviendas localizadas en su entorno. (Art. 128 Decreto 619 de 2000).

Se concluye que dentro de las operaciones urbanísticas estructurantes y proyectos contemplados por la primera versión del POT para las tres zonas de la ciudad señaladas como borde, la noción tiene una connotación de área de conectividad entre la ciudad y la región y de

sus áreas naturales, urbanas y rurales, que parece concebirse como espacio público que cumple la función de preservar elementos naturales y simultáneamente de dotar de áreas de recreación a las zonas urbanas aledañas.

La noción de Borde, cómo se indicó anteriormente, no solamente es utilizada en la primera formulación del POT para referirse a las periferias de la ciudad cercanas a sus límites político-administrativos, sino que se también se plantea para referirse a las zonas periféricas del centro histórico de la ciudad, en el marco de las operaciones y proyectos de renovación urbana direccionados a dichas áreas (“Operación de Borde Centro Tradicional”), y que están expuestos en los artículos 117, 118, 310, 311 y 423 del plan.

Finalmente la última acepción de Borde que se hace en la primera formulación del POT es la inclusión del concepto de “Pactos de Borde”. Si bien no se plantea una definición concreta sobre su alcance y contenido, se incorpora como uno de los proyectos a desarrollar en las áreas de la estructura ecológica principal que se localizan al oriente de la ciudad.

Específicamente dentro del programa de ejecución del POT se incluye como una de las intervenciones a desarrollar durante los periodos 2000-2004, 2004-2007 y 2007-2010 en los barrios de los cerros orientales pertenecientes al área de la Reserva Forestal protectora Bosque oriental de Bogotá. En la primera etapa, el proyecto se dirige a los barrios de la localidad de Chapinero (Art. 416), mientras que en los dos siguientes periodos se plantea respectivamente para las localidades de Usaquén (Artículo 426) y San Cristóbal (Artículo 436).

Tres años después de la entrada en vigencia del POT dicho instrumento fue revisado y ajustado por la administración mediante el Decreto Distrital 469 de 2003, argumentando como justificación de este proceso la identificación de cambios significativos en las previsiones demográficas, la necesidad de replantear los objetivos propuestos teniendo en cuenta los resultados de ejercicios de evaluación de la ejecución del plan, los avances tecnológicos y el desarrollo de proyectos de infraestructura con los municipios vecinos a la ciudad.

Los aspectos que se revisaron en ese entonces fueron: los compromisos asumidos por el Distrito Capital en manera de integración regional, el modelo de ordenamiento territorial adoptado, la priorización de la inversión y ejecución prevista, las normas urbanísticas de usos y tratamientos, la reglamentación aplicable al suelo rural y la política de vivienda, entre otros. Lo anterior llevo a la promulgación del Decreto 190 de 2004 que compila las modificaciones

efectuadas y que significaron un cambio frente al modelo de ordenamiento propuesto en la primera versión del plan.

### *2.1.2.3 La revisión del POT mediante el Decreto 469 de 2003 y el desarrollo de la noción de Borde en el Decreto 190 de 2004.*

Con la revisión efectuada mediante el Decreto 469 de 2003 la ciudad adopta un nuevo modelo de ordenamiento en el que la temática de los Bordes adquiere mayor importancia y tratamiento con respecto al conferido en la formulación anterior del POT. Al establecerse el objetivo de consolidar un modelo de ciudad región entre Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, a través de la consolidación de la estructura urbana de Bogotá, como ciudad nodo y de la configuración de una red de ciudades interconectadas, se le asigna a los bordes la función principal de contribuir a la contención del crecimiento urbano y evitar la conurbación con los municipios vecinos.

Dentro de las políticas sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión contenidas en el artículo 6 de esta formulación del POT se plantea como mecanismo para evitar la conurbación de la ciudad la consolidación urbana mediante la protección, recuperación y mantenimiento de sus bordes, los cuales delimita como: la cuenca del río Bogotá, los cerros orientales y las zonas rurales del sur y del norte de la ciudad.

En correspondencia con lo anterior se define que el uso del suelo en dichas áreas debe orientarse atendiendo a seis estrategias: la recuperación de rondas y zonas de manejo y protección de los cuerpos de agua, particularmente del río Bogotá; la protección y restauración de los cerros orientales y de Suba evitando la urbanización ilegal; el ajuste de las demandas de vivienda y equipamiento y la destinación de espacios para la localización de infraestructuras y proyectos de movilidad regional<sup>38</sup>; y la consolidación urbana de las áreas de expansión a partir del ajuste de los usos, tratamientos y edificabilidad indicados en los instrumentos de planeamiento.

Otro tratamiento de la noción de Borde que se hace en esta versión del POT se encuentra en su artículo 56 referido a las Unidades de Planeamiento rural<sup>39</sup>. En este se emplea equiparándola

---

<sup>38</sup> En el planteamiento de dichas directrices se transfieren algunas responsabilidades a los territorios vecinos a la ciudad, tales como la promoción de usos agrícolas y la exclusión de tratamientos urbanos para aquellos que se localizan en el margen occidental del río Bogotá; y la atención de demanda de vivienda y equipamiento.

<sup>39</sup> Las Unidades de Planeamiento Rural (UPR) son definidas en esta versión del POT como el instrumento base de planificación rural. (Art. 55 Decreto 469 de 2003). Su estructuración se fundamenta en las unidades geográficas de cuenca, cerro o planicie. En el plan se establecen cinco UPR: Zona Norte, Cerros orientales, Río Tunjuelo, Río Blanco Río Sumapaz. De ellas, dos se encuentran delimitadas en el área objeto de estudio en esta investigación. No obstante

con el concepto de Franja y se establece la obligatoriedad de incluir dentro de las unidades de planeamiento rural un componente para el manejo de bordes o franjas de territorio paralelas al perímetro con el fin de establecer mecanismos para controlar la presión por urbanización de dichas áreas.

Frente al instrumento Pactos de Borde, la primera revisión del POT aporta nuevas precisiones, contemplándolo como una de las estrategias de la política de corresponsabilidad entre la administración de la ciudad, las Alcaldías Locales y la ciudadanía para la gestión, ejecución, seguimiento, evaluación y control social del POT.

Según esta directriz se plantea promover la institucionalización de pactos de borde, definiéndolos como: *“instrumentos de acuerdo público-privados, para asegurar el sostenimiento de las normas en zonas con vulnerabilidad ambiental y/o social”*. (Artículo 59, Decreto 469 de 2003).

Otro ámbito en el que se incluye la temática de borde dentro del POT es el de los Programas prioritarios de Ejecución. Uno de ellos es el programa de sostenibilidad ambiental, que establece implementar dentro del subprograma de Eco-Urbanismo la consolidación de bordes urbanos, mediante su planificación y control; así como el desarrollo de pactos de Borde. (Artículo 66. Decreto 469 de 2003). Estos últimos también se mencionan como proyecto a desarrollar en el programa de producción ecoeficiente.

Además de estas referencias, en esta revisión del POT se avanza en la caracterización de la noción de Borde como espacio físico aunque no se delimita concretamente su localización y coordenadas. Tal es definido dentro de una de las tres categorías que propone el plan para clasificar a los corredores ecológicos, los cuales son entendidos a su vez como áreas verdes que pertenecen a la estructura ecológica de la ciudad y que cumplen la función de garantizar la conectividad ecológica entre los demás elementos que componen dicha estructura, particularmente los cerros orientales con el área de manejo especial del río Bogotá, y las zonas rurales y urbanas (Artículo 89. Decreto 469 de 2003).

Concretamente se define la figura de “Corredores ecológicos de Borde” como una franja de 50 a 100 metros de ancho en suelo rural contigua y paralela al perímetro urbano, en la que se plantea el desarrollo de usos forestales.. (Art. 91 y 94 Decreto 469 de 2003). Como se mencionó

---

hasta la fecha ninguna de estas ha sido adoptada formalmente mediante decreto expedido por el Alcalde Mayor de la Ciudad.

anteriormente más allá de darle esta dimensión no se establecen concretamente y con coordenada los puntos que se consideran como tal.

Si se tienen en cuenta los objetivos que se plantean en términos generales para la planificación, diseño y manejo de los corredores ecológicos<sup>40</sup>, se infiere que a los corredores de Borde se les asigna entre otras funciones: la protección ecológica, la integración entre los ámbito urbano y rural, la provisión de espacio público para la recreación pasiva y “la provisión de un límite arcifinio para facilitar el control del crecimiento urbano ilegal sobre la red hídrica y el suelo rural”, entre otras. (Artículo 90 Decreto 469 de 2003).

Las funciones señaladas indican no obstante una continuidad en cuanto al rol de los bordes establecido en la formulación anterior del POT, se constituyen simultáneamente en áreas para la contención de la urbanización y la integración de los componentes de su estructura, así como con la región. Sin embargo en esta versión se hace más puntual, aunque de forma incompleta, su delimitación.

Precisamente en otros apartados del Plan se dictan normas urbanísticas para los suelos de ladera de los bordes oriental y sur localizados en áreas catalogadas como de expansión, indicándose tratamientos diferenciales para los mismos. En el primer caso se le cataloga como parte de las zonas especiales de ocupación y construcción permitida, mientras que en el segundo se excluye de las normas sobre subdivisión planteadas para el tratamiento urbanístico de desarrollo. (Artículo 39).

Finalmente otros dos puntos relevantes que se incorporan sobre bordes en la revisión del POT de 2003 son: 1. La enunciación del interés en priorizar la intervención gubernamental en las áreas rurales de borde con el suelo urbano y de expansión, para prevenir su ocupación. (Artículo 383); y 2. El mandato de diseñar mecanismos de coordinación institucional e instrumentos de planificación y control, que permitan frenar las presiones de expansión urbana en las áreas de borde. (Artículo 252. Decreto 469 de 2003).

Al retomar y analizar los diferentes elementos expuestos se identifica que la segunda versión del POT le otorga mayor relevancia a la temática de borde dado el carácter que se le atribuye como parte de la estrategia de garantizar la consolidación de la estructura urbana de la ciudad. Se asimila entonces este territorio como parte de la estructura ecológica principal de la ciudad, área en el cual se debe intervenir para garantizar tanto la conectividad y preservación ecológica como

---

<sup>40</sup> Reglamentado por el artículo 90 del Decreto 469 de 2003.

la contención de la urbanización, atribuyéndole un carácter de franja que puede consolidarse como espacio público para la recreación pasiva.

Si bien esto representa en cierta forma una continuidad con el planteamiento anterior del POT puede identificarse un cambio en la consideración de estas áreas en la medida en que se incorpora la temática no solamente dentro del componente urbano del plan sino que se añade a los objetivos de la política establecida en el plan para el área rural. Se enuncian entonces las categorías de áreas rurales de borde con el borde urbano, lo que genera igualmente varias dudas que quedan irresueltas ya que este término no es definido puntualmente en el articulado del POT. No se sabe si lo que se pretendió significar con este término se trata o no de un espacio diferente o si se plantea la diferencia entre bordes urbanos y bordes rurales.

Un aspecto interesante de esta versión del POT es el planteamiento de la necesidad de establecer mecanismos de coordinación para la intervención en estos espacios y de asignar responsabilidades. Sin embargo lo anterior no se desarrolla, ya que no se establece un mandato específico de las entidades gubernamentales que estarían llamadas a intervenir. A pesar de ello se hace manifiesto el interés gubernamental de dar un tratamiento intersectorial al tema.

Las distintas disposiciones reseñadas hasta el momento que planteó el Decreto 469 de 2003, fueron posteriormente compiladas en un nuevo instrumento, el Decreto 190 de 2014 manteniéndose los contenidos fundamentales, aunque variando en algunos casos el número del artículo en el que se registran las directrices referidas al tema de Bordes.

Las distintas disposiciones mencionadas perdieron vigencia a partir de la expedición del Decreto Distrital 364 de 2013, mediante el cual se concretó la modificación excepcional del POT, luego de un proceso de dos años, iniciado por la administración del entonces Alcalde Mayor Samuel Moreno Rojas en el año 2011 y que continuó bajo otro enfoque en el gobierno de Gustavo Petro, bajo el liderazgo de la Secretaria Distrital de Planeación.

Los fundamentos jurídicos en los que se amparó la administración distrital para desarrollar este proceso fueron las facultades establecidas en el Decreto 4002 de 2004 y el artículo 152 del Decreto 190 de 2004 que permiten al alcalde mayor de la ciudad para presentar en cualquier momento un proyecto de modificación del plan ante la autoridad ambiental, el Consejo Territorial de Planeación y el Concejo de la Ciudad y la ciudadanía en general para su consideración cuando se identifique la necesidad de ajustar los componentes y normas estructurales del plan a fin de garantizar el logro de los objetivos de largo plazo. (Decreto 463 de 2013).

#### 2.1.2.4. La modificación Excepcional del POT (Decreto 364 2013) y la introducción de directrices puntuales para los territorios de borde urbano rural

Como se indicó anteriormente en el año 2011 se inicia un proceso de modificación excepcional del plan de ordenamiento territorial aduciéndose por parte de la administración distrital las necesidades de ajustarlo a los cambios en las proyecciones y composición de la población, ejecutar proyectos de gran impacto en materia de movilidad, integrar la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático al ordenamiento territorial, y de armonizar el ordenamiento del suelo rural con las disposiciones establecidas en el Decreto Nacional 3600 de 2007.

El resultado de este proceso, lleno de controversias por la interpretación de las facultades para desarrollar una modificación al POT (principalmente entre el gobierno distrital con los gremios representantes de los sectores del comercio y la construcción y el Concejo de la ciudad), se concretó con la expedición del Decreto Distrital 364 de 2013.

En esta formulación del POT el tema de los Bordes adquiere un papel central no solo porque el énfasis del plan está puesto en la contención de la expansión urbana y el freno a la conurbación, sino porque además en él se introducen las temáticas del cambio climático y del ordenamiento en torno al agua como ejes fundamentales del ordenamiento.

El MEPOT implanta nuevas disposiciones frente a las áreas de borde catalogándolas como ámbito de intervención gubernamental clave para consolidar el modelo de ciudad propuesto. Entre estas se crea el *Instrumento de Gestión de Bordes IGB* y se plantean directrices muy concretas frente a las cuatro áreas de borde de la ciudad en las que se reconoce como estructurante la concertación con la autoridad ambiental regional, la CAR.

En el MEPOT se expresó la intención de ampliar la delimitación de áreas rurales y de zonas de protección ambiental. En el artículo 55 se re alinderan los parques ecológicos distritales de montaña “Cerro de la Conejera”, “Entrenubes” y “Peña Blanca”, así como los parques ecológicos distritales de Humedal “Torca Guaymaral” y “La Conejera”, áreas que hacen parte o se encuentran próximas a las zonas de borde objeto de Estudio. En el caso del Borde Norte, se agrega al Parque Ecológico Distrital del Cerro de la conejera el predio “El Charrascal”, y en el plan de manejo ambiental, y se amplían las áreas de los parques ecológicos la conejera y Torca Guaymaral como estrategia para aumentar las áreas de amortiguación hidráulica y la conectividad ecológica, teniendo en cuenta las Resoluciones 754 y 621 de 2000 expedidas por la Corporación autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (MEPOT, Artículo 55, pág. 67).

En el caso del Borde sur se incorporan al parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes las áreas anteriormente definidas como Área forestal distrital corredor de restauración Yomasa Alta y Santa Librada Bolonia, así como el sector nueva esperanza quebrada La Guairita. Así mismo se precisa el límite del parque en el Cerro El Gavilán, ampliándolo hasta la Reserva forestal protectora Bosque oriental.

Finalmente se integra al parque ecológico distrital de Montaña Peña Blanca la regadera el área forestal distrital corredor de restauración del río Tunjuelo.

De otra parte en el POT se definen varias categorías que hacen alusión a las áreas de Borde, una de estas son los corredores ecológicos de transición rural. En el artículo No 81 se establece el régimen de usos de estas áreas siendo catalogados como principales los de conservación, restauración ecológica, rehabilitación ecológica, recuperación ambiental y forestal protector. Así mismo se catalogan como usos compatibles con estas áreas la recreación pasiva, la investigación ecológica, la educación ambiental, la localización de infraestructura requerida para actividades de monitoreo hidro-metereológico, ambiental (calidad del agua, suelo, aire) y de amenazas y riesgos.

Como usos condicionados se establecen la construcción de la infraestructura necesaria para el desarrollo de los usos principales y compatibles anteriormente expuestos con la condición de no generar fragmentación de vegetación nativa o de los hábitat de la fauna y de su integración paisajística al entorno natural y de que no implique la construcción de zonas duras o la superposición con la infraestructura vial así como el cumplimiento de los lineamientos ambientales. En contraste se prohíben usos como el forestal productor, las actividades exploratorias y extractivas de recursos naturales no renovables, industrial de cualquier tipo, vivienda aglomerada y los usos no contemplados como principal, compatible o condicionado.

Así mismo se deja a la reglamentación de las UPR la definición de los parámetros que deben seguir los propietarios y habitantes respecto de las infraestructuras y edificaciones asociadas, así como de los usos no previstos

Por otra parte la MEPOT introduce otro escenario para pensar la temática y la gestión de los bordes. Específicamente este incorpora medidas de adaptación a la variabilidad y el cambio climático en los procesos de gestión de riesgos del Distrito capital con el propósito de reducir la exposición y vulnerabilidad de la ciudad.

La política de riesgo tiene como objeto reducir los riesgos generados por la inadecuada localización de la población, infraestructura, actividades económicas en relación con las amenazas

naturales, socio-naturales y la mezcla de actividades en el territorio, así como por localización de edificaciones e infraestructuras y las exigencias de estabilidad y funcionalidad que imponen.

Adicionalmente se implanta la idea de seguridad territorial la cual se define como la sostenibilidad de las relaciones entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades en un territorio en particular. En el artículo 128 se mencionan algunas medidas que se toman para garantizar la seguridad territorial, entre las que se encuentran: la sinergia entre la gestión de riesgos, la adaptación al cambio climático, la reducción de la exposición de la población a condiciones de vulnerabilidad, aumentar la resiliencia territorial con el eco-urbanismo y la construcción sostenible. Fortalecer la capacidad de articulación y gestión del sistema distrital de gestión de riesgos, realizar acciones en coordinación con el nivel regional con los entes territoriales ante las amenazas de eventos climáticos extremos, para garantizar la seguridad alimentaria, hídrica y energética

En concordancia con estos aspectos en el artículo 134 se sugieren la consolidación de la conectividad, la conservación y restauración de la estructura ecológica principal tanto de los ámbitos de borde como de suelo rural como uno de los lineamientos generales de adaptación y reducción de vulnerabilidad del territorio rural frente al cambio climático. Para ello se prevé recurrir a los instrumentos previstos en la política de sostenibilidad ambiental.

Una de las grandes innovaciones de esta última formulación del plan es la incorporación de una política propia para la gestión y manejo de Bordes rural-urbanos, la cual es incorporada dentro de las políticas planteadas para el componente rural. Esta tiene como objetivo desarrollar procesos de gestión de suelos localizados en franjas rural-urbana, a partir de acciones de planeamiento donde se establecen mecanismos institucionales y sociales que permitan contener la presión del crecimiento urbano sobre áreas rurales, preservar valores ambientales y las formas de vida campesina, así como fortalecer las relaciones de interdependencia y de intercambio de bienes y servicios entre áreas urbanas y rurales. (Ítem No 10 del artículo 404 Decreto 364 de 2013).

La política de bordes incluida establece lineamientos específicos para los cuatro bordes de la ciudad. En el caso del Borde Norte se plantea implementar en los instrumentos de planeación que se adopten para esta área la estrategia ambiental a partir de los aspectos concertados con la autoridad ambiental.

Para el Borde Occidental se propone adoptar el Plan de Manejo ambiental del parque especial de protección por riesgo del río Bogotá en armonización con el proyecto de adecuación hidráulica del Río Bogotá y articularlo con los instrumentos de planeación.

En el caso del Borde oriental se estableció implementar el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá y las decisiones judiciales en los instrumentos de planeamiento. Se formulará e implementará un instrumento de planeación o gestión de borde para las áreas excluidas de la reserva forestal acogiendo el concepto de ecobarrios para evitar nuevas ocupaciones y generar reglamentación específica para los barrios excluidos, en desarrollo de las decisiones que se deriven del fallo del concejo de Estado en el marco de la acción popular No 2005-00662

Por último frente al Borde sur se plantea incorporar y articular las decisiones derivadas de la autoridad ambiental en relación con el realineamiento de la Reserva forestal protectora productora de la cuenca alta del río Bogotá en los instrumentos de planeamiento

Otras disposiciones de esta formulación del POT que tienen incidencia en los territorios de Borde objeto de estudio son las referentes a las Unidades de Planeación Rural y el Manejo de la cuenca Media y Alta del río Tunjuelo. Específicamente se plantea para la UPR norte que esta debe contribuir a evitar la conurbación con los municipios vecinos, así como potencializar las áreas agropecuarias y garantizar al conectividad ecológica ente áreas de importancia ecosistemica como son los cerros orientales y el río Bogotá hacia el cerro de Majui en el municipio de Cota (Artículo 408 MEPOT).<sup>41</sup> De esta forma se le plantean a la UPR funciones que en otras formulaciones del POT anteriores se conferían a las áreas de Borde. La pregunta que surge es si la Unidad de planeamiento rural se puede comprender o no como zona de Borde o el Borde es una zona de la UPR.

En cuanto a lo que se propone para la cuenca Media y Alta del río Tunjuelo, zona donde se ubica el borde sur, esta versión del POT plantea la prohibición de nuevas actividades extractivas, el establecimiento de escenarios de transición para el cierre de las actividades existentes, optimizar las áreas al interior del relleno sanitario doña Juana para evitar su expansión hacia

---

<sup>41</sup> No obstante estos propósitos llama la atención que en las mismas disposiciones para se plantean para esta área se autoriza el desarrollo de vivienda campestre en el sector de Guaymaral, al cual se le asigna el tratamiento de desarrollo restringido, previo aval de la autoridad ambiental competente se establezcan mecanismos para evitar el incremento de los índices de ocupación y se apliquen instrumentos económicos tendientes a que el estado participe en los posibles incrementos del precio del suelo como resultado de las acciones urbanísticas.

nuevas áreas rurales, posicionar el turismo rural a partir de los atractivos y valores naturales y agropecuarios existentes, e implementar modelos de restauración y sostenibilidad ambiental con las comunidades locales que les permitan a estas generar ingresos asociados a procesos de conservación ambiental.

La apuesta del MEPOT para el territorio Borde Sur es generar las condiciones de hábitat sostenible y productividad agropecuaria que garanticen la permanencia y desarrollo de las comunidades campesinas de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar para la generación de alimentos base de la seguridad alimentaria de la zona y el sistema agroalimentario de Bogotá y el mejoramiento de la economía campesina

En consecuencia con las disposiciones señaladas anteriormente se identifica que con el MEPOT la administración asumió una nueva agenda marcada por el interés de preservar los atributos naturales y ambientales existentes de los dos bordes analizados y por proteger la ruralidad como forma de vida. Sin embargo, existen matices para cada zona, siendo la apuesta en el caso del sur de fortalecer la ruralidad mediante su vinculación con la conservación ambiental como fuente de ingresos, mientras que en el norte el énfasis en la protección no se acompaña con el interés de hacer de este una alternativa económica para sus pobladores, y por el contrario se permite la localización de vivienda campestre, manteniéndose los patrones actuales que caracterizan a esta zona.

Otro de los aspectos que resultan relevantes en esta última formulación del POT y que tiene gran trascendencia en la configuración de la noción de borde como propuesta para la delimitación y ordenamiento del territorio periférico es la creación e incorporación dentro de los dieciséis instrumentos de planeación que contempla el POT de un instrumento específico para el manejo de las áreas de borde.

Al instrumento de *planificación y gestión de Borde IPGB* se le asignó la tarea de orientar la contención de la expansión urbana y fortalecer formas ocupación sustentable en las áreas de Borde urbano rural; al tiempo que se le concibió como articulador de las competencias institucionales e instrumentos de planeamiento y gestión a diferentes escalas a fin de contribuir a la consolidación de una ciudad compacta (Artículo 473, MEPOT, 2013). De este modo recae en el instrumento toda la misión de lograr la consolidación de los bordes, lo que se considera como una perspectiva ambiciosa, en la que se infiere el reconocimiento por parte de la administración del problema de dispersión de reglamentaciones y apuestas para dichas áreas.

El ámbito de aplicación que se define para este instrumento son los suelos urbano, rural, de expansión y zonas de borde definidas por la secretaria de planeación, con lo que se identifica que en el gobierno distrital queda la potestad de delimitación de las zonas consideradas como borde. Como tal en la formulación del plan no se establecen coordenadas ni puntos específicos de intervención, ni plazos de ejecución, quedando muchos vacíos al respecto, que ponen en cuestionamiento su operatividad y efectividad. La forma como se plantea este instrumento se queda en lo enunciativo y como tal no se indican tareas y responsables directos y periodos para reglamentar la implementación del instrumento, ni tampoco se indican el rol que juegan las distintas entidades que se encuentran en estas zonas.

De otra parte en cuanto a los programas contemplados en esta última formulación del POT se plantean algunas intervenciones que toman como ámbito de aplicación las áreas de borde urbano rural. Estos son los programas responsabilidad y compensación ambiental y de Desarrollo rural sostenible.

En el primer caso se plantean tres subprogramas que afectan a las zonas de borde urbano rural: agenda regional ambiental, ecosistemas estratégicos y biodiversidad y Ecurbanismo y adaptación al cambio climático. El primero caracteriza como ámbito de aplicación la zona de borde, y pretende fortalecer los procesos de planeación ambiental de la ciudad a partir de un enfoque regional, considerando el agua como elemento central de la ordenación del territorio e integrando a los diferentes actores en la construcción de una ciudad ambientalmente sostenible.

Una de las estrategias de este programa es formular e implementar conjuntamente los planes de manejo ambiental del Parque Nacional Natural Chingaza, Reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá y Parque especial de Protección por Riesgo del Río Bogotá y la Reserva Forestal Regional del Norte Thomas Van der Hammen. Esta última es parte del Borde Norte.

Otras intervenciones que se plantea concretar en las áreas de borde son:

1. El Programa de ecosistemas estratégicos y biodiversidad, el cual tiene como objetivo restaurar, recuperar y rehabilitar ecosistemas estratégicos que prestan servicios ambientales al distrito capital. Una de sus estrategias consistente en mejorar la calidad de los recursos hídrico y suelo mediante la identificación e implementación de proyectos estratégicos de sistemas urbanos de drenaje sostenible en las áreas de borde urbano rural. (Artículo 530, MEPOT).

2. Ecurbanismo y adaptación al cambio climático: tiene como objetivo formular e implementar la política pública de ecurbanismo y construcción sostenible implementando

acciones de gestión urbana que incidan en el diseño de la ciudad que permita una mejor adaptación frente los eventos del cambio climático. Específicamente se propone implementar una estrategia para la generación y o fortalecimiento de proyectos de eco barrios en las zonas de borde urbano rural.

3. Programa de desarrollo rural sostenible, cuyo objeto es fortalecer el desarrollo del área rural en armonía con su vocación agroambiental, reduciendo los desequilibrios territoriales y promoviendo el mejoramiento y la revitalización de la vivienda y el hábitat. En este se incluye como uno de sus subprogramas la gestión de Bordes y franjas de transición urbano rurales, al tiempo que se plantean otros objetivos complementarios tales como la protección ambiental, el control del crecimiento urbano y la consolidación en la red de asentamientos rurales en articulación con la región

Para el desarrollo de este programa el POT asigna a las Secretarías de Desarrollo Económico, Hábitat y Ambiente la función de coordinar su ejecución con las disposiciones de otros instrumentos vigentes tales como la política pública de ruralidad el plan de gestión para el desarrollo rural sostenible PGDR y el Plan de Gestión ambiental del distrito PGA.

Por último es importante destacar que en esta formulación del POT se incorpora dentro de la política de integración regional el ámbito de Borde como una escala de planeación territorial. Si bien en las anteriores formulaciones se enunciaba el carácter regional que debía dársele al abordaje de estas áreas no se incluía como tal esta temática dentro de la política regional. Esto se cataloga como un avance en el tratamiento y comprensión de estos territorios.

Teniendo en cuenta las distintas disposiciones del Decreto 364 de 2013 señaladas hasta el momento se concluye que los contenidos que subyacen en este sobre la noción de borde, no representan como tal un cambio frente al tratamiento dado a esta noción en las anteriores versiones del POT. Estas áreas se siguen considerando como espacios clave para la preservación ambiental y el control de la expansión urbana, en los cuales la intervención gubernamental se orienta a restaurar ecosistemas estratégicos, y regular el uso del suelo.

Lo anterior resulta curioso si se tiene en cuenta que en esta versión del plan se adopta un nuevo marco programático y conceptual desde el cual pensar el ordenamiento, como lo es la gestión del riesgo generado por el cambio climático y la seguridad territorial. Estas consideraciones no son profundizadas en las directrices que se enuncian para las áreas de Borde. No se encuentra entonces una mayor correspondencia entre los propósitos y principios enunciados

y las directrices concretas de intervención más allá del hecho de ser enunciados como política general del plan.

No obstante lo anterior, en esta formulación del plan se encuentra un cambio cualitativo en cuanto a las directrices para el manejo de las áreas de Borde ya que se incluyen disposiciones mucho más concretas para cada uno de las áreas de borde definidas en el plan tanto desde el componente ambiental, como desde el urbano y rural.

En este plan se consolida la configuración de los bordes como un ámbito territorial propio de intervención y se instauran instrumentos para su manejo, sin embargo como tal no se establece la forma como este operará: no se indica quienes son los responsables de su diseño, formulación, e implementación, los procedimientos para su adopción, su vigencia y su coordinación con otros instrumentos de política.

De esta forma las intervenciones que se desarrollan en las áreas de borde siguen quedando en manos de programas y proyectos contemplados desde políticas de carácter sectorial.

Dado este panorama general sobre la forma como se ha abordado la temática en las tres versiones del Plan de Ordenamiento territorial, a continuación se revisa el tratamiento propuesto desde los planes de desarrollo distrital y su correspondencia con lo establecido en el POT vigente.

## *2.2 La noción de Borde en los Planes de Desarrollo económico y social de la ciudad 1993-2013*

En el régimen territorial colombiano los Planes de Desarrollo se configuran como instrumentos diseñados para orientar la acción gubernamental durante un periodo de gobierno, el cual es de tres años para el caso de los Distritos. En ellos se definen las prioridades de gobierno y se condensan las distintas intervenciones a realizar en todos los sectores de la administración durante la vigencia de un mandato.

Para identificar la prioridad dada a los espacios periféricos y a la temática de los bordes urbanos dentro de las agendas de los gobiernos que rigieron la ciudad en el periodo 1990-2013 se efectuó una revisión de los distintos Planes de Desarrollo en la cual se encontró que solo los correspondientes a las dos últimas administraciones incorporan el término borde para referirse a los espacios periféricos de la ciudad y establecen directrices concretas para su manejo. Estos son los planes “Bogotá positiva 2008-2012”, perteneciente a la administración de Samuel Moreno y “Bogotá Humana 2012-2015” de Gustavo Petro.

En el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva la consideración de los territorios de borde se incorpora articulada a las temáticas de la ruralidad y la conservación y se incluyen algunas intervenciones específicas como metas del plan. Concretamente se estableció el proyecto “ordenar y manejar para conservar”, en el que se planteó realizar tres acciones de construcción de borde de ciudad, asignando dicha tarea a la Secretaria Distrital de Ambiente.

Simultáneamente en el plan se incluyó dentro de las acciones dirigidas al territorio rural realizar diez acciones para contener la conurbación sobre bordes rurales. En estas disposiciones no se define como tal lo que la administración entendió como borde y como construcción de borde de ciudad.

Además de estas disposiciones en el plan 2008-2012 la administración asumió el compromiso de implementar el proyecto “ciudad norte”, en particular de coordinar los diferentes instrumentos de ordenamiento planteados para el área, y de implementar los cuatro planes parciales de la Operación Nuevo Usme.

Por su parte el Plan de Desarrollo “*Bogotá Humana, un compromiso contra la exclusión social 2012-2015*” (Acuerdo 489 de 2012), a diferencia de los planes, incorpora en sus disposiciones una propuesta de intervención que se dirige concretamente a las áreas de Borde.

En dicho plan se incluye como uno de sus estrategias fortalecer los pactos de borde urbano rural como mecanismo para apoyar la consolidación de una forma compacta de ciudad, evitar el crecimiento informal y mantener los valores culturales y ambientales del territorio rural.

Simultáneamente el instrumento vincula a los territorios de borde con el propósito de reducir la vulnerabilidad de la ciudad frente al cambio climático. En específico, equipara a los bordes con la estructura ecológica principal y como territorios de agua y los cataloga como elementos ordenadores del territorio que deben ser recuperados. Para este fin establece como directriz el *Programa de recuperación, rehabilitación y restauración de la Estructura Ecológica principal y de los espacios de Agua*, el cual incorporó como prioritario el proyecto “Franjas de transición para los bordes urbano-rurales”. Con este se buscó intervenir en los bordes urbano-rurales, mediante el desarrollo de estrategias ambientales, sociales e institucionales para contener el crecimiento urbano.

De este modo la administración estableció el compromiso de generar modelos específicos de ocupación para cada uno de los territorios de borde de la ciudad (Artículo 26.), asignándole a estos la misión de orientar y regular el tipo de ocupación en “las franjas de transición” entre lo

urbano y lo rural, reconociendo su complejidad y buscando la protección de los espacios del agua y de la cultura campesina. De este propósito se desprenden dos consideraciones, la primera es que la administración asume el compromiso de reorientar la situación de los territorios de borde y de darles una estructura, y dos que en su comprensión del territorio se institucionalizó la diferenciación entre territorio de borde y franja de transición urbano rural.

Otro aspecto incorporado en el plan es el interés de consolidar corredores ecológicos, ecobarrios y ecoveredas en franjas las franjas de transición. Esta disposición indica, por un lado, el interés de que se desarrollen otras formas de ocupación y uso del territorio urbano y rural más amigable con el medio ambiente, y de otra parte, la incorporación y mantenimiento en el tiempo de propuestas que se concibieron en y para los cerros orientales, y que fueron contemplados en los planes de desarrollo de administraciones anteriores. Precisamente, el tema de los ecobarrios fue contemplado dentro del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios propuesto en el Plan “Bogotá para vivir todos del mismo Lado, Decreto 440 de 2001”, y en el “Plan Bogotá sin indiferencia” como “ecourbanismo” dentro de la política de hábitat.

En cuanto a los demás planes, pese a no incorporar el tema de borde, estos plantean dentro de sus objetivos varias intenciones en materia de control del crecimiento urbano, ampliación de la oferta de suelo, y desarrollo de mecanismos de gestión para la producción de suelo y viviendas, que indican como dentro de la agenda de gobierno ha estado presente a lo largo del periodo estudiado el propósito de regular y gestionar la expansión de la ciudad.

### *2.3. Balance preliminar: la construcción programática de los Bordes.*

Al integrar los diferentes aspectos observados a partir de la revisión de los componentes y propuestas sobre los Bordes contenidas tanto en las tres formulaciones del Plan de ordenamiento como en los planes de desarrollo distrital se concluye que en términos programáticos no se cuenta con una propuesta consolidada de borde, sino que por el contrario es una apuesta en desarrollo que progresivamente se ha ido ampliando, particularmente en las últimas dos formulaciones del POT y en los dos últimos planes de Desarrollo.

Como tal se ha estructurado una comprensión de las periferias como borde, asociándolas a la estructura ecológica principal, de manera articulada a la intencionalidad de controlar el crecimiento de la ciudad, presentándose múltiples vacíos en cuanto a lo que se espera sean en el

futuro estos territorios y frente a las competencias que deben asumir las entidades gubernamentales en su ordenamiento y gestión.

A estos territorios se les reconoce de forma pragmática como un ámbito territorial específico en el que se debe intervenir para evitar la conurbación sin embargo no se plantean caracterizaciones precisas así como estrategias concretas para atender a los conflictos de uso de suelo que allí se presentan.

Para la administración los bordes son asociados con áreas naturales de la ciudad y se les caracteriza como ámbitos donde se presentan dinámicas de degradación ambiental y urbanización ilegal. La forma como se les describe en los instrumentos da la impresión de que la administración implícitamente los asumió como si se tratase de territorios vacíos o incompletos a ser consolidados e integrados dentro de la estructura urbana de la ciudad ya que no se hace mención concreta a los pobladores y procesos que se presentan allí se desenvuelven. Sin embargo con las últimas apuestas contempladas en el plan de desarrollo vigente y el MEPOT, se vislumbra un cambio al respecto.

Se establece así mismo que en los instrumentos programáticos existen varias imágenes contradictorias sobre los territorios de borde. Por un lado se les da una connotación paisajística como áreas naturales a ser conservadas, dando la impresión de encontrarse deshabitados, y de otra parte mencionan el interés de desarrollar “pactos de Borde”. Hablar de pactos implica el reconocimiento de actores y de sus capacidades, y de concertación para definir objetivos comunes.

Precisamente frente al tema de los pactos en las referencias que se hacen frente a los mismos en los instrumentos no se define su naturaleza y alcance, es decir: entre quiénes se establece, sobre qué temas, y qué compromisos se espera pactar. Lo que si se infiere es un reconocimiento de que existen varios actores con capacidades de intervenir y transformar los territorios.

La no especificación del contenido de los pactos presente en los instrumentos programáticos puede ser un indicio de lo poco prioritarios que son dentro de las estrategias y objetivos planteados por la administración los acuerdos con otros actores.

Se concluye que si existe un reconocimiento gubernamental de los territorios donde se presenta una articulación entre lo urbano, lo rural y lo ambiental, que se manifiesta en la inclusión y desarrollo de diferentes categorías de suelo, no obstante no se ha interiorizado estos espacios como una prioridad, ni se establecieron grandes proyectos para los mismos salvo en las últimas versiones del POT y del Plan de Desarrollo Distrital. Lo que indica que la comprensión de los territorios periféricos como borde es una dinámica en progreso, que la administración ha venido

construyendo hasta llegar a conferirle un rol específico a los espacios periféricos en el cumplimiento de objetivos como el control de la expansión y la lucha contra el cambio climático.

### 3. La comprensión de los bordes en los instrumentos normativos: visiones desde las políticas de ambiente, desarrollo urbano y la ruralidad.

En la construcción de la categoría de borde como propuesta para la delimitación y gestión de las áreas periféricas los instrumentos normativos desempeñaron un rol fundamental, pues es en ellos donde se concreta la interpretación asumida por la administración para su intervención y se establecen directrices puntuales frente a los territorios y los elementos que lo estructuran.

En este apartado se abordan cinco instrumentos normativos en los que se planteó la delimitación del territorio periférico como borde y se definieron directrices concretas al respecto, los cuales pertenecen a diferentes campos de política sectorial, siendo estas la ambiental, la rural y la de ordenamiento territorial. A continuación se presentan los elementos identificados en los instrumentos pertenecientes a dichos ámbitos.

#### *3.1 El tratamiento de los Bordes en los Instrumentos de política ambiental.*

Desde la política ambiental la temática de los Bordes fue considerada principalmente por la *Política Distrital para el suelo de conservación*, promulgada mediante el Decreto Distrital 462 de 2008. En ella se plantea la reglamentación del uso y ocupación de las áreas de Borde concibiéndolas como interfases urbano-rurales en las que ocurren la mayoría de las violaciones al suelo de protección y como áreas donde predominan las dinámicas sociales de la urbanización informal.

Desde esta perspectiva los bordes son considerados como espacios donde el Estado debe intervenir para prevenir y corregir el desarrollo informal, teniendo cuidado de no desarrollar actuaciones que puedan ser interpretadas por los distintos actores que los habitan como un incentivo al desarrollo informal. Frente a estos últimos, el instrumento sugiere reconocerlos y hacerlos partícipes del control del fenómeno y en la protección del suelo.

Lo anterior se interpreta como una identificación por parte de la autoridad ambiental del carácter de espacio ocupado por distintos que revisten los bordes, y como el reconocimiento de las dinámicas de urbanización popular como estructuradoras del territorio; planteándose el involucramiento de los mismos en un marco institucional para definir y pactar con ellos la forma

que debe tomar el territorio, y hacerlos responsables de su preservación, así como del desarrollo formal de los bordes urbanos.

De esta forma se destaca el reconocimiento del poder de los habitantes del territorio en su estructuración y se invoca su participación en la consolidación de un Borde así como en la protección del suelo de conservación vecino. Sin embargo la decisión definitiva frente al ordenamiento de los territorios se concentra en las entidades distritales.

Precisamente el esquema de intervención que se propone desde esta política en los territorios de Borde involucra a las Secretarías Distritales de Hábitat, Ambiente y Planeación y al Jardín Botánico José Celestino Mutis; y deja en ellas la definición de los temas a pactar y el margen dentro del cual se desarrollan las negociaciones.

En lo que atañe a las Secretarías de Hábitat y Ambiente este instrumento las responsabiliza respectivamente de diseñar e implementar la estrategia de condicionamiento de las acciones de legalización y de mejoramiento de barrios, vinculando a la comunidad organizada con el fin de responsabilizarla en la protección del suelo; y de desarrollar las bases técnicas, jurídicas y el procedimiento para la construcción social de territorio” de borde.

Otras responsabilidades que define la política de suelo de conservación para la Secretaría Distrital de Ambiente son las de ocuparse, en la franja adyacente al perímetro urbano formal e informal, de los procesos de conectividad ecológica<sup>42</sup>, restauración, agricultura urbana, y uso sostenible de los recursos florísticos que se incluyen en los pactos de Borde y en los Corredores Ecológicos de Borde.

De esta responsabilidad se desprenden dos conclusiones: la primera es que los Pactos de Borde subordinan el componente urbanístico al interés de reparar las alteraciones a los ecosistemas y prevenir nuevos daños, y la segunda es la asociación del borde con una franja en la que las actividades a desarrollar deben compatibilizarse, o enfocarse a la protección del ambiente natural. Adicionalmente se identifica que en el diseño del instrumento se pensó específicamente en las condiciones del suelo de conservación del Borde oriental.

De otra parte en cuento a las competencias asignadas a la Secretaría Distrital de Planeación a dicha entidad se le encargaron tres tareas de carácter técnico, siendo estas las de: liderar el proceso de diseño, concertación local y construcción de corredores ecológicos de borde; dar

---

<sup>42</sup> Específicamente se estipula que la Secretaría debe Desarrollar un índice y un método para la conectividad y la integralidad ecológica

asistencia técnica en la planificación territorial participativa de los pactos que se adelanten para los bordes; e Incorporar los resultados de los pactos en las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ).

Por último para el Jardín Botánico "José Celestino Mutis" se estipularon tareas de carácter técnico y de gestión, siendo estas las de: apoyar el diseño, la concertación local y la construcción de los corredores ecológicos de borde; y suministrar información de base a las comunidades locales, afianzando en ellas la internalización de una cultura del respeto por el suelo de protección.

Un aspecto a destacar de este instrumento de política pública es el uso recurrente de la noción "construcción social del territorio", una categoría de carácter constructivista, cuyo uso puede estar relacionado con la apelación que se hace en el mismo a la participación de la comunidad en la consolidación de las franjas de transición y corredores ecológicos de Borde.

La conclusión que se deriva luego del análisis de este instrumento es que el Borde es planteado desde este como un ámbito de ordenamiento cuya estructuración debe ser pactada con la comunidad en términos del establecimiento de compromisos orientados a garantizar la protección de los ecosistemas existentes en estas áreas. Sorprende que no se plantee así mismo con que aspectos se comprometen las instituciones más allá del tema de la legalización de los asentamientos de origen informal presentes en los territorios de Borde.

Además de ello se concluye que el ordenamiento de los territorios de Borde se plantea como un asunto en el que no solo debe intervenir el Estado sino que la sociedad misma, particularmente sus habitantes deben ser partícipes y garantes de su protección.

### *3.2 La comprensión de los bordes en la política Distrital de Ruralidad*

En la formulación de la política pública de ruralidad contenida en el *Decreto 327 de 2007* se integró explícitamente la temática de los Bordes como un componente de sus objetivos y programas. Específicamente, se planteó el programa "control a los procesos de expansión urbana y pactos de bordes". (Artículo 11 y 12 Decreto 327 de 2007), indicándose que:

"un propósito esencial de la política de ruralidad es promover la construcción física, normativa y cultural de un borde de ciudad o límite urbano con sus áreas rurales, como punto de transición hacia un nuevo patrón de ocupación territorial desconcentrado y como elemento de contención a los procesos de expansión urbana desordenada y de la urbanización ilegal, para asegurar la protección de las comunidades campesinas y del patrimonio ecológico y ambiental de la ciudad y la región". (Artículo 12, Numeral 4).

En correspondencia con lo anterior, la lectura que subyace en este instrumento sobre el borde es similar a la que se maneja en otros instrumentos de política donde se le define como límite y mecanismo de contención de la expansión; no obstante hay un componente adicional: no solo se tipifica como problemática la urbanización ilegal sino que se incluye a la “expansión desordenada” lo cual puede interpretarse como la identificación de la presión ejercida sobre la ruralidad por la “Urbanización legal”.

Otra particularidad del instrumento es la propuesta de desplegar la acción gubernamental sobre los Bordes en tres ámbitos de manera simultánea, siendo estos el físico, el normativo y cultural, lo que indica el interés de intervenir tanto en la estructuración material de estos espacios, dotarles de una base legal y normativa para su regulación e incidir en los imaginarios de las poblaciones.

Al asignarle a los Bordes la función de proteger a las comunidades campesinas y a los ecosistemas de la ciudad en este instrumento se está reconociendo a la ruralidad como forma de vida existente en la ciudad, sujeto de derechos, que se encuentra amenazada. En esta caracterización de las poblaciones rurales, se les vincula como aliados en la protección de las áreas naturales, las cuales a su vez son catalogadas en el instrumento como patrimonio.

En cuanto a las estrategias de gestión que propone la política pública de ruralidad en los Bordes para el cumplimiento de sus objetivos frente a estas zonas, se incluyeron el fortalecimiento de la participación comunitaria y el desarrollo de procesos colectivos con los pobladores de las zonas rurales consideradas como zonas de borde, orientados a definir las franjas de amortiguamiento, corredores ecológicos, áreas forestales y corredores de restauración.

Se adopta así el propósito de dar cabida a los propios habitantes del territorio en la definición de la forma como debe ordenarse a partir de las categorías definidas por la institucionalidad distrital; sin embargo al mismo tiempo se reconoce e institucionaliza una figura de ordenamiento territorial que surgió en el seno de las propias comunidades campesinas a comienzos de los noventas en la localidad de Usme, siendo esta la de los “*Parques Agropolitanos*”.

La perspectiva que se adopta sobre los *Parques Agropolitanos* es la de una iniciativa de construcción colectiva, que permite simultáneamente la protección del espacio rural de las presiones urbanas, la recuperación y fortalecimiento de la cultura campesina y sus formas de producción, así como la consolidación de la organización social existente; y la dotación a los

habitantes de la ciudad y de la región de un entorno recreativo y cultural en el que pueden desarrollarse actividades de investigación y producción.

En este reconocimiento como figura de ordenamiento y gestión del territorio rural se establecen como condiciones para su constitución atender a “las vocaciones agro productivas” de cada zona de Borde y la concertación con las autoridades competentes, sin establecer cuales son dichas vocaciones y dejando en la administración distrital el poder de reconocer la formación de nuevos parques.

Un elemento adicional contenido en este instrumento es la pretensión de establecer un tratamiento concertado de los usos del suelo con los municipios de la región. Se asume así que:

“para detener los procesos de expansión urbana, como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural... (Se buscará)...un manejo concertado de los usos del suelo en el Distrito y la Región, en áreas periféricas, con la articulación de las políticas y proyectos de servicios públicos con las directrices de planificación regional, sobre:

a) Cuenca del río Bogotá, Cerros Orientales, Cerros Occidentales [Cerro Bolívar], Cerro de La Conejera (Suba) y zonas rurales del sur y del norte.

b) Ecosistemas estratégicos: Cerros Orientales. Conservar los ecosistemas de los Cerros Orientales a escala local y regional, armonizando física y funcionalmente el desarrollo de la ciudad y la calidad de vida de las comunidades locales con dicha prioridad.

c) Zonas de expansión Urbana: Operación Nuevo Usme. Desarrollo de estrategias y acuerdos, que permitan definir las condiciones que afectan a la población, garantizándole sus derechos y el disfrute de sus principios, valores y costumbres; definición de los instrumentos para establecer los pactos de borde.

d) Zonas para el manejo y disposición final de residuos sólidos... áreas reservadas para la prestación de servicios de saneamiento básico de la ciudad, de conformidad con el Decreto 190 de 2004...”

De acuerdo con los elementos citados se identifica que en este instrumento se delimitan cuatro áreas puntuales de intervención en las que se debe concertar el manejo del territorio rural y la constitución de los Bordes.

A estas disposiciones se agrega la directriz de excluir a los territorios indígenas como áreas de expansión urbana y reconocerlos como “reservas naturales comunales” y atender a las necesidades de las comunidades de un ambiente sano, seguridad alimentaria y de preservar las condiciones de vida cultura campesina.

En lo que respecta al esquema institucional para el desarrollo del programa “*Coordinación del Programa Control a los Procesos de Expansión Urbana, Definición Participativa de los*

*Bordes de la Ciudad*” este instrumento de política asignó a la Secretaría Distrital de Planeación asumir su coordinación y formular un plan para su ejecución, en el que deben establecerse los recursos presupuestales que requiere su implementación. (Artículo 16 Decreto 327 de 2007).

Así mismo involucró en la formulación de dicho plan al *Comité Intersectorial de Desarrollo Rural*, (creado por el Artículo 23 del Decreto 327 de 2007), instancia compuesta por los titulares o representantes de instancias como el Alcalde Mayor, las Alcaldías Locales con jurisdicción en áreas rurales, las Secretarías Distritales de Planeación, Ambiente, Gobierno, Desarrollo Económico, Educación, Cultura, recreación y Deporte, Salud, Hábitat e integración social y los representantes de las Unidades Locales de Desarrollo Rural ULATA. La Secretaria Técnica de esta instancia fue Delegada a la Secretaria Distrital de Ambiente.

### *3.2.1. Acciones en materia de borde en el Plan de gestión de la política pública de ruralidad*

Atendiendo a las directrices establecidas en el Decreto 327 de 2007 se expidió el Plan de Gestión de la política de ruralidad mediante el Decreto 042 de 2010; el cual incorpora como uno de sus objetivos controlar los procesos de expansión urbana, para asegurar la protección de las comunidades campesinas, sus paisajes, su producción y los servicios naturales existentes en las áreas rurales, mediante la construcción social, física, normativa y cultural de un borde o franja urbano-rural del Distrito Capital.

Se mantiene por tanto una continuidad con las directrices establecidas en la Política Pública de ruralidad, no obstante en este instrumento se precisan las áreas a proteger (zonas rurales de las localidades de Usme, Ciudad Bolívar, Suba, y Cerros Orientales) y se enfatiza en la importancia de desarrollar instrumentos normativos que se reflejen físicamente en el territorio y que cumplan efectivamente con el control de la expansión de la ciudad hacia las zonas rurales que son catalogadas como “zonas productivas”.

El mecanismo considerado como el que puede permitir el logro de estos objetivos es una *Política de Pacto de Borde*, frente a la cual se establecen algunos lineamientos con respecto a sus contenidos. Se plantea que esta debe dar cuenta de la relación que entre la ciudad y la región, y orientarse a la conservación y protección de los bordes de ciudad, asumiendo que estos territorios son un solo continuo territorial, que es urbano y rural, y que requiere a la vez tratamientos diferenciados pero integrados. Esta interpretación es ambigua.

Dentro de los contenidos que se propone para los Pactos de Borde, se sugiere que incluyan tres componentes: Ambiental, Social y Político. El primero hace referencia a la identificación “colectiva” de áreas de alta fragilidad ambiental y de riesgo; mientras que el segundo debe incluir e identificar a los actores sociales que integran los bordes de ciudad.

Finalmente, el Componente Político es delimitado como la “construcción de una respuesta integral” con la participación de todas las instituciones distritales, encaminadas al desarrollo y fortalecimientos de los pactos de borde”, la cual debe estar, según este instrumento, en concordancia con las políticas públicas de ruralidad y de manejo del Suelo de Protección diferentes instrumentos de planificación, gestión y financiación que tienen efecto en las áreas de borde. La propuesta en mención se cataloga como un llamado a superar la fragmentación institucional en el territorio y a armonizar los diferentes mecanismos que regulan los territorios de borde.

De estos elementos se infiere que desde los instrumentos de la Política Pública de ruralidad, el mecanismo para orientar la consolidación de los Bordes son los Pactos, siendo importante en ellos integrar las distintas instituciones, lograr su coordinación, así como articular los distintos instrumentos de ordenamiento territorial.

#### 4. Instrumentos de Política Urbana orientados a la consolidación de Territorios de Borde.

A lo largo del periodo de estudio desde la política urbana de la ciudad se plantearon distintos instrumentos encaminados a guiar el ordenamiento físico de los territorios de Borde, que se desprendieron de las directrices establecidas por los instrumentos programáticos de vigentes en el momento de su expedición. De este modo, durante la vigencia del Acuerdo 6 de 1990 o Estatuto Físico de Bogotá, se ordenó la expedición de Planes de Ordenamiento Físico para las zonas delimitadas en ese entonces como borde, siendo estas los Bordes Suroriental, Norte, Noroccidental y Occidental.

Posteriormente, con la derogatoria del Acuerdo 6 de 1990 que implicó la adopción del POT los planes de ordenamiento físico de los bordes perdieron automáticamente su vigencia, y se desarrollan con base a los nuevos lineamientos definidos por el POT otros instrumentos de ordenamiento que pretendieron regular los suelos ahora catalogados como de expansión urbana y rural, que son donde se enmarcan los territorios de Borde. Entre estos se encuentran las Unidades de Planeamiento Rural UPR Norte y Sur, el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte (POZ NORTE) y el plan de Ordenamiento Zonal y Operación Urbanística Nuevo Usme.

Esta última se destaca ya que se planteó como una “Operación Urbanística de Borde” siendo la primera en su género que se propuso en la Ciudad, lo que contrasta con el POZ Norte, el cual a pesar de estar dirigido a un mismo tipo de suelo, el de expansión, y tener una misma orientación (regular la expansión) no recibió tal carácter.

En el caso de la Operación Urbanística Nuevo Usme, que contó con la participación del CIDER de la Universidad de los Andes y del Lincoln Institute en su formulación, se contempló a su vez la creación de una zona de Borde Urbano rural, dentro del último de los cuatro polígonos contemplados en la intervención para el reasentamiento de población campesina.

Mientras que en el caso del POZ Norte se presentaron diferencias en torno a su formulación, que llevaron a su modificación, sin contemplarse estrategias de Borde, pese a que responde al propósito de consolidar la ciudad y contener la expansión.

Dado este panorama general a continuación se presenta una caracterización en orden cronológico de cada uno de estos instrumentos y de las directrices que contienen.

#### *4.1 Comprensión del Borde Suroriental en el Acuerdo Distrital 2 de 1997.*

Este instrumento delimita al Borde Suroriental como un territorio de 4.597 hectáreas de extensión de las cuales solo el 18.57% es urbanizable, mientras que el 63.36% (3.249.47) corresponde a áreas no son desarrollables. El 9.59% de este Borde estaba desarrollado y reglamentado al momento de la expedición del Plan, y el 8.49% de su territorio correspondía a afectaciones urbanísticas. (Art 4, Acuerdo Distrital 2 de 1997).

Para este territorio se contempló como objetivo “estimular un desarrollo urbanístico de alta calidad” lo cual fue entendido como dotarle de espacio público y equipamiento urbano, preservar sus condiciones ambientales y paisajísticas, con base en un diseño urbano y mediante la actuación coordinada de la Administración Distrital, la participación privada y de las comunidades organizadas. (Art 5).

De este modo se identifica el propósito de promover la urbanización pero bajo un esquema planificado con la intervención de los diversos actores que confluyen en el territorio. A diferencia de los otros instrumentos analizados en los apartados de este capítulo, no se habla de consolidar un borde de ciudad o frenar la expansión.

No obstante se vinculó a estos territorios con el cumplimiento de objetivos ambientales. Particularmente se propuso como objetivos constituir en el Borde una barrera ambiental orientada a “recuperar, preservar, proteger y adecuar los elementos de los sistemas orográfico e hídrico,

(integrándola) a los sistemas de zonas verdes y recreativas”. Para ello se estableció crear en el Borde Suroriental un Parque Corredor Ecológico, como espacio público conformado por las áreas suburbanas de reserva y preservación ambiental y las áreas rurales.

Complementario a esta iniciativa se plantearon otros objetivos para el Borde Suroriental, siendo estos detener el proceso de deterioro ambiental generado por la industria extractiva y los desarrollos subnormales (contando con la participación de las autoridades locales); incorporar las áreas no desarrolladas y desarrolladas existentes en este territorio al suelo urbano y realizar en ellas las obras de infraestructura necesarias, en coordinación con las empresas de servicios públicos; y reservar terrenos para servicios metropolitanos de abastecimiento y transporte en las áreas suburbanas existentes en este Borde.

Atendiendo a estos elementos se identifica que con la intervención propuesta lo que se buscó fue cualificar el territorio, tanto en términos ambientales como urbanísticos, para darle una estructura y fomentar el avance de la urbanización sobre los suelos identificados como disponibles y reservas para la urbanización. Como tal no hay un reconocimiento de lo rural ni un intento de redefinir las relaciones entre campo y ciudad, sino un interés en urbanizar las áreas que sean posibles y restaurar los ecosistemas naturales, convirtiéndolos en elementos de espacio público.

En cuando a las líneas de acción propuestas en este instrumento se establecen tres directrices siendo la primera incorporar las áreas a desarrollar dentro de los instrumentos de gestión del suelo existentes para permitir la recuperación de las áreas afectadas por la explotación de canteras y desarrollos urbanísticos considerados “inadecuados” y ubicados en zonas de riesgo.

En segundo lugar se plantea establecer un sistema de bonificaciones por: la construcción de redes de acueducto, alcantarillado, vías y escuelas; reubicar viviendas afectadas por áreas de reserva para infraestructura de servicios, vías del plan vial arterial, zonas de riesgo y/o rondas y ZMPA; cesión adicional de áreas rurales en los cerros orientales. La compensación es el incremento en la densidad y en el índice de ocupación de los planes parciales, sin sobrepasar los límites máximos establecidos por el mismo Plan de Ordenamiento físico.

Por último el Plan indica la conformación de los parques metropolitanos de los Cerros Orientales (parque Corredor Ecológico), Surorientales (parque Entre Nubes), y los cuerpos de agua localizados en estas áreas suburbanas, para lo cual aplica el instrumento de Cesiones y propone buscar mecanismos de administración eficientes en el mercado. Estos elementos son indicadores del enfoque liberal que subyace en el instrumento.

De otro lado este plan establece una zonificación del Borde Suroriental en 12 áreas, que retoman las categorías de áreas suburbanas establecidas en el Acuerdo 6 de 1990, siendo estas las de: de preservación del sistema orográfico, de expansión, de corredor vial, edificaciones de conservación arquitectónica o urbanística.

Adicional a estos elementos el instrumento señala algunos lineamientos para la incorporación de áreas suburbanas en sectores desarrollados (Art 17), define el desarrollo de planes de mejoramiento en los que deben inscribirse y reglamentarse los asentamientos humanos existentes hasta entonces, demandando la reubicación de los que se encuentran en zonas de riesgo. Para esta última tarea asigna como responsable a la Caja de Vivienda popular, en coordinación con otras instituciones tales como el IDU, OPES y la EAAB.

Por otra parte este plan plantea algunos proyectos prioritarios tales como: la elaboración de un Plan Zonal de Ordenamiento físico para Usme, ya que al momento mismo de la aprobación de este instrumento de política no pudo llegarse a un acuerdo frente a la reglamentación de esta área; y la constitución del Parque Entre Nubes y la ejecución al interior del mismo de actividades de recuperación y preservación de las áreas de reserva ambiental y de restauración de las zonas deterioradas por la explotación de canteras.

Atendiendo a los diferentes aspectos presentados se concluye que en el Plan de Ordenamiento físico del Borde Suroriental no se plantea como tal su constitución como limite a la expansión sino como un territorio a re desarrollar, en el que la intervención se enfoca a atender los efectos causados por el desarrollo no planificado, concibiéndose este territorio como un área muy afectada por la urbanización ilegal al que tiene que dársele una Estructura Urbana.

#### *4.2 Plan de Ordenamiento Físico de la Zona Suburbana de Transición del Borde Norte: Decreto 318 de 1992.*

Para este instrumento el territorio Borde Norte es delimitado como “un globo de terreno de aproximadamente 4.155 hectáreas, localizadas al extremo norte del área urbana, entre el actual perímetro de servicios y el perímetro norte del Distrito Capital”, frente al cual se definen sus coordenadas y del cual se excluye el cerro de la Conejera, la cual es abordada por el Decreto que reglamenta el Borde Oriental como un área suburbana de preservación del Sistema Orográfico

Los objetivos que se persiguen con este instrumento son crear un Área de Reserva para el Crecimiento futuro de la ciudad en la que:

“no se presentará en el futuro inmediato, ningún desarrollo de vivienda con alta densidad. En esta área se definen bordes permanentes de la ciudad, constituidos por áreas de baja densidad con el objeto de que sean zonas de amortiguación y transición entre esta futura área urbana y el área rural de los municipios colindantes”.

Con ello se buscaba dotar a la ciudad de una reserva de tierras para ir incorporándola progresivamente, es decir por etapas, al desarrollo urbano, dentro de una estructura previamente definida que cuente con sus sistemas de espacio Público, Plan Vial, infraestructura de servicios públicos y de usos.

Pese a esta directriz este instrumento aprobó el asentamiento de actividades que permitiesen consolidar el desarrollo de la franja con frente sobre la Autopista Norte con una profundidad máxima 300 metros, a ambos lados de la vía, y las zonas de baja densidad, permitiendo una densidad de 84 viviendas por hectárea neta que estén en condición de tener auto prestación de servicios públicos.

Adicionalmente se dispuso generar un centro de empleos y servicios (Área de Actividad Múltiple) en la zona suburbana de transición con el objeto de constituir un centro a escala regional que permitiese simultáneamente albergar empleos y apoyar a la población futura del área y de zona de influencia regional, para evitar los desplazamientos hacia otras áreas de la ciudad.

Para el manejo de la Zona Suburbana de Transición se propone desarrollar un planeamiento integral y definir los elementos de la estructura urbana tales como el plan vial, el espacio público, la infraestructura de servicios públicos de forma tal que se garantice su reserva. En esta disposición se define como tratamiento integral la consideración de las características del entorno, la preservación de los elementos naturales y el diseño de estrategias para la ocupación del área por etapas. Por tanto la apuesta del Plan es planificar la forma de incorporación del área, garantizando que esta se ciña a las directrices establecidas, sin indicar que actores deben participar en este proceso y cómo.

Acorde con el propósito enunciado de dar un “tratamiento integral” se formula establecer unas zonas de manejo diferencial, lo cual parte del reconocimiento de condiciones heterogéneas en el área del Borde Norte. Mediante dicha zonificación se pretende atender a cada territorio de acuerdo con su vocación, facilitar su administración y el control del desarrollo urbanístico, siendo esta la base de identificación de las obras y equipamientos a realizar en el área.

El plan de Ordenamiento físico de la Zona Suburbana de Transición del Borde Norte definió tres *Niveles de Zonificación* del área objeto del plan, correspondiendo el primero a los elementos

públicos constitutivos de la estructura urbana primaria, lo que incluye e los sistemas hídrico, orográfico y de parques, zonas verdes y forestales, y zonas de preservación de elementos estéticos naturales del paisaje. Por su parte los siguientes dos niveles de zonificación son respectivamente la delimitación del territorio en diez sectores y a la definición de áreas de actividad.<sup>43</sup>

Finalmente es importante destacar que este plan estableció como directrices el control de la aparición de nuevos desarrollos ilegales y la estabilización del mercado de la tierra, igualmente sin señalar la forma como alcanzar estos propósitos. Así mismo se integra un tratamiento denominado de “incorporación” el cual se presenta bajo dos modalidades, (inmediata y diferida), para la inclusión al suelo urbano de las tierras que se fuesen urbanizando y el tratamiento de preparación de terrenos, como estado intermedio.

Bajo estas disposiciones se legaliza la Zona 10 correspondiente a Guaymaral e incorporan las Zona No 2 y 7 que son respectivamente el sector de la avenida de las Flores perimetral a Guaymaral y el área exterior a la vía perimetral del Cerro de la Conejera. Es importante destacar estas dos intervenciones ya que frente a las áreas de Guaymaral y la Conejera se han presentado en los últimos años varios conflictos relacionados con su manejo, situación que se profundizará en los capítulos IV y V.

Con los elementos anteriormente reseñados se concluye que este instrumento no desarrolla como tal una propuesta de Borde sino que más bien define algunas directrices para la expansión de la urbanización en las que si bien se hacen algunas referencias a la protección del medio ambiente, está pensada en transformar a futuro el territorio denominado como Borde Norte.

#### *4.3 Plan de ordenamiento físico del borde norte y nororiental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C. Acuerdo 31 de 1996.*

Este plan establece para los territorios Borde Norte y Nororiental los mismos objetivos y criterios que se definieron para el Borde suroriental, es decir el establecimiento de una estructura urbana de calidad, la necesidad de recuperar las rondas hídricas y reubicar a la población localizada en zonas de riesgo (asignando a la Caja de Vivienda popular dicha labor) así como la delimitación de la extensión de los territorios y la transformación de sus áreas suburbanas de preservación en

---

<sup>43</sup> El texto completo de este acuerdo se encuentra disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13496>

Parques Ecológicos. En el caso del Borde Nororiental se habla del establecimiento de un sistema de áreas verdes y recreativas para generar una barrera ambiental en el borde como espacio público continuo conformado por áreas suburbanas de reserva ambiental y áreas rurales.

De igual manera se indica el interés de detener el deterioro ambiental caudado por la industria extractiva y los desarrollos subnormales, responsabilizando de esta tarea a las autoridades locales; así como de incorporar tierra para usos urbanos, para el desarrollo coordinado de obras de infraestructura se servicios públicos; y contar con terrenos para servicios metropolitanos de abastecimiento y transporte.

Este instrumento delimita la Zona Norte en 4.295,1 hectáreas y a la Zona Nororiental en 1.374,85 hectáreas, definiendo para cada una zonificaciones y tratamientos específicos. Así mismo establece los criterios para la incorporación de áreas suburbanas en sectores desarrollados y no desarrollados e incluye dentro de los proyectos prioritarios la recuperación de la zona de Canteras de Usaquén y de las áreas de actividad 3 y 4.

La lectura que se desprende de este instrumento del borde es el de un territorio sin estructura, afectado por problemáticas similares a las registradas en el Borde Suroriental, donde la acción correctiva que se propone para contrarrestar las situaciones negativas es la de delimitar usos del suelo con claridad. Se asume así que al asignar un tratamiento se controla la situación.

#### *4.4 Los planes de ordenamiento zonal para los Bordes Norte y Usme.*

Con la expedición del Plan de ordenamiento territorial se fijaron como áreas de expansión principalmente los Bordes Norte y Sur, estableciéndose la necesidad de su desarrollo mediante el Instrumento de los Planes de Ordenamiento Zonal, que fue incorporado mediante el artículo 464 de la Ley de Desarrollo territorial o 388 de 1997.

Según esta norma los Planes de ordenamiento zonal tienen como objetivo definir la estructura urbana de ámbitos territoriales determinados, las condiciones de distribución equitativa de cargas y beneficios y las alternativas para la gestión y financiación de la infraestructura pública para su desarrollo. Estos planes priorizan la ejecución de las actuaciones urbanísticas requeridas y establecen cargas que deben ser asumidas por los propietarios de predios incluidos en el ámbito, en los términos contemplados por la ley.

Dado este marco general la administración aprobó mediante el Decreto Distrital 043 de 2010 el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, siendo este modificado mediante el Decreto Distrital 464 de 2011; y el Decreto Distrital 252 de 2007.

En el articulado de dichos instrumentos y en los documentos técnicos que los soportan se encuentran varias apuestas para el ordenamiento territorial de las áreas objeto de estudio así como consideraciones frente al concepto de Borde, por lo cual se examina su contenido.

#### *4.4.1 El POZ norte y la Reserva Forestal Thomas Van der Hammen.*

Si bien la apuesta que inicialmente estableció la administración en la primera versión del POT contemplaba un solo instrumento para la reglamentación del uso y ocupación de la zona norte, siendo este el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte. Las controversias que se expresaron en la concertación con la autoridad ambiental sobre este instrumento implicaron el fraccionamiento de la reglamentación del área contemplada inicialmente en dos zonas, ya que solo se permitió la urbanización de un sector y se delimitó la creación de una franja de transición como área protegida entre la ciudad y la zona rural.

Así, en el año 2000, para la parte urbana se definió el POZ norte y se encargó a la CAR la delimitación y reglamentación de la reserva, la cual solo se declaró hasta el 2011 (mediante el Acuerdo CAR No 011 de 2011) sin precisarse sus características, las cuales se delegaron a la expedición de un plan de manejo, que al cierre de esta investigación aún no había sido definido. En ese mismo momento tampoco había sido reglamentada la Unidad de Planeamiento Rural UPR Norte, instrumento encargado de ordenar la ocupación del suelo rural.

El POZ Norte es un instrumento que pretende orientar el desarrollo de una fracción del Borde Norte, territorio que abarca una extensión de 2.014 Has, es decir el 28% del área Borde Norte, reglamentado a partir de los Decretos 043 de 2010 y 464 de 2011, en cuya elaboración e implementación se han presentado distintas controversias que han retrasado su puesta en marcha e implicado cambios en sus propuestas.

En específico, mediante este se busca generar una forma de ocupación del territorio, particularmente un modelo urbano, que garantice simultáneamente: la sostenibilidad ambiental de la zona, el mantenimiento y preservación de la estructura ecológica y el freno a la conurbación con los municipios vecinos; de manera articulada con los otros instrumentos definidos para el área (UPR Norte, la Reserva forestal Regional Thomas Van der Hammen y la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá).

En la apuesta del plan se buscaba la provisión de suelo para la generación de vivienda de interés social VIS y de Interés Social Prioritario VIP, así como a la obtención de recursos que permitiesen financiar las obras de infraestructuras requeridas, apelando al sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios. (Artículo 8 Decreto 043 de 2010). Precisamente el instrumento contempla la implementación de un sistema de recuperación de plusvalías y de asignación de cargas y beneficios derivados de la urbanización para costear tanto las propuestas viales y la conservación de los ecosistemas de la zona. Precisamente el plan fijó una serie de objetivos en cuanto al manejo de la estructura ecológica principal (recuperar la conectividad ecológica entre los cerros y el río Bogotá), el sistema vial (que incluyó la construcción de varias vías de conexión oriente, occidente, y principalmente la Avenida ALO), de equipamientos, espacio público y servicios públicos y la gestión.

El modelo de ocupación contenido en el plan plantea principalmente:

- El fortalecimiento de las actividades comerciales y de servicios, generando dos centralidades una de carácter regional y otra de carácter empresarial con servicios empresariales (Toberin y Guaymaral).

- La generación de una estructura de espacio público que aproveche las cesiones y alamedas para la generación de áreas verdes que se articulen con los componentes ambientales existentes en la zona, permitiendo una mayor dotación de espacio público por habitante.

- La generación de una red arterial que permita el acceso y movilidad en la zona.

- La conformación de áreas de vivienda en la que hagan presencia diferentes productos inmobiliarios para diversos estratos socioeconómicos, permitiendo la ubicación de VIP y VIS.

- La incorporación al desarrollo urbano de los diferentes equipamientos dotacionales existentes en la zona.

Si bien este instrumento de política pública territorial no aborda ni problematiza la noción de Borde de forma directa, ni tampoco contribuye a su desarrollo como ámbito de intervención gubernamental y propuesta de ordenamiento su revisión resulta relevante ya que aparte de ser una directriz para el manejo o para una de las áreas estudiadas en esta investigación, trae consigo una consideración sobre la relación de la ciudad con su entorno natural circundante que debe destacarse.

Como tal este instrumento es un intento por compatibilizar las directrices de preservación de ecosistemas nativos y estratégicos para la ciudad con las necesidades de suelo y de dotar de

una estructura a territorios que se fueron urbanizando de forma espontánea y desarticulada. Este plantea varias franjas de conectividad ecológica que si bien tienen un sesgo hacia la generación de espacio público, se constituyen en mecanismos para articular los ecosistemas existentes en los Bordes de ciudad que quedaron desarticulados por las transformaciones impuestas por la urbanización.

Como tal no es claro en el plan la orientación hacia la contención de la expansión urbana, sino que lo que se plantea es el desarrollo de un suelo perteneciente a un corredor biogeográfico regional, que se encuentra intervenido de forma discontinua, buscando darle una estructura en la que se permita la conservación de los valores ambientales sobrevivientes.

Esta lectura permite identificar la postura de la administración distrital frente al Borde Norte, su reconocimiento como territorio ambiental en el que existen diferentes tipos de suelo, rural, de expansión y urbano, y que requiere una intervención en la parte que se ha venido desarrollando.

De otra parte el instrumento que creó la Reserva Forestal Thomas Van der Hammen como tal no contiene una directriz o propuesta específica de borde, sin embargo define el área catalogada como tal como una “reserva forestal productora”, orientada a garantizar: la conectividad ecosistémica entre la Reserva forestal de los cerros orientales y el río Bogotá, restaurar y proteger los servicios ambientales y los valores naturales, paisajísticos e históricos de la zona (catalogándolos como patrimonio cultural y ambiental de Bogotá), promover prácticas ambientalmente sostenibles y recuperar, fomentar el disfrute y apropiación de los valores ambientales y restaurar áreas degradadas, entre otros.

Como tal no se hace referencia en el instrumento a una consolidación de borde, sin embargo se obliga a la ciudad a establecer “zonas de transición” entre el área urbana y la reserva (Art 6, Acuerdo CAR No 011 de 2011) y se prohíbe la expedición de licencias de construcción en la zona, usos agropecuarios y el trazado de vías, con ello se busca restringir la expansión de la ciudad sobre sus áreas naturales.

**Mapa 3. Áreas que conforman el Borde Norte.**



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, 2011.

#### *4.4.2 La primera operación urbanística de Borde de la Ciudad: Plan de Ordenamiento zonal Operación estratégica de integración regional Nuevo Usme*

La Operación Estratégica Nuevo Usme es un instrumento de ordenamiento territorial que incorpora un conjunto de actuaciones, acciones urbanísticas e instrumentos de gestión urbana, así como de intervenciones económicas y sociales, orientadas a consolidar la estrategia de ordenamiento establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá para la localidad de Usme (contenida en los artículos 24 y 26 del Decreto 190 de 2004). Según esta directriz, la intervención en esta zona era “prioritaria”, siendo el objetivo de la administración generar una nueva centralidad, caracterizada por el desarrollo equilibrado de vivienda, servicios urbanos y actividades productivas, a lo largo de la autopista al llano, eje vial que conecta la ciudad con la región oriental del país.

Para la reglamentación y elaboración de esta directriz el distrito encargó el diseño de una propuesta base al Centro de Investigación para el Desarrollo CIDER, la cual fue formulada en asocio con el Lincoln Land Policy Institute. El esquema diseñado, que se constituía para entonces

en una gran operación de suelo sin precedentes, fue adoptado plenamente por la administración mediante el Decreto 252 de 2007.

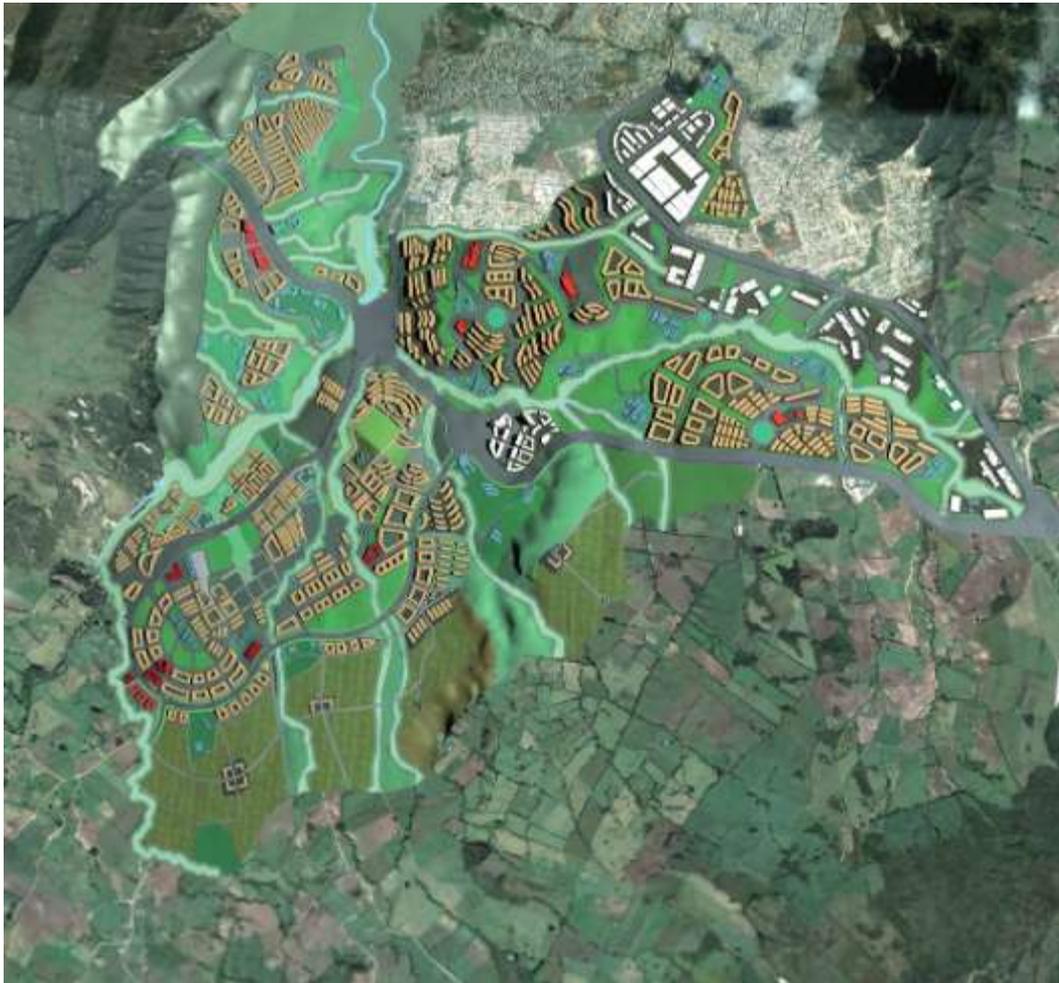
El Plan de Ordenamiento zonal de Usme fue concebido como una “estrategia macro de construcción de un Borde Urbano Rural en una porción del territorio correspondiente a la cuenca del río Tunjuelo, que articulaba a otras políticas relacionadas con la protección y aprovechamiento sostenible del medio ambiente y sus recursos, la calidad de vida, la coordinación institucional y la estructuración del espacio (Decreto 252 de 2007). Precisamente dentro del artículo 5 se establece la correspondencia entre la operación y los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo *Bogotá sin indiferencia*.

En el Decreto Distrital 252 de 2007 se enuncian los objetivos de la operación (dieciséis en total, agrupados en cuatro categorías), siendo estos la contención de la urbanización ilegal, la generación desuelo urbanizado para promover la oferta formal de vivienda y hábitat digno para las poblaciones de menores ingresos, y la adopción del principio de reparto equitativo de las cargas y beneficios del desarrollo urbano como criterio de intervención estatal y como mecanismo garantizar la financiación del desarrollo urbano y la mejora de las condiciones urbanísticas.

En este marco se contempló como uno de los objetivos la “construcción social” de un borde urbano rural en una porción de territorio de la cuenca del Tunjuelo (95 has) como mecanismo para frenar el crecimiento de la urbanización ilegal, y garantizar la protección y preservación tanto de la estructura ambiental y las formas de vida rurales, teniendo a los recursos hídricos como eje de ordenación y de la productividad del territorio. (Ver mapa 4).

Para la construcción de dicho Borde se planteó generar un modelo de ocupación de bajas densidades “acorde con el medio natural”, mediante el reconocimiento y participación de los diferentes tipos de población identificada en el territorio: los habitantes del área del Macroproyecto del río Tunjuelo en situación de alto riesgo o de desplazamiento, y las comunidades campesinas. Concretamente, se proponía fortalecer los tejidos sociales existentes, identificar las formas de interacción con el territorio, las dinámicas sociales y la construcción conjunta de propuestas de ordenamiento y desarrollo económico y social, considerando que estas son la base para cualquier proceso futuro.

Mapa 4 Plan de ordenamiento zonal de Usme. Modelo de ocupación



Fuente: (Urrea y Del Castillo, 2011: 121)

Tomando en cuenta los elementos señalados se infiere un interés de la administración de dar cabida a otros actores y el reconocimiento de la heterogeneidad social del territorio y de sus habitantes como actores. Adicionalmente, puede inferirse que con el uso en este instrumento de la noción “construcción social” del Borde Urbano rural, lo que se pretende significar es el interés de hacer partícipe a los residentes en el territorio en la definición del modelo de ocupación del territorio y en la concreción de la estrategia de control de la urbanización ilegal. Sin embargo no se establece la forma como se pretende dar cabida a esa participación y su alcance.

En las políticas y estrategias generales de la Operación Nuevo Usme se establecen cinco categorías de estrategias, estas son de: ocupación del suelo, protección del medio ambiente,

vivienda de interés prioritario y hábitat digno, para la población actual y futura y de producción de suelo para uso público.

En materia de ocupación del suelo la operación contemplaba realizar un modelo de "lotes con urbanismo y módulo básico de vivienda", según el cual cada unidad productiva (lote) de borde urbano-rural debía contemplar una zona de actividad agrícola, al tiempo que debía establecerse una red de lotes para permitir una gestión sostenible del agua como recurso primario de las actividades productivas.

Para la concreción de ese modelo se planteó la consideración como variables de diseño los criterios de agricultura urbana, unidades productivas de autoconsumo, manejo de tecnologías limpias e inclusión en las redes productivas del Distrito.

En las directrices de la operación se concibe al borde urbano-rural como una transición física de lo urbano a lo rural en la que deben articularse la ruralidad, la producción agrícola y el hábitat popular urbano, y debe propenderse por la protección al medio ambiente, considerando al agua como un elemento determinante en el diseño del modelo de ocupación del suelo.

En esta comprensión se declara como prioritario dar un manejo sostenible al recurso hídrico, proteger los elementos de la estructura ecológica y de desarrollar un modelo sostenible, tanto en la productividad agrícola (mediante agricultura urbana en la vivienda y productividad rural en el área del borde urbano - rural) como en el modelo de desarrollo urbano propuesto.

En materia de vivienda, la estrategia que contempla la Operación Nuevo Usme es la producción de vivienda de interés prioritario y de hábitats dignos en la zona. Específicamente se manifestó el interés de promover la mezcla de estratos y el desarrollo de una oferta variada de productos inmobiliarios, encaminándolos a consolidar el borde y a ofrecer un hábitat digno a la población de menores ingresos.

Precisamente la operación se define a sí misma como una política de vivienda de interés social prioritaria, que considera a la vivienda como una unidad productiva que debe ser desarrollada conforme a unas normas urbanísticas, que deben permitir la inclusión social y la concreción de diversidad de formas de hábitat.

En cuanto a las dimensiones de las viviendas, consideradas como unidad productiva, la operación propone la oferta en la zona de "lotes con urbanismo y módulo básico" con un área de 72 mts<sup>2</sup> (6 metros de frente y 12 de metros de fondo), que ocupe entre el 40% y el 60% del total

del suelo útil residencial, con el fin de evitar la subdivisión predial, facilitar el acceso al suelo a las familias de más bajos ingresos y promover el desarrollo progresivo y la autogestión.

Un elemento fundamental estipulado para la producción del territorio de borde es la implementación del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios para la financiación del proyecto, el cual proponía la participación de la población residente en el área que deriva su sustento de la actividad agrícola. En el esquema propuesto ésta aportaba el suelo y en contraparte era incluida por la administración en programas de reasentamiento productivo o de desarrollo urbano.

Para el funcionamiento del modelo se propuso la generación de una oferta de “productos inmobiliarios” (lotes con urbanismo y módulo básico de vivienda) acorde con la capacidad de pago de las "familias objetivo". Para ello se definió realizar estudios de base, tales como un censo de propietarios y poseedores de la tierra, con el fin de definir, a partir de estos elementos, las familias campesinas que ingresarán al programa de reasentamiento que se contemplaba materializar en el polígono 4, definido como el terreno base para construir el Borde Urbano rural en la operación urbanística (Artículo 16, Decreto 252 de 2007).

La construcción del borde urbano rural fue definida como un proyecto a desarrollar mediante el Plan Parcial No 4, no obstante dentro del articulado de la operación no se propuso un diseño puntual, dejando esta tarea para un desarrollo posterior. Sólo se señala que los usos que allí se den y la forma como se ordenará el territorio será el resultado de la concertación entre la administración Distrital y la comunidad campesina y que el modelo que se adopte deberá contribuir a consolidar la ruralidad en el borde suroriental y evitar futuros desarrollos urbanos. Así mismo se enuncia que se debe buscar la localización de usos y actividades que desde la ciudad contribuyan a reconocer, proteger y mantener los espacios y modos de vida rurales. (Artículo 17, Decreto 252 de 2007).

De este modo, se designa al Polígono 4 de la operación como el área puntual que debe construirse como la zona de transición entre lo urbano y lo rural, en la cual la administración proponía el desarrollen proyectos de productividad sostenible (entre los que se incluyó la actividad agrícola periurbana bajo criterios de producción limpia), vivienda de baja densidad y el reasentamiento productivo de la población campesina desplazada de los otros tres planes parciales destinados al desarrollo urbano.

Articulando los diferentes componentes y características de la operación reseñadas se concluye que bajo esta propuesta subyace una perspectiva del Borde como espacio físico concreto, delimitable, subsidiario a los objetivos de desarrollo urbano, atribuyéndole el rol de protector de las comunidades campesinas que ven en la agricultura una forma de vida. Sin embargo al analizar la propuesta de concentrar la población rural en un mismo polígono genera varias dudas, ya que puede interpretarse como una urbanización del campo, en la medida en que implica la densificación de un espacio y su zonificación. Así mismo pareciese que no se tiene presente las afectaciones que puede generar el desarrollo de los terrenos que se incorporan al desarrollo de la agricultura, al tiempo que no se definen mecanismos de integración de las poblaciones urbanas y rurales.

Se identifica que esta operación de Borde pese a plantearse como un mecanismo para controlar la urbanización, particularmente de carácter ilegal, termina promoviendo la expansión de la ciudad sobre sus áreas rurales y dejando en un segundo plano la constitución del Borde urbano-rural, la cual no se especifica como será realizada y se deja su reglamentación a un instrumento posterior. Pese a lo anterior la operación constituye un avance en el planteamiento de una propuesta gubernamental de constitución de bordes y franjas de transición, en el que se manifiesta la intención de incorporar otras variables en el diseño y concreción de modelos de ocupación del suelo que permitan un mejor manejo del entorno y sus recursos. En especial, como se mencionó se identifica un reconocimiento de parte de la administración de la necesidad de considerar el agua como un criterio estructurante del ordenamiento y de involucrar a los actores presentes en el área.

##### 5. Instrumentos de gestión y su contribución a la estructuración de la noción de borde.

Los instrumentos de gestión hacen referencia a las herramientas en las cuales se concretan las directrices que orientan la acción estatal. Hacen parte de esta categoría las los proyectos a partir de los cuales se desarrollan los programas contenidos en los instrumentos normativos y programáticos, así como protocolos y lineamientos técnicos a partir de los cuales se despliega la acción en el territorio. A continuación se abordarán tres instrumentos: el Protocolo distrital para el Desarrollo de Pactos de Borde, el proyecto de Modelos de ocupación en áreas de Borde y los proyectos para el manejo de restauración, conservación y manejo sostenible de ecosistemas urbanos.

### *5.1 Protocolo distrital para la formulación de Pactos de Borde.*

Los Pactos por el Borde son instrumento desarrollado en el 2004 por el antiguo Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA, hoy Secretaria Distrital de Ambiente, a partir de la recopilación de varias experiencias de la entidad y de otras instituciones como la Caja de Vivienda Popular y la Alcaldía local de Chapinero, con habitantes de los cerros orientales; el cual se convirtió en un mecanismo implementado por la administración distrital, sin una base legal que lo haga vinculante, para evitar el avance de la urbanización sobre áreas de protección ambiental.

El instrumento se fundamenta en los principios de la corresponsabilidad y la participación ciudadana, y busca realizar intervenciones conjuntas entre la administración y los habitantes del territorio para controlar la expansión urbana principalmente de carácter ilegal sobre áreas de riesgo y protección ambiental.

El Protocolo Distrital de Pactos por el Borde, retoma diversas aproximaciones conceptuales sobre estos territorios, propuestas en el marco de ejercicios de Planeación participativa y de la implementación de programas como el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB y Proyecto Sur con Bogotá, así como las nociones mismas de pacto de borde de dichos ejercicios, sugiriendo una nueva perspectiva sobre los mismos.

A partir de la revisión de estos ejercicios el Protocolo define a los bordes simultáneamente como “espacios territoriales, culturales y mentales” y como “territorios de retos y oportunidades”, dado el incumplimiento en estas áreas a la norma urbanística, el desarrollo de cambios y conflictos en el uso del suelo, la presencia de situaciones de riesgo y degradación de la estructura ecológica principal y de procesos de conurbación de la ciudad (DAMA, 2004).

Además de ello se les concibe como zonas de riesgo y como áreas que desafían la gobernabilidad del territorio, frente a lo cual se justifica la intervención gubernamental. Particularmente estas áreas se plantean como espacios en los que se presentan fuertes impactos y deterioros de tipo ambiental, así como condiciones de vulnerabilidad social, y como espacios donde operan las transformaciones de las estructuras físicas, territoriales y simbólicas de la ciudad que tienen como resultado la conformación de un modelo de ciudad.

En este instrumento los bordes son catalogados como espacios que dependiendo de la forma como sean intervenidos pueden generar o no logros importantes en el desarrollo de la ciudad, particularmente en su sostenibilidad. De este modo, se asume que las intervenciones

gubernamentales pueden reducir los costos que implica para la administración distrital la reubicación de familias asentadas en zonas de riesgo y la provisión de servicios públicos, infraestructuras y equipamientos asociadas con la regularización, así como los costos ambientales que supone el avance no planificado de la ciudad sobre áreas de la EEP y las zonas rurales.

Partiendo de estas consideraciones los Pactos de Borde son definidos como:

“un instrumento de gestión que busca a través de la construcción escalonada de acuerdos entre los actores públicos y privados que actúan sobre un territorio, contribuir al ordenamiento de la ciudad y la estabilización de los bordes, mediante la creación de franjas o corredores de borde, al tiempo que se ponen en marcha procesos de mejoramiento para elevar la calidad de vida de la población. El Pacto de Borde constituye una oportunidad para llevar a cabo intervenciones incluyentes, integrales, coordinadas y sinérgicas” (DAMA, 2004:25).

La definición propuesta por el Protocolo Distrital de Pactos por el Borde sobre estos instrumentos más que una nueva aproximación frente al tema se configuró como una estrategia de armonización de las distintas conceptualizaciones sobre los Pactos de Borde manejadas por las diferentes instituciones distritales que empezaron a relacionarse con este tema, (tales como la Caja de vivienda popular, la Secretaria de control de vivienda adscrita a la Secretaria de Gobierno, las Alcaldías locales, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el Departamento Administrativo del Medio ambiente DAMA y el Departamento administrativo de acción comunal DAACD).

La propuesta del Protocolo distrital de pactos por el borde define una serie de principios y criterios operativos, así como un conjunto de componentes, fases y estrategias operativas, en las cuales se involucran a diversas entidades gubernamentales del distrito capital, buscando el fortalecimiento y la articulación institucional, así como la cogestión con las comunidades, en pro del objetivo de contener la expansión no planificada.

Específicamente define un componente técnico e institucional y un componente social, en el cual se define como base o escalas de actuación las “Unidades de Planeamiento zonal” o UPZ, establecidas por el plan de Ordenamiento territorial, y se retoma principalmente la estructura del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.

