



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Alternativa de participación ciudadana: uso y ocupación del suelo en el borde urbano-rural sur de Bogotá (2000-2020)

Fabián Jesús Rodríguez Torres

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes – Maestría en Ordenamiento Urbano Regional
Bogotá, Colombia
2023

Alternativa de participación ciudadana: uso y ocupación del suelo en el borde urbano-rural sur de Bogotá (2000-2020)

Fabian Jesús Rodríguez Torres

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:

Magíster en Ordenamiento Urbano Regional

Directora:

Ph. D. Maira Judith Contreras Santos

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes - Maestría en Ordenamiento Urbano Regional
Bogotá, Colombia
2023

(Dedicatoria)

*A doña Rosalba Torres y don Jesús
Rodríguez, los tesoros más grandes que Dios
me ha dado.*

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.



Fabián Jesús Rodríguez Torres.

Fecha 01/03/2022

Agradecimientos

Agradezco a Dios por su amor representado en el apoyo incondicional de mis padres, mi familia y mi prometida, Diana Beltrán, quienes confiaron en mí en esta nueva meta. Infinitas gracias a todas las personas, organizaciones y entidades que de una u otra manera me brindaron su ayuda en este proceso y con las cuales quedaré en deuda.

De igual manera, el más profundo agradecimiento a la doctora Maira Judith Contreras Santos, quien me guió en este camino en su rol de directora; sus conocimientos y orientaciones, el tiempo dispuesto en cada reunión y su retroalimentación, fueron y seguirán siendo muy valiosos para mí. Todo el reconocimiento para ella por su calidad docente y humana.

A mi *alma mater*, la Universidad Nacional de Colombia y a la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional, por abrirme las puertas, por acogerme y brindarme tantas herramientas para mi vida profesional. Así mismo, a los docentes Carlos Torres, José Zamudio, Gustavo Peralta, María Rincón, Teresa Ramírez, Laura Ballén, Johan Avendaño, Fabio Zambrano, Edison Torres, Henry Talavera, Luis Rincón, Álvaro Ibatá, Adriana Salinas y Miryam Barrera, quienes me compartieron sus saberes; a ellos, todo mi agradecimiento y respeto. A la profesora Dayra Vargas, por orientarme en los primeros pasos como mi tutora, y a Juan Carlos Garzón, por sus orientaciones y apoyo a lo largo del proceso de la maestría. Quiero hacer un reconocimiento a los líderes y a las organizaciones sociales que me dieron su confianza y me permitieron aprender de sus procesos y experiencias en la lucha por su territorio. A doña Otilia Cuervo y la Mesa de Concertación de Borde Urbano Rural de Usme; a doña Maribel Guerrero, por abrirnos las puertas de su emprendimiento agroturístico en la Vereda Los Soches; a su vez a Jeimmy Palomo, Javier Bautista y a Juan Ortega por permitirme aprender de los procesos de lucha popular en Cerro Seco. A don Gabriel Díaz, quien amablemente me compartió de su experiencia en la Asociación de Turismo Comunitario de Bogotá, en la vereda de Pasquilla. Igualmente, agradecer al señor Aníbal Montañez y a don Alfredo Díaz, quienes me compartieron del incansable y loable trabajo pedagógico en la localidad de Sumapaz.

Finalmente, agradecer a las diferentes instituciones gubernamentales y a su vez a funcionarios públicos como Carolina Rojas, Angélica Higuera, Diana Carvajal y al profesor Mauricio Romero que, desde la Secretaria Distrital de Planeación, me apoyaron en temas relacionados al Plan de Ordenamiento Territorial y la participación ciudadana; a Camilo Cruz, del área de participación de la Alcaldía Local de Usme, y a Samuel Agüero, asesor en temas de participación y planeación del despacho de la Alcaldía Local de Ciudad

Bolívar, quienes me colaboraron con las respectivas solicitudes para hacer posible la investigación de mi proyecto de grado.

Fabián Jesús Rodríguez Torres.

20 de diciembre de 2022.

Resumen

Alternativa de participación ciudadana: uso y ocupación del suelo en el borde urbano-rural sur de Bogotá (2000-2020)

La expansión urbana sobre Bogotá presenta diversos conflictos en cuanto al uso y la ocupación del suelo que afectan su territorio rural. Un ejemplo de ello es el borde urbano-rural sur, el cual ha soportado diversos impactos provenientes de tal expansión. Esta compleja situación se genera por la limitada intervención estatal cristalizada en los instrumentos de ordenamiento territorial desplegados por las administraciones distritales que, desde el año 2000, como dispositivos centrales de sus actuaciones, no remueven ciertos obstáculos presentes en las dimensiones de dicha situación; entre otras razones, porque la participación ciudadana implantada en los escenarios formales de participación es consultiva, lo que ha motivado a generar procesos de participación ciudadana alternativa a la estipulada en el marco normativo.