Un elemento adicional a destacar es que los pactos de Borde establecen una tipología de bordes, en la cual estos son clasificados en tres categorías: 1. Bordes como estructura ecológica principal; 2. Bordes como áreas de protección y riesgo; 3. Bordes asociados a la dinámica urbana.

De este modo se distinguen tres tipos de franjas entre el suelo urbano y el suelo de protección, los bordes entre áreas urbanas y áreas rurales, y los bordes entre Unidades de Planeamiento zonal incorporadas en el programa de Mejoramiento integral de Barrios.

Además de la comprensión de los bordes propuesta en el Protocolo distrital de pactos por el borde en este contexto se plantearon otras definiciones en los que estos son comprendidos como una “franja territorial que denota una transición de los aspectos urbanos predominantes a lo natural o los usos del suelo rural, cuyas características son intrínsecas a las dinámicas de ocupación que en ella se desarrollan...” (Toro, 2006).

### *5.2 Pacto de Borde para los Cerros Orientales.*

Este instrumento es un compromiso suscrito el 26 de julio de 2014<sup>44</sup> por el Director de la CAR, (autoridad ambiental regional encargada de la administración de la Reserva Forestal Protectora de los Cerros Orientales), los titulares de las Secretarías Distritales, el Alcalde Mayor de Bogotá y las Comunidades organizadas que habitan los cerros orientales;<sup>45</sup> que si bien no es formalmente un instrumento de política pública, se convirtió en un mecanismo al que se recurre para reafirmar el compromiso político de las partes interesadas en la preservación del territorio, y que resulta conveniente revisar para identificar sus aportes a la estructuración de los Bordes como propuesta de ordenamiento.

Particularmente en este instrumento se incluye una definición de los pactos de Borde como “herramienta para la definición de compromisos y acciones por parte de las instituciones y las comunidades asentadas en las veredas y en los desarrollos legalizados o informales, localizados en el Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá”.

Pese a que esta propuesta se refiere a un territorio de Borde concreto, abre la posibilidad para el desarrollo de Pactos en cada una de las localidades que tienen jurisdicción sobre los cerros orientales, siendo Usme una de ellas.

En este documento se definen además del carácter del Pacto los enfoques de los que parte, entre los que se encuentran la conservación ambiental, la defensa del territorio, la resolución de conflictos locales y el reconocimiento de los derechos y deberes de las comunidades.

---

<sup>44</sup> El texto completo del pacto se encuentra disponible en:

[http://issuu.com/fundacionalma/docs/acta\\_de\\_cerros\\_firmada?e=9061574/4405093](http://issuu.com/fundacionalma/docs/acta_de_cerros_firmada?e=9061574/4405093) Recuperado el 29 de Octubre de 2013

<sup>45</sup> Fuente: Periódico El tiempo. (Bogotá, Colombia). Firman pacto para atajar construcción en cerros orientales de Bogotá. Publicado el 27 de Julio de 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12951703> consultado el 30 de junio de 2013.

Se indica además una estructura para el seguimiento de los pactos, siendo esta el “Comité de interlocución”, el cual se integra por los representantes de las organizaciones sociales así como por delegados de las entidades gubernamentales que suscribieron el pacto; y se definen los compromisos por parte de cada uno de los actores participantes.

Pese a que los compromisos suscritos son muy generales, lo interesante del instrumento es el reconocimiento político que por medio de este se hace a las comunidades habitantes del Borde y a sus reclamaciones, así como la concurrencia no solo del Gobierno Distrital sino de la autoridad ambiental regional. En este contexto sobresale el interés por parte de las entidades estatales de buscar mecanismos orientados a otorgar incentivo o compensaciones a los habitantes por su participación en actividades de conservación, y el interés de la administración de canalizar las demandas de las comunidades y acompañarlas en el tratamiento de los conflictos por el uso del suelo.

### *5.3. El Borde en los Programas y proyectos de las secretarías de Ambiente, Hábitat y Planeación Distrital.*

En la estructuración de los territorios de Borde han jugado un papel muy importante los programas y proyectos llevados a cabo por parte de las Secretarías Distritales de Ambiente, Hábitat y Planeación, a través de las instancias encargadas en estas instituciones de la atención de las zonas rurales de la ciudad y los ecosistemas de protección.

A partir de estas intervenciones se elaboraron algunas propuestas conceptuales que fueron fundamentales en la estructuración de los Bordos como ámbito de ordenamiento territorial y en el diseño de esquemas de intervención sobre estas áreas. Particularmente varios de estos planes y proyectos, desarrollados en cumplimiento de los objetivos planeados en los Planes de Desarrollo Distrital, implicaron la contratación de estudios de Consultoría para la formulación de lineamientos de ordenamiento territorial, los cuales aportaron además de un conocimiento diagnóstico sobre los procesos de dichas áreas, varios modelos o esquemas de ordenación de las periferias.

Algunas de estas contribuyeron a su vez a posicionar el tema en las comunidades organizadas de dichas áreas en la medida en que implicaron procesos de participación social en el diagnóstico y formulación de propuestas para estos territorios, en los cuales fueron socializadas

las nociones de Borde y franjas de transición y se estructuraron propuestas para el ordenamiento de los territorios periféricos.

Entre dichas consultorías se encuentran: la efectuada por Martha Reina Quijano “*Protocolo Distrital de Pactos de Borde*”; la “*Formulación de lineamientos estratégicos de conectividad de la Operación Nuevo Usme como propuesta piloto en el Sector de Borde Urbano Rural*”, desarrollada por la Fundación Salvemos el Ambiente FUNAMBIENTE; el estudio “*Gerencia operativa del proyecto operación Nuevo Usme, 2005*” elaborado por el CIDER de la Universidad de los Andes, Lincoln Institute of Land Policy, y el convenio DAPD-PNUD; el trabajo de ASMUN, “*Diseño del modelo de ocupación del territorio para el polígono no. 4 de la operación estratégica nuevo USME con alternativas de sostenibilidad ambiental, productiva, social y cultural, para contribuir a la contención de la urbanización ilegal y de la expansión urbana sobre el suelo rural en el mediano y largo plazo y a la consolidación de la ruralidad en el borde sur oriental de la ciudad*”; el trabajo de Ricardo Ramírez (2007), *Sistematización del Proceso de Gestión: Para la Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de integración Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme. 2007*, entre otras.

Lo importante es que al interior de dichos trabajos se formularon propuestas concretas de ordenamiento de los territorios de Borde en los que se perfila una comprensión de estos territorios, apuestas políticas para los mismos y de los agentes que deben intervenir en su constitución.

A continuación se presentan algunos de los proyectos implementados por la administración distrital para incidir en el ordenamiento de los territorios de Borde de la ciudad, identificando como se comprende en ellas los territorios de Borde.

#### *5.4 El proyecto 577 “Manejo de territorios en riesgo y expansión”*,

Bajo este proyecto, que se orientó al desarrollo del componente ambiental de la Operación Nuevo Usme”, se incorporó la línea de Acción “Planeación Urbana Integral: Construcción de borde de ciudad” a partir de la cual se planteó como estrategia la construcción de un borde urbano-rural, que:

“identificara y promoviera la protección de las formas de vida rurales y de sus recursos naturales primarios, la conservación y complementación de la estructura ecológica, la protección de fuentes hídricas como elemento estructurante en el territorio y la generación de un modelo de ocupación del territorio en los bordes acorde con el medio natural y paisajístico.” (Observatorio Rural de Bogotá, 2012).

Respondiendo a este propósito la Secretaría de Ambiente adelantó mediante convenio dos

estudios para recolectar información primaria sobre aspectos socioeconómicos y ambientales de la zona afectada por la operación Nuevo Usme. Tales fueron el “Diagnóstico Rural Participativo”, elaborado por la Fundación Suna-Hisca para Metrovivienda y la Secretaría Distrital de Ambiente (2011); y “Formulación de lineamientos ambientales de conectividad de la Operación Estratégica Nuevo Usme como propuesta piloto en el sector de borde urbano-rural”, desarrollado por la Fundación Funambiente para la Secretaría Distrital de Ambiente (2010).

A partir de estos dos estudios se analizó el estado de conservación de la cobertura vegetal, las fuentes hídricas, la conectividad ecológica de los ecosistemas y las actividades agropecuarias en la zona, y se elaboraron propuestas de productividad para detener la expansión urbana (comprendiendo que tras la transformación del suelo rural a urbano está la compleja situación económica de las familias rurales); así como una estrategia de construcción de borde urbano-rural de Usme.

Específicamente en el caso del primer estudio se identificaron las condiciones de producción agropecuaria existentes así como alternativas económicas para las familias de la zona, tanto las ubicadas en la operación como en sus alrededores; mientras que en el segundo se elaboró una propuesta de zonificación del área orientada a garantizar la sostenibilidad ecológica y social en el territorio de borde.

Bajo este proyecto el borde se comprendió como un espacio físico ligado a la Estructura Ecológica de la ciudad, que posee un importante capital natural afectado por siete conflictos de uso del suelo (uso intensivo de la tierra, ampliación de la frontera agropecuaria, minería, división predial, contaminación ambiental, destrucción y fragmentación del hábitat natural), que rompen con la unidad del ecosistema y ponen en riesgo su conservación. Sin embargo al mismo tiempo se le identificó como una solución a dichas problemáticas, al considerársele como un mecanismo que permite garantizar la conectividad ecológica y la sostenibilidad de la vida rural, instrumentos considerados a su vez como alternativas para la protección de los recursos naturales

De esta forma implícitamente se le da al borde además de un carácter físico el rol de actante en la preservación del entorno natural y la ruralidad. Específicamente desde esta perspectiva se caracteriza al Borde Sur como parte de la cuenca del Tunjuelo y se reconoce su potencialidad hídrica, como corredor de varios ríos, que permite la conectividad ecológica con las áreas de protección y restauración existentes, siendo así un instrumento de conservación.

Partiendo de los supuestos anteriores la estrategia de intervención propuesta fue la zonificación del territorio en ocho áreas y su manejo bajo la figura de “Área para la producción sostenible de Manejo especial”, así como el trabajo con diferentes entidades públicas, privadas y actores comunitarios, alrededor de siete ejes: el manejo del recurso hídrico, el aprovechamiento integral de los recursos naturales, la productividad agropecuaria sostenible, la soberanía y el bienestar alimentario, los incentivos y pagos económicos por servicios ambientales, el fortalecimiento de la organización campesina y la conservación de la Biodiversidad de la zona.

Se plantearon en consecuencia siete programas siendo uno de ellos el control de procesos de expansión urbana y el desarrollo de pactos de borde, el cual se propuso con el objeto de crear incentivos al mantenimiento del borde urbano rural. No obstante estas propuestas, no se avanzó en su implementación, sumándose las recomendaciones de este proyecto al conjunto de planteamientos que se han hecho frente a los Bordes Urbano rurales a partir de ejercicios de consultoría.

A pesar de lo anterior los referentes conceptuales y técnicos sobre los Bordes construidos en el marco de este proyecto fueron recuperados, formulándose con ellos los lineamientos para la definición de Política de Bordes en el nuevo Plan de Desarrollo Distrital y en la revisión al Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito, que se incluyeron en el Documento Técnico de Soporte de dicha revisión, junto con una caracterización de los antecedentes de Construcción Social de Territorio en el área de la cuenca del Río Tunjuelo desde 1997, que es el ámbito desde donde se ha pensado la propuesta de Bordes urbano rurales.

#### *5.5 Modelos de ocupación de franjas de transición urbano- rural*

En el marco del Programa *Recuperación, Rehabilitación y Restauración de la Estructura Ecológica Principal y de los Espacios del Agua*, contemplado en el Eje 2 Plan de Desarrollo Distrital Bogotá humana (“Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”) se planteó la formulación de Modelos de Ocupación para orientar el desarrollo de cada uno de los territorios de Borde de la Ciudad y regular las franjas de transición entre lo urbano y lo rural, con el propósito de contener el crecimiento urbano y de este modo proteger los espacios de agua, así como la cultura campesina.

Bajo esta intervención gubernamental el Borde se concibe como un territorio extenso y complejo que abarca las Franjas de Transición, lo cual representa una continuidad frente a la comprensión que ha dominado sobre estos territorios como mecanismos de contención de la

ciudad; sin embargo se presenta una innovación al asignarle responsabilidades adicionales como la protección del agua y la ruralidad.

La forma como se propone efectuar la intervención gubernamental en estos territorios es la implementación de estrategias en los campos ambiental, institucional y social, contemplando en ellas la participación social, a fin de consolidar *corredores ecológicos, ecobarrios y ecoveredas en franjas de transición estratégicas*. Lo anterior indica tres aspectos: 1. la identificación por parte del distrito de la complejidad de dichos espacios, es decir de la confluencia en ellos de una diversidad de fenómenos que requieren de la injerencia de distintas instituciones; 2. el reconocimiento estatal de las organizaciones sociales que operan en dichos espacios y del papel que cumplen en sus dinámicas de ocupación; y 3. la maduración en el tiempo de figuras diseñadas en procesos anteriores que buscan establecer una nueva forma de relación entre lo urbano, lo rural y lo ambiental

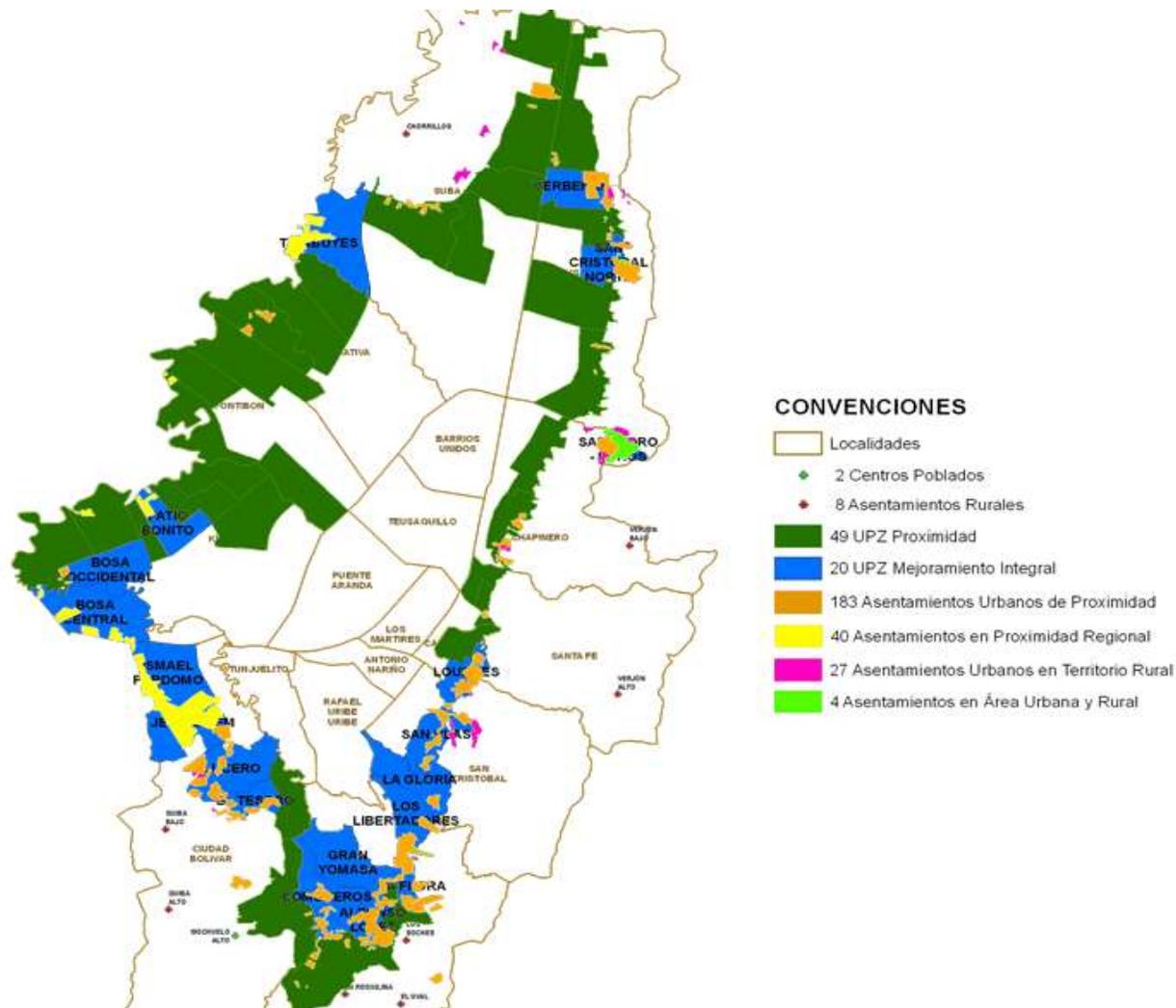
Precisamente las figuras de los ecobarrios y las franjas de adecuación son propuestas que provienen de procesos sociales desarrollados en el Borde Oriental y en las que se busca consolidar formas de ocupación del espacio más amigables con el entorno natural y que garanticen la sostenibilidad ambiental y social.

Otro aspecto a destacar de esta intervención es que en los cinco objetivos específicos que se plantea se incluyen aspectos que buscan la consolidación conceptual de los bordes como propuesta de ordenamiento así como la institucionalización de un esquema de gestión territorial incluyente en el que existen lineamientos y criterios precisos.

Entre estos se encuentran el desarrollo de estrategias de trabajo interinstitucional, con las que se busca no solo la articulación entre instituciones gubernamentales, sino el involucramiento de otros actores públicos y privados, la academia y organizaciones sociales; la definición de bases conceptuales y de una línea de base sobre los territorios de Borde Urbano rural que permitiese la construcción de indicadores de seguimiento; la formulación de escenarios y modelos concretos para cada uno de los territorios de Borde; y la definición de lineamientos para la acción estatal en las franjas de transición basados en la coordinación y la integralidad.

En el Mapa No 3 se identifica el diagnóstico sobre las áreas de Borde a partir del cual parte la intervención de la Secretaria de Hábitat.

**Mapa 5. Caracterización del Territorio de Borde en el Proyecto de formulación de Modelos de Ocupación de los cuatro Bordes de Bogotá. 2013**



Fuente: (Secretaria Distrital de Hábitat, 2013; Presentación PPT modelos de ocupación).

En el marco de este proyecto se integraron además de la Subdirección de Operaciones de la Secretaria de Hábitat, la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad de la Secretaria Distrital de Ambiente y la Dirección de Ambiente y ruralidad de la Secretaria Distrital de Planeación, conformándose la Mesa de concertación interinstitucional de Borde del Distrito capital. En esta se priorizó la formulación de los modelos de ocupación en los territorios de Borde donde existe, según el criterio de las entidades distritales, una mayor apropiación de la temática de los Bordes por parte de las comunidades, es decir los Bordes Oriental y Suroriental (Usme).

En ambos territorios, de acuerdo con las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Secretaria Distrital de Hábitat, las comunidades:

“...han venido trabajando este tema hace muchos años, participando de forma incidente en la planificación del territorio...han llegado a oponerse a tomas de decisión del distrito en el cual han llegado a acuerdos, donde estos han tenido una propuesta concreta sobre su territorio, que parte de los valores ambientales y culturales y basándose en hitos tales como el Agroparque los Soches...” (Entrevista funcionarios Secretaria Distrital de Hábitat, 2013).

En correspondencia, se estructura el “Proyecto 807 Redefinición del modelo de ocupación de las franjas de transición urbano – rural”<sup>46</sup> por parte de la Secretaria Distrital de Hábitat, el cual se planteó tres objetivos:

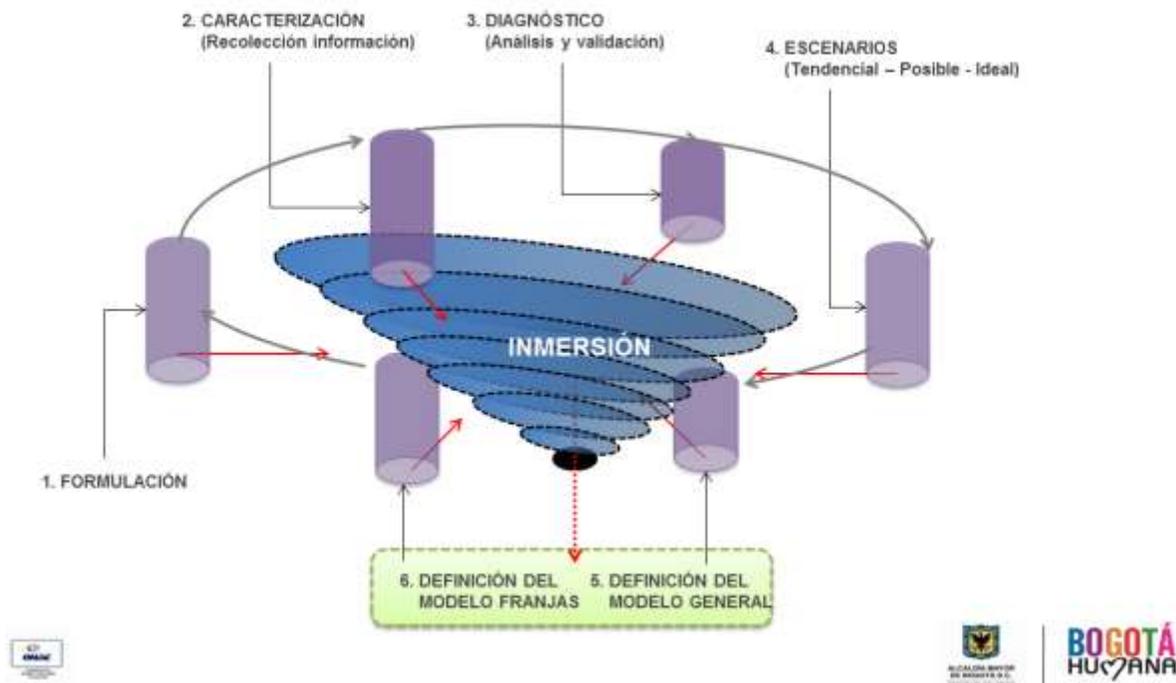
“1. Formular lineamientos de hábitat para la intervención pública o privada en las franjas, teniendo en cuenta las dinámicas de ocupación del suelo en las franjas y la capacidad y necesidades de los territorios que hacen parte de las mismas; 2. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para incorporar los lineamientos de las entidades competentes especialmente SDP y SDA en la formulación de los modelos de ocupación en las franjas de transición; y 3. Generar una estrategia de participación que vincule a los actores y comunidades que habitan o están relacionadas con las franjas, en la formulación de los lineamientos de hábitat para dicho territorio”

En dicho proyecto se definió como metodología de base para la formulación de los Modelos de Ocupación el desarrollo de cinco etapas, las cuales se resumen en el esquema presentado en el gráfico No 4.

---

<sup>46</sup> Este proyecto se encuentra inscrito en el Banco Distrital de Programas y Proyectos, mediante la ficha EBI registrada el 26 de diciembre de 2013. Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL. Banco Distrital de Programas y Proyectos. Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI- Disponible en: [http://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2381&Itemid=280](http://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2381&Itemid=280). Recuperado el 18 de febrero de 2014.

**Gráfico 5. Metodología de construcción del Modelo de ocupación diseñada e implementada por la Secretaría Distrital de Hábitat.**



Fuente: (Secretaría Distrital de Hábitat, 2013).

El esquema propuesto para la definición de los modelos de ocupación contempla una primera fase de la formulación de los lineamientos de hábitat para la intervención pública o privada en las franjas de Borde. El criterio para la definición de estos elementos son las dinámicas de ocupación del suelo en las franjas, su capacidad y necesidades, para lo cual se propuso efectuar una caracterización del territorio y un diagnóstico del mismo.

Con estos elementos se contempla en una segunda etapa la definición de mecanismos de coordinación interinstitucional con otras entidades distritales para que se incorporen e integren los lineamientos previamente definidos por estas para el desarrollo de los modelos de ocupación

Posteriormente se propone el desarrollo de una estrategia de participación para vincular a los actores y comunidades que habitan o se relacionan con las franjas de Borde, en la formulación de las directrices de ocupación del territorio.

Un aspecto interesante contemplado en este proyecto es la lectura que se hace en la formulación del mismo sobre bordes oriental y sur. Desde la perspectiva institucional se asume que dichos espacios son las zonas más degradadas a causa del avance de la urbanización, ya que esta

generó procesos informales de desarrollo, explotación minera y deforestación descontrolada. Así mismo se les considera como espacios que no ofrecen condiciones urbanísticas y seguridad a la ciudadanía para operar como un espacio público de recreación pasiva.

Esto permite entrever un interés por parte de la administración de transformar en estas áreas en espacios públicos recreativos, idea que ha sido planteada recurrentemente en varios proyectos relacionados con los cerros orientales, la estructura ecológica principal y el manejo de las áreas naturales del distrito.

En la comprensión de los Bordes que se plantea bajo este proyecto se les vincula con el fenómeno del cambio climático, indicándose que la degradación que ocurre en los suelos y ecosistemas presentes en las áreas de Borde expone a la ciudad cada vez más a condiciones de vulnerabilidad y pone en riesgo la disponibilidad del recurso hídrico.

Finalmente es importante destacar que en las justificaciones de este proyecto y de la problemática a la cual busca atender se tipifica como problema la ausencia de políticas y de normatividad para orientar la ocupación de los territorios de borde de la ciudad, considerando que estos vacíos dificultan por un lado la acción de la institucionalidad para ejecutar proyectos que respondan a una planificación ordenada del territorio; y por el otro el control, que deben ejercer las autoridades locales.

#### 4. Conclusiones del capítulo: trayectoria y construcción discursiva del borde como espacio representado.

La observación de los distintos tipos de instrumentos considerados permite afirmar que a nivel gubernamental los territorios de borde han sido concebidos en términos generales a lo largo del periodo de estudio como espacios problemáticos en la medida en que no cuentan con una estructura y se presentan a su interior dinámicas de degradación ambiental. No obstante a partir de instrumentos normativos y de gestión se ha ido modulando esta interpretación incluyéndose la interpretación de los mismos como espacios de oportunidades para la constitución de nuevos modelos de ordenamiento más acordes con los objetivos de protección al medio ambiente.

Además de lo anterior, se identifica como en el tiempo dentro de la representación gubernamental frente a los territorios de borde se ha equiparado con áreas naturales y suelos rurales sin que exista una clara delimitación al respecto y una línea conceptual claramente definida y constante en el tiempo. No obstante se presentan coincidencias entre las interpretaciones

formuladas desde las políticas ambientales y de ruralidad y una inclusión en los últimos instrumentos programáticos, normativos y de gestión de consolidar dichos territorios como un freno a la expansión y como un mecanismo de prevención al cambio climático.

No existe una única comprensión de los territorios de borde sino que existen varias imágenes de estos territorios de acuerdo con el sector desde el que se plantean, así desde la política de ruralidad la visión y proyecto asignado a estos territorios esta dado a la protección de la ruralidad de la ciudad como forma de vida, frente a la amenaza que constituye para esta el avance de la urbanización, mientras que desde los instrumentos urbanos están pensados para frenar un tipo de urbanismo, el ilegal, al cual se le adjudica la responsabilidad de la situación de las áreas periféricas de la ciudad. No se incluye por tanto en este diagnóstico otros factores que pudisen afectarles.

Así mismo e concluye que el manejo de las áreas de borde en la ciudad y su estructuración como propuesta de ordenamiento territorial se ha estructurado de forma incompleta, a partir de las intervenciones sectoriales, más que desde los instrumentos programáticos, donde si bien se incluye el objetivo de consolidar la ciudad mediante el fortalecimiento de sus Bordes, no se establecen como tal una propuesta específica para su gestión.

La enunciación del propósito de configurar bordes de ciudad no se corresponde con un amplio desarrollo de los mecanismos institucionales, técnicos y financieros a los cuales se recurrirá para el logro de este objetivo. Se plantean por tanto directrices vagas y muy generales para estas zonas en los planes de ordenamiento y las políticas de desarrollo económico y social.

En contraste donde se encuentra un mayor desarrollo de las propuestas es en los instrumentos normativos en materia ambiental, rural y de ordenamiento zonal. Siendo estos los que esbozan algunos intentos por dotar de mecanismos institucionales para el desarrollo de la intervención estatal.

En los instrumentos revisados se identifica que el manejo de las áreas periurbanas o de transición urbano rural se da principalmente desde las intervenciones orientadas a la protección, conservación y restauración de los ecosistemas estratégicos de la ciudad, seguido por el tratamiento que se da desde las directrices en materia de desarrollo urbano y hábitat que buscan por un lado ampliar la oferta de suelo disponible para la producción de vivienda, así como controlar y frenar el desarrollo ilegal.

En esta aproximación la propuesta de borde más que definir un espacio físicamente delimitable como límite de la ciudad construida, lo que busca es controlar el crecimiento urbano. No se plantea pues una contención o freno a la urbanización sino una ordenación en la forma como se produce la urbanización periférica.

Adicionalmente se identifica una evolución en el tiempo de la categoría de Borde como concepto y como estrategia de ordenamiento, en la que esta paso de ser un simple término para designar las áreas periféricas consideradas como suelo de expansión a desarrollar, a convertirse una estrategia de ordenamiento cuyos contenidos se quedan en la declaración de intenciones más no se precisan con claridad los mecanismos para su materialización. NO se especifican contenidos, recursos y responsables. Sólo se hace mención en algunos casos a la participación de las comunidades, sin que tampoco se defina los alcances de la misma.

El concepto de borde como categoría territorial ha sido utilizado en los instrumentos de política pública para designar a los territorios periurbanos de encuentro e integración entre los ecosistemas naturales de la ciudad con las dinámicas de expansión urbana y usos rurales; asociando a esta las nociones de franjas de transición, franjas de adecuación y corredores ecológicos. Se plantea así la diferenciación entre distintos tipos de espacios sin que exista una precisión en torno a su significado.

El uso de dichas nociones complementarias no estaba claro en los instrumentos de política desarrollados en los noventas y primeros años de la década del 2000 sin embargo con el paso del tiempo, en los instrumentos posteriores se identificó una diferenciación de los mismos, siendo las franjas espacios contenidos por los territorios de Borde frente, a los que se les asignó el rol de marcar un límite entre las áreas protegidas, la ruralidad y la ciudad.

En la comprensión de las franjas ha estado presente un sesgo paisajístico, a partir del cual se ha buscado consolidarlas simultáneamente como parte de un sistema de espacio público para la recreación pasiva de la ciudad y como un mecanismo de preservación de los valores ambientales.

El uso de este concepto al igual que el de borde ha estado asociado con la noción de sostenibilidad, ya que las propuestas de intervención en estos espacios se justifican apelando a este objetivo. De este modo se les vincula a los bordes y a las franjas con los objetivos de protección de los ecosistemas naturales de la ciudad y el desarrollo sostenible.

Precisamente como estrategia de ordenamiento territorial ha tenido un sesgo hacia la protección de los ecosistemas naturales, aunque sus contenidos han cambiado con el tiempo. En un primer momento la estrategia estaba centrada a ordenar la urbanización y darle una estructura territorial a los espacios de expansión, siendo una de las reivindicaciones de la intervención el manejo adecuado y preservación de los recursos naturales. Posteriormente en el marco inmediato de la aprobación del primer POT, particularmente con los programas de mejoramiento de barrios y de prevención de la urbanización ilegal, el contenido varía levemente enfocándose más hacia la prevención y control de la urbanización informal.

Luego de expedido el POT y ante la primera revisión del mismo hay un interés por mantener su carácter de mecanismo de control de la urbanización no planificada, agregándosele la labor de prevenir la conurbación con los municipios vecinos. Así mismo a través de los instrumentos de política sectorial se le agregan los roles de proteger, recuperar y mantener áreas con valor ambiental, social y cultural, y de articular y consolidar el modelo de ciudad–región.

Así se van ampliando los propósitos a los que los Bordes deben dar respuesta como estrategia de ordenamiento, siendo uno de estos la protección de la ruralidad, lo cual se interpreta como un reconocimiento de las comunidades campesinas como actor político y como población en situación de vulnerabilidad.

A esta directriz se añadió el rol de promover y apoyar los procesos sociales y comunitarios de apropiación y conservación del territorio, así como una vinculación con las temáticas del cambio climático y el riesgo. Es decir se le asocio con el reconocimiento e inclusión de comunidades que se demanda desde la periferia y con los compromisos ambientales que fue adquiriendo la ciudad.

Pese a la inclusión de los diversos aspectos que se han mencionado a esta estrategia de ordenamiento ello no se vio acompañado de la identificación de los mecanismos para operativizarla y para el logro de sus objetivos. Las directrices contenidas en los instrumentos son cartas de intención, propósitos, pero en ellos no se despliegan estrategias concretas que permitan indicar como se aspira a materializarlo.

No se desconoce que en ellos se asignan responsabilidades institucionales, indicándose entidades involucradas y tareas a desarrollar, e incluso mecanismo de coordinación institucional como comités intersectoriales. Sin embargo se deja a otros instrumentos su reglamentación sin plazos de ejecución vinculantes.

Junto a esto es importante destacar la apelación a la participación de la comunidad que es recurrente en los instrumentos, destacándose el uso del concepto de construcción social del territorio; esto puede interpretarse como un indicador del reconocimiento del poder que han tenido las organizaciones sociales de base comunitaria en la producción de la ciudad, y el interés de responsabilizarlo en tareas que le competen al propio estado.

De otro lado se rescata que con el tiempo, a partir de los diferentes instrumentos analizados se ha logrado una mayor institucionalización del concepto y de su carácter como estrategia de ordenamiento asignándose un rol concreto en las últimas propuestas de política dentro de la estructura de la ciudad, al punto de plantearse un instrumento concreto para su gestión como el Instrumento de Gestión de Bordes.

En los últimos tratamientos del tema se identifica el interés de la administración de plantear modelos de ocupación alternativos recurriendo a criterios más amigables con el medio ambiente y que el tema del agua tenga una mayor prioridad en la determinación del modo como se utilizan los espacios periféricos.

Pese a las declaraciones de intenciones no existe como tal un desarrollo consolidado de una propuesta que especifique claramente involucrados, responsabilidades y metas precisas, lo que indica que al interior de la administración no se ha estructurado un cierre discursivo en torno al tema, encontrándose este aún en progreso.

## CAPITULO IV.

### LOS BORDES COMO ESPACIO DE REPRESENTACIÓN: ACTORES Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En su dimensión como espacio de representación, los bordes urbano-rurales son el espacio construido por los actores que lo conforman a partir de su experiencia cotidiana de interacción tanto con el entorno natural y construido, como con los demás actores que integran este campo social. Este se nutre de las vivencias, valores, percepciones, intereses, aspiraciones, símbolos, discursos, metáforas y prácticas políticas que se generan y circulan a partir de la interacción entre actores.

En consecuencia y por tanto en él confluyen las demás dimensiones del espacio caracterizadas en los dos capítulos anteriores: el espacio físico producto de las prácticas y las representaciones del espacio.

El espacio de representación, de acuerdo con Soja (1996) es el espacio de la otredad, de la diferencia, que no se enmarca en la simple diferenciación dualista entre opuestos, ni es la síntesis de estos contrarios, sino que es un ámbito en sí mismo, con sus particularidades y dinámicas propias, donde se expresa la otredad, es decir, proyectos alternativos y resistencias a las prácticas y a las representaciones del espacio planteadas por planificadores y académicos, conviviendo lo objetivo y lo subjetivo, lo real y lo imaginado.

Considerando el carácter de los bordes como espacio de representación, este capítulo tiene como propósito ahondar en el estudio de dicha dimensión. En particular se examina su configuración como espacio social durante el periodo de estudio, lo cual implica caracterizar en primer lugar a los actores que conforman el mapa político de estos territorios, para luego entrar a detallar los significados y propuestas que plantean para el ordenamiento del territorio periférico, y establecer los puntos de encuentro y ruptura.

Así el capítulo se estructura en tres partes. En la primera se establece una caracterización de los actores presentes en los dos territorios de borde analizados, discriminándoles de acuerdo a su naturaleza y el rol que asumen en la construcción de los territorios de borde. De este modo se distinguen entre actores públicos y privados, así como entre actores empíricos e intencionales, siendo los primeros todos aquellos que forman el espacio social, mientras que los segundos

corresponden a los actores activos y autónomos que proceden con arreglo a fines y valores, a partir de múltiples motivaciones y de una racionalidad limitada por razones afectivas, cognitivas y culturales, contando con cierto margen de maniobra. (Subirats, 2009:53).

A partir de esta diferenciación, en la segunda y tercera parte del capítulo se bosquejan las fuerzas sociales que hacen presencia en cada borde, partiendo para su estudio de una clasificación de los actores intencionales en tres grupos, según su posición en el espacio social y los intereses que manifiestan defender, siendo estos: Difusores de la expansión urbana, Promotores de la conservación de los patrimonios ambiental y cultural, y defensores de la ruralidad. Estas tipologías no son rígidas ni excluyentes ya que como se mostrará más adelante, en algunos casos la posición de los actores no se enmarca exclusivamente dentro de una sola de ellas, sino que puede abarcar elementos atribuidos a las otras categorías o su postura puede variar con el transcurso del tiempo, llevándolos incluso a asumir las reivindicaciones adjudicadas a las otras categorías de actores. Lo que se quiere remarcar con ella es la formación de coaliciones en torno a estos tres grandes intereses.

Frente a cada uno de los actores intencionales que se caracterizan en las secciones dos y tres se identifican su posición dentro del campo social y el habitus que les es propio, las representaciones y discursos que tienen sobre el territorio, la urbanización periférica y los Bordes, los intereses que manifiestan defender, los recursos de poder que utilizan, las propuestas que sugieren para el ordenamiento del territorio, específicamente las que emergen como oposición a las disposiciones gubernamentales, y su percepción frente a los demás actores las redes de relaciones que establecen entre ellos en el tiempo y su papel.

Con estos elementos en la cuarta parte del capítulo se analizan las redes de actores y las propuestas de ordenamiento del territorio, estableciendo sus articulaciones y trayectorias a través del tiempo, identificando su relevancia e impacto en la producción de los Bordes y en las dinámicas territoriales de la ciudad como totalidad.

Finalmente y a modo de conclusión del capítulo se establece un comparativo entre los casos de estudio, señalándose los puntos de encuentro y diferencias que existen entre los Bordes urbano rurales norte y sur.

## 1. Actores transversales en la producción de las áreas de borde urbano rural: instituciones gubernamentales, agentes inmobiliarios y constructores.

En la producción de los Bordes Urbano rurales como ámbitos de representación, es decir de construcción de identidades y propuestas alternativas de ordenamiento, juegan un papel relevante todos los sujetos que hacen parte del espacio social que constituye el territorio periférico, independientemente de que asuman un rol activo en los procesos que allí suceden, ya que su sola presencia en este espectro puede afectar o no la conducta de los demás y los procesos de diversa índole que allí confluyen.

Una parte importante de ellos son los actores públicos que se involucran directa o indirectamente con las temáticas del ordenamiento territorial y las dinámicas de las áreas periféricas de la ciudad. Dado que el Estado no es un actor monolítico, sino que por el contrario está integrado por un conjunto de sectores y niveles de intervención, proliferan distintos agentes, con atribuciones y recursos de poder diferenciados, de acuerdo con la posición que ocupan dentro de la estructura de la administración pública y la misión que esta les asigna.

Los actores públicos que confluyeron en las áreas de borde estudiadas actuaron de forma diferencial, de acuerdo con sus objetivos misionales y perfil funcional, elementos que a su vez determinaron la forma de comprender e intervenir el territorio periférico. Así las entidades gubernamentales que tenían bajo sus competencias asuntos como la protección del medio ambiente, la gestión del suelo y el desarrollo rural tuvieron mayor injerencia en estos espacios a lo largo de los últimos veinte años, frente a otras que solo actuaron coyunturalmente, de acuerdo a las situaciones que se presentaron en estos territorios y que se cruzaron con sus ámbitos de trabajo.

En lo que corresponde a los actores privados que intervinieron en los dos territorios de Borde estudiados se encuentran: las agremiaciones que representan a los empresarios vinculados con la industria de la construcción, los agentes constructores comerciales legales e ilegales y entidades bancarias que compraron suelo tanto en el Borde Norte como en el Borde Suroriental. Los agentes económicos de naturaleza privada que concurrieron en los Bordes Norte y Suroriental efectuaron intervenciones diferenciales en estos territorios, atendiendo a las condiciones socioeconómicas de estas áreas y a su valoración social, la cual ha sido determinada por el patrón de segregación residencial que caracteriza a la ciudad y que ha confinado a los sectores sociales de menores ingresos hacia el sur de la ciudad, mientras que el norte se ha consolidado como un

símbolo de estatus y distinción social, siendo el sector ocupado por la población de mayores ingresos.

A continuación se presenta una caracterización de los distintos actores que entran en las dos categorías de públicos y privados en la que se detallan sus características, la trayectoria de su intervención y algunas de sus apuestas frente a los territorios de Borde, los procesos en los que participaron, su relación con otros actores y los recursos de poder empleados.

### *1.1. Actores gubernamentales intervinientes en la producción de los territorios de borde*

En las áreas de borde de la ciudad de Bogotá, dada la naturaleza del régimen territorial colombiano<sup>47</sup>, hacen presencia distintas instituciones públicas pertenecientes a los niveles nacional, regional, distrital y local; cuya intervención en la producción de dichos espacios durante el periodo de estudio fue determinada por las facultades y obligaciones atribuidas en el marco normativo, las orientaciones de gobierno, los liderazgos a su interior y las reformas a la administración pública.

Atendiendo a las funciones otorgadas, los actores públicos presentes en los espacios pueden clasificarse en cuatro grupos: las autoridades públicas, las instancias de gestión, los órganos de control y los tribunales e instancias de arbitraje y solución de controversias.

Las instituciones catalogadas como autoridades públicas son las encargadas de la toma de decisiones estructurales en un campo o sector de la actividad gubernamental. En los casos de estudio intervinieron como autoridades ambientales el Ministerio del Medio Ambiente, La Corporación autónoma Regional de Cundinamarca CAR, la Secretaria Distrital de Ambiente (constituida inicialmente como Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente). Así mismo actuaron como autoridades en materia de planificación las Secretarías Distritales de Planeación y de Hábitat. De manera coyuntural intervino el Concejo de Bogotá como entidad político administrativa, sirviendo de instancia de encuentro entre las distintas autoridades distritales y nacionales y los privados interesados en los territorios de borde, con ocasión de la toma de decisiones frente al ordenamiento de los territorios demarcados como borde.

---

<sup>47</sup> Colombia se estructuró a partir de la constitución política de 1991 como un Estado unitario y descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales, reconociendo como tal a los municipios, los distritos especiales, los departamentos, las entidades territoriales indígenas y las regiones administrativas y de planificación RAPE. En el caso de Bogotá, esta ciudad fue catalogada como Distrito Capital, lo cual le confiere un régimen administrativo especial.

De otro lado participaron en los procesos territoriales de los territorios de borde otras entidades como Metrovivienda, La Caja de Vivienda Popular, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y en menor medida las Unidades Técnicas de Asistencia Locales ULATAS y las Alcaldías Locales en calidad de instancias de gestión, es decir como entidades de menor rango dentro de la jerarquía de la administración pública, encargadas de implementar las decisiones de política pública distrital.

En tercer lugar participaron órganos de control, como la contraloría de Bogotá y la Procuraduría General para Asuntos Ambientales, y tribunales o instancias de arbitraje y solución de controversias, quienes participaron para dirimir los conflictos que se produjeron entre distintas entidades gubernamentales y entre estas y actores privados.

Las directrices de política pública ambiental, territorial y de ruralidad y las representaciones subyacentes en ellas sobre los territorios periféricos llevaron a que la presencia y actuación de ciertas entidades se restringiera a zonas específicas de la ciudad o que la actuación de una misma entidad fuese diferencial de acuerdo con el área que se tratase. El primer caso ocurrió con Metrovivienda y la Caja de Vivienda Popular, entidades que enfocaron su actuación en Usme al considerarse esta zona como una de las más afectadas por el avance de la urbanización informal y una reserva de suelo para el desarrollo de urbanizaciones dirigidas a población de bajos ingresos.

En contraste otras entidades gubernamentales como las autoridades ambientales y de planeación intervinieron tanto en el Borde Norte como en Usme de forma activa y permanente durante el periodo de estudio, aunque con agendas de trabajo distintas para cada zona, cumpliendo en cada territorio un rol diferente, de acuerdo con sus dinámicas y con lo prioritarias que estas resultaban dentro de su campo de actuación.

Pese a las diferencias que se presentaron entre las actuaciones desarrolladas en cada territorio estudiado, estas entidades operaron como mediadoras en la producción de representaciones sobre los bordes, mientras que otras que se desenvuelven a escala de ciudad y que tienen facultades para incidir en ambos territorios participaron como actores transmisores, como ocurrió con el Consejo de Bogotá y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB.

Dado este panorama general sobre la intervención de los actores gubernamentales que confluyeron en los Bordes Norte y Suroriental, se analizará con mayor precisión las particularidades de los distintos actores públicos que confluyeron en los territorios Borde Norte y

Suroriental, retomando para su abordaje la clasificación según su carácter dentro de la jerarquía de la administración pública.

### *1.1.1 Autoridades Ambientales: trayectoria en los territorios de Borde*

En la estructuración de los territorios de borde intervinieron autoridades ambientales de los órdenes nacional, regional y distrital, cuya actuación estuvo afectada por distintos factores tales como dinámicas de reforma administrativa, la suscripción de compromisos a nivel internacional por parte del gobierno nacional en materia de protección al medio ambiente, y el liderazgo de sus directivos. Dichos elementos determinaron su protagonismo o menor incidencia en ciertas coyunturas.

Algunas de las autoridades intervinientes sufrieron cambios en su denominación, como reflejo de procesos de reforma administrativa, siendo este el caso del actual Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, que se transformó en tal luego de denominarse el Ministerio del Medio Ambiente; y de la Secretaria Distrital de Medio Ambiente que reemplazo al antiguo Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA. A estas instituciones se suma la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, autoridad de carácter regional que tiene jurisdicción en Bogotá y sus municipios vecinos.

A lo largo del periodo de estudio no existió una postura unificada entre estos actores frente a las temáticas de la expansión urbana y la protección de los ecosistemas de la ciudad, y frente al tratamiento que debían recibir los bordes Norte y Suroriental. A continuación se caracteriza la postura de cada uno.

#### *1.1.1.1. Ministerio del Medio Ambiente: De intermediario a detonador de conflictos frente a la expansión.*

En el caso del actual Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, su intervención como máxima autoridad nacional encargada del diseño y ejecución de la política pública ambiental a nivel nacional así como del funcionamiento del Sistema Nacional ambiental SINA<sup>48</sup>, se vio afectada por tres procesos de reestructuración interna que modificaron sus prioridades y enfoques de intervención.

---

<sup>48</sup> El SINA es un esquema descentralizado de gestión ambiental que designa a las autoridades regionales y municipales así como a las instituciones adscritas varias competencias relacionadas con la implementación, evaluación y seguimiento de los objetivos en materia de protección y conservación del medio natural asumidos por el país en cumplimiento de los acuerdos suscritos en la Cumbre de Río de 1992 y en las conferencias internacionales subsiguientes.

En una primera etapa, que inicia con la creación de la entidad mediante la Ley 99 de 1993 y se prolonga hasta el 2002, la entidad opero bajo el nombre de Ministerio del Medio ambiente, y jugo un importante papel en la discusión y aprobación del primer Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, al actuar como mediador de las tensiones que se produjeron entre las Instituciones Distritales y la Autoridad Ambiental Regional, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR.

Durante esta etapa la entidad se interesó por el manejo ambiental de la Sabana de Bogotá, eco-región en la que se inscribe la ciudad, declarada como área de interés ecológico nacional; por lo cual contrató un panel de expertos para el estudio de sus dinámicas de ordenamiento territorial y problemáticas ambientales. Atendiendo a los diagnósticos y recomendaciones de dicha comisión el Ministerio profirió varias resoluciones que solucionaron parcialmente las controversias entre la CAR y la administración Distrital y prolongaron en el tiempo la discusión sobre el ordenamiento del Borde Norte.

Con ocasión de la reforma administrativa aprobada por la Ley 790 de 2002, que le confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para fusionar y suprimir ministerios, la gestión de la autoridad ambiental entró en una segunda etapa al transformarse en Ministerio de Ambiente vivienda y desarrollo territorial. Así asumió un nuevo enfoque en el manejo de los asuntos ambientales al integrarlos con las temáticas de la vivienda y desarrollo territorial, asuntos que se le asignan como competencias adicionales.

En este periodo, bajo la vigencia del Decreto Nacional 216 de 2003, la autoridad ambiental estudió la propuesta de declarar parte del Borde Norte como área protegida, sin tomar una decisión definitiva al respecto, con lo que propició un vacío normativo que fue aprovechado por los distintos actores interesados en la zona para el libre desarrollo de sus apuestas frente al territorio. Así mismo no tuvo una mayor injerencia en las dinámicas del Borde Suroriental, salvo en lo referente a la reglamentación de las áreas pertenecientes a la Reserva forestal de los cerros orientales.

En el año 2011 se produjo una nueva reestructuración que implico la fragmentación de la autoridad ambienta en dos entidades: los Ministerios de Ambiente y Desarrollo sostenible y de Vivienda, Ciudad y Territorio. Al primero se le asignaron las tareas de garantizar el ordenamiento ambiental del territorio y el desarrollo sostenible, mientras que al segundo se le otorgo el rol de coordinar y ejecutar la política pública, particularmente los planes y proyectos en materia del

desarrollo territorial y urbano planificado del país, y la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. (Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio, 2012).

Los dos ministerios señalados se mantienen hasta la fecha, y su intervención en los dos territorios de Borde estudiados ha sido coyuntural, presentándose controversias entre las autoridades del distrito capital, particularmente las Secretarías de Hábitat y de Planeación distrital con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio por la disponibilidad de terrenos en la ciudad para el desarrollo del programa del gobierno nacional de “Viviendas gratis”, dadas las diferencias de enfoques existentes entre estas instancias. .

#### *1.1.1.2 La Gestión de la Autoridad Ambiental Distrital: protagonista en la producción de los “bordes”*

Al igual que la autoridad ambiental nacional, la entidad distrital encargada de la protección al medio ambiente sufrió varias transformaciones durante el periodo de estudio, producto de reformas administrativas, que llevaron a su tránsito de Departamento Administrativo del Medio Ambiente a Secretaria Distrital de Ambiente.

Desde la expedición del Acuerdo Distrital 9 de 1990, 1990 el distrito capital cuenta con una entidad encargada de orientar el uso adecuado de los recursos naturales de la ciudad y de conciliar el desarrollo con la protección al medio ambiente; no obstante con el establecimiento del Sistema Nacional Ambiental SINA en 1993 y las obligaciones que este impuso a los municipios con población mayor a un millón de habitantes, esta adquirió el carácter de autoridad ambiental, lo que llevó a reestructurar sus funciones y estructura, mediante el Decreto 673 de 1995, expedido por el Alcalde Mayor de la Ciudad.

Con la reforma administrativa del Distrito Capital efectuada en el año 2006 mediante el Acuerdo Distrital 257 de 2006, el DAMA se convierte en la Secretaria Distrital de Ambiente, entidad que adquiere una nueva estructura y herramientas de gestión, reglamentadas posteriormente por los Decretos 561 de 2006 y 109 de 2009. Pese a estos cambios, esta entidad asumió a lo largo de los últimos veinte años un papel muy activo en los territorios periféricos de la ciudad a través del desarrollo de programas y proyectos dirigidos a la protección de los ecosistemas naturales que se encuentran allí, en el marco de los cuales incorporó la noción de borde y la consideración de estas zonas como un ámbito de intervención gubernamental.

El DAMA impulsó la creación de instrumentos para la consideración y gestión de las áreas de Borde a partir de su experiencia en los cerros orientales, dónde desarrolló junto con la Alcaldía local de Chapinero y otros actores locales la propuesta de Pactos de Borde. Para ello contrató el desarrollo de consultorías orientadas a la institucionalización de este instrumento y posteriormente apoyo las iniciativas de replicar este concepto en otras zonas de la ciudad como es el caso de la localidad de Usme, en el contexto del desarrollo de la Operación Urbanísticas Nuevo Usme.

El desempeño de la autoridad ambiental distrital en las dos áreas de borde fue diferencial en los últimos veinte años de acuerdo con las dinámicas procesos particulares que se desarrollaron en cada territorio. En el caso del Borde Norte la entidad en calidad de Departamento Administrativo hizo parte de las controversias entre el gobierno distrital con las autoridades Nacionales y regionales por la delimitación de los suelos de la zona norte, limítrofes con los municipios de Chía, Sopo y Cota, como áreas de expansión y la declaratoria de la zona como Reserva forestal, proponiendo en vez de este tratamiento la figura del Distrito de Manejo Integrado.<sup>49</sup>

Frente a la localidad de Usme, la entidad jugó un rol importante en la declaratoria de áreas de protección ambiental, como el Parque Entre Nubes y el Agroparque los Soches como límites a la expansión, y en el planteamiento de propuestas alternativas de ordenamiento territorial orientadas a la consolidación de un borde urbano rural y el fortalecimiento de la ruralidad de esta localidad. Precisamente la identificación de las áreas de transición entre lo urbano y lo rural y el uso de la categoría de Borde para su manejo provienen de dicha entidad, particularmente de proyectos de consultoría contratadas con este objetivo.

Los trabajos de consultoría, además de ser la fuente y el instrumento a partir del cual se planteó la propuesta conceptual de entender las áreas de contacto entre el avance de la urbanización, relictos de ecosistemas naturales y una ruralidad remanente, establecieron algunos lineamientos para su manejo por parte de las autoridades gubernamentales y de las comunidades que las habitan, al tiempo que impulsaron a las comunidades y actores organizados a establecer sus propias apuestas de ordenamiento territorial, como ocurrió en el caso de la localidad de Usme.

---

<sup>49</sup> En declaraciones del entonces Secretario de Ambiente, Juan Antonio Nieto esta figura que se ajustaba más a la realidad de esos terrenos porque el 96 por ciento de ellos ya tienen usos incompatibles con la reserva: el 61 por ciento son de explotación agropecuaria; el 11,65 por ciento son floricultivos y en un 10,03 por ciento hay centros educativos; apenas el 0,3 por ciento (12 hectáreas) podrían ser una reserva. Fuente: Periódico El Tiempo, Bogotá. 10 de diciembre de 2009. Recuperado de: <http://www.carlosvicentederoux.org/?apc=a-d2;04;-::&x=4343>

Entre las consultorías contratadas por la autoridad ambiental distrital se encuentran el Contrato de Consultoría DAMA 077 de 2006 a través del cual se desarrolló el documento Lineamientos Distritales para el Desarrollo de Pactos de Borde, el Contrato de consultoría 05-15-05 entre la UNION TEMPORAL FUNDACION PIDUR – FUNAMBIENTE y el DAMA, a través de la Unidad Ejecutiva Local UEL de Usme, para la Implementación y Fortalecimiento de Programas para la Sostenibilidad Ambiental, que comprendía un componente de Pactos de Borde en la Localidad de Usme; y el Convenio 1143 entre la Secretaria Distrital de Ambiente y la Fundación Salvemos al Medio Ambiente FUNAMBIENTE, mediante el cual se contrató el desarrollo de una propuesta piloto para el manejo de la zona de borde urbano rural de la localidad de Usme afectada por la operación Estratégica Nuevo Usme.

Las consultorías mencionadas jugaron un rol destacado en la evolución de la temática de bordes en la ciudad debido a que a partir de ellas se definieron los lineamientos conceptuales sobre lo que significan estas áreas para la administración distrital, en especial para la autoridad ambiental, y se reforzaron las propuestas de ordenamiento de estas áreas sugeridas por las comunidades, como fue el caso de las formuladas por los habitantes de las veredas La Requilina y El Uval.

La autoridad ambiental distrital no fue la única entidad que contrató consultorías orientadas a la definición de lineamientos para el ordenamiento territorial de las zonas de borde urbano rural. Otras entidades como la Secretaria Distrital de Hábitat y el Fondo de Desarrollo Local de Usme también financiaron la elaboración de estudios y diseños urbanísticos tendientes a consolidar un modelo de ocupación del territorio periférico ubicado en la localidad de Usme. Algunos de ellos son el Contrato 324 de 2008 suscrito entre ASMUN CONSULTORIA y la Secretaria Distrital de Hábitat<sup>50</sup> y el Convenio 028 de 2011 firmado entre el Fondo de Desarrollo Local de Usme y la Fundación Para La Restauración Del Hombre Libre FUNRHOL, entre otros.

Los resultados de los estudios de consultoría contratados se convirtieron en la principal fuente de información sobre las dinámicas poblacionales de los territorios de borde y su estructura ante la carencia de información oficial precisa. Esta situación se constituye en una limitante para

---

<sup>50</sup> contrato No. 324 tuvo como objeto: “Realizar para la Secretaría Distrital del Hábitat el diseño del modelo de ocupación del territorio para el polígono No. 4 de la Operación Estratégica Nuevo Usme, que contenga alternativas de sostenibilidad ambiental, productiva, social y cultural, que contribuyan a la contención de la urbanización ilegal y de la expansión urbana sobre el suelo rural en el mediano y largo plazo y a la consolidación de la ruralidad en el borde suroriental de la ciudad”. Fuente: (ASMUN CONSULTORIA , 2008).

la toma de decisiones, que se profundiza si se tiene en cuenta que los datos obtenidos no son auditados a profundidad.

Pese a sus limitaciones, los informes producidos por las consultorías se transformaron en algunos casos en instrumentos de difusión de las proposiciones de los actores organizados frente a las iniciativas estatales y en fuente de consulta para otros estudios posteriores, cuyas recomendaciones se retomaron como insumos para el planteamiento de nuevas propuestas de intervención sobre estos territorios, como ocurrió en el caso del Borde Suroriental. Lo anterior se explica porque el enfoque adoptado por los estudios de consultoría incluyó la elaboración de diagnósticos con participación comunitaria, en los que fue recurrente la utilización de técnicas como cartografía social y la realización de encuentros o grupos focales con líderes locales y habitantes del territorio. Estas dinámicas además de familiarizar a las poblaciones y actores con la temática de los bordes y sus problemáticas, permitieron el acercamiento de las comunidades con los gestores de las entidades distritales, y en algunos casos el afianzamiento de vínculos y el establecimiento de coaliciones.

La ejecución de las consultorías contratadas por el DAMA, y luego por la Secretaría Distrital de Ambiente, relacionadas directamente con la temática de los Bordes y la implementación de proyectos de restauración ecológica y de apoyo a los habitantes rurales enfocados en la promoción de buenas prácticas agropecuarias y la preservación de cuencas hidrográficas; fueron espacios que permitieron una mayor cercanía entre la institución y las comunidades, particularmente entre los gestores locales y los actores organizados y/o beneficiarios de las intervenciones, y la visibilidad de otras formas de entender el territorio y propuestas para su ordenamiento emanadas de sus propios habitantes.

Así la autoridad ambiental distrital brindó acompañamiento a las comunidades de las dos áreas de borde estudiadas a través de varias dependencias de la entidad encargadas de la formulación e implementación de proyectos en las localidades de la ciudad, encaminados a la preservación, restauración, aprovechamiento y adecuado uso del medio ambiente. En el marco de la estructura organizacional del Departamento Administrativo del Medio Ambiente definida por los Decretos Distritales 673 de 1995 y 786 de 1999, las instancias que intervinieron en las áreas de Borde fueron principalmente la Unidad de Vigilancia y Control, perteneciente a la Subdirección de Calidad Ambiental, y las Unidades de Gestión rural y de Gestión Local Urbana, pertenecientes a la Subdirección de Desarrollo.

La Unidad de Gestión Local urbana tenía entre sus funciones la responsabilidad de adelantar el proceso de formulación y ejecución de proyectos encaminados a la preservación, restauración y aprovechamiento de los sistemas urbanos, suburbanos y rurales de la ciudad y a la recuperación, mantenimiento y consolidación de los ecosistemas de valor estratégico del Distrito Capital. (Artículo 14 Decreto 786 de 1999).

Por su parte la Unidad de Gestión Rural se encargaba de desarrollar diagnósticos agropecuarios fortalecer los procesos de planeación y formulación de proyectos de las Unidades Locales de Asistencia Técnica Agropecuaria y Ambientales – ULATA, y de gestionar y vigilar la ejecución de proyectos para la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente, en el área rural del Distrito Capital.

Con la modificación de la estructura organizacional del DAMA realizada mediante el Decreto Distrital 308 de 2001 las funciones asignadas a las dependencias mencionadas se transfieren a una sola instancia la Subdirección de planeación y Desarrollo sostenible, al tiempo que se crea la Subdirección Ambiental Sectorial, a la cual se le encarga asesorar y brindar soporte técnico en la formulación de políticas y programas. Estas instancias por su perfil funcional operaron como el mecanismo a partir del cual la entidad desplegó su intervención en los territorios de Borde hasta el año 2003 cuando se produce una nueva reforma mediante el Decreto Distrital 330.

La reestructuración del año 2003 generó la constitución de tres nuevas dependencias: la Subdirección de Ecosistemas y Biodiversidad (Artículo 6), que toma algunas de las funciones anteriormente asignadas a la Subdirección de Planeación y desarrollo; la Subdirección de Gestión Local (Artículo 8), y la Subdirección de Control de Vivienda (Artículo 9). A la primera se encargó, además de formular e implementar planes, programas, proyectos e instrumentos orientados a la recuperación, conservación y uso de los recursos naturales y del medio ambiente, desarrollar estrategias para la protección y recuperación morfológica y ambiental de ecosistemas estratégicos en cada una de las localidades del Distrito Capital, participar en la formulación de diagnósticos ambientales de las localidades y de los Planes de Gestión Ambiental locales y Distrital y apoyar a los productores agropecuarios, entre otras tareas.

Por su parte la Subdirección de Gestión Local asumió el rol de facilitador entre el DAMA y los actores locales para la presentación de proyectos ambientales que se requerían ejecutar o concertar con los actores locales y para la divulgación de los temas locales y vecinales promovidos

por las organizaciones. Adicionalmente se le encargó la función de dirigir y coordinar la gestión ambiental local y apoyar a las localidades en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos.

En cuanto a la Subdirección de Control de vivienda, esta dependencia jugó un papel destacado en las zonas de borde de la ciudad debido a que se le asignaron como funciones la inspección, prevención y control de desarrollos urbanísticos ilegales en coordinación con otras entidades gubernamentales de carácter nacional, regional y local; así como el control de los planes, programas y proyectos urbanísticos a desarrollar en la ciudad por personas naturales y jurídicas tanto por mecanismos de mercado como por procesos de autogestión y participación comunitaria (Artículo Noveno, Decreto 330 de 2003).

Precisamente es a través de esta última instancia y de las competencias que se le asignan al DAMA en materia de control y vigilancia de las actividades de urbanización, construcción, enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda, (anteriormente a cargo de la Subsecretaría de Control de Vivienda de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá), que surge el interés por institucionalizar y fortalecer el instrumento de “pacto de bordes”, y convertirlo en una herramienta de gestión del ordenamiento territorial en las áreas periféricas de la ciudad.

El DAMA asumió un liderazgo en la discusión sobre los beneficios y potencialidades de los Pactos de Borde, la cual se desarrolló en un contexto en el que la administración distrital adoptó como compromiso dentro del Plan de Desarrollo Distrital la contención de la urbanización ilegal y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad.<sup>51</sup> Así la entidad participó en la Red Distrital de Prevención y control de Desarrollos Ilegales, instancia creada mediante el Decreto Distrital 329 de 2003, con el propósito de coordinar y verificar entre las entidades distritales y con organismos del orden nacional y regional, las acciones necesarias para evitar y detener el desarrollo ilegal en el Distrito Capital.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> En los Planes de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” y “Bogotá sin Indiferencia” se incorporaron medidas para prevenir la urbanización ilegal. En el primero se incluyeron dentro de los objetivos de Productividad y de Justicia Social los programas “Bogotá crece con razón” y “Mejoremos el Barrio y la casa” respectivamente. Por su parte el segundo plan contempló el tema en el Eje Urbano Regional, a través de sus programas Hábitat desde los barrios, las UPZ y las UPR y Hábitat urbano-rural.

<sup>52</sup> La Red estaba integrada los representantes de la Secretaría de Gobierno, el Departamento Técnico administrativo del Medio Ambiente, DAMA, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Dirección para la Prevención y Atención de Emergencias, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, el Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, DAACD, y la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, UESP, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la Caja de Vivienda Popular CVP, la Policía Metropolitana de Bogotá y la Subsecretaría de Control de Vivienda. . (Artículo tercero, Decreto 328 de 2003)

Como parte de esta dinámica la subdirección de Control de Vivienda de la Secretaria de Gobierno contrató el diseño de una metodología de trabajo, al tiempo que se establecieron varias mesas de discusión de las entidades pertenecientes a la red, con el objetivo de diseñar una estrategia única de intervención en los territorios de Borde, que recogiese su experiencia en estos espacios, para ser implementada en el marco del programa de Mejoramiento integral de Barrios. (Reina y Rojas, 2006: 11-12).

Posteriormente la Subdirección de Ecosistemas Estratégicos del DAMA contrató la elaboración de un Protocolo Distrital para el Desarrollo de Pacto de Bordes, el cual incluye una propuesta metodológica y conceptual para el desarrollo de pactos de Borde que se convirtió en referente para abordajes posteriores de esta temática, como fueron los proyectos tendientes a la elaboración de modelos de ocupación y franjas de transición en los territorios periféricos para delimitar las zonas rurales, de protección ambiental y urbanas y contener la ocupación ilegal.

Con la reforma administrativa del Distrito capital, aprobada por el Acuerdo Distrital 257 de 2006, la intervención del DAMA en las áreas de borde se transformó ya que con esta medida se convirtió en la Secretaría Distrital de Ambiente y se transfirieron las funciones que hasta entonces desempeñaba, a través de su subsecretaria de Control de Vivienda, (particularmente la Gerencias de Prevención y de Investigaciones), a la Secretaria Distrital de Hábitat; entidad que surge en este proceso para asumir la responsabilidad de formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural, a fin de “ aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental” (artículo 115 Acuerdo 257 de 2006).

En consecuencia la Secretaria Distrital de Ambiente asumió el rol de liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, con el propósito de preservar la diversidad e integridad del ambiente y garantizar el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas (Artículo 2 Decreto 561 de 2006). Esto se tradujo en las funciones de formular la política pública de ruralidad de la ciudad, fortalecer los procesos territoriales y las organizaciones ambientales, elaborar las normas para el ordenamiento ambiental y territorial del territorio urbano y rural, brindar asistencia técnica agropecuaria a los agricultores de la ciudad, desarrollar programas de educación ambiental entre otras. (Artículo 3 Decreto 561 de 2006).

La ejecución de las tareas señaladas anteriormente fue encargada a la Dirección de Planeación y Gestión ambiental, instancia estructurada en tres oficinas: 1. Gestión Ambiental Territorial, encargada de apoyar las dinámicas y procesos sociales en las localidades, incluidos los proyectos desarrollados por las alcaldías locales, así como la elaboración de diagnósticos, planes y observatorios ambientales; 2. Ecosistemas Estratégicos y Biodiversidad, responsable de ejecutar los proyectos recuperación, conservación y uso de los recursos naturales, restauración de ecosistemas estratégicos entre otras; y de Ruralidad, facultada para promover y orientar intervenciones hacia las áreas rurales de la ciudad, participar en la formulación de los lineamientos ambientales para la expedición de políticas y normas y coordinar y hacer seguimiento a la política pública de ruralidad. (Artículos 18, 19 y 20 Decreto 561 de 2006).

En el año 2009, después del desarrollo de un estudio técnico se decidió reformar la estructura organizacional de la Secretaria de Ambiente, que se materializó mediante la expedición del Decreto Distrital 109 de 2009. Con este nuevo diseño se crea el Sector Ambiente, integrado por la Secretaria de Ambiente y el Jardín Botánico José Celestino Mutis, y se le asigna la misión de garantizar que el desarrollo económico y social de la ciudad se oriente por los principios del desarrollo sostenible para alcanzar la recuperación, protección y conservación del medio ambiente y con ello la calidad de vida de sus habitantes. (Artículo 1, Decreto 109 de 2009).

Bajo este enfoque, en el que la conservación y protección del ambiente se plantea en función y al servicio del ser humano, la intervención de la Secretaria de Ambiente en los territorios de Borde se desarrolló a partir de la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad, dependencia perteneciente a la Dirección de Gestión ambiental, a la que se encargó la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos orientados a la gestión ambiental para el manejo sostenible de los ecosistemas urbanos y de las áreas rurales del Distrito Capital. (Artículo 23 Decreto 109 de 2009).

La Subdirección de Ecosistemas y ruralidad apoyó el desarrollo de una propuesta de Zonificación para el manejo del Borde Urbano rural de la localidad de Usme con la participación de la comunidad campesina, como parte de su proyecto institucional de consolidar sectores de Borde de ciudad desde un enfoque de “construcción social del territorio”. Para ello estableció un convenio con la Fundación Salvemos el Medio Ambiente FUNAMBIENTE (Convenio No 1143), que apoyó el dialogo con los líderes comunales y habitantes de las veredas El Uval, La Requilina, Corinto Cerro Redondo y Agualinda Chiguaza.

Como continuación de este proceso la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad, mediante sus delegados en la localidad de Usme, brindó un acompañamiento activo a la Mesa de Concertación del Borde Urbano ruralidad de la Localidad de Usme, espacio creado por la Alcaldía Local para la interlocución y concertación de los distintos actores del área de Borde con las instituciones locales y distritales, en el que existe una mayor participación de los representantes de las organizaciones campesinas.

Frente al Borde Norte la Subdirección de Ecosistemas y ruralidad de la Secretaria de Ambiente celebró convenios interadministrativos con otras entidades gubernamentales como el Instituto Von Humboldt<sup>53</sup>, la Alcaldía Local de Suba, la Secretaria Distrital de Planeación, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas<sup>54</sup>, entre otras, para la realización de estudios sobre la biodiversidad del área, programas de educación ambiental, restauración ecológica y protección de los humedales existentes en la zona y diagnósticos sobre su área rural.

Con la entrada en vigencia del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, la Secretaria Distrital de Ambiente, participó junto con las Secretarías Distrital de Planeación y Hábitat en la Mesa Distrital de Bordes, una instancia de trabajo establecida para dar cumplimiento a la meta del Plan “Formular cuatro modelos de ocupación en las franjas de transición urbano rurales”, perteneciente al Eje 2 “Un territorio que se enfrenta al cambio climático y ordena alrededor del Agua”.

En esta última etapa del periodo estudiado la Secretaria de Ambiente participó en la delimitación de los conceptos de Borde y de Franja de transición urbano rural,<sup>55</sup> al tiempo que se trabajó con sus pares de Hábitat y Planeación en el diagnóstico de estas áreas y en el desarrollo de modelos de ocupación, priorizando en los territorios Borde Oriental y Suroriental. Frente a ellos se definieron las primeras franjas de transición y se realizó un Pacto de Bordes con la concurrencia del Alcalde Mayor de la Ciudad, los Secretarios de Ambiente, Hábitat y Planeación,

---

<sup>53</sup> Entre estos se encuentran el Convenio Interadministrativo 04-06 DAMA (06 -706 IAv H) para la Construcción Colectiva De La Biodiversidad Urbano-Rural Del Territorio De La Localidad De Suba.

<sup>54</sup> Uno de estos estudios es el Convenio Interadministrativo de Cooperación 017 de 2009 y 234 de 2009, suscrito entre la Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Ambiente, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, Secretaría Distrital de Hábitat y Universidad Distrital “Francisco José de Caldas”

<sup>55</sup> En este marco se definieron las áreas de transición como “las áreas localizadas en el Borde Urbano Rural, concebidas como las áreas de actuación en las cuales se llevará a cabo la implementación del modelo de ocupación y de las estrategias de respuesta a las problemáticas, con el fin de contener la expansión urbana, contribuir al desarrollo sostenible y a la preservación de valores ambientales y culturales afectados o en riesgo de serlo por impactos derivados de factores problemáticos urbanos y rurales, mejorar las relaciones de intercambio e interdependencia urbano rural y contribuir a un modelo sostenible de ciudad y de región” (Secretaría Distrital de Planeación, 2014, pág. 8).

el Director de la CAR y representantes de las comunidades organizadas de los cerros orientales. Tal es el primer pacto suscrito en la ciudad con la participación de funcionarios de alto nivel.<sup>56</sup>

Adicionalmente, se trabajó en la pre-delimitación de la Franja de transición del Borde Norte, territorio en el cual la Secretaria Distrital de Planeación asumió un mayor protagonismo, a través de la Dirección de Ecosistemas y Ruralidad. Esta instancia asumió la elaboración de un diagnóstico participativo del área, el cual se enmarca dentro del proceso de reglamentación de la Unidad de Planeación rural UPR Norte.

#### *1.1.1.1.3 El control regional a las pretensiones de expansión de Bogotá: La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR*

En la conformación de las áreas de Borde de Bogotá, particularmente en los procesos de toma de decisiones ocurridos en los últimos veinte años sobre los usos del suelo y el tratamiento de los ecosistemas naturales presentes en dichos territorios, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR cumplió un rol destacado en ejercicio de sus funciones como entidad encargada de la protección y manejo de los recursos naturales de la región en la que se inserta Bogotá.

Si bien la entidad como tal no participó en la estructuración de la categoría de Borde, ni en el planteamiento de una propuesta de ordenamiento concreta para estos territorios, intervino activamente en dinámicas que afectaron su constitución, relacionadas con la definición e implementación de directrices de política pública en materia de medio ambiente y disposición, administración y aprovechamiento de recursos naturales.

En ejercicio de las funciones que le fueron asignadas por la ley 99 de 1993 y sus estatutos internos, la CAR participó en la estructuración de los territorios de borde analizados como regulador e instancia de control. Específicamente definió los determinantes ambientales para el

---

<sup>56</sup> El Pacto de Bordes firmado el 26 de Julio de 2013 fue suscrito por el Alcalde mayor Gustavo Petro, el director de la CAR, Alfred Ignacio Ballesteros; los secretarios distritales de Hábitat, María Mercedes Maldonado; Ambiente, Néstor García, y Planeación (e.) Liliana Ospina; y los representantes de las organizaciones de los cerros orientales Hugo Álvarez Cubillos, Pedro Aldana y Ana Mercedes Bolívar. Fuentes: Periódico El Tiempo, Bogotá. “Firman pacto para atajar construcción en cerros orientales de Bogotá”. Edición digital. publicado el 27 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12951703>. Recuperado el 1 de Septiembre de 2014. Secretaria Distrital de Ambiente. Archivo de Noticias. “Distrito, Nación y comunidad firmarán pactos de borde de los Cerros Orientales”. Publicado el 25 de Julio de 2013. Disponible en: [http://ambientebogota.gov.co/archivo-de-noticias/-/asset\\_publisher/5PPa/content/distrito-nacion-y-comunidad-firmaran-pactos-de-borde-de-los-cerros-orientales?redirect=http%3A%2F%2Fambientebogota.gov.co%2Farchivo-de-noticias%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_5PPa%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-2%26p\\_p\\_col\\_pos%3D1%26p\\_p\\_col\\_count%3D2](http://ambientebogota.gov.co/archivo-de-noticias/-/asset_publisher/5PPa/content/distrito-nacion-y-comunidad-firmaran-pactos-de-borde-de-los-cerros-orientales?redirect=http%3A%2F%2Fambientebogota.gov.co%2Farchivo-de-noticias%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_5PPa%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2) Recuperado el 25 de Julio de 2014.

ordenamiento territorial de Bogotá, se encargó del seguimiento a las intervenciones realizadas por la administración distrital, y estableció la delimitación y tratamiento de las áreas de conservación y de las zonas rurales de la ciudad, así como de los recursos naturales existentes en ellas.

La actuación de la CAR no estuvo exenta de controversias, por el contrario entró en conflicto con otras entidades en determinadas coyunturas, como sucedió con el antiguo Departamento Administrativo de Planeación Distrital, El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente posteriormente Secretaria Distrital de Ambiente y el Ministerio del Medio Ambiente. Con ello se constituyó en un actor central, particularmente en lo referente a las discusiones sobre la expansión urbana.

La CAR Cundinamarca, al igual que las demás Corporaciones autónomas regionales existentes en Colombia, es una entidad pública de carácter corporativo, dotada de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, integra por las entidades territoriales que constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, que se convierte en su jurisdicción.

En el área de su jurisdicción, que comprende la Sabana de Bogotá, el Valle de Ubaté, El Sumapaz, La Calera, las provincias de Río Negro y Tequendama, y las zonas de alto Magdalena, la CAR se encargó de la administración y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, enunciado que su actuación debía propender por el desarrollo sostenible, ciñéndose a las disposiciones legales y a las políticas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente. (Artículo 23 de la Ley 99 de 1993).

Al analizar la trayectoria de las intervenciones desarrolladas por la CAR a lo largo del periodo estudiado pueden distinguirse tres etapas que se corresponden con: el cambio constitucional de 1991 y la creación del sistema nacional ambiental SINA, dónde la entidad adquirió nuevas responsabilidades y competencias; el proceso de concertación y aprobación del primer Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá POT, en el que la entidad debatió la propuesta de expansión urbana del gobierno distrital y la intervención del entonces Ministerio del Medio Ambiente; el desenvolvimiento y resolución del conflicto de competencias entre el Distrito y el Ministerio de Medio Ambiente por parte del Consejo de Estado; y la declaración y reglamentación de la Reserva Forestal Regional Thomas Van Der Hammen.

En un primer momento, que transcurrió entre 1993 y 1998, la CAR intervino en las discusiones sobre la protección de los ecosistemas naturales que rodean a la ciudad, ante la

declaratoria de la Sabana de Bogotá como área de interés ecológico nacional y la redefinición de funciones y competencias de las Corporaciones Autónomas regionales.

Específicamente participó en los debates sobre el manejo de ecosistemas existentes en los territorios de Borde, tales como el Cerro de La Conejera, el Bosque de las Mercedes y los humedales Torca-Guaymaral ubicados en la localidad de Suba, los cerros orientales, el río Bogotá, entre otros; los cuales se dieron con ocasión de la reglamentación de las directrices del Acuerdo 6 de 1990, que implicó la expedición de planes de ordenamiento físico y la reglamentación de las denominadas “áreas suburbanas de transición”.

En este marco la CAR no jugó un rol activo, por el contrario se limitó a ser parte del espacio de la política. En cumplimiento de sus funciones, asistió a las sesiones del Concejo de Bogotá donde se discutió el proyecto de acuerdo a partir del cual se aprobó el estatuto físico de Bogotá, sin presentar reparos a las propuestas de la administración.<sup>57</sup>

Posteriormente se inicia una segunda etapa en la gestión de la CAR que abarca el proceso de elaboración, concertación y expedición del primer plan de Ordenamiento territorial POT, donde esta entidad actuó como el principal opositor a la propuesta de urbanización en las áreas consideradas como bordes de expansión, particularmente del norte y de los cambios de uso del suelo y tratamientos propuestos para los cerros de suba, el Bosque de las Mercedes, y los humedales de Torca y Guaymaral.

En este contexto la CAR entró en controversia primero con el gobierno distrital y luego con el Ministerio de Medio Ambiente, entidad que entró a mediar en la disputa entre estos dos niveles territoriales. La CAR mantuvo un papel activo en la defensa de la no urbanización de la zona norte, y en menor medida en el suroriente, presentando evidencias contrarias a los argumentos expuestos por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital sobre las necesidades de suelo de la ciudad y la conveniencia de la expansión; al mismo tiempo, se opuso a la decisión proferida por dicha autoridad, ya que permitió el cambio de uso del suelo y la Urbanización del sector de San Simón

Las diferencias de criterio entre estas instancias, que se enmarcan dentro de lo que puede catalogarse como un conflicto de competencias, significaron que la definición de la normativa sobre el uso del suelo en el Borde Norte quedara suspendida casi a lo largo de una década,

---

<sup>57</sup> Fuente: Concejo de Bogotá. Actas de la comisión primera permanente del plan de Desarrollo No 124 y 126 de 1996.

generándose una situación de vacío normativo e indefinición, que fue aprovechada por otros actores para ocupar irregular y anárquicamente el territorio.

En este lapso de tiempo el Ministerio del Medio Ambiente le asignó a la CAR la responsabilidad de Declarar una porción del Borde Norte como Reserva Forestal Regional, mediante la Resolución 475 del 17 de mayo de 2000. Pese a esta directriz la reglamentación de esta medida solo se desarrolló once años después.

Los factores que retrasaron la expedición de la reglamentación fueron por una parte la contratación por parte de la CAR de diferentes estudios para identificar las condiciones de los ecosistemas existentes en el territorio y definir el trazado que resultase más conveniente para estructurar un corredor ecológico que permitiese la conectividad entre los cerros orientales y el río Bogotá, integrando los distintos ecosistemas de humedal y de bosque nativo presentes en el área.

La realización de estos estudios prolongó en el tiempo la toma de decisiones sobre la delimitación de la reserva, al tiempo que generó distintos argumentos científicos que fueron utilizados tanto por los actores a favor de su constitución como de sus detractores para la promoción de sus intereses. Dichos elementos, además de polarizar la discusión, sentaron las bases para el planteamiento de distintos modelos de ordenamiento del territorio de borde por parte del distrito, la propia corporación autónoma regional y las comunidades residentes en el área.

Un segundo factor que retrasó la reglamentación de la reserva fue la interposición de una demanda, a las Resoluciones 1153 de 1999 (15 de diciembre) y 327 (31 de marzo), 475 (17 de mayo) y 621 (28 de junio) de 2000, proferidas por el Ministro del Medio Ambiente, por parte del Distrito Capital en el año 2001 ante el Consejo de Estado. Ante tal situación la CAR decidió esperar a que el tribunal emitiese el fallo correspondiente, para actuar con base en su dictamen. Dicho proceso fue resuelto hasta el año 2006, cuando se deniega la demanda.

Desde entonces transcurrieron casi seis años para que la CAR hiciese efectiva la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Thomas Van der Hammen, lo cual se produjo mediante el Acuerdo 011 de 2011, y después de que instancias judiciales como el Tribunal Superior de Bogotá fallase una acción de cumplimiento el 16 de noviembre de 2004.

Con la declaratoria de la Reserva Forestal, la CAR centro su intervención en la formulación del Plan de Manejo de la Reserva con la concurrencia de los distintos actores que confluyen en el área, desarrollando para tal fin varios talleres, estructurados en mesas de trabajo.<sup>58</sup>

Al analizar uno de los recursos de poder utilizados por la CAR, siendo estos la publicación de estudios y artículos en los que expone sus posiciones, se establece que la entidad no desarrolló concretamente una propuesta de delimitación de Bordes urbanos como territorio y como propuesta de ordenamiento. No obstante su intervención fue fundamental para la estructuración posterior del territorio, ya que la controversia que planteó frente a las decisiones de urbanizar las áreas naturales presentes en este territorio, sentaron las bases para la transformación del territorio.

La oposición que mantuvo la CAR frente a la decisión del distrito capital de urbanizar el borde norte detonó una situación de bloqueo e incertidumbre, cuya prolongación en el tiempo, fue aprovechada por los constructores legales. La indefinición de la reglamentación de los usos del suelo en el borde norte permitió a los propietarios del suelo vender sus terrenos para la instalación de clubes privados y colegios, y a los urbanizadores adquirir predios y edificar nuevas urbanizaciones, sin un control.

Paralelo a la transformación espontánea y progresiva de los usos del suelo, los urbanizadores legales realizaron actividades de cabildeo para incidir en la autoridad ambiental nacional, expresando su interés de urbanizar sectores como Guaymaral y San Simón. Los terrenos de dichas zonas fueron adquiridos por Pedro Gómez y CIA una de las empresas constructoras más importantes de la ciudad).

Frente al Borde Suroriental la CAR presentó algunos reparos frente a la propuesta gubernamental de expansión de dichas áreas, sin embargo al final aceptó la propuesta distrital de orientar su ocupación y urbanizarla. Lo anterior llama la atención si se tiene en cuenta que esta zona se localiza dentro de las 245.147 hectáreas que comprendían la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, un tratamiento de preservación establecido desde 1976 y desconocido hasta el 2012 por la propia autoridad ambiental y otros actores<sup>59</sup> y que luego reaparece en el conflicto generado por la operación urbanística nuevo Usme.

---

<sup>58</sup> Fuente: <http://www.agendabogota.com.co/2013/05/26/la-reserva-forestal-regional-del-norte-thomas-van-der-hammen-es-un-patrimonio-natural-de-los-bogotans-por-fdogomez1/> Consultado el 11 de Septiembre de 2014.

<sup>59</sup> La Reserva Forestal protectora productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá fue establecida por el INDERENA en 1976 afectando a Bogotá y cuarenta y tres municipios de la Sabana de Bogotá. Sin embargo su desconocimiento durante más de treinta años permitió que parte de los suelos delimitados como parte de esta fuesen desarrollados urbanísticamente, transformándose radicalmente y generándose con ello una controversia sobre el manejo que debía dársele al área. Se decidió luego de tres años re

La última fase de intervención de la CAR identificada durante el periodo de estudio se desarrolla entre el 2008 a la fecha en la que se ha ocupado de la reglamentación de la RFPTVH. En este marco igualmente la entidad participó en la suscripción de un Pacto de Borde en los cerros orientales en 2013, con la concurrencia de las autoridades distritales y las comunidades de la zona.

La postura de la CAR frente a la urbanización durante su periodo de mayor injerencia llamo la atención frente al tratamiento del tema del agua, en palabras de quien fuese su director, Alfonso Pérez Preciado: “No es razonable pensar en expandir la ciudad sin ejecutar paralelamente un programa de tratamiento de aguas residuales de Bogotá... el problema de aguas residuales de la ciudad está ligado estrechamente con la expansión hacia el borde occidental y con los impactos regionales de la ciudad” (Pérez, 2000: 227).

### *1.1.2 Instituciones de Planificación territorial*

La participación de las autoridades encargadas de la planeación de la ciudad durante el periodo de estudio en la estructuración de los territorios de Borde como ámbito y propuesta de ordenamiento ha sido relevante, ya que el soporte técnico de la mayoría de las intervenciones propuestas ha sido producido por estas instancias, al mismo tiempo que son las que se han encargado de diseñar y reglamentar las directrices contenidas en los instrumentos de política pública urbana, de hábitat, manejo de suelos y ruralidad.

En las instancias de planeación recayó la responsabilidad de diseñar los proyectos de acuerdo que se sometieron a consideración del Consejo de Bogotá para la aprobación de los planes de ordenamiento físico así como frente a los temas del control de la urbanización particularmente la de origen ilegal.

Integran este grupo las Secretarías Distritales de Planeación y de Hábitat, quienes jugaron un rol destacado en la constitución de la propuesta de delimitación y ordenamiento de las periferias como bordes. Por tanto a continuación se caracteriza su intervención.

#### *1.1.2.1 Secretaria Distrital de Planeación*

La secretaria de planeación fue la responsable durante el periodo de estudio de realizar los estudios y diseños de soporte para el diseño y aprobación de los principales instrumentos de ordenamiento territorial en la ciudad, por tanto tuvo injerencia en el tratamiento de la noción y su

---

alinderar la reserva reduciendo su extensión de 245.147 hectáreas a 94.161, a partir de la propuesta presentada por la CAR Cundinamarca al Ministerio de Medio Ambiente.

estructuración como propuesta de ordenamiento, pese a que la idea es promovida y gestionada desde la autoridad ambiental distrital.

En una primera fase, correspondiente a los primeros años de la década de los noventa, la autoridad de planeación actuó bajo la figura del Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD, desarrollando los mandatos establecidos por el Acuerdo 6 de 1990. Así la entidad elaboró los proyectos de acuerdo para la expedición de los planes de ordenamiento físico de los Bordes Norte, Nororiental, Occidental y Suroriental, que fueron presentados ante el Consejo de Bogotá, presentándose varias controversias entre la entidad y los cabildantes.

Los recursos de poder desplegados por la entidad fueron los estudios técnicos, y a través de estos logró justificar varias propuestas de intervención. De esta forma consiguió la aprobación de los planes de ordenamiento físico de las cuatro áreas delimitadas como borde de ciudad.

Posteriormente la entidad fue la encargada de desarrollar el primer proyecto de plan de ordenamiento territorial, asumiendo las tareas de diseño del modelo de ordenamiento y de su concertación con la autoridad ambiental, CAR, así como la socialización y promoción del mismo ante el Consejo de Bogotá y la ciudadanía en general. La concepción en esta coyuntura de los territorios de Borde como área de expansión es resultado de las perspectivas que se definieron al interior de esta entidad.

El DAAC promovía la tesis del incremento de la población en la ciudad y con ello de las necesidades de suelo, que luego sería puesta en entredicho por distintos actores, por lo cual sustentó una propuesta de crecimiento de la ciudad, considerando las zonas dentro de la ciudad aún no ocupadas a la necesidad de desarrollar un ordenamiento concertado con los municipios vecinos. Lidera así la propuesta del modelo de ciudad región desconcentrado con varias centralidades.

Posteriormente la entidad intervino como encargada de liderar los procesos de revisión y posterior modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, siendo la encargada de los estudios que justificaron las revisiones, del planteamiento de las propuestas de modificación su socialización con la ciudadanía, y su presentación posterior ante la autoridad ambiental y el Concejo de la ciudad.

La entidad se vinculó posteriormente, a través de su Dirección de Ambiente y Ruralidad en la estructuración de la política pública de ruralidad y con ello tuvo una mayor cercanía a la temática de los Bordes asumiendo con ello una mayor atención a la temática. Esto último ocurre

en el marco de la transformación de la entidad en Secretaria Distrital con ocasión de la reforma administrativa de 2006. En este acercamiento a la ruralidad del distrito la entidad desarrolló simultáneamente a partir de otras instancias tales como la Dirección de Planes Parciales y Operaciones estratégicas la formulación de los Planes de Ordenamiento Zonal del Norte y del Plan de ordenamiento zonal de Usme, contratando para ello estudios de consultoría y contando con el soporte de entidades como el CIDER de la Universidad de los Andes.

Entre los recursos de poder utilizados por la entidad para promover sus propuestas de ordenamiento se encuentran el desarrollo de foros abiertos a público especializado y a la comunidad en general en el que socializó los instrumentos de ordenamiento diseñados. De igual modo la entidad se apoyó de foros académicos y mediante los sistemas de comunicaciones y prensa efectuó campañas publicitarias frente a sus intervenciones.

Posteriormente con ocasión de la revisión al POT propuesta por la Administración de Samuel Moreno, la entidad tomo un liderazgo en la exploración de la temática de bordes como propuesta de ordenamiento, introduciendo así nuevamente este tema y dándole la categoría de eje principal a considerar como fundamento de la revisión. Para ello planteó una propuesta de ordenamiento centrada en el reforzamiento de Bordes que no logró materializarse por la crisis política en la que se sumió la ciudad con la destitución el alcalde mayor al comprobarse su vinculación con procesos de corrupción en la contratación de obras públicas.

Pese a lo anterior los estudios elaborados por esta entidad en esta coyuntura fueron el eje para el planteamiento posterior de los Bordes como estrategia de ordenamiento contenido en el proyecto de Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento MEPOT. En esta formulación la entidad promovió la consolidación del tema y su vinculación con la gestión del riesgo y del cambio climático.

En cuanto a la visión de los territorios de Borde que desarrolló esta entidad durante el periodo de estudio, esta se encargó de demostrar el carácter del Borde Norte como territorio altamente intervenido, en el que el deterioro de los ecosistemas naturales eran inminentes e irreversibles siendo procedente su urbanización, la cual desde la perspectiva de la entidad era necesaria para controlar el desarrollo no planificado que se venía dando en el área a partir de la localización de equipamientos sin ceñirse a una norma urbana.

En cuanto al caso del Borde Suroriental la entidad desarrolló un acompañamiento a las intervenciones de Metrovivienda frente a la Gestión de la operación Urbanística Nuevo Usme,

estableciéndose un vínculo en la coyuntura de 2007 entre los líderes campesinos y los funcionarios de la Dirección de Ambiente y ruralidad (Entrevista funcionario ULATA, Octubre 20 de 2013).

En los últimos años la Secretaria participó conjuntamente con las Secretarías de Hábitat y Ambiente en el desarrollo de los modelos de ocupación de Borde priorizados, Cerros Orientales y Borde Suroriental promoviendo la consideración de la dimensión regional de la temática de los Bordes. Incluye así esta categoría en la reflexión de las relaciones con los municipios vecinos, en el marco de los diagnósticos que produjo sobre los Bordes priorizados y sobre la integración de Bogotá con la región, introduciendo la noción de municipios de Borde, la cual ya había sido planteada en el Documento Técnico de soporte de la propuesta fallida de revisión del POT del 2009.