Para contribuir a comprender el citado fenómeno, esta investigación presenta una delimitación teórica y normativa referida a la participación ciudadana alternativa en el ordenamiento territorial; una descripción del borde urbano-rural sur de Bogotá desde la visión de las y los actores presentes y partícipes en el ordenamiento territorial, sobre los conflictos del uso y de la ocupación del suelo producidos por la expansión urbana; y un análisis de la inclusión de la participación ciudadana del borde urbano-rural sur en los instrumentos de ordenamiento territorial para resolver los conflictos mencionados. Esto con el fin de plantear, a modo de conclusión, referentes epistemológicos, teóricos y metodológicos sobre la participación ciudadana alternativa que contribuyan a la eficaz aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial de Bogotá-región.

Palabras clave: ordenamiento territorial, participación ciudadana, territorio de borde, expansión urbana.

Abstract**Alternative for citizen participation: land use and occupation in the southern urban-rural border of Bogotá (2000-2020)**

The urban sprawl over Bogotá presents various conflicts regarding the use and occupation of the land that affect its rural territory. An example of this is the southern urban-rural border, which has endured various impacts from such expansion. This complex situation is generated by the limited state intervention crystallized in the territorial ordering instruments deployed by the district administrations that, since the year 2000, as central devices of their actions, do not remove certain obstacles present in the dimensions of said situation; among other reasons, because the citizen participation implemented in the formal participation scenarios is consultative, which has motivated the generation of alternative citizen participation processes to the one stipulated in the regulatory framework.

To contribute to understanding the aforementioned phenomenon, this research presents a theoretical and normative delimitation referring to alternative citizen participation in land use planning; a description of the southern urban-rural border of Bogotá from the perspective of the actors present and participants in territorial planning, on the conflicts of land use and occupation produced by urban expansion; and an analysis of the inclusion of citizen participation from the southern urban-rural border in the territorial ordering instruments to resolve the aforementioned conflicts. This in order to propose, as a conclusion, epistemological, theoretical and methodological references on alternative citizen participation that contribute to the effective application of the territorial planning instruments of Bogotá-region.

Keywords: Territorial ordering, citizen participation, border territory, urban sprawl.

Contenido**Pág.**

Resumen	XI
Lista de figuras	XVI
Lista de tablas	XVIII
Lista de Símbolos y abreviaturas	XIX
Introducción	1
1. Participación ciudadana alternativa en el ordenamiento territorial	9
1.1. Ordenamiento territorial.....	10
1.2. Participación ciudadana	11
1.3. Expansión urbana	15
1.4. Borde	17
1.4.1. Efectos de la expansión urbana sobre el territorio de borde	19
▪ Efectos sobre el uso del suelo como lógica de mercancía	19
▪ Ocupación del suelo como dinamizador de la expansión urbana.....	19
1.5. La participación ciudadana tradicional en el ordenamiento territorial nacional pos-Constitución de 1991	20
1.6. Participación ciudadana alternativa	23
1.6.1. La participación ciudadana alternativa y su relevancia en la eficacia de los instrumentos de ordenamiento territorial	26
1.7. Síntesis	27
2. Expansión urbana en el borde urbano-rural sur de Bogotá: uso y ocupación del suelo 29	
2.1. El borde urbano-rural sur de Bogotá.....	29
2.1.1. Clasificación y usos del suelo en el borde urbano-rural sur en el POT de Bogotá.....	31
2.1.2. Usos del suelo	38
▪ Uso agrícola del suelo	38
▪ Uso agropecuario del suelo	40
▪ Uso minero del suelo	42
▪ Uso del suelo para disposición de residuos sólidos	43
2.2. Expansión urbana en Bogotá y la propuesta POT de borde para contenerla....	44
2.2.1. Ocupación del suelo	48
2.2.2. Efectos de la expansión urbana sobre el territorio del BUR Sur de Bogotá....	50
▪ Conflictos por uso del suelo	50
▪ Conflicto por uso agropecuario	51
▪ Conflicto por uso minero	51