En la formulación del MEPOT elaborada por esta entidad incluye el Instrumento de Gestión de Borde, siendo este una nueva propuesta en el avance de la institucionalización de la temática.

#### *1.1.2.2 Secretaria Distrital de Hábitat*

La intervención de la secretaria de Hábitat en la estructuración de los territorios de Borde como ámbito de ordenamiento y propuesta de ordenamiento territorial se inicia con la creación de la entidad en el año 2006. Esta entidad canalizó otras entidades que anteriormente habían jugado un rol desatacado frente a la intervención y gestión en los territorios periféricos tales como la Caja de Vivienda Popular, La Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, Metrovivienda, y FAVIDI, constituyendo junto a ellas el sector hábitat.

La entidad asumió en la última administración el liderazgo de la formulación de los modelos de ocupación de los cuatro bordes de la ciudad, proceso que se encuentra aún en marcha; al tiempo que ha sido la encargada de la estructuración conceptual reciente sobre los territorios de Borde.

La intervención de la secretaria en los territorios de Borde estudiados ha sido diferencial, centrándose esta principalmente en el Borde Suroriental, dadas las problemáticas acumuladas en materia de hábitat que se presentan en esta zona, por la misma condición socioeconómica de sus residentes. La activa intervención en el territorio sur, contrasta con su participación en el Borde Norte, donde han tenido un mayor protagonismo entidades como Planeación Distrital y la CAR.

### *1.1.3 Autoridades Administrativas: El Concejo de Bogotá como instancia de deliberación*

El acercamiento e intervención de las autoridades administrativas en los territorios de Borde estudiados se efectuó principalmente a través de las discusiones sobre la declaratoria de las áreas de expansión y la definición de usos del suelo, así como del desarrollo de intervenciones urbanísticas tales como los planes de ordenamiento zonal.

En el caso del Concejo de Bogotá esta instancia participo en la reglamentación de los planes de ordenamiento físico y social de los Bordes de la ciudad, atendiendo a las directrices del Acuerdo 6 de 1990, siendo el escenario de confluencia y discusión de varios puntos de vista sobre el rol y el manejo a dársele a los territorios de Usme y Suba. Posteriormente con los procesos de adopción y revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, será nuevamente escenario de la problematización de las dinámicas de los territorios de Borde, sin que esta instancia adquiriera un rol protagónico en el desarrollo e implementación de una propuesta de ordenamiento concreta de Bordes.

El accionar de esta instancia así como de otras instituciones se dará de forma coyuntural de acuerdo con la implementación de medidas en ámbitos de intervención gubernamental tales como la ruralidad, el desarrollo económico, los servicios públicos, el manejo de cuencas y el turismo entre otras. Si bien la mayoría de estas intervenciones no se dirigen concretamente a implementar o consolidar una propuesta de ordenamiento de las áreas de Borde, han afectado la configuración de dichos espacios, convirtiéndose en algunos casos en instrumentos que inciden en la estructuración de estos territorios, al afectar las conductas de los actores o serles de apoyo al logro de sus propósitos como se expondrá más adelante.

### *1.1.4. Entidades de gestión involucradas en la producción de los territorios de borde.*

Además de las instituciones señaladas anteriormente, es importante destacar la presencia de otras entidades que como órganos de gestión cumplieron un papel importante en la estructuración de los procesos ocurridos en los territorios de borde, tanto de manera permanente como coyuntural, por lo cual se detallan a continuación.

#### *1.1.4.1. METROVIVIENDA como protagonista en los conflictos en el borde Suroriental*

Metrovivienda es una empresa industrial y comercial de la Alcaldía Mayor de Bogotá que promueve la construcción y adquisición de vivienda de interés social en la ciudad, con el propósito fundamental de garantizar a los sectores más vulnerables y desfavorecidos una vivienda y un

hábitat digno, que les brinde acceso a servicios públicos, zonas de recreación, áreas para equipamientos urbanos, y en general, de espacios que promuevan el ejercicio efectivo los derechos humanos integrales. Para llevar a cabo su función actúa como operador inmobiliario del distrito que organiza, garantiza y articula una oferta diversificada y una demanda de vivienda de interés social, a la vez que contribuye a una urbanización planificada, incluyente y ambientalmente sostenible.

Su participación en la estructuración de los territorios de Borde es clave para comprender particularmente el proceso ocurrido en el Borde suroriental, ya que esta entidad se encargó de la gestión de la operación Urbanística Nuevo Usme. En esta entidad recayó el diseño de la propuesta para el polígono 4, planteado como Borde Urbano-rural, además de todo lo que implicó la información a la comunidad sobre la operación, la adquisición de predios y la negociación con los propietarios contrarios a la implementación del proyecto.

Los recursos de poder utilizados por Metrovivienda fueron la implementación de los instrumentos de gestión del suelo que brinda el marco legal, particularmente el derecho de preferencia por parte del estado para adquirir terrenos, y la expropiación como elemento de disuasión ante las comunidades para que optar por la opción de compra de sus tierras.

Metrovivienda sostuvo un conflicto con las comunidades campesinas del Borde Sur durante el periodo 2007-.2011, posteriormente con el cambio de administración de la ciudad, y la congelación de la operación desarrolló un nuevo tipo de relación con los habitantes de Usme. Así realizó ofertas de venta del suelo adquirido previamente a las propias comunidades campesinas, al tiempo que cedió en comodato algunos predios, por periodos delimitados (un año), a algunas organizaciones sociales presentes en el territorio de Usme para la ejecución de sus proyectos, como fue el caso de la Corporación CASAASDOAS (Fuente Entrevista Carlos Vazquez, presidente de CASAASDOAS).

Este cambio en las relaciones con la comunidad después de una confrontación directa responde a una transformación en el enfoque que orienta la gestión de la entidad, pasando este de ser la intervención en la periferia para la producción de suelo anticipándose al urbanizador ilegal; a la intervención también en las zonas centrales de la ciudad y en lo que fue delimitado como “centro Ampliado” en la última revisión del plan de ordenamiento territorial.

Los recursos de poder implementados por Metrovivienda a través del tiempo fueron la disuasión y la conformación de equipos locales, interdisciplinarios, para el acercamiento con las

comunidades y la comprensión de las dinámicas de la tierra, para así intervenir en la compra de predios.

Una vez comprados los terrenos y dotados de unas condiciones mismas la entidad operó bajo el mecanismo de licitaciones para vender los terrenos producidos como suelo urbano a las firmas constructoras delimitando algunos criterios para su intervención tales como los diseños propuestos en el POZ Usme.

#### *1.1.4.2 Entidades involucradas de manera coyuntura: instancias locales, órganos de control y tribunales*

En el planteamiento y estructuración de la temática de los Bordes como apuesta de ordenamiento territorial intervinieron otros actores de forma situacional, que si bien no aportaron directamente a la estructuración de la dimensión conceptual del borde y como propuesta de ordenamiento, si influyeron a partir de sus decisiones en la configuración física de estos territorios. Entre estos actores se encuentran: La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. EAAB, Las unidades técnicas locales de apoyo agropecuario ULATAS de Usme y Suba, Instituto Distrital de Cultura Recreación y Deporte, Procuraduría General de la Nación, la Contraloría de Bogotá, El Consejo de Estado, el Tribunal superior de Bogotá, la Secretaria de Desarrollo Económico, Jardín Botánico José Celestino Mutis, Instituto de Desarrollo Urbano y la Caja de vivienda popular.

En el caso de las instituciones judiciales su participación en la estructuración del territorio de Borde fue como mediador y decisor de las controversias que se presentaron entre las distintas instancias del Estado, y entre el Estado y los particulares; siendo la posibilidad de recurrir a los estrados judiciales un mecanismo de poder implementado por distintos actores principalmente por los gremios de la construcción para el bloqueo de decisiones contrarias a sus intereses.

La apelación a estas instancias, y el tiempo tomado por estas para emitir sus fallos, fueron aprovechados por los actores promotores de la urbanización para avanzar en sus proyectos, causando alteraciones importantes al territorio.

En el caso de las entidades como el Jardín Botánico y las ULATAS su participación se encaminó al cumplimiento de sus objetivos misionales de participar en procesos de restauración ecológica y protección del medio ambiente, así como de brindar asistencia a las poblaciones rurales, sin que realmente hayan jugado un papel relevante en la estructuración de los Bordes

como propuesta de ordenamiento. Pese a ello estas instancias operaron como generadores de información que sirvió de base para la toma de decisiones y como instancias de apoyo dentro de otros proyectos planteados para los territorios de Borde.

En lo que respecta a las entidades encargadas de la provisión de infraestructuras y servicios públicos en la zona su actuación es diferenciada. En el caso de la EAAB esta se constituyó en el periodo de estudio en uno de los grandes propietarios del suelo en las zonas de Borde dada la presencia de ecosistemas de importancia estratégica para la provisión de agua en la ciudad en dichas zonas. Pese al papel que juega el tema del agua en la estructuración del territorio la entidad no intervino activamente en la formulación de las propuestas de ordenamiento para las áreas de Borde. Se involucró a la discusión y tratamiento de este tema de forma marginal y coyuntural en procesos específicos, siendo el eje de intervención en la zona el cumplimiento de las metas y compromisos en sus planes internos, de acuerdo con el Plan Maestro de Servicios públicos.

Una situación similar se registró con el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, que desarrollo intervenciones de acuerdo a planes de obras definidos en otros instrumentos, sin intervenir directamente en la estructuración de los Bordes como problemática de ordenamiento territorial.

#### *1.1.5 Instancias de coordinación interinstitucional propuestas para el manejo del territorio como borde.*

Un aspecto relevante en la configuración y desenvolvimiento de la acción estatal en los territorios de Borde fue el desarrollo de instancias de concertación entre las entidades gubernamentales y la consulta a expertos en materia de planificación ambiental y territorial para el estudio de las dinámicas de los territorios como soporte a la toma de decisiones.

El desarrollo de proyectos conjuntos entre las entidades distritales implicó en diversos momentos el establecimiento de instancias de coordinación interinstitucional, entre las que se encuentra la Mesa Distrital de Bordes. Esta se constituyó en el marco del Proyecto No 807 de 2012 “Redefinición del modelo de ocupación de las franjas de transición urbano – rural”, a cargo de la Secretaría Distrital de Hábitat, el cual fue planteado con el objeto de promover la ocupación ordenada de la ciudad y definir lineamientos de intervención pública y privada para contener la expansión desordenada o informal de la ciudad.

En este proyecto intervinieron las Subdirecciones de Operaciones y de Participación y relaciones con la comunidad de la Secretaria Distrital de Hábitat junto con las Direcciones de Ambiente y ruralidad de la Secretaria Distrital de Planeación y Subdirección de ecosistemas

estratégicos y ruralidad de la Secretaria de Ambiente, constituyendo *la Mesa Interinstitucional de Franjas de Transición*.

Mediante esta instancia se pretendió articular el trabajo de las entidades tendiente a definir un modelo de ocupación de las franjas de transición urbana rural, a fin de dar cumplimiento a las metas del programa “, Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua”, perteneciente al eje dos del plan de desarrollo Distrital Bogotá Humana denominado “Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”.

La función principal de la Mesa es la armonización de acciones de las diferentes entidades para la consecución de los objetivos propuestos, para lo cual planteó reuniones semanales para el análisis, estudio y puesta en común de aspectos inherentes a los territorios como definición de bordes, delimitaciones, estructura de conceptos, todo esto teniendo en cuenta las características propias de cada uno de los territorios.

## 1.2 actores privados en la conformación de los territorios borde norte y sur

La participación de los agentes privados en la producción de los territorios de borde ha sido fundamental en la estructura física que han tomado dichos espacios y en la toma de decisiones frente a su ordenamiento, particularmente en las relacionadas con la expedición y posterior modificación del POT y la implementación de sus directrices.

En esta categoría de actores es posible distinguir diferentes tipologías, que se enmarcan a su vez dentro de otra más general, siendo esta la que se denomina en esta investigación como “Difusores de la urbanización”. Al interior de esta se ubican actores impulsores de la urbanización tales como: los agentes constructores comerciales privados, las agremiaciones que representan a la industria de la construcción y la cadena de valor que se genera en torno a ella, los urbanizadores piratas, las agremiaciones de empresarios, organizaciones de usuarios, Organizaciones no gubernamentales y centros de pensamiento que ofrecen servicios de consultoría, y actores armados al margen de la ley.

La intervención de algunos de estos actores es coyuntural, mientras que otros tuvieron una presencia mucho más permanente durante el periodo de estudio, realizando labores de incidencia

directa ante los tomadores de decisión o produciendo información como tanques de pensamiento para visibilizar ciertas situaciones y orientar el debate público.

En su mayoría los agentes privados identificados actuaron como promotores de la urbanización, interviniendo en diferentes escalas territoriales, tanto a nivel distrital como en cada uno de los territorios de Borde, asumiendo una postura particular. En los siguientes apartados se indican las características de estos actores, sus perspectivas frente a los territorios de Borde, las intervenciones realizadas sus recursos de poder y apuestas frente al territorio.

### *1.2.1 Agentes constructores comerciales privados: proyectos edificados en Usme y Suba*

Dentro de la categoría de agentes constructores comerciales privados se ubican las empresas constructoras que efectuaron intervenciones concretas en los territorios de Borde siendo estas: Constructora Bolívar, Amarilo, Prodesa, Ecosur, Sociedad Constructora de Bogotá, AVP, Cuzesar Pedro Gómez y Cía, entre otras.

Es necesario destacar que no todas las empresas mencionadas intervinieron en los dos territorios de Borde, y en el caso de las que sí lo hicieron su actuación fue diferencial en cada territorio, ofreciendo productos inmobiliarios particulares de acuerdo con los segmentos de mercado que consideraron captar en dichas zonas.

Un elemento transversal en la intervención de estos agentes es el uso de los medios publicitarios para la promoción y ventas de sus proyectos, apelando estos a discursos relacionados con la preservación y disfrute de un medio ambiente sano. Además de este recurso de poder, estas instancias se han caracterizado por mantener una estrecha relación con dirigentes políticos y con tomadores de decisión de la ciudad, lo cual les permitió en varias coyunturas anticiparse a las intervenciones estatales.

Adicionalmente la asociatividad de las constructoras, particularmente su articulación como gremio a partir de entidades como la Chamara Colombiana de la Construcción y la infraestructura CAMACOL y la Cámara de comercio de Bogotá, ha sido otro recurso de poder que les ha permitido posicionar la agenda del sector, intervenir en los procesos de toma de decisión que afectan sus intereses, darse a conocer ante la ciudadanía sus apuestas sobre el territorio y problematizar sus decisiones. La agremiación se convirtió en un mecanismo de cualificación del sector en materia de marco normativo, nuevas tecnologías y herramientas para el desarrollo de su negocio.

Dado este panorama general se presentan algunas de las particularidades de las firmas constructoras legales que participaron de proyectos urbanísticos en los Bordes Norte y Sur de Bogotá.

#### *1.2.1.1 Constructora Bolívar.*

Esta empresa, constituida inicialmente bajo el nombre de Construcciones, Estudios y Proyectos S.A. CEPS en 1983, es una filial especializada en el campo inmobiliario del Grupo Empresarial Bolívar, corporación de origen colombiano que opera en siete países de América Latina y de la cual hace parte el Banco Davivienda, entidad financiera con una importante presencia en el mercado del crédito hipotecario.

Constructora Bolívar se especializó en la realización de proyectos de viviendas de interés social (81,54% de sus urbanizaciones), siendo responsable de la producción de 28.000 unidades de vivienda en Bogotá y Soacha desde su creación hasta el año 2008, que corresponden al 20% del mercado nacional.<sup>60</sup>

La constructora se presenta a sí misma como una compañía orientada al cliente, que busca generar valor económico, social y ambiental en forma sostenible para beneficiar no solo a sus compradores sino a la comunidad en general y a sus accionistas. Así mismo señala que:

“ofrece productos de calidad...que protegen el medio ambiente; participando activamente en el mercado de vivienda y siendo líder en vivienda de interés social, dando un importante apoyo a nuestros compradores para generar comunidades sostenibles...”. (Constructora Bolívar, Pág. 9)

Precisamente la Constructora se ha dedicado a la construcción de conjuntos residenciales de casas y apartamentos en copropiedad, indicando en su discurso corporativo que no solo construye viviendas de interés social sino que “construye comunidad”, definiéndose a sí misma como promotora de una mejor experiencia de vida en comunidad y del cambio social al entender su labor como:

“...un instrumento que nos permite convertir a nuestros clientes en agente de cambio para la sociedad. Dicho cambio se fundamenta en el mejoramiento de entorno social, administrativo financiero del conjunto, a través de capacitación, educación, mejoramiento físico de viviendas y copropiedades y promoción de la cultura de la ciudadanía corporativa siendo la constructora Bolívar el generador de estos procesos de cambio, gracias

---

<sup>60</sup> Fuente: Canal Youtube Constructora Bolívar. Disponible en: <https://www.youtube.com/user/constructorabb> Consultado el 3 de octubre de 2014.

a las alianzas con empresas privadas, universidad, entidades públicas del ordena nacional y local, las familias encuentran espacios amigables con el medio ambiente y herramientas que desarrollan capital social alrededor de sus conjuntos residenciales...” (Constructora Bolívar, 2014).

En correspondencia con esta visión la empresa creó el “Premio Bolívar a la Excelencia en Copropiedades”, dirigido exclusivamente a los clientes de viviendas de interés social, en el marco de sus actividades de responsabilidad social, para estimular la administración eficiente de los conjuntos residenciales y la buena convivencia entre vecinos. A través de estas actividades la constructora pretendió generar valor de los predios edificados. (Bolívar, 2009: 9).

En este marco la constructora ofrece capacitaciones a los administradores de los conjuntos residenciales y promueve buenas prácticas en tres ejes denominados “Convivo Contigo”, “convivo al día”, y “Convivo en Ambiente”, en los cuales se busca respectivamente: la resolución pacífica de conflictos, la participación en mantenimiento de áreas verdes, manejo adecuado de residuos sólidos, mascotas y protección al ambiente, y conocimiento de ley de propiedad horizontal.<sup>61</sup>

La constructora se presenta como una empresa comprometida con sus clientes, con la valorización de sus productos luego de la entrega a sus clientes, y con la protección del medio ambiente, utilizando para ello como recursos: la publicidad a través de su página web y la publicidad inmobiliaria. A partir de estos mecanismos de difusión de sus proyectos y actividades, junto con las actividades de capacitación, la constructora igualmente proyecta una mayor cercanía a sus clientes, permitiéndoles conocer el estado de avance de la construcción de las obras en el caso de proyectos en construcción, y las actividades desarrolladas en otras urbanizaciones por la constructora.

Constructora Bolívar moviliza capitales económico, simbólico y cultural para la promoción de sus intereses, haciendo participe en el despliegue de estos recursos a otros actores tales como universidades y entidades públicas con los que ha establecido convenios para la ejecución de actividades en el marco de su proyecto de apoyo a los propietarios tales como la Universidad Jorge Tadeo Lozano, el Jardín Botánico, entre otras, que han participado respectivamente en los programas de capacitación y tareas de siembra de árboles.

---

<sup>61</sup> Fuente: Constructora Bolívar. Página Web premio Bolívar a copropiedades. Disponible en: <http://premiobolivar.com/que-es-el-premio/>

En cuanto a su intervención en los territorios de Borde estudiados la constructora desarrollo varios proyectos en la localidad de Suba y Usme, destacándose las urbanizaciones Bosques de Bogotá, etapas I, II, III y IV, localizadas en la UPZ Ciudad Usme y los proyectos Pinar de la Fontana, Hacienda el Pinar y Veramonte en Suba.

**Imagen 14. Urbanización Bosques de Bogotá.**



Fuente: Elaboración propia. Trabajo de Campo.

#### *1.2.1.2. Pedro Gómez y Compañía.*

A partir de su constitución en 1968, la constructora Pedro Gómez y compañía se constituyó progresivamente es una de las más importantes de la ciudad, pionera en el desarrollo de centros comerciales y de conjuntos residenciales de casas y apartamentos dirigidos principalmente a población de clases media alta y alta.

Si bien no se dispone de información sobre los objetivos y misión de la constructora, cabe resaltar que a lo largo de su trayectoria desarrolló proyectos que promovieron la expansión de la ciudad hacia el norte tales como los centros comerciales Unicentro (1974) y Santa Fe (2007), alrededor de los cuales se construyeron urbanizaciones de vivienda por parte de la misma firma; y la urbanización Encenillos de Sindamanoy, que si bien no se encuentra dentro del área del Distrito Capital, sino en el municipio vecino de Chía, es un salto de la urbanización desde Bogotá hacia la sábana para satisfacer las demandas de vivienda campestre ante la incertidumbre frente al manejo del Borde Norte.

Adicionalmente esta firma construyó en el Borde Norte la Urbanización Camino de Arrayanes, un conjunto de viviendas bajo del esquema de urbanización cerrada (Club House),

cuya área oscila entre los 162 y 192 metros cuadrados y su costo está alrededor de 750 millones de pesos colombianos, equivalentes a US\$ 357,491.84.

En la promoción de sus proyectos de vivienda localizados en el norte de Bogotá la compañía utilizó como mecanismos de difusión la compra de publrreportajes, la promoción a través de su página web y la ubicación de pancartas informativas y vallas alrededor del corredor de la autopista norte, en los que utilizó emblemas como: “¡Disfrute de un espectacular club rodeado de 70.000m<sup>2</sup> de zonas verdes!” y “Camino de Arrayanes es un proyecto para disfrutar el campo sin salir de la ciudad ubicado dentro del perímetro de Bogotá”. A parte de estos elementos en la publicidad se utilizaron como atractivos de venta las expectativas de construcción de vías proyectadas por el Distrito, como la Avenida Longitudinal de Occidente y la Avenida Guaymaral, el discurso de la protección al medio ambiente y la dotación de equipamientos exclusivos para los residentes.

En el caso concreto de camino de Arrayanes la Constructora afirmaba en su publicidad que: “...El diseño aprovechó las 24 hectáreas de suelo, adoptando como filosofía el respeto y aprovechamiento de todos los elementos naturales y ambientales que proporcionan un terreno con topografía plana. Con vista hacia los cerros orientales y occidentales de la sabana. Cerca de 530 familias tendrán el privilegio de vivir dentro con mucha naturaleza gracias a sus más de 70.000 m<sup>2</sup> de zonas verdes, en los que sus habitantes disfrutaran de senderos peatonales diseñados para caminar, trotar o montar en bicicleta, 3 lagos artificiales para contemplar la naturaleza y disfrutar de una vida armoniosa dentro de los encantadores paisajes, lejos del bullicio, contaminación y caos de la ciudad... camino de Arrayanes la mejor opción de vivienda campestre, exclusiva y tranquila; dentro de la ciudad. Dotado con todo el equipamiento social, campestre y deportivo para que la familia no quiera salir; muy cerca a Bogotá y de todos los servicios financieros, comerciales, gastronómicos, educativos y de salud que su familia necesita; sencillamente para... Disfrutar y vivir dentro de un espectacular club rodeado de 70.000m<sup>2</sup> de zonas verdes y con “un Mejor modo de vivir”.<sup>62</sup>

Atendiendo al contenido del anuncio publicitario se identifica que los recursos de poder a los que apela esta firma constructora es al capital simbólico, movilizandando las aspiraciones de las clases altas de la ciudad y promoviendo a su vez un estilo de vida que niega los espacios públicos sino la convivencia entre “pares” en espacios controlados.

Junto a este capital la constructora cuenta con un importante capital económico y político, que le permite contratar el tipo de reportajes publicitarios a los que recurre así como una cercanía a los tomadores de decisión en los ámbitos de la política urbana y ambiental. Precisamente su

---

<sup>62</sup> Fuente: Periódico El Espectador, Bogotá. Edición digital. Publrreportaje Camino de Arrayanes. Publicado el 28 de Mayo de 2013. Especial de construcción. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/publrreportaje/camino-de-arrayanes-articulo-424634> Recuperado el 13 de noviembre de 2013.

dueño y fundador, Pedro Gómez, fue asesor del Alcalde Fernando Mazuera, otro de los grandes urbanizadores de la ciudad, y posteriormente gerente de la firma constructora que este último constituye al salir de su cargo, para luego independizarse y establecer su propia empresa.<sup>63</sup>

Alrededor de las licencias de urbanismo otorgadas a los proyectos de Pedro Gómez se han generado varias controversias relacionadas con el cumplimiento de las normas urbanísticas,<sup>64</sup> particularmente en lo referente a los impactos generados por la urbanización, presentándose esta misma circunstancia en el caso de Camino de Arrayanes, donde se cuestiona el manejo de las aguas residuales.

**Imagen 15 Plano y publicidad del proyecto Camino de Arrayanes. Borde Norte.**



Fuente: Pedro Gómez, 2012.

Disponible en: <http://www.pedrogomez.com.co/proyectos-en-venta/vivienda/camino-de-arrayanes/casas/planos> y <http://www.elespectador.com/noticias/publireportaje/camino-de-arrayanes-articulo-424634>

<sup>63</sup> <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso166155-tras-los-pasos-de-don-pedro-gomez-barrero>

<sup>64</sup> Al respecto se encuentran las generadas por la construcción del centro comercial Santa Fe y Sindamanoy, en las que se identificó irregularidades en el otorgamiento de las licencias de construcción. En el primer caso la Curaduría urbana No 2 no ejerció los controles debidos frente al manejo de los impactos de la urbanización (Naval, 2007); y en el segundo caso no se respetó un área de protección ambiental, llamando la atención que una alta ex funcionaria del Ministerio del Medio Ambiente fuese contratada para el proyecto por parte de la constructora.

De otra parte en cuanto a la relación con otros actores es importante destacar que la constructora se encuentra afiliada a las asociaciones que representa al sector de la construcción y en el desarrollo de sus proyectos ha establecido alianza con promotoras inmobiliarias como “Soluciones Inmobiliarias” entre otras.

### 1.2.1.3 *Fernando Mazuera y Cia.*

Esta compañía es una de las constructoras con mayor trayectoria en la ciudad, responsable de la edificación de diferentes proyectos urbanísticos que significaron la incorporación de grandes extensiones de terreno a la ciudad. Desde su constitución en 1965 realizó importantes proyectos entre los que se destacan Ciudad Modelia, Tabora, Milenta, Marantá, Mazurén, y Mirandela. Los tres últimas urbanizaciones mencionadas se construyeron en la década de los ochenta, siendo las primeras ocupaciones de vivienda realizadas en el Borde Norte, que antecedieron al último proyecto desarrollado por esta constructora durante la última década en la zona de Guaymaral: la Hacienda San Simón.

En su discurso oficial la constructora reconoce su papel como desarrolladora de la ciudad, indicando su compromiso con la generación de productos de alta calidad, y se presenta a sí misma como empresa visionaria e innovadora, orientada bajo los conceptos del desarrollo sostenible, la seguridad industrial y la salud ocupacional, que busca generar rentabilidad y valor agregado tanto para sus accionistas como para sus clientes.<sup>65</sup>

El eslogan utilizado por la constructora es “Nuestra experiencia construye felicidad”, y en los anuncios publicitarios de sus proyectos se recurre a las condiciones del entorno natural como atractivo de venta, junto con las condiciones del sector tales como la cercanía a vías y equipamientos. Lo anterior se refleja en el caso de la Urbanización Hacienda San Simón, proyecto desarrollado por etapas durante la última década, a partir del Decreto 834 de 1993 (que permitió su transformación de área suburbana de transición a suelo de incorporación).

En este caso se utilizaron el emblema “naturalmente comfortable”, la disponibilidad de amplias zonas verdes, la cercanía a vías como la Autopista Norte, la Carrera 7° y la Avenida ALO y a los colegios y clubes campestres de la zona de Guaymaral para demostrar las ventajas del

---

<sup>65</sup> Fuente: Página web oficial de la constructora Fernando Mazuera & Cía. Disponible en: [http://www.mazuera.com/#/nosotros/historia/fernando\\_mazuera/](http://www.mazuera.com/#/nosotros/historia/fernando_mazuera/) Consultado el 13 de octubre de 2014.

proyecto. Así se vendieron 400 casas de 330 metros cuadrados, agrupadas en 28 conjuntos cerrados, con portería privada, siendo los últimos conjuntos en venta “El Mimbres”, casas de dos plantas con una zona comunal de 5.830 metros cuadrados, y Mortinó, agrupación de casas de 1500 metros cuadrados. El costo de estas viviendas es cercano a los mil millones de pesos colombianos (US\$ 500.000 aproximadamente).

La Constructora Mazuera y Cía, además de desplegar un capital simbólico para la promoción de sus proyectos, cuenta con una cercanía a información y a tomadores de decisión derivada de sus propios orígenes como empresa fundada por un ex alcalde de la Ciudad. Así mismo hace parte de las agremiaciones del sector de la construcción y es socio de desarrolladoras inmobiliarias como Ospinas y Cía entre otras.

**Imagen 16. Urbanización Hacienda San Simón.**



Fuente: Fernando Mazuera y Cía. Proyectos de Vivienda. Disponible en:

<http://www.mazuera.com/#/proyectos/realizados/vivienda/> y <http://www.mazuera.com/sansimon/index.php>

#### *1.2.1.4 Amarilo S.A.*

Esta empresa especializada en los servicios de promoción gerencia, venta y construcción de proyectos inmobiliarios que opera en diferentes ciudades del país y Panamá, ofreciendo principalmente proyectos de vivienda para diferentes estratos sociales.

Dentro de las estrategias de responsabilidad social empresarial y de acercamiento con sus clientes, la empresa implementó desde el 2003 el Proyecto “Programa de Acompañamiento Social P.A.S” a fin de afrontar la inexperiencia de sus compradores en materia de convivencia en proyectos de copropiedad, situación que implica derechos y obligaciones.

El programa fue creado pensando en conjuntos de vivienda interés social y prioritario y luego se implementó en todos los estratos sociales, de acuerdo con las circunstancias de los tipos de proyecto desarrollados, (Amarilo, 2014). De esta forma la constructora promueve entre sus

clientes la convivencia en armonía como un factor de valorización de los predios, para lo cual integro a su programa a 102 conjuntos residenciales que cuentan con 30.000 viviendas.

Los capitales con los que dispone esta empresa para la promoción de sus intereses son los de carácter económico y simbólico. Precisamente esta empresa y sus directivos han recibido varios premios y reconocimientos por su gestión, lo cual ha sido capitalizado por la empresa para demostrar su profesionalismo y compromiso social.

La empresa utiliza mecanismos como su página web, videos promocionales, (divulgados a través de su canal en la red social Youtube), y la “Revista Amarilo”, especializada en tendencias en materia de decoración y diseño; para dar a conocer sus proyectos en venta, los nuevos lanzamientos que proyecta edificar y los avances en las obras para generar un mayor acercamiento con sus clientes actuales y futuros.

Dentro de las urbanizaciones construidas por esta empresa en las proximidades de los territorios de Borde estudiado se encuentran “Quintas del Portal”, “Reserva del Portal” y “Prados del Portal 2”, edificados en la localidad de Usme, en las inmediaciones del portal de Transmilenio de Usme y del Centro comercial Altavista; así como varios conjuntos de vivienda en las zonas suburbanas de los municipios vecinos de Bogotá que limitan con el Borde Norte como Chía y Cajicá.

Entre estos productos inmobiliarios existen varias diferencias de acuerdo con el sector, siendo en el caso de Usme ofertados apartamentos de 58 metros cuadrados, 3 alcobas, que cuentan con una portería y un salón comunal y como atractivos la localización a obras de infraestructura desarrolladas por el gobierno de la ciudad tales como los “Mega colegios” y el Portal de Usme, llama la atención la referencia al portal en los nombres de todos los proyectos construidos. En contraste en las urbanizaciones que se ofrecen al Norte de la ciudad y en los municipios vecinos se ofrecen espacios entre 77 a 120 metros cuadrados con mayores equipamientos, y por ende con un mayor costo.

Finalmente es importante destacar que esta constructora se encuentra afiliada a CAMACOL, con lo cual se reafirma la asociación como un mecanismo de poder al que recurren las empresas constructoras para la promoción de sus intereses; al tiempo que ha desarrollado algunos de sus proyectos en asociación con otras constructoras como Acierto Inmobiliario (Particularmente en el proyector Mirador del Portal en Usme), entre otros.

Imagen 17 Proyectos realizados por la constructora Amarillo en Usme



Fuente: (Amarillo, 2013).

### 1.2.1.5 Sociedad constructora de Bogotá.

La Sociedad constructora de Bogotá surgió en los setentas y se define a sí misma como “comprometida con la “construcción de Vivienda de alta calidad encaminada a mejorar el estilo de vida de muchas familias y a contribuir con el desarrollo urbano de la ciudad”, y como los constructores más antiguos de la localidad de Suba.

En el caso de la Localidad de Usme esta empresa construyó entre los años 2002-2003 la Urbanización “EL SOL”, un conjunto de 246 casas a partir de la convocatoria realizada por Metrovivienda (Ver imagen No 15); mientras que en Suba desarrollo proyectos como: Costa Azul (1990, 113 casas), Aures (1991-1992, 390 casas), Parques del Balmoral (1993-1994, 201 unidades de casas y apartamentos), Arrayanes (1995, 102 apartamentos), Almendros del Norte (2002-2003, 520 casas), Campanela Reservado (2005-2006, 580 apartamentos).<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Fuente: [www.sociedadconstructorabogota.com/index.php/proyectos-construidos](http://www.sociedadconstructorabogota.com/index.php/proyectos-construidos)

**Imagen 18. Urbanización “El Sol” Usme.**



Fuente: <http://www.sociedadconstructorabogota.com/index.php/usme-el-sol>

Los recursos con los que cuenta esta empresa son su afiliación a CAMACOL, así como la divulgación de sus proyectos a partir de las revistas especializadas en materia inmobiliaria siendo estas “Estrenar vivienda”, “Metrocuadrado”, “La guía” entre otras.

#### 1.2.1.6 AVP

AVP Asociación de Vivienda es una organización no Gubernamental, sin Ánimo de Lucro, creada en 1981 con el propósito de aportar a la solución del déficit habitacional, por lo cual se enfoca en la producción de Vivienda de Interés social destinada a familias de menores recursos. Así mismo esta organización tiene como propósito contribuir al desarrollo de las ciudades con proyectos de vivienda masivos, inspirados en el concepto de hábitat, así como de infraestructura urbana, edificaciones comerciales, institucionales y de vivienda para los demás estratos socioeconómicos.<sup>67</sup>

AVP actúa como gestora y promotora de los proyectos de vivienda, realizando las actividades de planeación, diseño, construcción y venta, al tiempo que participa en la definición de las directrices del grupo empresarial AVP al que pertenece junto con otras cuatro entidades: Fundación AVP para el Desarrollo Social, AVP Cooperativa y URBISOCIAL S.A. y AVP Construcciones S.A.

---

<sup>67</sup> Fuente: Pagina web AVP Constructora. Disponible en: <http://www.avp.org.co/?p=23> Recuperado el 8 de Octubre de 2013.

Adicionalmente esta organización es miembro fundador de la Federación de Organizaciones Populares de Vivienda FEDEVIVIENDA, la cual pertenece a la Coalición Internacional de Hábitat-HIC y de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, lo cual indica que uno de sus capitales y recursos es la asociación con otras organizaciones que trabajan a favor de la vivienda popular.

En el caso de los territorios de Borde objeto de estudio esta organización construyó en la Ciudadela Nuevo Usme tres agrupaciones de Agrupación de Vivienda: El Cerezo, Buena Vista, y Rio Verde. La primera es un conjunto cerrado de apartamentos, compuesto por 83 unidades con un tamaño entre los 43,84 m<sup>2</sup> y 47,37m<sup>2</sup> y por 21 locales comerciales, cuyo costo promedio al momento de su entrega en 2008 era respectivamente de \$34'700.000 (US\$17.350 aproximadamente) y de \$2.050.000 por metro cuadrado (US\$ 1.025).

**Imagen 19. Urbanizaciones desarrolladas por AVP en la ciudadela nuevo Usme: El Cerezo.**



Fuente: AVP, 2008.

Por su parte la Agrupación Buenavista es un conjunto de 180 casas de interés prioritario localizado en el Superlote 17 de la Ciudadela Nuevo Usme de Metrovivienda, que cuentan con Salón comunal y parqueaderos comunales, cuyo tamaño es de 35 metros cuadrados y su costo es inferior a los 50 SMLV. Estas casas se construyeron con posibilidad de ampliación a 3 pisos completos y una ampliación posterior hacia el patio trasero.

**Imagen 20 Urbanización Buenavista, Ciudadela Nuevo Usme.**



Fuente: (AVP, 2009)

Por su parte la Agrupación Río Verde es un conjunto de 238 Vivienda de Interés Prioritario VIP (con un costo de hasta 50 SMMLV) construido en 2005, cuyo tamaño es de 37m<sup>2</sup> aproximadamente y que cuentan con la posibilidad de crecimiento progresivo a 3 pisos completos. Las características físicas de estas viviendas son similares a las del proyecto Buenavista.

En la publicidad de estos proyectos, disponible en la página web de la constructora, está justificó el desarrollo de conjuntos cerrados de vivienda en altura como una respuesta a la demanda de la población por este tipo de agrupaciones, que en su concepto representa una mejora en la seguridad que da mayor tranquilidad en el cuidado de los niños. Lo anterior es un indicador de cómo el discurso de la seguridad no es exclusivo de las clases altas sino que permeó a la población de menores ingresos.

#### *1.2.1.7 Otras constructoras intervinientes en los Bordes Suroriental y Usme.*

Adicional a las constructoras y promotoras inmobiliarias presentadas anteriormente, existen otras empresas que intervinieron en el diseño, promoción y construcción de nuevos proyectos inmobiliarios en los territorios estudiados son las Constructoras Ecosur, Londoño Gómez, Arquitectura y Concreto, Ambienti, Ingeurbe, Constructora Colpatria, Prodesa y Acierto inmobiliario.

En el caso de Usme durante el trabajo de campo se identificó la promoción de dos proyectos de vivienda de interés prioritario siendo estos Parque Cantarrana y Capri, al tiempo que se verificó la construcción de la Urbanización Metro 136, desarrollada por promotores privados a partir del Programa Gubernamental “Viviendas Gratis”.

En lo que respecta al proyecto Parque Cantarrana, promovido por la empresa Ecosur, este se encuentra en fase de venta sobre planos, es decir aún no ha sido edificado, y corresponde a un conjunto cerrado de apartamentos de 7 y 8 pisos, con ascensor, que oferta espacios con un área construida de 49,3m<sup>2</sup> y 51,3m<sup>2</sup> que responden respectivamente a un área privada de 44,6m<sup>2</sup> y 46,1m<sup>2</sup>. La distribución de estos espacios es de tres alcobas, 1 baño, sala, comedor, cocina abierta y su costo oscila entre los \$ 59.259.000 y \$ 62.560.000, lo que equivale aproximadamente a US\$ 31.280.

Este proyecto es promocionado a partir de las obras de infraestructura desarrollados por las entidades públicas en sus proximidades tales como el Parque de Cantarrana, construido por la EAAB, el Sistema Transmilenio, la Estación de Policía de Usme y los colegios Distritales del Sector.

**Imagen 21 Proyecto Parque Cantarrana.**

A. Proyecto en la publicidad



a



b

Fuente: publicidad en el Portal especializado “Finca Raíz”

### C. proyecto en Campo



C

Elaboración Propia, trabajo de Campo.

De otra parte el Proyecto Capri promovido por las empresas Londoño Gómez y Arquitectura y Concreto es un conjunto de apartamentos de seis pisos, desarrollados como Vivienda de Interés prioritario, que cuentan con un área que va de los 36 a los 40.5 metros cuadrados. Este proyecto se localiza a la entrada del casco histórico del antiguo municipio de Usme y su costo es de \$42.800.000 (21.400 dolares). Para su promoción se recurre como gancho de venta la cercanía de un centro comercial y la presencia de rutas de transmilenio.

**Imagen 22 Anuncio venta Proyecto CAPRI. VIP localidad de Usme**



Fuente: Elaboración Propia, Trabajo de Campo.

Por último en la localidad de Usme, en la zona de la Operación Urbanística nuevo Usme se identificó durante el trabajo de campo realizado entre septiembre de 2013 y enero de 2014, una dinámica de articulación entre constructores privados y entidades gubernamentales para la construcción de Viviendas de Interés Prioritario VIP, en el cumplimiento de la obligación de construcción de VIP. Específicamente se constató el anuncio y edificación de varios proyectos urbanísticos que enmarcan dentro de los programas de “Viviendas Gratis” del gobierno nacional, y de las intervenciones de la Caja de Vivienda Popular, (en el marco del Convenio 043 de 2012 suscrito por esta entidad con Fonvivienda, La Secretaría Distrital de Habitat y Metrovivienda), las cuales cuentan con la participación de firmas privadas como Ingeurbe e Ingenal,<sup>68</sup> Urbanistika, entre otras.

Entre dichos proyectos se encuentran: la Urbanización Vistas del Río, construido por Urbanistika y que contempla 700 viviendas, de las cuales 357 se realizaron con subsidios estatales; el Proyecto Metro 136, que consta de 350 viviendas construidas en la modalidad de conjunto cerrado; y el Xie el cual se encontraba en fase de anuncio del proyecto, indicándose la edificación de 336 apartamentos en torres de 8 pisos, cada una con 10 apartamentos de aproximadamente 40.7 metros cuadrados de área construida, distribuidos y dotados de zonas verdes privadas y salón comunal.

---

<sup>68</sup> Esta empresa cuenta con experiencia en la realización de vivienda en Usme. Algunos de los proyectos desarrollados por Ingeurbe en esta localidad son: “Portal de las sierras”. (520 casas construidas en 2007), “Áticos de Monterrey” etapas I y II (2002 228 casas), y “Portal del Virrey”. Fuente. Página Web Ingeurbe. <http://www.ingeurbe.com/>

**Imagen 23. Proyectos VIP promovidos por la Caja de Vivienda Popular: proyecto XIE y urbanización Vistas del Río.**



Fuente: Elaboración Propia. Trabajo de Campo, Localidad de Usme.

En lo que respecta a las intervenciones realizadas en las localidades del Borde Norte, particularmente Suba, se identificó la participación de firmas constructoras como Prodesa, Cuzesar, Ambienti, Colpatria entre otras.

Cabe destacar el caso de la Constructora Prodesa que realizó durante el periodo de estudio varios proyectos en la localidad de Suba entre los que se encuentran: La Milagrosa (1992, 135 apartamentos VIS), Aragón (1996, 1932 apartamentos), Las Mercedes de Suba (2000, 528 apartamentos), Margaritas de Suba (2000, 528 apartamentos), Abadía de Suba (2002, 168 casas), Albear de Suba (2002, 300 casas), Alborada de Suba (2002, 334 casas) y Alicante de Suba (2004).

La última intervención de esta empresa con repercusiones en el Borde Norte es el Proyecto Palo de Agua, una urbanización cerrada de carácter campestre, construida en el territorio del municipio vecino de Cota en el que el tamaño de las casas ofertadas oscila entre los 176 y 300 metros cuadrados y su costo se encuentra entre los 743 y los 950 millones de pesos colombianos.

### *1.2.2 Los aliados del sector inmobiliario: los promotores de los proyectos urbanísticos*

Dentro del mercado inmobiliario legal intervinieron otros actores adicionales a las empresas constructoras y promotoras inmobiliarias tales como los agentes inmobiliarios comercializadores de bienes raíces, los portales de internet y revistas de difusión de la oferta inmobiliaria, los propietarios del suelo, las empresas fiduciarias y la banca privada que financia los proyectos constructivos.

En lo que respecta a las agencias inmobiliarias, se verificó la existencia de empresas dedicadas exclusivamente a la venta de inmuebles ubicados en el sector norte de Bogotá, particularmente en el sector de Guaymaral, y en Chía. Tal es el caso de “Clarck. Agentes inmobiliarios”, una empresa de origen canadiense que trabaja en asocio con otras inmobiliarias colombianas, especializándose en el diseño de estrategias de comercialización y mercadeo de inmuebles construidos en las Haciendas San Simón, San Sebastián y Fontanar.<sup>69</sup>

En contraste en el caso de Usme no se identificó la existencia de agencias dedicadas exclusivamente a la promoción de los inmuebles y terrenos en venta en la zona. La oferta existente en este sector, así como en otros sectores del Borde norte es difundida a través de portales especializados como fincaraiz.com, Trovit, Metro cuadrado y Estrenar Vivienda entre otras, al tiempo que se utilizan anuncios de venta en las fachadas de los predios.

Lo que se pudo verificar a partir de la revisión de los portales y revistas mencionados es que en la difusión de los proyectos de vivienda e inmuebles en venta que se promueven en los territorios de Borde Norte y suroriental por parte de los agentes inmobiliarios están permeados por la lógica de segregación residencial existente en la ciudad.

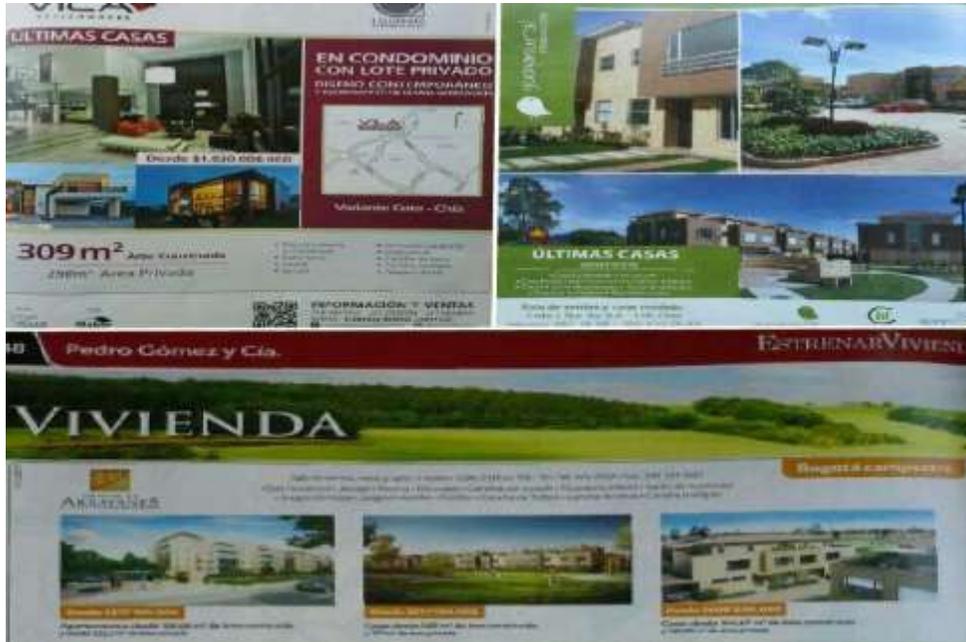
En el Borde Norte los proyectos de vivienda son dirigidos a estratos altos, demandantes de espacios amplios y zonas verdes. En consecuencia, la publicidad desarrollada por los agentes inmobiliarios se orienta a reforzar estos ideales como elemento decisorio en la compra. Conceptos y slogans como “Un lugar amable para vivir”, “un nuevo camino para tu vida”, “disfrute del campo en la ciudad” son utilizados en ese sentido. Por su parte en el sur la promoción inmobiliaria utiliza como referentes la proximidad al portal de Transmilenio de Usme y el precio de las viviendas. De igual forma en algunos proyectos se hace referencia a las zonas verdes cercanas a la cuenca del río Tunjuelo como el Parque de la Represa Seca de Cantarrana. En la siguiente imagen se muestran algunos de los imaginarios y slogans utilizados en la publicidad.

---

<sup>69</sup> Fuente: <http://casasensansimon.com/>

Imagen 24 Publicidad inmobiliaria: Proyectos promovidos en el Borde Norte vs Borde Sur

A. Suba.



B- Usme



Fuente: Revista Habitar, 2009, 2010, 2011, 2014.

En lo que respecta a los actores que actuaron como financiadores de los proyectos de vivienda construidos por los territorios estudiados se identificó la participación de las Fiduciarias

Colmena y Bogotá, y de los Bancos Davivienda, BBVA, Banco de Occidente, Caja Social y Colpatria.

Por último, los propietarios de la tierra jugaron un papel muy activo en la transformación de los territorios de borde, a partir de la compra-venta de terrenos y el establecimiento de asociaciones con firmas constructoras para la realización de proyectos de urbanización.

Un ejemplo de lo anterior es la intervención en la localidad de Usme de Arquímedes Romero, propietario de varios terrenos en la zona, quien se constituyó, durante el periodo estudiado, en el principal comprador de terrenos a pequeños propietarios, adquiriendo a \$8.000 pesos (2.5 dólares, a precios de 2015) el metro cuadrado. Además, estableció una sociedad con las constructoras Construmax, Grupo Inmobiliario y constructor valor S.A, aportando sus terrenos el proyecto Ciudadela Nueva Tibana-Usme, el cual no pudo concretarse.

Para la concreción de esta apuesta se estableció el Fideicomiso Ciudadela Nueva Tibana-Usme administrado por la Fiduciaria Colmena S.A, la cual avaluó en \$100.000 pesos cada metro cuadrado aportado por el propietario. Así mismo, éste proyecto urbanístico fue postulado, en asocio con la Caja de Compensación Familiar CAFAM para ser seleccionado como parte del programa de macro proyectos de interés social nacional, a cargo del Ministerio de vivienda.

Al no ser seleccionado el proyecto, CAFAM se retiró y los restantes miembros de la fiducia decidieron mantener la propuesta. Posteriormente, con la promulgación de las Resoluciones No 2 de 15 de enero de 2010 y 019 de febrero 24 de 2010 por parte de Metrovivienda, se generó una batalla legal entre los socios del proyecto y la administración distrital, debido a que las medidas promulgadas obligaron la expropiación de la hacienda Santa Helena, terreno sobre el cual se pensaba desarrollar la urbanización. La controversia fue resuelta a favor de Metrovivienda.

Así se identifica la presencia de grandes terratenientes urbanos y su desenvolvimiento en las dinámicas de expansión de la ciudad.

### *1.2.3 Agremiaciones del sector de la construcción y la promoción inmobiliaria.*

Como se mencionó en la caracterización de las constructoras y promotores inmobiliarios presentada anteriormente, la organización se ha constituido en un recurso de poder utilizado por las principales empresas del sector, siendo CAMACOL, la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá y la Cámara de comercio las principales organizaciones que los representan. Por ello se analizan sus características, recursos y propuestas frente a la temática de la expansión.

### *1.2.2.1 La Cámara Colombiana de la Infraestructura y la Construcción CAMACOL.*

La Cámara colombiana de la construcción es el gremio que representa a las empresas que hacen parte de toda la cadena de valor del sector constructor, es decir tanto a los constructores, industriales proveedores de distintos insumos y materiales, entidades bancarias, y oficinas profesionales que prestan servicios relacionados con esta actividad, entre otros.

Actualmente CAMACOL cuenta con 1.300 afiliados, clasificados por esta organización en cinco categorías: a) Constructores y promotores inmobiliarios, en los que ubican tanto a profesionales independientes como a empresas que realizan la construcción, promoción, gerencia y venta de edificaciones; b) Contratistas y consultores, particularmente a quienes participan en contratos de interventoría y de obras de infraestructura; c) Industriales, que corresponden a la empresas que realizan la manufacturación de insumos; d) comerciantes, dónde agrupan a las empresas que comercializan insumos finales de construcción; y entidades financieras vinculadas con el sector.

Como organización este gremio opera a nivel nacional a manera de confederación, compuesta por catorce regionales y una seccional, que se articulan en torno a una Junta Directiva Nacional; enfocando su gestión a representar los intereses de los actores que conforman la cadena de valor de la construcción y a impulsar su articulación y desarrollo competitivo.<sup>70</sup>

En el caso de la Regional Bogotá-Cundinamarca esta instancia cuenta con trecientos cincuenta afiliados, siendo la regional con el mayor número de asociados, entre los que se encuentran firmas de diferente tamaño de diferente tamaño, tanto grandes empresas como pequeños constructores y empresas de mediana escala (Díaz, 2013). Algunos de sus asociados son importantes constructoras como Amarilo, Prodesa, Bolívar, que han intervenido en la urbanización de las localidades de Suba y Usme; así como las Cementeras Argos y Cemex e instituciones bancarias como BBVA, Davivienda y Bancolombia, entre otras.

Para el cumplimiento de sus objetivos misionales la regional Bogotá-Cundinamarca cuenta con las Direcciones de Estudios Jurídicos, Económicos, Urbanos y regionales, Responsabilidad Social corporativa, Calidad, Comercial y Mercadeo, entre otras dependencias. A partir de estas instancias la asociación produce estadísticas sobre la actividad constructora, estudios económicos

---

<sup>70</sup> Entrevista con Adriana Díaz, Directora de la Dirección de Estudios Urbanos y Regionales de la Cámara Colombiana de la Construcción CAMACOL. Realizada el 5 de diciembre de 2013, en Bogotá, Colombia.

y jurídicos, capacitaciones, foros, para proporcionar información de soporte a la toma de decisiones de sus afiliados.

Según las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, CAMACOL Bogotá Cundinamarca actúa como “defensora de los derechos de los constructores ante las políticas públicas que define el gobierno distrital y el gobierno nacional”, por lo cual tiene como labor realizar el estudio de la norma urbanística e identificar el impacto que tiene para los desarrolladores. Concretamente para fortalecer el cumplimiento de esta tarea la entidad creó el Departamento de Estudios Urbanos, el cual estaba recién constituido por la entidad al momento de la realización del trabajo de campo.

La creación del Departamento de Estudios Urbanos es un indicador del interés del gremio de tener una mayor incidencia en la estructuración de la ciudad, del conocimiento como un recurso de poder para anticiparse a las circunstancias, a las políticas públicas y para incidir en ellas que para el gremio constructor es muy importante no solo conocer el impacto económico y jurídico de la normatividad sino las dinámicas de la misma, sus procesos de crecimiento y el desenvolvimiento de las políticas públicas relacionadas con su accionar tales como las de vivienda, re densificación, renovación y manejo de Bordes Urbanos.

Frente al tema de la expansión urbana, la entidad ha jugado un papel importante constituyéndose como foro de reflexión de las preocupaciones del sector y de trasmisor ante la opinión pública y los tomadores de decisión de sus inquietudes, propuestas e intereses, realizando para tal fin estudios, investigaciones, paneles y foros con expertos, en los que problematiza las decisiones del gobierno distrital. Así mismo mediante estas actividades esta instancia cualifica los conocimientos y discursos de sus afiliados, al transmitirles información frente a normativas, proyectos y procesos que pueden ser de su interés; y promueve la integración de Bogotá con sus municipios y con el departamento de Cundinamarca, a fin de planificar concertadamente la expansión de la ciudad y su articulación dentro de un modelo de ordenamiento territorial de escala regional.

CAMACOL durante el periodo estudiado participó activamente en los procesos de discusión y aprobación del POT así como de los instrumentos de ordenamiento que se desprenden de este, tales como el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte y la reglamentación de las UPZ, respaldando la propuesta de ordenamiento contenida en el Decreto 190 de 2004. Posteriormente se opuso a la modificación excepcional del POT y al modelo de ordenamiento propuesto en este

proceso, el cual fue aprobado mediante el Decreto 364 de 2013, por considerarlo inoportuno para la ciudad.

En la activa participación de CAMACOL como representante del sector de la construcción y la promoción inmobiliaria, esta organización ha contado con capitales de carácter cultural, económico, social y político para la promoción de sus intereses. Particularmente dispone además del soporte económico de sus afiliados (entre los que se encuentran las principales empresas productoras de insumos de construcción, entidades financieras y las firmas constructoras del país); de un conocimiento profundo del sector y de sus dinámicas, así como de las redes de relaciones existentes al interior de este y con otros sectores empresariales y políticos.

Adicionalmente esta agremiación produce conocimiento a partir los estudios de carácter económico, técnico y jurídico que realizan sus dependencias, el cual es puesto a disposición de sus afiliados y del público en general, y produce material de divulgación como cartillas, instructivos en el que simplifica la información sobre nuevas normas legales y políticas para facilitar la comprensión de estos instrumentos y de las implicaciones que generan para el sector. De igual modo utiliza pronunciamientos en la prensa y en su página web para dar a conocer su posición sectorial frente a temas de coyuntura, siendo así la información otro recurso de poder desplegado.

Esta instancia a su vez tiene una estrecha relación con otras agremiaciones relacionadas como la Lonja de propiedad Raíz de Bogotá, FEDELONJAS y La Cámara de comercio de Bogotá, realizando con ellas actividades conjuntas de análisis y divulgación de temas relevantes para el sector. Igualmente estas organizaciones se han unido en determinadas coyunturas para presentar su descontento y oposición frente a directrices gubernamentales, tal como ocurrió con el Decreto 364 de 2013 o Modificación Excepcional del POT, que fue demandado ante los estrados judiciales aduciendo falta de competencia e ilegalidad en el trámite de su expedición.

En materia de Bordes Urbanos la intervención de CAMACOL frente a esta temática no ha sido directa y resulta tardía, ya que en sus aproximaciones hacia este ámbito se han dado a partir de las discusiones sobre la expansión urbana y la integración regional con Cundinamarca, sin que inicialmente haya hecho una mención explícita o directa al concepto y a su uso como propuesta de ordenamiento del territorio periférico. Solo hasta la modificación excepcional del POT, en el marco de la posición pública que expreso sobre la propuesta de ordenamiento territorial que esta contiene, dio a conocer se refirió a la noción y explicitó su perspectiva al respecto.

En este marco CAMACOL adoptó una visión de los Bordes, asociándolos con los territorios Norte y Sur, es decir con las zonas declaradas como suelo de expansión, en la que los define como franjas que pretenden evitar la conurbación y que se ubican desde el límite urbano de la ciudad con otros municipios. Además expresó que el modelo que propone el MEPOT implica un cambio en el modelo de ciudad que va en contravía con el propósito de consolidar los Bordes de Ciudad y el perímetro Urbano como mecanismo de control de la urbanización informal, estimulando la concentración de servicios en el centro ampliado y la desatención de las periferias y con ello la ilegalidad en dichas zonas.

Por tanto la conclusión de CAMACOL es que la apuesta gubernamental no reconoce a las periferias y sus dinámicas de ocupación y por el contrario tiende a facilitar los procesos que intenta evitar, obligando a los constructores y a las industrias del sector a “saltar” la ciudad y ubicarse en los municipios de la región.

#### *1.2.2.2 Cámara de Comercio de Bogotá: productor de estudios y de los intereses empresariales*

La cámara de comercio de Bogotá es una entidad privada sin ánimo de lucro que representa a los empresarios de la ciudad, y que tiene como propósitos la promoción de la competitividad y el desarrollo económico.

A partir del año 2005, la Cámara de Comercio de Bogotá, decide vincular el tema urbano como una de sus áreas de servicio para los empresarios y para la ciudad, en ese momento se conforma una línea de trabajo urbana, que de acuerdo con la entrevista realizada a Andrés Gaviria, presta servicios a los empresarios en materia de asesoría sobre las normas urbanísticas a tener en cuenta en la localización de sus empresas, y también:

“...generamos unos espacios de diálogo y de concertación con las entidades distritales para concertar las normas de las zonas de la ciudad UPZ...cuando veíamos que una UPZ que tenía dificultades para el desarrollo empresarial nosotros la revisábamos, concertábamos con los industriales sus propuestas, generábamos el espacio de dialogo con el distrito, presentábamos al distrito los estudios técnicos de por qué debería cambiarse esa UPZ o por qué no, y si tuviera que cambiarse hacíamos todo el ejercicio de cruce para que la UPZ fuera ajustada a la norma y permitiera mayor desarrollo productivo y mejor calidad de vida, eso lo hicimos más o menos hasta el 2008- 2009... partir del 2008, nuestro ámbito se empezó a crecer en la región, entonces en el 2008 (1:50) empezamos hacer asesoramientos a las revisiones de los POT's de los municipios en la región, básicamente con Soacha, con Chía y con Tocancipá y Fusagasugá. Aquí hay unos elementos de borde con Bogotá que son Soacha y Chía, básicamente. Soacha es un municipio que ya está conurbado totalmente con Bogotá...pero Chía si tiene un marco de diferencia territorial mucho más claro porque esta toda la zona del borde norte que es la zona de protección ambiental, la zona

de humedales. Nosotros empezamos a hacer con ellos un trabajo pero era para la revisiones de los POT...Porque estaban en proceso de revisión, en Colombia casi todos los POT 's'".

De este modo la entidad ha jugado un rol activo en las discusiones sobre el ordenamiento territorial de la ciudad, siendo uno de sus principales recursos de poder el desarrollo de estudios a la norma urbana y las dinámicas de la ciudad, así como la realización de foros de socialización de sus resultados en el que problematiza las situaciones territoriales que considera relevantes, y convoca a las autoridades públicas, ofreciendo recomendaciones de política pública.

Ante el anuncio por parte de la administración de la propuesta de ordenamiento de las periferias como Borde, planteada en el marco del proceso de revisión del POT que intentó la administración de Samuel Moreno, la entidad contrato el desarrollo de una consultoría para conocer más frente al tema de los bordes. Mediante esta la entidad proporcionó insumos conceptuales sobre las áreas periurbanas y el tratamiento que les ha sido dado en distintas normas de la ciudad, y una caracterización sobre el estado de los cuatro Bordes de la ciudad.

La contratación del estudio indica un interés del actor por apropiarse de la categoría e identificar sus efectos, en consecuencia con su visión de estudiar las intervenciones para anticipar los efectos para el sector empresarial.

#### *1.2.4 Organizaciones no gubernamentales, Consultoras y Tanques de Pensamiento.*

En el desenvolvimiento de los procesos de toma de decisión y de implementación de las decisiones establecidas en materia de expansión urbana y estructuración de Bordes Urbanos los profesionales, empresas y organizaciones que brindan servicios profesionales de consultoría y algunas instituciones académicas que realizan proyectos de extensión se constituyen en otros actores que tuvieron en el periodo un rol activo en la estructuración de los territorios de Borde.

El principal capital de estos actores es de carácter cultural, siendo estos productores de conocimiento frente al estado de las áreas periféricas en los aspectos ambientales, sociales, económicos y culturales y generadores de propuestas de conceptualización frente a las periferias como áreas de Borde y de ordenamiento y gestión territorial se dichos espacios, proponiendo incluso modelos de ordenamiento y esquemas institucionales para su gestión.

En este grupo se encuentran desde profesionales particulares contratados por las distintas autoridades gubernamentales con base en su trayectoria o conocimiento del sector, como organizaciones no gubernamentales de varios perfiles, algunas de las cuales contemplan como objeto de trabajo la realización de estudios mediante metodologías participativas con las

comunidades de las zonas, mientras que otras propenden por investigaciones de carácter más técnico, siendo algunos de estos centros de investigación que promueven apuestas particulares frente a los instrumentos de ordenamiento territorial y de gestión del suelo.

Los productos realizados por estas instituciones se convierten en insumos para la argumentación de los distintos actores presentes en los territorios de Borde, que dan herramientas de carácter técnico para legitimar ciertas propuestas e intervenciones y se convierten por tanto un recurso de poder.

Algunos de los actores que se enmarcan en esta categoría son: el Centro de Investigaciones Para el Desarrollo CIDER y El Lincoln Institute of Land Policy, que participaron en el diseño inicial de la Operación Urbanística Nuevo Usme; las empresas consultoras ASMUN, PIDHUR y FUNAMBIENTE que fueron claves en la elaboración de diagnósticos sobre el Borde Suroriental, especialmente sobre las áreas rurales de la localidad de Usme, y en la estructuración de propuestas de ordenamiento puestas en discusión y en algunos casos apropiadas por las comunidades y actores de este territorio.

Adicionalmente en este marco han sido claves los trabajos desarrollados por equipos de investigación de universidades no solamente privadas, sino particularmente de carácter público como la Nacional de Colombia y la Distrital Francisco José de Caldas, a través de sus programas de extensión con las comunidades y de establecimiento de convenios con otras instituciones públicas.

#### *1.2.5 Otros actores: Industrias extractivas, Actividades terciarias y actores al margen de la Ley.*

En los territorios Borde Norte y Suroriental se presentan otros actores que a pesar de que no intervienen directamente en la problematización y estructuración de los Bordes como categoría y propuesta de ordenamiento territorial, hacen parte del espacio social y sus intervenciones incidieron en la ocupación, uso y forma que tomaron los territorios Borde Norte y suroriental siendo estos las industrias extractivas, el desarrollo de equipamientos para la prestación de servicios, y en los actores al margen de la ley.

En el caso de las industrias extractivas estas tomaron la forma de Agroindustrias de cultivo y exportación de flores en el Borde Norte y en el Borde Suroriental de explotación de canteras para la obtención de materiales de construcción y de producción de papá sobre zonas de páramo.

Alrededor de estas actividades se generaron varios conflictos socio- ambientales derivados de sus impactos ambientales sobre la población residente, la atracción de nueva población en busca de empleo y el deterioro de los ecosistemas naturales, particularmente las fuentes de agua y el paisaje en su conjunto.

En el caso de los equipamientos en el norte la instalación de clubes deportivos, universidades y colegios para estratos altos aumento la población flotante en el territorio y con ello las dinámicas de provisión de servicios de agua y alcantarillado, con impactos negativos sobre los ecosistemas de humedal y los vallados. Siendo la instalación de estas infraestructuras una forma de urbanización del territorio, que desplazo actividades agrícolas de la zona.

En el caso del Sur igualmente se presentaron dinámicas de concentración de propiedad por parte de una institución educativa, la universidad Antonio Nariño, no obstante esta no efectuó una construcción de sus predios ni implico mayor población.

En la zona de Usme igualmente los actores armados hicieron presencia en los Barrios de origen informal que se fueron consolidando desde las décadas de los ochentas y noventas, ejerciendo además de actividades de control social, la promoción de la ocupación ilegal de zonas aledañas al parque Entre nubes principalmente, y rentando fincas para lavado de activos.

## **2. Fuerzas sociales presentes en el Borde Suroriental: intereses, recursos de poder y discursos movilizados.**

El Borde suroriental como territorio periférico de importancia estratégica para la ciudad, debido a la presencia allí de recursos hídricos que garantizan su abastecimiento y a su localización como punto de conexión con otras regiones en las que se promueven proyectos “estratégicos” para el país como los llanos orientales y el Sumapaz; es una zona en la que confluyen distintos actores sociales e intereses frente al territorio, y que a través del tiempo han intervenido de distintas formas en su constitución.

Precisamente el territorio de Usme es una zona con una larga trayectoria de organización política y social debido a varios procesos ocurridos en la zona y que se asocian con las formas de poblamiento del territorio desarrolladas a comienzos del siglo pasado, las luchas agrarias de la región del Sumapaz, la oposición frente a las obras de infraestructura y equipamientos instalados en la zona, tales como las realizadas para el manejo de la cuenca del río Tunjuelo y la construcción

del relleno sanitario Doña Juana, y las demandas por el reconocimiento de los derechos de los barrios producidos popularmente.

De esta forma proliferan en el territorio varias organizaciones sociales y políticas, particularmente de izquierda, que demandan la protección del medio ambiente, específicamente del agua y de los ecosistemas estratégicos existentes en torno a este recurso como son la cuenca del Río Tunjuelo y del Páramo de Sumapaz; el reconocimiento de la cultura campesina y del patrimonio cultural del antiguo municipio de Usme, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los barrios producidos socialmente y la atención de las necesidades de la población en materia de salud y educación, entre otras.

Las reivindicaciones, intereses, formas de comprensión del territorio y recursos de poder que detentan las distintas organizaciones son diferenciales y se encuentran determinados por su origen y la trayectoria de sus miembros. Así mismo su intervención en las discusiones sobre los Bordes urbanos es particular, existiendo organizaciones que han tenido un mayor acercamiento al tema, llegando a plantear en el tiempo diversas propuestas y apuestas políticas para su ordenamiento, frente a otras que se han acercado tangencialmente al tema.

Atendiendo a sus posturas y a las representaciones que tienen los actores que confluyen en el Borde Suoriental sobre este territorio y su ordenamiento es posible distinguir cuatro grupos de actores. En primer lugar se encuentran actores organizados de origen rural, que propenden por la defensa y consolidación de un modelo de ocupación rural como forma de habitar la ciudad, bajo figuras alternativas de ordenamiento territorial tales como Agroparques, Agropolis y Reservas campesinas. A este grupo pertenecen las Juntas de Acción comunal de las Veredas La requilina, Los Soches, Corinto, Uval y Chiguaza, que a su vez integran la Mesa de concertación de Borde Urbano rural. Dichas organizaciones tienen en común concebir el territorio como un patrimonio y promover el arraigo y la cultura campesina, manteniendo una comunicación fluida con los habitantes rurales no organizados de la localidad, quienes a su vez reconocen su liderazgo y participación como defensores de sus derechos, principalmente ante las propuestas de urbanización del territorio (Testimonios recogidos en el trabajo de campo, 2013).

En otra arista se encuentra un segundo grupo de actores a favor de la contención de la urbanización y de la potencialización de la conservación del entorno natural como mecanismo de protección del patrimonio natural y de generación de ingresos para las comunidades del sector. Esta perspectiva es defendida por las comunidades de carácter urbano, pero con un pasado reciente

de carácter rural, que han llegado a las urbanizaciones construidas en el área de Borde durante las últimas décadas.

Hacen parte de este grupo las comunidades organizadas en Juntas de Acción comunal de los Barrios el Oasis, El Jardín y la María, así como habitantes y miembros de los concejos de administración de las urbanizaciones Bosques de Bogotá etapas II y IV y Mirador I y II de Usme y Ciudadela Nuevo Usme.

Los actores de este grupo se organizaron para exigir a las distintas instituciones que confluyen en la zona respuestas ante las carencias de equipamientos y condiciones de habitabilidad en la zona, dando lugar en el año 2012 a la Asamblea pública popular de Usme. Desde esta instancia se ha planteado una propuesta de ordenamiento del territorio apoyada por el proceso Usmeando el territorio, un proyecto de extensión de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia.

Cercano a este grupo se encuentra una tercera categoría de actores que participan de la construcción del territorio como promotores de la conservación del patrimonio ambiental y cultural, pretendiendo rescatar las raíces indígenas del territorio, la cultura de respecto al agua y la protección de los ecosistemas que son fundamentales para el sostenimiento de este recurso y en general del entorno natural de la localidad de Usme. Entre estos se encuentran las organizaciones de carácter ambiental como CASAASDOAS, Territorio Sur, Fundación Antífona, la Red de Acueductos Comunitarios, entre otras, las cuales confluyen en la Mesa de Patrimonio.

Tal instancia se centró en la defensa del Hallazgo arqueológico Muisca encontrado en el proceso de construcción del primer plan parcial de la Operación Estratégica Nuevo Usme, y cuenta con la participación de miembros de otras organizaciones sociales que se enmarcan en las dos categorías mencionadas anteriormente.

En contraposición a estos tres grupos, que se han apropiado del tema de borde y lo consideran como una oportunidad para defender el patrimonio natural y cultural del territorio, se encuentra otro conjunto de actores que consideran la importancia de promover la urbanización controlada del borde aplicando los instrumentos de gestión del suelo disponibles en la normatividad colombiana, a partir de un modelo de ocupación definido, con el fin de contrarrestar las dinámicas de urbanización ilegal de la zona que amenazan el territorio y que se presentaron en otras zonas de la localidad de Usme.

Desde esta visión se considera la inminencia del avance de la urbanización en Usme, por lo cual declaran a favor de promover modelos de ocupación acordes con los procesos que se han dado en el territorio y que contrarresten la ocupación ilegal. Los actores que se enmarcan en esta categoría son principalmente Metrovivienda y las instituciones distritales que hacen presencia en la zona, así como los constructores y sus agremiaciones que consideran al territorio como una reserva de suelo para la producción de VIS y VIP.

Finalmente en una cuarta categoría se encuentran los actores que no se han involucrado en las discusiones sobre el Borde, pero que con sus intervenciones cotidianas contribuyen a afectar la configuración del territorio. Entre estos se encuentran a su vez diferentes tipos, siendo estos:

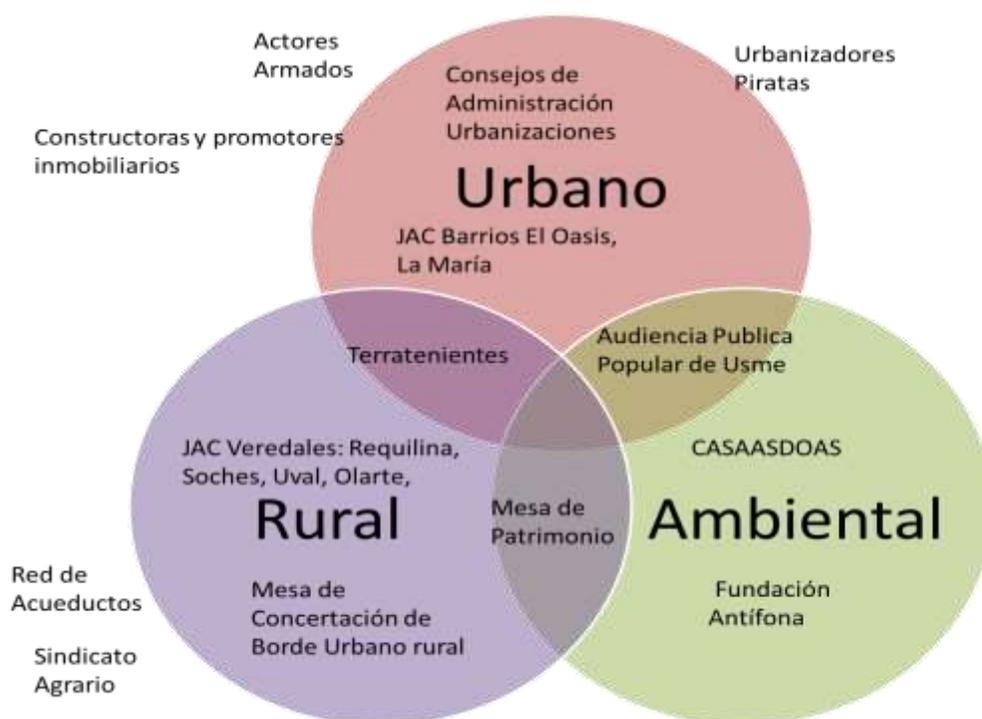
1. los habitantes del territorio que no pertenecen a organizaciones sociales, ni que están al tanto de las decisiones y polémicas frente a la temática de los Bordos siendo estos principalmente los habitantes de las nuevas urbanizaciones de carácter legal y de los desarrollos de origen informal presentes en la zona.

2. Los rentistas del suelo y urbanizadores piratas que promueven la compra de terrenos en la zona y la transformación de los usos agropecuarios por parqueaderos, zonas de disposición de escombros y terrenos baldíos, así como la ocupación de áreas naturales como el parque Entrenubes.

3. Empresas mineras que explotan canteras ilegalmente en la zona particularmente en las veredas el Uval y la Requilina.

4. Actores armados al margen de la ley, que pertenecen principalmente a organizaciones paramilitares, y que operan bajo diferentes modalidades, algunos ejerciendo algunos directamente un control social en territorio y promoviendo la urbanización ilegal, mientras que otros buscan camuflarse entre los productores de la zona rural.

Gráfico 6 Mapa de Actores presentes en el Borde Suroriental.



Fuente: Elaboración Propia.

Atendiendo a la clasificación de actores señalada, en seguida se examinarán las particularidades de los integrantes de cada categoría, identificándose

### 2.1 Organizaciones de habitantes originarios “Defensores de la Ruralidad”.

Al interior de esta categoría se encuentran distintas organizaciones establecidas por los habitantes de las veredas Los Soches, El Uval, La Requilina, Olarte, Corinto, Chiguaza, durante el periodo de estudio para la promoción y defensa de sus intereses, siendo algunas de ellas producto de la reacción de las comunidades rurales ante los efectos generados por el avance de la urbanización, mientras que otras corresponden instancias conformadas para la atención de problemáticas específicas de la ruralidad, que progresivamente se fueron involucrando en el desenvolvimiento de las discusiones sobre la expansión urbana y el establecimiento de un borde urbano rural en la localidad de Usme.

En este marco se encuentran las Juntas de Acción comunal de las veredas La Requilina, Los Soches, El Uval, El Olarte y Corinto; las organizaciones creadas al interior de la Vereda Los Soches que se articulan en torno a la figura del Agroparque Los Soches, entre las que se

encuentran Corpoeclipse, El Club del Clan y el Comité de Amas de Casa; las organizaciones Mujer y Tierra y Colectivo Semillas de Agua de la Vereda La Requilina; y la Mesa de Concertación Campesina de Borde Urbano rural. Estas organizaciones han participado activamente en la problematización de la expansión urbana y sus efectos para las comunidades rurales, así como en el planteamiento de propuestas de Borde Urbano rural para contener el avance de la urbanización y garantizar la ruralidad como una forma de vida.

Junto a ellas han intervenido otras organizaciones que si bien no han jugado un rol activo en el planteamiento de propuestas frente al Borde hacen parte de este espacio y apoyan las reivindicaciones de la Mesa de Concertación Campesina, dado que varios de sus miembros confluyen en este espacio. Entre estas se encuentran la Red de Acueductos comunitarios de Usme, y las organizaciones campesinas de las localidades vecinas de Sumapaz y Ciudad Bolívar.

La trayectoria y particularidades de la acción política de estas organizaciones son diferenciales, siendo las Juntas de Acción Comunal, como organismos cívicos reconocidos institucionalmente para la participación de las comunidades en la atención de sus propias necesidades, las que cuentan con una mayor trayectoria en la defensa de la ruralidad como una forma de vida. Precisamente a partir de la experiencia de la comunidad de los Soches, es que estas instancias han intervenido en la problematización de la expansión urbana, y han sido la base para la constitución y operación de la Mesa de Concertación rural.

Para una mayor comprensión de estas organizaciones y su intervención en la estructuración del Borde Usme se presenta una caracterización y análisis de cada organización en la que se detallan a grandes rasgos su conformación, trayectoria, los objetivos e intereses que representan, su comprensión de los territorios de Borde, las relaciones que desarrollan con otros actores y los recursos de poder que detentan.

### *2.1.1. Organizaciones Comunitarias Vereda Los Soches.*

Las intenciones del gobierno distrital de transformar la destinación del suelo de rural a urbano, el avance de la urbanización informal y la instalación de canteras para la explotación de materiales de construcción en los alrededores de la Vereda Los Soches condujeron a sus habitantes a desarrollar estrategias de organización y participación comunitaria orientadas a contrarrestar estos procesos, cuya dinámica y logros se convirtieron en el tiempo en un referente para otras comunidades campesinas de la Localidad de Usme. La estrategia inicial de los habitantes de esta

vereda que decidieron organizarse fue el fortalecimiento de las organizaciones existentes, como la Junta de Acción Comunal JAC, y el posterior desarrollo de otras agrupaciones, articuladas entre sí en pro del mismo objetivo: resistir el avance de la expansión urbana.

Las diferentes colectividades que se fueron conformando en el tiempo en la vereda a partir de temáticas ambientales, deportivas y culturales, confluyen en el interés de defender y preservar la ruralidad como forma de vida y obtener su reconocimiento como otro modo de habitar la ciudad, articulándose están en torno al funcionamiento del Agroparque, un área resultante de la acción de las propias comunidades en las que estas defendieron y consiguieron la declaratoria de la zona como un área especial de protección, a partir de su gestión ante las autoridades distritales. Tal comenzó con el liderazgo del entonces presidente de la JAC, Belisario Villalba, quien a lo largo del tiempo ha desempeñado un papel clave para esta comunidad.

Entre las asociaciones creadas en Los Soches se encuentran la Corporación Integral Eclipse, la Asociación de Padres de Familia, el Comité de Amas de Casa, el Comité de Agricultores, el Centro de Educación Primaria Los Soches, el Club Juvenil Sol y Luna y la Asociación de Usuarios el Amoladero (Suna Hisca y DAMA, 2005); quienes trabajan articuladamente con la Junta de Acción Comunal de la vereda, organización base para su constitución y socio fundamental en el desenvolvimiento de sus proyectos, particularmente en la gestión de recursos ante las instituciones gubernamentales.

Un ejemplo de lo anterior es la Corporación Eclipse que surgió como resultado de la articulación entre la Junta de Acción Comunal y el Grupo Juvenil Sol y Luna, un colectivo apoyado por un convenio entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Alcaldía Local de Usme, con el fin de desarrollar actividades ecoturísticas en el Agroparque Los Soches. (CEACS, 2007:28).

Un aspecto que sobresale en esta vereda es la participación simultánea en dos o más de las organizaciones existentes por parte de algunos de sus habitantes, así como la vinculación de estas asociaciones con otros procesos que se desenvuelven en la localidad y en los sectores aledaños de la ciudad. Tal situación puede explicar la articulación y colaboración existente entre las diversas asociaciones y el desarrollo de proyectos en conjunto.

Si bien cada organización tiene sus propios objetivos y agendas de trabajo, actúan como parte una red que pretende mediante sus actividades ofrecer alternativas de vida a los habitantes de la vereda, y de este modo contrarrestar las presiones a las que se ven sometidos para que abandonen su condición campesina y transformen su territorio en predios urbanizables. Estas han

asumido la idea de consolidar la vereda como un borde a la expansión urbana y la necesidad de establecer pactos con las autoridades distritales para el mantenimiento de las condiciones rurales del área.

Las asociaciones existentes en la vereda propenden por la conservación y protección del medio ambiente natural, el desarrollo de la agricultura orgánica, la recuperación y preservación del patrimonio cultural, y la consolidación de un Borde de ciudad en el que el agroparque es una pieza fundamental ya que permite la conectividad con el Parque Entre nubes y las veredas de Usme que se comunican con el Sumapaz y Ciudad Bolívar. Precisamente el agroparque es un modelo de ocupación que se planteó como mecanismo para limitar el avance de la expansión, tomado como referente por los habitantes de otras veredas y por parte de la administración.

#### 2.1.1.1 Conformación e intereses representados.

En cuanto a la composición de las organizaciones existentes en la vereda se identifica que estas corresponden a grupos de población y ámbitos de actuación específicos per complementarios. Específicamente la Corporación Eclipse es una organización juvenil creada con el propósito de apoyar las actividades de ecoturismo y preservación del Agroparque Los Soches; mientras que el Comité de Amas de Casa se integró con el objetivo de gestionar recursos ante diversas entidades gubernamentales y privadas para llevar a cabo iniciativas productivas complementarias al funcionamiento del Agroparque.

Por su parte El Comité de Agricultores fue conformado por los agricultores de la vereda con el fin de conseguir apoyo económico y técnico para desarrollar las actividades agrícolas del agroparque; y la Asociación de Usuarios El Amoladero se creó con el fin de administrar el recurso hídrico, mediante actividades de conservación y protección del agua, siendo soportado por el Fondo Local y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (Suna Hisca – DAMA, 2005).

Cada uno de estos grupos dispone de su propia estructura interna y redes de apoyo. En el caso de Eclipse esta cuenta con una Junta Directiva que representa al grupo y es respaldada por la JAC y por el Club Juvenil Sol y Luna (Suna Hisca – DAMA, 2005), organizaciones que a su vez apoyan al Comité de Amas de Casa. Por su parte El comité de Agricultores es asistido por la ULATA y Eclipse. (Suna Hisca – DAMA, 2005).

#### 2.1.1.2 Trayectoria y Representaciones frente al territorio y la conformación de un Borde.

La intervención de las organizaciones sociales de la vereda los Soches surge a partir del cambio de suelo de rural a suburbano que implicó el Acuerdo 6 de 1990, y que llevó a plantear el

cobro de un impuesto por la valorización del terreno a los propietarios de las fincas al dárseles un tratamiento como suelo de expansión. Ante la identificación de este cobro como injustificado, dada la naturaleza rural de la zona y sus condiciones ambientales, próximas a un ecosistema de paramo, que la hacen difícilmente urbanizable, y la imposibilidad de pago, los pobladores del sector empiezan a manifestar su inconformidad hasta que bajo el liderazgo del entonces presidente de la JAC se decide canalizar el descontento en un solo reclamo ante las autoridades distritales, proceso que se desenvuelve entre 1993 y 1995.

Paralelamente en esa misma época la comunidad de los Soches se integró junto a otras organizaciones sociales y ambientales de la localidad vecina de Rafael Uribe Uribe en la búsqueda de la declaratoria de los Cerros de Juan Rey y La cuchilla- Gavilán como una Zona de protección ambiental, ante la amenaza que estaba representando para su conservación el incremento de la urbanización ilegal que se había estado dando en esas zonas. Así la comunidad organizada de los Soches participó en la declaratoria de la zona como área de protección mediante la figura del Parque Entre nubes, siendo esta reconocida como tal mediante el Acuerdo Distrital 2 de 1997.

En esta experiencia se problematizó la necesidad de definir una barrera contra la expansión urbana, lo que llevó a hablar de consolidar un borde de ciudad en el suroriente de la ciudad, como límite al avance de la urbanización de carácter ilegal, y como mecanismo de protección de los ecosistemas naturales existentes en la ciudad y de la ruralidad como forma de vida en la ciudad, que puede a su vez contribuir a la preservación del entorno.

El mecanismo que diseñó la comunidad para evitar el avance de la urbanización fue la constitución de un Agroparque, como una zona de producción agropecuaria, ajustada a mecanismos de producción limpia, que permitiese simultáneamente la conservación del entorno y la generación de ingresos a las comunidades rurales, para afrontar las presiones de los urbanizadores legales, que se aprovechaban de la poca rentabilidad de la agricultura para ofrecer la compra de terrenos a bajos precios. Con esta propuesta, y demostrando los efectos del impuesto de valorización sobre las 93 familias de la vereda, sus líderes lograron establecer contacto con el Consejo de Bogotá, e invitaron a sus miembros a celebrar allí una reunión sobre las problemáticas de la zona, que se conectó con las discusiones sobre el ordenamiento del Borde Surororiental. (Entrevista Gladys Gómez, 2013).

El resultado del acercamiento e interlocución con el Concejo de la Ciudad fue la eliminación del impuesto, el retorno al tratamiento del suelo como rural, y el reconocimiento de la figura del Agroparque como límite y estrategia de contención de la urbanización ilegal.

A partir de esta figura de ordenamiento y uso del territorio se planteó el desarrollo de actividades de ecoturismo, como avistamiento de aves, senderismo, y camping entre otros generar ingresos para las familias y promover el conocimiento de los valores ambientales de la zona a los habitantes urbanos de la comunidad, para lo cual se crearon las organizaciones de respaldo a la figura mencionadas anteriormente.

Posteriormente con la expedición del Plan de Ordenamiento en el 2000 se reafirma el carácter de la zona como área protegida, al tiempo que se declara el suelo de las veredas vecinas del Uval y la Requilina como zonas de expansión urbana. Esta situación es evidenciada por las organizaciones de los Soches planteándose la articulación con las organizaciones de las veredas vecinas, lo cual no se concreta sino hasta la expedición del Decreto 266 de 2003 que anuncia formalmente el inicio del “Proyecto Urbanístico Integral o Macro-Proyecto "Nuevo Usme””, integrado en ese entonces por las Operaciones Estructurantes "Nuevo Usme" y "Puerta al Llano".

Con el inicio formal de esta operación urbanística y el desarrollo de procesos de investigación diagnóstica y de socialización en las comunidades rurales de Usme, los Líderes de la vereda los Soches, se involucran en los espacios de concertación establecidos por las autoridades del distrito, pese a que su territorio no es incorporado directamente en la operación; confluyendo allí con otras organizaciones rurales de la localidad de las veredas afectadas, con lo cual se sientan las bases para la futura integración de la Mesa de Concertación rural en el año 2006, de la cual se convierten en miembros que representa a la comunidad de los Soches.

De este modo los representantes de las organizaciones representativas de los Soches se involucraron en la estructuración de propuestas de Borde Urbano rural, en las que se retoma la idea de conectividad entre los cerros orientales y el páramo de Sumapaz que permite el agroparque.

#### *2.1.1.3 Relación con otros actores y redes a las que pertenece.*

A lo largo de su trayectoria las organizaciones de la vereda los Soches han sido proactivas en el establecimiento de redes con otros actores que trabajan a favor de la ruralidad en el distrito, y de identificar aliados para la promoción de sus reivindicaciones. Uno de los espacios aprovechados para tal fin es el desenvolvimiento de los estudios de consultoría contratados por

parte de las entidades locales y distritales, en el marco de los proyectos que implementaron en el territorio en cumplimiento de sus objetivos misionales y de las directrices de los planes de Desarrollo Distrital. Estas intervenciones posibilitaron la incursión en el territorio de otras Organizaciones no gubernamentales que como contratistas contribuyeron al desarrollo de las iniciativas propuestas por las organizaciones de la vereda y a su fortalecimiento. Tal es el caso de Suna Hisca contratada por el entonces Departamento Administrativo del Medio Ambiente para el desarrollo del Plan de Manejo del Agroparque los Soches y del Centro de Estudios y Asesorías en Ciencias Sociales CEACS, que desarrolló la primera evaluación sobre la experiencia del agroparque y su sostenibilidad, y apoyo a la comunidad en el desarrollo del primer Festival de la Memoria de la Vereda Los Soches, evento que posteriormente se institucionalizaría por parte de la comunidad.

**Imagen 25. Avance de la Urbanización en la Vereda los Soches.**



Fuente: Elaboración propia. Trabajo de Campo. Recorrido por la Vereda Los soches, 10 de noviembre de 2013.

De otra parte las organizaciones que confluyen alrededor del agroparque mantienen una estrecha relación con otras organizaciones ambientales y culturales de la zona, como CASAASDOAS y las Juntas de Acción comunal de las veredas afectadas por la Operación Nuevo Usme, articulándose alrededor de la Mesa de Concertación y frente a las disposiciones que emite el Gobierno Distrital.

De otra parte las organizaciones de la vereda se han opuesto a las dinámicas de explotación ilegal de canteras en la zona, presentando denuncias ante las autoridades locales, y denunciando estas prácticas en redes sociales; al tiempo que han resistido las presiones de compra de sus tierras por parte de Urbanizadores piratas que han promovido desarrollos ilegales en las proximidades de la vereda.

#### 2.1.1.4 Recursos de poder

Como se mencionó anteriormente uno de los principales recursos de poder utilizados por las organizaciones de la vereda Los Soches es la consecución de aliados para la defensa del territorio, particularmente de apoyos institucionales que permitan avanzar en la concreción de sus propuestas de trabajo.

Así las organizaciones de la vereda lograron obtener distintos apoyos por parte de las entidades distritales de carácter técnico y económico, que permitieron concretar otras estrategias de mayor alcance, orientadas a garantizar su permanencia en el territorio y la obtención de una fuente de ingresos sostenible.

Algunos de estos apoyos fueron otorgados por entidades gubernamentales de carácter distrital tales como el DAMA, la secretaría Distrital de Ambiente, la Secretaría de Cultura Recreación y Deporte, La Secretaria de Desarrollo Económico, El Jardín Botánico, entre otros.

Otro recurso de poder utilizado por las organizaciones sociales existentes alrededor del Agro parque los Soches para reforzar su visibilidad y legitimidad tanto al interior de la vereda como fuera de esta es el desarrollo de actividades de sensibilización y rescate de la memoria colectiva, tal como es el caso del Festival de la Memoria.

Este evento surgió a partir de un proceso de evaluación de la sostenibilidad el proyecto del Agroparque los Soches al cumplirse diez años de su constitución, y continuó desarrollándose desde en años posteriores, siendo este un espacio de encuentro entre los habitantes de la vereda en el que se rescatan las raíces campesinas del territorio, la historia de su poblamiento, los parentescos existentes entre sus habitantes y se conmemoran las “luchas” llevadas a cabo por los líderes y organizaciones comunitarias de la vereda a fin de evitar el avance de la expansión urbana, temática que es percibida como la principal amenaza para los habitantes de esta zona.

**Imagen 26 Festival de la Memoria de la Vereda Los Soches: reforzamiento de la memoria como recurso de poder.**



Fuente: Trabajo de Campo, Vereda los Soches, Usme Noviembre 2 de 2013.

**Imagen 27 Historia de la Vereda. Reconstruida por sus Habitantes.**



Fuente: Trabajo de Campo, Vereda los Soches, Usme Noviembre 2 de 2013.