▪	Conflicto por uso de disposición de residuos sólidos.....	52
2.3.	Conflictos por ocupación del suelo.....	52
2.4.	El BUR Sur a escala regional.....	56
2.4.1.	La escala regional en el POT de Bogotá	56
2.4.2.	La importancia del territorio de borde en la conformación nodal regional	57
2.5.	Síntesis.....	61
3.	Participación ciudadana del borde urbano-rural sur. Entre los escenarios formales y alternativos	63
3.1.	La participación ciudadana en el proceso de formulación POT de Bogotá.....	63
3.1.1.	El papel de las instancias de planeación en la participación ciudadana	66
▪	El Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD).....	66
▪	Análisis e interpretación de los conceptos.....	77
3.2.	Referentes de participación ciudadana alternativa en el ordenamiento territorial	78
3.2.1	Agroparque Los Soches.....	80
3.2.2	Mesa de Concertación del Borde Urbano Rural de Usme	83
3.2.3	Cerro Seco: una historia de lucha y resiliencia popular	86
▪	Ejercicio de cartografía social.....	89
▪	Problemáticas	90
3.3.	Visiones de actores presentes y partícipes en el ordenamiento territorial del BUR Sur de Bogotá	91
3.3.1.	Visión Ciudadana	93
▪	Visiones sobre el BUR Sur de Bogotá.....	93
▪	Visiones sobre los efectos de la expansión urbana en el BUR Sur.....	93
▪	Visiones acerca de los instrumentos de ordenamiento territorial aplicados en el BUR Sur	95
▪	Visiones sobre los logros y limitaciones de la participación ciudadana en el ordenamiento territorial del BUR Sur de Bogotá.....	95
3.3.2.	Visión institucional.....	100
▪	Corporación Autónoma Regional (CAR).....	100
▪	Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC)	101
▪	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	103
▪	Secretaría Distrital de Planeación.....	104
3.4.	Síntesis.....	109
4.	Conclusiones y recomendaciones	111
4.1	Recomendaciones	115

5. ANEXOS.....	121
Anexo A. Entrevista semi y no estructurada.....	121
Anexo B. Consentimiento informado.....	123
Anexo C. Plano base cartografía social.....	124
Referencias.....	125
Referencias complementarias.....	132

Lista de figuras

Figura 1. Esquema del marco teórico y normativo	9
Figura 2. Tipos, niveles y mecanismos de participación ciudadana en la esfera pública .	12
Figura 3. La escalera de la participación de Arnstein	14
Figura 4. Corema de presión urbana sobre estructura del territorio de Borde	18
Figura 5 Estructura normativa de Ordenamiento Territorial en Colombia	20
Figura 6. Población rural de Bogotá y del borde urbano-rural sur en 2013.....	31
Figura 7. Relleno sanitario Doña Juana	44
Figura 8. Línea de tiempo crecimiento perímetro de Bogotá 1974-2012	44
Figura 9. Corema expansión urbana sobre los bordes, escala distrital.....	46
Figura 10. Corema estructuras de bordes de escala metropolitana.....	58
Figura 11. Línea de tiempo participación ciudadana en el BUR Sur de Bogotá 2000-2020	64
Figura 12. Metodología de participación ciudadana DAPD (2000)	65
Figura 13. Composición del CTPD por acuerdo en Bogotá	67
Figura 14. Vereda Los Soches, en Usme.....	81
Figura 15. La granja de Mary	82
Figura 16. Parque Ecológico Cerro Seco	88
Figura 17. Ejercicio de cartografía social en Cerro Seco	89
Figura 18. Resultado y propuesta de ordenamiento territorial alternativo en Cerro Seco	90
Figura 19. Metodología del curso de la Escuela de Participación del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.....	102

Lista de mapas

Mapa 1. Territorios de borde urbano regionales de Bogotá D. C.	2
Mapa 2. Borde urbano-rural Sur de Bogotá	3
Mapa 3. Borde urbano-rural sur de Bogotá.....	30
Mapa 4. Clasificación, uso y estructura del suelo rural según el POT (Decreto 190 de 2004).....	35
Mapa 5. Clasificación, usos e instrumentos de gestión del suelo en el BUR Sur según el Decreto 190 de 2004.....	37
Mapa 6. Localización del Parque Minero Industrial El Mochuelo	43
Mapa 7. Expansión urbana sobre el territorio de BUR Sur	46
Mapa 8. Áreas de subdivisión predial en franja de transición del BUR sur de Bogotá	50
Mapa 9. Identificación de conflictos a partir de modelo DEM.....	51
Mapa 10. Forma de crecimiento urbano por ocupación informal	53
Mapa 11. Forma de crecimiento urbano por ocupación formal	54
Mapa 12. Forma de crecimiento por subdivisión predial	54
Mapa 13. Esquema de conflictos por ocupación del suelo BUR Sur de Bogotá.....	55
Mapa 14. Estrategia de Ordenamiento regional POT (Decreto 190 de 2004)	56
Mapa 15. Modelo de ocupación territorial en la Región Metropolitana de Bogotá.....	57
Mapa 16. Nodos de conexión a escala distrital, metropolitana y regional	59
Mapa 17. Modelo de ocupación territorial sobre áreas protegidas en la región metropolitana de Bogotá	60
Mapa 18. Actores presentes y participes en el BUR Sur	79
Mapa 19. Ubicación de la vereda Los Soches.....	80
Mapa 20. Propuesta alternativa de ordenamiento territorial en Usme.....	86
Mapa 21. Ciudad Bolívar y ubicación del Parque Ecológico Cerro Seco	87
Mapa 22. Propuesta del SDDE articulada con el POT (Decreto 555 de 2021)	104
Mapa 23. Estrategia de manejo del borde sur	105
Mapa 24. Propuesta de paisajes sostenibles.....	106
Mapa 25. Reclasificación del suelo rural.....	107

Lista de tablas

Tabla 1. Estrategia Metodológica	6
Tabla 2. Mecanismos de Participación Ciudadana.....	13
Tabla 3. Factores o causas de la expansión urbana	16
Tabla 4. Participación Ciudadana en la normatividad de Ordenamiento Territorial de Colombia.....	22
Tabla 5. Regímenes de usos rurales.....	32
Tabla 6. Clasificación del suelo en Bogotá.....	36
Tabla 7. Clasificación del suelo BUR Sur	38
Tabla 8. Áreas agrícolas sembradas en la ruralidad de Bogotá en 2013.....	39
Tabla 9. Principales cultivos en el BUR Sur	39
Tabla 10. Cultivos agropecuarios en el área rural del borde sur.....	41
Tabla 11. Formas de crecimiento urbano sobre territorio del BUR Sur de Bogotá.....	47
Tabla 12. Ocupación informal sobre el suelo del BUR Sur de Bogotá en 2015	49
Tabla 13. Primer concepto del CTPD ante el proyecto de POT 2000.....	68
Tabla 14. Segundo concepto sobre la propuesta de revisión del POT de Bogotá D. C. (Decreto 619 de 2000)	70
Tabla 15. Tercer Concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) sobre la propuesta de “Modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial 2013”	72
Tabla 16. Cuarto Concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) sobre el proyecto de Acuerdo “Modificación excepcional de normas urbanísticas del POT 2013”	73
Tabla 17. Quinto Concepto frente al proyecto de Acuerdo de Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C	75
Tabla 18. Entrevistas semiestructuradas y no estructuradas respecto al BUR Sur de Bogotá	92

Lista de Símbolos y abreviaturas

Abreviatura **Término**

Abreviatura	Término
Ac	Acuerdo
Anafalco	Asociación Nacional de Fabricantes de Ladrillo y Construcciones
BUR	Borde Urbano Rural
BUR SUR	Borde Urbano Rural Sur
CAR	Corporación Autónoma Regional
CPL	Consejo de Planeación Local
CTPD	Consejo Territorial de Planeación Distrital
DAMA	Departamento Administrativo Del Medio Ambiente
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPD	Departamento Administrativo de Planeación Distrital
DCASC	Dirección de Cultura Ambiental y Servicio al Ciudadano
DEM	Digital Elevation Model (Modelo de elevación digital)
DNP	Departamento Nacional de Planeación
Ha	Hectáreas
IAP	Investigación Acción Participativa
IDECA	Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital
IDPAC	Instituto Distrital de La Participación y Acción Comunal
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Ingeominas	Instituto Colombiano de Geología y Minas
JAL	Junta Administradora Local
MinCultura	Ministerio de Cultura
MinVivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
ONG	Organización no gubernamental
OT	Ordenamiento Territorial
PAMCA	Plan de acción local para mejorar la calidad del aire
PEAMA	Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica
PMIM	Parque Minero Industrial el Mochuelo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SDA	Secretaría Distrital de Ambiente
SDDE	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
SDHT	Secretaría Distrital de Hábitat

SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SDS	Secretaría Distrital de Salud
TFM	Trabajo Final de Maestría
<i>UAECD</i>	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UNAL	Universidad Nacional de Colombia
UPR	Unidades de Planeación Rural
UPZ	Unidad de Planeamiento Zonal