Además de recordarse la historia del poblamiento en Usme, los parentescos que unen a sus habitantes, y las acciones colectivas emprendidas en el tiempo para la mejora de las condiciones de las poblaciones de la zona, se invita a recordar el proceso que fue la constitución del Agroparque los Soches, un hito de organización para esta comunidad y para otras poblaciones campesinas de Bogotá y se valorar las tradiciones y costumbres campesinas.

Al respecto las comunidades han desarrollado a su interior grupos de danza folclórica, vinculando a poblaciones de todas las edades principalmente a los jóvenes, tratando por este medio de reforzar los valores tradicionales y contrarrestar el desprecio de los mismos que se produce en esta población partir del contacto con los pobladores urbanos, dónde algunos de estos elementos son subvalorados o ridiculizados.

**Imagen 28** Imaginarios reforzados por los actores organizados en la vereda los soches en el marco de los festivales de la memoria.



Fuente: Trabajo de Campo, Vereda los Soches, Usme Noviembre 2 de 2013.

### *2.1.2 Mesa de Concertación del Borde Sur:*

Como instancia de origen comunitario que opera desde hace 12 años, la Mesa de concertación es un espacio de confluencia varios liderazgos presentes en la zona rural de la localidad que busca proteger y afianzar la ruralidad como forma de vida. La creación de este espacio se remonta a los procesos de interlocución entre las instituciones distritales las comunidades de Usme a raíz de la expedición del primer POT en el año 2000 y su directiva de declarar 900 hectáreas de suelo rural como suelo de expansión urbana.

Desde entonces ha pasado por varias etapas, en la que se han planteado varias representaciones del territorio y propuestas para su ordenamiento que han incorporado y adaptado la noción de Borde, acorde con las aspiraciones e intereses de los actores rurales organizados.

#### *2.1.2.1 Conformación e intereses representados.*

Los integrantes de la Mesa de Concertación son principalmente líderes comunitarios de las veredas La Requilina, El Uval, El Destino, Corinto Cerro Redondo, Olarte y los Soches, y habitantes del antiguo casco urbano del municipio de Usme, conocido como Usme-centro, quienes se articularon en respuesta a la declaratoria del territorio de Usme como zona de expansión por del Plan de Ordenamiento Territorial adoptado en el 2000.

La mesa de concertación acompañó los distintos procesos que impulsó la administración distrital desde el momento en que anunció el inicio de la operación, confluendo en ella varios representantes de las instituciones distritales. Sin embargo surgieron múltiples diferencias de criterio frente a la definición de los límites de la operación y sus directrices, en particular frente al valor de compra del suelo definido por el Distrito y las alternativas ofrecidas a la población campesina, que llevaron a los representantes de la ruralidad a independizar el trabajo de la Mesa de la institucionalidad y estructurar sus propias apuestas de ordenamiento del territorio y de Borde Urbano, evolucionando estas con el paso del tiempo.

Las principales reivindicaciones de la Mesa al respecto son el freno a la expansión urbana en la zona y el fortalecimiento de la ruralidad del sur de Bogotá a partir de la mejora de sus condiciones de vida y la satisfacción de las necesidades en materia de educación, salud, vivienda, vías y equipamientos que tradicionalmente fueron desatendidas por las administraciones de la ciudad.

Junto a la no expansión de la ciudad se reivindica la no expansión del relleno Sanitario Doña Juana ubicado en inmediación es de las zonas rurales de Usme y de Ciudad Bolívar, que

particularmente ha afectado a las veredas rurales de esta última localidad, tales como Mochuelo Alto y Bajo, y Quiba.

Se plantea adicionalmente desde la mesa el fortalecimiento y conservación de la economía y cultura campesina, la recuperación y conservación de las fuentes hídricas existentes en el territorio, el manejo y protección del hallazgo arqueológico de la Hacienda el Carmen y la adopción de otros criterios para la ordenación del territorio tales como el criterio de cuenca.

Desde esta perspectiva se consideró la necesidad de definir un límite físico a la ciudad que fuese claramente identificable, proponiendo como tal la quebrada el piojo y la estructuración a partir de allí de un modelo de ocupación campesina. Posteriormente se plantearon otras propuestas tales como la constitución de una Agropolis, la delimitación de una franja de transición, entre otras; jugando un papel muy importante en el planteamiento de estas apuestas los estudios de consultoría contratados por entidades distritales en la zona, algunos de los cuales fueron capitalizados por las comunidades campesinas.

#### *2.1.2.2 Trayectoria y representaciones frente al territorio y los Bordes.*

Con el paso del tiempo la Mesa de Concertación transitó de ser un espacio informal de encuentro de líderes campesinos de las veredas de Usme afectadas por la operación Nuevo Usme con sus pares y con la institucionalidad, a ser un espacio institucional reconocido y formalizado por la autoridad local, la Alcaldía de Usme, al cual se invitó a participar de forma permanente a varios representantes de las entidades del distrito y a los nuevos habitantes del territorio que fueron llegando con el desarrollo de los primeros proyectos Urbanísticos; para luego consolidarse principalmente como una instancia de concertación campesina y de interlocución con el distrito.

A lo largo de su trayectoria la Mesa visibilizó el descontento de las comunidades campesinas no solo con el hecho de tener que abandonar sus tierras, y formas de vida, sino además con los precios de compra de la tierra establecidos por Metrovivienda, alcanzando estos un promedio de seis dólares por metro cuadrado, y su ofrecimiento bajo la amenaza de que al no aceptarse las condiciones de compra, la entidad recurriría a la expropiación por vía administrativa, bajando aún más el precio de remuneración del suelo que estos recibirían como compensación.

Tal situación sumada a la expectativa generada en la discusión y aprobación de la política pública de ruralidad, en la que se decidió que la zona no sería urbanizada, produjeron la radicalización de las demandas de las comunidades de no expansión y de discutir la conformación de un Borde urbano rural, así como la formalización de la Mesa de Concertación como espacio

de encuentro institucional en el que debían participar las comunidades campesinas, las instituciones y los habitantes de las nuevas urbanizaciones que se empezaron a desarrollar en la zona.

Como lo comenta una de sus principales líderes, Otilia Cuervo:

“...la mesa ....lo oficializo el alcalde Jorge Londoño, le dio la formalidad ,de mesa le dio el espacio para la formalidad con un documento donde se institucionalizo este espacio para que se sentarán a concertar con nosotros ,que si querían hacer algo debían concertar se generó el proceso de construir” (Entrevista con Otilia Cuervo. Diciembre 10 de 2013).

En este contexto las representaciones que se desarrollaron frente al Borde se alimentaron no solo de la directriz de la operación de establecer un Borde urbano rural en el polígono 4 de la operación, sino de otras discusiones e instrumentos de políticas tales como la política de ruralidad. De acuerdo con la mencionada líder local:

“... en la política pública de ruralidad, porque de Usme salió la política pública de ruralidad , una de las cosas era la no expansión, que se creara el borde urbano rural y trabajamos con ello... llego metro vivienda a comprar predios para el proyecto de vivienda de interés social en el marco del proyecto nuevo Usme y se formaron, unas peleas duras de agresión , nos decían que si no queríamos nos sacaban a las buenas o por mas malas o los expropiamos ... era una lucha , nosotros que no queríamos, en ese tiempo no había una propuesta consolidada , decidimos crear una mesa de concertación y ellos querían urbanizar ,decidimos crear una espacio de concertación,

De este modo la definición de un Borde urbano rural se fue consolidando como un instrumento para reivindicar y consolidar un modelo de ocupación campesina del territorio, que garantizase a las comunidades campesinas permanecer en el territorio y desarrollar nuevas dinámicas productivas y de generación de ingresos que garantizaran su sostenimiento.

A partir de las reuniones con las entidades distritales, y los contratistas de las mismas que llegaron al territorio a realizar estudios diagnósticos, los actores presentes en la mesa de concertación se fueron apropiando del discurso de los Bordes y su ordenamiento, desarrollando en consecuencia visiones particulares del mismo que lo asociaban con un espacio físico visualmente identificable, que podría ser estructurado a partir de elementos topográficos y planes de reforestación y restauración ecológica, planteándose para tal fin esquemas como el de cercas vivas, entre otras propuestas.

De esta visión física del Borde, posteriormente se derivaron propuestas para la construcción de equipamientos y el desarrollo de intervenciones que le dieran un carácter rural a dicho espacio de Borde, llegándose a hablar del Modelo de Agropolis, y posteriormente de otras propuestas de delimitación del territorio de Borde orientadas a definir un esquema específico para su gestión.

Se discutieron así varias figuras de ordenamiento para delimitar y administrar la zona de Borde tales como las zonas de reserva campesina, los agroparques entre otras.

### 2.1.2.3 Estrategias y recursos de poder.

Una de las estrategias de esta instancia es la convocatoria a otros actores y la búsqueda de articulación con ellos para posicionar sus demandas. Particularmente propicia el acercamiento con el gobierno local, las instituciones del distrito, la academia y otras experiencias de organización social con el propósito de “pensar el territorio de Usme como borde urbano rural de la ciudad”.

Para ello participa en las instancias y actividades promovidas desde la institucionalidad distrital para problematizar las dinámicas de ordenamiento territorial de la localidad y los componentes de una política de Bordes, al tiempo que promueve espacios de interacción con otros actores entre los que se encuentran foros, actividades de socialización de proyectos y propuestas, reuniones de trabajo, entre otras contando para su realización con el apoyo de otras instituciones que hacen presencia en la localidad y que comparten el interés por preservar la ruralidad y contener la expansión.

Imagen 29. Actividad convocada por la Mesa de Concertación en asocio con otras organizaciones.



Fuente: [http://www.observatorioruralbogota.gov.co/info\\_mapas.shtml?apc=cb-,-,-,-,-,684,-,-&x=6386](http://www.observatorioruralbogota.gov.co/info_mapas.shtml?apc=cb-,-,-,-,-,684,-,-&x=6386)

Bajo esta concepción la Mesa de Borde estableció una estrecha relación con funcionarios locales de la Secretaria Distrital de Ambiente que prestaron un importante acompañamiento y soporte a las propuestas e iniciativas desarrolladas por la mesa.

Otros recursos de poder desplegados por esta instancia son la realización de acciones de hecho para llamar la atención de la opinión pública y los tomadores de decisión, tales como la protesta pacífica, el bloqueo de vías, y su pronunciamiento en medios de comunicación. Estos recursos fueron usados principalmente ante los efectos generados por la construcción de la avenida Usminia sobre las veredas la Requilina y el Uval, que implicó daños en las casas cercanas por el tránsito de vehículos pesados. Ante esta situación la comunidad decidió bloquear el acceso a estas zonas para llamar la atención de las autoridades distritales, siendo este proceso publicitado en algunos medios de comunicación.<sup>71</sup>

**Imagen 30. Vestigios en el territorio de las confrontaciones entre los habitantes de las veredas de Usme y Metrovivienda.**



Fuente: Elaboración propia. Trabajo de campo. Vereda la Requilina, Usme.

Además de las acciones de hecho la Mesa de Concertación de Borde adoptó la estrategia de apropiarse e instrumentalizar los proyectos que implementan las entidades distritales en la zona,

---

<sup>71</sup> Fuente: Fedelonjas. “Disputa por el territorio y la tradición en el campo”. Publicado el 7 de marzo de 2011. Disponible en: [http://www.fedelonjas.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=402:vivienda&catid=39:noticias](http://www.fedelonjas.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=402:vivienda&catid=39:noticias) Recuperado el 13 de noviembre de 2013.

constituyéndose en una instancia que canaliza los reclamos de las comunidades campesinas en varias áreas, entre las que se encuentran la productividad, vías, los acueductos veredales entre otros. Esto se relaciona ya que a ella asisten líderes de las veredas afectadas por la operación que han tenido una participación amplia en otros procesos sociales alrededor de la ruralidad. Estos se han constituido a su vez en dirigentes con un amplio reconocimiento social, incursionando algunos de ellos como aspirantes a Ediles, participes en las propuestas de crear una localidad rural, y en funcionarios de entidades distritales, como operadores de las mismas en la localidad.

### *2.1.3. Organizaciones sociales de la Vereda La Requilina.*

La principal organización social que opera en la Vereda La Requilina y que abandera los procesos de participación de las comunidades de esta zona entorno a la construcción de un Borde Urbano Rural es la Junta de Acción Comunal, siendo esta una asociación de carácter cívico, alrededor de la cual se presentan a su vez varios liderazgos que intervienen simultáneamente en varios procesos organizativos que ocurren en la vereda y en la localidad.

Esta instancia jugó un papel relevante en la estructuración de los territorios de Borde, particularmente en la formulación de propuestas concretas de ordenamiento y modelos de ocupación campesina en el marco de la *Mesa de concertación de Borde Urbano rural*. En consecuencia ambos espacios manejan el mismo discurso.

#### 2.1.3.1 Conformación e intereses representados.

Adicional a la Junta de Acción Comunal, que está conformado por representantes elegidos por la comunidad habitante de la vereda de acuerdo a una estructura interna, se encuentran las Corporaciones Mujer y Tierra, y el Grupo Semillas de Agua, quienes confluyen en el interés de hacer viable las formas de vida campesinas como mecanismo para mantener el borde y frenar la expansión urbana. Las familias de esta vereda se caracterizan por ser pequeños propietarios rurales, unidos por lazos de parentesco con los habitantes de las demás veredas de la localidad, por lo cual existe una similitud entre los habitantes del Uval, Corinto, Olarte Chiguaza y los Soches.

Estas comunidades rechazan los precios de suelo ofrecidos por Metrovivienda, la Declaratoria del Derecho de preferencia a esta entidad cuando se anunció la operación urbanística y el esquema de urbanización propuesto para el territorio, ya que este además de representar su salida del territorio, no ofrece una inserción a la vida urbana teniendo en cuenta que no conocen

otra actividad para generar su sustento y que la permanencia en la ruralidad a pesar de las difíciles condiciones de este sector en el país les brinda una posibilidad de ingresos y sostenibilidad alimentaria que no tendrían en la ciudad.

#### *2.1.3.2 Trayectoria y representaciones frente al territorio de Borde.*

La intervención de las organizaciones de la Vereda La Requilina inicia con la declaratoria de la Operación urbanística Nuevo Usme y la convocatoria por parte de Metrovivienda a procesos de socialización de las intervenciones a realizar. El interés se centró en las condiciones bajo las cuales se daría la compra de predios y la ubicación en el polígono No 4 de la operación de la población que decidiese ser reubicada en dichos espacios.

En esta coyuntura se generaron fuertes tensiones entre los representantes de Metrovivienda y los líderes de la vereda, que llevaron a la realización de acciones de hecho y cierre de espacios de dialogo, con lo cual la vereda empezó a plantear sus propias propuestas de forma articulada con los representantes de otras zonas, que contemplan la integración en el modelo de Borde Urbano rural no solo a los terrenos del polígono cuatro sino a las demás zonas afectadas por la operación y a la vereda los soches. Inicialmente la vereda promovía el desarrollo de cercas vivas y de un límite físico visualmente identificable, posteriormente su discurso evolucionó hacia el establecimiento de varios equipamientos físicos de soporte a las actividades rurales bajo un modelo de ocupación campesino.

Posteriormente los líderes representantes de la vereda han venido trabajando en la estructuración de la propuesta en el marco de la Mesa de Concertación, planteando la necesidad de definir una figura jurídica de ordenamiento adicional a la de Borde para delimitar el territorio y garantizar su permanencia, al tiempo que mantuvieron una participación en el desarrollo de los estudios diagnósticos participativos contratados por las entidades del distrito en la zona, así como en los proyectos y actividades convocados desde estas instancias, siendo el último de estos el de formulación de los modelos de ocupación.

Imagen 31 Representaciones del Territorio como Borde Urbano rural.



Fuente: Elaboración propia, Trabajo de Campo, 2013.

#### 2.1.2.4 Recursos de Poder: capital político

El principal recurso de poder que ha instrumentalizado esta vereda es su cercanía con las instituciones del distrito capital y el aprovechamiento e instrumentalización de sus programas en favor de sus intereses de alcanzar visibilidad y atención a sus requerimientos en materia de desarrollo económico y social. Un ejemplo de lo anterior es el proyecto de “La ruta agro turística de Usme”.

La ruta agro-turística es una iniciativa apoyada por el Instituto Distrital de Turismo y la Corporación Cultural Faus, consistente en la transformación y adecuación de fincas y unidades productivas para la prestación de servicios turísticos. En el proyecto participan doce fincas, coordinadas por la Corporación Mujer y Tierra, una asociación que se desprende de la Junta de Acción Comunal.

Los servicios que ofrece la ruta son un recorrido guiado por cada finca que tiene un potencial productivo, brindándose charlas sobre cada una de las actividades que allí se encuentran siendo estas la transformación de lana, la elaboración de tejidos, la producción de abonos orgánicos, el manejo de nacederos, la actividad porcícola y la siembra de plantas nativas medicinales, entre otras. A través de este tipo de actividades se pretende consolidar una herramienta para visibilizar la cultura campesina, dar a conocer al resto de habitantes de la ciudad de Bogotá que esta cuenta con una zona rural altamente productiva y que presta importantes servicios ambientales. Como lo expresan son promotores:

“... lo que se busca es Visibilizar que la zona rural de Usme no solo puede medir por metros cuadrados sino porque Usme tiene muchas riquezas y potencialidades que puede ofrecer a la ciudad, se le deben poner valor a servicios ambientales, culturales productivos que tiene la localidad de Usme... Ser campesino, ruralidad es otra forma de ciudad también hacemos parte del Distrito capital, de la ciudad, el 85 % del territorio es rural” (Fuente: Corporación campesina mujer y tierra, <http://www.youtube.com/watch?v=0lPcq9czbow>)

El proyecto de la ruta agroturística, así como otras iniciativas efectuadas por las organizaciones de la Vereda la Requilina, retomala experiencia de la vereda Los Soches. Específicamente adoptaron otras estrategias probadas en dicha zona, tales como el rescate de la memoria de los habitantes a partir de actividades recreativas a fin de reforzar la identidad campesina y la pertenencia al territorio, apoyándose en las actividades patrocinadas por entidades distritales (Ver Imagen.). En este tipo de tareas han desarrollado intervenciones conjuntas con los líderes de las veredas Corinto y el Uval e, territorios donde a su vez se manejan los mismos discursos e intereses.

Un recurso adicional utilizado por las organizaciones de la vereda es el desarrollo de pronunciamientos públicos, declaraciones en medios, producción de videos y su publicación en redes sociales como Youtube, y la búsqueda de publicidad de sus actividades en medios de comunicación local y a nivel de ciudad.

**Imagen 32. Actividades de promoción de la Memoria de los habitantes de la vereda.**



Fuente: Elaboración Propia. Fotografía documento recuperado en el trabajo de campo.

#### 2.2.2.5 Relaciones con otros actores y redes a las que pertenece

Como se ha indicado los actores organizados de la vereda La Requilina se relacionan con sus pares de las veredas vecinas, así como con las instituciones que hacen presencia en la ruralidad para el desarrollo de los proyectos misionales de las entidades, en los que se aprovechan los recursos ofertados para el fortalecimiento de las comunidades. Adicionalmente sus líderes se encuentran vinculados con otras organizaciones rurales de Usme y Ciudad Bolívar.

Junto con estos actores ha sido activa en la construcción de una comprensión colectiva de lo que se entiende por borde urbano rural para las comunidades campesinas, manteniéndose abierta a desarrollar vínculos con las instituciones distritales interesadas en intervenir en el área en proyectos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población rural.

#### 2.1.4. Otras organizaciones de la ruralidad.

Paralelo a la intervención de las organizaciones mencionadas hasta el momento es necesario destacar la participación de los líderes de las veredas El Uval, Corinto, Olarte y el Destino, que han intervenido como miembros de las Juntas de Acción comunal y como representantes de sus comunidades en la Mesa de Concertación de Borde y los procesos que se han dado en torno a ella.

Estos líderes han actuado como transmisores de las discusiones y proyectos hacia las comunidades, al tiempo que han comunicado la Mesa y a las autoridades locales las dinámicas que se presentan en sus territorios y que a su juicio amenazan a la ruralidad. Particularmente entre estos liderazgos se destaca la figura de Jaime Beltrán, quien denunció la identificación del hallazgo arqueológico y el no reporte del mismo ante las autoridades, y ha intervenido en la articulación entre los pobladores de las zonas afectadas por la Operación Nuevo Usme con los líderes de las veredas “altas” de la localidad, quienes por su ubicación más distante y próxima al Paramo de Sumapaz tienen una vinculación a otros procesos sociales.

Para este tipo de liderazgos la construcción de un Borde Urbano rural es un mecanismo de defensa de la cultura, tradición y actividades campesinas amenazadas por la urbanización. Estas organizaciones movilizan como recursos la exaltación de las potencialidades ambientales del territorio y las raíces campesinas como puede verse en las imágenes (Ver imagen).

Imagen 33. Representaciones frente al Borde en la Vereda el Uval.



Fuente: Elaboración Propia.

## 2.2 Promotores de la conservación del patrimonio natural y cultural.

En el territorio urbano rural de la localidad de Usme confluyen diversas organizaciones ambientalistas y culturales que promueven el respeto de la identidad y cultura campesina, así como de los ecosistemas naturales y de los recursos hídricos de la zona, concibiendo el territorio de Borde como un territorio de agua, que debe ser ordenado a partir de estos elementos. Entre estas organizaciones se encuentran las siguientes:

### 2.2.1 *La Mesa de Patrimonio de Usme.*

Este proceso social abanderado por miembros de la organización Casaasdoas, líderes campesinos y organizaciones del sector cultural, surgió en el 2007 como respuesta al descubrimiento de los vestigios arqueológicos de la cultura Muisca existentes en Usme y que fueron identificados en el proceso de urbanización de los terrenos correspondientes al primer Plan parcial contemplado en la Operación Urbanística Nuevo Usme. El objetivo de esta instancia es

defender y preservar el patrimonio ancestral de Usme representado en el hallazgo arqueológico de la hacienda El Carmen buscando, proponiendo alternativas para su manejo.<sup>72</sup>

#### *2.2.1.1 Intereses representados.*

La Mesa de Patrimonio persigue que la totalidad del suelo de la Hacienda el Carmen sea declarada como zona arqueológica protegida, y que se otorguen los recursos necesarios para la realización de mayores estudios sobre el área y para el manejo y conservación participativa de este espacio, con la concurrencia de los distintos actores presentes en la localidad y la vinculación de otros actores externos interesados en el rescate de las raíces ancestrales del territorio. Particularmente proponen la construcción de un museo en la zona y el desarrollo de mayores investigaciones en predios cercanos al hallazgo, haciendo de este espacio un aula para el conocimiento de la población de Usme sobre sus ancestros.

Desde esta perspectiva se rechaza la continuación de la expansión urbana sobre los predios del hallazgo y de la zona rural próxima a este, partiendo de que los estudios realizados hasta el momento identificaron la existencia de una necrópolis pre muisca de gran magnitud, que posiblemente abarque a otros terrenos adicionales a los de la Hacienda el Carmen. Simultáneamente se plantea la incorporación de este hallazgo como componente de la zona de Borde Urbano rural.

#### *2.2.1.2 Trayectoria y Representaciones frente a los Bordes.*

Entre las actividades que realiza esta mesa se encuentran la denuncia ante autoridades públicas, el planteamiento y apropiación de espacios de interlocución e incidencia para visibilizar sus reivindicaciones, la utilización de mecanismos digitales como redes sociales y blogs electrónicos para difundir sus propuestas y actividades; y la búsqueda de apoyo y aliados como las universidades.

Su constitución se dio precisamente a partir de la identificación por parte de algunos líderes de la ruralidad de la no realización por parte de Metrovivienda de los estudios de impacto arqueológico que la ley obliga realizar previo al inicio de cualquier proceso constructivo; y del no aviso por parte de los operarios de las obras de urbanización del hallazgo a las autoridades competentes. Tal situación se concretó el 12 de marzo de 2007 con la presentación de la denuncia formal ante la Alcaldía Local por parte de Jaime Beltrán líder campesino, y a partir de allí se

---

<sup>72</sup> Fuente: <http://mesapatrimoniousmeka.blogspot.mx/>

realizaron varias reuniones entre organizaciones sociales de la localidad preocupadas por el tema, que llevaron a la constitución en Junio de ese año de la Mesa por la defensa del Patrimonio ancestral de Usme.

Por efecto de las denuncias y presión de la Mesa se contrató la realización de un estudio arqueológico el cual quedó a cargo del equipo adscrito al Departamento de Antropología de la Universidad Nacional, liderado por el profesor Virgilio Becerra. Mientras se efectuaba este estudio la Mesa presentó la solicitud de declaratoria del área como sitio de interés patrimonial local, regional y nacional ante el instituto de antropología e historia ICANHE.

Así mismo el año 2012 esta instancia efectuó entre otras actividades: un Foro-Debate público sobre la Construcción Social de la Política de Borde Sur; una propuesta comunitaria de Borde urbano-rural que contaba con una delimitación cartográfica tanto del Borde como de la franja de transición, la cual fue presentada al distrito; e intervino en los Foros locales de socialización realizados en el marco de la modificación excepcional del POT.

Así mismo los miembros de la Mesa intervinieron en la Audiencia Pública popular desarrollada en noviembre de 2012. Tal contó con la concurrencia de varias organizaciones sociales en la que las comunidades organizadas demandaron respuestas por parte de la institucionalidad distrital frente a los problemas de la zona en materia de accesibilidad y movilidad, disponibilidad de equipamientos educativos y de salud, alternativas de empleo entre otras.

En su operación esta instancia se caracterizó por propiciar espacios de articulación con otras organizaciones sociales existentes en el Borde suroriental frente al tema de la memoria, la resignificación del territorio como ancestral; la protección y recuperación de la cuenca del Tunjuelo; el manejo de los acueductos verdales; y el manejo del problema agrario de la ruralidad.

### *2.2.1.3 Relaciones con otros actores y redes a las que pertenece.*

La articulación de esta mesa con otros procesos organizativos está relacionada con la pertenencia simultánea de sus miembros a diferentes organizaciones y a su trayectoria en otros procesos sociales que se han desarrollado en el territorio sur de la ciudad. Como se pudo constatar en las entrevistas con Héctor Vásquez, director de Casaasdoas y con Javier Reyes, líder social y funcionario de la Secretaría de Ambiente, el proceso social denominado “Asamblea Sur” que se originó a finales de los ochentas cuando empieza la urbanización en Usme con la instalación del

relleno sanitario, fue la base para la confluencia de diversos actores en torno a la reivindicación del territorio y el desarrollo de otros procesos de organización particulares, que no obstante se cohesionan en coyunturas donde hay un mayor choque con la institucionalidad del Distrito capital.

Así se formó en la localidad de Usme un capital cultural en materia de organización social que es instrumentalizado ante el surgimiento de conflictos con el estado local y distrital. Sus miembros han transitado a lo largo del tiempo en distintas organizaciones manteniendo la reivindicación del reconocimiento de los territorios populares y sus derechos, particularmente su permanencia en el territorio y el acceso a la ciudad.

Adicional a ese capital social, es decir conocimiento y movilidad en las redes de organización social, la Mesa de patrimonio mantiene una cercanía con profesores e investigadores de las universidades Santo Tomas y Nacional de Colombia, al tiempo que se ha relacionado con el Laboratorio internacional del Hábitat y las secretarías de Hábitat y Gobierno participando junto con estos actores en el desarrollo de propuestas de manejo de la Zona Arqueológica.

### 2.2.2 *Corporación CASA ASDOAS*

Esta organización no gubernamental sin ánimo de lucro se constituyó en 2003 por un grupo de habitantes de la localidad con trayectorias previas de participación y organización social en el marco de la Mesa interlocal de Tunjuelo y el proceso organizativo conocido como Asamblea Sur, dinámica de organización y participación popular que agremió a diversas organizaciones sociales del sur de Bogotá en torno a la protección de la cuenca del Tunjuelo y al reconocimiento de sus valores ambientales y de sus pobladores y necesidades, en particular las derivadas del impacto ambiental y social generado por la instalación y mal funcionamiento del relleno sanitario Doña Juana, la desviación del Tunjuelo para la explotación minera y la falta de atención estatal a la zona. (Entrevista Héctor Vásquez, 2013; Comunicación personal con Javier Reyes, 2013).

El proceso Asamblea Sur congregó no solo a organizaciones sociales de Usme sino que también participaron allí ONG, juntas de acción comunal, colectivos ambientales y culturales de las ocho localidades atravesadas por la Cuenca del Tunjuelo, siendo estas Bosa, Ciudad Bolívar, Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe, San Cristobal y Kennedy; bajo el supuesto de que la lucha atomizada y particular de las distintas organizaciones frente a problemáticas comunes había no había redundado en su solución, por lo cual la organización y articulación era un instrumento para alcanzar una mayor visibilidad y atención de sus demandas y para repensar de una forma más integral el territorio, ya que todas las problemáticas tenían

un origen común, consistente en el desconocimiento del valor ambiental y social del territorio sur y la desatención estatal de las localidades de Bogotá que lo integran.<sup>73</sup>

Pese a este esfuerzo de integración se produce una escisión del grupo fundamentada en el interés de no solo pensar en la cuenca del Tunjuelo, sino articular otros procesos como los de los Cerros orientales, con lo cual se constituye “Territorio Sur”, y al interior de la misma surge el interés por parte de algunos de sus miembros de desarrollar procesos de educación ambiental y recorridos por los ríos de la cuenca que se concretan en la creación de una corporación ambiental dedicada a promover la educación ambiental y el reconocimiento y rescate de los patrimonios natural y cultural de la localidad de Usme, surgiendo así Casa Asdoas. Posteriormente se dieron procesos de distanciamiento y salida de algunos de sus miembros, manteniéndose la corporación bajo el liderazgo de Héctor Vásquez. (Entrevista Héctor Vásquez, 2013).

A lo largo de su trayectoria esta organización se vinculó a otros procesos de la localidad, particularmente a las discusiones frente a los proyectos de expansión y construcción de viviendas sobre la cuenca del Tunjuelo, la concertación de un Borde Urbano rural y la defensa del hallazgo arqueológico de la Hacienda el Carmen.

Entre las acciones y estrategias que realiza Casa Asdoas para el cumplimiento de sus propósitos se encuentran el desarrollo de actividades de educación y sensibilización ambiental, dirigidas principalmente a niños y Jóvenes, caminatas ecológicas de reconocimiento del territorio, el establecimiento de alianzas con otras organizaciones de la localidad de Usme, tales como las del Agroparque Los Soches, la Junta de Acción comunal de la Vereda el Uval, la Audiencia Pública Popular de Usme, entre otras; y la búsqueda de alianzas y acompañamiento con actores externos para el desarrollo de proyectos, tales como universidades y organizaciones indígenas de otras localidades.

Precisamente uno de los principales capitales y recursos de poder desplegados por esta organización es el capital simbólico, el uso del lenguaje, los mitos y la simbología de la cultura indígena Muisca para convocar al retorno a la tradición y a las costumbres ancestrales y movilizar a la población en torno a la protección del entorno natural, particularmente del recurso hídrico, y a la “defensa del territorio”, es decir de las formas de ocupación campesina y popular existentes, y de la reafirmación de sus derechos.

Este capital simbólico con el que cuenta la organización junto con el capital cultural dado por la experiencia de habitar el territorio y conocer sus ecosistemas naturales, son desplegados por esta corporación en las caminatas guiadas, recorridos ecoturísticos, visitas a granjas y campamentos por senderos naturales y eventos que realiza, entre los que se destaca la “Travesía por el Tunjuelo”, que lleva cuatro versiones. Mediante estas actividades lo que busca la organización es mostrar a los participantes las cualidades del territorio, así como diferentes propuestas sostenibles de manejo del mismo. Particularmente se busca visibilizar y difundir los conocimientos adquiridos sobre la vegetación del páramo y subpáramo

---

<sup>73</sup> Fuente: Reunión con miembros del proceso Asamblea Sur. Octubre 10 de 2013.

y las especies de flora y fauna allí existentes, así como las actividades agrícolas y las costumbres típicas de la región.

Las representaciones frente al Borde urbano rural que tiene esta organización están ligadas al interés de rescatar el patrimonio ambiental y cultural de la zona, considerándose el Borde como una nueva forma de repensar las relaciones entre el hombre y la naturaleza, las propias comunidades y el campo y la ciudad, considerándose la necesidad de ordenar el territorio a partir de estos elementos.

Así mismo sus representantes plantan ver el Borde desde una mirada más amplia, involucrándolo con los cerros orientales y el páramo de Sumapaz, así como con los impactos que han tenido las intervenciones de las administraciones distritales en estos espacios y lo que esto implica para todas las localidades que recorre el río Tunjuelo (Entrevista a Héctor Vásquez, 2013).

En correspondencia desde esta perspectiva se identifica al Borde como un espacio donde confluyen múltiples problemáticas y “desorden” que son producto de la permisibilidad de las administraciones de la ciudad frente a intereses políticos y económicos particulares que han ayudado a fomentar la segregación; existiendo allí una fuerte presión de la minería ilegal, de los constructores legales e ilegales, que genera una “privatización” de los cerros orientales, (a los cuales les atribuyen un importante valor patrimonial, como abuelos tutelares); situación que demanda la intervención de las autoridades y de diferentes actores para revertir estos procesos y promover su conservación.

Se concibe así que los Bordos son espacios que deben ser reordenados a partir de un proceso político y jurídico promovido por las comunidades, estableciéndose como barreras para frenar la expansión urbana, en los que las instituciones gubernamentales deben abrir espacios de participación, destinar recursos para la atención de estos territorios y las necesidades de las comunidades y formalizar su existencia a través de recursos jurídicos.

Su propuesta para el ordenamiento del territorio es el desarrollo de una Ecoaldea como Borde urbano rural en las veredas el Uval y la Requilina, conectada con las otras veredas y el hallazgo arqueológico, y el establecimiento de redes con otros territorios ambientales de la ciudad, desarrollando en estos espacios procesos de recuperación del territorio, en los que se plantea involucrar “el tema espiritual” es decir la conexión con la tierra y el rescate de los sitios sagrados de los ancestros Muisca.

En cuanto a la relación con otros actores como se mencionó anteriormente tiene importantes vínculos con otras organizaciones de Usme y del sur de Bogotá, (al ser parte de la Mesa de Patrimonio y al intervenir en algunas coyunturas en la Mesa de Concertación y La Audiencia Pública de Usme); así como con miembros de instituciones como las Universidades Santo Tomás, Nacional y Javeriana, con las que ha venido promoviendo los temas del manejo del Hallazgo Arqueológico y la Ecoaldea. Sin embargo en los últimos años las redes de esta organización trascendieron estos espacios estableciendo vínculos con

organizaciones de otras zonas ambientales de la ciudad que promueven la defensa de los humedales, los cerros y el Borde Norte.

En el caso de las relaciones establecidas con miembros de instituciones universitarias se han realizado investigaciones sobre la memoria ancestral del territorio en el marco de las cuales se han desarrollado intervenciones y proyectos de educación ambiental que incluyen jornadas de arborización y mejoramiento del entorno.

### *2.2.3 CORPOCRISTAL*

Esta organización es producto de la trayectoria organizativa previa de sus miembros quienes fueron parte activa del proceso Asamblea Sur y participaron como miembros de esta en: las movilizaciones generadas frente al derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana en 1997 y sus proyectos de ampliación en 2005; la construcción del “Manifiesto del Sur” (2007), y el planteamiento de propuestas alternativas de ordenamiento territorial para el sur de Bogotá, en las que se retomó el concepto de Agropolis, como nueva forma de repensar las relaciones entre el campo y la ciudad, propuesto por el Arquitecto Alberto Mendoza, en el marco de la Sociedad Geográfica de Colombia. (Asamblea Sur, 2013).

En correspondencia con este capital social y cultural acumulado, se decide establecer una corporación ambiental enfocada a promover la educación ambiental, participar en el diseño y ejecución de políticas públicas, apoyar programas que impulsaran y mejoraran las condiciones de vida de las comunidades y denunciar los procesos de deterioro ambiental.

Esta corporación es liderada por Javier Reyes, un líder comunitario de larga trayectoria en la localidad a partir de la experiencia de Asamblea Sur, y cuenta a su vez con una estructura organizacional compuesta por cuatro instancias: Gestión comunitaria, Investigación y Desarrollo, Pedagogía ambiental y Administración financiera y mercadeo.

Entre las actividades realizadas se encuentran la participación como ejecutor en el proyecto “Escuela de ciudadanía ambiental” (2005) contratado por el entonces Departamento Administrativo de Acción Comunal; la intervención en el proceso de formulación del plan de gestión social para el pago de la deuda social acumulada con las comunidades afectadas por los impactos de Doña Juana (2008-2009). (Usmeando el Territorio, 2013).

La Representación sobre el Borde adoptada por los miembros de esta corporación es la constitución del territorio como una Agropolis, es decir bajo una nueva forma de relacionamiento entre lo urbano y lo rural, que implica la contención de la urbanización mediante el fortalecimiento

del campesinado a partir de la dotación de infraestructuras que les permitan desarrollar actividades productivas sostenibles.

En materia de relacionamiento con otros actores Corpocristal se ha involucrado a partir de sus líderes en distintos procesos que se han desarrollado en la localidad, tendientes a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, tal como es el caso de la Audiencia Pública Popular de Usme, y la Mesa de Concertación de Borde.

### *2.2.3 Otras organizaciones ambientales intervinientes.*

Alrededor del tema ambiental se encuentran otras organizaciones en la localidad tales como Fundación Antífona y la Red de Acueductos rurales, así como organizaciones juveniles en la zona de la Upz 52 La Flora que si bien no se han involucrado directamente en la discusión sobre los Bordes, plantean la protección y recuperación de las diversas quebradas que recorren el territorio, produciendo materiales audiovisuales, documentos y pronunciamientos en los que se plantea pensar el ordenamiento del territorio de la localidad alrededor del Agua. Estas organizaciones desarrollan actividades de sensibilización y educación ambiental, recuperación de rondas de ríos entre otros.

## 2.3. Difusores de la Urbanización: Nuevos habitantes en búsqueda de un hábitat digno.

Otro conjunto de actores que han jugado un papel relevante en hacer visibles las problemáticas del Borde Suroriental, así como en la estructuración del territorio y en la circulación de propuestas para la construcción de la zona como un Borde Urbano rural, son las organizaciones creadas por los nuevos habitantes del territorio que han llegado a poblarlo tanto a partir de procesos de urbanización informal, como por efecto de la promoción de viviendas de interés social y prioritario en el área.

Entre estas se encuentran las Juntas de Acción comunal de los barrios La María y el Oasis, que son de origen informal, y los representantes de las urbanizaciones El Sol, Bosques de Bogotá y Miradores de Usme.

El eje articulador de estas organizaciones es la exigencia de atención por parte de las autoridades locales y distritales a las problemáticas que se presentan en la zona derivadas de la carencia de vías de acceso, equipamientos, alternativas de empleo y de acceso a los servicios de educación y salud para los habitantes de la zona, las irregularidades que empiezan a percibirse en la construcción de las viviendas y las fallas de los servicios en materia de alcantarillado y disposición de residuos.

Los líderes de estas comunidades han participado en diversas instancias y procesos de la localidad de Usme demandando mejores condiciones de hábitat hasta articularse con las discusiones sobre la definición de un modelo de ocupación para la zona de Usme como parte del Borde Sur de la ciudad, confluyendo en primera instancia algunos de ellos en la Mesa de Concertación de Borde, para luego distanciarse de este proceso y desarrollar su propio abordaje del tema con otros miembros de organizaciones de habitantes urbanos, agregando a la problematización de los Bordes como estrategia de ordenamiento el rol de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural.

La particularidad de este tipo de organizaciones es que su demanda de mejoramiento de las condiciones de hábitat y de calidad de vida se acompaña con una reivindicación de la ruralidad y el entorno natural, en la que estas comunidades se oponen a los procesos de expansión urbana promovidos por las autoridades distritales. Paradójicamente, pese a introducir en el área prácticas culturales asociadas con la vida urbana que le dan otra composición al territorio, rechazan la continuación de la expansión urbana en la zona. Esto se produjo al ser testigos de los impactos de sus viviendas en el deterioro del entorno natural, particularmente de la ronda del Tunjuelo, que es utilizado por las comunidades como espacio de recreación. En su perspectiva la expansión agravaría los conflictos sociales ya existentes en la zona y que se presentan entre los propios habitantes de las urbanizaciones de la ciudadela.

Estos conflictos derivan del desconocimiento del funcionamiento de los sistemas de propiedad horizontal y las obligaciones que estos implican, y de la no disposición de un capital cultural sobre la residencia en copropiedad. A ello se suma la estigmatización entre vecinos dadas las condiciones de reasentados o de desplazados por la violencia de algunos de ellos, presentándose a su vez tensiones entre quienes compraron en urbanizaciones de Vivienda de Interés social frente a los que llegaron a las urbanizaciones de Vivienda de Interés prioritario. En el primer caso las familias tuvieron que desarrollar un ahorro programado y un endeudamiento con la banca comercial para acceder a la vivienda en créditos de más de quince años, mientras que las familias de interés prioritario accedieron a subsidios y apoyos que les permitieron acceder a las viviendas sin tener dinero previamente ahorrado, como sucedió con las viviendas de Miradores de Usme, Vistas del Río y Metro 136, esta última en proceso de construcción y entrega al momento del cierre de la investigación.

Lo anterior lleva a que los vecinos que tienen mayores posibilidades económicas vean con desconfianza a las poblaciones de los conjuntos vecinos, y a que estos también sean considerados con desconfianza por los habitantes de la ruralidad quienes se han visto afectados a partir de la construcción de las nuevas urbanizaciones por robos de cosechas, abigeato y alteración de las condiciones de seguridad en la zona, atribuyendo estos fenómenos a dicha población.

Sumado a lo anterior se presentan conflictos de pandillas entre los jóvenes habitantes de las primeras urbanizaciones de origen informal construidas entre los ochentas y noventas como El Oasis y Usminía con los de las urbanizaciones Miradores de Usme y otros conjuntos residenciales de la Ciudadela Nuevo Usme. (Conversaciones con Edith Vargas y Argenis Hernández, lideresas de la Audiencia Pública Popular de Usme, 2013).

Con este panorama general a continuación se presenta una caracterización de la audiencia pública como espacio de confluencia de los nuevos actores urbanos demandantes de una vivienda digna.

### *2.3.1 Audiencia Pública popular de Usme*

El origen de esta organización social, que articula a varios líderes y organizaciones de la zona conocida como Usme-Centro en torno a la demanda de mejores condiciones de hábitat, se remonta al encuentro propiciado en 2011 por la alianza establecida entre el Laboratorio Internacional de Hábitat Popular y las Universidades Santo Tomás y Nacional de Colombia (Instituto de Estudios Urbanos, Departamento de Antropología y Docentes de la Escuela de Arquitectura de la Facultad de Artes), para el desarrollo para la discusión sobre las dinámicas de crecimiento de la ciudad en Usme y el manejo del hallazgo arqueológico.

A partir la convocatoria realizada por estas instituciones a las comunidades organizadas para el desarrollo de un proyecto conjunto orientado a atender a las problemáticas de Usme se efectuaron varios encuentros, seminarios y actividades académicas que generaron un acercamiento entre los habitantes de las nuevas urbanizaciones construidas en la UPZ 61 Ciudad Usme y los líderes y organizaciones de los primeros barrios de origen informal construidos en la zona desde finales de los setentas.

Posteriormente al darse una ruptura entre las organizaciones académicas que iniciaron el proceso, el equipo del Grupo de Investigación procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad de la Universidad Nacional de Colombia decidió continuar apoyando el proceso de

integración de las organizaciones comunitarias, a partir del proyecto de extensión solidaria “USME-Ando el Territorio, surgiendo en este contexto la Audiencia como colectivo.

*Conformación e intereses representados.*

La Audiencia Pública se constituyó con los representantes de las organizaciones “Fundación Infancia Alegre”, Corpocristal y las Juntas de Acción comunal de los Barrios La María y el Oasis, y en ella participan miembros de los consejos de administración de las urbanizaciones Miradores de Usme y Bosques de Bogotá junto con representantes de otras organizaciones ambientales y comunitarias de la zona, quienes se integraron con el fin de definir alternativas conjuntas de atención a las situaciones percibidas como problemáticas para las comunidades en materia de vivienda y hábitat, y por esta vía se involucraron en las discusiones sobre los Bordes Urbano rurales y su ordenamiento.

*2.3.1.1 Trayectoria y representaciones frente al territorio y la conformación de un Borde Urbano Rural*

En el marco de los proyectos de extensión universitaria las comunidades urbanas Organizadas se reconocieron a sí mismas como habitantes de un territorio de Borde, planteando estrategias de solución a sus problemáticas desde dicha perspectiva, es decir considerando la articulación entre lo urbano, lo rural y lo ambiental. Así se desarrollaron varias jornadas de trabajo, diagnósticos y planteamiento de alternativas, primero en el marco del proyecto desarrollado con el IEU, en el que se definieron los primeros ejes de una propuesta de Borde Urbano rural y posteriormente con el grupo “USME-ANDO el territorio” de la Facultad de Artes.

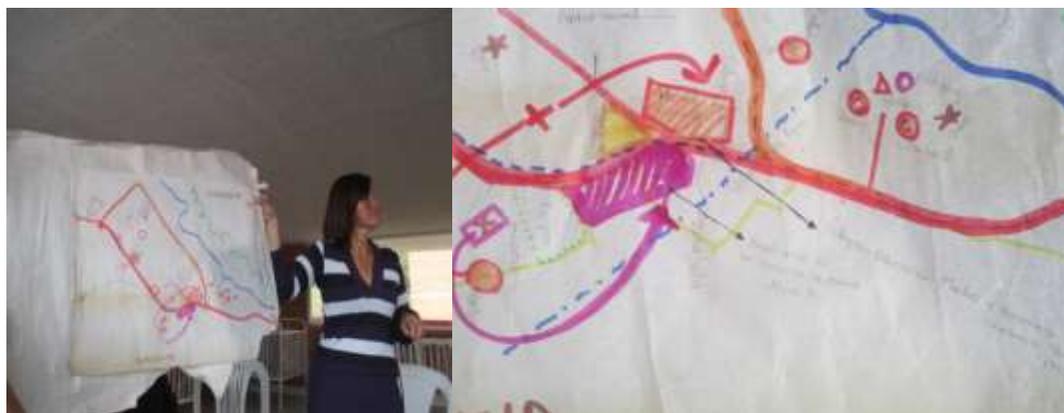
A partir del primer proceso se plantearon un conjunto de objetivos, cuatro ejes de intervención, un cronograma de actividades y modelo de ocupación que giraban en torno a la protección del medio ambiente, particularmente de la cuenca del Tunjuelo y la generación de habilidades en los habitantes como garantes de un hábitat digno, entre otros aspectos.

Posteriormente con el apoyo de “Usmeando el Territorio”, se desarrollaron un conjunto de seminarios, en torno a diez ejes temáticos sobre las problemáticas del territorio, en los que se abordó la temática del ordenamiento del territorio como Borde urbano rural; y que condujeron al planteamiento de la propuesta de realizar una audiencia con todas las entidades distritales que ejercen jurisdicción en el área para presentar sus problemáticas y exigir respuesta a las mismas.

Producto de la maduración de la idea y del trabajo conjunto se logró convocar y realizar una audiencia pública el 18 de noviembre de 2012, en la cual las comunidades tomaron la palabra y establecieron una serie de compromisos con las instituciones, definiéndose plazos concretos para dar respuesta a las inquietudes de la comunidad. Posterior a la realización de la audiencia el equipo de organizaciones continuó desarrollando reuniones periódicas de seguimiento y de planteamiento de alternativas de solución de sus problemáticas en las que se retomó la temática de la construcción de una propuesta de Borde.

Esta dinámica coincide con la implementación del proyecto de Modelos de ocupación liderado por la Secretaria de Habitar desarrollándose varias jornadas de socialización de la propuesta gubernamental y de las propuestas de las comunidades frente al ordenamiento de este territorio.

**Imagen 34. Propuesta de ordenamiento del Territorio de Borde Urbano Rural planteada por la Audiencia Pública.**



Fuente: Elaboración propia. Reunión Audiencia Publica Popular de Usme, Septiembre 27 de 2013.

Desde el primer acercamiento de las comunidades urbanas al concepto de Borde ha existido un interes por comprender lo que esto significa y desarrollar su propia propuesta de ocupación. Así en el marco del proyecto desarrollado con el acompañamiento del IEU se establece que:

“Borde tiene un significado dialectico... da cuenta de una dinámica constante de relaciones sociales y de construccion social de un bode cultural...es un referente que condiciona la vida, una frontera imaginaria. Por otor lado es sintoma de problema, Es el punto de impacto de la ciudad sobre lo rural. La dinamica de borde es un reconocimiento de que el crecimiento desmesurado de la ciudad ha traído problemas a pobladores de diferentes sectores y que por lo tanto debe detenerse. En este sentido adquiere el significado de barrera o contención. El Borde es un reservorio de conflicitos y al mismo tiempo un pinto de encunetro que supoine la relackion entre algo distinto interno y externo. Es un margen un limite, una frontera entre dos espacios”.

De este modo el discurso académico se introdujo en el de las comunidades organizadas, adoptando estas su propia representación del Borde, asumiéndolo como el territorio en el que habitan y como sinónimo de conflictos. Al mismo tiempo se afianzó la percepción de las problemáticas de la zona como la consecuencia del avance de la urbanización, el interés por ser partícipes del freno del proceso, y la preocupación por definir su propia propuesta de modelo de ocupación.

En consecuencia los líderes y participantes activos de la Audiencia como espacio permanente de interlocución, adoptaron en su discurso la oposición a la expansión urbana y a la construcción de más urbanizaciones en el territorio, así como un rescate de la ruralidad, y la corrección de los impactos negativos generados por la urbanización, implicando esto último la atención de sus necesidades irresueltas por parte de la institucionalidad, y la vinculación de la comunidad a la protección del medio ambiente.

La apropiación del concepto de Borde por parte de los líderes y organizaciones que confluyen en la Audiencia contrasta con la que tienen los habitantes del territorio que no participan en organizaciones sociales. En diálogos sostenidos con estos, durante el trabajo de campo, manifiestan no haber escuchado del tema ni de qué se trata.

#### *2.3.1.2 Relaciones con otros actores y redes a las que pertenece.*

Como actor Colectivo la audiencia pública popular de Usme cuenta como socios a las organizaciones que allí confluyen, y al equipo de “Usmeando el Territorio” que sigue prestando su asesoría y acompañamiento pese a la culminación del proyecto en términos de ejecución presupuestal, dado que el apoyo a proyectos de extensión por parte de la universidad cuenta con unos plazos y apoyos económicos delimitados en el tiempo. A pesar de no contar con financiación el Equipo se mantiene activo y continúa prestando apoyo a la Audiencia.

Adicionalmente la Audiencia estableció un dialogo permanente con representantes locales de las entidades distritales, reconociéndosele como actor político al punto de involucrarse en los proyectos de Definición de modelos de ocupación de Bordes de Secretaria de Hábitat y de Convivencia implementado por Metrovivienda ante la entrega de un nuevo proyecto de vivienda en la zona, Metro 136, correspondiente al programa Nacional de Viviendas Gratis.

### 3. Propuestas alternativas de ordenamiento del territorio de borde formuladas en el borde suroriental.

A lo largo del tiempo los distintos actores del Borde Suroriental formularon diversas propuestas de ordenamiento de este territorio de acuerdo con sus representaciones frente al mismo, originándose tales en tres coyunturas relacionadas con declaratorias de cambios de uso del suelo. La primera corresponde al periodo de entrada en vigencia y reglamentación de las disposiciones del Acuerdo 6 de 1990, en medio del cual surgen las propuestas del Agroparque los Soches y del Parque Entre Nubes como respuesta a las intenciones gubernamentales de declarar la zona como suelo de expansión urbana y contener la urbanización informal. Ambos procesos además de estar vinculados por su proximidad geográfica, se permearon de las propuestas de Borde y Pacto de Bordes que paralelamente se plantearon en el territorio de los cerros orientales, y que estaban asociadas a la búsqueda de protección de las áreas naturales afectadas por dinámicas de urbanización ilegal.

Posteriormente con la reglamentación de las directrices estipuladas en el POT frente al Plan de Ordenamiento Zonal de Usme y la Operación Estratégica Nuevo Usme se inicia una segunda etapa de formulación de propuestas de ordenamiento a partir de la apertura, por parte de la institucionalidad distrital, de espacios de interacción con las comunidades de los territorios a intervenir.

En este contexto las comunidades organizadas se apropiaron de los recursos destinados por las instituciones distritales para ampliar sus conocimientos sobre el territorio e identificar directrices de intervención, utilizándolos para desarrollar sus propias propuestas. Lo anterior ocurrió concretamente alrededor de la directriz del Plan de Ordenamiento Zonal de Usme POZNU de establecer un borde urbano rural en el polígono 4 de la operación Nuevo Usme para la reubicación de las familias campesinas afectadas por las intervenciones en los polígonos 1,2 y 3. En esta coyuntura los estudios diagnósticos contratados por las entidades distritales, particularmente el DAMA y Metrovivienda, adoptaron enfoques de investigación participativa, que implicaban el acercamiento e intervención de las comunidades; lo cual fue aprovechado por los actores organizados para expresar sus posturas e instrumentalizar las actividades en pro de la construcción de una propuesta propia para ser discutida con las autoridades distritales.

En consecuencia se estructuraron varias propuestas de Pacto de Bordes y modelos de ocupación del territorio que fueron cambiando con el paso del tiempo y el desenvolvimiento de las polémicas y conflictos que se generaron en torno a ellas.

Por último el tercer momento identificado corresponde al interés de otorgarle una mayor concreción física y jurídica a los territorios de Borde, planteando alternativas concretas que permitan la sostenibilidad económica, ambiental y social de los territorios, proceso que coincide con la propuesta gubernamental de desarrollar franjas de transición.

Dada esta periodicidad los contenidos y características de las propuestas identificadas son las siguientes:

### *3.3.1 Los hitos de resistencia comunitaria: El Parque Entre Nubes y el Agroparque Los Soches.*

Estas figuras, resultado de propuestas emanadas y gestionadas desde las comunidades, son figuras de ordenamiento orientadas a delimitar las áreas de contacto entre lo urbano, lo rural y lo ambiental como zonas protegidas para evitar el avance de la Urbanización; que se constituyen en las primeras propuestas de Borde que se plantean en la localidad de Usme, entendiendo este como límite a la urbanización. Ambos territorios que pertenecen a los cerros orientales de la ciudad y son considerados como hitos para las comunidades rurales y ambientalistas de la ciudad dado su reconocimiento en el Acuerdo 2 de 1997 y en el Decreto 619 de 2000 respectivamente.

En el caso del Agro parque Los Soches, referente de organización y resistencia campesina frente al avance de la urbanización, se plantea el establecimiento de una figura que actué como límite a la expansión de la Urbanización. La propuesta adoptada es la designación del territorio a partir de un concepto sin precedentes (“Agroparque”), que implica la imposibilidad de cambiar el uso del suelo de rural a urbano y enfocar las actividades hacia la producción sostenible y el aprovechamiento del entorno agrícola y natural para el ecoturismo.

Ante el reconocimiento del área, durante el 2002 y 2003 se llevó a cabo el proyecto “Consolidación del Agroparque al interior de la comunidad que habita la vereda Los Soches, localidad de Usme”, que culminó con el diseño del Plan de Manejo Ambiental del Agroparque Los Soches (Cadena & Forero Cadeno, 2005) (Díaz Bautista, y otros). La propuesta de este plan es el desarrollo de agricultura sustentable y el ecoturismo en la franja de transición y como alternativa económica.

Imagen 35. Actividades de Ecoturismo Agroparque los Soches.



Fuente: Agroparque Los Soches. Publicidad disponible en su Blog.  
<http://soches.blogspot.mx/search?updated-min=2013-01-01T00:00:00-08:00&updated-max=2014-01-01T00:00:00-08:00&max-results=8>

### *3.2 Un Distrito de Manejo Integrado: Propuesta comunitaria de Las Veredas El Uval y La Requilina*

En el marco de la ejecución del contrato de consultoría No 05-15-05, suscrito entre el DAMA y la UEL para la implementación y fortalecimiento de programas para la sostenibilidad ambiental, los actores organizados de las Veredas del Uval y la Requilina diseñaron una propuesta para el establecimiento de pactos de Borde con las instituciones distritales, soportado en investigaciones diagnósticas y talleres con los miembros de las Juntas de Acción Comunal y organizaciones existentes en el territorio; que además de incorporar una caracterización sobre el significado de este instrumento y sus componentes, detalla un esquema para el ordenamiento del territorio fundamentado en la zonificación.

El objetivo de la propuesta es la constitución de un pacto de Borde, dando continuidad a procesos de concertación anteriores efectuados con entidades distritales, particularmente con la Subsecretaria de Control de Vivienda, que permitiese a sus habitantes una estabilidad frente a las amenazas que representan para estos la urbanización tanto de origen formal como informal, así como una mejora en sus condiciones de vida.

Desde la perspectiva de los autores de la propuesta el Pacto de Bordes se concibe como un mecanismo de estabilización de una frontera entre el campo y la ciudad, a partir del despliegue de intervenciones estatales, tales como políticas, estrategias, acciones e inversiones, enfocadas a apoyar a la población campesina y a atender sus requerimientos, frente a tres ejes temáticos: lo ambiental, lo socioeconómico y la gestión del suelo.

Para atender a los requerimientos en las materias señaladas, la propuesta propone tres líneas de actuación gubernamental, siendo estas el desarrollo de intervenciones institucionales para satisfacer las demandas de los habitantes del territorio, la atención a los impactos generados por la desatención de los ámbitos rurales, y la concertación de ofertas de apoyo y participación por parte de la población campesina en el control de la urbanización ilegal y la subdivisión predial, así como en la protección y mejoramiento de los recursos naturales, particularmente el agua, y en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria.

De este modo la propuesta hace un gran énfasis en el desarrollo de inversiones estatales en los territorios de borde como mecanismo para frenar la expansión urbana, partiendo del supuesto de que a partir del otorgamiento de ciertas condiciones materiales a la población campesina, que mejoren su calidad de vida y corrijan los desajustes generados por la escasa presencia estatal, se puede asegurar una contención de los procesos de transformación irregular del territorio y sus recursos naturales.

Precisamente la propuesta de estas veredas se formula como una reivindicación de la forma de vida campesina, en la que se le demanda a las entidades distritales compensar a estas comunidades por los impactos causados por sus intervenciones en el territorio a lo largo del tiempo, señalándose que la ciudad no ha retribuido al territorio de Usme todos los aportes que este antiguo municipio le ha brindado en materia de suelo para albergar a las poblaciones de menores ingresos, sino que por el contrario se les ha negado inversiones en materia de infraestructura y servicios a su antiguo casco histórico y a sus zonas rurales.

Así los Pactos de Borde se conciben por parte de las comunidades de la Requilina y el Uval como un mecanismo de compensación de los efectos de intervenciones no concertadas con los habitantes del territorio, quienes catalogan la relación con la ciudad como inequitativa, ya que desde su perspectiva, no han sido reconocidos sus aportes a la ciudad y por el contrario se han sumido en condiciones de abandono, siendo áreas subvaloradas y olvidadas, que solo son tenidas en cuenta ante nuevas necesidades de suelo de expansión urbana.

Bajo esta perspectiva se define a los Pactos de Bordes como un “instrumento de justicia social, que restituye, favorece y fortalece los derechos de la población campesina”, que según sus proponentes permite a las comunidades: tener la certeza de que el estatus jurídico de su territorio será definitivamente el de suelo rural; mejorar las condiciones físico ambientales del territorio; enfrentar la vulnerabilidad de las poblaciones campesinas y de su entorno y contrarrestar las amenazas de sufrir cambios del uso del suelo. A estos últimos se les concibe como generadores de contaminación, pobreza, desarraigo, y desabastecimiento de productos básicos de la canasta familiar. (DAMA, 2005: 7).

Respecto a los argumentos a los que se acude para justificar la realización de los pactos de Borde, se señalan siete condiciones que afectan a Usme siendo estas: la amenaza de desarrollo de nuevas urbanizaciones piratas, el aumento de la subdivisión predial, la pauperización de las condiciones del hábitat, el deterioro del medio ambiente y sus recursos, particularmente del agua y de los bosques, y el aumento de las necesidades básicas insatisfechas. A estas problemáticas se suman las presiones por parte del mercado inmobiliario y de otros actores que quieren implantar otros usos extractivos no agrícolas en el territorio, generando un crecimiento artificial del valor del suelo y la fragmentación del tejido social y veredal.

En el diagnóstico que se hace en la propuesta comunitaria de las veredas Uval y La Requilina sobre las problemáticas de estas zonas se identifica como tal a la urbanización ilegal, caracterizándosele como un problema económico para ciudad, que no afecta solo a las veredas sino a la ciudad en su conjunto, particularmente su seguridad alimentaria, y las condiciones de salud y la vida de su población en general; frente al cual lo que debe hacerse es fortalecer y tecnificar la producción agrícola para garantizar la autosuficiencia alimentaria.

Otras de las condiciones que se le atribuyen al territorio de Usme como potencialidades, en el marco de la propuesta comunitaria de las veredas La Requilina y El Uval, son su localización geográfica y sus recursos hídricos. Se le define como un territorio rico en aguas, en cuanto a su calidad y aprovechamiento, amenazado por la urbanización, que puede ser aprovechado por el distrito para generar plusvalía a favor de sus habitantes (DAMA, 2005: 9), y como un espacio cuyas condiciones fisiográficas y ambientales imponen varios condicionamientos y restricciones a la urbanización; siendo lo más adecuado para este, desde esta perspectiva, la ejecución de intervenciones protectoras del entorno natural tales como el agroturismo, el ecoturismo, la

recreación pasiva, la investigación y el desarrollo de actividades deportivas de alto riesgo. (DAMA, 2005: 9).

En cuanto a los requerimientos para el desarrollo de los pactos de Borde se definen tres grupos de actores participantes, siendo estos caracterizados como el eje social y participativo, el eje institucional y el grupo institucional de apoyo. En el primer grupo se incluyen a los habitantes de las veredas, sus Juntas de Acción Comunal, y la Asociación del Acueducto Veredal “Agua Dorada”, mientras que en el segundo se convoca a quince instituciones de carácter local, distrital y regional.<sup>74</sup> Por su parte el tercero se integra con las entidades e instituciones consideradas como complementarias, sin especificar de qué actores se trata.

Adicionalmente se establece el esquema de mesas de concertación abiertas como mecanismo para llegar a acuerdos y se define una temporalidad de seis meses para el desarrollo del Plan de Acción del pacto, esto incluye el desarrollo de trámites institucionales su inclusión dentro del Plan de Ordenamiento Territorial.

Pese a estas indicaciones, no se establecen concretamente aspectos como la metodología de operación de dichas mesas, los procedimientos para su instalación y para la toma de decisiones, y las condiciones para realizar mesas privadas y cerradas de negociación con las instituciones, y para llevar estos compromisos al Concejo de Bogotá, teniendo en cuenta que se enuncia el requerimiento de estabilizar las decisiones adoptadas mediante un Acuerdo expedido por esta entidad.

Con ello se identifica como en la propuesta de Pacto de Borde se restringe la participación de los actores que confluyen exclusivamente en estas veredas, sin dar la posibilidad de articular a las negociaciones a los actores urbanos vecinos y de otros territorios rurales de borde próximos, resultando curioso que se excluya del eje institucional al Concejo de Bogotá a pesar de que se reclama que las decisiones estabilizadas sean ratificadas por esta instancia. Esta referencia puede interpretarse como un intento por parte de los proponentes por garantizar que los acuerdos establecidos sean vinculantes.

---

<sup>74</sup> Tales son: Alcaldía Local de Usme, Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Departamento Administrativo de Catastro Distrital, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Instituto de Desarrollo urbano IDU, Metrovivienda, Caja de Vivienda Popular, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Secretaría de Gobierno Distrital, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Instituto Distrital de Recreación y Deporte, Departamento de Prevención y Atención de Emergencias DPAAE, Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. Fuente: (DAMA, 2005:11).

En cuanto a los contenidos del pacto, especialmente a las demandas que plantean sean atendidas mediante ellos, la propuesta clasifica las necesidades sentidas por la población de las veredas La Requilina y el Uval en cinco ámbitos: lo ambiental, lo socioeconómico y cultural, la gestión del suelo, los dotacionales y las referidas a la Operación Urbanística Nuevo Usme.

En materia ambiental se señala como necesidades y requerimientos la atención del deterioro ambiental, particularmente de la tala de bosques, la desprotección de la flora y fauna y la contaminación de fuentes hídricas y del suelo, mediante el desarrollo de Planes y programas tales como el Plan Ambiental de las veredas de preservación de sub páramo, los Programa de preservación y recuperación de bosques y de reforestación con especies nativas, protección a la biodiversidad, preservación y restauración de fuentes hídricas, descontaminación, delimitación, manejo, arborización de rondas, producción agrícola limpia, manejo adecuado de ganadería e implementación de especies menores, y de manejo de aguas residuales entre otros.

Se demanda en estos aspectos la realización de planes sin indicarse concretamente que tipo de acciones se sugieren incorporar en dichos instrumentos y los aportes específicos que las comunidades rurales pueden hacer en su implementación, dejándose abierta esta temática para los procesos mismos de concertación.

Frente al deterioro ambiental y la producción agrícola intensiva, los proponentes sugieren prohibir las canteras y restaurar el suelo afectado, la construcción de viveros de alta tecnología, granjas experimentales demostrativas, corredores agroecológicos en rondas y quebradas, programas y proyectos ecoturísticos con administración comunitaria y de guardabosques.

En materia socio-económica y cultural se enumeran como problemas a atender el deterioro en las condiciones de vida y las viviendas, la carencia de algunos servicios, el mal estado y carencia de vías, y los problemas de inseguridad y abigeato. Para ello se demanda el desarrollo de planes de mejoramiento de viviendas, vial y de acueductos, y la dotación de infraestructuras y de un sistema permanente de transporte interveredal.

Adicionalmente se reclama la construcción de un centro de educación superior agropecuaria, la generación de empleo e ingresos a través de la ejecución con programas de construcción, agro turísticos y de protección ambiental; y un proyecto de educación superior para líderes y organizaciones. Esto último denota un interés por parte de los proponentes en cualificar

a los representantes de la comunidad, sin indicar las áreas del conocimiento en las cuales se demanda la formación académica.

En materia de debilitamiento de la producción agropecuaria la respuesta que plantea esta propuesta es la creación de un programa de fortalecimiento agropecuario, en el que se insiste en el desarrollo de nuevas prácticas amigables con el medio ambiente y la conservación ambiental.

Con respecto al ordenamiento físico del territorio la propuesta de las Veredas El Uval y la Requilina plantea la delimitación del territorio como un “Distrito de Manejo Integrado” y su zonificación en cinco áreas, para cada una de las cuales se definen tratamientos y acciones especiales. Estas son: zonas urbanizables, Zona de corredor agroecológico y turístico de la quebrada La Fucha, Zonas de amortiguamiento no urbanizable, Zona Rural y Zonas de reserva de Páramo, (Valero, 2012, contrato de consultoría No 05-15-05, suscrito entre el DAMA y la UEL).

Esta zonificación encierra varios elementos. Por un lado, el reconocimiento de la propia comunidad de dinámicas de presión de la que son objeto por parte de particulares (en búsqueda de rentabilidad) para la adquisición de terrenos con otros fines no agrícolas, y la necesidad de diseñar medidas de acompañamiento y seguimiento a los campesinos para frenar esta presión.

En segundo lugar le apuesta a un desarrollo de la zona como área turística para permitir mediante esta actividad su permanencia en el territorio, aprovechando para ello el apoyo de las instituciones interesadas en desarrollar programas de conservación de cuencas y ecosistemas. Se planteó de este modo el desarrollo de una Ronda Agroturística alrededor de la quebrada La Fucha, en el cual los propietarios pueden seguir viviendo siempre y cuando se mantengan programas de producción limpia sin ganadería, saneamiento básico y arborización. Para ello se previó el desarrollo de capacitaciones en materia de nuevas tecnologías de manejo ambiental así como la organización de la población para la creación de asociaciones agro turísticas, desde las cuales planear, organizar y promocionar el sector como área ecoturística y manejar los impactos de esta actividad.

En tercer lugar la propuesta le apuesta a consolidar un sector en el que las familias con un mayor arraigo rural puedan mantener su condición, implementando mecanismos de producción limpia. Se habla en específico de consolidar “Granjas integrales de patrimonio familiar”, comprometiendo a la población de impedir el fraccionamiento y el loteo de las propiedades, y se demanda el acompañamiento para hacerlas sostenibles y económicamente viables.

Imagen 36 Propuesta de ordenamiento.



Fuente: (PIDUR-FUNAMBIENTE, Contrato 05-15-05, 2006) y (Periódico El Espectador, 2006).

### 3.3 Propuesta de Borde de la Mesa de concertación del Borde Urbano Rural de Usme

En 2011 como parte de la dinámica de reactivación de la Mesa de Concertación de Borde Urbano esta instancia formuló una nueva propuesta de Borde Urbano rural, partiendo de algunas de las propuestas definidas en la propuesta comunitaria desarrollada por los habitantes de las Veredas el Uval y La Requilina, en el marco del Contrato 05-15-05 ejecutado por PIDUR- FUNANBIENTE.

El propósito definido en esta nueva propuesta fue el de transformar a los territorios rurales en “proveedores de servicios agro- turísticos, ambientales y culturales para el resto de la Región Capital”, planteándose el interés de establecer un manejo integrado de estos con los hallazgos arqueológicos de la Hacienda el Carmen a fin de constituir a la zona como una nueva centralidad cultural del sur de la ciudad.

Se define así la integración las de las veredas Corinto y Agualinda-Chiguaza y el hallazgo arqueológico, a la propuesta de Borde de las zonas rurales del El Uval y la Requilina, delimitando el territorio en siete áreas

La primera es considerada como una “franja de transición” entre la quebrada Fucha y el barrio Villa Israel hasta la cuchilla el Gavilán. Para este sector se asigna como uso del suelo la

ubicación de equipamientos de soporte a las actividades rurales y de vivienda productivas agrícolas.

En la segunda área se propone un corredor agroecológico y cultural, a partir de la quebrada Fucha-Amoladero, que nace en la zona y va hasta la represa seca de Cantarana; el cual tendría la función de franja de amortiguamiento entre el territorio urbano y el rural.

En la tercer área se propone un Modelo de ocupación campesina, delimitado por la Quebrada Yomasa, el cerro Cuchilla del Gavilán, la quebrada Fucha, la quebrada Chiguacita y el límite del Distrito Capital.

Por su parte las áreas cuarta y quinta corresponden al Agro parque Los Soches y a una porción de la zona Urbana del antiguo pueblo de Usme, proponiéndose para esta última, la destinación de parte de los terrenos para el crecimiento y consolidación de dicha área.

Finalmente los sectores sexto y séptimo son respectivamente las 8 hectáreas de la Hacienda El Carmen a las que se les daría el tratamiento de Parque Arqueológico y centralidad cultural, y el Parque Entre Nubes.

Como puede observarse en esta propuesta hay un uso por parte de la comunidad de los conceptos de “franja de transición” y “modelo de ocupación campesina”, y una delimitación de territorios específicos a partir de ellos. Lo anterior es un reflejo de la incorporación y apropiación del discurso institucional por parte de las comunidades rurales, y su concreción en una propuesta física puntual, a diferencia de las propuestas y aproximaciones distritales que no ahondan en dichos aspectos, y que dejan precisamente a la interlocución con las comunidades la definición de dichos ámbitos o a reglamentaciones posteriores. Así se establece que hay un mayor avance por parte de las comunidades que del propio estado en la construcción del Borde como propuesta de ordenamiento territorial.

Por otra parte en lo que referente a la administración del territorio, que dentro de la proposición es concebida como “la gestión del territorio”, la Mesa de Concertación Campesina de Usme, junto con la Mesa de Patrimonio (participe en la elaboración de la propuesta) plantean que esta debe:

“...basarse en una formulación conjunta entre la comunidad organizada y las instituciones, estructurando una franja territorial (cuenca quebrada Fucha) que permita definir medidas de planificación, gestión, control y ejecución orientadas al ordenamiento, aprovechamiento del uso del suelo y que dé cuenta de la transición Urbano - Rural en la periferia, tomando como enfoque los siguientes ejes estratégicos:

- Agua como ordenador natural del territorio.

- Bienes integrantes del patrimonio cultural y arqueológico.
- Desarrollo Humano Sostenible, Productividad y Soberanía Alimentaria.
- Ciencia, tecnología y sociedad.
- Identidad y cultura campesina
- Hábitat popular, participativo e incluyente.” (Mesa de Concertación Campesina, 2011).

Llama la atención que los ejes propuestos por la Mesa de Concertación son los mismos que posteriormente adoptó la administración en el planteamiento de su propuesta institucional de borde, contenida en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana. Lo anterior es un indicador de la permeabilidad del discurso gubernamental a las reivindicaciones de los campesinos.

De otra parte, la Mesa de Concertación reivindica que si bien continúan sosteniendo los mismos planteamientos que surgieron en el marco del contrato de consultoría 05-15-05, incorporó en su planteamiento otras disposiciones, que son el resultado de las dinámicas que se fueron dando en el territorio con el paso del tiempo. En particular se agregó una nueva “conceptualización” del borde urbano rural, tomando como base las cuencas hidrográficas existentes en el territorio (las quebradas Yomasa, la Fucha, la Taza y Chiguaza), y la consideración de los predios del hallazgo arqueológico como “Parque Arqueológico de Investigación”.

Adicionalmente sugirió modificar el trazado inicial de la vía circunvalar del sur, recomendando una nueva ruta que iniciaba en la Avenida al Llano, frente a los tanques de acueducto de piedra herrada, atravesaba el límite de los barrios Villa Alemania y Antonio José de sucre, hasta el río Tunjuelo y conectaba desde allí con el diseño proyectado inicialmente hacia Ciudad Bolívar.

Otro aspecto contemplado en esta propuesta de Borde es el señalamiento de un conjunto de equipamientos dotacionales que deben construirse en la zona, entre los que se encuentran: el centro de transformación productivo rural, una pasteurizadora, un centro de eventos culturales campesinos, un centro de estudios antropológicos, sociológicos, culturales y ambientales, un centro de beneficio Animal y frigorífico y una Planta de aprovechamiento energético de residuos sólidos con el fin de evitar la contaminación.

Junto con este plan de equipamientos se pretendía la consolidación del pueblo de Usme como “patrimonio histórico arquitectónico”, y la conservación de sus componentes, tales como el casco urbano, el cementerio, la iglesia, la alcaldía, la casa consistorial, la plaza de mercado, y salón parroquial entre otros; argumentado que estos equipamientos son parte de la identidad y

cultura campesina, debido a que su construcción fue fruto de los recursos y esfuerzo aportados por las comunidades originarias.

A esta pretensión se agrega la de garantizar la dotación de equipamientos para los desarrollos urbanísticos parte de la operación nuevo Usme que ya fueron construidos, particularmente para las ciudadelas el sol, rio verde, y Miradores, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de estas poblaciones.

Finalmente se contempla la construcción de una “zona múltiple industrial y de servicios” en la partes baja de la Vereda Los Soches y alta del Uval de forma planeada con en el municipio vecino de Chipaque. Lo anterior llama la atención ya que por un lado da a entender el interés de establecer una integración con la región, y puede considerarse como un indicador de las importantes relaciones que se presentan desde la ruralidad bogotana con los municipios cundinamarqueses vecinos, situación que se identificó durante el trabajo de campo, dónde se observó que cultivadores de papá, arrendatarios y cuidadores de fincas provenían de dicho municipio antes de radicarse en Usme.

#### *3.4 El borde como área de producción sostenible: Propuesta de zonificación convenio funambiente. (2010).*

El eje de esta propuesta, que se soporta y reivindica el discurso de la sustentabilidad, es delimitar el territorio mediante una categoría particular para su gestión y manejo, en zonas homogéneas mediante las cuales se busca garantizar simultáneamente los objetivos de conservación de los recursos naturales, la conectividad ecológica, alcanzar un desarrollo sustentable y consolidar un borde urbano rural. Este es equiparado como una zona de armonización y amortiguación, delimitándose espacialmente como un área rural que comprendía la zona exterior al Plan Parcial No 1 de la Operación Nuevo Usme y el polígono del plan parcial 4, el cual a su vez integra las veredas El Uval , La Riquilina , Corinto, Agua linda Chiguaza y Olarte.

La conexión ecológica que se contempla en este ejercicio sugiere por un lado articular las áreas protegidas de Usme y Ciudad Bolívar y amortiguar los impactos negativos de las acciones humanas sobre los bosques, las quebradas, los cuerpos de agua y los páramos; y de otra parte insiste en que debe definirse una figura de manejo específico para la gestión de este territorio con la participación de la comunidad que habita la zona.

Para la concreción de estos objetivos la propuesta asigna a la comunidad campesina, en concreto a sus líderes, la tarea de acompañar otros procesos de decisión sobre el manejo de la

zona, tales como la definición de la Unidad de Planeación Rural río Tunjuelo y la formulación final del Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) del río Tunjuelo.

La figura concreta que se recomienda en esta apuesta de ordenamiento territorial para la ordenación y manejo del territorio es la de “Área para la producción sostenible de manejo especial”, retomando dicha categoría del Plan de Ordenamiento territorial. La adopción de la misma implica la consolidación de esta zona como un área de aprovechamiento “racional” de los recursos naturales, en donde se integran estrechamente la producción agropecuaria y la recuperación de la cobertura vegetal con el fin de controlar y mitigar la presión de la fragmentación que ejercen las actividades productivas sobre las áreas protegidas (Artículo 416, Decreto 190 de 2004).

La figura insinuada corresponde a la misma que se utilizó para constituir el Agro parque Los Soches, el cual a su vez se creó con el propósito de proteger el área rural de Usme de futuros desarrollos urbanísticos, por lo cual se intuye que este planteamiento no ofrece como tal innovaciones para la gestión del territorio de borde.

La forma como se define el borde en esta apuesta de ordenamiento enfatiza en los componentes ambientales y rurales del territorio, desconociendo la dimensión urbana, y da un mayor protagonismo a las comunidades rurales en su gestión y manejo, planteándose se articulación con otros procesos de reglamentación del territorio anclados al manejo de la cuenca del río Tunjuelo.

### *3.5 El borde como hábitat digno: propuesta de la Audiencia Pública Popular de Usme.*

La propuesta de la Audiencia Pública Popular de Usme para la ordenación del Borde Urbano rural se fundamenta en la oposición al desarrollo de nuevas construcciones en la zona aledaña al casco histórico de Usme y en el área rural de la localidad, así como en la dotación de equipamientos e infraestructuras para atender a las poblaciones residentes en las urbanizaciones construidas en el área. Concretamente sugieren el desarrollo de los predios aledaños al casco histórico, destinados inicialmente por Metrovivienda para la construcción del centro Hábitat, así como otros terrenos comprados por la entidad en la zona con el propósito de construir un jardín infantil y un colegio para los niños y Jóvenes del Sector.

La Audiencia Pública Popular de Usme, dada su estrecha vinculación con varias instancias y proyectos de la Universidad Nacional, participó así mismo en un ejercicio de dialogo con otros

actores de la zona, del cual salió la propuesta de ordenar el territorio a partir ni solo de la consolidación de los equipamientos demandados por las poblaciones urbanas, sino de la construcción de senderos ambientales, alrededor del cauce del río Tunjuelo, como mecanismo para garantizar la protección de la cuenca del Tunjuelo, reforestar la zona y promover el ecoturismo como mecanismo para promover el ecoturismo. (Reunión Audiencia Pública Popular, Septiembre 23 de 2014).

De este modo la proposición contempla a su vez un componente ambiental que refleja la visión del territorio como una zona de importante valor ambiental y paisajístico que se consolidó entre los habitantes de las ciudadelas construidas en cercanías al casco histórico y de las organizaciones de vecinos que se constituyeron en ellas así como en los barrios La María y el Oasis, (asentamientos de origen informal, posteriormente legalizados) cuyas Juntas de Acción Comunal y líderes han demandado la protección y preservación de la cuenca del Tunjuelo.

### *3.6 Apoyo del Fondo de Desarrollo Local de Usme a la propuesta de la Mesa de Concertación campesina: Convenio 028 De 2011.*

La propuesta de borde urbano rural desarrollada por la Fundación Para La Restauración Del Hombre Libre FUNHEROL responde a un ejercicio de convocatoria a las comunidades y líderes de las veredas de Usme para la construcción de una propuesta conjunta de ordenamiento del territorio, que fue financiado por el Fondo de Desarrollo Local de Usme FDLU, mediante el Convenio 028 de 2011 entre esta entidad y la ONG FUNRHOL (organización externa al territorio), con el propósito de apoyar a la Mesa de Concertación de Borde Urbano rural para dar continuidad y fortalecer la estructuración de una propuesta de Borde Urbano Rural e incluirla dentro de la política distrital.

Dicho apoyo se dio en una coyuntura marcada por la implementación por parte de la Secretaria Distrital de Hábitat de la propuesta de “Cabildos sobre “Gobernanza del Agua”, perteneciente al proceso de presupuestos participativos promovido por la Administración Distrital de Gustavo Petro, donde se construyó un acuerdo de voluntades con el fin de reactivar las actividades de la Mesa de Borde Urbano Rural y validar las propuestas estructuradas anteriormente por esta instancia con el apoyo de otras consultorías contratadas como las de PIDUR- FUNAMBIENTE (2005). Tal acuerdo se suscribió en abril de 2012 por parte de líderes de las cinco veredas de Usme y representantes de las Secretarías Distritales de Planeación y

Hábitat y del gobierno local de Usme, organizaciones sociales de Usme y académicos. (Valero, 2012).

Con la contratación de FUNRHOL se implementó una metodología para el reconocimiento de las perspectivas de los habitantes de las veredas: El Uval, Los Soches, Corinto, Chiguaza y Requilina sobre el borde y la validación de las propuestas para su constitución, elaboradas previamente por la Mesa de concertación. Esta dinámica tuvo lugar en agosto de 2012 y estuvo coordinada por delegados de la mesa de concertación del borde Urbano Rural de Usme quienes socializaron la propuesta a la comunidad en cuatro reuniones.

El producto de esta consultoría además de recoger los planteamientos principales de las consultorías previas, incluye consideraciones adicionales de las poblaciones en torno a tres elementos, siendo estos el manejo de las zonas urbanizables, la constitución de un corredor agroecológico y turístico, y el tratamiento de las zonas rurales.

Frente al manejo de las zonas urbanizables la visión de las comunidades es que se permita la urbanización del polígono 1 de la Operación Nuevo Usme siempre y cuando se consideren y atiendan los derechos de las comunidades campesinas. Esto implica el pago del suelo por parte de Metrovivienda a precios comerciales, el otorgamiento de indemnizaciones y la reubicación de la población en la misma vereda.

A estas demandas se agrega la propuesta de desarrollar un eje dotacional y de servicios para dotar de servicios sociales y de apoyo a las comunidades, así como un aspecto novedoso siendo este el planteamiento de las nuevas urbanizaciones y de los asentamientos rurales mediante la figura del modelo habitacional de “Eco-Barrio”.

De este modo se incluyó una propuesta alternativa de ordenamiento territorial comunitario que surgió en el Borde Oriental, a partir del apoyo del CINEP en la localidad de San Cristóbal, como resistencia a los proyectos gubernamentales para la zona, y que plantea el reconocimiento de la identidad comunitaria, las relaciones con el territorio el derecho a la vivienda digna y al reconocimiento como habitantes de la ciudad.

Este modelo contempla la construcción del espacio en tres dimensiones: eco-humana, eco-ambiental y económica. La primera se refiere a la construcción de los habitantes como sujetos políticos y al fortalecimiento de relaciones comunitarias, a partir del trabajo conjunto, la cultura y la promoción del espacio público, mientras que la segunda y tercera se refieren respectivamente

a las relaciones de las comunidades con el entorno natural y a la intervención de la naturaleza sin vulnerarla garantizando la conservación del patrimonio natural y el buen vivir.

Considerando estos aspectos la propuesta de Ecobarrio hace énfasis en aspectos como los materiales de construcción de las viviendas, su ubicación, el consumo y suministro de servicios públicos, planteando la edificación de las mismas mediante insumos alternativos, que sean más económicamente viables y prácticos y que permitan optimizar recursos, tales como materiales reciclables, paneles de energía solar, sistemas recicladores de agua, entre otros.

En lo que respecta a la propuesta de **Corredor Agroecológico Turístico** se propone su estructuración alrededor de la Quebrada la Fucha, retomando el modelo resultante de la consultoría PIDUR-FUNAMBIENTE; no obstante se hace un mayor énfasis en los temas de protección de las rondas hídricas y el reconocimiento de la ancestralidad del territorio, al tiempo que se incorporan temáticas como el modelo de granjas autosuficientes, el desarrollo del agro y ecoturismo, la dotación de transporte veredal y la constitución de agroparques. De este modo en esta iniciativa se combinan planteamientos para el ordenamiento y ocupación del territorio con demandas de dotación de infraestructuras, que permitan viabilizar los proyectos económicos alternativos que se plantean alrededor del turismo como nueva fuente de ingresos para las poblaciones rurales.

Un aspecto interesante es la inclusión del concepto de “ordenamiento predial de la finca”, bajo el cual se propone para garantizar la conservación de las áreas rurales y del paisaje rural considerándolo como un ámbito con características propias que requiere un manejo planificado para lograr la recuperación y conservación del medio ambiente. (FUNRHOL, 2013). Bajo este concepto el modelo de ordenamiento priorizado para el manejo del borde es el de las granjas auto-sostenibles, considerando su vinculación con el Agro-parque los Soches y enmarcándolas dentro de la figura de “Distritos de Manejo Integral Especial Autónomos”.

### 3. Actores partícipes en las dinámicas territoriales del Borde Norte

En las dinámicas territoriales registradas en el borde norte y en las discusiones en torno a su manejo han intervenido en los últimos veinte años distintos actores, algunos de forma permanente, mientras que otros de manera coyuntural. Entre estos se encuentran: 1. las organizaciones que actúan como promotoras de la conservación del patrimonio natural y ambiental, los habitantes de origen urbano que demandan el acceso a mejores vías, equipamientos e infraestructuras; 2. la población de origen campesino que reivindica su reconocimiento como habitante del territorio y el acceso a la ciudad en lo referente a la dotación de servicios públicos; 3. los propietarios de tierra, las asociaciones de vecinos de la zona, y los urbanizadores y promotores inmobiliarios, quienes reclaman el respeto al derecho de propiedad. (Ver Gráfico No 6).

En conjunto, los actores mencionados determinaron de distinta manera la forma que tomó el territorio, el cual pasó de ser una zona destinada a actividades agropecuarias y viviendas campestres en la década de los sesentas y setentas, a convertirse desde los ochentas en una zona codiciada para la localización de colegios, universidades, clubes campestres, equipamientos deportivos y recreativos y viviendas dirigidos a clases medias y altas, quienes demandan el acceso a zonas verdes sin salir del perímetro político administrativo de Bogotá.

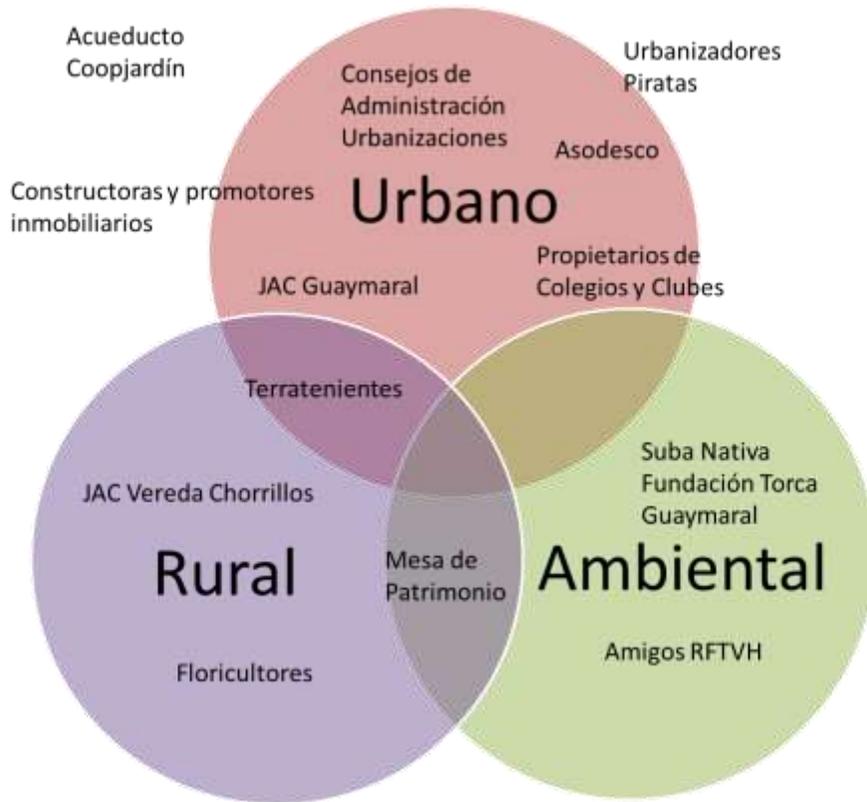
La tercerización de la zona implicó la proliferación de población “flotante”<sup>75</sup> sin que el territorio dispusiese de las infraestructuras de servicios públicos requeridas para soportar su presencia y actividades; lo cual a su vez detonó una mayor degradación de los ecosistemas naturales existentes en el territorio, y la emergencia de conflictos de uso del suelo.

Precisamente en la zona no se dispone de un sistema de alcantarillado, y el sistema de acueducto es limitado a quienes pueden contratar el servicio, a través de la empresa Coojardín, quedando excluidos del mismo las poblaciones de los tres sectores que integran la vereda chorrillos. Siendo una de sus principales demandas la dotación de este recurso, a lo cual la administración distrital ha presentado reparos argumentando limitantes técnicas y el temor de propiciar el incremento de la subdivisión predial y la urbanización ilegal del territorio.

---

<sup>75</sup> Tal corresponde a personas que no residen en el territorio pero que se desplazan cotidianamente hacia el mismo para la realización de actividades específicas y que al final de su jornada regresan a las zonas de la ciudad en las que habitan.

Gráfico 7. Mapa de Actores Borde Norte.



Fuente: Elaboración propia.

#### 4.1 Promotores de la conservación del patrimonio ambiental

Dentro de esta categoría se encuentran varios actores que tienen en común el problematizar la necesidad de conservar los ecosistemas naturales presentes en este territorio, definiéndolos como base fundamental que debe guiar las formas de ocupación del suelo a establecer en el borde norte.

Llama la atención que varios de los actores individuales que asumieron esta postura transitaron a lo largo del periodo de estudio por diferentes instancias gubernamentales y no gubernamentales, donde trasladaron su posición particular, convirtiéndola en la perspectiva oficial.

Al igual que sucedió en el caso del borde suroriental, varios interesados en el ordenamiento territorial del borde norte, que inicialmente habían intervenido como académicos, activistas y habitantes preocupados por sus dinámicas pasaron a ser funcionarios públicos o a contratar con la administración distrital, llevando consigo sus orientaciones a las directrices de las entidades. Esta

situación explica ciertos cambios que se produjeron en los enfoques de tratamiento de las áreas periféricas y algunas de las medidas implementadas.

En el desenvolvimiento de las discusiones sobre el territorio borde norte, han participado como promotores de la conservación ambiental instancias como *el Panel de Expertos para la definición de lineamientos para el desarrollo de la sabana de Bogotá* y las fundaciones Suba Nativa y Torca-Guaymaral principalmente. A continuación se especifican sus características y posturas frente al territorio borde norte.

#### *4.1.1 Panel de expertos para la expansión del Borde Norte.*

*La Misión de Estudios para la definición de lineamientos para el desarrollo integral de la sabana de Bogotá* también conocida como *Panel de Expertos*, fue un grupo interdisciplinario de reconocidos académicos, autoridades en los campos de los estudios territoriales, urbanos y ambientales; que se conformó a partir de la convocatoria realizada por el Ministerio del Medio Ambiente en 1999 con el propósito de contar con un mayor conocimiento sobre las dinámicas y problemáticas de la Sabana de Bogotá e identificar a partir de este con algunos lineamientos de política pública.

Contando con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio seleccionó a dichos expertos con los propósitos de darle un soporte técnico a sus intervenciones y de garantizar a los demás actores interesados en el territorio de la sábana que sus decisiones frente al manejo de esta región natural se regirían por la idoneidad. Se acudió al prestigio de los actores como símbolo de objetividad e imparcialidad (Ardila, 2003: 30) y como mecanismo para dotar de legitimidad a las decisiones del ministerio.