Introducción

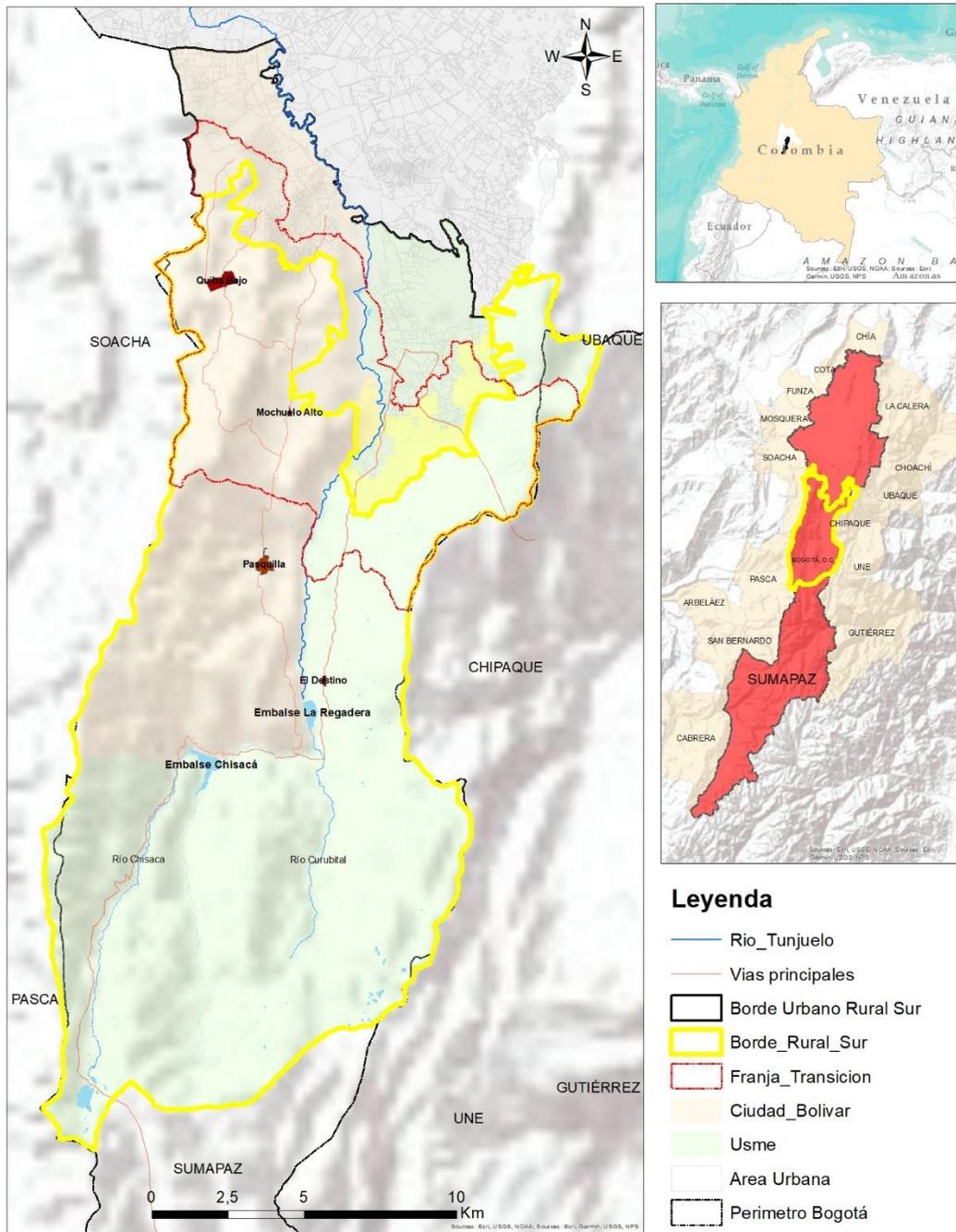
La participación ciudadana es un elemento fundamental en cada una de las fases y en cada uno de los instrumentos del ordenamiento territorial, ya que su deber es responder a las problemáticas, los conflictos o los fenómenos propios de un espacio dado que afectan a la población que los habita. Fenómenos como la expansión urbana generan conflictos en cuanto al uso y a la ocupación del suelo, especialmente en territorios rurales que se acrecientan paulatinamente, dada su ineficaz intervención. Es entonces que surge la pregunta ¿el carácter participativo al interior de los instrumentos de ordenamiento territorial ha sido eficaz ante los efectos de la expansión urbana?

Es por esto que, el presente trabajo final de maestría (TFM) aborda el problema del carácter consultivo de la participación ciudadana en los instrumentos de ordenamiento territorial aplicados en Bogotá, sobre todo, al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) impulsado desde el año 2000 como dispositivo central para encarar los efectos de la expansión urbana. Una evidencia de ello, es su aplicación en el borde urbano-rural sur (BUR Sur), en donde no se han resuelto las causas, ni las consecuencias derivadas de ese fenómeno, especialmente las relacionadas con el uso y la ocupación del suelo. En particular, porque la participación ciudadana implantada en el ordenamiento territorial del BUR Sur de Bogotá, ha sido un ejercicio meramente consultivo y con escasa respuesta frente a las necesidades de la ciudadanía.

La solución a ese problema exige diseñar, ejecutar, seguir, evaluar, sistematizar y ajustar investigaciones sobre una participación alternativa que reconfigure la propuesta normativa de participación tradicional consultiva y que intervenga en el ordenamiento territorial de Bogotá a escala (i) regional: Bogotá-Región; (ii) metropolitana: Distrito Capital y municipios aledaños; y (iii) de borde: Sur, Norte, Oriental y Occidental (Mapa 1).

Dada la magnitud de la tarea, este TFM se concentra en analizar el borde como territorio estratégico en el ordenamiento territorial de Bogotá, con posibilidades de contención de los efectos causados por la expansión urbana para contribuir a la idealización de un modelo de ordenamiento territorial que aporte a la consolidación de una ciudad compacta y conectada con la región.

Mapa 2. Borde urbano-rural Sur de Bogotá



Fuente: elaboración propia en ArcMap 10.5.

4 Alternativa de participación ciudadana: uso y ocupación del suelo en el borde urbano-rural sur de Bogotá (2000-2020)

Como es de dominio público, en la Ley 388 de 1997¹ se asignaron instrumentos a las administraciones municipales y Gobiernos locales para que instauraran sus propios regímenes de usos del suelo en sus planes de ordenamiento territorial. Por consiguiente, la ciudad de Bogotá, mediante el Decreto 619 de 2000², aprobó su primer POT y en este buscó dar respuesta a la integración y a la transformación que provocaba la expansión del perímetro urbano sobre su territorio rural (Garavito y De Urbina, 2019). En el 2000, al iniciar la formulación del POT, se discutieron los alcances del instrumento del territorio de borde que, posteriormente se desarrollaron en las revisiones del Plan de Ordenamiento Territorial a través de los decretos 469 de 2003 y 190 de 2004 (Ballén, 2014, pp. 32-34).

Específicamente, en la Ley 388 se incorporó la participación democrática en la acción urbanística, la participación comunal en el ordenamiento del territorio, así como una serie de instancias de participación ciudadana (Ley 388 de 1997, artículos 4, 22, 23, 24).

En Bogotá, mediante el Acuerdo 12 de 1994³, se ordenó la creación del Consejo Territorial de Planeación del Distrito Capital (CTPD), como la principal instancia territorial de planeación de carácter consultivo en desarrollo del principio de la democracia participativa (Acuerdo 12 de 1994, artículos 7-12). Además, para la escala local se fijaron los Consejos de Planeación Local (CPL) como las instancias de participación ciudadana a ser consultadas por las autoridades administrativas de la ciudad, es decir por las Alcaldías Locales y las Juntas Administradoras Locales (JAL) en temas relacionados con la planeación local (Acuerdo 13 de 2000, artículo 5).

Aun así, los escenarios de participación formalmente constituidos a través del tiempo no han sido determinantes frente a las situaciones complejas del BUR Sur de Bogotá, como son los procesos formales e informales de uso y de ocupación del suelo que han derivado en conflictos socioambientales. Lo anterior, dado que, entre otros (i) unos instrumentos de gestión del suelo han sido rechazados por la comunidad rural; (ii) persisten las dinámicas extractivistas de recursos naturales con el funcionamiento del Parque Minero Industrial el

¹ “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República de Colombia, julio 18.

² “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital”. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., julio 28.

³ “Por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la Formulación, la Aprobación, la Ejecución y la Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias”. Consejo de Bogotá, D.C., septiembre 9.

Mochuelo (PMIM); y (iii) continúan los problemas ambientales relacionadas con el Relleno Sanitario de doña Juana, como área de disposición de desechos sólidos de la ciudad.

Entonces, considerando la insuficiente respuesta y la ineficaz intervención plasmada en los instrumentos de ordenamiento territorial e instancias de participación para afrontar los efectos de la expansión urbana, el objetivo general del presente TFM es el de plantear referentes epistemológicos, teóricos y metodológicos sobre la participación ciudadana alternativa en el BUR Sur de Bogotá que contribuyan a la eficaz aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial de Bogotá-región.

Para lograr ese objetivo general, se formulan tres objetivos específicos: (i) visualizar elementos teórico-conceptuales sobre la participación ciudadana tradicional y alternativa en el proceso del ordenamiento territorial para contener los efectos del fenómeno de la expansión urbana; (ii) describir el territorio del BUR Sur de Bogotá a partir de las visiones de las autoridades en materia de ordenamiento territorial relacionadas con los efectos de uso y ocupación del suelo producidos por la expansión urbana; y (iii) analizar la inclusión de la participación ciudadana del BUR Sur en los instrumentos de ordenamiento territorial a partir de los actores presentes y partícipes para resolver los conflictos señalados.

Cabe anotar que el autor al desempeñar el rol de investigador en territorios rurales de Colombia, ha estudiado las políticas públicas referidas a los instrumentos normativos del ordenamiento territorial y percibe que estas son ineficaces y no cuentan con bases epistemológicas, teóricas y metodológicas proclives a incluir una participación ciudadana alternativa a las propuestas tradicionalmente en la normativa; además, no tienen en cuenta iniciativas desde las y los habitantes de la ruralidad ante fenómenos como la expansión urbana y su influencia en cuanto al uso y a la ocupación de suelo rural, especialmente en territorios de borde que comparten una dinámica urbano-rural.

En ese sentido, el presente TFM es una oportunidad para estudiar las escalas de Bogotá-región, partiendo del BUR Sur y anhelando que los instrumentos de ordenamiento articulen espacios de participación ciudadana alternativos, que permitan superar los conflictos del uso y de la ocupación de suelo en coordinación con las entidades público-privadas en función de conducir a un modelo compacto de ciudad, conectado con la región.

Por consiguiente, la aproximación metodológica (Tabla 1) en coherencia con el objetivo general es de carácter cualitativo. La información procedente de las fuentes primarias se obtuvo con tres técnicas: observación directa, entrevistas semi y no estructuradas, y un ejercicio de cartografía social. La información derivada de las fuentes secundarias provino

6 Alternativa de participación ciudadana: uso y ocupación del suelo en el borde urbano-rural sur de Bogotá (2000-2020)

de la revisión de textos académicos, normativos institucionales y documentos cartográficos, a los cuales se les aplicaron análisis de texto y análisis planimétrico.