##### *4.1.1.1 Conformación e intereses representados.*

El panel de expertos conto con la presencia de destacados ambientalistas del país como Julio Carrizos, Thomas Van der Hammen y Manuel Rodríguez Becerra, académicos como Gerardo Ardila, Eduardo Aldana, expertos en desarrollo regional como Luis Mauricio Cuervo y autoridades en materia de vivienda German Samper Y Rogelio Salmona, entre otras personalidades

Para su funcionamiento contó con una estructura compuesta por un grupo interdisciplinar de expertos, que se reunía periódicamente para la discusión del tema, y que contaba con el soporte de una Secretaría Técnica y de coordinación conceptual, instancia a cargo del Centro de Estudios

Sociales CES de la Universidad Nacional de Colombia; la cual coordinó el proceso y prescribió los lineamientos conceptuales y metodológicos para la formulación de las recomendaciones.

En correspondencia estuvieron presentes en la Misión varias autoridades académicas que participaron entre octubre de 1999 y abril del año 2000 en diversos foros, charlas y reuniones de trabajos con otros pares internacionales así como con funcionarios públicos de la época tales como el Alcalde de Bogotá (Enrique Peñalosa), los directores de varias entidades distritales (EAAB, DAPD, DAMA), y alcaldes y representantes de las organizaciones de municipios de la Sabana (Asocentro, Asonorte, Asoccidente). Adicionalmente concurrieron en estos espacios representantes de los gremios y de entidades privadas como Asocolflores, HG consultores, y el Centro Nacional de Planeación.

#### *4.1.1.2 Trayectoria y Representaciones sobre el territorio de Borde*

El trabajo de la misión inició en 1999 se centró en el estudio de los componentes del plan de ordenamiento de Bogotá y sus posibles efectos, así como en la identificación a partir de información secundaria de las trayectorias de la urbanización de Bogotá hacia la sabana y de las problemáticas y dinámicas del territorio. Para ello la misión realizó tres tareas consistentes en: 1. El estudio del POT de Bogotá presentado por Planeación Distrital y de los documentos producidos en el marco del debate entre la CAR y el Distrito, incluyendo en estos los pronunciamientos desarrollados al respecto por el Ministerio del Medio ambiente; 2. El análisis y discusión de los documentos de investigación producidos hasta ese entonces sobre las relaciones de Bogotá con la Sabana; y 3. La consulta a otros expertos académicos, investigadores y políticos sobre temas puntuales relacionados con el ordenamiento territorial de la zona norte de Bogotá. (Ardila, 2003:19).

Tomando como referente estos elementos la misión desarrolló dos productos específicos siendo el primero un documento con las recomendaciones del panel frente al POT de Bogotá; y el otro la sistematización de varios documentos producidos como parte del trabajo de la misión y que contienen recomendaciones sobre el desarrollo integral de la sabana.

Las recomendaciones contenidas en dichos documentos fueron tenidas en cuenta para la expedición por parte del Ministerio del Medio Ambiente de la Resolución 0475 de 1999; en particular se adoptó como criterio prevalente para el ordenamiento del territorio la preservación y recuperación ecológica de sus áreas naturales, y se acogió la propuesta de utilizar algunos de los

instrumentos legales existentes para la protección efectiva de una franja de la zona norte que permitiese la comunicación de los relictos de ecosistemas nativos aún existentes.

A partir de estas recomendaciones surgió la iniciativa del Ministerio de declarar una porción del territorio como reserva forestal, pese a que como tal la Misión no planteó esta iniciativa, solo se limitó a sugerir el establecimiento de una franja de protección y la necesidad de dotarle de un tratamiento que asegurara su preservación.

De este modo las representaciones sobre el territorio norte planteadas por la misión jugaron un importante papel en su configuración tanto a nivel físico como a nivel de las apuestas de política pública, ya que por un lado reforzó el imaginario del carácter ambiental de la zona y su tratamiento como área de protección, y por otro problematizó las posibilidades de realizar en este territorio un proyecto de urbanización del alcance que planteaba la administración de Bogotá a finales de los noventa. Precisamente en las conclusiones de la Misión esta es enfática en señalar que el territorio norte no es el espacio para la implementación de la propuesta que contiene el POT, catalogándola como una buena iniciativa pero que debe ser desarrollada en otra zona de la ciudad.

Para la misión la zona norte era concebida simultáneamente como: 1. el lugar donde se encontraban los relictos más importantes de los ecosistemas naturales de la ciudad, siendo estos “únicos”, “joyas únicas” en peligro de desaparición; 2. la última zona de tierra rural de la ciudad que no había sido incorporada al casco urbano del distrito pese a experimentar procesos de suburbanización; 3. parte importante y única del patrimonio ecológico, histórico y cultural del distrito; 4. La zona que contiene las mayores reservas de agua después del Sumapaz; y 5. un área donde las decisiones de expansión tienen mayor repercusión sobre la región frente a otras zonas consideradas como de expansión urbanización.<sup>76</sup>

Pese a estas consideraciones no existió sin embargo un consenso entre los Miembros de la misión frente al tema de la expansión de la ciudad sobre su periferia norte, presentándose dos posturas al respecto. La primera consideraba necesaria la expansión hacia el norte mediante un proceso de alta densidad que permitiese una adecuada ocupación del suelo y con ello la preservación paisajística y ambiental de la zona.

---

<sup>76</sup> Fuente: Misión de Estudios para la definición de lineamientos de política para el desarrollo integral de la sabana de Bogotá. Comunicación del 20 de marzo de 2000 al Ministro de Medio Ambiente Juan Mayr Maldonado.

En contraposición la segunda postura defendida por algunos miembros del panel catalogaba como problemática la expansión a partir de tres elementos: los efectos que esta produciría sobre los municipios vecinos en términos ambientales, la producción de vivienda para los nuevos trabajadores que llegaran a las áreas a la zona de expansión y el control de los asentamientos informales en el perímetro de expansión planificada.

Pese a las diferencias de criterio la misión presentó un modelo para el ordenamiento del norte de Bogotá, que partía de la priorización de la recuperación y conservación de los valores ambientales del territorio, y proponía la zonificación del territorio en ocho áreas, en las que se plantearon los conceptos de “Franja de conexión y Protección” y “franja urbanizable”.

A través de sus recomendaciones la misión intervino en la identificación y jerarquización de los problemas de Bogotá y la Sabana desde la perspectiva de los impactos generados por Bogotá, dejando de lado en su estudio la consideración a profundidad de las dinámicas de los demás municipios que integran esta región, a pesar de que el propio panel consideraba pertinente la integración con el Departamento de Cundinamarca y sus vecinos en las discusiones sobre el ordenamiento de la Sabana.

En síntesis las recomendaciones se centraron en Bogotá, problematizándose la expansión al norte, y planteándose algunas recomendaciones sobre la avenida longitudinal de occidente ALO y la Estructura Ecológica Principal de la Sabana. No se adentró en las propuestas de ordenamiento de los municipios vecinos y su coincidencia con las aspiraciones del gobierno de Bogotá.

Es importante destacar que frente algunos temas relacionados con la competencia de la Misión para intervenir en la formulación de recomendaciones frente al litigio entre el Distrito capital y la CAR, no se generó un consenso por parte de sus miembros por lo cual se produjeron documentos adicionales enviados a título personal al Ministro.

#### *4.1.1.3 Relaciones con otros actores y redes a las que pertenece.*

Al constituirse como una instancia de carácter académico la misión desarrolló contactos con otros pares para la discusión de las dinámicas ambientales y socioeconómicas de la zona y el encuentro de alternativas para su gestión y manejo, entre los cuales se encuentran destacados académicos que con el paso del tiempo ocuparon cargos directivos dentro de la administración distrital.

Pese a la conclusión de la Misión sus participantes siguieron interviniendo con el tiempo del tiempo en las discusiones sobre el ordenamiento del territorio norte de la ciudad, actuando no

solo como reconocidos expertos sino como gestores públicos o miembros de organizaciones sociales, y apoyando mediante sus conocimientos y notoriedad pública la problematización y visibilidad de los conflictos socio-ambientales que se generaron en este territorio a partir de la desregulación estatal de la zona durante 10 años.

#### *Recursos de poder movilizados.*

Los principales recursos de poder de esta Misión como actor fueron su capital cultural, es decir su saber técnico en varias áreas como los estudios ambientales, el desarrollo regional, el derecho urbano y el reconocimiento social del que disponían, constituyéndose sus informes y pronunciamientos en un recurso de poder utilizado por otros actores.

#### *4.1.2 organizaciones juveniles promotoras de la conservación: Fundación Suba nativa*

Es un colectivo juvenil que surge en el año 2007 como respuesta a las problemáticas ambientales y sociales de la localidad de Suba, con el propósito de transformar las condiciones de deterioro en que se encuentran los ecosistemas de esta zona de la ciudad. Reivindica por este camino reducir las desigualdades sociales que se presentan en la localidad.

El interés de esta organización es promover la protección y restauración de las áreas naturales y rurales de la localidad de Suba, y rescatar los valores culturales campesinos e indígenas presentes en el territorio, considerando su accionar como una “lucha por el territorio”.

Entre las actividades realizadas por esta organización se encuentran la organización de jornadas de educación ambiental, relacionadas principalmente con la protección humedales, el apoyo y participación en los proyectos ambientales escolares de los colegios del sector, el desarrollo de documentales sobre los problemas de la localidad, organización de foros, alianzas con otras organizaciones ambientales de la ciudad, y participación en la ejecución de proyectos financiados por entidades gubernamentales, entre otros.

##### *4.1.2.1 Trayectoria y Representaciones sobre el territorio de Borde*

El acercamiento de esta organización a las discusiones sobre el ordenamiento territorial del Borde Norte de la ciudad se produjo a partir de su identificación de las problemáticas ambientales de la localidad y del interés por transformar esta situación.

En correspondencia se involucró en las discusiones sobre la Declaratoria de la Reserva Forestal Thomas Van der Hammen y a las dinámicas institucionales promovidas con ocasión de

la reglamentación de la UPR norte, adoptando como una de sus banderas la defensa del campo y la recuperación de prácticas tradicionales como la siembra, como parte de la defensa de la naturaleza. En palabras de sus miembros: “La defensa de la ruralidad y de la comunidad campesina va de la mano con la protección de los ecosistemas que hacen parte de la Reserva forestal del norte”.<sup>77</sup>

#### *4.1.2.2 Relaciones con otros actores y redes a las que pertenece.*

Esta organización estableció varios acercamientos con otras organizaciones sociales y ambientalistas de la localidad de suba tales como la Junta de Acción comunal de la vereda Chorrillos con el fin de:

“construir colectivamente mecanismos de participación ciudadana que lleguen en el tiempo a solucionar los problemas socio ambientales que vive la población y que se presentan actualmente sobre el territorio rural de la localidad de Suba desde las posibilidades de la educación ambiental”.<sup>78</sup>

De igual modo se ha vinculado con otras organizaciones ambientales externas al territorio, como la Red de Acueductos Comunitarios de Usme RETACO, y académicos reconocidos que se declaran a favor de la reglamentación de la Reserva forestal del Norte, como es el caso de Gerardo Ardila, actualmente Secretario Distrital de Planeación.

#### *4.1.2.3 Recursos de poder movilizados.*

La educación ambiental es el principal instrumento desarrollado por la organización para la promoción de sus intereses, sin embargo recurre a otros medios tales como su página web y las redes sociales para la difusión de materiales audiovisuales que produce. Dentro de las actividades de educación ambiental que efectúa con comunidades campesinas y jóvenes de Suba emplea recursos simbólicos como la exaltación de la ancestralidad y el papel del campesinado, reforzando estos elementos en la población al tiempo que visibiliza ante otras comunidades los resultados de sus actividades.

---

<sup>77</sup>Suba Nativa. (2002). DOCUMENTAL CHORRILLOS SUBA NATIVA. Publicado el 12 de marzo de 2012 por Manuel Ricardo Cruz Cárdenas en la Red Social Youtube.com Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=6R0ouCRyAa8>

<sup>78</sup> Fuente: Colectivo Suba Nativa. Documental Vereda Chorrillos. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=6R0ouCRyAa8>

#### *4.1.3 Fundación Torca- Guaymaral*

La fundación Torca Guaymaral es una organización no gubernamental que tiene como objetivo promover el desarrollo sostenible de la zona comprendida entre el humedal de Torca-Guaymaral y el río Bogotá mediante la ejecución de proyectos y programas de restauración ecológica, educación ambiental, responsabilidad social empresarial, ordenamiento territorial y ambiental. Si bien su intervención prioriza en la conservación del humedal que da el nombre a la fundación, esta se involucró en la conservación de las cuencas de la zona y en la recuperación de los vallados.

##### *4.1.3.1 Conformación e intereses representados.*

Esta fundación opera en el territorio Borde Norte desde catorce años y se involucró, a partir de sus actividades en pro de la recuperación de los ecosistemas de la zona, en las discusiones que se plantearon en la zona frente a la declaración de la Reserva Forestal y la reglamentación de la UPR Norte.

Una de las principales preocupaciones de la Fundación es involucrar a los diferentes actores presentes en el territorio, principalmente a los particulares propietarios de los predios y al Estado en la protección de los recursos hídricos de la zona, tales como los humedales y el sistema de vallados. Específicamente busca hacer alianzas con los propietarios de los predios atravesados por estos ecosistemas para garantizar su protección; y demanda al Estado la expedición de normas que definan el tratamiento de la zona, así como su participación en el mantenimiento y control de la misma.

##### *4.1.3.2 Trayectoria y Representaciones sobre el territorio de Borde.*

La Fundación Torca Guaymaral propone la Conectividad ecológica de los ecosistemas de humedal existentes en el Borde Norte, integrando a los vallados en este proceso. Precisamente esta organización participó activamente en la visibilidad del problema de los vallados en la zona, y en la problematización de la no inclusión de los mismos en normas, demandando su reconocimiento a fin de darles un manejo adecuado.

A partir de esta preocupación la Fundación realizó un estudio de identificación y mapeo de los vallados, en el que se detallan los interceptores y colectores existentes, siendo uno de los primeros ejercicios efectuados al respecto, y paralelamente promovió la realización de actividades de siembra de árboles nativos y de recuperación de la zona, promoviendo la búsqueda de aliados en esta tarea.

Así se involucró con las asociaciones de vecinos del área y con los propietarios de los colegios existentes en la zona, desarrollando con estos actores actividades conjuntas tales como la presentación de requerimientos a la Alcaldía local y a otras instituciones públicas con jurisdicción en la zona para que atendieran las problemáticas del área.

Para esta organización las intervenciones en el Borde Norte deben:

“...partir del reconocimiento de la propiedad privada, la participación ciudadana y el cumplimiento de la norma...identificar los cuerpos de agua existentes no que están dentro de la estructura ecológica principal y mejorar sus servicios ambientales... (y)...generar la conectividad ecológica mediante la creación de corredores de ronda en los cuerpos de agua...” (Raúl Ignacio Moreno, 2012).

En la representación del territorio de la fundación subyace la consideración del territorio como un espacio ambiental con un alto grado de degradación que debe ser reglado como base para su preservación, en la cual deben concurrir los propietarios de la zona y el estado, asumiendo los particulares los costos de la conservación ambiental y el mantenimiento de las áreas.

#### *4.1.3.2 Relaciones con otros actores y redes a las que pertenece.*

Esta organización ha trabajado conjuntamente con ASODESSCO en la presentación de propuestas para el ordenamiento territorial de la zona noroccidental del Borde Norte en el contexto de la reglamentación de la Reserva Forestal Regional del Norte, expuestas ante la CAR.

Adicionalmente ha desarrollado alianzas con los directivos de colegios de la zona para la participación de sus estudiantes en actividades de concientización, mantenimiento y restauración de los humedales y vallados, como parte de los programas de servicio social que estos deben realizar y que coordina la fundación

#### *4.1.3.3 Recursos de poder movilizados.*

Entre los recursos utilizados por esta organización no gubernamental para la defensa de sus intereses se encuentran el establecimiento de acuerdos y alianzas con otros actores para visibilizar sus exigencias y reivindicaciones, la participación en pronunciamientos públicos en medios de comunicación y el conocimiento que tiene de la zona a partir de los estudios realizados, utilizando sus resultados para visibilizar la problemática de la zona.

#### *4.2 Difusores de la expansión urbana: actores que presionan la urbanización del Borde Norte*

En esta categoría se agruparon a las organizaciones de vecinos y población provenientes de otras zonas de Bogotá que llegaron a habitar el territorio Borde Norte y que a través de sus prácticas cotidianas dotan al territorio de un carácter urbano. Entre estos actores se comparte una valoración del territorio como patrimonio económico, tanto para los dueños de predios sin urbanizar como para los residentes en el área, siendo una constante el interés por su valorización económica y la preocupación por los efectos que pudiesen generar las intervenciones gubernamentales en el sector para regular los usos del suelo. En este sentido su argumentación se ha centrado en la búsqueda del respeto del derecho de propiedad, por parte del Estado, y del establecimiento de garantías para su ejercicio ante la incertidumbre que genera la desregulación del área.

Al interior de este grupo existen distintos matices, ya que pese a defender la catalogación del territorio como suelo de expansión reivindican la conservación de humedales y zonas verdes, adoptando la propuesta institucional para la zona de la constitución y mantenimiento de corredores ecológicos.

##### *4.2.1 Asociación para el Desarrollo Integral de la Zona de Influencia de la Vía Suba-Cota, ASODESSCO*

ASODESSCO es una organización creada en el año 2006 por los propietarios de los predios que colindan con este eje vial y con las veredas Chorrillos y Guaymaral, con el fin de promover el desarrollo de la zona y hacer frente a las decisiones de ordenamiento territorial que se discutían en ese entonces para el sector.

Esta organización ha mantenido una activa participación en la discusión sobre el ordenamiento de la zona norte durante el periodo de estudio, desarrollando distintas propuestas que han sido presentadas ante la CAR, la Secretaria de Planeación, la Procuraduría para asuntos ambientales, con ocasión de la delimitación del uso del suelo de la zona norte, la delimitación de la reserva forestal y la reglamentación de la UPR norte.

##### *4.2.1.1 Conformación e intereses representados*

Esta asociación está integrada por los colegios, clubes deportivos, Floricultivos, y residentes del área que legítimamente reclaman su derecho a la propiedad y a la libre iniciativa privada, contradiciendo la visiones del territorio Borde Norte como un área ambiental conservada, y demandando la atención del gobierno distrital frente a las carencias en materia de vías e infraestructuras de servicios públicos en la zona, particularmente el alcantarillado.

Esta asociación ha participado activamente en los procesos de discusión sobre la reglamentación del área noroccidental del Borde Norte, oponiéndose a la perspectiva de declarar la zona como una reserva forestal, considerando esta figura como inapropiada ya que no existen recursos forestales y adicionalmente esta no permite el desarrollo de actividades productivas. Por lo tanto proponen otras figuras de conservación más adecuadas a la condición del área y que permitan simultáneamente el aprovechamiento económico de los predios afectados.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a sus miembros, estos aseguran que lo que exigen a las autoridades es el respeto a los derechos de propiedad y a la libre empresa, así como la consideración de las propuestas de las comunidades organizadas de la zona en la toma de decisiones frente al ordenamiento del territorio, a fin de generar un manejo concertado del borde entre los propietarios y las distintas autoridades, que propicie la conservación:

“¿Qué exigimos los ciudadanos de las autoridades? Que den ejemplo de concertación. Que tengan presente las herramientas dadas en la constitución y las leyes, para respetar los derechos de los ciudadanos, especialmente la participación ciudadana. Los ciudadanos, los habitantes del sector, los propietarios, tenemos una propuesta que no ha sido tenida en cuenta por las autoridades. Propuesta que da cabida a las necesidades de la ciudad y del sector. Que da cabida a los distintos componentes del ordenamiento territorial ambiental, movilidad, servicios de agua potable y aguas servidas, equipamientos, etc.). Que respeta y armoniza los intereses colectivos así como los individuales (cargas y beneficios). Que plantea la revisión del POT como el escenario natural y legal para acabar con los apuros del borde noroccidental...Si esto no se cumple se genera una inseguridad jurídica. Lo que le pase a un ciudadano o a un grupo de estos, bien le puede suceder a otro u otros en el futuro, pues la injusticia cometida contra una persona, es una advertida amenaza para las demás. Sí, el borde noroccidental de Bogotá está en apuros... y sus habitantes también.”<sup>79</sup>

#### *4.2.1.2 Representaciones sobre el territorio de Borde Norte*

Para ASODESSCO el territorio Borde Norte se encuentra en un proceso de deterioro irreversible por la acción contradictoria del propio gobierno y su indefinición frente al manejo de la zona, quien desde su perspectiva debió intervenir con antelación en la preservación del lugar y no desarrollar intervenciones erráticas como la promoción de la expansión cuando existían los valores eco sistémicos de la zona:

“...pienso que las medidas de los gobiernos llegan, fuera del tiempo porque que si estas medidas de conservar estas zonas como una reserva, o áreas protegidas, hubieran sido tomadas hace 50 o treinta años,

---

<sup>79</sup> Fuente: Amaya, Fernando. Comentario en la publicación “El negocio de sentarse a esperar”. Disponible en el portal del Concejal Carlos Vicente de Roux, “Apuesta por la Ciudad”. Fecha: 06 Mar 2010 13:29 Recuperado de: <http://www.carlosvicentederoux.org/apuestaporbogota.shtml?apc=a-c2;01;-;&x=4685>

uno dice bueno se toman medidas, pero querer tomar medidas o solucionar medidas después que ya no se solucionó a su debido tiempo nido un desarrollo, porque la dinámica de la ciudad a sí mostraba cuando las personas llegaron a este sitio hace treinta años llegaron a este sitio esto era un área de expansión urbana , la administración dice que las expectativas no se pagan y no se puede vivir de expectativas , pero la verdad si uno compra un predio donde le dicen la visión de ciudades para expansión hacia el norte la gente empezaron a construir universidades , colegios , clubes, empezó a tener una dinámica de borde de ciudad expansión de ciudad , no hubo reglamentación a tiempo de acuerdo a una realidad o a unos deseos de la administración porque si esto hace treinta o cuarenta años , las personas que están ahorita defendiendo el modelo de reglamentación de la reserva forestal del norte y de la UPR del norte, hubiera hecho este trabajo juiciosamente hace cuarenta o treinta años, no habría problema en este momento la administración ni los propietarios en los problemas que hay ahorita...”

#### *4.2.1.3 Relaciones con otros actores y redes en las que participa.*

Desde su constitución ASODESSCO desarrolló una activa participación en las instancias generadas por las distintas instituciones gubernamentales para la discusión sobre el ordenamiento del Borde Norte. Como lo señala uno de sus miembros, Patricia Gómez:

“ hemos participado en todos los espacios con el ministerio del medioambiente con la secretaria de planeación con la CAR con la alcaldía local hemos estado en todos los procesos de diálogos de debatir cual es la situación del borde noroccidental de Bogotá más del occidental que del oriental porque nosotros estamos más hacia los franja abajo del norte de la autopista no, tanto hacia los cerros orientales que tienen otra problemática de reserva forestal que ya se había desarrollado...” (Entrevista, Noviembre de 2013).

La relación que ha sostenido la asociación con las autoridades gubernamentales ha cambiado con el tiempo a partir de las transformaciones de las posturas al interior de estas instancias. Específicamente durante la administración del Alcalde Samuel Moreno, la postura de las autoridades distritales, en especial de la Secretaria Distrital de Ambiente, enfatizaba en que el área del borde norte había perdido las potencialidades ambientales atribuidas por la CAR considerando inadecuada la declaratoria de la reserva forestal del norte y por tanto un tratamiento distinto; con lo cual en esta coyuntura existió una cercanía de Asodessco con el gobierno distrital, en contraposición con la CAR.

Posteriormente la situación se modificó con el cambió de administración distrital y la adopción por parte de esta de un nuevo enfoque centrado en la prevención del cambio climático y la protección de los relictos de ecosistemas nativos. En este marco fueron nombrados para asumir cargos directivos algunas personalidades académicas que anteriormente habían intervenido en la discusión de la expansión del norte como opositores de la misma, expresando ahora su postura como la de la administración.

Se generó así una tensión entre la Asociación y la administración, sumada a las tensiones con la CAR, en la cual esta organización reclama que sus propuestas sean tenidas en cuenta y se reconozcan los derechos de los habitantes de la zona y los impactos que genera para estos la delimitación de la reserva forestal.

#### *4.2.2 Junta de Acción comunal Vereda Guymaral.*

La JAC de Guymaral es una organización cívica constituida por los residentes de la vereda Guymaral, quienes definen a su territorio como una vereda campestre, categoría que resulta llamativa si se tiene en cuenta la connotación rural del término vereda y el origen urbano de sus miembros.

La constitución de esta organización se generó a partir de la identificación del desarrollo no sostenible del territorio rural, con el interés de llamar la atención de la opinión pública y los tomadores de decisión sobre la necesidad de decretar normas de uso del suelo que permitiesen mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona. Lo anterior permite entrever que dentro de esta perspectiva se asume que con cambios normativos, y su reglamentación se sume la transformación del territorio.

Para la promoción y defensa de sus intereses esta organización dispone de un portal web y de un órgano de difusión, en el que se problematizan las decisiones de ordenamiento y las intervenciones que se dirigen hacia la periferia norte.

#### *4.3 Una ruralidad invisibilizada: pobladores rurales del Borde Norte.*

En el Borde Norte se presentan dos tipos de pobladores de origen rural: los pequeños propietarios y los grandes productores poseedores de grandes extensiones de terrenos, dedicados a la agroindustria. Dentro de la primera categoría se originaron procesos de organización y participación comunitaria que condujeron a la conformación de las Juntas de Acción Comunal, en el que se enmarca la constitución de la JAC de la vereda Chorrillos.

##### *4.3.1 Vereda Chorrillos: Junta de Acción Comunal.*

La vereda Chorrillos corresponde a un centro poblado rural ubicado al extremo occidental del Borde Norte, que se encuentra dividido en tres sectores por la presencia allí de floricultivos, y que no es reconocido como tal por la administración distrital ya que no figura en los mapas oficiales de la ciudad. Este solo es visible a partir del último proceso de reglamentación de la UPR Norte

desarrollado desde el 2012 por parte de la Secretaria Distrital de Planeación en la zona con el fin de reglamentar la UPR norte.

Según entrevistas realizadas a sus habitantes, la zona se encuentra habitada desde hace más de cincuenta años por población que nació y creció en el territorio: "...chorrillos ha existido desde ese tiempo, lo que pasa es que para para las administraciones no ha existido... o sea no existía para algunas cosas!... es decir para hacer inversión público o algo , pa eso no existía, pero para cobrar impuestos a la gente toda la vida se le ha cobrado". (Entrevista con Luis Chaparro, 2013)

#### *4.3.1.1 Conformación e intereses representados.*

La Junta de Acción comunal de la vereda Chorrillos es una organización cívica que surgió en 1997 con el propósito de atender las necesidades de la comunidad en materia de acueducto y alcantarillado que son la principal problemática de la zona. Como lo indica su presidente:

"Nosotros hemos tratado, yo llevo quince años bregando, para ver si se nos soluciona el problema del agua potable y en parte saneamiento básico, lamentablemente lo que se trata de avanzar en alguna administración, llega la otra y eso queda otra vez...se han hecho varias, "...se han hecho ya como dos estudios y diseños para hacer eso, pero se queda en diseño por allá... pero eso se queda la plata en el bolsillo de los contratistas y los diseños por allá en la alcaldía, o no sé dónde quedaran y hasta ahí llega...Por lo menos en la administración pasada se hizo un convenio con el acueducto que para hacer una planta, para una planta de tratamiento de aguas residuales como de 403 millones, creo que esa plata se la giraron a los señores, hicieron los tales estudios pero en esta administración no se supo que paso con eso, porque el contacto que teníamos con los ingenieros del acueducto de ese tiempo, ellos los cambiaron y no supimos nada más de nada... entonces esos son los grandes problemas". (Entrevista Luis Chaparro, noviembre de 2013).

#### *4.3.1.2 Trayectoria y Representaciones sobre el territorio de Borde.*

De acuerdo con las entrevistas realizadas los habitantes de la vereda participes en la Junta de acción comunal reconocen y destacan las cualidades ambientales del territorio, considerándola como un "pulmón" para la ciudad, y como un suelo productivo:

"aquí esta tierra, esta tierra es la más, más fértil, de creo que de todo esto aquí de la sabana y más de cualquier zona de ruralidad que tenga Bogotá, porque aquí se da, lo que no se da es el arroz y la yuca, pero mire aquí se da toda clase de verduras, lo que es de hortalizas, de toda clase se da, se da papa, se da maíz, se dan espinas, acelgas, cilantro, coliflor brócoli, mejor dicho de todo lo que se siembra se da, alverjas y todo..." (Conversación con habitantes de la zona).

Paralelo a la identificación de las potencialidades del territorio los habitantes de la vereda reconocen las dinámicas de deterioro ambiental de la zona, como lo indica el presidente de la JAC de Chorrillos:

“... pero también por esta región ha habido muchos problemas con los rellenos y la disposición de escombros que han acabado mucho con la tierra fértil y han desnivelado para sembrar y hacer canchas, campos deportivos, y como por lo que le digo no hay “gubernabilidad”, todo el mundo hace lo que le provoca, sí... y también nos ha acabado mucho las ecosistemas, y también tenemos problemas con la contaminación por lo menos de las empresas floriculturas, si... con lo que ellos fumigan y de todas maneras el aire se lleva los productos y llegan por allá a los aljibes de las personas... Tenemos las aguas muy contaminadas, esos caños, y todo eso, porque no hay alternativas de vida, entonces, los problemas son grandes, pero las soluciones pocas...” (Entrevista a Luis Chaparro, 2013).

Los habitantes del territorio consideran como un problema los procesos de expansión urbana que se han dado progresivamente en las últimas décadas, responsabilizándolos del deterioro de la zona, y reafirman su carácter como población campesina dedicada a labores agropecuarias pese a que el tamaño de las huertas existentes en los predios de la vereda es bastante reducido, no se dispone de agua potable y se presentan predios totalmente construidos:

“...Aquí entre la comunidad hay unos que si cultivan, no muchos pero si, pequeños, más bien a unos por ahí los han apoyado con algunos invernaderos, y cosas hay, pero el resto no... nosotros si aquí, no o sea, esto aquí nadie, aquí nadie vivimos en invasión, todos somos dueños, todos pagamos impuestos al distrito, hemos pagado valorizaciones cuando nos han cobrado, pero lo que uno paga nunca se ve retribuido porque no... falta de voluntad política creo es lo que hay” (Entrevista Luis Chaparro, 2013).

#### *4.3.1.3 Relaciones con otros actores y redes a las que pertenece*

La Junta de Acción comunal de la vereda Chorrillos estableció en la última década acercamientos con varias entidades gubernamentales tales como la Alcaldía Local de Suba, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en su intento por acceder al servicio de acueducto en la zona y atender a los problemas ambientales que se presentan en la vereda; al mismo tiempo que ha confluído junto con otros actores como Asodessco y la Junta de Acción comunal de Guaymaral en las actividades convocadas por la Secretaria Distrital de Planeación con el fin de reglamentar la Unidad de Planeamiento rural UPR Norte.

Específicamente desde octubre de 2012 la Junta de Acción comunal participa en el diagnóstico del sector desarrollado por la Dirección de Ruralidad y Ambiente de la Secretaria Distrital de Planeación en el marco de los estudios realizados con el fin de reglamentar la UPR Norte. Al respecto se señalan los habitantes de la vereda consultados:

“...antes con las otras administraciones ha habido comunicación pero no se llegó a ningún acuerdo por que invitaron a los de las fincas grandes y ellos tienen otras alternativas para lo de ellos...”

Lo anterior es un indicador de las fracturas que existen en el territorio entre grandes propietarios, pequeños poseedores y jornaleros, es decir de la diferencia existente al interior de la población rural.

En cuanto a la relación de los habitantes de Chorrillos y su junta de acción comunal con los vecinos de ASSODESCO y la JAC de Guaymaral las entrevistas muestran que como tal no se presenta una articulación entre estos actores pese a que han confluído en los mismos espacios y presentan problemáticas comunes:

“...Pues por decir aquí nos saludamos, a una a dos reuniones nos invitan peor que sea una relación para trabajar mancomunadamente, no, con ellos se han hecho algunas reuniones se ha hablado de ese tema pero no...”

Respecto a la relación de la JAC de Chorrillos con otras instituciones se presentaron acercamientos entre esta y la Alcaldía local de Suba, dando como resultado la visita de la titular de esta institución al territorio de la vereda, sin que esto significase el desarrollo de las intervenciones demandadas por sus pobladores en materia de servicios públicos y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la zona.

#### *4.3.1.4 Recursos de poder movilizados: Entre acciones populares y demandas a la alcaldía.*

Entre los recursos utilizados por la JAC se encuentran las vías de hecho y la interposición de recursos jurídicos para exigir sus derechos, como lo comenta su presidente:

“...es más yo para acueducto y alcantarillado interpuse una acción popular ... hace dos años y 27 meses, hace que la interpuse y no ha salido el fallo todavía... ya está en revisión, el juez está revisando...esa Iniciativa es mía y se les comentó a los vecinos, recogimos las firmas, con un poco de vecinos por ahí... la acción popular... una abogada nos asesoró... hizo el borrador de la acción popular...ella no nos cobró por la asesoría... es más ella me dijo coloque una acción popular y yo le ayudo”

“Se hizo por ahí unos seis meses una toma de la vía, aquí vino la alcaldesa pero nos quedó de entrevistar con el alcalde mayor pero no se pudo...el proceso de todos los alcaldes últimos que ha habido... con el alcalde que más se avanzo fue en el tema del acueducto, con el alcalde pasado Rubén Darío, lo que se avanza en uno se cae con el otro...” (Entrevista Luis Chaparro, 2013).

## 5. Propuestas de ordenamiento del territorio Borde Norte: su constitución como Reserva Forestal Regional.

### *5.1 Antecedente: Recomendaciones del Panel de Expertos.*

Partiendo de la caracterización del territorio como “patrimonio ecológico, histórico y cultural del distrito”, la misión planteó la necesidad de dar prioridad a la recuperación y conservación de los valores ambientales de este territorio, por lo cual sugirió la delimitación del territorio en ocho sub zonas a las que se le asignan unas categorías para su manejo y un tamaño aproximado, siendo estas:

1. Occidente de la ALO, definida como área de prevención de la conurbación con Chía y Cota que requiere un manejo como suelo rural (1.000 has);

2. Valle inundable del río y humedales, considerado como distrito de suelo y restauración ecológica;

3. Franja de conexión y protección, estimada en un kilómetro para garantizar la continuidad este oeste de las áreas de bosque, con un tratamiento del suelo como área forestal protectora;

4. Área de conservación de suelos, a la que se otorga el tratamiento de conservación de suelos y restauración ecológica, permitiéndose en ella desarrollar una franja de vivienda con el propósito de contribuir a la atención de las necesidades de suelo;

5. Áreas ocupadas por colegios, clubes y viviendas,

6. Franja urbanizable al noroeste del Bosque, 7. zona de urbanización y 8. Áreas de densificación.

La propuesta del Panel de Expertos consideró que se podía permitir la urbanización de una parte de la zona norte a partir de procesos de alta densidad, garantizando el objetivo de protección y la destinación del 30% del área a la producción de VIS; promoviendo simultáneamente, el desarrollo de acuerdos regionales que permitiesen un ordenamiento regional del territorio. Adicionalmente propuso la declaratoria como áreas de protección del Bosque las Mercedes, el extremo norte del cerro de la conejera los humedales del sistema Conejera – Torca y los sectores de los cerros orientales y planteó la necesidad de aplicar instrumentos tales como la participación en plusvalías para financiar la conservación del área y la compra de predios. (Panel de Expertos, 2000).

Estas recomendaciones fueron la base para el planteamiento de la Reserva forestal regional del norte, a la que posteriormente se le asignó el nombre Thomas Van Der Hammen, en honor al

académico que impulsó el estudio de la zona y su declaración como patrimonio. La reserva se contempló como una franja de conexión y protección de pequeños parches de bosque y los cerros orientales, y como un corredor ecológico de borde, frente al cual se debía asegurar su restauración y conservación.

### *5.2 Usos urbanos con conectividad ecológica: Propuesta Asodessco*

Frente a la inminencia de la consideración el territorio como reserva forestal RFRTVH, Asodessco intervino en los espacios planteados por la CAR con una propuesta técnica construida a partir de contratación de estudios y la deliberación de los miembros de la organización, promocionando la misma como una muestra de la capacidad de organización y eficiencia y su compromiso con el logro de un desarrollo sostenible.

En particular la apuesta es permitir la permanencia de las actividades existentes hasta entonces en el área y adecuarlas a la protección del medio ambiente. La primera medida que contempla es la creación de una mesa de trabajo denominada “Conectividad Ecológica”, sugiriendo su conformación por parte de los representantes del MAVDT, la CAR, la Procuraduría, las Secretarías de Planeación y Ambiente y la propia comunidad.

El referente de la propuesta de conectividad ecológica se soporta en otros estudios técnicos y modelos de ordenamiento formulados a partir de consultorías contratadas por el distrito y la autoridad ambiental. Entre estos se encuentran el realizado en 2002 por Gustavo Perry, los diagnósticos realizados en 2006 por el Instituto Von Humboldt y Planeación ecológica y el informe de consultoría de 2007 de Remolina y Chisaca

De dichas propuestas Asodessco rescata los cuestionamientos en cuanto a la precisión de las áreas de importancia ambiental que quedan en el norte de la ciudad, y la necesidad de establecer la conectividad del valle aluvial del río Bogotá y los cerros orientales a través de los corredores ambientales, parches verdes y cercas vivas.

Para Asodessco el punto de partida debe ser el reconocimiento de la realidad del territorio, lo que se traduce en tener en cuenta las zonas de importancia ambiental, zonas residenciales, comerciales, industriales, instituciones, equipamientos, zonas de protección, de riesgo, de movilidad, en general aquellas que se encuentran en el territorio. Precisamente se cuestiona por parte de esta entidad la imagen que ha tenido la autoridad ambiental del borde norte como zona

natural, indicando que con el tiempo se han perdido los elementos naturales sin que esta institución y los ambientalistas de la ciudad sean conscientes de ello.

La propuesta se enfoca en aumentar las áreas verdes públicas, pasar de 1.119 reconocidas por la CAR a 1.597, que son las que esta organización identifica. Basándose en el principio de conectividad se pretende vincular a las áreas privadas y de cesión que sumen para este fin, sin afectar la productividad de las empresas en el área y la sostenibilidad en lo ambiental.

En lo jurídico se pretende modificar la resoluciones 475 y 621 de 2000, que permita la participación ciudadana y la creación espacios conjuntos de concertación donde se discutan los aspectos, componentes y herramientas, para la creación de una norma con buen recibimiento de todos los actores involucrados: Distrito, CAR, MADST, Procuraduría General de la Nación

En conclusión Asodessco propone definir una nueva norma para el territorio que dé garantías en términos de “Conectividad Ecológica, social, jurídica, económica y de los demás componentes del ordenamiento del territorio”. En esta idea subyace el dar garantías a los propietarios del área y compatibilizarla con otros elementos. La idea es que en ella se compatibilicen el interés tanto general como el particular, planteando para ello herramientas como la participación de plusvalías, la compra y compensaciones económicas a los propietarios afectados por la reserva.

La propuesta de ordenamiento también tiene una intención clara de buscar la conectividad con los municipios vecinos y el norte y oriente del país, que denota un interés en que se convierta en una zona de protección y turística a la vez, ya que se enfatiza en la movilidad y conectividad, pero a la vez se presenta una ambigüedad de la incorporación de los aspectos de inclusión de viviendas de interés social, servicios para la comunidad en especial el agua potable y aguas servidas y generación de macro proyectos.

Esto último lo que indica es el interés de mejorar las condiciones actuales de esta zona norte, pero no es clara la relación de cómo se logra la sostenibilidad ambiental si estos puntos traerían una mayor densificación y personas en tránsito en la zona.

5.2 *El ordenamiento de la RFRTVH según las organizaciones ambientales: propuesta del colectivo Suba Nativa*

Para el ordenamiento de la Reserva Forestal Thomas Van der Hammen el colectivo Suba Nativa planteó la implementación de estrategias para generar un cambio en el uso del suelo en las áreas en las que se presentan actividades incompatibles y de esta manera lograr la conectividad entre los cerros orientales y la franja de protección del río Bogotá.

Los estudios en los que se soporta esta propuesta son los contratados por la CAR, las investigaciones del Instituto Humboldt, la Universidad Nacional y Planeación Ecológica entre otros.

El diagnóstico base de esta propuesta es la consideración del territorio como un área de gran importancia ambiental, que representa el 35% del área rural de Bogotá, afectada por el no reconocimiento de sus potencialidades productivas y ambientales así como por el letargo institucional y las variadas concepciones sobre el uso del territorio en la zona.

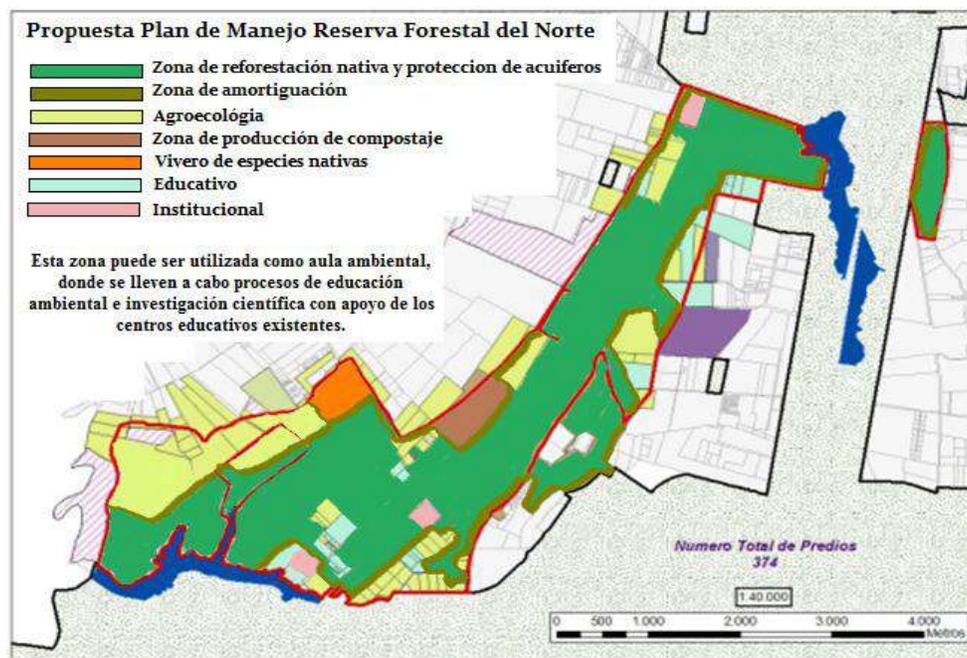
El modelo de ocupación que se propone por Suba nativa se basa en la conformación de una red ambiental, corredores biológicos, rutas para circulación, migración y reproducción de especies, relación sostenible entre el área urbana y rural, áreas de valor ambiental restauradas y manejo de aguas superficiales y subterráneas de la zona.<sup>80</sup>

Además de ello se considera que la zona puede convertirse en un “aula ambiental” para los colegios y universidades existentes en la zona, con lo cual implícitamente se asigna a estos actores un rol de participación en la preservación y conservación de la zona.

---

<sup>80</sup> Fuente: CAR Cundinamarca. Subdirección de Administración de Recursos Naturales y Áreas Protegidas. Acta de reunión No 006, Jornadas de socialización documental de estudios disponibles para la zona norte de Bogotá para la formulación manejo de la reserva forestal regional productora del norte de Bogotá D.C. “THOMAS VAN DER HAMMEN. Agosto 17 de 2012. Disponible en: <http://www.car.gov.co/index.php?idcategoria=10260&download=Y>.

Imagen 37 propuesta Colectivo Suba Nativa



Fuente: (Colectivo Suba Nativa, 2013)

### 5.3 Cercas vivas para la conectividad ecológica: planteamientos de la Fundación Torca Guaymaral.

La propuesta se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad de usos del suelo que se presentan en la zona en los últimos años, planteando aprovechar y recuperar los 300 km de vallados existentes en la zona e incentivando la conformación de 870 km de cercas vivas entre fincas; declarar y proteger los humedales en vía de desaparición; establecer zonas de cesión generosas por parte del sector público y privado; y desarrollar un concepto de eco urbanismo y eco ruralismo en el cual el propietario maneja su finca respetando lineamientos ambientales, construyendo humedales, pero se le permite la construcción.<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Fuente: CAR. Acta de reunión No 006, Jornadas de socialización documental de estudios disponibles para la zona norte de Bogotá para la formulación manejo de la reserva forestal regional productora del norte de Bogotá D.C. "THOMAS VAN DER HAMMEN. Agosto 17 de 2012. Disponible en: <http://www.car.gov.co/index.php?idcategoria=10260&download=Y>.

## 6. Multiplicidad de actores y espacialidades en disputa: Conclusiones del Capítulo

Durante el periodo 1990-2013 cada uno de los territorios de borde analizados se convirtió en el punto de confluencia entre distintos actores con visiones y proyectos diferenciales frente al territorio, que en algunos casos resultan irreconciliables entre sí, y que le dieron a este el carácter de espacios fragmentados en términos físicos y sociales, donde se sobreponen distintas espacialidades.

. En específico el mapa político de los territorios de borde está compuesto por:

1. Entramado de actores de naturaleza pública, que se aproximan sectorialmente, de acuerdo a sus objetivos misionales, sin que exista entre ellos una comprensión compartida sobre su significado; para algunas instituciones los bordes son las últimas reservas de suelo disponible dentro del perímetro político administrativo de la ciudad, mientras que para otros se constituían en áreas naturales en degradación que deben ser protegidas dándole una connotación paisajística y patrimonial. Así mismo se les concibe como espacios carentes de infraestructuras en términos físicos y sociales y se comparte el interés de frenar la expansión no planificada. Al interior de estos se ha presentan varias fracturas y coaliciones en torno al ordenamiento de las áreas estudiadas que se reconfiguraron a través del tiempo consolidándose al final del periodo estudiado una comprensión compartida del Borde como propuesta entre las Secretarías de Hábitat, Planeación y Ambiente.

2. Una conjunción de propietarios del suelo, constructores y promotores inmobiliarios organizados y representados por gremios empresariales y del sector de la construcción que aspiran a beneficiarse de las posibilidades de urbanización y que presionan por cambios en la normatividad de usos del suelo, asumiendo al territorio como un valor de cambio. En el discurso de estos actores no se incorpora el término borde y se asume una postura contraria a las apuestas gubernamentales de consolidar áreas naturales como barrera al avance de la urbanización minimizando el valor ambiental de las áreas. Estos actores se han coaligado para la interposición de recursos jurídicos para interferir en la implementación de decisiones de ordenamiento contrarias a sus intereses, disponiendo de un importante capital económico y político.

3. Un conjunto de residentes que han llegado a los territorios tanto por procesos de ocupación legal como ilegal, y que como afectados por las carencias presentes en materia de equipamientos e infraestructuras deciden organizarse para demandar al estado la provisión de servicios y el reconocimiento de derechos. Se forma una coalición entre vecinos y un

acercamiento entre estos con organizaciones ambientales, a partir de una comprensión compartida del borde cuyos contenidos varían de acuerdo al territorio específico: en el sur como territorio de agua y patrimonio; y en el norte se plantea como corredor ecológico.

Tanto en el sur como en el norte se reivindica el acceso a mejores vías, la atención de los problemas de contaminación de fuentes hídricas y la necesidad de frenar prácticas que atentan contra el entorno natural. Pese a que los dos territorios analizados se componen de población socioeconómicamente diferenciada, las demandas son similares. Las poblaciones de estratos altos del Suba como las de bajos de ingresos de Usme reclaman la solución de las problemáticas generadas por procesos de urbanización no planificados e incompletos.

4) poblaciones de origen campesino, con prácticas culturales diferenciadas, dotados de diferente capital político (mayor en el caso de Usme y limitado en el caso de los campesinos de Suba), que demandan el acceso a mejores condiciones de vida, su reconocimiento como actores políticos y la posibilidad de incidir en la definición del modelo de ocupación del territorio. Estos se encuentran inmersos en una dinámica de rescatar y promover sus prácticas y valores tradicionales con el fin de garantizar su supervivencia. En el caso particular de Usme, donde la población rural es más numerosa, se presenta un mayor grado de organización y participación en proyectos orientados a rescatar la identidad y la cultura campesina así como en el planteamiento de propuestas concretas para constituir un “borde urbano rural” como mecanismo de contención a la expansión. En este proceso ha sido fundamental la búsqueda de apoyo político en otros actores externos a la localidad, y la implementación de estrategias para reforzar la identidad de la comunidad y su visibilidad en la ciudad.

5) Un conjunto de actores empíricos o situacionales, compuesto por actores económicos inmersos en actividades extractivas y de prestación de servicios, en el área, urbanizadores piratas, grupos al margen de la ley y terratenientes que no intervienen en las discusiones sobre el ordenamiento del territorio, pero que con el desenvolvimiento de sus actividades afectan la forma que toma el territorio. En estos actores hay una comprensión de los territorios como factor productivo y valor de cambio.

En cada uno de los territorios analizados este mapa tuvo matices específicos, determinados por las propias características de los actores, identificándose una distribución desigual de recursos de poder y de relaciones entre los que se aglutinan en una misma categoría y una incorporación en las reivindicaciones de los actores de conceptos y propuestas particulares. Así en los defensores

de la ruralidad se encontró para el caso de Usme un mayor activismo y disposición de capitales político y cultural frente a los actores que fungieron como tal en el Borde Norte. En este último caso las reivindicaciones estaban más al reconocimiento de derechos vulnerados y problemáticas relacionadas con la vida urbana, que con las dinámicas del campo.

En lo que respecta a Usme, el principal recurso de poder del que dispusieron los actores defensores de la ruralidad fue su capital político, es decir, su experiencia en materia de organización e interlocución con entidades, su cercanía a Concejales y funcionarios de la administración afectos a la idea de conservar el territorio como rural, la búsqueda y conversión en aliados a las organizaciones no gubernamentales y académicos que se interesaron por la zona y la instrumentalización de procesos promovidos por la propia institucionalidad distrital orientándolos a su favor. En particular se destaca la utilización de la consultoría PIDHUR-FUNAMBIENTE (contratada por la propia administración distrital) como plataforma para desarrollar una propuesta propia de ordenamiento del territorio (Distrito de Manejo Integrado) que fue perfeccionada a través del tiempo.

Además de este proceso se instrumentalizaron programas de otras instancias distritales como la Secretaria de Cultura y Turismo, para la promoción de actividades culturales orientadas a promover la memoria de sus propios habitantes y las apuestas de promover el agroturismo.

La representación existente para estos actores de los bordes era la posibilidad de mantener la cultura y actividades campesinas, coincidiendo en torno a esta idea con otros actores como los miembros de la mesa de patrimonio y las organizaciones ambientales del área, que a su vez defendieron la idea del campesinado como aliado en la conservación del territorio.

El principal recurso de estas organizaciones fue su conocimiento sobre el territorio y sus estrategias se centraron en divulgar a otros sectores las problemáticas de la localidad a partir de la participación en eventos académicos y la promoción de recorridos en el área. Al igual que las organizaciones campesinas, los miembros de las organizaciones culturales y ambientales tienen un capital acumulado por su conexión con otros procesos organizativos en el sur de la ciudad.

La importancia ambiental atribuida al territorio y la consideración del establecimiento de un borde físico como una posibilidad para proteger el área fue una idea que también compartieron las comunidades organizadas de las urbanizaciones edificadas en la localidad durante el periodo de estudio. Estas participaron coyunturalmente en la Mesa de Borde, y mediante sus actividades de reclamo ante las entidades de falta de condiciones adecuadas de hábitat promovieron la

construcción de un borde físico como límite a la expansión involucrándose en las actividades de socialización de los modelos de ocupación orientados a constituir una franja de transición que promovió la Secretaría de Hábitat.

En estos espacios las comunidades organizadas en torno a la Audiencia Pública de Usme expusieron sus modelos de ordenamiento, en los cuales se propone dotar a la UPZ 61 de equipamientos educativos, de salud y recreativos, y consolidar la zona como una barrera a la expansión, en su reivindicación no es pertinente continuar con la misma, debido a su consideración como generadora de conflictos y del deterioro del ambiente. En estas reclamaciones subyace una importante estimación de las condiciones paisajísticas y ambientales de la zona, al tiempo que se ha recurrido como instrumento el establecer alianzas con otros actores afines y buscar el apoyo de instituciones externas, como es el caso del proyecto Usmeando el territorio.

Por su parte los actores promotores de la urbanización en el área, se han concentrado en la adquisición de predios en la zona ante las expectativas de desarrollo de los suelos de la zona. En particular Metrovivienda, al operar como banco de tierras de la ciudad y contar con el instrumento “Derecho de preferencia”, logró adquirir suelo que fue movilizad, mediante proyectos asociativos con el sector privado, para la edificación de viviendas de interés social y de interés prioritario en la zona. Al congelarse el instrumento de derecho de preferencia y la Operación Nuevo Usme los predios empezaron a ser adquiridos por bancos y loteadores informales.

En los proyectos inmobiliarios promovidos en la zona se tendió al desarrollo de conjuntos de vivienda cerrada, utilizando en su promoción la imponencia del paisaje, la cercanía a Transmilenio y al centro comercial construido en su entorno. Curiosamente el paisaje fue un atractivo promovido en la venta y que llevó a la toma de decisión de localizarse en la zona, como se constató en entrevistas sostenidas con habitantes de la Urbanización bosques de Bogotá (Entrevista a Blanca Sarmiento, noviembre de 2013).

De otra parte, en el caso del Borde Norte las organizaciones campesinas no contaron con un capital político importante para presionar sus intereses, pese al establecimiento de alianza con otras organizaciones ambientales. Sus apuestas frente al territorio se centran más en el mejoramiento de las condiciones de hábitat que en una propuesta concreta de contención de la urbanización y de un modelo frente a la ocupación de la Reserva Forestal Regional Productora Thomas Van der Hammen. En sus pretensiones hay una búsqueda de reconocimiento como habitantes de la región y de las problemáticas que les aquejan en términos económicos y sociales.

De otra parte, frente a las propuestas de ordenamiento planteados para cada uno de los bordes estudiados se identifica que estas estuvieron determinadas por las agendas de las instituciones en el área. Así en el sur se propusieron modelos de ordenamiento en torno al concepto de borde ya que allí se planteó explícitamente la constitución de un borde urbano-rural por parte del distrito; mientras que en el norte las propuestas de ordenamiento del área giraron en torno a los instrumentos planteados para darle una estructura al borde norte, particularmente la Reserva Forestal del Norte, que no fue planteada como tal como bajo la metáfora de borde, pero que cumplía el efecto delimitar la expansión sobre un área rural y consolidarla como una franja de conectividad ecológica límite al desarrollo urbano.

Un aspecto que se identifica en ambos casos, aunque con mayor notoriedad en el Borde Suroriental es el carácter fragmentado de los actores, pese a la convocatoria constante a la unidad y articulación de reivindicaciones con otros pares así como a los intentos de establecimiento de organizaciones de mayor envergadura, que los agrupen y les dé mayor peso político.

En el funcionamiento de las organizaciones y el planteamiento de propuestas se expresan individuales que han sido claves con el paso del tiempo, las cuales van cambiando de instancia, manteniendo una misma reivindicación, es decir pasan de una organización a otra, manteniendo los mismos intereses y propuestas frente a los Bordes, y usando los nombres de las distintas organizaciones en las que se transita para la enunciación de sus propuestas.

Un elemento coincidente en las reivindicaciones de los actores de los distintos actores de los dos territorios de Borde analizados es la inclusión de la temática del agua como preocupación en la discusión sobre el ordenamiento de los Bordes. Es precisamente a partir del interés de preservación de las cuencas o del manejo de los impactos que estos generan para las comunidades que estas terminan involucrándose en las discusiones sobre los problemas y conflictos de la expansión urbana y a partir de esta por la temática de los Bordes y su ordenamiento territorial. Tanto en el borde Norte como en el Suroriental los nuevos habitantes urbanos se organizaron e involucraron a la discusión sobre el ordenamiento territorial de dichos Bordes a partir de la identificación de los valores ambientales e impactos de la urbanización sobre las cuencas.

En el Caso del Borde Norte la intervención de los actores en la discusión del ordenamiento del territorio inició a partir de su percepción sobre el estado de los humedales y vallados de la zona, la ocurrencia de inundaciones y los impactos para la salud generados por la contaminación de las aguas, llevando a las comunidades de las Veredas Guaymaral y de la vía suba cota, así

como a las organizaciones ambientales que se interesan por la zona a demandar una mayor intervención gubernamental y repensar los procesos de urbanización que se estuvieron generando y proyectando en la zona.

En el caso del Borde Sur los nuevos habitantes urbanos que llegaron a ocupar el territorio correspondiente al margen oriental de la cuenca del Río Tunjuelo, tanto por procesos de urbanización legal e ilegal, se encontraron con un espacio atravesado por varias quebradas que desembocaban en dicho cause, atestiguando como su instalación en la zona y la progresiva urbanización el incremento acelerado del deterioro del agua y con ello el incremento de condiciones que impactaban negativamente su calidad de vida; siendo este factor junto con las carencias en materia de equipamientos e infraestructuras urbanas una preocupación más que detonó en la organización de las comunidades y en la petición de las nuevas organizaciones constituidas de detener la expansión y garantizar un acceso al hábitat digno.

La preocupación por mejores condiciones de vida es así mismo un elemento en común en las reivindicaciones de los distintos actores de las dos áreas de borde estudiadas. Tanto las poblaciones organizadas de origen urbano como rural, sin distinción de su condición socioeconómica, junto con las asociaciones de ambientalistas y defensores del patrimonio cultural, demandan un manejo alternativo del medio natural, un mejor acceso a infraestructuras de servicios, públicos, equipamientos, vías y en general a un hábitat digno, siendo sus peticiones no solo la simple búsqueda del acceso equitativo a los recursos urbanos sino una exigencia de reconocimiento como actores políticos que les permia ser partícipes de las decisiones frente a su territorio y transformarlo de acuerdo a sus necesidades.

De esta forma en ambos casos lo que se presenta es una búsqueda desde las poblaciones organizadas al acceso de lo que en términos teóricos ha sido denominado como el Derecho a la Ciudad. Si bien en los discursos de los actores no se enuncia directamente dicho concepto, (a excepción del caso de las organizaciones campesinas de Usme), sus peticiones frente a las autoridades gubernamentales insisten en la posibilidad de incidir y definir junto a este el ordenamiento del territorio.

En el caso específico de las comunidades de Usme, particularmente a partir de la defensa del territorio de la Vereda de los Soches, que se produjo en el marco de las primeras intervenciones gubernamentales orientadas a la transformación del uso del suelo de rural a expansión urbana en el área, se enunció la narrativa de la ruralidad como otra forma de habitar la ciudad, que fue

haciendo carrera entre las demás comunidades campesinas del sector hasta incorporarse en su discurso como argumento de defensa ante la implementación de nuevas medidas gubernamentales que implicaban la transformación de sus territorio de rural a urbano, pertenecientes a la Operación urbanística Nuevo Usme.

El emblema “Lo rural como forma de hacer ciudad” trae consigo en su formulación inicial la demanda de reconocimiento de los habitantes rurales de la ciudad como parte de la misma y de los valores ambientales y sociales que aportan a la misma, junto con el interés de que se les permita acceder a los beneficios de la ciudad (servicios públicos, equipamientos e infraestructuras) para continuar con sus actividades; al tiempo que es un mecanismo de defensa ante las intervenciones que buscan la transformación de suelo rural a urbano para la provisión de vivienda, principalmente de interés social y prioritario.

A partir de esta formulación inicial, en la que si bien se planteó a la población campesina como un aliado en la conservación del entorno natural de la ciudad y en el freno al avance de la urbanización informal, se fue reforzando en su uso posterior la presentación de dicha población como patrimonio de la ciudad, garante de la preservación de su identidad y costumbres, y como un actor amigable con el medio ambiente, garante de la protección del agua y de la sostenibilidad ambiental, que para el desarrollo de su labor requería del apoyo de la institucionalidad estatal para transformar sus prácticas y hacerlas más amigables con el medio ambiente.

En esta situación específica, así como en la de los demás actores presentados, las demandas de reconocimiento de las poblaciones, sus problemáticas y de mejoramiento de su calidad de vida las fueron involucrando en la discusión sobre el ordenamiento de los Bordes, siendo el estado el que impone esta denominación para referirse a las periferias periurbanas de la ciudad, y estos terminan en conjunto adoptando dicho termino.

No obstante en el caso del Borde Suroriental, dónde la misma institucionalidad propone la categoría no solo como un concepto para designar el territorio sino como una estrategia de ordenamiento territorial en la que se pretende establecer un espacio físico visual y culturalmente delimitable, el involucramiento de los actores frente a la temática es mucho mayor, desarrollando estos alrededor de la misma varias representaciones y apuestas políticas, que les llevan a plantear propuestas alternativas de ordenamiento de los Bordes, apropiándose y resignificando los conceptos de franja de transición, borde y modelo de ocupación.

Así en el caso de las organizaciones de Usme, tanto las que se inscriben en la defensa del patrimonio natural y cultural como en la reivindicación de la ruralidad como forma de vida y en la mejora de las condiciones del hábitat de las nuevas urbanizaciones, se construye una representación particular de los Bordes de acuerdo con sus interés y expectativas, que es utilizada a su vez como estrategia de lucha política para la satisfacción de sus demandas.

En concordancia con dichas representaciones, que traen implícitas una forma particular de concebir el territorio y su relación con el mismo, y por ende de la relación hombre naturaleza, se construyen propuestas concretas de ordenamiento, en las que las medidas que se proponen para su estructuración responden al propósito de fortalecer su permanencia en el territorio y concretar sus objetivos, adoptando a los emblemas del “desarrollo sostenible” y la “sostenibilidad” como recurso de legitimación de sus planteamientos.

En todas las propuestas de los actores para ordenar los territorios de Borde se hace manifiesto el interés de conservación del entorno natural, la protección de los recursos naturales y el desarrollo sostenible, indicándose este propósito a defender por los actores. Así las propuestas de ordenamiento de los bordes se plantean así mismas como defensoras de este propósito y convierten al Borde en un agente más, que contribuye a esta aspiración y que permite consolidar una nueva relación entre lo urbano, lo rural y lo ambiental.

Mediante las propuestas de ordenamiento diseñadas por los distintos actores además de dársele una concreción física al Borde y establecerse como debe ser ocupado y sus cualidades, el Borde como representación fue adquiriendo el carácter de actante, pues ya que la posibilidad de incidir en su estructuración detonó la actuación de los diversos líderes comunales, organizaciones y actores defensores de la ruralidad, difusores de la expansión y promotores de la conservación del patrimonio, obligándolos a establecer redes de trabajo y coaliciones, en las que intercambiaron sus propuestas y conceptualizaciones sobre el mismo hasta definir apuestas políticas concretas para su ordenamiento. Esto particularmente sucedió en torno a la implementación de la Operación Nuevo Usme entre los años 2006 y 2013, registrándose varios momentos que en conjunto llevaron a la estructuración de propuestas concretas como la última que formuló la Mesa de Concertación de Borde.

Dicha propuesta es el resultado de la apropiación por parte de los líderes y actores organizados de las veredas La Requilina y El uval, así como de otras zonas rurales vecinas de Usme que se fueron agregando en el tiempo, de los espacios que la institucionalidad distrital

generó en la zona para comprender las dinámicas que ocurrían en los mismos, identificar directrices de intervención y legitimar la concreción de sus representaciones sobre el “deber ser” de estos territorios. Esta apropiación se dio mediante su participación activa en los estudios diagnósticos de la zona realizados por contratistas delegados por el Estado, que se plantearon desde una perspectiva de investigación participativa, teniendo en cuenta el reconocimiento en la narrativa gubernamental del papel de los actores sociales locales en la “construcción social del territorio”, De este modo al confluir en un mismo espacio varios intereses e individuales con amplia trayectoria en procesos de organización y participación comunitaria y política, estos establecieron acuerdos en torno al interés común de defender su presencia en el territorio y la conservación de este como ámbito de encuentro entre lo natural y la ruralidad; definiendo así apuestas colectivas en torno al Borde como agregación de perspectivas particulares a partir de las cuales buscaban satisfacer sus necesidades particulares.

Para estos actores los Bordes dejaron de ser la simple delimitación del territorio y una propuesta de gobierno para su ordenamiento, para convertirse en una oportunidad y una bandera política para el planteamiento de contrapropuestas que provocó su participación activa en la elaboración y gestión de propuestas alrededor del mismo, que se fueron ajustando en el tiempo. En esta comprensión adoptaron la idea de “construcción social” del territorio que también fue tomada por las instituciones queriéndose con ello significar el interés de inclusión de los diferentes sectores presentes en la localidad.

En las propuestas de Borde desarrolladas en Usme hay una mayor precisión y delimitación de este territorio y de su ordenamiento que en las mismas propuestas gubernamentales, ya que si se les contrasta no existe como tal en estas últimas una claridad en términos de la delimitación y acciones puntuales a realizar en el territorio. La actuación de los actores organizados se anticipó a la estatal en lo referente a diseñar y proponer modelos de ocupación concretos, los cuales si se analizan más de fondo permiten ver que las propuestas desde la ruralidad que supuestamente buscan contener la expansión promueven su avance, coincidiendo en este punto con las propuestas gubernamentales.

En el caso de las propuestas de los actores rurales organizados se contempla un desarrollo de equipamientos en la zona, que analizados con mayor detalle implican una transformación del territorio en términos de una mayor urbanización. En este marco se asume que la única forma de expansión de la ciudad es la construcción de viviendas y el incremento de las densidades de las

mismas, sin identificar que el desarrollo de infraestructuras que si bien están pensadas para el fortalecimiento de las actividades agropecuarias puede motivar procesos de atracción de población de origen rural, que ya se presenta en la localidad, ya que muchos de los trabajadores de las fincas que producen papa, alverja, entre otros productos en la zona, proceden de municipios cercanos a la zona, con los que no hay dinámicas de conurbación como las que suceden en el Borde Norte, tales como Une, Chipaque y otros de la región del Sumapaz.

Así mismo en las propuestas de Borde de las organizaciones de liderazgos rurales no se tiene contemplado las dinámicas de crecimiento de la propia población rural que habita la localidad dentro del modelo de ocupación propuesto. En este se enfatiza en el planteamiento de estrategias económicas que incentiven el mantenimiento de la producción agropecuaria y desestimulen la venta y subdivisión predial, así como en la transformación de la agricultura haciéndola más amigable con el medio ambiente y la conservación del entorno, desestimando las dinámicas de crecimiento de las familias campesinas, que ha llevado a la fragmentación de predios rurales para dar cabida a los nuevos hogares que se forman dentro de las familias que tradicionalmente han habitado la zona.

En el trabajo de campo pudo constatarse en el caso de las veredas el Uval y Corinto esta dinámica de división del predio rural para la construcción de casas para los hijos de las familias que conforman nuevos hogares, incrementándose así la densidad poblacional, Si bien se conservan las huertas familiares y procesos productivos alrededor de las mismas, la mayor densidad de ocupación implica un cambio en la forma del territorio y en sus potencialidades agropecuarias.

Por otra parte en las propuestas de ordenamiento de la mesa de concertación no se reconoce explícitamente el rol que ha tenido la producción agropecuaria en la transformación y alteración negativa de los ecosistemas de paramo y en los causes de agua por el uso de plaguicidas y el manejo de aguas residuales. Se habla en las propuestas de la defensa del agua, de la carácter del territorio como un “espacio del agua” conectándolo con el tema de la ancestralidad y lo que esto representaba para los pueblos originarios, sin adoptarse plenamente la perspectiva de las cuencas como como un eje ordenador del territorio de Borde.

Con esta afirmación no se desconoce que dentro de las propuestas de Borde se incluyen disposiciones tales como programas y subprogramas que buscan que las comunidades hagan un uso responsable del agua, ahorrando su consumo, protejan as zonas de nacimiento y recarga

acuífera y manejen responsablemente las aguas residuales y la disposición de residuos sólidos. Lo que se quiere destacar es como en las propuestas de estas organizaciones el cauce de los ríos es utilizado como un elemento físico identificable para establecer límites entre las zonas en las que a su vez proponen dividir el territorio para su ocupación y manejo.

Por tanto no se desconoce con lo anterior el interés de estas organizaciones por la preservación de los recursos hídricos, sino que se afirma como en su incorporación en las propuestas de ordenamiento estos no son los ejes en torno a los cuales se define la ocupación y uso del espacio. Adicionalmente se reafirma como el tema del agua, particularmente la percepción del incremento de su contaminación, lo que implica para el desarrollo de las actividades agrícolas y la identificación del valor paisajístico de las rondas de los ríos es uno de los componentes que llevan a la organización de las comunidades y a su intromisión en las discusiones sobre el sentido y ordenamiento de los territorios como Bordes.

En lo que respecta al caso del borde Norte es importante desatacar como en este espacio el tema del Borde no es considerado por los actores organizados como una estrategia de ordenamiento y por ende no existen representaciones de modelos de ocupación de Bordes definidos, lo cual está relacionado como se indicó anteriormente con el hecho de que para esta zona el estado no introdujo la perspectiva de borde como propuesta de ordenamiento del territorio. No obstante lo anterior no significa que no existan distintas representaciones sobre el territorio y propuestas para su ordenamiento derivadas de estas.

Como en estos espacios el uso de la noción de Borde se limitó a servir como categoría para designar a las zonas rurales y sin desarrollar del norte de Bogotá con posibilidades de urbanización, y no se designó como tal el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte POZNORTE como una operación urbanística de “Borde”, como si se hizo con su contraparte en el sur de la ciudad al POZ Usme, no se desarrollaron discusiones frente a modelos de ocupación de Borde.

Sin embargo luego de la declaratoria de la pieza urbana “Ciudad Norte” (luego enunciada como Borde Norte) como zona de expansión urbano en el marco del proceso de diseño y adopción del POT del 2000 y las polémicas que esto generó, específicamente en torno al manejo de los relictos de ecosistemas naturales existentes en la zona y su manejo como áreas protegidas se gestaron varias propuestas de ordenamiento territorial tanto desde las instituciones gubernamentales con jurisdicción en dicho territorio como desde las comunidades que lo habitan, que giran en torno a la problematización de la situación de los ecosistemas de humedal propios

de la zona y su conexión con el río Bogotá y de los efectos de su conservación sobre las propiedades allí existentes.

Estas propuestas se hicieron más concretas a partir de las reglamentaciones del Poz Norte y de los intentos por constituir la UPR norte, así como de la declaratoria de la Reserva Forestal Tomas Van der Hammen, y la definición de la ocupación de las áreas afectadas por este tratamiento.

Las representaciones existentes sobre las áreas del Borde Norte por parte de las distintas organizaciones sociales del Borde Norte coinciden en el propósito de garantizar el Desarrollo Sostenible del territorio, y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, y en el diagnóstico del territorio como un espacio con una importante potencialidad ambiental que se ha perdido en el tiempo por efecto del vacío normativo que ha existido en la zona desde comienzos de los noventas, dónde los diferentes intentos por reglamentar el uso del suelo han detonado en polémicas que prolongan la decisión en el tiempo y que son aprovechadas por actores particulares para promover la ocupación y transformación del área atendiendo a las expectativas de valorización de la zona.

## **CAPÍTULO V.**

# **LA CONSTRUCCIÓN SOCIOPOLÍTICA DE LOS BORDES URBANO RURALES: CONFLICTOS EN LA PRODUCCIÓN DE LOS ESPACIOS PERIFÉRICOS**

Después de haber analizado la constitución de los Bordes Urbano rurales como espacio físico, propuesta gubernamental para el ordenamiento del territorio periférico y como espacio vivido y de representación de los actores que concluyen allí, en este capítulo se aborda el estudio de los conflictos territoriales que se produjeron en torno al ordenamiento territorial de los espacios periféricos, concibiéndolos como los procesos a partir de los cuales se integran las tres dimensiones previamente analizadas y se da la concreción de los territorios de Borde.

Los conflictos territoriales, además de ser producto de tensiones entre visiones e intereses contrapuestos frente al uso y apropiación de un espacio particular que disputan su reconocimiento y hegemonía, se constituyen en el escenario donde se entremezclan y construyen conjuntamente las diferentes dimensiones de los territorios de Borde, ya que son el marco en el que circulan e interactúan distintos discursos y recursos de poder.

En las múltiples instancias donde se desenvuelven los conflictos así como en las etapas que atraviesan a lo largo del tiempo, se producen varias mediaciones entre actores y sus discursos que dan lugar al encadenamiento de relatos y con ello a la formación de coaliciones discursivas. Estas se constituyen en formas argumentativas que dan sentido a una situación particular y que definen la imagen socialmente compartida o aceptada sobre determinados aspectos de la vida social.

Las coaliciones discursivas estructuran emblemas que se convierten en un marco común utilizado por los actores para referirse en unos mismos términos a ciertas situaciones y desde ellos argumentar y exponer su perspectiva particular la cual está permeada por sus intereses y posición en la estructura social. Así las coaliciones son simultáneamente el resultado y parte de las disputas por la atribución de sentido a ciertos procesos y componentes de la sociedad; en las que los actores movilizan los distintos recursos de poder de los que disponen de forma asimétrica.

En consecuencia es en los conflictos frente al manejo de los territorios periféricos, específicamente en los que se relacionan con el control de la expansión urbana, donde se estructuran las narrativas sobre los territorios de Borde como síntesis transitoria de

representaciones y discursos, resultantes de las mediaciones, alianzas y negociaciones que se establecen entre los actores gubernamentales, organizaciones sociales ambientalistas y de pobladores rurales y urbanos y otros actores privados en el transcurso del tiempo, en las que se imponen ciertas perspectivas frente a otras hasta consolidarse como dominantes en el imaginario social e inscribirse en instrumentos de política pública.

Precisamente en torno a los procesos de política pública relacionados o que afectan el territorio periférico se activa la lucha política entre distintas representaciones sobre este y se visibilizan las tensiones por el uso del suelo y la apropiación del espacio que son parte de su cotidianidad. Ello se debe a que a partir de estos se abren distintos espacios como foros, mesas de concertación, audiencias públicas, entre otras instancias en las que los actores intentan visibilizar sus demandas y contar con el apoyo de otros para que estas influyan en las decisiones gubernamentales y se consoliden directrices favorables a sus intereses en los instrumentos de política.

Los instrumentos de política son catalizadores de acuerdos sociales y en contenedores temporales del conflicto social, que reorientan las conductas y estrategias de acción de los diferentes involucrados, y por ende dan a lugar a nuevas tensiones. En consecuencia, las instancias donde se desenvuelven los conflictos y todas las dinámicas que estos encierran son el espacio donde circulan distintos conceptos, propuestas y representaciones que le van dando corporeidad al territorio, particularmente al periférico como Borde.

Dada esta comprensión particular sobre el papel del conflicto en la construcción de los territorios de Borde en este capítulo tiene como objeto dar respuesta a la inquietud fundamental que orienta esta investigación, es decir se explicará cómo se construyeron socialmente los territorios Borde Norte y suroriental de Bogotá y las lecciones que de estos se desprenden sobre la configuración de las áreas de borde urbano rural.

Se argumentará que los territorios de bordes urbano-rurales en Bogotá se estructuraron en el periodo 1990-2013 a partir del desenvolvimiento de un conflicto de carácter estructural, siendo este la tensión frente a *cómo debe gestionarse el crecimiento y los expansión urbana*; el cual remite a su vez a la discusión sobre el modelo de ciudad a construir, y tiene su manifestación particular en lo local en las controversias suscitadas por la declaratoria de áreas puntuales como zonas de expansión (en especial las piezas urbanas norte y sur). Alrededor de estas y con ocasión de la expedición e implementación de instrumentos de política para incidir en su ordenamiento,

se movilizaron distintos actores, provenientes de los ámbitos rural, urbano y ambiental, dotados de recursos de poder diferenciados; quienes a partir de sus prácticas y discursos fueron dando sentido y corporeidad a la delimitación de las periferias como bordes.

De este modo el discurso de los bordes se convirtió en un detonador de múltiples intervenciones, medicaciones, coaliciones y estrategias por parte de los diversos actores de los territorios norte y sur, las cuales en conjunto incidieron en la morfología adquirida por dichas periferias, particularmente en sus dimensiones física, normativa y simbólica; explicándose así la ocupación “desbordada” en términos ambientales y sociales que caracteriza a estas áreas y su estructuración contraria a las premisas de la sustentabilidad, pese a ser un emblema al que apelan el conjunto de actores partícipes en su producción.

Para dar sustento a estas afirmaciones este capítulo se estructura en tres partes. En la primera se caracteriza el conflicto general en el que se enmarca la estructuración de las directrices de ordenamiento de los territorios norte y sur, es decir las tensiones sobre el modelo de ciudad y la forma que según este debe tomar la expansión urbana. Esta tensión estructural encierran a su vez las discusiones sobre cómo debe darse el crecimiento de la ciudad, hacia dónde, quiénes deben comandar el proceso y las responsabilidades para el conjunto de los actores, a quienes beneficia y quienes resultan afectados, y que impactos tiene el proceso para la sociedad en su conjunto.

De otro lado, en las secciones dos y tres del capítulo se estudian respectivamente los conflictos que se han dado frente a la definición y reglamentación del ordenamiento territorial de las periferias norte y sur de Bogotá. Cada uno de ellos tiene sus propias etapas e instancias de desenvolvimiento, que giran alrededor de la expedición e implementación de los instrumentos normativos para la gestión y manejo de dichas áreas, siendo estos los Planes de Ordenamiento Físico emanados del Acuerdo 6 de 1990 y posteriormente los derivados del POT: los Planes de Ordenamiento zonal del Norte y Operación Urbanística Nuevo Usme.

Con los resultados de este análisis en el cuarto apartado del capítulo se efectúa un comparativo entre los conflictos por la declaratoria como áreas de expansión de los bordes norte y sur y se discute su rol en la construcción del territorio, estableciendo sus puntos de conexión y singularidades. Finalmente se ofrecen algunas conclusiones sobre el rol de los conflictos en la estructuración y configuración de los territorios de borde urbano rural en Bogotá y una conceptualización de los mismos.

## 1. La definición del modelo de ciudad y la delimitación de la expansión urbana como conflicto estructural.

La definición y gestión de un modelo de ciudad que permita contrarrestar los efectos percibidos como socialmente problemáticos de las dinámicas de ocupación no planificada del territorio distrital es una de las principales controversias que se presentó en la ciudad durante el periodo 1990-2013, y que tuvo mayor incidencia en la configuración de las zonas periféricas de la ciudad y particularmente en la emergencia y tratamiento de la noción de borde.

El concepto de borde ha sido recreado en varias discusiones internas que se han dado en la ciudad, a partir de la intervención de diferentes actores pertenecientes a la academia, movimientos ambientalistas, organizaciones populares, gremios, entre otros; como por la promulgación de directrices nacionales de política territorial y ambiental, que en algunos casos se corresponden con compromisos internacionales<sup>82</sup> asumidos por el gobierno colombiano, como con propuestas contempladas en los planes de gobierno de los mandatarios electos a la Presidencia de la República. Entre estas se encuentran la promulgación de la Ley de Reforma Urbana en 1989 (Ley 9 de 1989), el establecimiento del Sistema Nacional Ambiental SINA, (Ley 99 1993), y la Ley de Desarrollo territorial o Ley 388 de 1997.

Con la expedición del Acuerdo 6 de 1990, y la ampliación que este generó del perímetro urbano de la ciudad, y luego con la emergencia de la figura del Plan de Ordenamiento de la ciudad en 1998, su formulación inicial en el año 2000 y las sucesivas revisiones que sufrió en los periodos 2003-2004, 2009-2011 y 2012-2013, se sostuvo en los últimos veinte años un intenso debate sobre la expansión de la ciudad, en los que se involucraron gremios económicos, distintas fuerzas políticas y organizaciones sociales, problematizándose cómo y hacia dónde debe crecer la ciudad, cómo relacionarse con los municipios vecinos, y cómo manejar los ecosistemas naturales sobre los que se implantó la ciudad.

Así se plantearon desde distintas instancias académicas, políticas y sociales diversas apuestas sobre la ciudad, que circularon en los escenarios que se generaron en torno a los procesos de toma de decisión sobre estos instrumentos de política, convirtiéndose estos en espacios donde se expresó el conflicto sociopolítico frente al modelo de ciudad a establecer y a cómo consolidarlo, lo que involucra a su vez las discusiones sobre cómo y hacia dónde debe crecer la ciudad.

---

<sup>82</sup> La Agenda 21 es uno de los compromisos suscritos por el país en materia de sustentabilidad y protección al medio ambiente. Los resultados de la gestión del país frente a estos se encuentran detallados en el informe disponible en el siguiente enlace. [http://www.minambiente.gov.co/documentos/DocumentosInstitucional/rio\\_20/040512\\_balance\\_agenda\\_21.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/DocumentosInstitucional/rio_20/040512_balance_agenda_21.pdf) Consultado el 21 de Julio de 2014.

Las alternativas planteadas en este marco fueron la expansión, que implica la incorporación de nuevo suelo, vs la densificación, que supone plantear el redesarrollo y renovación de la ciudad; discutiéndose en el primer caso la definición de las áreas de expansión y la forma como deben desarrollarse, así como la articulación del proyecto de ciudad con su entorno regional teniendo en cuenta los procesos de metropolización y de inminente conurbación con los municipios de Chía y Soacha, pertenecientes a su primer anillo regional.

En la promoción de las alternativas propuestas se involucraron distintos actores interesados tales como los propietarios de la tierra, los gremios de la construcción y de la economía, los habitantes tradicionales de los territorios propuestos como áreas de expansión, las autoridades ambientales y de planeación del orden distrital, regional y nacional, entre otros, movilizandando distintos argumentos sobre los territorios propuestos como posibles áreas de expansión y su rol para la ciudad, subyaciendo en ellos una interpretación particular sobre la relación hombre naturaleza, el ordenamiento territorial y los territorios periféricos de la ciudad.

Precisamente lo que está en juego en estas discusiones son representaciones del territorio y de las relaciones de los sujetos con la tierra, el suelo y el entorno natural y social que se han construido históricamente a partir de la interacción de estos con y en el espacio y del desarrollo y adopción de determinados paradigmas sobre el desarrollo, la propiedad (su concepción como derecho), y la relación entre lo económico, lo técnico, lo simbólico y lo político.

Algunas de estas representaciones lograron imponerse en procesos anteriores de discusión sobre el modelo de ciudad y en la estructuración de la misma, quedando consagrados en instrumentos que se constituyen en el referente de las tensiones que se desarrollaron posteriormente en las últimas dos décadas y que se estudian en este capítulo. En este sentido se encuentra el Acuerdo Distrital 7 de 1979<sup>83</sup> que, adoptando las recomendaciones del “Estudio de desarrollo Urbano Fase II”, definió como directriz para la ciudad evitar la expansión de la ciudad hacia el norte y dirigir el desarrollo hacia el occidente y sur occidente, adoptando una forma urbana semicircular hacia el occidente (Maldonado, 2003: 37).

Dicho acuerdo incorporó una visión predominante en la ciudad para ese entonces y que se mantuvo hasta la década de los noventa, siendo esta la riqueza paisajística y ambiental del norte de la ciudad, que condujo a establecer un control al desarrollo urbanístico en esta zona a fin de

---

<sup>83</sup> "Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá

preservar las áreas de valor ambiental, ecológico, paisajístico o agrológico, a las cuales se les asignaron categorías particulares como “suelos Agrológicos I, II y III” para su enfatizar en su valor y conservación, logrando así frenar la urbanización y consolidar allí usos agrícolas y ganaderos que se convirtieron en un referente para la ciudad.

Se introdujo por esta vía una representación del territorio, que como se verá más adelante, permeó las discusiones posteriores sobre el crecimiento de la ciudad, siendo movilizadora por los actores promotores de la conservación del patrimonio en reacción a las posturas de los promotores de la difusión de la expansión.

Al comienzo del periodo de estudio, los actores coaligados a favor de la expansión lograron generar una ruptura en el tratamiento y comprensión de las zonas periféricas, así como en la propia gestión de la ciudad, con la adopción del Acuerdo 6 de 1990, el cual introdujo nuevas categorías para pensar el territorio y permitir en función de su incorporación a usos urbanos como la de suelo suburbano y franjas de incorporación. Esta perspectiva que abrió paso para la transformación del sector se reforzó posteriormente con las definiciones de uso del suelo promovidas por la Ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 3600 de 2007, siendo la primera la base para la delimitación del suelo en el marco del Plan de Ordenamiento territorial y sus distintas versiones, que distingue entre suelo urbano, rural y de expansión y la segunda el referente para el manejo de los territorios periurbanos tanto al interior de Bogotá como de los municipios con los que limita que introduce la categoría de rural suburbano.

Así se ha mantenido en las últimas décadas una tensión entre los distintos actores alrededor de dichas posturas y variantes de las mismas, que se han problematizado tanto a nivel ciudad como para territorios puntuales, la cual en términos analíticos puede desagregarse en tres momentos de controversia siendo estos en orden cronológico:

- i. La aprobación del Acuerdo 6 de 1990 y la problematización de las áreas que define como sujetas a los planes de ordenamiento físico;
- ii. La concertación del componente ambiental del primer POT;
- iii. Los intentos de reforma al POT y de fortalecimiento de la integración regional; y
- iv. la modificación excepcional del POT.

En cada una de estas etapas se discutieron modelos específicos de ciudad diseñados a partir de estudios técnicos, que a su vez resultaron controvertidos por otros trabajos del mismo carácter, (lo que reafirman el papel de estos como instrumentos de poder, legitimadores de apuestas

políticas que buscan ordenar el territorio); y se condensaron planteamientos específicos en los instrumentos sobre el modelo de ciudad “socialmente aceptado” a estructurar, cuya promulgación como decisión ratificada dentro del ordenamiento jurídico es producto de la conducción de las controversias.

Las particularidades de estos procesos, los actores intervinientes, sus representaciones, recursos de poder y efectos en la producción de los territorios de Borde se sintetizan a continuación

### *1.1 Primer Momento de controversia: La incorporación de nuevas áreas como suelo Urbano sin un planteamiento de ciudad.*

Al inicio de la década de los noventa la primera controversia que se presentó con respecto a la expansión de Bogotá y el manejo de sus áreas periféricas se produjo en el marco de la implementación de las directrices de la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989), cuya aprobación a su vez fue el resultado de un conflicto de tres décadas en los que el Estado pretendió poner freno a la práctica de especulación de los propietarios de la tierra urbana, consistente en fomentar vacíos urbanos, retener lotes sin desarrollar, obligando la extensión de la ciudad para luego capturar el incremento del precio del suelo.

En este contexto la preocupación de los propietarios de la tierra y los gremios se encontraba en la forma como se iban a implementar estas medidas, particularmente en el caso de Bogotá, por lo cual se involucraron en la discusión del Proyecto de Acuerdo presentado por la administración de la ciudad, organizada para ese entonces como Distrito Especial y gobernada por el Alcalde Andrés Pastrana Arango (1988-1990), perteneciente al Partido Conservador.

La justificación y diagnóstico base que llevaron al planteamiento de este Proyecto de Acuerdo por parte de la Administración Distrital, fueron respectivamente: dar cumplimiento a las directrices establecidas por la Ley 9 de 1989, que obligaban a los municipios adoptar sus respectivos Planes de Desarrollo e incorporar los instrumentos de gestión del suelo establecidos por dicha norma para lograr un desarrollo adecuado de la ciudad; y atender a los cambios que se produjeron después de la aprobación del Acuerdo 7 de 1979, tales como el desarrollo de nuevas zonas en la periferia, que a juicio de la administración debían ser reconocidas y reguladas a fin de preservar el patrimonio de la ciudad.

La administración distrital consideraba pertinente integrar el planeamiento físico con la planificación sectorial y del desarrollo en un solo instrumento, el cual debía expresar los

propósitos generales a los que debían ceñirse las autoridades de planificación para la definición de las normas urbanísticas, siendo este el marco del “Estatuto de Ordenamiento Físico”. Este debía contener, según esta perspectiva, las normas indicativas o políticas de desarrollo urbano de la ciudad y su jerarquía, dejando la reglamentación de los aspectos puntuales a otros procesos.

Entre dichas normas se encontraba la definición de tres niveles de zonificación, siendo el primero el encargado de regular y garantizar la protección de los elementos de la ciudad considerados como de interés colectivo siendo estos los componentes del sistema orográfico e hídrico. Bajo esta pretensión de conservación se planteó como problema la regulación de las áreas periféricas considerándolas como un ámbito a intervenir. De este modo se les definió como:

“las áreas que se encuentran más borrosas, menos delimitadas desde el punto de vista de la acción estatal, en sus vías, en sus programas de vivienda, en sus necesidades de recreación... son las áreas periféricas que a través del tiempo han tenido en muchos lugares de la ciudad que desarrollarse de manera espontánea o al menos sin surtir todos los trámites legales”<sup>84</sup>

A partir de esta comprensión la administración propuso regular y controlar el desarrollo de las zonas norte y suroriente de la ciudad, así como de todos los cerros de la ciudad, incluidos los de Suba, La Cuchilla y El Gavilán, reconociendo el inicio de procesos de urbanización de forma clandestina en dichas áreas. Por tanto se definió la consideración de la zona sur como áreas de expansión inmediata, la urbanización concertada entre el sector privado y las entidades públicas de la zona norte, y la reglamentación de las áreas agroecológicas.

Atendiendo a estos propósitos la propuesta gubernamental definió el segundo nivel de zonificación como las normas para la segregación de usos urbanos y no urbanos, incluyendo así las categorías de áreas urbanas, suburbanas, zonas de reserva agrícola y zonas rurales. Lo anterior se constituyó en un intento por regular los puntos de encuentro entre lo urbano y lo rural que se justificó con el interés de “ordenar” estas áreas y prever su incorporación de forma planificada a la ciudad.

Finalmente la propuesta incorporó un tercer nivel de zonificación siendo esta la normativa urbana, planteándose la necesidad de simplificar su expedición concentrando esta función en una sola entidad que permitiese a los particulares tramitar con mayor facilidad el desarrollo del área. De este modo se hizo explícito el interés por hacer partícipe al sector privado de la ciudad en su desarrollo.

---

<sup>84</sup> Concejo de Bogotá. Acta Comisión General No 64. 1990.

En el desarrollo de estas proposiciones se integraron el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, los Concejales Ponentes del Proyecto de Acuerdo<sup>85</sup> y representantes de los gremios de profesionales y empresas del sector de la construcción, junto con la Cámara de Comercio de Bogotá, desarrollándose algunos foros para la discusión del ordenamiento de la ciudad en los meses de octubre y noviembre de 1989, uno de ellos convocado por la Presidencia del Concejo de Bogotá. Igualmente intervinieron algunas instituciones y consultores que prestaron asesoría a los ponentes del proyecto.<sup>86</sup>

Producto de estas actividades se presentó una modificación del articulado del proyecto que fue puesta a consideración del Concejo de Bogotá para su aprobación, a través de las comisiones del Plan y General. Precisamente los Concejales ponentes del Proyecto adoptaron las sugerencias de la Sociedad Colombiana de Arquitectos SAC y de la Sociedad de Planificadores, y a partir de estas se recomendó a la administración hacer algunos ajustes al articulado.

En medio de los debates del Concejo se presentó un consenso político por aprobar el plan, y avanzar en su trámite teniendo en cuenta que este coincidía con el cierre del periodo de los cabildantes y el cambio de Alcalde, insistiéndose por parte de algunos concejales la necesidad de una mayor participación del sector privado, y de especificar con mayor precisión los tratamientos de preservación para garantizar su efectividad.<sup>87</sup> Esta última sugerencia no fue adoptada en la versión aprobada del Acuerdo, dejando su desarrollo a otras normas.

Precisamente frente a los sectores considerados en esta propuesta como áreas a intervenir algunos cabildantes cuestionaron al Departamento Administrativo de Planeación Distrital la priorización de la intervención en la zona Norte, (en contraste con otras zonas que presentaban problemáticas similares como la localidad de Rafael Uribe Uribe),<sup>88</sup> y la asignación de varias atribuciones al Alcalde Mayor en cuanto a la expedición de las normas para la reglamentación puntual de ciertas áreas (siendo una de ellas el perímetro urbano en los cerros del sur), considerándose que estas deberían ser facultades del Concejo.

Otras inquietudes expresadas fueron el manejo puntual del tema de la conservación y habilitación de tierras. Se cuestionó a la administración qué tipo de mecanismos se preveían para

---

<sup>85</sup> Los ponentes designados para el Proyecto de Acuerdo No 49 de 1989 fueron Daniel Mazuera Gómez, José Roso Millán, Marco Tulio Gutiérrez Morad y Patricio Samper Gneco.

<sup>86</sup> Fuente: Concejo del Distrito Especial de Bogotá. Comisión del Plan. Acta No 37. Sesión del 2 de mayo de 1990.

<sup>87</sup> Fuente: Concejo del Distrito Especial de Bogotá. Comisión del Plan. Acta No 35 de 1990. Ponencia al Proyecto de Acuerdo 49 de 1989. Intervención H.C Diego Riveros.

<sup>88</sup> Fuente Concejo del Distrito Especial de Bogotá. Comisión General. Acta No 64. Sesión Ordinaria 24 de Abril de 1990. Periodo Legal 1988-1990.

evitar que se enriquecieran los particulares dueños del suelo por efecto de las inversiones que tendría que desarrollar el distrito con recursos públicos para adecuar esta área; y el tratamiento que se pretende dar a las tierras pertenecientes a la ronda del Río Bogotá que se planteaba urbanizar.<sup>89</sup>

Al final de los debates la decisión adoptada como Acuerdo distrital implicó la declaratoria de la zona norte como área suburbana, estableciéndose nuevas reglas para la incorporación de suelo rural anteriormente protegido a suelo urbano, situación que permitió el desarrollo de fragmentos aislados del resto de la ciudad, como fue el caso de San Simón una parcelación de 200 hectáreas cercanas con el municipio de Chía, para el que se estableció una densidad de 4 casas por hectárea.

La norma adoptada definió unas directrices generales de preservación, más no definió la normativa puntual para la ordenación de los territorios protegidos, dejando así el debate irresuelto y trasladándolo a la discusión de las normas sobre el ordenamiento físico de los Bordes de ciudad delimitados por ella. Adicionalmente con este Acuerdo, si bien se tomó como referencia la norma anterior (el Acuerdo 7 de 1979) y se abogó por la defensa de las áreas orográficas e hidrográficas, las disposiciones de la norma fueron en contravía con la preservación de los suelos rurales de Bogotá.

Como menciona Maldonado (2003) esta norma se estructuró de forma ambigua, lo cual pareciese ser no algo fortuito sino algo “concebido deliberadamente para facilitar las negociaciones particulares de la norma entre los propietarios y la administración”, ya que esta fue tajante en mantener el uso agrícola de los terrenos hasta tanto no se incorporaran como áreas urbanas y solo autorizar su transformación mediante un decreto de incorporación, los suelos que no contaron con él continuaron siendo rurales, sin embargo generaron en la zona la expectativa de urbanización, argumento que será utilizado más adelante por los propietarios de la tierra que al momento de verse afectados en sus intereses por nuevas disposiciones que proponen el tratamiento de conservación para sus predios.

Con la decisión que se adoptó en el Acuerdo 6 de 1990 de dejar a otras normas posteriores la reglamentación de las áreas consideradas como de preservación orográfica e hidrográfica, suburbanas, y como Bordes, se trasladó el debate sobre su manejo a la elaboración y discusión de

---

<sup>89</sup> Ibid, Intervención H.C Dimas Rincón Parra.

los planes de ordenamiento físico de los bordes occidental norte, noroccidental y suroriental los cuales fueron construidos y discutidos de forma aislada.

El primer instrumento en adoptarse fue el “Plan de ordenamiento físico para los bordes suroriental, suroccidental y las zonas de preservación del Cerro de Suba Norte y Sur y el Cerro de la Conejera” (Decreto 320 de 1992), el cual recogió y desarrolló las directrices del Acuerdo 6 de 1990. Posteriormente entre 1996 y 1997 se definieron los tratamientos para los Bordes occidental, norte y noroccidental y suroriental, luego de varias discusiones en el Concejo de Bogotá.

El primer instrumento aprobado se instauró mediante Decreto Distrital a diferencia de los planes expedidos entre 1996 y 1997 para el ordenamiento de los Bordes occidental, norte y noroccidental y suroriental, los cuales fueron aprobados mediante Acuerdo Distrital por el Concejo de Bogotá, luego de ser presentados por el Alcalde Mayor a través del Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital a los cabildantes y de surtir varios debates en la comisión del Plan y en sesiones Plenarias.

Mediante el Decreto 320 de 1992, diseñado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, que para ese entonces estaba bajo la dirección de Guillermo Perry, se planteó el objetivo de crear una barrera ambiental que se constituyese en “borde y limite al desarrollo Urbano” a través del manejo de cesiones tipo A (espacios públicos) y de la adquisición de predios por parte de particulares y del gobierno distrital, al mismo tiempo que se planteó el mejoramiento de la calidad de vida de los desarrollos ilegales existentes, minimizar los impactos a los ecosistemas afectados por industrias extractivas y el desarrollo urbano, así como garantizar un control del sistema orográfico y su disfrute como espacio verde público y privado. (Decreto 320 de 1992. Artículo 1, Numeral II Objetivos).

Lo relevante de esta norma es que desde la administración distrital se prescribió una comprensión de los bordes como un contorno ambiental que además de contribuir a la protección del medio ambiente y al control a la expansión urbana, asumía una función paisajística como proveedor de espacios verdes y limite identificable de la ciudad.

No obstante, en esta perspectiva no se especificaron los mecanismos para que dichos espacios cumplieran su misión, ni se indicó su relación con otras categorías para el manejo de los territorios periféricos introducidas en la norma, como la de *áreas suburbanas de transición y preservación*, persistiendo en este mandato las mismas indefiniciones presentadas en el Acuerdo 6 de 1990, y una comprensión de las áreas de integración entre lo urbano, lo rural y lo ambiental

como suelos en transición hacia la urbanización y no como una categoría en si misma objeto de ordenamiento.

En lo que respecta a la reglamentación de los demás bordes el Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD radicó en el Concejo de Bogotá los Proyectos de Acuerdo No 67, 83 y 089 de 1996 cuya discusión duro alrededor de un año, contando con la participación varios actores de la administración distrital y del sector privado, particularmente de los gremios del sector de la construcción, así como de los vecinos de las zonas a reglamentar.

En el debate de los proyectos presentados por la administración se presentaron varias modificaciones a los articulados de los proyectos de acuerdo, especialmente en el caso de la reglamentación del borde occidental<sup>90</sup> (donde se presentaron tres proyectos de acuerdo por parte de la administración), a partir de las observaciones de los concejales, quienes aducían inconsistencias en los planteamientos del gobierno distrital, y de la adopción de las propuestas del sector privado. Tal situación llevo a que su aprobación se extendiera a sesiones extraordinarias del Concejo de Bogotá y a que se dejaran para discusiones posteriores los temas frente a los cuales no se llegó a un consenso. Tal es el caso del manejo de ciertos sectores de los cerros de suba y de las áreas próximas al casco histórico de Usme.

En las secciones dos y tres de este capítulo se ampliará la caracterización y análisis de las discusiones alrededor de los bordes norte y noroccidental y suroriental. Por el momento se resalta el papel activo registrado por el Concejo de Bogotá en el estudio de las propuestas de la administración Mockus para la regulación de las áreas de Borde, presentadas en cumplimiento de las directrices del Acuerdo 6 de 1990; situación que coincide con la realización de cabildos con la ciudadanía<sup>91</sup>, concretamente con organizaciones y líderes sociales de áreas próximas a estas zonas, en los que expresaron las problemáticas percibidas por estos actores en materia de infraestructuras urbanas, vías, servicios públicos y algunas de sus propuestas y peticiones frente a las mismas.

En esta coyuntura se cuestionó por parte de los habitantes de los territorios norte y sur las carencias en materia del servicio de acueducto, encontrándose varias referencias en la prensa al respecto, y que corresponden tanto a los habitantes de urbanizaciones campestres, estrato 6,

---

<sup>90</sup> Fuente: Periódico El Tiempo, Bogotá. D.C Cambio propuesta de Borde Occidental <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-486894>

<sup>91</sup> Fuente. Concejo de Bogotá. Periodo de Sesiones 1995-1997. Acta 119 sesión plenaria.

ubicadas en el Borde Norte; como a las comunidades asentadas en la localidad de Usme<sup>92</sup>. En estas reivindicaciones se reclama al gobierno de la ciudad la falta de planeación y de diseño estratégico de la urbanización, es decir de cómo y en dónde se va a desarrollar la ciudad, así como la falta de coordinación administrativa.

Con estos elementos se cierra una primera fase en la que se van acumulando demandas frente a la falta de infraestructuras y equipamientos y a la degradación de las condiciones ambientales de las zonas periféricas de la ciudad, que se expresarán en la segunda etapa en el marco del diseño y discusión del primer POT.

### *1.2 Segunda controversia: La formulación del primer POT y la concertación de los aspectos ambientales y de las zonas de expansión con la autoridad ambiental.*

En 1998, ante la expedición el año anterior de la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997), que obligaba a los municipios a formular sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, la Administración de Enrique Peñalosa emprendió el proceso correspondiente para la definición de este instrumento, poniendo en consideración del Consejo de Bogotá y de la Ciudadanía convocada a las jornadas de socialización del plan un proyecto de acuerdo en el que se promovió la delimitación de las áreas Norte, Sur y occidental como suelo de expansión.

La postura del distrito era utilizar los suelos periféricos entendidos como “zonas de expansión” para dar cabida a la nueva población prevista para la ciudad, definiendo políticas específicas de uso eficiente del mismo que garantizaran la sostenibilidad. Con esto se aspiraba incorporar nuevo suelo para reducir la urbanización informal, a la cual se le atribuía ser una de las principales causantes del deterioro ambiental y el desorden urbano, dado su asentamiento sobre suelos protegidos de gran valor ambiental. Justamente, se presentaba como problemático la incorporación anual de un promedio de 180 hectáreas de suelo entre 1996 y 1998 por vía del desarrollo informal y los sobrecostos que implicaba la regularización e incorporación de dichos suelos a la estructura urbana.

Ante estas circunstancias, el proyecto gubernamental era promover la generación de una oferta de suelo urbanizado que contrarrestara la informalidad y diera solución a las necesidades

---

<sup>92</sup> Fuentes: Periódico El Tiempo, Bogotá. En Usme quieren tener agua potable. Fecha de Publicación 16 de enero de 1996. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-381480> y Periódico El Tiempo, Bogotá. Un barrio alto que parece bajo. Sección Bogotá. Fecha de publicación 3 de enero de 1996. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-386029>

habitacionales de la población de bajos ingresos, encargando esta tarea a Metrovivienda, quien debía promover y desarrollar programas de vivienda social; lo cual implicaba conseguir dicha oferta en las periferias catalogadas como zonas de expansión, pues se partía de la hipótesis de que los costos del suelo dentro del perímetro urbano hasta entonces hacían imposible la realización de programas de vivienda prioritaria. (Secretaria Distrital de Planeación, 2003 pág. 81).

La Hipótesis en la que se basaba la administración sostenía la existencia de una escasez de la oferta de suelo, derivada de la no ampliación del perímetro de servicios desde el año de 1974, a la cual se la atribuyó el aumento en un 100% de los precios del suelo dentro del perímetro de servicios entre 1960 y 1995 y el consecuente desplazamiento de los estratos más pobres a las periferias informales o a los municipios aledaños. Por tanto se estimaba que si se incrementaba el área disponible para la urbanización en Bogotá en 2.000 hectáreas, los precios del suelo caerán en un 32%, permitiendo una localización más eficiente para la población. (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2003, pág. 83).

Se justificó así un modelo de ocupación estructurado a partir de la delimitación de un sistema de áreas protegidas y del trazado de un conjunto de sistemas generales, que definió a los bordes sur, occidental y norte como zonas susceptibles de ocupación dada la posibilidad de extender en ellas las redes de servicios públicos. Para estas zonas se planteó la intervención, mediante planes parciales, para la producción de vivienda social y de desarrollo progresivo a fin de construir una ciudad de alta densidad en sus áreas de expansión, apelando a los criterios de funcionalidad, sostenibilidad y equilibrio.

El desarrollo de las zonas propuestas se planteó de forma diferencial, promoviéndose para las áreas sur y occidente la destinación del 50% del suelo en la construcción de VIS, llevado al urbanización hasta los 2.900 metros de altura y reservando suelo para la recuperación hidráulica del río Bogotá; mientras que en el norte se establecía la obligación del 20% (DAPD, 2003:86), lo cual dio lugar a varios reparos a la propuesta por parte de la Corporación Autónoma Regional CAR, los habitantes de estos territorios y algunos concejales de la ciudad.

En defensa de su modelo la administración argumentaba que de no utilizarse las zonas de expansión se corría el riesgo de que algunas actividades y la población de menores ingresos se localizaran fuera del territorio del Distrito, específicamente en los municipios vecinos de Bogotá donde se venían registrando altos índices de crecimiento, trayendo con ello consecuencias negativas para el ordenamiento regional y la conservación de la estructura ecológica de la Sabana,

la cual se consideraba como un área que tendía a la urbanización dispersa, con bajas densidades y ocupación extensiva del suelo (DAPD, 2003. Pág. 82).

Las discrepancias con la propuesta de la administración se plantearon en tres escenarios correspondientes a los foros de socialización y discusión del proyecto de POT, la concertación ambiental con la CAR y los debates en el Concejo de Bogotá, donde la propuesta no fue aprobada luego de varios debates, al considerarse que muchas de las disposiciones aumentaban la discrecionalidad de la administración distrital desconociéndose las facultades del concejo. Esto llevó a que el Alcalde Mayor aprobara el POT por decreto.

En la primera etapa de concertación con las organizaciones sociales, académicos e interesados en las temáticas del ordenamiento territorial, que concurrieron a los foros planteados por la administración (cabildos), fueron señaladas varias propuestas relacionadas con la delimitación de corredores ecológicos y obras de infraestructura en las áreas periféricas que fueron acogidas por el distrito. Esto sucedió particularmente con la propuesta de Escenarios Estratégicos Locales planteada en la localidad de Suba por varios líderes ambientalistas de la zona, la cual contempló una delimitación de corredores ecológicos que fue incorporada como parte de la Estructura Ecológica Principal definida en el POT. (Bohórquez, 2013).

Surtida esta etapa la administración, atendiendo a las disposiciones legales, sometió el proyecto de Plan a la CAR como autoridad encargada de aprobar su componente ambiental, generándose en todo este proceso una controversia que duró alrededor de dos años, y que implicó la intervención de otras autoridades de carácter nacional. Los ejes fundamentales de esta disputa fueron el alcance de las competencias de los niveles regional y distrital en la reglamentación de los usos del suelo y el tratamiento a otorgar al territorio norte de la ciudad, siendo precisamente este el más afectado por dicha controversia.

La controversia surgió desde la presentación inicial del proyecto de POT por parte del DAPD a la CAR el 31 de agosto de 1998. Esta última envió al entonces Alcalde Mayor de la ciudad, Enrique Peñalosa, y al DPAD un documento titulado “Observaciones y recomendaciones para la formulación del POT de Bogotá” el 25 de noviembre del mismo año en el cual señalaba la presencia de varias deficiencias y elementos que debían ser corregidos y que se relacionaban principalmente con el tratamiento de los suelos considerados como suburbanos y las propuestas de expansión al norte, occidente y sur, formulando varias recomendaciones al respecto.

En el documento señalado, así como en otros pronunciamientos al respecto, la CAR manifestó sus objeciones frente al modo como fueron comprendidas y reglamentadas las áreas suburbanas en el articulado del POT, indicando que las normas carecían de un adecuado desarrollo conceptual y metodológico, eran demasiado laxas y conducirán rápidamente a la urbanización o turgurización de cualquier zona rural. (Pérez, 2000 pág. 236). Lo anterior está relacionado con el hecho de que ambas entidades partían de distintas perspectivas al respecto.

Desde la óptica de la CAR los suelos suburbanos eran considerados como las áreas donde se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, excluyendo de esta categoría a las áreas de expansión urbana; mientras que la administración distrital identificaba como tal a los suelos de expansión.

Aduciendo lo anterior la CAR rechazó el uso de la categoría suburbano para la delimitación de ciertos sectores de la localidad de Usme y el cerro de la Conejera, considerando frente a este último que el status que se le dio mediante el Acuerdo 31 de 1996, con el cual pasó de Reserva Natural a Reserva forestal recreativa, abría la posibilidad de desarrollar urbanizaciones campestres y similares que ponían en riesgo el ecosistema por lo cual demandó frenar y reorientar el proceso de urbanización del borde noroccidental (Pérez, 2000: pág.231).

A dichos reparos se unieron otras críticas frente a las propuestas para el manejo de las zonas norte y sur. Precisamente la CAR consideró que el proyecto del POT no contenía estrategias para la estabilización del borde sur y el control de la urbanización de las zonas rurales, por lo cual en su criterio no brindaba ninguna seguridad respecto a la conservación de los valores socioculturales y ambientales de áreas como Los Soches. El Uval, La Requilina, Mochuelo Bajo y Alto Quiba Alta y Baja (Pérez, 2000: Pág. 223).

Con respecto al Borde Norte la CAR objeto completamente la propuesta del distrito argumentando que la inclusión de esta área rural al perímetro urbano tendría graves consecuencias ambientales, ya que la zona a juicio de esta entidad representaba la última posibilidad de mantener separada por un área verde la urbanización de Bogotá con la que se venía gestando en los municipios vecinos de Chía, Cajicá, Cota y Sopó. Sin esta área la sabana de Bogotá quedaría según la CAR, “a merced del proceso urbanizador” que se estaba gestando por ese entonces en el norte de la sabana por efecto del proceso de concentración industrial que se venía dando en los municipios cercanos de Tocancipa, Cota, Cajicá, Tabio y Zipaquirá (Pérez Preciado, pág. 245).

En adición al señalamiento sobre la inconveniencia ambiental de la ampliación del perímetro norte y del cambio de uso de suelo que esto implicaba, la CAR objetaba la legalidad de la propuesta del POT al señalar que esta desatendía los mandatos de la ley 12 de 1982 sobre franjas agropecuarias y del artículo 61 de la Ley 99 de 1993. Ante estas circunstancias proponía un modelo contrario de ordenamiento consistente en la protección del suelo rural, considerando la presencia en este de “los últimos restos del complejo eco sistémico original de la sabana”, entre los cuales ubicaba a los humedales de La Conejera y Torca-Guaymaral, los cerros de La Conejera, los bosques Las Mercedes, Maleza de Suba y de los cerros de Torca.

Los ecosistemas del Borde Norte representaban para la CAR la última posibilidad de restaurar localmente la sabana de Bogotá ya que permitían la conectividad del río Bogotá con los cerros ambientales, y de conservar este territorio para las futuras generaciones; por lo cual consideraba que el manejo del Borde Norte debía ser entregado a una entidad del orden regional o nacional, quien a su vez debería darle el tratamiento de restauración ecológica y biológica, comprar los terrenos necesarios para su manejo y para frenar la urbanización. Lo anterior significaba limitar la competencia del distrito y darle un mayor papel a la autoridad ambiental regional en su manejo.

Por último la CAR manifestó que la propuesta de POT presentaba otras deficiencias como adoptar un enfoque centrado en la promoción de la expansión horizontal urbana, sin ofrecer planteamientos ni soluciones adecuadas para los problemas de abastecimiento de agua, saneamiento de agua, tratamiento de residuos (Pérez, 2000: pág. 237). Esta expansión no era admisible pues limitaría la gobernabilidad de la ciudad y aumentaría los problemas e impactos ambientales generados por el avance de la urbanización afectando la escala regional. En consecuencia llamaba a fijar un límite al crecimiento urbano de la capital y a desarrollar una política de contención de la urbanización desordenada de la sabana. (Pérez, 2000: pág. 232).

Dicha política debía contemplar el manejo de los cerros orientales, el cerro de la conejera, los cerros del sur y suroccidente y la ronda del río Bogotá como zonas de protección estricta sin permitir en ellos usos urbanos y suburbanos; e incorporar medidas para evitar la conurbación con las poblaciones de Cota, Chía y Cajicá tales como la creación de “una franja natural de discontinuidad forestal que fuese desde La maleza de Suba, la chucua y el cerro de La Conejera hasta los Bosques de Torca, integrando a esta franja el corredor de colegios y universidades existente en la zona”. (Pérez, 2000: pág. 223).

En respuesta a esta comunicación la directora del DAPD presentó semanas después al director de la CAR dos comunicaciones, fechadas el 7 y el 11 de diciembre, en las que indicaba que encontraban coincidencias en cuanto a los objetivos y políticas generales entre las propuestas de ambas entidades; sin embargo consideraba que existían diferencias en cuanto al modo de abordar las intervenciones por lo cual solicitó el establecimiento de reuniones de trabajo para desarrollar estos aspectos e indicó el envío de una nueva propuesta de articulado del plan.<sup>93</sup>

Esto llevó a la realización de una reunión el 21 de enero de 1999 entre los equipos de ambas entidades y a la emisión de un comunicado de prensa en el que las dos entidades manifestaban encontrarse trabajando conjuntamente en el análisis de las limitaciones para la expansión de la ciudad y el saneamiento del río Bogotá entre otros temas, a fin de llegar a un acuerdo.

En este contexto el DAPD contra argumentaba que el modelo propuesto por la CAR enfatizaba en el desarrollo hacia el Sur, sumando 1.041 hectáreas a las 1.195 previstas por el POT, lo cual a su juicio representaba un “grave riesgo ambiental” que implicaba la ocupación urbana de las zonas frágiles como Pasquilla y Quiba. (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2003, pág. 86); al tiempo que sostenía la conveniencia de la propuesta de expansión al norte ya que esta introduciría una mejora al patrón de desarrollo con el que se había venido estructurando la ciudad al delimitar áreas protegidas y establecer planes parciales para la incorporación del suelo urbano.

Luego de las declaraciones políticas que aparentaban un ambiente conciliador por parte del distrito y la CAR el Alcalde Mayor de Bogotá interpuso el 19 de febrero de 1999 un recurso de apelación ante la CAR por el aparente silencio administrativo en el que habría incurrido la entidad al no pronunciarse frente al plan, indicando que en tres meses no había manifestado la autorización del mismo.

Tal situación llevó a la CAR a expedir la Resolución 305 del 8 de marzo de 1999 con la cual resolvió no aprobar el proyecto de POT argumentando que no recibió los textos definitivos del proyecto que el DAPD se comprometió a presentar, y que profería su decisión con base en las objeciones presentadas en noviembre del año anterior.

---

<sup>93</sup> Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. Exposición de motivos Resolución 305 del 8 de marzo del 2000.

En esta resolución la CAR evaluó cuatro aspectos del POT, correspondientes a sus implicaciones regionales, la expansión urbana, el manejo del Río Bogotá y la gestión de residuos sólidos, considerando que el proyecto de plan no preveía los impactos del modelo propuesto sobre el entorno regional y los municipios vecinos ni contemplaba estrategias y programas para su manejo; al tiempo que planteaba una expansión indefinida de la ciudad que no contenía estrategias de control al crecimiento, ni una política clara de localización y reasentamiento de la población, así como tampoco un soporte ambiental de los recursos naturales que demanda la expansión propuesta. (Pérez, 2000: 289).

Para el caso de la zona norte la resolución señalaba que la propuesta del POT implicaba la conurbación con los municipios vecinos de Chía y Cota, al tiempo que era incompatible con la protección de los ecosistemas estratégicos de la sabana; por lo cual debían adoptarse para su tratamiento las recomendaciones del documento “Plan Ambiental de la cuenca alta del río Bogotá, elaborado por Thomas Van der Hammen, y que daba prioridad al mantenimiento y restauración de los corredores ecológicos y relictos de ecosistemas naturales ubicados entre los cerros de Torca y el Cerro de La Conejera.

En lo que respecta al Borde Sur se indicó que el proyecto de POT establecía destinaciones de uso del suelo incompatibles, coincidiendo los planos de los suelos catalogados como áreas de riesgo con los declarados como área de expansión y para la explotación minera. Además de estas inconsistencias se indicaba que plantear la expansión urbana hacia la localidad de Usme desde la vía a Villavicencio hasta el parque de la Regadera impactaría negativamente la vocación agrícola de la zona, el sistema hídrico y a los habitantes de la zona.

En la perspectiva de la CAR, como lo señala Pérez Preciado, la hipótesis de escasez del suelo y las proyecciones de crecimiento de población establecidas por la administración distrital no eran válidas. En contraste la autoridad ambiental manejaba otras cifras que demostraban menores necesidades suelo<sup>94</sup> y que justificaban la adopción de un modelo de densificación de las zonas centrales y ocupación de los terrenos no desarrollados dentro del perímetro urbano.

En términos generales para la CAR el proyecto de POT era contrario a los objetivos de preservación del entorno natural de la ciudad contemplados en el propio plan, argumentándose que este:

---

<sup>94</sup> De acuerdo con Pérez Preciado el POT proponía 8.410 hectáreas de expansión de las cuales 5.604 se destinan para desarrollo urbanístico, ampliando con ello el perímetro de 36.232 hectáreas a 44.642 hectáreas (Pérez, 2000: 91).

“...no garantiza el manejo de preservación y o restauración a las zonas de protección establecidas tanto por entidades del orden nacional como por el propio distrito tales como la reserva de los cerros orientales, la reserva de La Conejera y la ronda hidráulica del río Bogotá. Por el contrario cambia su estatus jurídico de protección por el de suelo suburbano, el cual como se sabe es una combinación de usos productivos rurales y residenciales urbanos... por atentar contra la integridad de estas zonas de protección, ni el cambio de uso ni las densidades propuestas pueden ser aceptadas por la CAR. La adopción de las normas propuestas por el distrito implicaría la urbanización de estos ecosistemas de protección en el corto y mediano plazo y la destrucción de las cuencas hidrográficas” (Pérez, 2000: pág. 228).

Considerando los efectos de la Resolución 325 de 1999 el Alcalde Mayor interpuso un recurso de apelación contra esta decisión ante el Ministerio del Medio Ambiente, en el que se solicita se revoque dicha decisión y evalúe la nueva versión de la que hace entrega con dicho recurso. Esto dio lugar a la expedición de la Resolución 0583 de julio de 1999 mediante la cual el Ministerio resolvió el recurso interpuesto, dando parcialmente la razón a la CAR y obligando al distrito a presentar un nuevo proyecto con los ajustes correspondientes. En consecuencia se entregó a la CAR UN nuevo proyecto de Plan de Ordenamiento territorial el 17 de septiembre de 1999.

A pesar de mantenerse las discrepancias entre la CAR y la administración distrital, encabezada por el DAPD se suscribió el 2 de noviembre de 1999 el Acta de concertación del Plan. En ella se incluyeron solamente los aspectos del plan en los cuales no había controversia y se excluyeron los puntos relacionados con la expansión urbana, el perímetro urbano del corredor de la autopista Norte y la clasificación del suelo para determinadas áreas de protección el norte de la ciudad. Así la CAR expidió la Resolución 1869 de 1999 dando por concluido el proceso de concertación y se dio vial libre al ministerio para la reglamentación de dichas materias.

A partir de ello el Ministerio expidió la Resolución 1153 de 15 de diciembre de 1999 en la cual adoptó las decisiones sobre el perímetro urbano en el corredor de la autopista norte y la clasificación del suelo para las áreas de protección; y conformó un panel de expertos al que solicitó la formulación de recomendaciones frente al manejo del tema de la expansión al norte, para proferir una decisión hasta el 1 de abril de 2000. Este plazo fue ampliado por 30 días más (Resolución No 0327) con lo cual se expidió la Resolución 0475 de mayo 17 de 2000.

Mediante dicha resolución el Ministerio del Medio Ambiente adoptó las decisiones sobre las áreas Borde Norte y noroccidental, frente a lo cual el Alcalde Enrique Peñalosa y el Director de la CAR Diego Bravo Borda, interpusieron un recurso de reposición que fue resuelto por el

Ministerio mediante la Resolución 621 de 2000. Este último modificó algunos elementos contemplados en la resolución anterior, sin embargo en lo sustancial mantuvo la posición del ministerio de autorizar la urbanización de una porción del Borde Norte, aunque incluyó un elemento trascendental para el futuro de esta zona siendo este la asignación a la CAR de la responsabilidad de declarar la “franja de conexión, restauración y protección ecológica” del suelo rural del Borde Norte como Reserva Forestal Regional del Norte y de expedir el correspondiente plan de manejo.

Adicionalmente mediante esta resolución el Ministerio reconoció y mantuvo los desarrollos institucionales y residenciales existentes en la zona de la reserva, considerando los principios de la función social y ecológica de la propiedad, y demandó dar prioridad a la preservación del suelo, la vegetación, los sistemas hídricos y los corredores biológicos.

La decisión del Ministerio no dejó contentas a las partes involucradas por lo cual se demandó ante el Concejo de Estado la resolución.

Mientras esto se desarrollaba el distrito, luego de la negativa del concejo de aprobar el POT decidió expedirlo por Decreto, manifestándose por parte de varios actores en este contexto como habían primado los intereses económicos de urbanizadores y terratenientes sabaneros, ya que en los distintos escenarios de discusión se denunciaba la participación de altos funcionarios del Estado en la defensa de las apuestas de estos sectores. Incluso se llegó a hablar de tráfico de influencias en el funcionamiento del panel de expertos, llevándose este tema a un debate en la cámara de representantes y al desarrollo de investigaciones en los organismos de control.

Pese a todas estas inquietudes, el POT fue aprobado el 28 de julio del 2000, mediante el Decreto Distrital 619, manteniéndose vigente el articulado con el que fue expedido por tres años, como consecuencia de la realización de un proceso de revisión y ajuste, motivado por la adopción de nuevos compromisos por parte del Distrito Capital en el marco del proceso de integración regional que inició en el año 2001 con el Departamento de Cundinamarca y que llevó a la constitución de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

En esta dinámica, en la que participaron el PNUD, equipos de varias universidades y agremiaciones del sector privado, tales como la Cámara de Comercio de Bogotá, CAMACOL y La Lonja de Propiedad Raíz, integrantes del Consejo Regional de Competitividad; el Distrito y el Departamento de Cundinamarca definieron una agenda de trabajo conjunta, que se orientó al

desarrollo de un modelo de ordenamiento regional y a la definición y ejecución de varios proyectos de infraestructura orientados a permitir su consolidación.

Con base en varios estudios diagnósticos y prospectivos realizados en esta coyuntura sobre las dinámicas de crecimiento y ordenamiento territorial de Bogotá y la región se planteó y adoptó como modelo de ordenamiento la constitución de una ciudad región, integrada por una red de ciudades en la que Bogotá fungía como nodo de articulación regional y de conexión con ciudades de otras regiones nacionales e internacionales; partiendo de una visión productivista del territorio, inspirada en los modelos de competitividad territorial.

Esta visión del territorio se incorporó como directriz en el Artículo 1, Decreto 190 de 2004, junto con otras modificaciones a las normas urbanísticas de usos y tratamientos del suelo, que buscaban dar viabilidad a proyectos de infraestructura regional contemplados en las dinámicas de trabajo con los distintos actores involucrados en la Mesa de Planificación regional en los que se presentó un ambiente de voluntad política para avanzar en una articulación del territorio regional.

En esta modificación se ajustaron igualmente la política y los programas de vivienda apelando a la hipótesis del agotamiento del suelo en la ciudad y al contexto de regionalización, planteándose así varias operaciones urbanísticas de gran escala, como fue el caso de Nuevo Usme; y se complementaron algunas reglamentaciones sobre el suelo rural. Con estos elementos se reafirmó la disposición de contener la expansión urbana para evitar los procesos de conurbación junto con mayores disposiciones frente a la temática de los bordes de ciudad y la estructura ecológica principal.

Lo anterior se relaciona con el hecho de esta coyuntura coincidió con la articulación de varias instituciones distritales en torno al fortalecimiento y desarrollo del programa de mejoramiento integral de barrios y la ejecución de varios proyectos enfocados a la contención de la urbanización no planificada dada la consideración de la administración de los altos costos que esta representaba, siendo uno de estos el “Programa Sur con Bogotá”.

Para la introducción de las distintas modificaciones que fueron primero desarrolladas por el trabajo conjunto de las distintas instituciones de la administración distrital y luego presentadas al Consejo Territorial de Planeación, el Concejo de Bogotá y los cabildos ciudadanos, se adujeron como objetivos que justificaban al revisión la necesidad de garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad humana y la sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo.

Así entró en vigencia un nuevo plan en 2004 que implicó el diseño de varias operaciones urbanísticas en los territorios de Borde estudiados, para lo cual la administración, particularmente las instancias de planeación se encargaron del desarrollo de varios ejercicios de modelación y de contratación de estudios de consultoría, que a partir de 2005 y 2006 dieron lugar a las primeras intervenciones en las áreas de borde objeto de estudio en el 2007. En este marco de preparación de las reglamentaciones se produjo la intervención de los distintos actores interesados en influenciar las normas urbanas, particularmente de las agremiaciones del sector de la construcción y acercamientos con las comunidades a partir de los ejercicios de diagnóstico participativo efectuados en las zonas de Borde.

Posteriormente a partir de septiembre de 2008, producto igualmente de los avances en materia de integración regional y del planteamiento de una nueva agenda de proyectos de infraestructura regional, realizó y presentó a consideración de la ciudadanía, el Concejo de la Ciudad, los órganos de control y demás instancias de la ciudad una nueva propuesta de revisión del POT sustentada en tres propósitos: 1. La implementación del Sistema Integrado de Transporte Público SITP: metro, tren de cercanías, aeropuerto e intercambiadores modales. 2. La Planificación del área de influencia del Aeropuerto El Dorado. 3. La identificación y ejecución de proyectos regionales<sup>95</sup>.

Adicional a estas justificaciones en la propuesta de revisión se hizo explícito el interés de estructurar una ciudad densa y compacta, a partir de una “expansión regulada con bordes de ciudad consolidados”, equilibrada en la localización de usos y servicios, concretamente en la ubicación de sus equipamientos estratégicos. En consecuencia se planteó un mayor énfasis en la intervención en los territorios de borde, desarrollándose en el documento técnico de soporte una importante caracterización de estas áreas y sus problemáticas de ordenamiento territorial.

El anuncio de esta propuesta llevó a los diferentes actores urbanos a plantear propuestas alrededor de las nuevas apuestas planteadas por la administración, destacándose la intervención de la Cámara de comercio en la elaboración de foros de discusión y de documentos de evaluación y análisis de la propuesta distrital y de contrapropuestas de ordenamiento territorial para la ciudad a través de su Dirección de Estudios Urbanos. Entre las intervenciones de esta instancia se destaca en particular la contratación de una consultoría sobre la temática específica de los bordes urbanos, dentro de los diversos estudios temáticos que contrató para la justificación y desarrollo de sus propuestas de ordenamiento territorial para la ciudad.

---

<sup>95</sup> [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT\\_2020/Documentos/abc\\_del\\_POT-2008.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT_2020/Documentos/abc_del_POT-2008.pdf)

A pesar de la realización de diversos foros, cabildos y mesas de trabajo frente a la temática del POT entre 2008 y 2010 por parte de diversas instancias públicas y privadas, y del desarrollo de distintas actividades académicas y de consulta con la ciudadanía la revisión del POT no prospero debido a la crisis institucional en la que se sumió la administración por escándalos de corrupción que implicaron la destitución del Alcalde Mayor.

No obstante en el 2011 se intentó por parte de la Alcaldesa encargada de retomar el proceso, el cual no pudo culminarse, dejándose nuevamente sobre la mesa la discusión sobre la reforma al plan, convirtiéndose este en uno de los puntos de campaña de los nuevos aspirantes a la alcaldía de la ciudad.

### **1.3 La modificación excepcional del POT**

Con la posesión de Gustavo Petro como Alcalde en el 2012 se tomó la decisión política de retomar las discusiones sobre la revisión del POT iniciadas por el gobierno anterior de Samuel Moreno, desarrollándose por parte de la nueva administración una propuesta de revisión del plan en la que se retomaron varias de las directrices del Plan de Desarrollo, enfocadas a la prevención del riesgo, el control del cambio climático y el ordenamiento en torno al agua, así como varias de las propuestas de los sectores sociales que respaldaron la candidatura del nuevo alcalde, entre las que se encontraban varias organizaciones sociales y comunitarias relacionadas con las problemáticas de los cerros orientales, la ruralidad y los conflictos socio ambientales del sur de Bogotá.

De esta forma se llevaron a cabo en las distintas localidades de la ciudad de varios Cabildos ciudadanos en base a los cuales la administración además de ajustar el plan de desarrollo distrital, elaboró un proyecto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento, bajo el liderazgo de la Secretaria Distrital de Planeación y con el concurso de las demás secretarías de despacho del gobierno distrital. Tal fue puesto a consideración del Conejo territorial de Planeación y la autoridad ambiental regional, la CAR, dándose una dinámica de acercamiento y colaboración entre estas al concordar sobre el modelo de ordenamiento propuesto.

El eje de la propuesta era la consolidación de un modelo de ordenamiento alrededor del agua y la definición de bordes de ciudad como mecanismo para la protección de sus ecosistemas naturales, la salvaguarda de la cultura campesina, y la contención de la urbanización hacia la sabana.

Este proyecto fue puesto a consideración de la Comisión del Plan del Concejo de Bogotá en junio de 2013, donde se presentaron dos ponencias, una negativa y otra positiva, que implicaron la no aprobación del proyecto. Ante estas circunstancias la administración con el apoyo de los concejales del partido político del Alcalde, el Movimiento Progresistas, intento reinscribir el proyecto de Acuerdo para su debate siendo negada esta opción, lo que implicó su archivo. Ante estas circunstancias el Alcalde Mayor decidió aprobar la Modificación Excepcional del POT por Decreto.

Se expidió así el Decreto 364 de 2014, generándose una reacción negativa frente al mismo por parte del Concejo de Bogotá, los gremios de los empresarios de la construcción y la promoción inmobiliaria, los comerciantes y los partidos políticos de oposición que condujo en primer lugar al desarrollo de intervenciones en medios de comunicación por parte de estos actores indicando la inconveniencia de las disposiciones del Plan, particularmente en lo referente a la política de definir una nueva zonificación de la ciudad que la divide en un centro ampliado, un peri centro donde se encuentran equipamientos de impacto metropolitano, y una franja de Borde.

Para los opositores del plan este resultaba ilegal ya que para ellos no se tuvieron en cuenta las normas existentes para llevar a cabo un proceso de modificación excepcional, considerando que las reformas propuestas no implicaban una revisión y ajuste del plan sino la incorporación de un nuevo modelo de ciudad y de nuevas directrices, lo cual implicaba un proceso distinto, con mayor participación de la ciudadanía y las agremiaciones. Precisamente se consideró antidemocrática la expedición del plan, indicándose la no consulta y discusión con dichos actores y se le tildó de improcedente teniendo en cuenta que este expiraba en 2015 y lo que requería la ciudad era una discusión mucho más profunda.

Se cuestionó así mismo la directriz de concentrar las intervenciones en el territorio denominado como centro ampliado, un perímetro de 11.000 hectáreas que abarca el centro tradicional de la ciudad y otras zonas próximas que van desde la avenida primero de mayo hasta la calle 100 y desde la avenida Caracas hasta la avenida Boyacá; considerando que la revitalización de estas áreas significarían la desatención de las periferias, específicamente de los Bordes Urbanos y que la administración no contaba con un plan financiero para garantizar la viabilidad de los proyectos de densificación, particularmente las inversiones en acueducto, alcantarillado e infraestructuras viales que esta situación implicaba. (“Pensemos Bogotá”, 2013).

Además de estos aspectos se cuestionó la posibilidad de usos mixtos en una misma zona que permitía el plan así como las nuevas categorías de uso del suelo delimitadas, la derogación de las normas urbanísticas UPZ, el replanteamiento de las zonas de riesgo y protección ambiental y las disposiciones en materia de producción de VIP en el centro ampliado.

Ante la inconformidad de varios gremios y sectores políticos opositores al gobierno distrital estos se unieron para posicionar en el debate público las posibles implicaciones y efectos negativos generados por el nuevo plan, realizando para ello una campaña publicitaria denominada “Pensemos Bogotá”. Esta incluyó la creación de un portal web para su difusión, la contratación de con spots publicitarios en radio, la ubicación de anuncios en espacios públicos colindantes con las principales avenidas de la ciudad y la repartición de folletos informativos que invitaban a la ciudadanía a conocer el nuevo POT y sus implicaciones para la ciudadanía.

En esta campaña, dirigida principalmente a las clases medias, se indicaba como el MEPOT traía grandes riesgos para la seguridad de la población, particularmente de las familias, al permitir la mezcla de usos y con ello la ubicación de actividades no deseadas cerca a los espacios residenciales, afectando la convivencia; convertía parques privados de conjuntos residenciales en parques públicos, exponiendo a la población a la inseguridad, liberaba a los constructores de la obligación de ceder terrenos para el desarrollo de espacios verdes y los obligaba a construir fuera de la ciudad en los municipios vecinos de la ciudad, colapsaba el transporte y la movilidad y en general incrementaba los costos de vida de los hogares y de las viviendas, limitando cada vez más el acceso a las mismas al implicar el incremento de los costos del suelo en las zonas centrales.

Dicha campaña antecedió a la presentación de una demanda ante el Consejo de Estado por parte de CAMACOL, la Cámara de Comercio y la Lonja de Propiedad Raíz, quienes declararon ilegal el Plan por no haber sido aprobado por el Concejo de Bogotá y expedido por decreto entrando esta entidad a suspender provisionalmente el POT.

Por su parte las comunidades Campesinas y las organizaciones sociales de base comunitaria existentes en las periferias de la ciudad asumieron una reacción diferente a la de las agremiaciones de empresarios y del sector de la construcción, manifestándose a favor del MEPOT y respaldando políticamente al alcalde, que a su vez se vio involucrado en un proceso de destitución frente a otras decisiones adoptadas frente al manejo de las basuras de la ciudad. Desde la perspectiva de estas organizaciones los elementos contemplados en el POT en materia de protección del medio ambiente y de las áreas de borde urbano rural era el producto del

acercamiento del Alcalde durante su periodo de campaña y posterior posesión con las comunidades de Usme, cerros orientales y el sur de Bogotá principalmente, siendo respaldada la propuesta gubernamental.

Al cerrarse el periodo de estudio las medidas establecidas por el POT quedaron suspendidas provisionalmente mientras el Concejo de Estado tomaba una decisión de fondo, con lo cual quedo un vacío jurídico en materia de expedición de licencias de construcción y ordenamiento territorial en la ciudad que por un lado reafirmo la tendencias de los constructores y empresarios de localizar sus proyectos en los municipios de la sabana, dándose la conurbación con municipios del occidente de la sabana de Bogotá; y por otro dio vía libre para que los urbanizadores piratas siguiesen presionando la construcción de la ciudad sobre sus periferias, y para el mantenimiento de una serie de usos conflictivos en detrimento de las condiciones ambientales de los ecosistemas en los que se insertó la ciudad.

Dado este recuento general del conflicto por la expansión urbana a nivel ciudad, en las próximas secciones se analizaran los conflictos específicos de los Bordes Norte y Suroriental.

## 2. Conflictos territoriales entorno a la expansión urbana en el Borde Norte.

Como se mostró en el apartado anterior la discusión sobre la expansión urbana al Norte de Bogotá es una de las polémicas que ha estado presente desde la aprobación del Acuerdo 6 de 1990 y que marco la aprobación y modificación del POT del año 2000, en la cual se expresan dos grandes visiones de la ciudad contrapuestas: a) una productivista que ve a la ciudad como un factor de desarrollo económico y al ordenamiento de esta área como una posibilidad de contar con una ciudad planificada, con espacios verdes, respetando los derechos de los propietarios; y b) otra que demanda un ordenamiento ambiental del territorio Borde Norte orientado a proteger sus ecosistemas naturales, al considerar la situación como una de las últimas oportunidades de preservar los relictos de ecosistemas nativos y repensar la relación de la ciudad con el entorno natural.

Dado que los suelos del norte de Bogotá son de los más caros de la ciudad y están afectados por dinámicas ambientales la polémica en torno a su manejo vincula distintos intereses económicos, políticos y ambientales. Por un lado se encuentran los propietarios de la tierra que defienden su derecho a la misma, entre los cuales existen varios perfiles, tales como empresarios de agroindustrias que aún obtienen importantes rentabilidades de su negocio, dueños de grandes

extensiones de tierra que tienen importantes expectativas de urbanizar sus predios y obtener ganancias de este proceso, familias propietarias de casas campestres que se instalaron desde finales de los cincuenta atraídos por las condiciones ambientales del territorio, y los dueños de clubes, colegios y equipamientos campestres que se instalaron en la zona desde los ochentas; mientras que en otra arista se encuentran las organizaciones sociales y ambientalistas que demandan la conservación del entorno natural y la acción de las autoridades competentes en el área para la atención de los problemas de degradación ambiental que se incrementado con la localización de nuevas poblaciones y actividades sin las infraestructuras de servicios públicos requeridos.

Además de estas reivindicaciones se encuentran otras dos tensiones siendo estas: a) las demandas a las autoridades locales, distritales y regionales por parte de los pequeños propietarios rurales y de los propietarios de las residencias campestres de altos ingresos por la dotación de mejores infraestructuras de servicios públicos y viales, la reglamentación del suelo y el mejoramiento del sector y de la calidad de vida de sus habitantes; y b) Los conflictos de competencias entre las entidades gubernamentales que tienen jurisdicción sobre la zona.

Las tensiones mencionadas fueron claves en la comprensión, ocupación y estructuración del territorio Borde Norte debido a que en ellas surgieron varios conceptos y propuestas de ordenamiento que determinaron la estructura adquirida por este territorio. En particular alrededor de la tensión entre los derechos de propiedad y la función ecológica y social de la misma y la conservación del entorno natural de la ciudad surgieron conceptos que afectaron la comprensión y tratamiento de los bordes urbanos tales como los de “franja de conectividad” y “corredor ecológico”.

Con estos elementos se perfiló la idea de constituir los suelos rurales contenedores de relictos de ecosistemas nativos no solo como franjas de preservación ambiental sino como entornos físicamente delimitables que impusieran un alto a la urbanización, y la apropiación de distintas nociones como las de conectividad ecológica por parte de los distintos actores intervinientes en las dinámicas de toma de decisión frente a este territorio, y al planteamiento de propuestas de ordenamiento bajo esos mismos términos.

Los momentos en los que se dio esta circulación y apropiación de conceptos giran en torno a tres dinámicas de toma de decisión siendo estas la expedición del Plan de Ordenamiento físico

del Borde Norte y Noroccidental a mediados de los noventas, la concertación ambiental y social del POT, y la reglamentación del POZ norte y de la Reserva Forestal Regional del Norte.

En cada una de estas etapas, la construcción de la comprensión socialmente aceptada por el Borde Norte, el planteamiento de propuestas de ordenamiento para su manejo y su configuración física estuvo afectada por varios factores que parten de una representación cultural común derivada de los patrones de segregación socio-espacial que históricamente han intervenido en la estructuración de la ciudad siendo esta la valoración del norte de la ciudad como uno de los territorios más valiosos de la ciudad en términos económicos y ambientales. Esta visión general sobre el norte de la ciudad atravesó la relación de los propietarios de la tierra con la administración distrital y otras autoridades del orden regional y nacional, los estudios académicos y de consultoría sobre el área, el debate público del manejo de este sector en medios de comunicación y distintos foros, paneles y actividades académicas que se realizaron durante las dos décadas como parte de las estrategias de los distintos actores para visibilizar sus intereses, las intervenciones del sector privado en el territorio y su participación en las instancias de deliberación con instituciones gubernamentales, habitantes del territorio y otros actores interesados.

La estimación de los suelos del norte como parte de los más costosos de la ciudad, llevó a los propietarios a generar mayores expectativas de valorización de sus propiedades y a presionar su incorporación como área urbana, logrando algunos de ellos que sus predios fueran excluidos de los tratamientos de conservación ambiental y se plantearan como suelos desarrollables a comienzos de los noventas. Lo anterior fue posible por sus conexiones políticas con altos funcionarios del Estado, originándose denuncias sobre presiones indebidas y tráfico de influencias por parte de otros actores sin su correspondiente investigación por parte de las autoridades competentes.

Lo anterior reforzó las expectativas de otros propietarios cuyo uso del suelo había sido delimitado como rural de que años más tarde estos también se transformarían en suelo urbano, no obstante con las objeciones presentadas por la CAR a la propuesta del POT de desarrollarlos suelos del norte de la ciudad, esta posibilidad se vio en riesgo, lo cual llevó a los propietarios a involucrarse en las decisiones al respecto. Mientras esto ocurría se fueron dando procesos de acercamiento y articulación entre estos propietarios y los de los clubes y colegios que se fueron desarrollando espontáneamente en el área a fin de demandar ante la administración mejoras en cuanto a accesos viales e infraestructuras de servicios públicos. Esta posición fue igualmente

asumida por los vecinos de las urbanizaciones campestres que se construyeron en el área por la estimación de las condiciones naturales del territorio.

A partir de estas inquietudes estos actores recurrieron a la presentación de peticiones a distintas autoridades del orden local y distrital, particularmente a la Alcaldía Local de Suba, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, que en la mayoría de los intentos no dieron respuestas estructurales a las demandas de estos actores, quienes manifestaron en las entrevistas realizadas y en distintos pronunciamientos públicos la desestimación de sus peticiones por parte de las autoridades públicas al considerar su condición socioeconómica como población de altos ingresos. (Entrevista a Patricia Gómez, 2013)

De otra parte la influencia de la importante valoración social conferida al territorio Borde Norte estuvo presente igualmente en la intervención de actores como académicos y expertos en las temáticas del ordenamiento y el desarrollo territorial quienes a su vez contribuyeron a reforzar dicho imaginario a partir de los diversos estudios e investigaciones realizadas sobre el área, planteando la imagen de este como valor ambiental único que ofrecía la última posibilidad de preservación y restauración de los ecosistemas originarios de la Sabana de Bogotá.

Paradójicamente los resultados de las investigaciones sobre el área producidas por estos actores fueron utilizados simultáneamente por otros actores para defender posturas contrarias, siendo un instrumento de lucha política para reafirmar o justificar apuestas particulares sobre este territorio.

Por su parte la valoración social del territorio norte y los altos costos del suelo asociados con ella estuvo presente en las intervenciones de los desarrolladores inmobiliarios y los representantes de las agremiaciones que los representan. Estos además de manifestar la conveniencia de declarar estos terrenos como áreas urbanizables, (particularmente el costado occidental<sup>96</sup> de este borde) y de desarrollar intervenciones que urbanismo consideraron inviable en términos financieros la construcción de vivienda de interés prioritario argumentando los elevados costos del suelo. Esta postura se relaciona con la segmentación del mercado inmobiliario promovida por los constructores, quienes plantearon para este sector de la ciudad el construcción

---

<sup>96</sup> Para CAMACOL la zona de los cerros orientales era un terreno que debía ser preservado, mientras que el borde occidental constituía una zona con la mayor reserva de tierras donde podría desarrollarse la vivienda social. Fuente: Intervención de Mauricio Denver, Gerente de CAMACOL en la Comisión primera permanente del Plan del Concejo de Bogotá. Acta 122 del 20 de noviembre de 1996. Pág. 6.

de urbanizaciones para estratos altos demandantes de mayores espacios y zonas verdes, contribuyendo a reforzar este imaginario.

Partiendo del reconocimiento social del Borde Norte como un territorio valioso en distintos sentidos los conflictos en torno a su manejo giraron en torno a los siguientes aspectos: 1. Cómo compatibilizar el derecho a la propiedad con la conservación del medio ambiente; 2. Quien debe quedarse con el incremento del precio del suelo que supone la urbanización; y 3. Quienes deben asumir los costos de la conservación; 4. Qué alternativas deben ofrecerse a los propietarios frente a la declaratoria de sus predios como áreas de protección ambiental. 5. Quién debe atender los impactos generados por la desregulación del territorio y su ocupación no planificada. 6. El reconocimiento y garantía de los derechos de las poblaciones de los territorios periurbanos a un ambiente sano y condiciones adecuadas de habitabilidad.

Los distintos aspectos problematizados fueron discutidos en diferentes etapas por la que transitó el conflicto en torno a la expansión urbana en el Borde Norte de la ciudad correspondiendo estas a: la declaratoria inicial del área como sujeta a procesos de incorporación urbana con la expedición del Acuerdo 6 de 1990; la concertación ambiental del POT entre el distrito capital y la autoridad regional por la delimitación de la zona como área de preservación ambiental, que a su vez implicó un conflicto de competencias entre varias entidades gubernamentales; el desarrollo de los mandatos del POT frente al áreas correspondientes a la reglamentación del POZ Norte, la UPR Norte y la Reserva forestal Regional del Norte Thomasn Van der Hammen.

Dadas las tres etapas delimitadas anteriormente de evolución temporal de la expansión hacia el norte de la ciudad, a continuación se detallaran sus dinámicas y su rol en la construcción del territorio Borde Norte como tal.

### *2.1 La polémica por las condiciones de incorporación del Borde Norte como suelo urbano.*

Como se mencionó en el primer apartado del capítulo, a comienzos de los noventa con la expedición y reglamentación de las disposiciones introducidas por el Acuerdo 6 de 1990 se definieron nuevas categorías y tratamientos de uso del suelo que afectaron a la zona norte. Estos pasaron de ser considerados como áreas agroecológicas a proteger por la riqueza de sus suelos a convertirse en objeto de decretos de incorporación.

En este contexto, los propietarios de la tierra y promotores inmobiliarios se orientaron a reorganizar sus estrategias para aprovechar las ventajas que les ofrecía el nuevo escenario, permeado a su vez por la incertidumbre sobre los efectos de la Ley de Reforma Urbana que

planteaba la posibilidad de expropiación a los terrenos no desarrollados. En la zona se generó una expectativa de urbanización entre los propietarios, que impulsó el aumento del valor del suelo y el interés de otros actores en la zona.

De este modo la banca privada y los desarrolladores inmobiliarios empezaron a comprar el suelo ofertado en la zona (Alfonso, 2012), al tiempo que continuaron desarrollándose en la zona explotaciones agroindustriales como el cultivo de flores y la cría de ganado lechero.

Mientras esto sucedía el gobierno distrital, acatando las facultades del Acuerdo 6 de 1990, aprobó mediante el Decreto 318 de 1992 el plan de ordenamiento físico de la “zona suburbana de transición del Borde Norte de la ciudad de Santa Fe de Bogotá”; no obstante la Jurisdicción contencioso administrativa declaró nulo este decreto aduciendo vicios en su reglamentación, con lo cual el norte de la ciudad quedó sin norma urbanística que delimitara su uso y ocupación.

Las tensiones derivaban de la apuesta de la administración por urbanizar el área, interés compartido con algunos propietarios, y el interés de mantener las explotaciones agropecuarias en la zona, principalmente los floricultivos, y en la delimitación de las áreas de conservación en la zona, dado que en esta coyuntura se venía denunciando desde el concejo y los habitantes de la localidad de procesos de ocupación ilegal de humedales y de zonas aledañas a los cerros de Suba. Se cuestionaba así mismo la incorporación de sectores específicos como el sector de San Simón, y las condiciones de ocupación del área, en especial lo referente a densidad de ocupación y alturas.

Posteriormente entre 1995 y 1996 la administración presentó varios proyectos de acuerdo ante el Concejo de Bogotá orientados a la protección de los ecosistemas del cerro y el humedal de la conejera así como a la expedición de una normatividad para el Borde Norte, siendo esos los proyectos de acuerdo No 056 de 1995 y 089 de 1996. Con estas propuestas la administración manifestaba su interés y la necesidad de superar el vacío normativo en el que se encontraba el área a fin de permitir el desarrollo de actuaciones de desarrollo físico y protección ambiental de las áreas suburbanas y de los sistemas orográfico e hídrico de la ciudad y de tener claridad en el trámite de solicitudes de incorporación de predios y expedición de licencias de urbanismo y construcción.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Fuente: Concejo de Bogotá. Expediente proyecto de acuerdo No 089 de 1996. “Por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento físico del Borde Norte y nororiental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá D.C y se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dichos sistemas y se dictan otras disposiciones.

Se argumentaba así mismo la intención de la administración de estimular el desarrollo urbanístico de alta calidad sin intervenir directamente en su construcción sino actuando como regulador e incentivador de iniciativas ejecutadas por el sector privado, expresando directamente el interés que este se dejara en manos del mercado.<sup>98</sup> Se entendió en este contexto el urbanismo de alta calidad como la dotación de espacios públicos, equipamiento urbano y preservación de condiciones ambientales basadas en el diseño urbano y la coordinación entre la administración distrital y el sector privado. Para ello la administración planteaba desarrollar Proyectos Urbanísticos Zonales.

En su calidad de promotor de las intervenciones del sector privado, el distrito planteó como herramientas de gestión los instrumentos “unidades mínimas de actuación”, “planes parciales” y “sistemas de bonificaciones sobre densidad e índice de ocupación” con el objeto de lograr un reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización para garantizar la dotación de infraestructuras para esta área.<sup>99</sup> Mediante los mecanismos señalados se buscaba orientar la ocupación del Borde Norte para un horizonte de 15 años estableciendo un índice de ocupación entre el 10% y 75% y partiendo de una hipótesis de crecimiento poblacional de la ciudad en 140 mil habitantes por año.

En esta coyuntura las distintas agremiaciones de empresarios y constructores interesados en la zona intervinieron en las sesiones desarrolladas por el Concejo de Bogotá en las que problematizaron sus opiniones y puntos de vista frente a las apuestas gubernamentales. Precisamente asistieron a los debates como invitados directivos de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, CAMACOL, la Lonja de Propiedad Raíz, Noriega y Asociados y la revista Habitar, entre otros.<sup>100</sup>

En el trámite del proyecto los concejales encargados de su análisis presentaron ponencia positiva frente al mismo, dándose lugar a segundo debate en plenaria. En este se plantearon algunas observaciones por parte de los cabildantes relacionadas con: las densidades propuestas para la ocupación del territorio, los destinatarios de la oferta de vivienda a producir en el área desarrollar en la zona y la reubicación de la población asentada en las zonas de protección y

---

<sup>98</sup> Fuente: Intervención Alvaro Villate París, Director del Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente en la sesión del 20 de Noviembre de 1996 de la Comisión Primera del Plan del Concejo de Bogotá. Disponible en: Concejo de Bogotá. Acta No 122 de 1996.

<sup>99</sup> En la defensa de esta propuesta por parte del Director del DAPD en el Concejo de Bogotá se planteaba con estos recursos financiar el desarrollo de parques metropolitanos en Torca y el Cerro de la Conejera. (Acta 122 de 1996: 22).

<sup>100</sup> Fuente: *Ibíd.*

manejo ambiental. Para algunos las densidades propuestas eran demasiado altas; se debía contemplar en el desarrollo de este borde las necesidades de vivienda de los diferentes estratos sociales del 1 al 6 y pagar a la población objeto de reubicación el valor del predio en precios de mercado o incluirlo en programas de reasentamiento de la Caja de Vivienda popular en la misma zona.

Como tal el articulado del proyecto no sufrió importantes variaciones, reflejándose un acuerdo entre los cabildantes y la administración, no obstante en la votación para su aprobación se presentó una objeción motivada por la inconformidad con la no modificación del tema de las densidades de ocupación permitidas. En este contexto los cabildantes y la administración compartieron la visión de garantizar un ordenamiento a este borde y su consideración como el que disponía un mayor número de hectáreas urbanizables a comparación de otros bordes como el sur y el oriental, donde se presentaban mayores afectaciones.

Fruto de este proceso de concertación se aprobó el Acuerdo 31 de 1996 que rigió el ordenamiento del Borde Norte y nororiental, excluyéndose de la reglamentación el sector de zona de manejo y preservación del norte de Suba frente al cual se acordó en el debate dejarlo a consideración de una reglamentación posterior.

Como se identificará a lo largo del periodo de estudio será recurrente el aplazamiento de decisiones sobre el manejo específico de ciertos sectores de importancia ambiental de las áreas de borde decisiones posteriores que dan continuidad a situaciones de vacío normativo aprovechadas por los actores para continuar con sus apuestas frente a estas áreas.

Paralelamente a los distintos procesos de reglamentación del Borde Norte se fueron constituyendo en la localidad de Suba diversas organizaciones en torno a la protección de los humedales y los cerros de la localidad, áreas presionadas por la ocupación ilegal, la disposición inadecuada de residuos sólidos para la desaparición de cuerpos de agua y proyectos de urbanización formal. Estas organizaciones y los liderazgos que surgieron a su interior constituyeron la Mesa ambiental de la Localidad de Suba, instancia que gestionó la intervención de las autoridades de la localidad en la protección del entorno natural.

Dichas organizaciones participaron en los espacios institucionales generados con ocasión de la formulación y discusión del primer plan de ordenamiento territorial de la ciudad planteando varias propuestas que fueron retomadas en la formulación del POT en relación al desarrollo de corredores ecológicos que permitiesen la conectividad de los ecosistemas de la zona.

## *2.2 ¿área de expansión o suelo de protección?: tensiones en la concertación del POT.*

Como se caracterizó en el primer apartado de este capítulo en torno a la definición del Borde Norte como zona de expansión en el marco de la aprobación del POT se generó una polémica entre la CAR y el Distrito que no pudo ser resuelta por estas autoridades debido a que adoptaron visiones totalmente opuestas sobre el área y su manejo, y frente al alcance de sus competencias en materia de ordenamiento territorial.

El bloqueo que constituía esta situación a la adopción del POT y la obligatoriedad de avanzar en su trámite ante las directrices nacionales establecidas al respecto, indujeron a la administración distrital a apelar a la intervención del Ministerio del Medio Ambiente para contrarrestar la negativa de la CAR. No obstante por esta vía se permitió que esta entidad entrara incrementalmente a decidir sobre la expansión urbana con una agenda diferente a la de las partes en conflicto.

En un primer momento el ministerio dio la razón a las objeciones de la CAR y estableció la obligación del distrito de presentar una nueva versión definitiva del plan para su estudio mediante la Resolución 0583 de 1999. A partir de esta decisión se realizaron dos reuniones técnicas de concertación y tres reuniones públicas en octubre de 1999 mediante las cuales se establecieron algunos acuerdos frente a la estructura ecológica de la ciudad, los cerros orientales y el marco regional del ordenamiento. Sin embargo se mantuvieron tres aspectos sin concertar siendo tales la expansión urbana, el perímetro urbano del sector aledaño a la autopista norte y la clasificación del suelo para las áreas de protección.

Tal situación llevó a que el ministerio, atendiendo a las disposiciones de la Ley 507 de 1999, tuviese que resolver los puntos no concertados, expidiendo en consecuencia la Resolución 1153 de 1999 en la cual cambió su postura con respecto a su intervención anterior cuestionando los planteamientos de la CAR. En este marco el Ministerio decidió dar un tratamiento separado a la expansión urbana de cada uno de los bordes aplazando la decisión sobre el Borde Norte a una decisión posterior, situación que fue cuestionada por la CAR considerando que el tratamiento de las áreas de borde debía definirse en bloque.

En este aplazamiento de la decisión el ministerio involucro al panel de expertos para que emitiera recomendaciones al respecto a fin de legitimar su decisión, y mientras tanto el territorio continuó sin regulación.

Con este proceso de consulta se dio paso a la intervención de diversos actores, tanto difusores de la expansión como representantes del sector de la construcción como promotores de la conservación, entre los que se encontraban reconocidos ambientalistas, que emitieron sus conceptos frente a la zona. En este marco circuló la propuesta de zonificación del territorio y de destinación de una parte del mismo como franja de conexión, restauración y protección planteada por las organizaciones ambientalistas locales, la CAR, y miembros del panel de expertos; existiendo diferencias en cuanto a la dimensión del área considerada como tal.

Para algunos actores la parte del territorio que debía ser destinada para tal fin era el extremo occidental del territorio aunque para otros debería contemplarse el territorio en su conjunto.

Entre quienes propendían por la delimitación del sector noroccidental como franja de protección se fue introduciendo la posibilidad de destinar una porción mínima del territorio a la urbanización partiendo del supuesto de que al permitir la ocupación de zonas ya intervenidas con usos urbanos dispersos se evitaba la ocupación y afectación de otros territorios rurales. De esta forma se fue perfilando como tal al sector suroriental del Borde Norte, aunque esta área no era la única en la que se presentaban usos urbanos, ya que hacia el costado occidental también existían varias parcelaciones, siendo precisamente era el área con mayores divisiones prediales dada su cercanía con la vía Suba-Cota.

Las consideraciones señaladas no estuvieron exentas de cuestionamientos, ya que para algunos actores abría la posibilidad a la conurbación con los municipios de la sabana, sin embargo su aceptación por parte del panel de expertos permitió que fuese considerada por el Ministerio del Medio Ambiente y que con ella se abriera paso a la fragmentación del tratamiento de los suelos que integran el área delimitada como Borde Norte. En consecuencia la decisión del ministerio resolvió el manejo separado del área propuesta como franja de conservación, los suelos rurales y la zona considerada como susceptible a urbanización variando con el tiempo su dimensionamiento.

Además de posicionar el tratamiento separado de las zonas del Borde Norte la intervención del Ministerio del Medio Ambiente sobrepasó los requerimientos de mediación sobre lo no concertado entre el distrito y la CAR, estableciendo como área de expansión la zona de Guaymaral e incluir en el perímetro urbano la zona de San Simón. Tal situación se relaciona con las presiones de los propietarios de la tierra y su interés especulativo de incrementar la valorización de sus

terrenos, a partir de la estrategia de conformación de “vacíos” urbanos entre las zonas del perímetro urbano para estimular una posterior incorporación con un mayor costo.

En este contexto se presentaron algunas denuncias sobre presiones por parte de dichos propietarios mediante sus aliados en el gobierno para incidir en la decisión de ampliación de redes de infraestructura y en la no urbanización de determinados predios relativamente más cercanos al perímetro urbano y la inclusión de otros como tal.

Como producto de estas interferencias se incorporaron varias urbanizaciones desarrolladas en el corredor vial de la autopista norte mediante la Resolución 0475 de 2000 contraviniéndose de esta forma las disposiciones normativas existentes que obligaban por un lado contar con licencia ambiental para su construcción, expedida por la CAR y a no sobrepasar el perímetro de servicios públicos.

Para justificar su intervención el Ministerio apeló al principio de los “derechos adquiridos” por los propietarios residentes en la zona que se establecieron mediante tratamientos urbanísticos establecidos bajo la vigencia de normas que antecedieron al POT, argumento a su vez controvertido por la CAR apelando al concepto de la función social y ecológica de la propiedad.

La inconformidad generada por las decisiones del Ministerio llevaron tanto al gobierno distrital como a la CAR a interponer recursos jurídicos como el de reposición de la decisión. Los argumentos con los que fueron planteados fueron desestimados por el ministerio manteniéndose en firma la decisión del ministerio con la expedición de la Resolución 621 del 2000, cerrándose así una etapa que dio lugar a la prolongación del conflicto con la inclusión de la disposición de declarar y reglamentar la reserva forestal regional del norte y de urbanizar el eje oriental de la autopista norte.

Mientras esto sucedía continuaron instalándose equipamientos como clubes deportivos, colegios, clubes sociales y nuevos desarrollos de vivienda campestre, sin que existiesen las condiciones adecuadas en materia de infraestructuras para su funcionamiento y sin contar con una norma de soporte para su edificación, lo cual se constituyó en una forma particular de ilegalidad, frente a la cual los habitantes que ocupaban el territorio desde décadas anteriores demandaban una mayor intervención de las autoridades gubernamentales considerando las afectaciones que estos procesos implicaban en sus ya de por sí complejas condiciones de vida.

Las comunidades organizadas reclamaban mediante peticiones ante las autoridades locales y distritales y pronunciamientos públicos la definición de normas específicas para el manejo del

territorio, considerando la situación existente como una dinámica de inseguridad jurídica que atentaba contra los derechos de propiedad y el manejo de las problemáticas ambientales percibidas en la zona.

Así mismo en esta coyuntura las organizaciones ambientales presentes en el territorio con la concurrencia de académicos concedores de las condiciones naturales del área fueron delineando una propuesta de borde urbano, que si bien no fue enunciada propiamente como tal se orientaba a la definición de una porción de esta área como área de protección ambiental que contribuía a la contención de la urbanización. Se produjo así una confluencia de actores en torno al concepto de conectividad ecológica, siendo problematizado la forma como alcanzar estos aspectos.

De igual modo en esta etapa se presentaron dinámicas de relleno ilegal de los ecosistemas de humedal de la zona para presionar la transformación del suelo, generándose con ello conflictos socio-ambientales entre los habitantes del territorio, las organizaciones ambientales y los dueños de los predios, en los que las comunidades demandaban el control de estas actividades y las respectivas sanciones por parte de las autoridades locales.

Dados los distintos elementos señalados se identifica la prolongación del conflicto social en torno a la delimitación del área como una zona de protección que actuó como barrera a la urbanización y la apuesta de los actores de participar en los beneficios generados por el desarrollo urbano considerándose como tales el acceso a las infraestructuras que ello supone como de la obtención de ganancias monetarias generadas por la transformación del uso del suelo.

### *2.3 El desarrollo de los mandatos del POT: El POZ Norte.*

Una vez expedida la revisión del plan de ordenamiento territorial en el año 2003, la administración distrital, en ese entonces a cargo del Alcalde Antanas Mockus, consideró la necesidad de reglamentar el sector del Borde Norte que había quedado bajo su competencia, particularmente las 2.014 hectáreas consideradas como suelo de expansión, en las que existían algunas áreas urbanizadas sin norma urbana y terrenos sin desarrollar, delimitadas como objeto del POZ norte en el artículo 48 del Decreto 190 de 2004.

Pese a estos propósitos solo hasta el 2006 la Secretaria Distrital de Planeación (entidad que reemplazó al DAPD luego de la reforma administrativa de 2005) asumió el liderazgo de la formulación del POZ norte, encargándose en una primera etapa de la realización de varios estudios

sobre las dinámicas de ocupación del Borde Norte y del diseño de una propuesta de ordenamiento territorial orientada a dotar al área de una norma urbana a fin de garantizar los objetivos de productividad y sostenibilidad contemplados en el POT.

En la ejecución de esta tarea la Secretaría Distrital de Planeación mantuvo un contacto permanente con distintos actores públicos y privados interesados en la reglamentación del sector del Borde Norte comprendido entre las calle 191 y 230 y la carreta 7 y la autopista norte, generando para ello espacios de articulación y discusión permanente en los que se definieron concertadamente varias propuestas para el manejo del área. Tal dinámica se presentó con CAMACOL, con quien planeación reviso aspectos relativos a las cargas locales y los planes parciales a realizar en la zona. (Entrevista Adriana Díaz CAMACOL, 2013).

Producto de estas actividades la Secretaría Distrital de Planeación anunció públicamente en mayo de 2007<sup>101</sup> una propuesta de reglamentación del POZ Norte que fue objeto de varias observaciones y críticas por parte de los mismos actores con los que la administración mantuvo contacto en el desarrollo de su propuesta.<sup>102</sup> Lo anterior dio lugar a sucesivas reformulaciones del plan, desarrollándose cuatro proyectos de reglamentación distintos, discutidos en varios ámbitos académicos y políticos donde continuaron expresándose desacuerdos frente a los temas de la conservación de los ecosistemas naturales y los costos de la urbanización.

Pese a las diferencias entre las distintas formulaciones del plan fue una constante el diagnóstico de base asumido por la administración sobre el Borde Norte para justificar su intervención. Precisamente se argumentaba como la ausencia de un plan de ordenamiento zonal había incentivado la ocupación no planificada e ilegal del territorio Borde Norte y su urbanización de forma incompleta, siendo esta un área afectada por la carencia de equipamientos públicos e infraestructuras de servicios públicos, la congestión vial y el deterioro del medio ambiente por efecto del mal tratamiento de las aguas servidas en pozos sépticos y vallados y del aislamiento de ecosistemas generado por la dispersión de la ocupación del suelo.

En correspondencia con este diagnóstico, que era similar al de otros actores interesados en el área, la administración planteó una propuesta de ocupación basada en el sistema de repartición

---

<sup>101</sup> Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá. Planeación Distrital entrega 'Plan Zonal del Norte'. Publicado el 18 de mayo de 2007. Disponible en: [http://portel.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame\\_detalle.php?h\\_id=18814&patron=01](http://portel.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=18814&patron=01). Consultado el 10 de Noviembre de 2014.

<sup>102</sup> Fuente: Diario Portafolio (2009). "Nueva versión del Plan Zonal del Norte se debe revisar" exigió Camacol regional Bogotá Cundinamarca. Publicado el 27 de Marzo de 2009. Disponible en: <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-4904383> Recuperado el 15 de Noviembre de 2014.

de cargas y beneficios por la urbanización en el cual a partir de los recursos obtenidos por el desarrollo del plan vial y de la habilitación de suelo se garantizase los recursos para la construcción de dotacionales e infraestructuras contempladas para la zona.

Precisamente el modelo propuesto contemplaba desarrollar a partir de la estructura ecológica principal y del sistema vial de conexión con la región, un eje comercial a lo largo de la vía Paseo de los libertadores y un sistema de espacios públicos paralelo a las franjas de conexión ecológica y a las zonas de manejo y protección de cuerpos hídricos, que permitiera subsanar las carencias de equipamientos dotacionales de carácter público y la conservación de las áreas naturales, así como conectar los desarrollos existentes y los nuevos espacios de vivienda a construir en las 466 hectáreas de suelo no urbanizado disponibles en la zona recurriendo a la figura de los planes parciales que a su vez posibilita la participación y coordinación público-privada en la ocupación del suelo.

La financiación del POZ norte se planteó mediante el cobro del impuesto de valorización a los vecinos de las localidades del norte de la ciudad a partir del desarrollo de varias obras de infraestructura, principalmente de un plan vial, en el que se contempló la construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente ALO.

Así mismo en el modelo propuesto se definieron dos núcleos principales de actividades económicas para la prestación de servicios a toda la región, siendo estos, la centralidad de integración regional Toberín- La Paz y una futura área empresarial y de servicios especializados, localizada en el cruce de las Avenida Guaymaral, Paseo de los Libertadores y Laureano Gómez. Junto a ellas se contempló la construcción de diversos tipos de productos inmobiliarios destinados a la vivienda para diferentes estratos sociales.

Algunas de las principales críticas que recibió esta propuesta de ordenamiento luego de su presentación y discusión en diversos foros realizados por la Secretaria Distrital de planeación, los gremios y el Concejo de Bogotá, señalaban que no respetaba la estructura ecológica principal y las determinantes ambientales definidas por el Ministerio del medio ambiente, ni establecía criterios claros para impedir la conurbación con la Sabana.

Tal postura fue planteada por el Instituto de Estudios Urbanos y la organización Sabana como Vamos, dirigidas en esta coyuntura por actores que habían participado en la misión de estudios sobre el desarrollo de la sabana en el año 2000 y en la concertación del componente

ambiental del POT, como Gerardo Ardila y el ex ministro de Medio Ambiente Juan Mayr, quienes se declararon en contra de la urbanización del área.<sup>103</sup>

Para estos actores la propuesta de la administración presentaba tres problemas: interrumpía la franja de conexión y restauración de la Reserva Forestal Regional del Norte (que debe garantizar la conexión entre los Cerros Orientales y el valle aluvial del río Bogotá), no tomaba las previsiones necesarias para la protección de los humedales de la zona, especialmente el de Torca – Guaymaral; e implicaba un cambio importante de densidades a lo largo de la Autopista Norte. Atendiendo a estas preocupaciones la estrategia desarrollada por dichos actores fue dirigir al Alcalde Mayor algunas comunicaciones solicitando la consideración de estos elementos y la realización de foros y actividades de análisis de la propuesta distrital.

Adicional a estos reparos otros actores cuestionaron la forma como se gestionarían y recaudarían los recursos para la financiación del POZ Norte, las cargas impuestas a los desarrolladores, la posibilidad real de desarrollar en la zona VIP, la celeridad para la expedición de los planes parciales y la no consideración por parte de la propuesta de las posibles implicaciones que esta tendría sobre el área de la reserva forestal del norte. Dichos aspectos fueron problematizados por CAMACOL y varios Concejales de los partidos Polo Democrático, MIRA y Verde a partir de pronunciamientos públicos, debates en el Concejo y la remisión de comunicaciones al Alcalde Mayor con observaciones puntuales.

Atendiendo a los cuestionamientos formulados la SDP incluyó en la última versión del plan a la Reserva Forestal del Norte como parte de las zonas de la Estructura Ecológica principal cubiertas por este instrumento, concibiéndola como una franja de conexión entre los cerros orientales y el valle aluvial del río Bogotá y como una zona de protección y restauración; al tiempo que estableció como directrices la conectividad ecológica y la preservación de valores ambientales de la zona como humedales, cuerpos de agua y parches o relictos de vegetación, al tiempo que impuso la obligación a las autoridades y a los propietarios del suelo de intervenir los corredores ecológicos y las cesiones de espacio público bajo criterios de restauración ecológica, considerando que esta área estaría compuesta por áreas de propiedad pública y privada.

---

<sup>103</sup> Fuente: Agencia de Noticias Universidad Nacional de Colombia. (2009). Instituto de Estudios Urbanos señala irregularidades en POZ Norte. Publicado el 16 de junio de 2009. Bogotá D.C. Disponible en: <http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/instituto-de-estudios-urbanos-senala-irregularidades-en-poz-norte.html>

De este modo la propuesta no contempló la necesidad de que el distrito adquiriese todos los predios en los que se encontraban suelos catalogados como de protección ambiental adoptando esta recomendación planteadas por el Panel de Expertos en el año 2000.

Otro aspecto que se modificó en las versiones finales de la propuesta de plan fue el énfasis en la construcción de vivienda de interés social y prioritario. En el primer borrador del POZ Norte se indicaba que debía destinarse el 20 % de los nuevos desarrollos a VIS, dando la posibilidad de sustituir VIP por VIS, mientras que en el último borrador se definió que los terrenos con nuevos desarrollos deberán tener 33 % de VIS o alternativamente el 20% con VIP, y se obligó a dedicar el 40% a VIP sin posibilidad de sustitución por otro tipo de VIS.

No obstante en este marco la administración argumentaba, al igual que los representantes del sector de la construcción y algunos estudios desarrollados por el CIDER, que los precios de la VIP no permitían costear las cargas que deben asumir los urbanizadores en cuanto a cesión de suelo para vías, parques y equipamientos y costo de redes domiciliarias por lo cual se abrió la posibilidad para que los constructores pudiesen cumplir con esta obligación en otras zonas de la ciudad, particularmente en el borde Sur.

Los elementos mencionados junto con la posibilidad que abría el proyecto de elevar la densidad de ocupación en sectores ya desarrollados como San simón de cuatro a cuarenta viviendas por hectárea llevaron al planteamiento de distintas contrapropuestas enviadas al alcalde mayor con el fin de que estas se tuviesen en cuenta. Entre estas se encuentran las comunicaciones del 19 de junio de 2008 y del 21 de diciembre de 2009 firmadas por concejales de la ciudad, representantes de organizaciones no gubernamentales como FEDEVIVIENDA, Patrimonio Natural, Fundepublico, profesores de las universidades Nacional y de los Andes y el entonces senador de la Republica Gustavo Petro, quien años más tarde fue electo como Alcalde Mayor de la República.

En estos pronunciamientos se indicaba que el POZ Norte estaba en contravía con un modelo de ciudad densa, por lo que su aprobación debía ser aplazada durante algunos hasta tanto la CAR no delimitara la reserva forestal y se llevara a cabo la revisión del POT propuesta por la Administración Moreno. Así mismo se consideraba que su expedición tendría efectos negativos para la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, el ambiente y el cumplimiento de las metas sociales vinculadas a la producción de vivienda de interés prioritario. Por tanto su aplazamiento contribuiría desde esta perspectiva a reorientar la actividad del capital urbanizador y de las

empresas constructoras hacia el suelo ubicado dentro del perímetro urbano y la ciudad ya construida.

A estos elementos se agregaba señalamientos de que el plan permitía la urbanización de predios que interrumpían la conectividad ecológica, no ofrecía compensaciones por efecto de las cargas ambientales a los propietarios de los predios donde se encontraban suelos de protección, y no contribuía a la atención de las necesidades habitacionales de la población de menores ingresos. Precisamente se cuestionaba que el plan planteara 90 hectáreas para la construcción de VIS y VIP, que permitían la construcción de 24.000 unidades de vivienda VIS, mientras que para estratos 4, 5 y 6 habilitaba 143 hectáreas, que permitían el desarrollo de 38.000 viviendas. (De Roux, 2009).

Ante estos aspectos se recomendaba a la administración distrital abstenerse de aprobar el decreto de aprobación del plan, revisar los trazados viales propuestos y convertir las vías rurales existentes a urbana, declarar la zona como reserva ambiental de carácter distrital mientras la CAR delimitaba la reserva Forestal del Norte, y revisar la propuesta de financiación, particularmente lo referente al tema de la construcción de la ALO.

Sobre esta última se generaron a su vez varias discusiones y pronunciamientos de organizaciones sociales ambientalistas y de residentes en la zona ya que el trazado de esta vía implicaba afectaciones a los ecosistemas naturales como el humedal de la Conejera entre otros, por lo cual se demandaba su no construcción o reorientación a fin de no producir afectaciones.

La pertinencia del plan y su financiación fueron el objeto de debate en el concejo de Bogotá en el marco de la reglamentación del cobro de valorización por beneficio local que se desarrolló a partir de la discusión y aprobación de los proyectos de acuerdo No 197 de 2010 y 241 de 2010 presentados a su vez por la administración distrital.

La prolongación en el tiempo de la aprobación de la norma urbana para el Borde Norte reafirmó el descontento de los propietarios de la tierra y los constructores con las propuestas de la administración, quienes consideraban respectivamente que esta situación generaba inseguridad jurídica y un incremento de los costos del suelo que aumentaba la especulación e impactaba negativamente los proyectos de construcción. Para dichos actores las cargas que pretendía imponer la administración eran consideradas excesivas, al tiempo que rechazaban el cobro que se pretendía hacerles por la construcción de las infraestructuras de servicios públicos y viales,

indicando que esto era una obligación de la administración establecida por el POT del 2000 que esta desconocía con fines políticos: para complacer a sectores de izquierda.<sup>104</sup>

A las críticas mencionadas CAMACOL<sup>105</sup> agregó otras observaciones relacionadas con los cambios y contradicciones que se presentaron en las distintas formulaciones de la propuesta gubernamental. En particular se cuestionó el desconocimiento de los procesos de participación efectuados en torno al plan tales como la conformación de una Comisión Accidental en el Concejo de Bogotá para el estudio del plan, la exclusión de los representantes del sector privado en las instancias creadas para la gestión del plan, pese a que inicialmente se había considerado su participación, el no alindamiento de las zonas ambientales, la inclusión de determinantes ambientales no considerados en el POT y la exclusión de cargas a los suelos afectados por tratamientos de protección. Esto último fue considerado como una expropiación administrativa que afectaba los derechos de propiedad.

Mientras se expresaban estas inconformidades se produjo la aprobación de la licencia de construcción para el desarrollo urbanístico de la Hacienda el Bosque por parte de la curaduría Urbana No 4, situación irregular ya que no se había aprobado el POZ norte y frente a la cual se movilizaron diversos actores logrando reversarse la decisión (De Roux, 2009). Este incidente es un indicador de como la prolongación en el tiempo de la definición de las reglas para la ocupación del suelo y la fragmentación de esta responsabilidad en distintos actores fue un elemento aprovechado por la iniciativa privada para desarrollar libremente sus apuestas, afectando los objetivos de contención de la ciudad.

Luego de siete años de declaraciones y apuestas encontradas frente al manejo del Borde Norte se expidió finalmente el Decreto 043 de 2010 por el cual se adoptó el POZ Norte, no obstante con este instrumentó no se definió la controversia sobre quienes deben asumir los costos de la expansión urbana y su control y se trasladó la responsabilidad de reglamentar los aspectos que quedaron pendientes relacionados con usos y tratamientos de ciertas zonas del área varias entidades distritales, lo cual muestra la intensión de declarar ciertos temas como asuntos técnicos y separarlos por esta vía del debate político.

---

<sup>104</sup> Fuente: Rico, L. (2009). Bogotá no tiene norte. Bogotá: Portal La Silla Vacía. Publicado el 4 de octubre de 2010. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/4580>.

<sup>105</sup> Fuente: Observaciones de CAMACOL Bogotá y Cundinamarca al proyecto de decreto por el cual se pretende adoptar el plan de ordenamiento zonal del norte. Abril 2 de 2009. Disponible en: [https://www.scribd.com/fullscreen/20450986?access\\_key=key-149vjzys15aksmtv763](https://www.scribd.com/fullscreen/20450986?access_key=key-149vjzys15aksmtv763) Abril 2 de 2009

Entre tales aspectos se encuentran la delimitación de los linderos y planes de manejo de los humedales y las rondas hídricas, que fue asignada a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el Jardín Botánico y la Secretaría Distrital de Medio Ambiente; el diseño del trazado de la malla vial, tarea delegada al IDU para su ejecución en un plazo de 18 meses; el establecimiento de los avalúos de referencia por parte de Catastro Distrital; la delimitación de las áreas para el desarrollo de VIP, comisionada a Metrovivienda; y las normas de edificación del sector de Guaymaral que quedaron en manos de Planeación Distrital.

Posteriormente ante los vacíos dejados por el decreto y la necesidad de complementarlos se expedieron los Decretos Distritales 464 de 2010 y 537 de 2011. El primero realizó algunos ajustes cartográficos e introdujo precisiones sobre los elementos de la estructura ecológica principal del área y la malla vial; mientras que el segundo reglamentó el intercambio de suelos por derechos de edificabilidad en otros sectores de la ciudad, con lo cual los constructores evadieron la responsabilidad de desarrollar en la zona las viviendas de interés prioritario y social reglamentadas y cumplieron su obligación en otras zonas de la ciudad particularmente en el Borde Sur.

Una vez adoptadas las distintas disposiciones mencionadas su implementación y reglamentación quedó congelada debido al cambio de gobierno en la ciudad y la adopción de un nuevo enfoque frente al tema. En este contexto la administración manifestó su interés de derogar el POZ Norte a partir de un nuevo proceso de revisión del plan de ordenamiento territorial considerando que este era contrario a los objetivos de definir un borde de ciudad.

Estas intenciones se hicieron manifiestas con ocasión de los debates en el concejo de Bogotá para la aprobación de los cobros de valorización, en donde se expresó por parte de la administración la necesidad de excluir del cobro las obras del plan zonal del norte y aprobar su eliminación. En respuesta a esta postura las bancadas en el cabildo distrital de los partidos políticos MIRA, de la U y Conservador consideraron suspender más no derogarlo.<sup>106</sup>

Posteriormente con la aprobación de la Modificación excepcional del POT por Decreto del Alcalde Mayor si bien se reconoce la figura del Poz Norte se asignó a la Secretaría Distrital de Planeación su revisión. (Artículo 463 Decreto 364 de 2013). Esta situación generó nuevamente un vacío frente al manejo del territorio que se complejizó con la demanda interpuesta al MEPOT

---

<sup>106</sup> Fuente: Periódico el Espectador, Bogotá. 'Incluir obras del POZ Norte generaría sobre costos'. Alcalde Petro propone excluirlas del cobro de valorización. publicado el 5 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/incluir-obras-del-poz-norte-generaria-sobre-costos-articulo-408355>

y que obligo al Consejo de Estado a ordenar su suspensión provisional como medida cautelar mientras se resolvía el futuro de este instrumento.

A lo largo de los últimos 10 años, con ocasión de la definición de las normas de uso del suelo de un sector que representa el 28% del área total del territorio delimitado como Borde Norte, circularon varias representaciones sobre el territorio que pese a coincidir en su comprensión como un espacio ocupado de forma anárquica y afectado por múltiples problemáticas derivadas de esta situación, planteaban apuestas diferenciales para su manejo, pudiendo estas distinguirse en dos grupos. En el primero se ubican las visiones que fomentaron su tratamiento como un área urbana que debía consolidarse a partir de normas claras, para así contrarrestar los efectos negativos producidos por un desarrollo desregulado; mientras que en el segundo se encuentran los promotores de la restauración ecológica del territorio como mecanismo para frenar la urbanización, que busca conectar su tratamiento con el del área delimitada como Reserva forestal regional del Norte.

#### *2.4. Reglamentación del suelo rural y de protección: la UPR Norte y la delimitación de la Reserva Forestal Thomas Van der Hammen.*

Como se ha mencionado en otros apartados de este capítulo con la intervención del Ministerio del Medio Ambiente en el manejo de la controversia entre el distrito y la CAR por la delimitación y reglamentación de las zonas de expansión urbana, se delegó a esta última, mediante la Resolución 621 de 2000, la responsabilidad de declarar el área denominada “zona 3 franja de conexión, restauración y protección” como Reserva Forestal Regional del Norte y de expedir el correspondiente Plan de Manejo.

A partir de este mandato se presentaron distintas etapas e intervenciones que igualmente interfirieron en la comprensión y ocupación de esta porción del Borde Norte debido a la circulación en ellas deferentes conceptos y propuestas para su manejo. La primera fase corresponde al periodo inmediatamente posterior a la expedición de las Resoluciones 475 y 621 del 2000 en las que se cuestiona la decisión, seguida por una etapa de inacción por parte de la autoridad regional y la problematización del tema en distintos foros, que da lugar a una tercera fase de declaratoria como tal de la reserva y de concertación entre distintos actores de su delimitación y manejo.

En la primera etapa identificada la CAR hizo caso omiso a la responsabilidad asignada después de haber manifestado en el recurso de reposición que interpuso a la Resolución 475 que

el establecimiento de una franja de conexión y restauración perdía su sentido con la decisión proferida por el ministerio de autorizar la urbanización de la zona más alejada del Borde Norte inmediata al límite político administrativo con el municipio de Chía, ya que al declarar esta zona urbanizable por un lado se limitaba la posibilidad de que el corredor ecológico cumpliera su función y por el otro se generaba una “herradura” alrededor de la cual los suelos de protección acabarían por urbanizarse pese a ser definidos como zona de reserva forestal (Pérez, 2000: 257).

Paralelamente la administración distrital del Alcalde Peñaloza se manifestó en esta coyuntura contraria al establecimiento de la reserva forestal considerando que el distrito no contaba con los recursos para adquirir las 1.422 hectáreas declaradas como tal y que la ciudad tenía la necesidad apremiante de utilizar dicho suelo para atender las necesidades habitacionales de sus pobladores. Dadas estas condiciones la administración distrital interpuso una demanda ante el Concejo de Estado, que tardó en fallar alrededor de seis años.

Durante ese tiempo lo CAR no efectuó proceso alguno de reglamentación del área, mientras que el Distrito contrató a partir de varios convenios la realización de estudios sobre el área entre el 2006 y el 2009. En particular mediante el convenio celebrado entre el Fondo de Desarrollo Local de la Alcaldía Local de Suba, la Secretaría Distrital de Ambiente, el Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander Von Humbolt y la UNAD se efectuó un diagnóstico del área que resultó fundamental para los debates posteriores sobre el manejo del área delimitada como Reserva Forestal, dado que sus conclusiones y propuestas fueron adoptados por distintos actores como ASODESSCO, La procuraduría General de la Republica, entre otros.

Los hallazgos del estudio del Instituto Von Humbolt indicaban la drástica reducción de las áreas de importancia ambiental, representando estas el 4% del total del territorio y proponían para su manejo la conectividad ecológica, garantizando la integración entre el valle aluvial del río Bogotá, los cerros orientales y todo el territorio noroccidental a partir de corredores ambientales, parches verdes y cercas vivas.

Dichas recomendaciones constituyen una continuidad de las propuestas planteadas por el panel de expertos, aunque introdujeron nuevos instrumentos para el manejo del área, marcados por un enfoque paisajístico, que buscaban conciliar los intereses de preservación y la dinámica existente de usos del suelo. Así se abría un escenario para involucrar a los propietarios del suelo de la preservación de los componentes naturales del territorio compatibilizando esta tarea con las actividades realizadas en sus predios.

Esta propuesta fue aceptada por los vecinos de la zona, aunque se presentaron algunas modulaciones de la misma a partir del planteamiento de inquietudes sobre quiénes asumirían los costos de la conservación y los impactos de la limitación de los usos del suelo que ello suponía.