Tabla 1. Estrategia Metodológica

	FUENTES PRIMARIAS			FUENTES SECUNDARIAS			
	Técnicas			Análisis de texto		Análisis planimétrico	
	Observación directa (5 visitas BUR Sur)	3 Entrevistas semiestructuradas	6 Entrevistas no-estructuradas (6 Reuniones)	1 Ejercicio de Cartografía Social	Documentos académicas	Documentos institucionales y normativos	Documentos Cartográficos
CUALITATIVA	<ul style="list-style-type: none"> Vereda Paquilla Parque Ecológico Cerro Seco Granja de Mery (Agroparque Los Soches) 2 visitas al Paramo de Sumapaz (Sede PEAMA - Vereda Nazareth y la sede SINTRAPAZ) 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Líder campesina de la localidad de Usme, integrante de la Corporación Campesina Mujer y Tierra y profesional del área de participación de la alcaldía Local de Usme. 2 Área de participación y planeación por parte de la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar (Virtual). 3 Área de participación ciudadana de la Secretaría Distrital de Planeación (Virtual). 	<ul style="list-style-type: none"> Líder comunitario de Pasquilla, creador de la Asociación de Turismo Comunitario de Bogotá y representante de las comunidades campesinas ante el CPL Ciudad Bolívar. Educador Popular Integrante del colectivo ambiental "no le saque la piedra a la montaña" en Potosí. Lideresa campesina de la Vereda Los Soches. Funcionario de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico 	<ul style="list-style-type: none"> Integrante de colectivo ambiental "no le saque la piedra a la montaña". Grupo de estudiantes de trabajo social asignatura desarrollo rural y planeación social – Universidad Nacional de Colombia. Profesional en Geografía, integrante del proyecto de extensión Universidad al Barrio de la Universidad Nacional. Profesional en Ingeniería Forestal y Geografía, Magister en Ordenamiento Urbano Regional. 	<ul style="list-style-type: none"> Libros, tesis de doctorado y maestría, artículos y reseñas de diferentes revistas académicas nacionales e internacionales. Se dispusieron de las notas de clase MOUR. 	<ul style="list-style-type: none"> Indagación del corpus normativo en ordenamiento territorial y participación ciudadana en Colombia. Oficios de solicitud de documentos normativos y solicitud de entrevistas a la CAR, SDP, SDHT, SDA, IDPAC, las alcaldías municipales de Soacha y Chipaque y las correspondiente Alcaldías Locales. 	<ul style="list-style-type: none"> 4 bases de datos como el SDHT, IDECA, Mapas de Bogotá y el DANE. Como resultado de cartas solicitando información se recibió material cartográfico por parte de la SDP, SDDE y por parte de la Mesa de Concertación de Borde Urbano Rural de Usme.

Fuente: elaboración propia.

La metodología incluyó 3 etapas. En la etapa 1, recolección de información, se produce un abordaje teórico y normativo de las formas tradicionales y alternativas de participación ciudadana en el ordenamiento territorial. En la etapa 2, análisis e interpretación de la información, se organiza, analiza e interpreta la información obtenida en la etapa anterior para identificar logros y limitaciones de la participación ciudadana del BUR Sur en los instrumentos de ordenamiento territorial propuestos por el POT de Bogotá, del 2000 al 2020. En la etapa 3, propuesta de participación alternativa, con base en la descripción y el análisis adelantados en las etapas previas, a modo de conclusiones y recomendaciones, se plantean referentes epistemológicos, teóricos y metodológicos sobre la participación ciudadana vinculando tres visiones diferentes (académica, institucional y ciudadana).