Así en torno a la conectividad ecológica se generó un acuerdo entre los distintos actores partícipes en la discusión sobre el manejo de la reserva forestal del norte que condujo a su adopción como un objetivo socialmente compartido alrededor del cual confluían múltiples perspectivas. Es decir se convirtió en un emblema que de paso marco el carácter del Borde Norte como contenedor de corredores ambientales, donde se problematizaba las formas de conciliar el avance de la urbanización con la preservación del medio natural.

Posteriormente en el año 2009 la Procuraduría general de la Nación, como órgano de control de la función pública, intervino en el conflicto invocando su preocupación por el deterioro ambiental de la sabana de Bogotá, por lo cual remitió al director de la CAR un oficio solicitando se le informara sobre el estado real de la zona y las actividades desarrolladas por la entidad. En respuesta a esta petición, se envió un informe fundamentado en otros estudios realizados por la CAR en el que se indicó la reducción de las áreas de valor ambiental en la zona y el enfoque del trabajo de la entidad hacia el desarrollo de estudios que permitieran fundamentar sus decisiones.

En dicho marco la CAR contrato con el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional la realización de un estudio del área que abarcaba los componentes jurídico, normativo, ambiental y predial de la zona, y formulaba algunas recomendaciones para el alinderamiento de la reserva forestal.

En base a estos estudios la CAR diseño el proyecto de Acuerdo para la declaratoria del área como reserva e informo de este proceso a la opinión pública, produciéndose inmediatamente la intervención de la Procuraduría quien recomendó, mediante una comunicación dirigida al Director de la CAR, el Gobernador de Cundinamarca, el Alcalde de Bogotá y al Ministro del Medio Ambiente, suspender por 60 días la votación de los miembros de la Junta Directiva de la CAR para declarar la reserva forestal para analizar en este periodo las implicaciones económicas, sociales y ambientales que esta decisión generaría para el Distrito y los municipios.

La recomendación de la Procuraduría se hizo extensiva al POZ norte que en ese mismo momento se encontraba en discusión, solicitándose su suspensión por el mismo término no obstante el Distrito no la tuvo en cuenta objetando que la solicitud de la procuraduría excedía las competencias de la administración.

La consecuencia de esta intervención fue el aplazamiento de la votación por parte de la Junta Directiva de la CAR<sup>107</sup> y el desarrollo de varias reuniones entre los actores involucrados con el acompañamiento de la procuraduría, entre los que se encontraban los funcionarios de la Secretaría Distrital de Ambiente, Planeación Distrital, delegados del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, la Alcaldía Local, representantes de Asodessco y de otras organizaciones sociales del área.

En esta coyuntura el entonces Secretario Distrital de Ambiente, Juan Antonio Nieto, manifestó tanto en las reuniones entre los distintos actores involucrados como en pronunciamientos en medios de comunicación su rechazo a la delimitación de la zona como reserva forestal, considerando inadecuada esta categoría al no ajustarse a la realidad del territorio. Como alternativa proponía su declaratoria bajo la figura del Distrito de Manejo Integrado, considerando que el 96% de la zona albergaba usos incompatibles con la categoría de reserva.<sup>108</sup>

Por su parte los vecinos del área, representados en esta coyuntura por Fernando Amaya, vicepresidente de la Asociación de Vecinos para el Desarrollo Integral de la vía Suba-Cota (Asodessco) intervinieron en el proceso para salvaguardar su derecho a la propiedad, ante la incertidumbre generada por los posibles efectos de la declaración de la reserva sobre sus predios. En esta instancia manifestaron su inquietud frente a lo que sucedería con los propietarios de la zona y el valor de los predios, temiendo estos que la declaratoria generara algún proceso de expropiación o de compra de los predios a menor valor.

La respuesta a esta situación planteada por los actores era permitir a los habitantes participar en la decisión a fin de encontrar una alternativa concertada que beneficiase a estos así como a la ciudad.

Bajo esta perspectiva el territorio de Borde, su crecimiento desorganizado y sus problemáticas ambientales eran atribuidas no a los habitantes del territorio sino a la inacción gubernamental, a sus demoras en la expedición de una normatividad clara que definiera los usos permitidos, a su desconocimiento de las condiciones del sector y la desatención de los llamados

---

<sup>107</sup> Fuente. Periódico El Tiempo, Bogotá (2009). Se plaza medida que iba a tomar la CAR para volver reserva forestal el Borde Norte de la ciudad. Publicado el 10 de diciembre de 2009.

<sup>108</sup> En el diagnóstico del área planteado por este actor se sostenía que el 61% de la zona estaba ocupada con explotaciones agropecuarias; el 11,65% con floricultivos y el 10 % era usado por centros educativos; y solo el 0,3 por ciento (12 hectáreas) podrían ser una reserva.

de estos para el control de situaciones irregulares. (Entrevista con Fernando Amaya y Patricia Gómez, Diciembre de 2013).

Posterior a estas reuniones la CAR decidió finalmente dar paso a la Declaratoria de la Reserva mediante el Acuerdo 011 de 2011. Con este acto administrativo se dio paso a una tercera etapa consistente en la disputa por la definición del Plan de Manejo del área a la cual se le asignó delimitar los usos del suelo y tratamientos de la zona.

Atendiendo a esta responsabilidad la CAR efectuó varias reuniones con los actores interesados en el área, orientadas a escuchar sus posturas y planteamientos y definir un manejo concertado. En este marco las organizaciones Suba Nativa, Assodesco, y Fundación Torca Guaymaral presentaron varias propuestas de ordenamiento basadas en los distintos estudios sobre el área contratados a lo largo del tiempo, en las que se mantuvo y reforzó la propuesta de conectividad ecológica, siendo esta interpretada diferencialmente de acuerdo con los intereses de cada actor.

En el marco de esta discusión se inició así mismo el proceso de diagnóstico del área rural del Borde Norte por parte de la Secretaria Distrital de Planeación, orientado a la reglamentación de la UPR norte, en el cual se expresaron a su vez los conflictos socioambientales generados por la carencia de servicios públicos en la zona rural, visibilizándose las reivindicaciones de sus habitantes de origen rural y de las poblaciones urbanas asentadas recientemente, quienes demandan su reconocimiento por parte de las instituciones y la atención a las problemáticas del área.

### *2.5 Conclusiones: la construcción del Borde Norte.*

Atendiendo a los diferentes elementos expuestos sobre los conflictos que se desarrollaron frente a la expansión urbana y el ordenamiento territorial del Borde Norte y el papel de estos en su configuración se concluye que a partir de dichos conflictos se propició la fragmentación del territorio en tres áreas diferenciales, pese a ser una unidad ecosistémica que requería de un tratamiento integrado, con el fin mismo de encausar las tensiones frente a este espacio. Así las autoridades gubernamentales, particularmente el Ministerio del Medio ambiente, reforzaron una sectorialización del área que se venía gestando a partir de la concertación de la CAR y el Distrito, con la declaración de una porción del territorio como reserva forestal; que progresivamente se incorporó en las actuaciones de los demás actores llevándolos a ser partícipes de los procesos de

definición de directrices de política y reglamentación de cada una de las porciones en las que fue dividido el territorio.

En esta problematización del manejo del territorio circularon y se posicionaron conceptos como los de conectividad ecológica y corredores ecológicos, como componentes de los Bordes que permitían compatibilizar los objetivos de protección con los de ocupación del territorio en usos urbanos y rurales.

Tales resultaron de los estudios realizados sobre la zona, cuyos hallazgos y resultados fueron instrumentalizados por los distintos actores como recuso de poder para justificar sus planteamientos sobre el área y difundir imaginarios sobre la misma como zona altamente degradada con relictos de ecosistemas naturales en riesgo.

Mientras se consolidaban dichos estudios y propuestas de manejo, las autoridades distritales, nacional y regional optaron por la inacción, justificando esta como resultado de la carencia de soportes técnicos para intervenir, lo cual dio paso a la iniciativa privada para ocupar libremente el área y transformarla progresivamente. Esta salida estatal fue a su vez condicionada por las presiones de distintos actores a favor de la urbanización, siendo la estrategia asumida dilatar la situación, y aislar las decisiones del debate político caracterizándolas como asuntos técnicos.

Precisamente en torno a la discusión y definición de los instrumentos de política pública para regir el ordenamiento del territorio Borde Norte los temas centrales de la discusión referentes a la delimitación de las zonas de protección, las obligaciones de propietarios y constructores, obras de infraestructura y tratamientos urbanísticos son tratadas de forma general, delegándose su reglamentación a otros instrumentos de política pública o autoridades competentes, con lo cual se prolongó la no decisión y el vacío normativo del área.

Esta situación es identificada por los propios actores que en apariencia se benefician de la misma, y cuestionada con les resulta contraria a sus intereses. En particular cuando se identifican incrementos en el costo del suelo y dinámicas especulativas o se vislumbran posibles restricciones a la propiedad o al mercado de suelo los interesados en el desarrollo urbanístico de la zona han reclamado la falta de normatividad como problemática, demandando la intervención de las autoridades.

En conjunto todos los actores involucrados en las tres discusiones en las que se fragmentó la definición del modelo de ordenamiento de la zona norte de Bogotá aludieron a los objetivos de

la sustentabilidad para justificar sus propuestas y apuestas frente al territorio Borde Norte, pese a que en algunos casos estas intenciones resultaban incompatibles con sus intereses.

En síntesis el resultado de las distintas controversias por el manejo del Borde Norte fue no darle un “norte” a este territorio sino dejar en manos del mercado y la iniciativa privada la ocupación y uso de este territorio, profundizándose así la conurbación de la ciudad y el agravamiento de las condiciones de degradación ambiental del área. Pese a ello la segmentación del territorio en diferentes tratamientos condujo a la formación y participación de distintas organizaciones sociales que le dieron materialidad al territorio Borde Norte y mantuvieron en la agenda pública la preocupación por esta área y su reglamentación, como condición para su preservación.

Fue precisamente a través de la cercanía de estas organizaciones a destacados ambientalistas y académicos, que estas pudieron posicionar sus propuestas frente al manejo del territorio, actuando esto últimos como mediadores que permitieron la circulación de discursos, ya que a lo largo del tiempo intervinieron en la discusión desde distintas instancias, primero como expertos en la materia, luego como miembros de organizaciones sociales, centros de estudio o fundaciones y luego como funcionarios públicos.

A partir de estos actores individuales se dio un intercambio de doble vía de las apuestas de las organizaciones sociales presentes en el territorio y de los discursos gubernamentales, lográndose que cada una de las partes adoptara y se reapropiara de los términos utilizados por su contraparte. Lo anterior sucedió en particular con las nociones de franja de conectividad, conectividad ecológica y corredores ecológicos a partir de los cuales se planteó la delimitación de un borde urbano ambiental, que actuase como barrera a la urbanización.

Si bien en un primer momento esta idea se fue consolidando con su reconocimiento por parte del panel de expertos y posterior inclusión en las resoluciones del ministerio del medio ambiente la posibilidad de su materialización se vio bloqueada por la decisión de habilitar un sector para la urbanización sin definir cómo serían las articulaciones entre el área a desarrollar y los ecosistemas a preservar, y que fue adoptada, en el marco del cierre de las primeras controversias en torno al manejo del área.

De este modo y con las transformaciones físicas del espacio inducidas por las nuevas construcciones que fueron apareciendo en el territorio ilegalmente en el área, la idea de borde

como una gran área paralela al perímetro urbano, se fue reduciendo a una porción más pequeña del territorio y a pequeños corredores ambientales.

### 3. Disputas territoriales por el ordenamiento Borde Suroriental.

El conflicto en torno a la urbanización y ordenamiento del Borde suroriental registró varias etapas y se desarrolló en diversos ámbitos a lo largo de los últimos veinte años coincidiendo dichos momentos con el planteamiento de diversos proyectos para la zona tanto a nivel gubernamental como por parte de las comunidades de la zona y las organizaciones que constituyeron con el tiempo.

La primera etapa de conflictividad entorno a la expansión urbana en el área responde a la coyuntura generada por la expedición del Acuerdo 6 de 1990, que implicó la transformación del suelo rural a suelo suburbano y al planteamiento de una estrategia de ordenamiento para el área bajo la figura del plan de ordenamiento físico del Borde suroriental. En este marco se plantearon las primeras propuestas alternativas de ordenamiento territorial por parte de las comunidades campesinas de la localidad, a partir de su intervención y problematización de la situación de sus territorios en diversas instancias, siendo una de ellas el Concejo de Bogotá.

Esta etapa en la que se pudo sortear y contener las apuestas de expansión por parte de comunidades campesinas organizadas y de organizaciones de habitantes del extremo oriental de la localidad de Usme culminó con la expedición del Plan de ordenamiento territorial del año 2000 que introdujo nuevas disposiciones para el área catalogándola como una de las mayores reservas de suelo para la expansión de la ciudad y dio origen a la formulación de una propuesta urbanística que no fue discutida con los pobladores del territorio, siendo estos conscientes de la misa al momento de la ejecución de las primeras intervenciones que se efectuaron para viabilizar su implementación.

Se origina así una segunda fase caracterizada por la confrontación entre las organizaciones campesinas y la administración distrital, representada por Metrovivienda como entidad encargada del desarrollo de la operación urbanística nuevo Usme, que se prolonga entre el 2006 y el 2009. En esta se originaron una serie de representaciones y propuestas de ordenamiento del territorio a partir de la iniciativa gubernamental de delimitar la zona como un borde urbano rural.

En este marco se estructuró una dinámica organizativa por parte de los pobladores de las veredas afectadas por la operación y de otros actores residentes en las zonas ya urbanizadas del

área, orientada al reconocimiento de estas poblaciones por parte de la administración y a la atención de sus problemáticas en materia de accesibilidad a las infraestructuras de servicios públicos y sociales de la ciudad. En especial se demandaba el reconocimiento de los territorios populares y de las formas de ocupación campesina como un modo de habitar en la ciudad.

Se planteó así en torno a la propuesta gubernamental de configurar un borde de ciudad una dinámica de reivindicación del derecho a la misma, en la que progresivamente se fueron involucrando los nuevos habitantes urbanos que llegaron a la zona producto del desarrollo de las primeras urbanizaciones promovidas por Metrovivienda, dándose paso a un tercer momento de escalamiento del conflicto en la que los nuevos residentes se oponen a la continuidad de la expansión urbana en la zona ante la verificación de sus condiciones naturales y las deficiencias registradas por los proyectos inmobiliarios edificados y su no acompañamiento con equipamientos públicos de soporte.

La oposición a los planes de expansión de la ciudad se reforzó a si mismo por la identificación en la zona de un hallazgo arqueológico de gran magnitud, lo cual reactivó la intervención de los actores promotores de la conservación ambiental y del patrimonio cultural de Usme y de las comunidades campesinas organizadas, demandando estas la construcción de un borde de ciudad articulado a este.

En el marco de esta disputa fue identificada la existencia de un instrumento normativo expedido en 1976 que prohibía la urbanización de la zona como parte de la Reserva forestal de la cuenca alta del río Bogotá, por lo cual las intervenciones en la zona quedaron paralizadas a la espera de una decisión sobre este tratamiento de protección. Con este suceso se abrió paso una nueva fase del conflicto caracterizada por la discusión sobre los instrumentos de gestión que debían adoptarse para la configuración del área de las veredas El Uval, La Requilina, Corinto Cerro redondo, Agua linda Chiguaza, y Los Soches y de las áreas aledañas al casco histórico de Usme como un borde urbano rural.

En este contexto se presentó una coincidencia entre los intereses de las poblaciones rurales y urbanas organizadas del sector oriental de Usme con los de la administración distrital frente a la definición de un modelo de ocupación para garantizar la configuración del área como un borde urbano rural a la expansión urbana no planificada que había venido afectando a la localidad. En este escenario la discusión giro en torno a la definición de una figura de ordenamiento y de gestión

del territorio que permitiese alcanzar este objetivo manteniéndose como base para la enunciación de propuestas de ordenamiento los conceptos de franjas de transición y de borde urbano rural,

Con el proceso de circulación de diferentes propuestas y visiones del territorio como borde sin que se estableciese una de estas como dominante, así como con la ausencia de una directriz concreta de ordenamiento para la zona y la incertidumbre generada para los habitantes del territorio por la suspensión provisional el Plan de Ordenamiento territorial, y las políticas que este definía para el borde sur, el territorio Borde suroriental se mantuvo al cierre del periodo de estudio como un escenario objeto de múltiples tensiones, y participe a su vez en confrontaciones por su propia producción, en el que se disputan por un lado las pretensiones económicas de propietarios del suelo que buscan obtener beneficios de su destinación a otros usos más rentables que la agricultura, como actividades extractivas (minería), subdivisión predial para la urbanización y prestación de distintos tipos de servicios incluidos los recreativos; con el interés de otros pequeños propietarios y comunidades rurales organizadas por mantenerse en el territorio y habitarlo de la forma como tradicionalmente lo han hecho y por contar con mejores infraestructuras de servicios públicos y sociales; así como con los objetivos de la administración de contar con suelo desarrollable para la producción de vivienda que permita atender al déficit existente en la ciudad, desestimular el mercado informal y contener la ciudad; y las demandas de los nuevos habitantes urbanos por el acceso a equipamientos y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y del entorno natural.

A lo largo de las cuatro fases identificadas se han expresado tres fuentes de conflicto siendo estas: ¿Quiénes deben asumir los costos y las externalidades de la expansión de la ciudad?, ¿Cómo compatibilizar los derechos de los pobladores originarios del territorio con las necesidades de suelo de ciudad? y ¿cómo compatibilizar los objetivos de preservación de las cualidades del entorno con las actividades rurales y urbanas?

Dados estos elementos a continuación se hace un recuento del modo como en cada uno de los momentos del conflicto por la expansión urbana hacia el extremo oriental de la localidad de Usme se fue avanzando en la construcción del territorio como borde urbano rural.

### *3.1 Las apuesta de cambio de uso del suelo del Acuerdo 6 de 1990 y las resistencias a su implementación.*

Las directrices definidas por el Acuerdo 6 de 1990 para el Borde suroriental, que dentro de la representación gubernamental integraba a los territorios de las localidades de Usme, Rafael Uribe

Uribe y San Cristobal, perfilaron a la localidad de Usme como la zona hacia la cual debía proyectarse la avance de la urbanización en la ciudad de forma planificada. Precisamente la identificación del acelerado crecimiento de la urbanización ilegal en la zona, y la percepción del mismo como problemático, llevaron a las autoridades distritales a plantear una reglamentación para la zona, a la cual se le había asignado recientemente el tratamiento de área suburbana.

Así se estableció una reglamentación para la zona en el marco del decreto distrital 318 de 1992 que a su vez establecía la norma para otros territorios de los bordes occidental y noroccidental, dando un tratamiento conjunto a dichas áreas. No obstante ese directriz fue revocada por vicios jurídicos en su trámite de aprobación, con lo cual la administración se vio abocada a presentar en el concejo de Bogotá proyectos de reglamentación de cada una de estas áreas para su discusión y aprobación mediante acuerdo distrital.

En correspondencia se radico en el Concejo Distrital el Proyecto de Acuerdo No 090 de 1996, *“por medio del cual se establece el Plan de Ordenamiento Físico del Borde Suroriental, se establecen normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dichos sistemas y se dictan otras disposiciones.”*

Dicha propuesta surtió dos debates en las Comisiones del Plan y Plenaria del Concejo de Bogotá en los que participaron directivos de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, la Lonja de Propiedad Raíz, Noriega y Asociados, la revista Habitar y la Cámara de comercio, en representación del sector privado; mientras que por parte de las instituciones distritales intervinieron los directores de los Departamento técnicos Administrativos del Medio Ambiente DAMA y de Planeación Distrital DAPD junto con los alcaldes y representantes de las Juntas Administradores locales JAL de las localidades 4, 5 y 18. Así mismo como representantes de los habitantes organizados del territorio acudieron Asojuntas y líderes de la comunidad los soches.

En este escenario los distintos actores participes coincidieron en la delimitación del territorio como área perteneciente al sistema orográfico e hidrográfico del distrito capital, que requería ser protegido ante el incremento en esta área de procesos de ocupación ilegal, particularmente en los sectores de los cerros Juan Rey, Cuchilla y El Gavilán, que degradaban el territorio. Como indicaba uno de los concejales participes en la discusión:

" La necesidad de presentar este proyecto se basa en la negligencia de las autoridades distritales para detener una actividad ilegal como es la construcción indiscriminada en sitios no permitidos, el problemas salió de las manos teniendo como consecuencia inmediata, el crecimiento desordenado de la ciudad, desbordando el perímetro de servicios en la zona urbana y viéndose obligada la administración a

incorporar predios suburbanos y de vocación netamente agrícola a la zona urbana de la ciudad...” (Acta 126 de 1996. Comisión del Plan).

Pese a la coincidencia en el interés de garantizar un manejo adecuado de este territorio en este marco se presentaron distintas apuestas sobre los usos de suelo a establecer en dicha área, siendo pertinente para algunos actores la promoción de la urbanización legal con destino a la vivienda social, mientras que para otros el territorio debía continuar considerándose como rural. Particularmente en esta coyuntura CAMACOL expuso la conveniencia de desarrollar en la zona viviendas de bajo costo, y de mantener las actividades mineras en el área, afirmando que esta era la “vocación” de la zona y que en ella se localizaban los mayores yacimientos de arcillas de la ciudad, así como las principales empresas del sector, lo cual permitía a la ciudad disponer de materiales de construcción a bajo costo.<sup>109</sup>

Bajo este criterio se consideraba que en el borde suroriental, particularmente en el valle del Tunjuelo, debían preservarse y ampliarse las explotaciones mineras tomando las precauciones debidas para garantizar la mitigación de impactos al medio ambiente y la restauración morfológica. Tal propuesta fue rebatida por el DAMA, quien señaló el interés de la legislación nacional y del gobierno local de limitar y reducir esta actividad en la Sabana de Bogotá y la preocupación por garantizar la preservación del sistema orográfico. Así mismo se cuestionó por parte de algunos concejales la propuesta de mantener en la zona actividades industriales en los mismos perímetros que son considerados como áreas de protección y de vivienda:

“...la propuesta va en contravía con los objetivos del proyecto, cómo va a ser posible la actividad industrial en una zona en donde los recursos naturales y el medio ambiente están degradados, donde el cuerpo de aguas se está agotando dramáticamente y la polución por efecto de la industria extractiva existente es cada vez más fuerte...” (Pronunciamiento DAMA, Concejo de Bogotá, Acta 122 1996).

En lo que respecta a la consideración de la zona como área de expansión durante la discusión del plan de ordenamiento físico se expresaron varias discrepancias frente a dos de los 14 sectores en los que fue delimitado el borde suroriental. En particular a partir de la intervención de representantes de la vereda los Soches, y de su exposición de las afectaciones que suponía para las comunidades campesinas la declaratoria de la zona como suelo suburbano y el correspondiente cobro del impuesto de valorización que inducía este cambio, se decidió por parte del concejo excluir la consideración de la zona 14 como suelo de expansión urbana.

---

<sup>109</sup> Fuente: Acta 122 de 1996. Intervención de Mauricio Denver, Director de CAMACOL.

En las intervenciones de los representantes de las poblaciones campesinas en el Concejo de Bogotá se afirmó el interés por contribuir al establecimiento de un borde de ciudad, requiriendo para ello que la administración revisara la categoría de suelo asignada al área y el cobro efectuado debido a que este estaba presionando a las familias a vender sus predios y con ello se propiciaba la expansión que se pretendía contener. Adicionalmente los defensores de la ruralidad movilizaron algunas consideraciones sobre los bordes permeadas por las discusiones que se produjeron al respecto en otros procesos sociales del suroriente de Bogotá, en especial la propuesta de declaración del Parque Entrenubes, en la cual estos participaron.

Con la experiencia adquirida en este proceso se enunció la propuesta de participación de las comunidades en la contención de la urbanización y la consecución de los objetivos de ordenamiento definidos para los territorios de Borde. Precisamente la participación de las comunidades y de sus propuestas fue un elemento demandado por algunos concejales de la ciudad que se acercaron a la causa defendida por las poblaciones rurales, quienes expresaron la necesidad de incluirlos en la discusión sobre el polígono 13, correspondiente a la zona cercana al casco histórico de Usme.

Los concejales cercanos a las propuestas de los habitantes rurales del territorio plantearon como inconveniente la urbanización de la zona considerando no solo el interés de estas comunidades de preservar su condición sino la importancia hídrica del área y la necesidad de conservar y proteger las zonas de reserva forestal y ecológica. Como lo señalaba el H.C. Mario Upegui:

“De aprobarse esta zona suburbana de expansión con los límites propuestos por la administración, estaríamos autorizando desarrollos urbanos múltiples en esta zona que podría afectar hacia el futuro el equilibrio ecológico e hídrico de esta zona que se debe preservar, teniendo en cuenta que Bogotá recibe agua potable de ella. En consecuencia apoyo la propuesta de la comunidad en el sentido de revisar el límite sur de la zona 13 que mantendría el carácter rural de varios predios de esta zona... no es conveniente determinar esta zona suburbana de expansión agrícola, porque sería dejar la puerta abierta para que hacia el futuro se generen desarrollos con diferentes usos. Sería más conveniente suprimir del proyecto esta área suburbana de expansión con uso agrícola y dejarla como una zona rural. En esto también teniendo en cuenta que los campesinos de la vereda los soches, especialmente, han venido luchando por que se les conserve su carácter de zona rural y es así como el concejo se tramita un proyecto de acuerdo para corregir un cobro de valorización por beneficio general, que se hizo desconociendo la vocación agrícola de estos predios...” (Pronunciamiento Concejo de Bogotá, Acta 122 1996).

En sintonía con la visión citada anteriormente, se planteó al interés de la comisión la siguiente propuesta:

“... (Estudiar) la posibilidad de establecer una zona estrictamente agrícola en el borde suroriental de la ciudad no solamente una pequeña zona que no se cuenten hectáreas, creo que es toda la zona 14, sino todo un cordón territorial protegido por normas estrictas que impidan que en lo sucesivo por presiones de los urbanizadores grandes, con la presencia de las autoridades distritales, el uso del suelo pase de agrícola a ser destinado a vivienda o a cualquier efecto”. (Acta 126 de 1996. Comisión del Plan).

Así en este debate se esbozó una de las primeras propuestas de consolidación del borde suroriental como un borde urbano rural, la cual fue retomada en otras etapas y procesos por los actores promotores de la conservación del patrimonio ambiental y cultural, así como por los defensores de la ruralidad.

Respecto a las propuestas de consolidar el territorio como área rural se presentaron contra argumentos por parte de otros actores defensores de la urbanización planificada del territorio, quienes consideraban la inminente transformación y urbanización de la zona y la necesidad de contrarrestar el urbanismo ilegal desarrollando las áreas aún no construidas de forma planificada. En consecuencia, no se llegó a un acuerdo sobre esta zona en particular por lo cual se decidió excluirla de esta reglamentación y asignar al Alcalde Mayor la responsabilidad de presentar una propuesta de reglamentación en un periodo de tres meses. Sin embargo esta decisión fue objetada por el Alcalde indicando en ella una extralimitación de funciones del Concejo, con lo cual en últimas quedo pendiente su reglamentación, quedando así al libre desarrollo de los particulares.

Esta actuación de la administración fue igualmente discutida en el concejo, indicándose una asimetría en el tratamiento de los bordes norte y suroriental, al considerarse como no se objetó en el primer caso el mandato conferido al alcalde mayor de reglamentar en un periodo establecido el corredor suburbano de la Calera, mientras que si se pronunció negativamente ante la disposición de reglamentar en un tiempo acotado la norma de un importante área del borde suroriental.

Con base en esta postura se rebatió por parte de algunos concejales la transparencia de la administración, indicándose que: “parece que lo que se requiere es que la Administración Distrital presente al concejo una reglamentación de la zona de Usme que consulte, no las ambiciones de quienes han comprado terrenos para urbanizar, sino los intereses generales de la ciudad, especialmente en defensa de los recursos hídricos, forestales, ambientales y paisajísticos

conservando la vocación agrícola de esta área”. (Acta 126 de 1997 Sesión Plenaria Extraordinaria Concejo de Bogotá, pág. 18).

Adicional a estas insinuaciones los debates en el concejo fue el escenario para presentar denuncias sobre las dinámicas del mercado de la tierra en la zona y escuchar las propuestas de las comunidades. Especialmente se indicó la dinámica de compra y acaparamiento de terrenos agrícolas en la zona por parte de Arquímedes Romero, un reconocido terrateniente, y su interés por promover su cambio de uso a suelo urbano; y se problematizó el tema del cobro del impuesto de valorización.

Pese a que en los debates de la comisión del plan se presentó ponencia positiva al proyecto por parte de sus ponentes y en la sesión plenaria se reafirmó el interés de reglamentar este borde, se expresaron a su vez voces críticas que recomendaban archivar el plan ya que frente a las zonas más importantes del Borde no se habían llegado a acuerdos. Como lo manifestaba uno de los proponentes de esta iniciativa:

“ es aconsejable archivar el proyecto de acuerdo...porque es conveniente defender aquellas áreas del parque Entre nubes que aún no se han urbanizado... las 48 fanegadas de la zona sur del cerro Juan Rey que quedaron reglamentadas en el Proyecto de Acuerdo 090 como área suburbana de expansión en donde se autorizan usos para la vivienda que pueden alcanzar una densidad de ciento veinte hectáreas por vivienda que pueden alcanzar una densidad de ciento veinte viviendas por hectárea, comercio, clases uso y dos e incluso industria deben ser conservadas para la integralidad del parque Entrenubes que con tanto interés e insistencia viene defendiendo la comunidad” (Acta 122 de 1997).

Pese a lo anterior la decisión adoptada fue la aprobación del proyecto como Acuerdo 2 de 1997 en el cual se reconoció como área protegida al parque Entrenubes. Con la expedición de este acuerdo se transita a un nuevo escenario de conflictividad siendo este la adopción del POT y la consideración en este Usme como área de expansión urbana.

### *3.2 El arraigo rural vs la construcción de vivienda de interés social: El POT y el anuncio de la operación Urbanística Nuevo Usme.*

En el marco de la discusión del nuevo plan la comunidad de los Soches participo en los foros y reuniones con distintas instancias de la administración en particular para el reconocimiento de su propuesta de ordenamiento del territorio, estructurada con el apoyo del DAMA, consistente en la declaración del área como Agroparque. El activismo de los Soches contrastaba con el de las organizaciones de las otras veredas de la localidad, las cuales fueron delimitadas en el plan como zona de expansión urbana, objeto de reglamentación por parte del POZ Usme y ámbito de aplicación de la Operación urbanística Nuevo Usme.

La actuación de las mismas, su apropiación de la noción de Borde y el planteamiento de propuestas de ordenamiento al respecto, solo se produjo después de que la administración elaborara y anunciara públicamente una propuesta de ordenamiento a partir del convenio establecido entre planeación distrital, el CIDER de la Universidad de los Andes y el Lincoln Institute, que se convirtió en el marco de referencia para la aprobación del Decreto 252 de 2007. Con el anuncio del proyecto la comunidad de las veredas afectadas empezó a organizarse y a exigir respuestas de las instituciones que llegaron a socializar el proyecto en la zona, apropiándose a partir de estos de la noción de borde y desarrollando sus cuestionamientos a la misma, en particular a la decisión de solo tratar como tal al polígono cuatro de la operación

La población campesina reclamó a la administración la no consulta de la operación con las comunidades, y expresó su rechazo frente a la misma y las alternativas ofrecidas por Metrovivienda retirándose de los espacios abiertos por la institucionalidad para la gestión social de la operación. Lo que más preocupaba a los pobladores era el mecanismo utilizado por Metrovivienda para avaluar sus predios y apoderarse de los mismos. Especialmente el objeto de mayor rechazo era el precio ofrecido por el suelo, el cual era considerado muy bajo en comparación con otras zonas de la ciudad y que no reconocía el valor real que tenía para los habitantes de la zona.

Se ofrecía a los propietarios rurales 12.000 pesos metro cuadrado (6 dólares) para garantizar un acceso al suelo a bajo costo por parte del estado para la dotación de obras de urbanismo y su posterior venta a privados encargados de la ejecución y venta de los proyectos inmobiliarios. Este valor resultaba apropiado para el caso de grandes terratenientes más no para la mayoría de la población campesina asentada en el área cuyas propiedades eran menores a una hectárea, situación

que implicaba el recibo de una compensación económica por la tierra que no permitía cubrir los gastos de adquisición de una vivienda en la ciudad.

A ello se agregaba la dificultad generada por la no integración en la propuesta gubernamental de alternativas de incorporación de la población a las dinámicas productivas de la ciudad, teniendo en cuenta que sus conocimientos y generación de ingresos giran en torno a la agricultura.

Dichas limitantes llevaron al desarrollo de acciones de hecho por parte de la población campesina como la toma de vías y protestas, al tiempo que llevaron a la administración a contratar estudios orientados a definir modelos de ocupación del polígono cuatro considerado como alternativa de reasentamiento productivo para aquellos pobladores que desearan continuar su modo de vida rural.

Se contrataron así las consultorías con ASMUN y PIDHUR FUNAMBIENTE, por parte de Metrovivienda y el DAMA respectivamente. En la primera se evidenciaron los problemas derivados de la no concertación con las comunidades de la propuesta de la operación y las dificultades de la ubicación en el polígono cuatro, generándose unos determinantes para ello; mientras que en la segunda se generó una dinámica de apropiación de la consultoría por parte de algunos actores organizados y líderes locales que decidieron participar en las actividades contempladas en la misma, propiciada por la falta de atención a la misma por parte de las instituciones distritales, lo cual llevo al desarrollo de una propuesta de borde urbano rural que expresaba los intereses de los actores partícipes.

Así se construyó una propuesta concreta de borde urbano rural por parte de las organizaciones campesinas participantes que se convirtió en instrumento de lucha política, con el cual sus proponentes mostraban a la administración que si disponían de propuestas concretas para el ordenamiento territorial a discutir y sobre las cuales establecer una concertación.

Esta propuesta además de contener una comprensión particular del borde y de las apuestas de los actores organizados de origen rural para su ordenamiento acudió a los conceptos de conectividad ecológica, franjas de transición y corredores ecológicos, propuestos por la administración construyendo sus propias interpretaciones sobre los mismos.

Las organizaciones y líderes campesinos al constituir al borde como parte de una propuesta para la defensa se su presencia en el territorio, le dieron vida al mismo siendo este un actante en la medida en que en torno a él, y al planteamiento de alternativas para su manejo se movilizaron los

distintos actores estableciendo distintos acuerdos y alianzas con otros que interfirieron en la ocupación y comprensión del territorio.

En particular en torno a la estructuración del borde como tal las organizaciones campesinas de las veredas afectadas por la operación Nuevo Usme promovieron la adopción de nuevas prácticas de cultivo más acordes con el medio ambiente, la delimitación de senderos ambientales, una mayor preocupación por la preservación de las cuencas y el estructuración de las fincas como parques o zonas de ecoturismo.

Además de ello para fortalecer la existencia de la zona como borde se generaron una serie de actividades culturales en las veredas principalmente los soches y la Requilina orientadas a rescatar la memoria de las comunidades y reafirmar los lazos de parentesco existentes en la zona. Si bien lo anterior ha reforzado el arraigo de las comunidades a sus orígenes campesinos, esto no se ha revertido en un mayor involucramiento y apropiación por parte de la comunidad no organizada en la promoción y defensa del territorio como Borde.

Con la evolución de la controversia sobre la expansión de la ciudad sobre Usme y la constitución de instancias de problematización de esta temática tales como la Mesa de Concertación de Borde Urbano rural, la propuesta de pacto de Borde de las comunidades de borde sufrió algunas modificaciones, siendo esta retomada y reformulada, adicionándose dentro de la propuesta a otros territorios inicialmente no considerados como los de las veredas Corinto y Agua linda Chiguaza, así como orientaciones relacionadas con la figura de ordenamiento que debía asumir el territorio de Borde.

A partir del accionar de la Mesa en particular de las reuniones que esta convocó con otros actores institucionales y organizaciones sociales presentes en la zona circularon las representaciones de los actores que participaban permanentemente en dicho espacio sobre el borde y su ordenamiento, generándose una apropiación de la narrativa del borde. Esta dinámica coincide con los procesos de formulación y concertación de la política de ruralidad del distrito que se desarrollaron en el año 2007, donde a su vez se promovió por parte de las instituciones distritales SDP, SDA y SDH la propuesta de consolidar bordes urbano-rurales para proteger y conservar el territorio rural.

Ese mismo año con la identificación del hallazgo arqueológico y la inconformidad que generó para las comunidades el manejo del tema por parte de Metrovivienda, las organizaciones y líderes participes de la mesa de concertación adicionaron a la narrativa del Borde las

reivindicaciones de la ancestralidad y de la preservación de la cultura campesina, convirtiéndola en parte de la estrategia de defensa de los actores de su presencia en el territorio.

Ello se reflejó en la incorporación del hallazgo dentro del modelo de ocupación propuesto por la Mesa de concertación de Borde como área de preservación arqueológica que debía constituirse como parque o museo para promover la investigación y la difusión cultural en la zona. Para la estructuración de esta propuesta se conformó una Mesa de Patrimonio conformada por parte de los mismos actores presentes en la Mesa de Borde.

Posteriormente con la llegada de la nueva administración distrital, abierta al reconocimiento e inclusión de otros actores, y la cercanía de las organizaciones sociales de Usme al nuevo Alcalde Mayor de la ciudad, Gustavo Petro, cuyas banderas políticas se manifestaban en contra de la expansión de Bogotá y en la búsqueda de la reducción de la vulnerabilidad frente al cambio climático; se generó un nuevo ambiente entre las organizaciones sociales de Usme y el distrito.

Como parte de la estrategia de la administración para la formulación del Plan de Desarrollo Distrital se instaló la figura de los Cabildos ciudadanos para la identificación de propuestas, manifestándose allí el interés tanto de la nueva administración como de los actores coaligados entorno a la idea de consolidar un borde (promotores de la conservación del patrimonio ambiental y cultural y los defensores de la ruralidad) de reposicionar la propuesta de definición de un Borde urbano rural en la localidad de Usme.

La narrativa sobre los Bordos permeó no solo a las instituciones Distritales, sino que además sensibilizó a las instituciones locales, en concreto al Fondo de Desarrollo local, en el proceso de aprobación del plan de desarrollo local de Usme, obteniéndose su inclusión dentro de la asignación presupuestal, con lo cual se contaron con nuevos recursos para potenciar la propuesta.

Lo anterior se tradujo en la contratación de una nueva consultoría a nivel local, a partir de la cual se retomaron las propuestas emanadas de las organizaciones de origen rural, agregándosele componentes adicionales como el ecourbanismo, ecoveredas, entre otros; resultando una nueva propuesta de borde, en cuyo desarrollo se realizaron dinámicas de sensibilización a las comunidades rurales sobre la condición de Borde de su territorio. En este marco se instalaron vayas informativas en las veredas afectadas directamente por las propuestas de expansión en las que se destacaron los valores ambientales y culturales de cada una de estas.

En la etapa final del periodo de estudio se produjo un reconocimiento de la trayectoria de las organizaciones sociales de Usme como actores políticos por parte de la administración y de sus propuestas que llevó al establecimiento de una nueva dinámica de trabajo con la administración orientada a definir un modelo de ocupación para el área, que se enmarca en la apuesta de esta última por definir cuatro bordes de ciudad, y donde se busca pensar integradamente el territorio de Usme con otras localidades del Sur de Bogotá.

Pese al activismo de las organizaciones sociales y líderes de Usme, particularmente de los actores de origen rural defensores de la misma como una forma de vida, y posteriormente de los habitantes urbanos que fueron llegando a la zona, los importantes desarrollos frente al concepto de borde y las propuestas de la consolidación de la zona como tal no se vieron reflejados en la forma física adoptada por el territorio.

Concretamente las discusiones de los actores sociales con las instituciones gubernamentales marcharon por un lado mientras que los promotores de la urbanización de carácter privado continuaron desarrollando sus apuestas frente al territorio a partir de la ausencia de normas claras y de la falta de control de las autoridades, profundizándose así los conflictos socioambientales en el área, y generándose desde el urbanismo legal las mismas condiciones de afectación negativa a la calidad de vida de las poblaciones.

#### 4. Conclusiones del capítulo: similitudes y particularidades de las disputas de los territorios de borde urbano rural e incidencia en su configuración.

Los conflictos territoriales que se presentan entorno a la urbanización en los dos Bordes estudiados remiten a las distintas representaciones que se tienen frente a estos territorios y a las relaciones que sus habitantes han construido desde su cotidianidad con la tierra, el suelo y la naturaleza; jugando un rol muy destacado en la construcción de ambos imaginarios el patrón de segregación socio-espacial desde el cual se ha estructurado históricamente la ciudad, ya que le asignó roles específicos a ambos territorios y un lugar particular dentro de la estructura general de la ciudad.

Dicho patrón, que ha reforzado en el imaginario de los bogotanos la comprensión del norte como una zona deseable para vivir por parte de las clases media-alta y alta y del sur como área para las poblaciones de menores ingresos, afectada por la urbanización ilegal, se hizo presente en cuatro coyunturas donde se debatió y discutió el crecimiento de la ciudad y la consolidación de sus bordes, correspondiendo estas a la expedición del Acuerdo 6 de 1990 y la reglamentación de

los Planes de Ordenamiento físico de los Bordes, la concertación del primer POT, la primera revisión del POT y la reglamentación de los Planes de Ordenamiento zonal del Norte y Usme y la Modificación Excepcional del POT MEPOT.

En torno a estos procesos se generaron varios espacios de problematización de la expansión urbana a nivel distrital y local, en particular frente a la ocupación de los bordes norte y suroriental, tales como: foros, promovidos por instituciones no gubernamentales, autoridades distritales, instituciones de educación superior y organizaciones sociales interesadas en el tema; instancias de dialogo, concertación y deliberación, tales como Mesas de trabajo interinstitucional y de encuentro con comunidades; y procesos contenciosos y judiciales, trasladándose la responsabilidad a instancias como el Concejo de Estado de dirimir en los conflictos frente a la ocupación de la ciudad.

Paralelo al desenvolvimiento de los conflictos por la expansión en las instancias mencionadas se presentaron a nivel local, es decir de cada borde analizado, varios conflictos más puntuales, que además de ser expresión de las discusiones centrales, eran el resultado de las fricciones entre las prácticas puntuales de uso y ocupación del espacio desarrolladas por los actores de acuerdo con sus imaginarios e intereses frente a los territorios de borde.

Así en el Suroriente las tensiones que acompañaron la discusión sobre la expansión fueron los conflictos entre los habitantes de las zonas rurales y la administración en torno a cambios de uso del suelo y la constitución de algunas veredas como zonas de protección, las disputas entre vecinos y Metrovivienda por el anuncio de la operación Nuevo Usme y su implementación, y los choques entre los residentes urbanos recién instalados en la zona, en particular entre los habitantes de las ciudadelas, y las demandas de las organizaciones constituidas por los nuevos residentes y las instituciones del distrito por el acceso a servicios.

En contraste en el norte los conflictos giraron en torno a la delimitación de las áreas de expansión como suelo protegido mediante la constitución de la Reserva Forestal del Norte, la reglamentación del POZ norte y conflictos socio-ambientales entre los vecinos tanto de origen rural como de las nuevas urbanizaciones edificadas en la zona demandando el acceso a servicios públicos, vías y mejores condiciones del entorno por efecto de los rellenos clandestinos, y el manejo de los vallados.

Considerando el desenvolvimiento del conflicto a nivel distrital, es decir a nivel de ciudad, se evidencia que en el caso del Borde Norte, donde existió una mayor valoración del territorio en

términos económicos y ambientales, las discusiones se centraron principalmente en la forma como compatibilizar la preservación de los ecosistemas naturales de la zona y los derechos de propiedad de los dueños del suelo, mientras que en el caso del Borde Sur, la caracterización dominante del territorio como un entorno degradado y afectado por la urbanización ilegal y como suelo disponible para atender las necesidades de vivienda de la población de menores ingresos, dejó en un segundo plano la consideración de la importancia ambiental del territorio y su planteamiento como zona a urbanizar para producir la vivienda social que no podía ser desarrollada en el norte de la ciudad y como fuente de los materiales para la edificación de la otra ciudad.

Pese a esta tendencia dominante en el imaginario de la ciudad en su conjunto, en el desenvolvimiento local de las discusiones sobre el manejo de estos espacios se hicieron visibles otras valoraciones del territorio desarrolladas por las comunidades campesinas, los habitantes urbanos y las organizaciones sociales que confluyen en ellos, que planteaban una interpretación contraria. Para el caso del borde suroriental rescataban la importancia ambiental del territorio, dada la disponibilidad de recursos hídricos y su carácter de amortiguador del páramo de Sumapaz, su legado ancestral como necrópolis Muisca, y el carácter de la ruralidad como una forma de habitar la ciudad.

Por su parte en el Borde Norte, en el marco de las discusiones sobre el manejo del territorio se plantearon por un lado distintas posturas contrarias al m tratamiento de la zona como no urbanizable y a la declaratoria de una porción de la misma como una reserva forestal, considerando la alteración y degradación sufrida por sus ecosistemas naturales. A cambio estos actores recomendaban la implementación de mecanismos de conectividad ecológica que permitieran compatibilizar el avance de la urbanización con la conservación y restauración de dichos ecosistemas, al tiempo que demandaban la atención a los problemas ambientales de la zona y la carencia de servicios públicos. Esta última es una demanda compartida con las poblaciones rurales, en particular las concentradas en el sector de chorrillos, quienes a su vez reivindican su reconocimiento como tal por parte del gobierno distrital y de la ciudad en su conjunto.

De otra parte, además del patrón de segregación existente en la ciudad, otros fenómenos incidieron en la construcción discursiva de estos territorios propiamente como borde a partir de los conflictos que estos generaron. En particular la intervención estatal a partir de los intentos de establecer un límite de la ciudad, jugó un rol destacado en la producción del territorio, ya que sus

apuestas generaron una serie de posturas contrarias y conflictos que a su vez incidieron en la ocupación del espacio y la forma que fue adquiriendo.

En el caso de Usme donde el gobierno distrital anunció como tal una “operación de borde” y acotó el concepto a un perímetro específico, los actores interesados en incidir en la operación y en el ordenamiento territorial de Usme adoptaron directamente esta categoría, apropiándose del discurso institucional y ajustándolo a sus pretensiones. Así el Borde dejó de ser una propuesta gubernamental y se convirtió en un actante a partir del cual los actores se organizaron y desarrollaron varias estrategias para afectar su configuración.

En el caso del Norte, donde la administración distrital limitó el uso de la categoría a la delimitación del área, sin plantear como tal el desarrollo de una operación de borde o el interés de establecer un borde urbano rural, los actores concurrentes en los debates del ordenamiento del territorio no se apropiaron de dicha noción y por ende no desarrollaron propuestas como tal de Borde urbano rural.

Pese a ello desde las organizaciones sociales ambientalistas, y con el apoyo de expertos académicos cercanos a las mismas, se planteó sin recurrir a la noción de borde una propuesta de ordenamiento del territorio que operaba como tal, siendo esta la delimitación del territorio como una franja ambiental que impidiese el avance de la urbanización, mediante la noción de “franja de conexión, restauración y protección”. Dicha propuesta fue su vez movilizada por los académicos partícipes en los espacios institucionales de toma de decisiones frente a esta zona, actuando estos como mediadores entre las propuestas de la sociedad y el Estado, que contribuyeron a un mayor desarrollo de la propuesta y a su reconocimiento institucional; a partir de la cual esta narrativa se convirtió en un actante que detono la acción de los demás actores, buscando estos incidir en su estructuración.

Así en torno a la delimitación de la reserva forestal del Norte, se generarían varias propuestas y estrategias para incidir en su configuración por parte de los actores defensores de la preservación, así como por parte de los difusores de la expansión, en la que se expresarían diversas formas de comprender la relación hombre naturaleza, y posturas frente a la expansión urbana, en particular sobre quienes asumen sus costos e impactos y la posibilidad de compatibilizarla con la preservación del entorno natural.

En los dos casos estudiados, paralelo a la intervención de los actores en las instancias de problematización y discusión de las iniciativas y apuestas para su manejo, se generaron dinámicas

espontaneas de transformación de los territorios a partir de la intervención de otros actores que no intervinieron activamente en la estructuración de propuestas de borde. Estos materializaron directamente sus apuestas frente a los territorios analizados, aprovechando los vacíos normativos existentes y la falta de control sobre el uso y ocupación del espacio, contribuyendo con ello a su rápida transformación.

En especial, los propietarios del suelo, los urbanizadores piratas y las comunidades campesinas no organizadas presentes en ambos territorios propiciaron un uso y ocupación del suelo fragmentado y desarticulado a partir de su comprensión particular del espacio y de la relación establecida con este, aprovechando la desregulación sobre el manejo del área, con lo cual proliferaron dinámicas de degradación ambiental y conflictos socio-ambientales en ambas áreas.

De este modo dichos actores tuvieron un mayor peso en la forma física que fue adquiriendo el territorio que frente a los actores organizados participes en los procesos de reglamentación del área que presentaron propuestas concretas de ordenación de los territorios. No obstante parte de estos mismos actores, en particular los grandes propietarios, intervinieron en los procesos de reglamentación de los instrumentos de política mediante actividades de cabildeo y de forma secundaria en los foros abiertos para la discusión de los temas propiciando la dilatación de la toma de decisiones y con ello la desregulación.

Particularmente el dilatar las decisiones en el tiempo es una estrategia utilizada en ambos territorios de borde, propiciada por las propias instituciones estatales, quienes apelando a la necesidad de contar con mayores recursos de información y técnicos que soporten su decisión prolonga en el tiempo la definición e implementación de directrices, siendo esto aprovechado por los actores con intereses económicos frente a los territorios de borde y que promueven su urbanización.

Otras estrategias a la que recurrieron los actores para prolongar la no decisión sobre los territorios de borde y bloquear las iniciativas gubernamentales de mayor control fueron el recurso a instrumentos jurídicos como los derechos de reposición, apelación, la presentación de demandas ante tribunales administrativos, y los pronunciamientos de los órganos de control.

En el caso del Borde Norte los conflictos de competencias entre las autoridades de los tres niveles territoriales con injerencia en esta área y su resolución por el Concejo de Estado afectaron la toma de decisiones con respecto al área, dejando la delimitación de las formas de uso y ocupación del espacio a particulares. Por su parte en el borde suroriental se apeló aunque en menor

medida a recursos jurídicos, tales como la denuncia del incumplimiento de la Resolución del INDERENA que desde 1976 había declarado al territorio de Usme como parte de la reserva forestal de la cuenca alta del río Bogotá. Así mismo este territorio se vio afectado por las demandas en torno a la Reserva de los Cerros orientales y a la modificación excepcional del MEPOT.

Cabe resaltar como en ambos casos se presentó una dinámica de rotación de actores individuales en distintas instancias actuando estos como mediadores que permitieron la circulación de propuestas sobre el ordenamiento del territorio. En el caso del Borde Norte fueron los académicos expertos en el área los que cumplieron dicho papel de mediación, participando primero como tal y luego adquiriendo el rol de funcionarios públicos para luego participar nuevamente en las discusiones como miembros de organizaciones no gubernamentales. Esto puede explicar la circulación de conceptos de las comunidades a las entidades y viceversa, como ocurrió con el concepto de “construcción social” el cual es utilizado por los diferentes actores al referirse a la concreción de la propuesta de borde.

En el caso del Borde sur se presentó un tránsito de líderes comunitarios y miembros de organizaciones sociales a instancias gubernamentales de carácter local en las que estos posicionaron sus apuestas sobre el manejo del territorio. Así mismo en este contexto la acción del DAMA, posteriormente SDA, resultaría fundamental ya que se convirtió en un mediador entre las propuestas del estado y las organizaciones sociales.

En los dos territorios estudiados, s a partir de los conflictos generados por el anuncio y puesta en marcha de medidas orientadas a la expansión urbana circularon y se encontraron diversas representaciones sobre los territorios periféricos que a pesar de no llegar a un acuerdo se integraron afectando la comprensión sobre estos espacios y la definición de directrices gubernamentales (incluida la no acción o la prolongación de la discusión), que a su vez afectaron la formación del territorio.

La no construcción de verdaderos acuerdos en la discusión de las reglamentaciones sobre el uso y tratamiento del suelo de los dos territorios periféricos estudiados implicó que a partir de los pocos puntos en común entre los actores, (derivados de su convergencia en el discurso de la sustentabilidad y del compromiso con la preservación y conservación del medio ambiente), se definieran reglamentaciones ambiguas o muy generales. Con ello se relegó el tratamiento de los puntos centrales del conflicto a otras instancias o se pospuso su discusión.

Así a partir de estos instrumentos se generaron estados de excepción en los territorios de Borde que fueron aprovechados por los actores en conflicto para continuar desarrollando sus prácticas de uso y apropiación del territorio sin ninguna regulación. No obstante la proliferación de impactos derivados de esta situación que empiezan a ser percibidos como negativos, terminó por incomodar a los promotores de la desregulación, llevándolos a presionar la definición de normas claras a las autoridades y a reafirmar el imaginario de los territorios periféricos como espacios degradados que requieren una pronta intervención.

El análisis de los conflictos que se generaron en torno a la declaratoria de dos zonas de la ciudad contenedoras de ecosistemas estratégicos para el funcionamiento de la ciudad como áreas de expansión urbana permite identificar que la urbanización además de ser un proceso económico y demográfico es igualmente el resultado de la dinámica política que se establece en la ciudad y la circulación en ella de imaginarios frente a cómo esta debe estructurarse y al papel que en ella cumplen los distintos territorios que la conforman, específicamente sus periferias.

La identificación del crecimiento de la ciudad y de los efectos que este produce es una de las coyunturas donde se expresan dichos proyectos, los cuales se van construyendo a partir de la relación cotidiana con el entorno, siendo esta determinada y determinante de la forma como es comprendida la ciudad y sus diversos territorios.

Con la percepción de la expansión urbana como un asunto socialmente relevante, los actores comprometidos con diversas visiones de ciudad, que se sienten afectados por la misma, contribuyen a la inclusión de este tema en la agenda pública e intervienen en los espacios de problematización y toma de decisiones frente al ordenamiento de la ciudad, generándose en este proceso dinámicas de articulación con otros actores con visiones y proyectos políticos de ciudad diversos, que llevan a procesos de traducción de la realidad de la ciudad bajo ciertos términos y al enrolamiento en torno a apuestas específicas que en conjunto van construyendo al territorio periférico. Producto de estas dinámicas surgen los instrumentos de ordenamiento como dispositivos de afectación de la realidad y que dan origen a nuevas traducciones y coaliciones.

De este modo los escenarios de instrumentalización de políticas públicas son el espacio donde confluyen los imaginarios en torno al valor e importancia de las distintas zonas de la ciudad interiorizados por el conjunto de los actores a través del tiempo (referenciales dominantes) junto con la apropiación particular que estos han hecho de ellos, estableciéndose procesos de

articulación y confrontación entre estos que dan lugar a la simplificación de la realidad (traducción).

En este marco se produce la asociación de diferentes entidades (enrolamiento) que buscan incidir en la producción de la ciudad, pudiendo clasificarse las disputas que se producen entre estos y que son propias a los espacios periféricos en cinco ejes temáticos: 1. ¿cómo debe desarrollarse la urbanización?, es decir hacia dónde, qué usos del suelo deben establecerse y qué estructura debe tomar la ciudad (Modelo territorial); 2. La participación de los actores, que involucra el cuestionamiento sobre el rol que deben jugar el estado y la sociedad en la conducción del proceso, en particular en la toma de decisiones y en su financiación; 3. El reconocimiento de los derechos de los actores que se encuentran en la periferia, tales como propietarios de la tierra, campesinos y habitantes urbanos, y la forma de compatibilizarlos; 4. La articulación con el medio natural y la preservación del patrimonio, específicamente la delimitación de las áreas que deben ser protegidas y la garantía de un manejo equilibrado del entorno, que a su vez implica el cuestionamiento de los costos de la conservación y sobre quién debe asumirlos; 5. La localización de infraestructuras de servicios, equipamientos y edificaciones, en particular se generan en disputas frente a los impactos de las mismas, sus tipologías y usuarios. Tales aspectos se cuestionaron, aunque con diferente magnitud en los dos bordes estudiados.

## **CAPITULO VI.**

### **LA CONSTRUCCIÓN SOCIOPOLÍTICA DE LOS BORDES URBANO RURALES: HALLAZGOS Y CONCLUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN.**

Considerando los elementos expuestos a lo largo de los cinco capítulos anteriores, donde se analizaron: 1. la inserción de los territorios de borde dentro de la estructura y dinámicas de la ciudad de Bogotá; 2. La forma adquirida por los territorios de Borde de Usme y Suba en sus distintas dimensiones; 3. La inclusión del término borde en las disposiciones gubernamentales referidas al ordenamiento territorial de las periferias norte y suroriental de la ciudad; 4. los actores que confluyen en los territorios y sus particularidades y apuestas frente a los mismos; y 5. los conflictos que se generaron en torno a la expansión urbana y la instrumentalización de los bordes como mecanismo de control de la urbanización; este apartado final tiene como propósito articular los hallazgos frente a cada uno de estos aspectos a fin de dar respuesta a las preguntas centrales que orientaron la investigación.

Por tanto, este capítulo presenta las conclusiones y resultados de la investigación, para lo cual se estructura en cuatro partes, en las que se presentan respectivamente: las respuestas que se proporcionan a las preguntas que detonaron el estudio realizado, los elementos identificados en los casos analizados y algunas reflexiones que surgen alrededor de los mismos, identificándose algunos posibles caminos de investigación a ser explorados en el futuro.

#### **1. Respuestas a las inquietudes de investigación: Los Actores y los conflictos en la producción de la urbanización**

La principal conclusión de la investigación es que en la producción de la urbanización periférica contemporánea, el modo como se construyen social y políticamente los territorios es un factor de encuentro entre lo urbano, lo rural y lo ambiental y los acuerdos o “des-acuerdos” políticos que se producen alrededor de los instrumentos propuestos para su ordenamiento juega un rol de destacado; teniendo una mayor capacidad de incidencia las alternativas que logran movilizar en torno a ellos al mayor número de actores y, en especial, a los que disponen de mayor capital político y económico para convocar e involucrar a otros y desbalancear el equilibrio de fuerzas en favor del proyecto.

De este modo la conformación de los espacios periféricos es el producto de la discusión política y de la confrontación entre varios actores con visiones diferentes de ciudad y del territorio de borde urbano-rural, y del modo como logran establecer acuerdos en torno a su delimitación y manejo en función de proyecto político socialmente aceptado y legitimado.

Cuando no existe una comprensión socialmente compartida y vinculante sobre las áreas de borde urbano-rural y su estructura, las alternativas que se plantean para su manejo parten de la perspectiva de las instituciones encargadas de su manejo, en especial de los conocimientos derivados de experiencias previas, y de los ejercicios de consultoría contratados para el diagnóstico y diseño de las intervenciones. Así, las estrategias adoptadas se trazan como un “ejercicio técnico” que toma la posición de quienes intervinieron en su elaboración, desconociendo las aspiraciones y propuestas de otros actores presentes en el territorio, con lo cual adquieren una capacidad de convocatoria restringida, que aglutina solamente a los beneficiados, y carecen de legitimidad social, ya que los diversos intereses no se sienten representados y cuestionan el modo como se produjeron.

Los problemas de legitimidad derivan del modo como operan los esquemas e instrumentos de planeación “participativa”, los cuales sobredimensionan la idea de poder incidir y generar una apuesta compartida en el manejo de los asuntos públicos, produciendo en los actores locales expectativas que no pueden cumplir. Tales operan como foros de socialización de propuestas previamente elaboradas donde los elementos sugeridos por las comunidades son escuchados, más no considerados al final.

Al no resultar atractivas las apuestas establecidas para el manejo de los espacios periféricos, los actores que disponen de recursos como la cercanía a otras autoridades estatales o instancias de superior jerarquía en la toma de decisiones públicas, y la capacidad para emprender los costos que implica un proceso judicial, optan por no acompañar los instrumentos propuestos y por presionar cambios en su formulación o por bloquear su implementación y así impedir su materialización.

De esta manera, mientras se dilatan los procesos de toma de decisión, los actores con mayor capacidad política y económica que no apuestan a la constitución de los bordes como límite definitivo de la ciudad, sino a su estructuración como un frente de expansión hacia el entorno regional, aprovechan el vacío normativo para implantar sus apuestas frente al territorio, siendo estos la fuerza que tuvo mayor incidencia en la forma que revisten actualmente los territorios de

borde analizados. Sin embargo, esto no impidió que otros actores con proyectos y reivindicaciones opuestas materializaran algunas de sus apuestas y afectaran la constitución del territorio.

La inexistencia durante el periodo estudiado de una comprensión ampliamente compartida sobre el significado y relevancia que tienen los espacios de borde urbano-rural para Bogotá y por ende de un acuerdo político en torno a su manejo que aglutinase a los distintos actores, explica su configuración como espacios degradados y fragmentados y su no consolidación como contenedores de la expansión ilegal.

Tal situación es resultado de la incapacidad de los actores institucionales como de las organizaciones sociales coaligadas en torno al tema del ordenamiento de los espacios de borde para posicionarlo tanto al interior de la misma administración distrital, como en escenarios de discusión más amplios y en la cotidianidad de los actores no organizados; y con ello garantizar la estabilidad y continuidad del tema en la agenda así como la obtención de un mayor respaldo frente a sus apuestas que permitiera desequilibrar el balance de fuerzas a su favor de forma contundente.

De igual forma, se encuentra en los dos casos estudiados que en torno al ordenamiento de dichos territorios se formaron coaliciones en torno a representaciones e intereses comunes del territorio entre las cuales no lograron llegar a un acuerdo. Pese a ello, su encuentro implicó la circulación de conceptos y propuestas para el manejo de las zonas que generaron un lenguaje común (franjas de transición, corredores ecológicos, pactos de borde, cercas vivas) para el tratamiento del tema y el planteamiento de apuestas concretas frente a estos elementos.

La inexistencia de una comprensión compartida o legitimada por todos los actores involucrados sobre dichas áreas, a partir de un objetivo cohesionador de mayor alcance, dificultó la toma de decisiones y la prolongación de las discusiones en el tiempo, generándose bloqueos entre las distintas coaliciones de actores con intereses similares cuando alguna de ellas parecía tomar ventaja. Estas repercutieron en la indefinición y ausencia de regulaciones, abriendo el camino para que cada actor continuase con sus prácticas y así materializase sus pretensiones frente a los territorios, generándose choques entre estos por los efectos generados por sus actuaciones.

Con lo anterior, los territorios de borde se han ido configurando a partir de intervenciones puntuales y espontáneas, que aprovechan la falta de controles o de orientaciones generales, moldeando los territorios como un *collage* donde los grandes beneficiados son los agentes económicos que se han favorecido del loteo, venta y construcción de predios para usos urbanos como construcción de vivienda y prestación de servicios en detrimento de los ecosistemas

naturales, de la calidad de vida de los habitantes de origen rural, (particularmente de quienes derivan su sustento de la agricultura y la asumen como una forma de vida pese a la crisis que afronta el sector), y los nuevos habitantes de urbanizaciones formales e informales que llegan a residir en zonas afectadas por la contaminación ambiental y la falta de equipamientos e infraestructuras. No obstante estas problemáticas detonaron procesos de organización y participación en instancias de toma de decisión que incidieron, aunque en una proporción menor, y de modo diferencial con relativo éxito, en la forma adquirida por algunas porciones del territorio (esto se presentó particularmente en la zona Suroriental).

Los bordes o periferias donde se integran lo rural, lo urbano y lo ambiental son producidos a través de la circulación e interacción entre distintas representaciones que encierran una comprensión y un proyecto de ordenamiento particular. Estas son: i) las de las comunidades campesinas que se resisten al avance de la urbanización y que ven la constitución de un borde la posibilidad de mantenerse en el territorio y superar la crisis en la que se encuentran inmersos; ii) las de los nuevos habitantes del territorio que lo asumen como una posibilidad de acceder a las infraestructuras y servicios que carecen y de ser reconocidos como actores; iii) la de las organizaciones ambientales que le atribuyen el ser un instrumento para la conservación del entorno natural y paisajístico, catalogándolos como patrimonio de la ciudad; y iv) de urbanizadores y promotores inmobiliarios que lo identifican como una oferta de suelo a desarrollar.

Estas posturas, presentes en las dos áreas examinadas con diferentes matices, se han encontrado con ocasión de la definición de directrices de ordenamiento territorial en instancias como foros, espacios de toma de decisión y tribunales, y a partir de este contacto surgieron distintas agrupaciones de intereses que dieron lugar a varias comprensiones compartidas sobre lo que son los territorios de borde, las cuales compiten con otras constelaciones de intereses por determinar el ordenamiento de dichos espacios, sin lograrse hasta el momento la constitución de una comprensión socialmente compartida de estas áreas y una identificación de las mismas que aglutine a los actores frente a su importancia.

No se ha producido un cierre discursivo en torno al significado de los territorios de borde urbano-rural y a la propuesta de delimitarlos como borde (metáfora) por qué sus promotores no cuentan con los recursos de poder decisivos para su posicionamiento y la forma como lo impulsan parte de hipótesis equivocadas sobre las fuerzas sociales existentes en los territorios. Los sectores

de la administración que impulsan la metáfora de las periferias como borde no han logrado su concreción como prioridad del gobierno distrital ni el aglutinamiento de las distintas instituciones frente al tema pese a los esfuerzos para ello (y que redundaron en la creación de espacios de trabajo interinstitucional y proyectos conjuntos como lo es la apuesta resiente de generar modelos de ocupación de borde urbano rural y franjas de transición). Lo anterior se traduce en que las directrices propuestas para la consolidación de bordes no sean vinculantes, y que persista la falta de coordinación entre entidades, en particular con las que no se logró su incorporación en el proceso de pensar las periferias como borde.

En el caso del borde norte su constitución como tal estuvo medida por la discusión sobre su declaratoria como área protegida, dándose una alineación de intereses ente académicos, organizaciones ambientalistas y vecinos contrarios al incremento de la construcción de colegios y zonas recreativas en la zona y el cambio del uso del suelo como área de expansión urbana; quienes se opusieron a las apuestas tanto de la administración distrital y de los propietarios del suelo y constructores que asimilaron el área como reserva para la urbanización.

En este marco, donde no se planteó como tal una operación de borde de ciudad, a diferencia de Usme, las tensiones entre las instancias gubernamentales, especialmente entre las autoridades ambientales distrital, regional y local implicaron un vacío normativo de más de una década, que fracturó la regulación del uso del espacio en varios instrumentos, el cual fue aprovechado por los actores interesados en la urbanización del territorio, instaurándose así usos que agravaron las condiciones de deterioro del área. No se construyó un consenso frente al ordenamiento territorial de la zona, dejándose en manos de tribunales y de instancias administrativas la definición del modelo de ocupación de esta zona.

Por su parte, en Usme la aglutinación de intereses se dio entre los campesinos de las veredas afectadas por el avance de la urbanización ilegal y la Operación nuevo Usme, las organizaciones a favor de la protección de la cuenca del Tunjuelo y del hallazgo arqueológico y las comunidades urbanas de Usme (residentes de las urbanizaciones formales y de los barrios de origen irregular), sin que esto significase una visión unificada sobre el ordenamiento del borde suroriental. Pese a que se generaron metáforas compartidas, como la delimitación del territorio como borde urbano-rural, esto no eliminó las apuestas y aspiraciones de cada actor, por lo cual se presentan ambigüedades en su uso y en las prácticas derivadas de ellas.

Mientras que para los campesinos el borde es una franja de transición que demarca los usos urbanos y rurales, en la que se deben establecer infraestructuras de soporte para la actividad rural (tales como frigmataderos, centros de acopio, hoteles entre otros equipamientos que implican de cierta forma la urbanización del territorio); para los habitantes urbanos es el lugar hasta dónde va la urbanización y que debe ser dotado de los equipamientos que carece la comunidad. En la perspectiva de los defensores del patrimonio este debe ser estructurado como un espacio público dedicado a la conservación del entorno, que puede ser promovido como atractivo turístico para otros actores de la ciudad.

Más allá de las diferencias, la alineación de estos actores y al reconocimiento que lograron por parte de la administración distrital durante el periodo analizado (expresado en la instauración de instancias permanentes de dialogo y en inclusión de parte de sus propuestas en la última versión del Plan de Ordenamiento de la ciudad), sus apuestas no han podido imponerse contundentemente frente a las apuestas de otros actores que no han intervenido en las instancias de interlocución y problematización del tema de borde generadas por la institucionalidad distrital, pero que a partir de sus recursos económicos y políticos han presionado la ocupación y transformación del territorio a partir de usos como la explotación de canteras, la urbanización ilegal, y la construcción de viviendas. Estos han sabido mantenerse expectantes al desenvolvimiento de las tensiones entre los campesinos y las instituciones distritales, en particular con Metrovivienda en la coyuntura 2006-2011), y aprovechar los vacíos que esto generó en la regulación del territorio y en la implementación de las propuestas gubernamentales frente al territorio para materializar sus intereses.

Como muestra el caso de Usme, las metáforas puestas sobre la mesa por la institucionalidad, específicamente el uso político del concepto de borde, fueron apropiadas y resignificadas por los actores, lo que originó contra propuestas que reinterpretan la visión gubernamental y que se constituyeron en estrategias para garantizar la permanencia en el territorio y el reconocimiento como actores clave. Entre éstas se encuentran la delimitación de zonas de conservación y el agroturismo, las cuales a su vez fueron re apropiadas por la institucionalidad dando lugar a nuevos emblemas y propuestas que fueron incorporados en distintos instrumentos de política.

Lo anterior sucedió en varias ocasiones a través del periodo estudiado, siendo algunos ejemplos: la inserción de la figura de los *agroparques* (propuesta comunitaria de Los Soches) en

el POT del 2000 y posteriormente la inclusión en el plan de Desarrollo Distrital y en la Modificación Excepcional del POT de las propuestas de estas comunidades de ordenar el territorio alrededor del agua y definir un borde (franja de transición) para proteger y conservar las formas de vida campesina, entre otras. Esto demuestra una capacidad de incidencia de las comunidades del borde suroriental, dada por su capital político y la estrategia a la que han recurrido de visibilizar el territorio y convocar a actores externos.

Por otro lado, la diseminación de apuestas derivada de la falta de una intervención unificada de las instituciones distritales en los territorios de borde urbano-rural contribuye negativamente a la constitución de los bordes como mecanismos de contención (apuesta política). La administración no tuvo la habilidad para reunirse a sí misma en torno a este ámbito de política pública y de congregar a otros actores para establecer directrices y responsabilidades concretas.

Con estas debilidades de fondo, la metáfora por sí misma no ha sido capaz tanto de convocar a todos los involucrados, como de trascender a escala de ciudad y movilizar más allá de los interesados directos en su ordenamiento (actores locales) en la importancia que revisten las áreas de borde urbano-rural, pese a que en ellas se juega el futuro de la capital. En éstas se encuentran los ecosistemas que soportan el ciclo del agua, algunas de las principales áreas protegidas de la ciudad y parte de su patrimonio cultural. Se ha perdido por tanto la posibilidad de reorientar el desarrollo de la ciudad y de lograr una nueva articulación entre lo urbano y lo rural.

A partir del posicionamiento del tema de los bordes y de la intensión gubernamental de dar una estructura y ordenamiento a los espacios considerados como tal se hicieron visibles otras formas de vida existentes en la ciudad, en particular las poblaciones campesinas e indígenas, se les reconoció como actores políticos, especialmente en el caso del borde suroriental, y se identificó la presencia de asentamientos de carácter rural desconocidos por la cartografía oficial de la administración como fue el caso de la vereda chorrillos en Suba.

A esto se suma el que en los esquemas propuestos, en particular los pactos de borde, se les confieran responsabilidades a los actores locales que estos no pueden asumir, particularmente en campos como el control urbanístico y la protección de ecosistemas naturales. Pese a la coincidencia de intereses entre actores locales organizados e instituciones en lo que respecta a la protección del medio ambiente y a la voluntad de los primeros de apropiarse de responsabilidades concretas, como tal no cuentan con la capacidades reales para hacer frente a dinámicas como la

ocupación ilegal y urbanización de predios por parte de actores armados, la contaminación de fuentes de agua y relleno de humedales, el desarrollo de actividades productivas contrarias a las normatividades ambientales, entre otros.

En el caso del borde norte su constitución como tal estuvo medida por la discusión sobre su declaratoria como área protegida, dándose una alineación de intereses ente académicos, organizaciones ambientalistas y vecinos contrarios al incremento de la construcción de colegios y zonas recreativas en la zona y el cambio del uso del suelo como área de expansión urbana; quienes se opusieron a las apuestas tanto de la administración distrital y de los propietarios del suelo y constructores que asimilaron el área como reserva para la urbanización.

En este marco, donde no se planteó como tal una operación de borde de ciudad, a diferencia de Usme, las tensiones entre las instancias gubernamentales, especialmente entre las autoridades ambientales distrital, regional y local implicaron un vacío normativo de más de una década, que fracturó la regulación del uso del espacio en varios instrumentos, el cual fue aprovechado por los actores interesados en la urbanización del territorio, instaurándose así usos que agravaron las condiciones de deterioro del área. No se construyó un consenso frente al ordenamiento territorial de la zona, dejándose en manos de tribunales y de instancias administrativas la definición del modelo de ocupación de esta zona.

Por su parte, en Usme la aglutinación de intereses se dio entre los campesinos de las veredas afectadas por el avance de la urbanización ilegal y la Operación nuevo Usme, las organizaciones a favor de la protección de la cuenca del Tunjuelo y del hallazgo arqueológico y las comunidades urbanas de Usme (residentes de las urbanizaciones formales y de los barrios de origen irregular), sin que esto significase una visión unificada sobre el ordenamiento del borde suroriental. Pese a que se generaron metáforas compartidas, como la delimitación del territorio como borde urbano-rural, esto no eliminó las apuestas y aspiraciones de cada actor, por lo cual se presentan ambigüedades en su uso y en las prácticas derivadas de ellas.

Mientras que para los campesinos el borde es una franja de transición que demarca los usos urbanos y rurales, en la que se deben establecer infraestructuras de soporte para la actividad rural (tales como frigmataderos, centros de acopio, hoteles entre otros equipamientos que implican de cierta forma la urbanización del territorio); para los habitantes urbanos es el lugar hasta dónde va la urbanización y que debe ser dotado de los equipamientos que carece la comunidad. En la perspectiva de los defensores del patrimonio este debe ser estructurado como

un espacio público dedicado a la conservación del entorno, que puede ser promovido como atractivo turístico para otros actores de la ciudad.

Más allá de las diferencias, la alineación de estos actores y al reconocimiento que lograron por parte de la administración distrital durante el periodo analizado (expresado en la instauración de instancias permanentes de dialogo y en inclusión de parte de sus propuestas en la última versión del Plan de Ordenamiento de la ciudad), sus apuestas no han podido imponerse contundentemente frente a las apuestas de otros actores que no han intervenido en las instancias de interlocución y problematización del tema de borde generadas por la institucionalidad distrital, pero que a partir de sus recursos económicos y políticos han presionado la ocupación y transformación del territorio a partir de usos como la explotación de canteras, la urbanización ilegal, y la construcción de viviendas. Estos han sabido mantenerse expectantes al desenvolvimiento de las tensiones entre los campesinos y las instituciones distritales, en particular con Metrovivienda en la coyuntura 2006-2011), y aprovechar los vacíos que esto generó en la regulación del territorio y en la implementación de las propuestas gubernamentales frente al territorio para materializar sus intereses.

Como muestra el caso de Usme, las metáforas puestas sobre la mesa por la institucionalidad, específicamente el uso político del concepto de borde, fueron apropiadas y resignificadas por los actores, lo que originó contra propuestas que reinterpretan la visión gubernamental y que se constituyeron en estrategias para garantizar la permanencia en el territorio y el reconocimiento como actores clave. Entre éstas se encuentran la delimitación de zonas de conservación y el agroturismo, las cuales a su vez fueron re apropiadas por la institucionalidad dando lugar a nuevos emblemas y propuestas que fueron incorporados en distintos instrumentos de política.

Lo anterior sucedió en varias ocasiones a través del periodo estudiado, siendo algunos ejemplos: la inserción de la figura de los *agroparques* (propuesta comunitaria de Los Soches) en el POT del 2000 y posteriormente la inclusión en el plan de Desarrollo Distrital y en la Modificación Excepcional del POT de las propuestas de estas comunidades de ordenar el territorio alrededor del agua y definir un borde (franja de transición) para proteger y conservar las formas de vida campesina, entre otras. Esto demuestra una capacidad de incidencia de las comunidades del borde suroriental, dada por su capital político y la estrategia a la que han recurrido de visibilizar el territorio y convocar a actores externos.

Por otro lado, la diseminación de apuestas derivada de la falta de una intervención unificada de las instituciones distritales en los territorios de borde urbano-rural contribuye negativamente a la constitución de los bordes como mecanismos de contención (apuesta política). La administración no tuvo la habilidad para reunirse a sí misma en torno a este ámbito de política pública y de congregar a otros actores para establecer directrices y responsabilidades concretas.

Con estas debilidades de fondo, la metáfora por sí misma no ha sido capaz tanto de convocar a todos los involucrados, como de trascender a escala de ciudad y movilizar más allá de los interesados directos en su ordenamiento (actores locales) en la importancia que revisten las áreas de borde urbano-rural, pese a que en ellas se juega el futuro de la capital. En éstas se encuentran los ecosistemas que soportan el ciclo del agua, algunas de las principales áreas protegidas de la ciudad y parte de su patrimonio cultural. Se ha perdido por tanto la posibilidad de reorientar el desarrollo de la ciudad y de lograr una nueva articulación entre lo urbano y lo rural.

A partir del posicionamiento del tema de los bordes y de la intensión gubernamental de dar una estructura y ordenamiento a los espacios considerados como tal se hicieron visibles otras formas de vida existentes en la ciudad, en particular las poblaciones campesinas e indígenas, se les reconoció como actores políticos, especialmente en el caso del borde suroriental, y se identificó la presencia de asentamientos de carácter rural desconocidos por la cartografía oficial de la administración como fue el caso de la vereda chorrillos en Suba.

### *1.1 El uso político de la categoría de Borde.*

La discusión sobre los bordes quedó marginada al dialogo entre expertos e interesados en el tema, tales como instituciones distritales, representantes y líderes de comunidades organizadas pertenecientes a la ruralidad, asociaciones defensoras del medio ambiente y de habitantes urbanos y gremios del sector de la construcción; sin promoverse una discusión más amplia del tema en otros sectores sociales no organizados y a mayor escala. Además de ello en el planteamiento de las propuestas para ordenar a los territorios periféricos como bordes no se desarrollaron incentivos para incluir y hacer atractivas las apuestas gubernamentales a otros actores con mayor capacidad de transformación del territorio.

Lo anterior se debe a la forma como se fue concibiendo el ordenamiento de los bordes como un dispositivo de control de la urbanización periférica desde la institucionalidad, ya que este partió

de hipótesis incompletas sobre las dinámicas de dichos espacios. Si bien reconoció los procesos de organización y producción social del espacio por parte de sus habitantes y la importancia de involucrarlos en las estrategias de contención de la expansión como actores políticos, lo cual resulta clave y es fundamental, no se permitió una participación efectiva de los mismos en la definición de directrices; al tiempo que excluyó del proceso a otros actores con mayor capacidad de transformación del territorio en la consolidación de un proyecto de ordenamiento y consolidación de bordes tales como los urbanizadores legales e ilegales y las agremiaciones del sector de la producción y la construcción, quienes a su vez juegan un papel destacado en la conformación del territorio.

Los actores promotores de la urbanización que se mueven en la formalidad, pese a quedar al margen de la discusión y problematización de la propuesta de ordenamiento de los espacios periféricos como territorios de borde, intervinieron activamente en las discusiones que se dieron a nivel de ciudad, y en menor medida a nivel local, frente al modelo de ordenamiento territorial de la ciudad y su expansión, y que giraron en torno a los procesos de expedición del Acuerdo 6 de 1990, la reglamentación de los planes de ordenamiento físico de los bordes, la concertación del POT, la revisión de la primera versión del plan, la expedición de los planes de ordenamiento zonal del norte y del Usme, y la Modificación Excepcional del POT MEPOT.

El mecanismo de injerencia utilizado en dichos procesos fue el desarrollo de actividades de cabildeo, la enunciación de pronunciamientos públicos, la promoción de foros de discusión con la confluencia de la administración y diferentes actores interesados, la producción de estudios, informes y recomendaciones, la participación en las sesiones del Concejo de la Ciudad y la interlocución con funcionarios de la administración. Dichas medidas fueron realizadas principalmente por las instancias de representación y coordinación de los promotores y urbanizadores legales, mientras que otros actores del sector, a modo de iniciativa individual recurrieron a otros mecanismos de presión.

En las instancias mencionadas los promotores de la urbanización y sus representantes movilizaron los imaginarios arraigados a partir del patrón de segregación socio-espacial que valorizan el norte en detrimento del sur, y el recurso a narrativas que simultáneamente revalorizan el contacto con la naturaleza y las infraestructuras realizadas o proyectadas por la administración distrital en las zonas periféricas como atractivo de venta de sus proyectos urbanísticos.

Por su parte los grandes propietarios del suelo y urbanizadores que actuaron de manera puntual, intervinieron paralelamente a las organizaciones de representación a las que se encuentran afiliados, desplegando como recurso de poder su cercanía a los tomadores de decisión, logrando injerir a su favor en los procesos de problematización y definición de directrices frente a la expansión urbana de la ciudad. Con ello consiguieron producir cambios del uso del suelo y modificar las disposiciones gubernamentales a su favor. Este tipo de actividades fueron denunciadas públicamente por otros actores contrarios a la expansión, generándose escándalos que no se revirtieron en investigaciones y procesos judiciales.

Lo anterior se acompañó del uso de mecanismos jurídicos como instrumentos de poder para detener decisiones adoptadas a nivel gubernamental u obtener beneficios de las mismas, propiciando con ello situaciones de vacío normativo a las que se agregan las favorecidas por el propio Estado a partir de las tensiones que ocurrieron entre diversos niveles y sectores de su aparato administrativo con respecto a las competencias que tienen en el manejo de los territorios periféricos, y que llevaron a la intervención de instancias jurisdiccionales y contenciosas así como a la prolongación en el tiempo de toma de decisiones.

Estas circunstancias fueron aprovechadas por los distintos actores interesados en la ocupación y urbanización de ciertas zonas de los territorios de borde para desarrollar libremente sus iniciativas y proyectos, por lo cual la informalidad/ilegalidad cumplió un rol destacado en la producción de los dos territorios de borde analizados aunque con diferentes matices y en diferentes coyunturas durante el periodo de estudio.

De este modo el recurso a la asociatividad entre los promotores de la urbanización para la impulso de sus intereses, las influencias y el cabildeo a altos funcionarios del estado y tomadores de decisión, y el traslado de los desacuerdos a instancias jurisdiccionales para contener disposiciones normativas explican la predominancia de los intereses del sector privado en las formas de ocupación que adquirieron los territorios borde norte y sur.

De otra parte en la construcción social de los territorios periféricos como bordes incidió el modo como se construyó socialmente como problema público el crecimiento de la ciudad y su expansión periférica. Precisamente la identificación del peso de la urbanización no planificada e ilegal en la estructuración de la ciudad, la catalogación de este fenómeno como una situación anómala por parte del Estado, junto con la incorporación en la agenda pública de la preocupación por conservar los ecosistemas naturales y garantizar los derechos de las poblaciones de las

periferias, en contexto de reforma institucional y de implementación de directrices provenientes desde otras instancias nacionales e internacionales basadas en el discurso de la sustentabilidad, llevaron a la administración distrital a incorporar la categoría de borde como forma de delimitar las periferias y avanzar en su ordenamiento territorial.

En particular el modo como se plantearon las discusiones sobre el manejo de las áreas periféricas como bordes, y los conflictos que se generaron en torno a las propuestas gubernamentales formuladas para su manejo y gestión, implicaron una serie de resistencias y contrapropuestas por parte de los distintos actores, que fueron moldeando sus prácticas concretas frente al territorio, sin que el Estado, representado en la administración distrital, fuera capaz de imponer su perspectiva o de consolidar acuerdos entre los actores que permitieran dar una solución socialmente aceptada a las disputas.

De este modo los arreglos propuestos por la administración de la ciudad lejos de estabilizar el conflicto social, terminaron por aminorar momentáneamente las controversias y por poner en circulación como categoría política la noción del borde, que fue apropiada por los diversos actores de modo distinta, generándose alrededor de esta varios significados y propuestas de ordenamiento, que se alimentaron de varios procesos a través del tiempo, paradójicamente con apoyo de la misma administración, quien contrato estudios y consultorías cuyos productos en algunos fueron apropiados por los actores opuestos a la visión estatal para la promoción de sus intereses. Lo anterior se explica por el recurso a metodologías de diagnóstico participativos en los que se convocó a los diversos actores, siendo más receptivas las comunidades y organizaciones sociales frente a los actores institucionales y el sector privado.

Dadas estas oportunidades los actores participes en los procesos de consultoría lograron instrumentalizarlos como recursos de poder para obtener su legitimidad y reconocimiento, y para estructurar apuestas propias sobre el significado de los bordes y la forma más conveniente para su ordenamiento según sus intereses.

Precisamente en el suroriente la categoría se introdujo de forma más directa, como objeto específico de intervenciones urbanísticas, y anclada a iniciativas que buscaban contener la urbanización ilegal retomando los aprendizajes derivados de las experiencias de concertación con comunidades desarrolladas en los cerros orientales, territorio con el cual existe una proximidad física y cultural.

El manejo dado en el suroriente contrasta con el que se planteó en el norte donde el Estado impulsó la denominación de la zona como borde, sin contemplar explícitamente el desarrollo de una operación urbanística de Borde o Pactos de Borde con las comunidades. Pese a ello con la introducción fruto del debate de disposiciones orientadas a la consolidación de una porción de la zona como área de conservación ambiental, se problematizó la constitución de una franja de transición entre lo urbano y lo rural y de desarrollaron procesos de negociación y concertación al respecto.

En correspondencia se generó una mayor visibilidad y apropiación de la categoría de borde como mecanismo de delimitación y gestión del territorio en el caso del Borde suroriental y por ende la estructuración de contrapropuestas al respecto por parte de las comunidades organizadas, en particular las de origen campesino que se articularon primero a partir de la experiencia de Los Soches y posteriormente con el anuncio e implementación de la Operación Nuevo Usme. De este modo se resignificó la apuesta gubernamental y se plantearon otros esquemas de ordenamiento del territorio periférico como borde, jugando un papel importante la movilización campesina en la visibilización del tema y su discusión. Con ello la narrativa de constituir un borde como un límite entre el campo y la ciudad adquirió vida propia, afectando la conducta de los distintos actores interesados en este borde.

De esta manera los elementos expuestos muestran como la urbanización periférica actual no solo es resultado de dinámicas económicas y demográficas, sino que en ella también juega un papel relevante lo simbólico y lo político, particularmente la difusión y consolidación de discursos que traen implícitos imaginarios sobre estilos de vida, formas de habitar y un “deber ser” de la urbe y su relación con su entorno y el modo como se construyen políticamente los espacios de integración entre lo urbano, lo ambiental y lo rural. Estos elementos propician un uso y apropiación diferencial de las áreas periféricas de la ciudad contribuyendo a la sobrevaloración de ciertos entornos en detrimento de otros de igual o incluso mayor interés ambiental, y a la profundización de dinámicas previas de segregación socio-espacial existentes en la ciudad.

El caso bogotano muestra como las periferias son producidas a través de la circulación e interacción entre distintos discursos, concebidos, defendidos e instrumentalizados como recurso de poder por actores específicos, que entran en dinámicas conflicto y negociación, dando lugar a emblemas que luego son tomados como referenciales de política pública y que actúan alterando

la intervención y los cursos de acción seguidos por los actores, sus prácticas en el espacio, y con ello la configuración que va tomando el mismo.

Este es precisamente el caso de la noción de Borde, la cual se desarrolló incrementalmente, pasando de ser un simple termino para referirse a las áreas de la ciudad sin urbanizar contiguas al perímetro político administrativo limítrofe con otros municipios hasta construirse como una categoría política, que encierra múltiples significados y mediante la cual se diseñaron distintas propuestas de ordenamiento territorial de mayor complejidad, orientadas a la constitución de un borde como un espacio físico concreto, a partir de la consolidación de una franja de adecuación anclada a un modelo territorial.

De este modo en torno a la idea de un borde, entendida como la confluencia de representaciones sobre el territorio y de prácticas sociales, se detonó, principalmente en el borde suroriental, la organización de varias comunidades y al desarrollo por parte de estas de diferentes propuestas de ordenamiento territorial (tales como los “Pactos de Borde” y el “modelo de ocupación”) en las que se emplea el emblema de la sustentabilidad como elemento para legitimar la intervención y presencia de estos actores en el territorio y sus propuestas. Algunas de estas se desarrollaron con el apoyo de entidades gubernamentales del orden distrital, particularmente la autoridad ambiental, y de otras organizaciones no gubernamentales externas al territorio mediante ejercicios de consultoría contratados por entidades gubernamentales.

Como se mencionó anteriormente el emblema de la sustentabilidad cumplió un rol destacado, siendo un núcleo común en las narrativas de los actores y sus propuestas de ordenamiento, que se utilizó de manera diferencial para justificar tanto las apuestas gubernamentales de avance de la urbanización de forma controlada, la continuidad de los modos de vida rural, definiéndose a sí mismos como actores estratégicos para garantizar la conservación, y la permanencia de los nuevos vecinos urbanos que incursionaron en los dos territorios. Por tanto este discurso se constituye en un recurso de poder orientado a la legitimación de apuestas particulares frente a los territorios.

### *1.2 ¿Cómo se configuraron los bordes norte y suroriental?: perspectiva comparada.*

En el caso particular del Borde Norte este territorio se configuró a partir de la acción espontánea de distintos actores ante la confluencia de diversos imaginarios sobre el mismo que orientaron las prácticas de uso y ocupación del territorio, siendo estos: la catalogación como un área deseable

para vivir, que permitía el acceso a zonas verdes, grandes espacios y el contacto con la naturaleza sin salir de la ciudad, promovida por el sector inmobiliario; la consideración como un patrimonio ambiental único afectado por procesos de degradación a ser protegido; la identificación como un suelo idóneo para el desarrollo de la agroindustria de las flores y la instalación de complejos educativos y recreativos campestres dirigidos a las poblaciones de altos ingresos; la valoración como un activo sujeto a una creciente valorización dadas las expectativas de su urbanización; la caracterización como un espacio para mantener las condiciones de vida rural y la tipificación como área vacía dividida en grandes propiedades con usos agropecuarios.

Los vacíos normativos que se generaron con respecto al uso y ocupación del Borde Norte, por efecto de los conflictos que se suscitaron entre las diversas instancias gubernamentales con jurisdicción en la zona tales como la administración distrital, la autoridad ambiental regional y la autoridad nacional, posibilitaron el desarrollo de intervenciones puntuales y aisladas que determinaron la ocupación fragmentada de suelos rurales y ecosistemas naturales, en contravía con los objetivos de preservación y protección del entorno natural definidos como prioritarios por la administración distrital.

Precisamente estos conflictos, dinamizados por la vinculación de algunos grandes propietarios con funcionarios estatales de alto rango, o la participación de estos mismos como funcionarios públicos, como fue el caso de las denuncias de la intervención indebida del entonces canciller de la República en la coyuntura de expedición del primer POT, y su coalición con constructores como actores contrarios a la delimitación del área como suelo de conservación, permitió la exclusión de algunos sectores de la zona del tratamiento de conservación y su catalogación, tal como ocurrió en el caso del sector de San Simón. La influencia indebida de estos actores, denunciada ante medios de comunicación y problematizada en debates de control político realizados en el Congreso Nacional y en el Concejo de Bogotá, significó a su vez la detención de otras intervenciones en dicho sentido como ocurrió años después en la coyuntura de la expedición del POZ Norte con otro sector de este Borde. (De Roux, 2010).

Posteriormente el territorio se fue estructurando mediante actividades de relleno ilegal de humedales y la continua instalación de colegios, universidades y complejos deportivos y recreativos, a medida que se mantuvo en la indefinición de la expedición de la reglamentación de la Reserva Thomas Van der Hammen, la cual se promulgó diez años después por parte de la autoridad ambiental encargada de su reglamentación, la CAR. Posterior al falló expedido por el

Consejo de Estado y ante el silencio administrativo, se presionó a esta instancia a reglamentar la reserva lo cual dio lugar a una nueva dinámica de problematización en la que los distintos actores plantearon apuestas específicas para el manejo de la reserva. Tales fueron difundidas a través de los medios de comunicación y los espacios abiertos por la institucionalidad para la discusión del tema, así como en foros académicos y promovidos por organizaciones ambientalistas del sector y de la ciudad.

En estos escenarios se plantearon diversas apuestas sobre la franja de transición urbano rural que constituye dicha reserva, planteándose en las diversas propuestas la conectividad ecológica entre ecosistemas, pese a sus diferentes apuestas, ya que para algunas lo que debe primar son los intereses de conservación y recuperación, mientras que para otras el objetivo debe ser compatibilizar el avance de la urbanización con la protección del ambiente. Precisamente estos últimos demandan el reconocimiento de los derechos de los propietarios, en particular la posibilidad de recibir una indemnización y precio justo por su patrimonio, y de participar en los beneficios de la urbanización, considerando que su propiedad es parte del patrimonio familiar afectado por las decisiones de cambio de uso del suelo.

Es precisamente en el aspecto del reconocimiento de los derechos de los propietarios, en particular de los pequeños, es que coinciden las comunidades campesinas del borde sur, con los dueños del suelo del Borde Norte. En ambos territorios se reclama el respeto a la propiedad y el otorgamiento de compensaciones e indemnizaciones como fruto de las intervenciones gubernamentales que sacan del mercado sus bienes y que implican restricciones para su uso y permanencia en el territorio.

En el caso del suroriente donde se implementó el derecho de preferencia a favor de Metrovivienda, y se congeló el precio del suelo, el valor de compra es mucho menor que en el norte, no solo por las diferencias en estimación de ambos territorios como despensas de suelo de urbanización para sectores de diferentes ingresos, sino porque el estado se encargó de abaratar aún más los costos para los constructores, justificando esta medida en la necesidad de estimular la producción de vivienda de interés social y prioritario para las poblaciones de más bajos ingresos de la ciudad.

Dicha medida además de radicalizar las posturas de los campesinos y sus organizaciones, afectó a su vez las estrategias de los urbanizadores piratas y su relocalización en el costado más oriental de este borde, hacia el sector de Entrenubes, y el borde suroccidental, con lo cual se

generó por un lado la congelación parcial de la operación, y el avance de la urbanización ilegal sobre otros sectores de Usme conectados con los cerros orientales. Así continuó cambiando la morfología del territorio, a partir del desarrollo fragmentado.

De otro lado, frente a lo que corresponde al uso político de la categoría de borde, es decir su incorporación en las reivindicaciones de ciertos sectores sociales organizados, y la pugna por establecer una figura particular de ordenamiento territorial para estas áreas, tal se dio de modo diferencial en los casos estudiados, presentándose una apropiación del mismo en el caso del Borde Suroriental, dónde el Estado estructuró intervenciones más concretas y de mayor envergadura orientadas a construir un borde de ciudad definitivo tales como la Operación Urbanística Nuevo Usme, que incluye el propósito de desarrollar un área de Borde Urbano-rural para la contención de la expansión urbana en el último de los cuatro polígonos que integra, reubicando en el la población rural proveniente de los predios afectados y declarados como áreas de expansión urbana ubicados en los polígonos 1 y 2.

En contraposición en el Borde norte los actores intervinientes asumieron la noción de Borde únicamente para denominar al territorio sin formular como tal una propuesta y un discurso de ordenamiento del territorio alrededor de esta categoría. Pese a ello estos fueron muy activos en la elaboración de propuestas para la reglamentación del territorio, las cuales se difundieron y problematizaron en el marco de las discusiones sobre la expansión y la preservación de los ecosistemas naturales de la zona que se dieron en torno a la expedición del el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, la Unidad de Planeamiento Rural del Norte (UPR), y la Reserva Forestal Regional del norte.

La injerencia de varios actores y propuestas desencadenó varios procesos que incidieron en la producción del territorio Borde Norte siendo el más relevante la configuración de un conflicto de competencias intergubernamentales frente a la orientación de la expansión urbana, cuya indefinición prolongada en el tiempo, por efecto de la polarización inducida por los actores y sus recursos de poder, que como se mencionó anteriormente significó un vacío normativo que facilitó el desarrollo ilegal del territorio por parte de constructores, entidades educativas, dueños de floricultivos y jornaleros; y el reconocimiento social de este espacio como “borde norte”, sin que se enunciara por parte del estado el interés de establecer un modelo de ocupación o pactos de borde de forma directa como sí ocurrió en Usme.

En este último caso las comunidades rurales y los habitantes organizados de la zona urbanizada se apropiaron de la categoría de borde y del discurso gubernamental construido a su alrededor, confiriéndole un nuevo sentido. Se construyeron distintas así distintas narrativas sobre el significado de los territorios y pactos de borde que fueron instrumentalizadas como recursos de poder en el marco de las discusiones y conflictos generados por la implementación de la operación urbanística nuevo Usme, con el propósito de legitimar sus modos de vida y presencia en el territorio.

Las organizaciones campesinas de Usme recurrieron a la noción de borde para promover alternativas de ordenamiento del territorio y procesos productivos que garantizaran la generación de ingresos y permanencia de la población rural así como su reconocimiento como actor político y la atención de sus demandas de acceso a la ciudad. En dichas propuestas el campesinado fue caracterizado como un actor estratégico en la conservación de los ecosistemas del borde y la posibilidad de compatibilizar este objetivo con el desenvolvimiento de actividades agropecuarias.

Por su parte las organizaciones de los habitantes de las urbanizaciones construidas en la zona adoptaron su propia propuesta frente al borde y su ordenamiento para reclamar el desarrollo de equipamientos y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la zona, incorporando en su perspectiva consideraciones frente a la sustentabilidad y la protección del entorno natural.

La comprensión y uso diferencial de la noción de borde y las propuestas de ordenamiento derivadas de dichas interpretaciones fueron problematizadas en distintas instancias tales como foros y mesas permanentes de trabajo sin que alguna ellas lograra consolidarse como dominante. Esto se debe a que a los actores participantes en estos escenarios no disponían de los recursos de poder suficientes para imponer sus perspectivas e involucrar a otros actores que les permitiesen desequilibrar la balanza a su favor. A ello se suman las limitantes de los espacios donde se efectuó la deliberación de las iniciativas, siendo estos principalmente espacios de naturaleza informativa por lo cual las conclusiones y acuerdos resultantes del encuentro de los actores no tenían carácter vinculante.

La circulación y discusión de las diferentes visiones sobre el ordenamiento del borde suroriental se dio principalmente en espacios abiertos por la institucionalidad, en los que participaron gestores de diversas entidades carentes de poder decisorio, y sin existir acuerdos al interior de la propia administración sobre la conducción de la temática del borde, pese a la realización de varios intentos institucionales para generar una postura y unos criterios unificados.

La desarticulación de las entidades gubernamentales distritales y la no apropiación como prioridad de la temática en sus agendas, junto con la no construcción de una coalición discursiva frente al ordenamiento de los bordes explicar la distancia existente entre los propósitos gubernamentales de desarrollar las últimas áreas de expansión de la ciudad de forma controlada generando un borde urbano rural definitivo y la situación que se presenta en los bordes de ciudad.

Se identificó una tenue apropiación social por parte de los pobladores rurales y urbanos de los territorios de borde que no pertenecen a procesos organizativos de la noción de borde y de las apuestas gubernamentales para el ordenamiento del territorio periférico bajo estas categorías. Sin embargo fue evidente un reconocimiento y apropiación de los valores ambientales y paisajísticos que rodean al territorio.

Esta circunstancia es un reflejo además del desconocimiento en general por parte de la ciudadanía bogotana de las apuestas que se han definido e intentado materializar en los espacios periféricos a partir de la noción de Borde. Las discusiones frente al tema han movilizado solo a los habitantes y actores interesados en dichos espacios y no a la ciudad en su conjunto, siendo un tema marginal dentro de la agenda política.

La visibilidad de las discusiones y tensiones que se dan en los bordes norte y sur está afectada a su vez por la valoración social de dichos espacios dentro de la estructura general de la ciudad segregada inserta en el imaginario de los Bogotanos, siendo más visible la relevancia ambiental del territorio borde norte frente al suroriental. La ciudad en su conjunto desconoce los valores paisajísticos de este territorio por su localización al sur, área tradicionalmente segregada y depreciada.

En el caso del borde sur el Estado ha sido uno de los mayores promotores de la ilegalidad y de la consolidación de estados de excepción que han contribuido al reforzamiento y consolidación de la segmentación de la ciudad y por ende de la segregación socio-espacial. A través de su omisión, de la falta de coordinación interinstitucional, y del diseño de propuestas e instrumentos para el desarrollo de las directrices en materia de borde, que no son vinculantes para los demás actores sobre los cuales quiere intervenir, el estado ha permitido que los territorios se configuren de acuerdo a los intereses de especuladores y desarrollos inmobiliarios, contrariamente a los principios de desarrollo urbano sustentable que declara defender, y contribuyó a exponer a mayores condiciones de vulnerabilidad y negación del derecho a la ciudad a las poblaciones de menores ingresos.

Esto sucedió particularmente con los habitantes rurales y de las nuevas urbanizaciones edificadas en Usme, carentes de equipamientos y con restricciones en materia de movilidad y calidad de vida, entre quienes se han multiplicado los conflictos por el uso del espacio, existiendo tensiones no solamente entre habitantes tradicionales y recién llegados o urbanos, sino al interior de este segundo grupo. Entre ellos se encuentran tanto la población reasentada por dinámicas de riesgo físico, proveniente de otras zonas periféricas de la ciudad, como familias con un pasado rural instaladas en la ciudad por su condición de desplazados por el conflicto armado.

Para el caso del Norte, habitado principalmente por población de altos ingresos bajo modalidades de vivienda campestre y equipamientos educativos y recreativos, y por un pequeño centro poblado rural (Chorrillos), no reconocido por las instancias de población, la indefinición de la intervención gubernamental ha significado igualmente vulneraciones para estas poblaciones en cuanto a su calidad de vida y patrimonio, que son sorteadas de acuerdo a la capacidad económica de estas comunidades, siendo crítica la problemática en materia de servicios públicos, incidiendo negativamente en el entorno natural, que enfrenta progresivas dinámicas de deterioro pese a su condición de protección ambiental.

## 2. Los efectos del uso de la noción de Borde para la comprensión y delimitación del entorno periféricos

En cuanto a las implicaciones y validez de la noción de borde como categoría analítica se considera que esta resulta oportuna para el estudio de los territorios periféricos ya que permite considerar los “desbordes”, es decir el rebasamiento las tensiones en términos ambientales y sociales que afectan la producción del territorio periférico. Precisamente el que la categoría permita considerar la existencia de múltiples realidades que se tocan y superponen en los territorios periféricos, y que pertenecen y se desenvuelven en diferentes escalas, alrededor de las cuales gravitan actores específicos.

De este modo la categoría de borde en términos analíticos permite comprender la complejidad del territorio periférico y el papel de las prácticas, las representaciones y apuestas políticas, así como de los imaginarios que se construyen en la cotidianidad de relacionamiento con el espacio en la forma como se estructura el territorio.

Por lo tanto se concluye que la comprensión dialéctica de los espacios de borde, es decir como ámbitos constituidos por un ámbito físico, una representación normativa que les define como ámbito de ordenamiento territorial y la apropiación y re significación de sus habitantes de

las apuestas dominantes instauradas en los instrumentos de política pública; es una alternativa conceptual para resignificar y desbordar la noción tradicional de límite, y estudiar la configuración de estos espacios que permite identificar la estructuración de estos espacios como el producto de varios procesos donde juega un papel destacado lo simbólico.

Aplicando esta perspectiva al estudio concreto de la ciudad de Bogotá se explican como causantes de la distancia entre las apuestas gubernamentales y los condiciones de degradación ambiental y social propias de estos territorios, la circulación y adopción en los instrumentos de política pública de narrativas que parten de hipótesis desfasadas sobre el carácter de estos espacios y los actores que confluyen en estos territorios y sus recursos de poder.

Si bien se ha reconocido a diversos actores tradicionalmente excluidos y sus reivindicaciones y el carácter de espacios socioculturales con dinámicas particulares, se ha desatendido a los vinculados de estos espacios con el entorno regional en términos ambientales, económicos y sociales y la presencia de otros actores incidentes en la producción, al tiempo que se ha sobreestimado el poder de los actores comunitarios para enfrentar las presiones de la urbanización. Así la configuración de estos territorios responde a los intereses económicos de actores particulares, que han aprovechado los vacíos de las apuestas gubernamentales para continuar usando el territorio según sus expectativas, generando una serie de impactos que atentan negativamente contra la sostenibilidad de la ciudad en su conjunto.

Por tanto si se piensa retomar la categoría analítica del borde para estructurar a partir de ella apuestas de política pública esta debe resignificarse y rediseñarse como instrumento para la gestión de los espacios periféricos, considerando que en los mismos no intervienen solo los actores comunitarios, sino que también son participes otros actores con distintas racionalidades que deben ser considerados e involucrados en la discusión del ordenamiento de dichos espacios.

### 3. Otros hallazgos y reflexiones

Dados los elementos mencionados, elementos se concluye que las intervenciones para consolidar un borde urbano y un desarrollo urbano sustentable, terminaron generando una situación contraria tanto en el Borde Norte como en el Suroriental, existiendo una conexión entre lo ocurrido en ambas zonas, ya que indefinición y omisiones frente al sector norte, fortalecieron la especulación con el valor del suelo y con ello la asignación al territorio sur de atender las necesidades al respecto de la población de bajos ingresos.

La investigación muestra como elementos no humanos juegan un papel importante en la producción del espacio al detonar la acción de distintos actores y al establecimiento de acuerdos en torno a dichos aspectos. Se muestra además como el concepto de Borde es una categoría válida para estudiar las recomposiciones territoriales que han ocurrido en las periferias bogotanas en los últimos veinte años.

Adicionalmente se concluye que adoptar el concepto como base para la gestión del territorio periférico resulta pertinente siempre y cuando se le aparte de la idea de límite y se le conciba a estos territorios como ejes de integración y como escalas particulares que deben recibir un tratamiento diferencial, teniendo en cuenta que estas zonas cumplen un papel fundamental en la estructuración futura de la ciudad y su calidad de vida, son territorios de oportunidades y desafíos.

En cuanto a la intervención de los promotores de la urbanización se establece que no acogen el concepto de Borde y la propuesta de ordenamiento de los mismos porque no se quiere reconocer la existencia de este espacio como límite a la urbanización ya que lo le interesa al sector de la construcción y el mercado inmobiliario es promover el avance de la urbanización, lo cual efectivamente hicieron en los dos territorios estudiados. Por tanto estos actores optaron por aprovechar las intervenciones estatales en Usme para desarrollar vivienda de interés social en este sector y promover los mitos de la carencia de suelo disponible en Bogotá y del territorio de la Sabana como la única opción para suplir las necesidades de suelo para otros sectores de la población. Dado que la enunciación crea realidades con el no uso y apropiación de la noción de Borde por parte del sector inmobiliario y de la construcción se negó su propia existencia, con ello se invisibiliza la existencia de zonas rurales en la ciudad y se promueve un imaginario de las mismas como ámbitos no edificados y espacios vacíos a desarrollar, que se están agotando y que pueden ayudar a suplir las demandas de la población en materia de vivienda.

Las condiciones de atender una demanda creciente de vivienda para estratos sociales altos y posteriormente de sortear la crisis produciendo vivienda de interés social hacen que los constructores no se interesen en consolidar una frontera de ciudad. Al contrario en el momento en el que la demanda fue alta se incrementaron sus necesidades de suelo y por ende el interés de los terratenientes urbanos en percibir una mayor ganancia.

En lo que corresponde a los grandes terratenientes, en ellos no ha estado presente el tema de los bordes, en cambio los pequeños propietarios del suelo rural, en las áreas dónde el estado impulso el tema de Borde, se adoptó este discurso como una opción para resistir las presiones de

la urbanización y de la crisis del sector rural, y para visibilizar sus demandas de reconocimiento como actores y por la garantía del derecho a la ciudad.

En el caso de Usme las organizaciones campesinas de pequeños propietarios han usado el concepto del borde como un recurso de poder para obtener otros capitales tales como el reconocimiento como una forma de habitar la ciudad y el acceso a programas y recursos públicos que permitan superar las necesidades insatisfechas dada la poca intervención del estado en estas zonas previo a su identificación como reservas de suelo para la expansión de la ciudad.

Mediante los procesos de integración y organización de los líderes de las veredas de Usme estos han obtenido por un lado un mayor acercamiento e interlocución con las entidades distritales, mayores recursos de información sobre las apuestas e intervenciones que se plantean para la ciudad, y acceso a un capital cultural frente a cómo operan los proyectos que estas instancias desarrollan o delegan para que se ejecuten en lo local; aprendiendo estas a participar en dichos procesos de contratación, al punto de convertirse en contratistas de las entidades, o en beneficiarios de los programas y/o proyectos, lo que les permite acceder a distintos recursos que son instrumentalizados a su favor.

Así estas organizaciones han recibido recursos económicos, asesoría técnica y apoyo para el desarrollo de iniciativas productivas, actividades culturales y/o recreativas, transformación de sus sistemas de cultivo haciéndolos más amigables con el medio ambiente e incursión en otras actividades como la prestación servicios ecoturísticos.

Se ha utilizado así la oferta institucional para el favorecimiento de las organizaciones y comunidades, y de sus líderes como habitantes del territorio, siendo algunos ejemplos de esto las Becas de creación de la Secretaria de Cultura a partir de las cuales se financió actividades para la recuperación de la memoria campesina, que a su vez redundaron en un fortalecimiento de la identidad de los habitantes del territorio rural, tanto organizados como no organizados, y particularmente en el reconocimiento por parte de las nuevas generaciones de los lazos familiares y comunitarios que han existido entre las veredas de Usme a través del tiempo.

Con respecto a la cohesión de las organizaciones como actor y su relación con los habitantes de origen rural, se identifica la presencia de fuertes liderazgos por vereda, reconocidos por la comunidad, y que han logrado cohesionarse entre sí en torno a la Mesa de Concertación de Borde, el cual además de ser un espacio para la construcción de propuestas al respecto y para la defensa de los habitantes rurales de las veredas más próximas a las zonas urbanizadas, adquirió el carácter

de instancia de problematización y discusión de otras problemáticas que afectan a estas comunidades tales como el tema del agua, la presión por la compra de terrenos, las condiciones de seguridad del territorio, entre otras.

Las comunidades no organizadas identifican y reconocen el trabajo de los líderes participantes en esta instancia, manteniendo una cercanía en la que transmiten sus inquietudes. Estos si bien no se han apropiado plenamente del discurso del borde y de sus contenidos, así como de lo que implica, referencian la noción, asociándola directamente al “problema” de la expansión urbana y a los líderes veredales.

No obstante se estableció una fractura entre los líderes de las veredas “altas” de Usme, es decir las más alejadas al casco urbano y que no son objeto de la operación urbanística nuevo Usme con los líderes de las veredas afectadas por esta intervención. Estos no concurren en la mesa de concertación de Borde al considerar que sus problemas están relacionados con otros temas tales como las restricciones ambientales a la agricultura y la crisis del sector rural.

Pese a esta situación en momentos de conflicto con el gobierno nacional se dieron dinámicas de colaboración y participación conjunta, particularmente en el Paro Campesino de 2013 y en las discusiones frente a la temática de los acueductos veredales.

Por otra parte con esta investigación se identifica que el Borde es una narrativa creada por las propuestas de ordenamiento que se desarrollan desde la institucionalidad, que circuló a través de distintos procesos y propuestas de intervención gubernamental, tales como los programas de mejoramiento de barrios, la delimitación y manejo del suelo de conservación, la constitución de la ruralidad como un ámbito de intervención, la definición del modelo territorial de la ciudad, los planes de crecimiento y expansión entre otras; posicionándose de forma incremental no solo como una categoría para denominar al territorio periférico sino como una estrategia que adquirió en el tiempo múltiples contenidos, hasta llegar a los actores afectados por las decisiones gubernamentales, quienes terminan por adoptarla en su discurso y construir una narrativa entorno a esta, cómo es, qué papel cumple y cómo debería ordenarse, que a su vez alimenta una narrativa general.

De este modo el borde se convirtió un referente para la intervención de los distintos actores que incide en su propia producción, proceso aún inconcluso. Este logró concretarse como tal en el caso del Borde Suroriental dónde el Estado la propuso directamente como espacio y propuesta de ordenamiento y sensibilizó a la comunidad a la comunidad sobre su existencia e importancia

en varios momentos. En contraste en el Borde Norte, dónde no se circuló como tal el discurso de los bordes como propuesta de ordenamiento territorial construida socialmente para establecer un límite definitivo de la ciudad, este no pudo consolidarse de igual forma.

Pese a lo anterior, la idea del Borde Norte, de su consolidación como área ambiental parcialmente urbanizada en torno a la constitución de la RFTVH, significó la expansión hacia los municipios vecinos de Chía y Cota, pues al estructurarse como un espacio sin reglamentación por muchos años, a la espera de una decisión definitiva sobre sus posibilidades de urbanización y el manejo de sus ecosistemas naturales, actuó interfiriendo en las decisiones de construcción de los desarrolladores inmobiliarios de saltarse la ciudad y producir viviendas campestres de alto costo para las clases altas de la ciudad.

Adicionalmente si bien el territorio no se consolidó como participe en la contención de la urbanización las valoraciones de los demás actores sociales frente a sus condiciones naturales implicaron un cuestionamiento a las apuestas gubernamentales de construcción de ciudad en la periferia, obligando a que se definieran para la zona diferentes instrumentos de ordenamiento, atendiendo así separadamente los componentes rural, ambiental y urbano del territorio, en los cuales no obstante se debía considerar la conectividad ecológica y la preservación del patrimonio ambiental de la ciudad.

Atendiendo a los dos casos estudiados se percibe que el proceso de estructuración de los Bordes urbano-rurales como territorio, en sus tres dimensiones, en el periodo estudiado fue dinámico y se encuentra aún inacabado, ya que no se ha logrado un cierre discursivo en torno al mismo y una apropiación social general del tema. Si bien En el caso de Usme se generó una mayor concreción del territorio de Borde como espacio delimitable y un reconocimiento del mismo por los actores organizados, no logro permear a la totalidad de los habitantes del territorio ni se concretaron definitivamente las apuestas para el ordenamiento físico de este espacio.

Como tal no se avanzó en la configuración del polígono cuatro propuesto por la Operación como Borde urbano rural, ya que las dinámicas mismas de conflicto con las comunidades campesinas, los defensores del patrimonio cultural y natural y los habitantes del área, lograron poner freno a la operación, urbanizándose solamente una de las partes contempladas, y con ello retrasando las fases de reasentamiento productivo.

En la operación desplegada por el Estado para intervenir en las periferias y constituir las como borde en términos físicos y discursivos se reflejan las fallas de los instrumentos de gestión

y ordenamiento territorial con los que se cuenta la ley, y la debilidad misma del Estado para sacar adelante sus apuestas, por efecto de las fracturas que existen a su interior, y las luchas de poder, que llevan a que sus intervenciones no se realicen con la eficacia y prontitud que se requiere o que se orienten hacia el favorecimiento de los intereses de ciertos sectores que han permeado su aparato.

En el Borde Suroriental si hay un proceso de construcción del Borde como emblema y un cierre discursivo entorno al mismo a nivel institucional, lo cual está determinado por el vínculo existente entre el origen del concepto de Borde con el tema de la prevención de la urbanización ilegal sobre áreas naturales, en el marco de Programas de Mejoramiento Integral de Barrios. El impulso a estas temáticas implicó que esta propuesta de ordenamiento se tratara con mayor énfasis en el caso del Borde Suroriental con respecto al Borde Norte, dada la identificación de este como producto principalmente de la urbanización informal; y el simultáneo desconocimiento del carácter ilegal de las formas de ocupación que se produjeron en el Borde Norte ante la carencia de norma urbana que definiera los tratamientos para los suelos de este territorio.

Así se intuye que las preconcepciones frente al territorio, particularmente la asociación del suroriente y de la urbanización popular con ilegalidad y la consideración del norte como el espacio de distinción, dónde se ubican los equipamientos para las clases media alta y alta (colegios, clubes, cementerios); influyeron en la consideración de los territorios como objeto de intervención a partir de la categoría de Borde. Es decir se identifica que los patrones de segregación arraigados y presentes en la estructuración de la ciudad, actuaron en la forma como se implementó el concepto de Borde como estrategia de ordenamiento territorial.

Se identificó un uso diferencial del concepto y propuesta de Borde en ambos territorios estudiados, en el norte se adopta más con el propósito de contener la urbanización sobre las áreas naturales de la ciudad, y se genera una discusión sobre cómo se relaciona la ciudad con sus territorios ambientales; mientras que en el sur se plantea como una forma de reestructurar las relaciones entre el campo y la ciudad en función de los intereses de esta última como realidad inminente.

El Borde se convirtió en un instrumento de lucha política empleado por los actores y al mismo tiempo en una apuesta que se cuestiona como ordenarse los espacios de integración entre lo urbano y lo rural, y que figuras de ordenamiento territorial son más convenientes para su administración y gestión, teniendo las particularidades de los procesos que allí suceden y que

resultan del cruce de los flujos que vienen desde lo urbano, la ruralidad y los ecosistemas naturales.

En el caso del Borde Norte este territorio se constituyó más como una delimitación de un territorio en el que se presenta un conflicto político por la forma como deben manejarse los ecosistemas naturales y la satisfacción de las necesidades de vivienda, que en lo físico impacto en la forma desequilibrada que presenta el territorio en términos urbanísticos, ambientales y sociales.

La no constitución de los territorios de Borde según lo establecido en las apuestas gubernamentales, como ámbito de ordenamiento territorial en que se equilibran lo urbano, lo ambiental y lo rural, es producto de un cierre discursivo incompleto generado por la no apropiación social del tema influenciado por la falta de coordinación entre las entidades gubernamentales, la apropiación del tema en ciertos actores especializados, la injerencia de los actores contrarios a la contención de la ciudad que invisibilizaron esta propuesta y contribuyeron a su desactivación al no intervenir en su estructuración y problematización.

De este modo los territorios periféricos se estructuraron conforme a los intereses de actores privados, particularmente de los urbanizadores y promotores inmobiliarios en detrimento del bienestar general de la ciudad y de su sostenibilidad a futuro, no obstante los impactos generados por el avance de los intereses de dichos actores significó la constitución y consolidación de varios procesos sociales, que pueden contribuir a futuro al desarrollo de propuestas alternativas de ordenamiento y gestión de los territorios urbano rurales, que permitan equilibrar estos espacios, en particular la relación entre lo urbano y lo rural

#### 4. Lecciones aprendidas y perspectivas de investigación emergentes.

De acuerdo con los aspectos identificados se vislumbra a partir de esta investigación, que es necesario ampliar el estudio de las relaciones que se dan entre los territorios de borde y su entorno regional, en particular se considera oportuno considerar los flujos y relaciones que se dan con los territorios de borde urbano rural que se encuentran en los límites político-administrativos de los municipios vecinos. En particular se debe identificar a mayor detalle las relaciones que se dan entre las poblaciones rurales, y los habitantes urbanos de los diferentes territorios de borde y el modo como estos espacios se han tratado en los ejercicios de integración regional que se han propuesto entre Bogotá y Cundinamarca.

Se considera a sí mismo la importancia de discutir con mayor profundidad los enfoques de gestión existentes para el manejo de los espacios periféricos, y sus implicaciones, así como estructurar modelos alternativos que permitan hacer frente a las problemáticas que representan estas áreas, ya que se concluye a partir de la investigación de que la consideración del suelo periférico a partir de las categorías urbano, rural, de conservación, suburbano y de expansión urbana son inadecuadas para el manejo de los espacios de hibridación urbano-rural.

Tales categorías fragmentan la comprensión del espacio y sus dinámicas, en particular las interrelaciones entre procesos y las conexiones con otros fenómenos que se producen a su exterior, siendo necesario repensar como se manejan las periferias y los conflictos allí existentes, ya que estos espacios se han consolidado como “bombas de tiempo” en términos sociales y ambientales, ante la confluencia de múltiples fenómenos que impactan no solo a negativamente a sus habitantes sino a la ciudad en su conjunto. Se requiere diseñar modelos de gobernanza de dichos espacios, que permitan establecer equilibrios y un manejo más integral de los territorios, ya que como se están produciendo, lo que están generando es la profundización de la segregación, del deterioro ambiental, y de la exclusión social, negando a las poblaciones el acceso a sus derechos fundamentales, tanto a las de altos como bajos ingresos. Se requiere por tanto repensar es el uso político de los bordes como dispositivo tecnológico para el control de la expansión urbana, examinar sus supuestos y robustecerlo, considerándolo más que un mecanismo para determinar la ocupación del territorio, un medio para comprometer a los distintos actores a estructurar una nueva forma de relacionamiento entre sí y con el espacio que los rodea.

Las propuestas alternativas de ordenamiento territorial identificadas en los dos bordes estudiados son indicadores de que existen otras maneras distintas de pensar y gestionar los espacios periféricos que pueden ser útiles para superar las tensiones y dinámicas conflictivas existentes si se logra estructurar consensos en torno a estas, por lo cual se deben retomar estos elementos en la reflexión sobre cómo atender a los desafíos de dichos espacios.

Frente a la pertinencia y efectividad de los mecanismos gubernamentales planteados para el manejo de los territorios periféricos, en especial los instrumentos para el control de la urbanización, los elementos arrojados por la investigación muestran que éstos a pesar de fundamentarse en principios socialmente incuestionados como la protección al medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo, terminan produciendo efectos contrarios. Las restricciones al crecimiento generan la extensión de la ciudad hacia otras zonas del entorno regional, ocupándose

suelos igualmente valiosos, con lo cual las áreas a proteger quedan “encerradas” entre los espacios urbanizados, haciéndose inminente su degradación.

La propuesta de bordes como mecanismo de contención de la urbanización promueve la especulación con el suelo, sembrando expectativas entre propietarios de las zonas afectadas y suelos aledaños, al tiempo que genera una serie de oposiciones y movilizaciones por parte de los dueños de las zonas sobre las que se imponen restricciones a la urbanización, situación que plantea el debate sobre los límites y ejercicio del derecho a la propiedad.

Así mismo, la constitución de bordes también genera expectativas en los usuarios del territorio contrarios al avance de la expansión, y detona en ellos acciones encaminadas a reforzar la imagen ambiental del territorio y su visibilidad como actores clave en el logro de los objetivos de protección. Entre las medidas implementadas se encuentran el mejoramiento de los predios rurales y la adopción en ellos de prácticas alternativas de producción limpia. Además, se despierta la consideración del agroturismo o del turismo rural alternativo como un recurso para garantizar la subsistencia de las poblaciones y su reconocimiento como actores claves para la ciudad.

Finalmente, en lo concerniente a los criterios a partir de los cuales deben manejarse los territorios donde se encuentran lo urbano, lo rural y lo ambiental, los resultados de la investigación permiten afirmar que se requiere de un esquema particular para su ordenamiento y gestión. El tratamiento sectorizado de estos ámbitos a partir de intervenciones aisladas ha mostrado ser insuficiente y es el causante de algunas de las problemáticas que enfrentan estas áreas.

La dispersión de disposiciones y competencias frente a un mismo espacio en varias instituciones impide su tratamiento integral y fragmenta las posibilidades de implementar medidas eficaces que permitan equilibrar las tensiones entre una ruralidad que pretende sobrevivir y contribuir a la soberanía alimentaria de la ciudad, las demandas de vivienda de las poblaciones y el interés de conservar los ecosistemas. En consecuencia, se requieren enfoques creativos que incorporen las dimensiones intraurbana y regional; los territorios de borde no deben ser pensados solo desde la ciudad sino que deben ser parte de las agendas de integración con los vecinos.

Los bordes son territorios que invitan a repensar el ordenamiento de las ciudades, a cuestionar el modo como se ha planteado hasta el momento el manejo del territorio a través de perspectivas sectoriales y de categorías rígidas de clasificación del suelo, que no permiten responder a las realidades que se presentan, por el contrario contribuyen a incrementar su

fragmentación. Estos espacios demandan la construcción de acuerdos entre actores, su convencimiento frente a la implementación de otros mecanismos de ocupación y ordenación del territorio para garantizar su estructuración equilibrada, siendo un reto el diseño de mecanismos alternativos que permitan avanzar en este sentido.

Se concluye que retomar el concepto borde desde una dimensión multidimensional y escalar puede ser una oportunidad para diseñar propuestas innovadoras y creativas que se presentan en las áreas de hibridación de lo urbano y lo rural. Este término como tal es una metáfora para designar un espacio que existe como realidad desbordada y mutable, que refleja las contradicciones y tensiones que aquejan a la sociedad contemporánea, y cuya gestión requiere el reconocimiento de dicho carácter.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acebedo, L. (2002). El Territorio Sur. La ciudad limite como reconocimiento de nuevas formas de crecimiento urbano-regional entre Bogotá y el Municipio de Soacha. En *Gestión y Ambiente*, 5 (2), 87-102.
- Adell, G. (1999). Literature review. Theories and models of the peri-urban interface: a changing conceptual landscape (Documento de investigación). London: University College of London, Peri-urban Research Project Team. Recuperado de [http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers\\_urb\\_change/urb\\_economy/pdf\\_Urban\\_Rural/DPU\\_PUI\\_Adell\\_THEORIES\\_MODELS.pdf](http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_Urban_Rural/DPU_PUI_Adell_THEORIES_MODELS.pdf).
- Agroparque Los Soches. (11 de abril de 2011). *Agroparque los Soches ¡Turismo Rural Comunitario!*. La cultura campesina, otro patrimonio de Bogotá [blog]. Recuperado de <http://soches.blogspot.mx/2011/04/la-cultura-campesina-otro-patrimonio-de.html>
- Aguilar, A. y López, F. (2014). La periurbanización y los retos de su organización territorial. En B. Graizbord (Ed.), *Metrópolis. Estructura urbana, medio ambiente y política pública* (pp. 61-101). México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales CEDUA.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1995). Formar ciudad. Plan de Desarrollo Económico, social y de obras públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1995-1998. Decreto No 295 de junio 1 de 1995. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2393>
- Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Dirección de programación y seguimiento a la inversión pública. (1997). *Informe de Avance de la Ejecución del plan de Desarrollo*. Volumen 1. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1998). Plan de Desarrollo Económico, social y de Obras públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. “Por la Bogotá que queremos”. Acuerdo 6 de 8 de Junio de 1998 Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). *Documento Técnico de soporte Plan de Ordenamiento zonal. Operación estratégica Nuevo Usme Eje de integración llanos. Un modelo integral de gestión del suelo para el distrito capital y la región*. Informe final contrato PNUD 504
- Alcaldía mayor de Bogotá. (2007) *Decreto 252 de 2007*. “Por medio del cual se adopta la operación Estratégica Nuevo Usme- Eje de integración Llanos y el plan de ordenamiento zonal de Usme”.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Localidad de Usme. Diagnostico local de salud con participación social 2009-2010*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá Positiva.
- Alfie Cohen, M. (2011). Planeación urbana y medio ambiente: los cinturones verdes. *Espacialidades, revista de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Cuajimalpa*, 1, 72-100. Recuperado de <http://espacialidades.cua.uam.mx/2011/10/planeacion-urbanay-medio-ambiente-los-cinturones-verdes/>

- Alfonso, O. (2012). *Bogotá Segmentada. Reconstrucción histórico social de la estructuración residencial de una metrópoli latinoamericana*. Colección Economía Institucional Urbana 6. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Allen, A. (2005). Beyond Conventional Dichotomies: Towards the articulation of development and environmental planning approaches in the Rural-Urban Interface. En A. Atkinson (Ed.), *Urban Economic Development in a Globalising World* (pp. 38-54). Berlín: International Conference and Summer School 2004, Institut für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universität Berlin.
- Allen, A. (2003). Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field. *Environment & Urbanization*, 15 (1), 135-147. Recuperado de <http://newruralism.pbworks.com/f/allen.pdf>
- Allen, A. (2001). Environmental planning and management of the peri-urbano interface PUI: Perspectives of an emerging field. . *Conference rural-urban encounters: managing the environment of the periurban interface* . London: Development planning unit, University College of London.
- Almonacid, J. & Rey, D. (2013). Segregación residencial en bordes urbano rurales: Un acercamiento a las dinámicas de ordenamiento del territorio de Usme. Ponencia presentada en el XVI Encuentro de Geógrafos de América Latina. Recuperado de <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Ordenamientoterritorial/08.pdf>.
- Amati, M. (2008). Green belts: a twentieth-century planning experiment. En M. Amati. (Ed.), *Urban green belts in the twenty-first century* (pp. 1-17). London: British Library. Recuperado de [https://www.gowerpublishing.com/pdf/SamplePages/Urban\\_Green\\_Belts\\_in\\_the\\_Twenty\\_first\\_Century\\_Ch1.pdf](https://www.gowerpublishing.com/pdf/SamplePages/Urban_Green_Belts_in_the_Twenty_first_Century_Ch1.pdf)
- Amaya, F. (2013). *Modelo de desarrollo sostenible conectividad ecológica Borde nor-occidental*. Bogotá: ASODESSCO.
- Ambrosi, F. (2005). Operación urbanística Nuevo Usme. Provisión de suelo urbanizado para vivienda de interés social a partir de la redistribución social de plusvalías. En A. Rincón Patiño, (ed.), *Espacios urbanos no con-sentidos. Colombia y Brasil*. (pp. 347-361). Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Arango Vargas, C. (2004). *Los Soches: Entre lo divino y lo humano. Discursos, apropiaciones y resistencias a la modernidad en una comunidad rural*. (Tesis). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Antropología.
- Ardila, G. (comp.). (2003). *Territorio y sociedad. El caso del plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Arteaga Arredondo, I. (2005). De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 9 (1), 98-111.
- ASMUN consultoria. (2008). *Documento Final. Diseño del modelo de ocupación del territorio para el polígono no. 4* . Bogotá: ASMUN Consultoria, Secretaria Distrital de Hábitat.
- Aprile, G. (1997). *La ciudad colombiana. Cali*: Universidad del Valle.

- Ávila, H. (2009). Periurbanización y espacios rurales en al periferia de las ciudades. *Estudios Agrarios. Procuraduría Agraria*, (41), 93-123 Recuperado de [http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_41/analisis/7%20hector%20avila.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_41/analisis/7%20hector%20avila.pdf)
- Ávila, H. (Coord.). (2005). *Lo Urbano-Rural, ¿Nuevas expresiones territoriales?* Cuernavaca: UNAM. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias Recuperado de <http://www.crim.unam.mx/drupal/?q=node/360>
- Ávila, H. (2001). Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos. Las relaciones campo-ciudad en algunos países de Europa y América Latina. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía UNAM*, (45), 108-127.
- Bahena, C. (2008) *Problemática del Sector Rural -Sumapaz -Usme -Ciudad Bolívar*. Debate en el Concejo de Bogotá. Llevado a cabo el 3 de abril de 2008. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=Rx8vYPHt8zY>
- Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate con referencias al caso de Buenos aires. *Espectra Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona*, IX, 194 (36), Recuperado de [www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm)
- Bazant, J. (2011). Interdependencia de la expansión urbana y el medio ambiente circundante. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 4 (8), 198-223. Recuperado de [http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU\\_V4\\_N8-02.pdf](http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU_V4_N8-02.pdf)
- Bazant, J. (2010). Expansión Urbana incontrolada y paradigmas de planeación urbana. *Espacio abierto. Cuaderno venezolano de sociología*, 19 (3), 475-503. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/122/12215112003.pdf>
- Bazant, J. (2001). Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la Ciudad de México. *Papeles de población*, (27), 223-239.
- Benach, N. y Albert, A. (2010). *Edward W. Soja: la perspectiva posmoderna de un geógrafo radical*. Barcelona: Icaria, Colección Espacios críticos.
- Bernal Paniagua, M., & Rosales Ortega, R. (2009). Escalas geográficas y procesos: las interrelaciones campo y ciudad. En R. Rosales Ortega, & P. Chauca Malásquez, *Desarrollo Local, teorías, políticas y experiencias*. (pp. 49-71). México: Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, Plaza y Valdez Editores.
- Beuf, A., & Duque Franco, I. (2012). *Bulletin de l' Institut Français d' Etudes Andines. Recomposiciones territoriales de las periferias de las metrópolis andinas. Tome 41 No 3*. Bogotá: Institut Français d' Etudes Andines.
- Blanco, I., Fleury, S., & Subirats, J. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas. Periferias urbanas y transformación social. *Gestión y Política Pública*, 3-40. Recuperado el 26 de mayo de 2014, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13324931001>
- Bobadilla, S. (1999). "Los Barrios Altos de Usme". Concurso Bogotá Historia Común. Bogotá: Departamento Administrativo de Acción Comunal.

- Bohórquez, I. (2009). La frontera rural de Bogotá: un debate sobre sostenibilidad ambiental y crecimiento urbano. En Asociación de Investigadores urbano regionales ACIUR. *VIII seminario de investigación urbano-regional*, Gobierno de municipios y aglomeraciones urbanas. Ponencia llevada a cabo en la Mesa de trabajo Medio ambiente y desarrollo urbano-regional. Bogotá, Colombia. Recuperado de [http://observatorioruralbogota.gov.co/apc-aa-files/57c59a889ca266ee6533c26f970cb14a/la\\_frontera\\_rural\\_de\\_bogota\\_un\\_debate\\_sobre\\_sostenibilidad.pdf](http://observatorioruralbogota.gov.co/apc-aa-files/57c59a889ca266ee6533c26f970cb14a/la_frontera_rural_de_bogota_un_debate_sobre_sostenibilidad.pdf).
- Bosoni, M., y Pizarro, L. (1986). *Estudio de expansión urbana en la Sabana de Bogotá: metodología de recolección, elaboración, procesamiento y manejo de información de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez*. Bogotá: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, Oficina de Planeación.
- Bouer, G., & Roux, J.M. (1976). *La rurbanisation ou la ville éparpillée*. Paris: Editions du Seuil.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama
- Bozzano, H. (2000). *Territorios reales, territorios pensados territorios posibles. Aportes para una teoría territorial del ambiente*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Bryant, C., Russwurn, L. & McLallan, A. (1982). The city's countryside. Land and its management in the rural-urban fringe. London: Logman.
- Bulla, D., Guauque, J., Martínez, A., Botía, A., & Pulido, A. (2013). *Acercamiento a la problemática ambiental y social generada por la minería en el área de influencia del Agroparque Los Soches*. (Informe asignatura Ecología y Ambiente, Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo. Instituto de Estudios Ambientales IDEA). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Burgess, E. (1976). The Grow of the city: and introduction to a research Project. En R. Park, E. Burgess, & R.McKenzie, *The City*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cadena, F., & Forero Cadeno, D. V. (2005). *Efectos de las propuestas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá sobre sus áreas rurales: Estudio de caso en la vereda Los Soches*. (Trabajo de Grado). Bogotá: Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales.
- Cadenasso, M., Pickett, S., Weathers, K., & Jones, C. (2003). A framework for a theory of Ecological Boundaries. *Biocience*. 53 (8), 750-758.
- Cadenasso, M., Pickett, S., Weathers, K., Bell, S., Benning, T., Carreiro, M., y Dawson, T. (2003). An interdisciplinary and syntethic approach to ecological boundaires. *BioScience*. 53 (8), 717-722.
- Camargo, G. (2008) *Estado y perspectiva de los ecosistemas urbanos de Bogotá. Prioridades 2008-2011*. Foro Nacional Ambiental. Documento de políticas públicas. Bogotá: Universidad piloto de Colombia.
- Camargo, A. P. y Hurtado, A. (2013). Urbanización informal en Bogotá: Agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista INVI*, (78), 77. doi:10.4067/S0718-83582013000200003
- Cámara de comercio de Bogotá. (2007). *Perfil económico y empresarial. Localidad de Suba*. Bogotá: Cámara de comercio de Bogotá.

- Cámara de comercio de Bogotá & Corporación para el Desarrollo integral de Bogotá y Cundinamarca. (1992). *Diagnósticos Indicativos Zonales Localidad 05 Usme. Elementos para la toma de decisiones*. Santafé de Bogotá. D.C, Julio de 1992.
- Cámara de comercio de Bogotá. (2010). *Observatorio de la gestión urbana. Avances y retos de la gestión pública, ordenamiento territorial renovación urbana y espacio público. No 1*. Recuperado de <https://www.ccb.org.co/content/download/3449/40344/file/Observatorio%20de%20la%20Gesti%C3%B3n%20Urbana%20en%20Bogot%C3%A1.%20N%C3%BAm.%201.pdf>
- Cámara de comercio de Bogotá. (2011). *Observatorio de la gestión urbana. Avances y retos de la gestión pública, ordenamiento territorial, renovación urbana y espacio público. No 2*. Recuperado de <https://www.ccb.org.co/content/download/3451/40352/file/Observatorios%20de%20la%20Gesti%C3%B3n%20Urbana%20en%20Bogot%C3%A1.%20N%C3%BAm.%202.pdf>.
- Cámara de comercio de Bogotá. (2012). *Recomendaciones de la cámara de Comercio de Bogotá y del sector empresarial al proyecto de modificación excepcional de las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. Memorias Dialogo empresarial, realizado el 6 de diciembre de 2012, Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (s.f). *Antecedentes del papel de la CCB en el proceso de articulación público privada para la concertación de la norma urbana en Bogotá*.
- Cámara Colombiana de la infraestructura y la construcción CAMACOL, (2013) *Posición sectorial sobre la propuesta de modificación excepcional del plan de ordenamiento territorial del distrito capital regional Bogotá y Cundinamarca*.
- Cala, L. (2009). *Agroparque Los Soches: Otra forma de ser ciudad*. La Calera, Cundinamarca, Colombia.: Centro de Estudios y Asesorías en Ciencias Sociales CEACS.
- Calderon , J. (2001). *Comparative Analysis of the Benefited and Non-Benefited Population by the National Formalization Plan, in Has the Well-being of the Population Improved?: A Balance of the Main Social Policies and Programs*. Lima: National Institute of Statistics and Inform.
- Capel , H. (2012). Innovaciones sociales, diagnósticos científicos y construcción de ciudad. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias sociales, Universidad de Barcelona., XVII(1004)*. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1004.htm>
- Carvajal , N. (2011). *La dinámica del ordenamiento territorial en Colombia: contraste de dinámicas urbano-rurales en la región metropolitana de Bogotá*. Montreal: Universidad de Montreal. Departamento de Geografía. Facultad de Artes y Ciencias.
- Chacón Vargas, J., Clavijo Bernal, O., Osorio Meluk, A., & Romero Cruz, I. (s.f). *Recuperación de la memoria: el proceso organizativo en el Agroparque 'Los Soches'*.
- Centro de Estudios y Asesorías en Ciencias Sociales CEACS. (2007). *Comunidad Agroparque los Soches, otra forma de ser ciudad*. La Calera, Cundinamarca. Colombia.
- City TV. Emisión Arriba Bogotá. (2012). *Habitantes de Usme temen ser estafados como pasó en Bosques de Molinos*. Recuperado de: <http://www.citytv.com.co/videos/729358/habitantes-de-usme-temen-ser-estafados-como-en-bosques-de-molinos> martes 24 de enero de 2012.

- Colectivo Suba Nativa. (2012). *Propuesta plan de manejo ambiental reserva forestal regional protectora -productora del Norte de Bogotá.*
- Comité de conciliación de Metrovivienda. (2010). *solicitud de Conciliación prejudicial presentada por la FIDUCIARIA COLMENA S.A., vocera del Patrimonio Autónomo fideicomiso ciudadela nueva Tibana-Usme, antes fideicomiso ciudadela Cafam-Usme y la aprobación del documento y transaccional con la opuesta y nueva ciudad. Acta No 5 del 24 de agosto de 2010.*
- Comisión Primera Permanente del Plan, Concejo del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. (1996). *Acta No 126, 4 de diciembre de 1996. Estudio del Proyecto de Acuerdo No 090 de 1996 “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento físico de los Bordes Sur oriental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá para la preservación y adecuado uso de las áreas que conforman dichos sistemas y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Concejo de Bogotá, Periodo Legal 1995-1997.
- Concejo de Bogotá. (2011). *Acuerdo 451 de 2011, “por el cual se adopta una contribución de valorización por beneficio local, en el marco del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios del plan de ordenamiento zonal del norte”.* Bogotá, septiembre 28 de 2011.
- Concejo de Bogotá. (2008). *Acta. Debate proposición No 142 de 2008. Política Pública de ruralidad.* Bogotá: Concejo de Bogotá, periodo legal
- Concejo de Bogotá. (2008) *Acta. Debate proposición No 148 de 2008. Operación Nuevo Usme.*
- Concejo de Bogotá. (2007). *Acta 031 de 2007. Debate POZ Norte.*
- Comisión primera permanente del plan, Concejo de Bogotá. (2006). *Acta 015, del 2 de agosto de 2006. Debate proposición 376.* Bogotá: Concejo de Bogotá, Periodo legal 2004-2007.
- Concejo de Bogotá. *Acta 002 de 2001.* Comisión del Plan. Periodo 2001-2003.
- Concejo de Bogotá. (2001). *Acta 29 de 2001.* Comisión del Plan. Periodo 2001-2003. Debate de control político Metrovivienda.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Memoria No 1. Autopista longitudinal de occidente. Audiencia pública convocada por Carlos Baena.* Realizada el 1 de marzo de 2012.
- Congreso de la República De Colombia. *Ley 1537 DE 2012 (Junio 20). Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.* Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 2088 de 2012 y por la Resolución del Min. Vivienda 0937 de 2012
- Contraloría de Bogotá. (2012). *Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral, modalidad regular. Metrovivienda. Período auditado 2011. Plan de auditoría distrital 2012.* Ciclo I. Bogotá: Dirección sector hábitat y servicios públicos, Contraloría de Bogotá.
- Contraloría de Bogotá. (2012). *Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral –modalidad regular Metrovivienda.* Ciclo I. Dirección sector hábitat y servicios públicos. Período auditado 2011. Plan de auditoría distrital 2012.
- Contraloría de Bogotá, Dirección Sector Control Urbano. (2011). *Construcciones ilegales según polígonos de monitoreo realizado por la administración distrital.* Vigencias 2010 al 31 de septiembre 2011- Secretaría Distrital del Hábitat –SDH. Plan de auditoría distrital – PAD 2011.

Bogotá. Recuperado de [http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/Control\\_Urbano/PAD\\_2011/Abreviadas/Secretaria%20de%20Habitat.pdf](http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/Control_Urbano/PAD_2011/Abreviadas/Secretaria%20de%20Habitat.pdf)

Contraloría de Bogotá, Oficina Asesora de comunicaciones. (2006). *Contraloría de Bogotá presenta informe sobre construcciones ilegales en La Floresta de La Sabana*. Recuperado de <http://www.contraloriabogota.gov.co/>

Contraloría de Bogotá, Oficina Asesora de comunicaciones. (2002). *Informe sobre construcciones ilegales en La Floresta de La Sabana*. Recuperado de <http://www.contraloriabogota.gov.co/destino.asp?solicitud=carpetaweb.asp?opcion=intranet/contenido/Noticias>

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (2013). *Resolución 0124 de 29 de enero de 2013*. Por la cual se declaran concertados los asuntos ambientales concernientes al proyecto de modificación excepcional del plan de ordenamiento Territorial del Distrito Capital de Bogotá.

Corporación Autónoma regional de Cundinamarca CAR. (2012). *Plan de Manejo Reserva forestal Thomas Van der Hammen*. Bogotá D.C, 2012.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR (16 de febrero de 2012). Oficio dirigido por Edgar Alfonso Bejarano Mendez, Director general de la CAR, al Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (2012). *Cartografía Borde Norte*. Bogotá: CAR.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (2012) Consejo Directivo. *Acuerdo No 039 de 18 de diciembre de 2012*. Por el cual se modifica el artículo tercero del Acuerdo No 11. De 2011.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (2012). *Acta No 2 de concertación de los asuntos ambientales en el marco de la concertación de la modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. D.C.*, suscrita por los representantes de la Corporación Autónoma regional de Cundinamarca y el Distrito Capital. Agosto 28 de 2012.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, Consejo Directivo. (2011) *Acuerdo No 011 de 19 de julio de 2011*, Por medio del cual se declara la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., “Thomas Van der Hammen”, se adoptan unas determinantes ambientales para su manejo y se dictan otras disposiciones.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (2011). *Resolución No 2921 de 04 noviembre 2011*. Por la cual se declaran parcialmente concertados los asuntos ambientales concernientes a los suelos rurales y de expansión urbana, del proyecto de modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. D.C.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (2012). *Presentación de la metodología a utilizarse en la formulación del plan de manejo ambiental de la reserva forestal regional productora del norte de Bogotá D.C*. Acta de reunión 7 de mayo de 2012.

- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (2012). *Presentación de la metodología a usar en la formulación del plan de manejo ambiental de la reserva forestal regional productora del norte de Bogotá D.C.* Anexo 1. Soporte de reuniones con comunidad. Actas de reunión 8 de mayo de 2012 Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Subdirección Administración de recursos naturales.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (2012). *Presentación de la metodología a usar en la formulación del plan de manejo ambiental de la reserva forestal regional productora del norte de Bogotá D.C.* Acta de Reunión Mayo 10 de 2012.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (2012). *Validación de los lineamientos metodológicos para la formulación del plan de manejo de la reserva forestal regional productora del norte de Bogotá D.C.* Acta de reunión No 004. Julio 17 de 2012.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (2012). *Reunión interna Equipo Técnico CAR formulación PMA reserva forestal productora del norte de Bogotá. D.C.* 14. Agosto 24 de 2012.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (2012) *Afectación predial y otros asuntos concernientes al distrito dentro de la reserva forestal regional productora del norte de Bogotá D.C* Acta de reunión septiembre 6 de 2012.
- CORPOICA & Departamento Administrativo del medio ambiente DAMA. (1998). *Diagnostico agropecuario integrado de las localidades de Ciudad Bolivar, Chapinero, Santa Fe, Sumapaz y Usme en el distrito capital.* Convenio 021 DAMA-corpoica Santa Fé de Bogotá. Marzo de 1998
- Crojethovich, A. y Barsky, A. (2012). Capítulo 7. Ecología de los bordes urbanos. En M., Di Pace y H. Capide. (coord.), *Ecología urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cruz Rodríguez, M. (2002). Procesos urbanos y "ruralidad" en la periferia de la zona metropolitana de la ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 17(1), 39-76. Recuperado de: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjai&AN=10.2307.40315103&site=eds-live>; <http://www.jstor.org/stable/40315103>
- Cultura Bogotá. [Programa institucional de la Secretaria Distrital de Cultura, recreación y deporte]. (3 de mayo de 2012). *Usme rural y arqueológica*. [video canal de Youtube]. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=7onCaM0e1ig>, Publicado 03/05/2012.
- Dávila, J. (2003). Enfoques de intervención en la interfase periurbana. *Cuadernos del Cendes*, 20 (53), 17-32. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/315416>
- De Soto, H. (2001). *The Mystery of Capital*. London: Bantam Press.
- Del Castillo, J. C. (2003). *Bogotá. El tránsito hacia la ciudad moderna. 1920-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Delgado, J. (2003). Transición rural-urbana y oposición campo-ciudad. En A. G. Aguilar (Coord.), *Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la región centro de México* (pp. 73-119). México: Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

- Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En F.J., Monclús, F.J. (Ed.), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias* (pp. 17-33). Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital. (2003). Consideraciones sobre los temas del POT de Bogotá no concertados con la CAR. La expansión urbana. En G. Ardila (Ed.), *Territorio y sociedad: El caso del Plan de Ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá* (pp. 77-90). Bogotá : Univesidad Nacional de Colombia.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital Producto *Documento técnico de análisis del fenómeno de expansión de la urbanización ilegal en el área del borde urbano de Ciudad bolívar* contrato 236- asesorar la orientación del planeamiento del borde urbano de ciudad bolívar, articulando los objetivos del Macroproyecto el Tunjuelo con los instrumentos de planeación zonal e implementando las directrices del Proyecto “Agricultura Urbana” del Distrito.
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2006). *Construir ciudades Amables. Visión Colombia 2019.II centenario*. Bogotá: DNP.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAP, & SECI. *Dinámica Urbana. Observatorio de Precios del Suelo*. Volumen I. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- De Roux, C. (2011). Darle un buen norte al Norte. *Revista Javeriana, la universidad en dialogo con el mundo*, 755. Recuperado de: <http://carlosvicentederoux.org/apc-aa-files/b3103a6119a79c0bec1c7e4eb88dc340/Darle%20un%20buen%20norte%20al%20norte%20-%20Revista%20Javeriana.pdf>
- Díaz, A. (5 de Diciembre de 2013). Entrevista Dirección de Estudios Urbanos Camacol Regional Bogotá y Cundinamarca. (L. Ballén, Entrevistador). Bogotá, Colombia.
- Díaz Bautista, O., Garzón, J. Medina, S., Quijano, D., Ramírez, D. y Saavedra, O. (s.f). *El Agroparque Los Soches como estrategia de consolidación del Borde Sur de Bogotá* (Documento de Práctica en el Agroparque Los Soches, Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto de Estudios Ambientales IDEA).Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Duhau, E., & Schteingart, M. (1997). La urbanización popular en la Ciudad de México. En M. Schteingart. *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México* (pp. 29-42). México DF: El Colegio de México.
- Duque, I. Pereira, M & Tovar, J. (2006). *Territorio, territorialidad y ciudadanía*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Acción comunal DAAC y Foro Nacional por Colombia.
- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB. (2013) *Informes de gestión 2009 a 2013*. Recuperado de [http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/portal!/ut/p/c5/hY09D4IwGIR\\_0nsUWmCsii0GqKZBgYUwGGwi4GD8\\_UJcXJS78bkPamj22L1c3z3dNHZ3qqgRbeTZ3IaawYRsh1QmSST84LCRYua1aLdK6iDMAMPOACu4PaG0PIJ\\_pX1Z\\_r4Siu9jpIbHmcmVB\\_AP\\_7e\\_cPyQBBV6Gq5UrqzUMVWCHkMFd7z1b411vLc!/dl3/d3/L0IDU0IKSWdra0EhIS9JTIJBQUlpQ2dBek15cUEhL1CSIAxTkMxTktfMjd3ISEvN184MVNNUzdIMjBPNzJEMEIBRUU4NjM0SkI2NQ!!/?WCM\\_PORTLET=PC\\_7\\_81SMS7H20072D0IAEE8634JB65\\_WCM&WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/eaabv6/sacueducto/aempresa/aempsecsecundaria/EmpresaInformesdeGestion](http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/portal!/ut/p/c5/hY09D4IwGIR_0nsUWmCsii0GqKZBgYUwGGwi4GD8_UJcXJS78bkPamj22L1c3z3dNHZ3qqgRbeTZ3IaawYRsh1QmSST84LCRYua1aLdK6iDMAMPOACu4PaG0PIJ_pX1Z_r4Siu9jpIbHmcmVB_AP_7e_cPyQBBV6Gq5UrqzUMVWCHkMFd7z1b411vLc!/dl3/d3/L0IDU0IKSWdra0EhIS9JTIJBQUlpQ2dBek15cUEhL1CSIAxTkMxTktfMjd3ISEvN184MVNNUzdIMjBPNzJEMEIBRUU4NjM0SkI2NQ!!/?WCM_PORTLET=PC_7_81SMS7H20072D0IAEE8634JB65_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/eaabv6/sacueducto/aempresa/aempsecsecundaria/EmpresaInformesdeGestion)

- Evans, A. (1997). Limitaciones al crecimiento urbano, “cinturones verdes” y economía. *Estudios públicos*, 67,1-33. Recuperado de [http://www.cep.cl/dms/archivo\\_1681\\_247/rev67\\_evans.pdf](http://www.cep.cl/dms/archivo_1681_247/rev67_evans.pdf)
- Fagan, W.F., Fortin, M.J., Soykan. (2003). Integrating edge detection and dynamic modeling in quantitative análisis of ecological boundaries. *BioScience*, 53 (8), 730-738.
- Fondo de prevención y atención de emergencias FOPAE, (2001). *Comunicación No 2011EE15533 O*. Área técnica y de gestión. Bogotá, 15 de diciembre.
- Foucault, M. (1977). *Seguridad, Territorio y Población*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fundación Antífona. (Productor). (2012). *Usme territorio de Agua*. Propuesta Ganadora Instituto Distrital de Patrimonio Cultural IDPC 2012. [video]. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=Etwe90eMU-Y> Publicado el 21/09/2013.
- Galeano, J. (Suscriptor Youtube). (24 de junio de 2011). *Usme Turística*. [video]. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=exXOg0159Ow>.
- Galindo, C. & Delgado, J. (2006). Los espacios emergentes de la dinámica rural-urbana. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 37(147) 187-216. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11820100008>
- Gallent , N., & Shaw, D. (2007). Spatial Planning, Area Action Plans and the Rural-Urban Fringe. *Journal of Environmental Planning and Management*. 50 (5), 617-638.
- Gallo, I. (2008). Expansión urbana con bordes de ciudad consolidados (Informe de Consultoría, 20 de noviembre de 2008). Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá. Recuperado de [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion\\_digital/Expansion\\_Urbana/Expansion\\_Regulada\\_Bordes-Gallo\\_Gnacion-2008.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Expansion_Urbana/Expansion_Regulada_Bordes-Gallo_Gnacion-2008.pdf)
- González, E. (1987). La evolución de los estudios sobre áreas periurbanas. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*(7), 439-448.
- Graizbord, B. (Eds). (2014). *Metrópolis. Estructura urbana, medio ambiente y política pública*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales CEDUA.
- Guevara, J. (1999). Parque Ecológico Entrenubes, territorio socialmente construido. Concurso historias barriales y veredales, Bogotá Historia Común. Departamento administrativo de acción comunal. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. New York: Oxford University Press
- Hernández Cordero, A. (2008). De la Dialéctica a la trialéctica del espacio: aproximaciones al pensamiento de Milton Santos y Edward Soja. En C., Mendoza (Ed.), *Tras las huellas de Milton Santos. Una mirada latinoamericana a la geografía humana contemporánea* (pp. 84-97). México D.F: Anthropos; Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- Hiernaux , D., & Lindón, A. (2004). La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos. *Papeles de población. Universidad Autónoma del Estado de México*, 101-123.

- Instituto de Desarrollo Urbano IDU. (2011) *Resolución 4296 de 2011* (Octubre 18), "Por la cual se definen reglas relacionadas con la expedición de certificados de estado de cuenta para trámite notarial de la contribución de valorización por beneficio local, a que se refiere el Acuerdo 451 de 2010".
- Instituto Distrital para la participación y la Acción comunal IDEPAC. (2009) *¿Cómo participa la localidad de Usme? Línea base de participación local. Serie ¿Cómo participa Bogotá? Bogotá D.C.*: Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá positiva.
- Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo de América Latina. *Territorios, 18 (19)*, 11-53.
- Kayser, A. (2009). Beyond the rural-urban divide: Cross-continental perspectives on the differentiated countryside and its regulation. Bingley, England: Emerald Group Publishing Limited. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=512742&lang=es&site=ehost-live&scope=site>
- Kayser, B. (1990). *La Renaissance Rurale, sociologie des campagnes du monde occidental*. París: Armand Colin.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos e instituciones. *Cuadernos de Ciencia Política No 2* , 9-42.
- Kurtz, R. A. & Eicher, J. B. (1958). Fringe and Suburb: a Confusion of Concept. *Social Forces*, 37
- Laboratorio internacional por el hábitat popular. (2011). *El hábitat popular: una respuesta necesaria para hacer ciudad. Documento de trabajo proceso Usme*. Mayo/Julio 2011.
- Lascoumes , P., & Le Galés , P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. (Blackwell Publishing, Ed.) *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1), 1-21.
- Latour, B. (2005). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor red*. Buenos Aires: Manantial.
- Latour, B.(1993). Etnografía de un caso de “alta tecnología” sobre Aramis. *Política y sociedad*, 14 (15), 77-97. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/POSO9394110077A/30349>
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio* (Emilio Martínez, trad.). Madrid, España: Capitán Swing. (Obra original publicada en 1974).
- Lefebvre, H. (1976), "Reflections on the politics of space". *Antipode*, 8(2), 30-37.
- Lonja de propiedad Raíz de Bogotá. (1999). *El valor del suelo en Bogotá 1990-1999. Parte II*. Bogotá: Lonja de propiedad.

- Londoño, V. (26 de febrero de 2011). Disputa por el territorio y la tradición en el campo. Una amenaza en concreto. *Periódico El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/impreso/bogota/articulo-253395-una-amenaza-concreto>
- López Pérez, J., Delgado Gómez, D., y Vinasco Torres, L. (2005). La interfase urbano-rural como territorio y espacio para la sostenibilidad ambiental. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 4(7) 29-41. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75004703>
- Lezama, J. L. (2010). *Teoría Social, espacio y ciudad*. México: El Colegio de México, segunda reimpresión.
- López Pérez, J., Delgado Gómez, D., y Vinasco Torres, L. (2005). La interfase urbano-rural como territorio y espacio para la sostenibilidad ambiental. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 4(7) 29-41. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75004703>
- Lynch, K. (1959). *La imagen de la ciudad*. Buenos Aires: Infinito.
- Maldonado, M. (2012). Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda para superar la exclusión social. La experiencia de Bogotá. En Salazar, C. (Coord.). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* pp. 159-212. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales CEDUA.
- Maldonado, M., Pinilla, J. Rodríguez, J. & Valencia, N. (2004) *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico Colombiano. Marco Jurídico y alternativas de aplicación*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.
- Manzano, G. (2015). *La Construcción del Barrio El Provenir. Transformaciones en el borde urbano de Bogotá*. Primer lugar Tesis de Maestría. Premio internacional de Tesis de investigación sobre vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable. México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad PUEC, Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los trabajos INFONAVIT.
- Maya, T. (2007). Áreas residenciales y de desarrollo urbano en Bogotá. *Urbanismos, Revista Maestría en Urbanismo*, 1 (2), 28-68. Recuperado de [http://www.academia.edu/5949986/%C3%81reas\\_residenciales\\_y\\_desarrollo\\_urbano\\_en\\_Bogot%C3%A1](http://www.academia.edu/5949986/%C3%81reas_residenciales_y_desarrollo_urbano_en_Bogot%C3%A1).
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- Mesa de Concertación de Borde Urbano Rural. (2012). *Propuesta de Borde Urbano-rural. Comunicación dirigida a Secretaria de Hábitat*, 21 de mayo de 2012. Bogotá D.C.
- Mesa de Concertación de Borde Urbano Rural (s,f). *Ruta metodológica de la construcción social de territorio BORDE SUR*. Propuesta comunitaria. Bogotá D.C.
- Mesa de concertación Usme & Mesa de Patrimonio (2012). *Pacto de vida y Borde Natural. ¡El territorio no está en Venta! Pronunciamento de la Mesa de Concertación de Borde Urbano y Mesa de patrimonio*. Bogotá, 21 de mayo de 2012.

METROVIVIENDA. (2007). 10 años de Metrovivienda. Modelos de Gestión del suelo, Vivienda y Hábitat. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial (2011), *Consulta vigencia actos administrativos, resoluciones expedidas por el ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial sobre los temas no concertados entre la Corporación Autónoma Regional y el distrito dentro del trámite de adopción del Plan de ordenamiento territorial* Oficio dirigido al Equipo técnico dirección del taller de espacio público. Secretaría distrital de planeación. Respuesta a Radicación 4120E1-50746. Comunicación 31 de mayo de 2011.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, (2013). *Resolución 0721 del 20 de septiembre de 2013*. Por medio de la cual se amplía la fecha de cierre de la convocatoria para la postulación de hogares al Subsidio Familiar de Vivienda en especie en el marco de Vivienda Gratuita para el proyecto Metro 136 Usme del Distrito Capital abierta mediante Resolución 0588 de 2013 y ampliada mediante la Resolución 0643 de 2013.

Moreno. E., & Peña Frade, N. (2004). *Formas de Crecimiento urbano regional en el caso de las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar y Usme, y el municipio de Soacha*. Bogotá: Universidad La Gran Colombia. Facultad de Arquitectura, Departamento de Investigaciones.

Moreno, R. (2013). *Presentación Modelo de Desarrollo Sostenible del Borde Norte de Bogotá*. Fundación Humedal de Torca Guaymaral 2012-2013.

Moncayo, E., Andrade, G. y Preciado, J. (2011). *Ajustes ambientales al plan de ordenamiento territorial del Distrito Capital. Bogotá, D.C.*: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, 2011.

Montoya Garay, J. W. (2012). Bogotá: crecimiento urbano y cambio morfológico, 1538-2010 (Tesis Doctoral). Universidad de Laval, Canadá. Recuperado de [www.theses.ulaval.ca/2012/29063/29063.pdf](http://www.theses.ulaval.ca/2012/29063/29063.pdf)

Montoya Garay, J. W. (2007). Releyendo la ciudad latinoamericana, cambio urbano y cambio morfológico en Bogotá. *Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía*, (16) 9-18. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281821949002>

Negrete, M., & Paquette, C. (2012). La interacción entre transporte público y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: un modelo expansivo que llega a sus límites. *Territorios No 25*, 15-33.

Noticias Capital (23 de agosto de 2013). *Camioneros bloquean vía de acceso a zona rural de Usme*. [programa de televisión]. Bogotá: Canal Capital. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=7sswDB0V2PE>

Olivares Rodríguez, F. (2007). *Agricultura campesina, cambio y permanencia: El caso de Mixquic*. (Tesis para obtener el grado de Doctor en Antropología social). México D.F.: Universidad Iberoamericana.

ONU. (10 de julio de 2014). *World Urbanization prospects*. New York : United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Recuperado de <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>

- Ordoñez, F & Montoya, G. (2011). *Economía campesina, soberanía y seguridad alimentaria en Bogotá y la región central del país*. Bogotá: Convenio No 251 de 2011 suscrito entre la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaria Distrital de Desarrollo económico, The Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam), el Instituto Latinoamericano para una sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA) y el Comité de Interlocución Campesino y Comunal CICC.
- Ospina Arias, L. M. (2007). *Incidencia de la expansión urbana en las relaciones con la tierra de comunidades rurales circundantes. El caso de Los Soches en Usme* (Tesis de Mestría en Urbanismo). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes.
- Osorio, J. A. (s.f). *El río Tunjuelo en la historia de Bogotá*. Bogotá: Instituto Distrital de cultura recreación y Deporte, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Park, R. (1968). The City: suggestion for the investigation of human behavior in urban environment. En R. Park, E. Burgess, & R. McKenzie, *The City*. Chicago: University of Chicago Press
- Pérez Preciado, A. (2000). *Bogotá y cundinamarca. Expansión Urbana y sostenibilidad*. Bogotá: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR.
- Pérez Preciado, A. (2000). *La expansión urbana de Bogotá y la conservación de la estructura ecológica de la sabana: propuesta sobre ordenamiento metropolitano "El río de Bogotá sí tiene salidas"*. El proceso de evaluación del POT de Bogotá en la CAR. Bogotá: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.
- Pérez Preciado, A. (2000). *Bogotá y Cundinamarca: expansión urbana y sostenibilidad. Santafé de Bogotá D.C.*: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.
- Pérez Preciado, A. (2003). La expansión urbana de Bogotá: mitos y realidades. En G. Ardila, *Territorio y sociedad: El caso del plan de Ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá*. (pp. 91-136). Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.
- Pérez Martínez, M. (2011). Memorias Foro: “*Por una Política Pública de Campesinidad Agropolitana: Aportes a la construcción de la Región – Capital*”. Auditorio Félix Restrepo, Pontificia Universidad Javeriana. 14 y 15 de marzo del año 2011.
- Pérez Martínez, M. (2008). La adaptabilidad de pobladores y asentamientos rurales en áreas de conurbación: El caso de la ciudad de Bogotá, Colombia. *Cuadernos de desarrollo rural*, 5 (60), 61-86.
- Pérez Martínez, M., Vargas Navarro, F., Bautista Macia, M., & Bohórquez Alfonso, I. (2011). Pobladores y Espacios rurales en Bogotá. La voz de los actores locales. Bogotá: Colección libros de Investigación Vicerrectoría Académica, Pontificia Universidad Javeriana.
- Periódico el Espectador.com. (20 de enero de 2009). *El Borde Norte de la capital*. Editorial. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo109962-el-borde-norte-de-capital>
- Periódico El tiempo. (28 de enero de 2012). 'Tierreros', una red de urbanizadores piratas en 7 localidades. *Periódico El Tiempo, Versión Online*. Recuperado de [http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-11021803](http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11021803)

- Pryor, R. (2013). Defining the Rural-Urban fringe. *Social Forces*. University of North Carolina Press. Vol. 47, No. 2 December, 202-215.
- Qvisström, M. (2007). Landscapes out of order: studying the inner urban fringe beyond the rural-urban divide. *Geographica*. 89 B (3), 269-282. .
- Ramírez , B. R. (2007). Del suburbio y la periferia al borde : el modelo de crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). En: *Banlieues et périphéries des métropoles latino-américaines*, 69-89.
- Ramírez Velásquez. (2005). Miradas y posturas frente a la ciudad y el campo. En H. Ávila Sánchez (Coord.), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?* (pp. 61-85). Cuernavaca: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias CRIM.
- Red Cytad "Des"bordes urbanos. Política, proyecto y gestión sostenible en la ciudad de la periferia. Recuperado de <http://www.farq.edu.uy/des-bordes-urbanos/>
- Reina Antivar, E. (Suscriptor youtube). (4 de junio de 2010). *Agroparque los soches "una opción de vida". Usme-Bogotá*. [Video]. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=vBMoAX5zUwo>
- Reina Quijano, M. (2006). *Lineamientos Dsitritales para el desarrollo de pactos de Borde*. . Bogotá: Departamento Administrativo del Medio Ambiente, DAMA.
- Redacción Sección Bogotá. (25 de septiembre de 2015). El ambicioso plan para un pulmón ecológico en el norte de Bogotá. En 1.395 hectáreas, en medio de la ciudad, se prohibirán viviendas nuevas, cultivos e industrias. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/bogota/reserva-forestal-del-norte-de-bogota/14588215>
- Reyes, J. & Moreno, P. (s.f). *La Agrópolis una propuesta innovadora. Interpretación social y apropiación territorial*.
- Rivera Pabón, J. A. (2013). *Desigualdad social, fragmentación espacial y conflicto ambiental 1990-2012*. (Tesis Doctoral). Barcelona: Universidad de Barcelona, Programa de Doctorado en Geografía, planificación Territorial y Gestión Ambiental.
- Rodríguez, M. (Productor). (20 de noviembre de 2012). *Audiencia sobre el Límite de Bogotá*. [Video, intervención Otilia Cuervo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=GH9YkJKvTm8>
- Rodríguez, M. (Productor). (20 de noviembre de 2012). *Audiencia Usme 072*. [Video, intervención Otilia Cuervo]. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=\\_kHrLwsRYSc&feature=player\\_detailpage](https://www.youtube.com/watch?v=_kHrLwsRYSc&feature=player_detailpage) y <https://www.youtube.com/watch?v=WUIdG9m1ez4> Publicado el 20/11/2012.
- Rodríguez, M. (productor). (20 de noviembre de 2012). *Audiencia Usme*. [Video, intervención Otilia Cuervo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=4rJP7D6r-lc>
- Roy , A. (2005). Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147-156.
- Roy, A. (2009). The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory. *Regional Studies*, 43 (6), 819–830.

- Roy, A. (2011). Slumdog Cities: Rethinking subaltern urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35 (2), 223-238.
- Rubio, R. (Comp.). (2006). *Ciudades Urgentes. Intervención en áreas urbanas de crecimiento rápido. Bogotá*: Universidad de los Andes, Departamento de Arquitectura.
- Ruiz Rivera, N., & Delgado Campos, J. (2008). Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de las relaciones campo ciudad. *Revista Eure.*, XXXIV (102), 77-95.
- Salazar Cruz, C. E. (2000). La relación población-recursos en la periferia urbana. Una experiencia teórico-metodológica. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 15 (3 (45)), 641-664. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40315050>
- Samper, P. (1989). *Expansión urbana y vivienda. Bogotá*. Santa Fe de Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Schteingart, & Schteingart, M. (2011). La división social del espacio en las ciudades. *Revista Herramienta*, (48) Recuperado de <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-48/la-division-social-del-espacio-en-las-ciudades>.
- Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, & Universidad Nacional de Colombia. (2011). *Estado del arte sobre las prácticas de la población campesina de Bogotá D.C.* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2011) *Resolución 6523 de 16 de diciembre de 2011*. Por la cual se reglamentan y adoptan los sistemas urbanos de drenaje sostenibles SUSD para el plan de ordenamiento territorial de la zona Norte.
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2009). *Plan de Gestión para el desarrollo rural sostenible*. Recuperado de <http://ambientebogota.gov.co/389>
- Secretaría Distrital de Ambiente & Secretaría Distrital de Planeación. (2010). *Plan de gestión para el desarrollo rural sostenible de Bogotá D.C.* Cartilla divulgativa. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Ambiente, & Universidad Nacional de Colombia. (2007). *Formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Tunjuelo en el Perímetro Urbano de Bogotá*. Bogotá: Convenio 040 de 2007.
- Secretaría de Gobierno. (1997) *Observatorio social de Usme. Noviembre de 1997. Hermosura paisajística rural en proceso de desarrollo Urbano*. Bogotá: Dirección de Participación ciudadana, Alcaldía local de Usme, Grupo de apoyo a la planeación local Usme.
- Secretaría Distrital de Hábitat. (2010). *Inspección, vigilancia y control de los desarrollos ilegales de vivienda: localidad de Usme*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá 2010.
- Secretaría Distrital de Hábitat. (2008). *“Realizar para la secretaria distrital del hábitat el diseño del modelo de ocupación del territorio para el polígono no. 4 de la operación estratégica nuevo USME que contenga alternativas de sostenibilidad ambiental, productiva, social y cultural, qué*

*contribuyan a la contención de la urbanización ilegal y de la expansión urbana sobre el suelo rural en el mediano y largo plazo y la consolidación de la ruralidad en el borde suroriental de la ciudad*” Documento final. Consultoría.

Secretaría Distrital del Hábitat. (s.f). *Políticas y Estrategias Para Los Sentamientos Rurales. Un Territorio Muchas Expresiones*. Dirección De Gestión. Subdirección De Asentamientos Rurales

Secretaría Distrital de Planeación. (2014). *caracterización y delimitación final de las franjas de Transición urbano rural de los Bordes Sur, Oriente y predelimitación y caracterización de la franja de transición urbano rural del Borde Norte*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado el 1 de Septiembre de 2014, de [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/politicaRuralidad/MetasPlanDesarrollo/Proyecto\\_No803\\_Meta\\_No9\\_Dic8\\_borde.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/politicaRuralidad/MetasPlanDesarrollo/Proyecto_No803_Meta_No9_Dic8_borde.pdf)

Secretaría Distrital de Planeación. (2014). *Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria Distrital de Planeación. Recuperado de [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2014/Nuevo\\_libro\\_de\\_la\\_SDP\\_Regi%F3n\\_Metropolitana\\_de\\_Bogot%E1](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2014/Nuevo_libro_de_la_SDP_Regi%F3n_Metropolitana_de_Bogot%E1)

Secretaria Distrital de Planeación (2011). *Concepto Técnico amenazas y riesgos zona POZ Norte*. Dirigido a Sandra Patricia Samaca Rojas, Subsecretaría de planeación territorial. Respuesta al Radicado FOPAE 2011ER16137, Radicado SDP PZON-2011-0093.

Secretaria Distrital de Planeación. (2011). *Guía urbanística de Usme. Bogotá*: Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/BJV/consulta/listConsulta.jsp>

Secretaria Distrital de Planeación. (2011) *Resolución No 1738 de 2011*. Por la cual se precisan las zonas de reserva para las vías internas a la malla vial arterial del anillo vial 1, definidas en el artículo 25 del Decreto Distrital 043 de 2010, por el cual se adoptó el plan de ordenamiento zonal del norte modificando el artículo 12 del Decreto Distrital 464 de 2011.

Secretaria Distrital de Planeación., (2011) *Resolución No 0593 de 2011*. Por la cual se precisan las zonas de reserva para las vías internas a la malla vial arterial del anillo vial 1, definidas en el artículo 25 del Decreto Distrital 043 de 2010, por el cual se adoptó el plan de ordenamiento zonal del norte S

Secretaria Distrital de Planeación. (2011). Boletín No. 30 *“Las dinámicas del territorio” un observatorio para planear el uso y la regulación del suelo*. Bogotá ciudad de estadísticas Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá positiva.

Secretaria Distrital de Planeación. (2010). *Modelación de planes parciales Bogotá POZ NORTE*. Bogotá: Secretaria Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaria Distrital de Planeación, (2008) *Resolución No 0250*. Por el cual se resuelve un recurso de apelación interpuesto contra la resolución 0724 de 14 de Septiembre de 2007, expedida por el Subsecretario de Planeación Territorial de la secretaria Distrital de Planeación. Abril 2 de 2008.

- Secretaria Distrital de Planeación. (2007) *Resolución No 0724*. Por la cual se adoptan las determinantes para la formulación del plan parcial “El cangrejal” ubicado en la localidad de Usaquén. Bogotá, 14 de septiembre de 2007.
- Secretaria Distrital de Planeación. (2007) *Resolución No 0911*. Por el cual se resuelve el recurso interpuesto contra la resolución No 0724 del 14 de septiembre de 2007, por el cual se adoptan las determinantes para la formulación del Plan Parcial El Cangrejal ubicado en la localidad de Usaquén, expedida por la subsecretaria de planeación territorial de la secretaria distrital de planeación. Bogotá, 26 de noviembre de 2007.
- Secretaria Distrital de Planeación, Secretaria Distrital de Ambiente, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, Secretaria Distrital de Hábitat y Universidad Distrital. (2010). *Diagnóstico de las áreas rurales de Bogotá. Tomo II. Borde Sur*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Sharp, J. y Clark, J. (2008). Between the country and the concrete: rediscovering the rural-urban fringe. *City & Community*, 7 (1), 61-79.
- Simon, D. (2008). Urban environments: Issues on the peri-urban fringe. *Annual review of environment and resources*, 33, 167-184
- Smith, N. (2006). La producción de la naturaleza: la producción del espacio (Claudia Villegas Delgado, trad.). México: UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, Sistema de Universidad Abierta, 2006
- Soja, Edward W. (1996). *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places*. Oxford: Blackwell.
- Soja, E. (1996). “Third space: expanding the scope of the geographical imagination”. En D., Massey, J., Allen, & P., Sarre. (Eds.), *Human Geography Today*. Cambridge: Polity Press.
- Soja, E. (1989). *Postmodern geographies. The reassertion of space in critical social theory*. Londres: Verso Press.
- Subirats, J. (s.f.). Capítulo 3. Los actores de las políticas públicas.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona.
- Tacoli, C. (1998). Rural-urban interactions: a guide to the literatura. *Environment and urbanization*, 10 (1), 147-166.
- Téllez, V. (2012). *Urbanizadores piratas Advierten nexos de urbanizadores piratas de Bogotá con paramilitares La denuncia fue hecha por la secretaria de Hábitat, María Valencia*. Periódico El espectador, Versión en línea. <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/advierten-nexos-de-urbanizadores-piratas-de-bogota-para-articulo-322916?page=2> Bogotá 25 ene 2012
- Tomadoni, C. (2007). A propósito de las nociones de espacio y territorio. *Revista Gestión y Ambiente, Instituto de Estudios Ambientales IDEA*, 10 (1), Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/1377/1978>

- Toro Vasco, C., Velasco Bernal, V. & Niño Soto, A. (2005). El borde como espacio articulador de la ciudad actual y su entorno. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 4(7), 55-65. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75004705>
- Torres, F. (24 de julio de 2013). *Expansión urbana - Área Rural Usme – Bogotá*. [Video]. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=9PTMMhN2eY0>.
- Torres Tovar, C. (2011). *Producción y transformación del espacio residencial de la PBI en Bogotá en el marco de las políticas neoliberales Una aportación al problema de la vivienda a través de cuatro casos de estudio de la localidad de Ciudad Bolívar*. Valladolid: Universidad de Valladolid UVA, Instituto de Urbanismo.
- Torres Tovar, C. A. (2009). *Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Universidad Distrital “Francisco José de Caldas (2010). *Diagnóstico de las áreas rurales de Bogotá, D.C. Lineamientos estratégicos para la conformación de una red de asentamientos rurales en el borde sur de Bogotá (Ciudad Bolívar y Usme)*. Bogotá: Convenio Interadministrativo de Cooperación 017 de 2009 y 234 de 2009, suscrito entre la Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Ambiente, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.
- Universidad Nacional de Colombia, (2011), *Fortalecimiento del proceso social y político del movimiento social del sur de Bogotá a través del reconocimiento de actores, conflictos y la apuesta de estrategias conjuntas para establecer criterios hacia el POT y el Plan de Desarrollo 2012 – 2016, en perspectivas de paz*. 21 y 22 de octubre de 2011, Bogotá D.C.
- Universidad Nacional de Colombia & Metrovivienda. (2008). *Plan de Manejo Arqueológico. Contrato interadministrativo CST 123-07*. Bogotá: Septiembre de 2008.
- Unidad Local De Asistencia Técnica Agropecuaria Ambiental ULATA, (2012). *Documento compilatorio de información relativa al área agroambiental, pecuaria y social de la zona rural de la Localidad (5) De Usme*. Bogotá: Alcaldía Local de Usme.
- Urrea, T., & Del Castillo, J.C. (201q). *Usme; historia de un territorio*. Bogotá, Metrovivienda.
- Van Dijk, T. (2009). Who is charge of the urban fringe? Neoliberalism, open space preservation and grow control. *Planning practice & research*, 24 (3), 343-361.
- Velasco, V., Díaz, F., Y López, M. L. (2010). Gestión del suelo en la configuración de bordes de ciudad. *Territorios*, 22, 65-85.
- Villamizar, N., & Luna, J. (2012). Bordes urbanos: una pregunta desde el crecimiento de las ciudades hacia la concepción de una categoría para el análisis y proyección de territorios urbanos. *Memorias del seminario Bordes Urbanos, procesos territoriales: Colombia, Chile, Gran Bretaña, India, China y España*. Bogotá. : Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Hábitat, ciudad y Territorio y Red de Arquitectura por el territorio.
- Wissink, G. A.(1962). *American Cities in Perspective: with Special Reference to the Development of their Fringe Areas*. USA: Assen.
- Yadav, C. (1987). Rural Urban Fringe. *Perspectives in urban geography*, 9 (3), .

Zambrano, F., & Bernard, O. (1993). Las primacías urbanas 1851-1985. In Ciudad y territorio: El proceso de poblamiento en Colombia. Institut français d'études andines. Extraído de <http://books.openedition.org/ifea/2098>

Zuluga Sánchez, G. (2008). Dinámicas urbano-rurales en los bordes de la ciudad de Medellín. *Gestión y Ambiente*, 11 (3), 161-171.

Zuluga Sánchez, G. (2005). *Dinámicas territoriales en frontera rural-urbana en el corregimiento de Santa Elena, Medellín* (Tesis de Maestría). Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Facultad de Arquitectura.

## Índice de Gráficos.

Gráfico 1 Trayectoria de la urbanización de las localidades de Usme y Suba.....	115
Gráfico 2 Cobertura Vegetal de la Localidad de Usme.....	137
Gráfico 3. Línea del tiempo: instrumentos, intervenciones y etapas en la constitución de la propuesta de Borde. ....	165
Gráfico 4. Instrumentos sectoriales a partir de los cuales se ha estructurado la temática de los Bordes como ámbito de política pública. ....	167
Gráfico 5. Metodología de construcción del Modelo de ocupación diseñada e implementada por la Secretaría Distrital de Hábitat. ....	226
Gráfico 6 Mapa de Actores presentes en el Borde Suroriental. ....	292
Gráfico 7. Mapa de Actores Borde Norte.....	342

## Índice de Cuadros

Cuadro 1 Aspectos a Analizar por dimensión.....	114
Cuadro 2 Marco normativo que regula el Borde Norte.....	132

## Índice de Tablas.

Tabla 1. Áreas de expansión propuestas en el POT. ....	94
Tabla 2. Extensión y distribución de población en las localidades de la ciudad de Bogotá.....	95
Tabla 3. UPZ de la Localidad de Usme.....	142

## Índice de mapas

Mapa 1. Primacía urbana en 1985 según el estudio Zambrano y Bernard (1993).....	78
Mapa 2. Anillos Metropolitanos de la ciudad de Bogotá-.....	93
Mapa 3. Usos del suelo en la ciudad de Bogotá. ....	97
Mapa 4. Delimitación de los territorios de Borde de la Ciudad de Bogotá.....	103
<b>Mapa 5. Veredas y sectores existentes en el Borde Sur de Bogotá.....</b>	<b>107</b>
Mapa 6. Zonificación del Borde Norte según Resolución 475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente .....	118

## Índice de Ilustraciones.

Imagen 1 Canteras Ilegales en la Vereda Los Soches Localidad de Usme.....	109
Imagen 2 Ecosistemas del Borde Norte .....	120
Imagen 3 vallados contaminados en el Borde Norte. ....	121
Imagen 4. Floricultivos en la Vía Suba- Cota .....	122
Imagen 5 Proyectos inmobiliarios y urbanizaciones construidas en el Borde Norte. ....	123
Imagen 6 Vereda Chorrillos. ....	125
Imagen 7 Evolución temporal de la ocupación del área del Borde Norte objeto del POZ Norte.....	126

Imagen 8 Cultivos Abandonados en la Localidad de Suba, Sectores Arrayanes, Guaymaral.....	127
Imagen 9. Urbanización de origen informal.....	143
Imagen 10. Evolución ocupación del Suelo en Usme.....	147
Imagen 11 Urbanización Bosques de Bogotá vista desde el Casco histórico del Pueblo de Usme. ....	150
Imagen 12 Proyectos de vivienda construidos y anunciados en la localidad de Usme. ....	152
Imagen 13. Proyectos de Vivienda construidos en la UPZ 61. ....	153
Imagen 14. Urbanización Bosques de Bogotá.....	265
Imagen 15 Plano y publicidad del proyecto Camino de Arrayanes. Borde Norte.....	267
Imagen 16. Urbanización Hacienda San Simón. ....	269
Imagen 17 Proyectos realizados por la constructora Amarillo en Usme.....	271
Imagen 18. Urbanización “El Sol” Usme.....	272
Imagen 19. Urbanizaciones desarrolladas por AVP en la ciudadela nuevo Usme: El Cerezo. ....	273
Imagen 20 Urbanización Buenavista, Ciudadela Nuevo Usme.....	274
Imagen 21 Proyecto Parque Cantarrana. ....	275
Imagen 22 Anuncio venta Proyecto CAPRI. VIP localidad de Usme.....	276
Imagen 23. Proyectos VIP promovidos por la Caja de Vivienda Popular: proyecto XIE y urbanización Vistas del Río. ....	278
Imagen 25 Publicidad inmobiliaria: Proyectos promovidos en el Borde Norte vs Borde Sur .....	280
Imagen 26. Avance de la Urbanización en la Vereda los Soches. ....	298
Imagen 27 Festival de la Memoria de la Vereda Los Soches: reforzamiento de la memoria como recurso de poder.....	300
Imagen 28 Historia de la Vereda. Reconstruida por sus Habitantes. ....	300
Imagen 29 Imaginarios reforzados por los actores organizados en la vereda los soches en el marco de los festivales de la memoria. ....	301
Imagen 30. Actividad convocada por la Mesa de Concertación en asocio con otras organizaciones. ...	305
Imagen 31. Vestigios en el territorio de las confrontaciones entre los habitantes de las veredas de Usme y Metrovivienda. ....	306
Imagen 32 Representaciones del Territorio como Borde Urbano rural.....	309
Imagen 33. Actividades de promoción de la Memoria de los habitantes de la vereda.....	310
Imagen 34. Representaciones frente al Borde en la Vereda el Uval. ....	312
Imagen 35. Propuesta de ordenamiento del Territorio de Borde Urbano Rural planteada por la Audiencia Pública.....	323
Imagen 36. Actividades de Ecoturismo Agroparque los Soches.....	327
Imagen 37 Propuesta de ordenamiento. ....	333
Imagen 38 propuesta Colectivo Suba Nativa .....	362