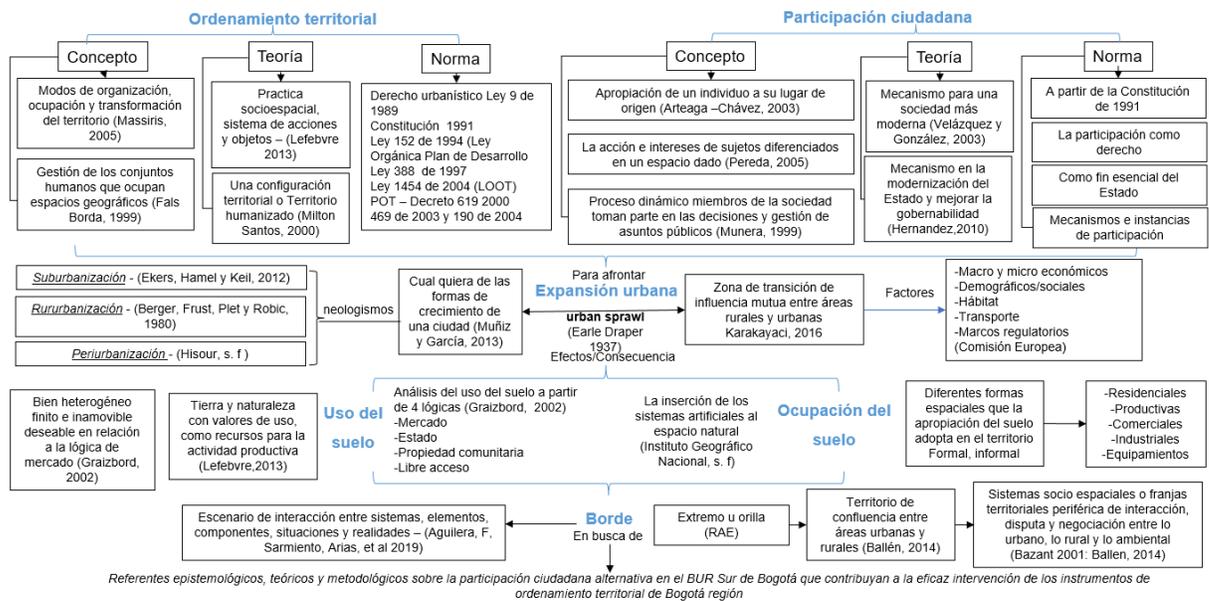
En concreto, este TFM incluye 4 capítulos. En el primero, se presenta el marco teórico y normativo considerando la participación ciudadana alternativa en el ordenamiento territorial para afrontar los efectos de la expansión urbana. En el segundo, se describe el territorio de BUR Sur de Bogotá resaltando la intervención de las autoridades en el ordenamiento

territorial con acento en la intervención transversal del POT y en el modo en el cual dicho instrumento ha sido eficiente para atender las problemáticas que trae consigo un fenómeno como el de la expansión urbana. En el tercero, se analiza la inclusión de la participación ciudadana en los instrumentos de ordenamiento territorial a partir de la visión de los actores presentes y partícipes, y su pertinencia para (in)visibilizar los efectos citados. En el cuarto, se proponen referentes epistemológicos, teóricos y metodológicos sobre la participación ciudadana alternativa en el BUR Sur de Bogotá, con el fin de contribuir a la eficaz aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial de Bogotá-región.

1. Participación ciudadana alternativa en el ordenamiento territorial

En este capítulo se propone una aproximación teórica y normativa alrededor de los cuatro elementos principales que orientan el presente TFM: ordenamiento territorial, participación ciudadana, expansión urbana y territorio de borde (Figura 1). Seguido a esto, se expone brevemente el marco normativo de la participación ciudadana tradicional en el ordenamiento territorial en el marco de la Constitución de 1991, haciendo énfasis en las instancias de deliberación formalmente establecidas. Posteriormente, se propone una reflexión comparativa entre los escenarios formales y no formales de participación ciudadana, y su relevancia en la eficacia de los instrumentos de ordenamiento territorial para contener los efectos del fenómeno de la expansión urbana.

Figura 1. Esquema del marco teórico y normativo



Fuente: elaboración propia.

1.1. Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial acuña múltiples concepciones por las cuales se puede entender su naturaleza y objeto. Para Lefebvre (2013) el ordenamiento territorial, como práctica socioespacial, está estrechamente relacionado con la producción del espacio propia de la actividad social (p. 127), es decir, que en un espacio dado, los sistemas naturales que poseen particularidades de formas y contornos, son moldeados por un sistema de relaciones sociales que se sitúan en un espacio y tiempo determinado (p. 134).

Ese sistema natural intervenido por el sistema social reconfigura el espacio, sobreponiendo agregados artificiales, humanizando la naturaleza, trayendo consigo lo que Milton Santos denomina “la configuración territorial” (2000, s. p.). Dicha configuración se da por sistemas de acciones entre agentes sociales que, a través de un ejercicio de poder, intentan poseer los recursos que les brinda el sistema natural (Lefebvre, 2013, p. 129).

Por otro lado, Massiris (2005) asume el ordenamiento territorial como un proceso de planeación de carácter técnico-político-administrativo, en el cual se busca la organización del uso y ocupación del territorio, teniendo en cuenta la visión y apropiación de la población con su territorio y sus objetivos de desarrollo. Este proceso se concreta mediante la participación ciudadana y de los agentes público-privados, por medio de planes que expresan el modelo territorial que se pretende lograr a largo plazo. Fals Borda complementa esta definición enunciando: “en efecto, trata del manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente” (1999, p. 24).

Desde la normatividad nacional, la Ley 388 de 1997 da la misma concepción al ordenamiento territorial como proceso político-administrativos, y lo define como:

Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas... para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socio económico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Ley 388 de 1997, artículo 5).

De esta manera, el ordenamiento territorial, al ser producto de una interacción social en un espacio determinado, se convierte en un instrumento de planificación que intenta

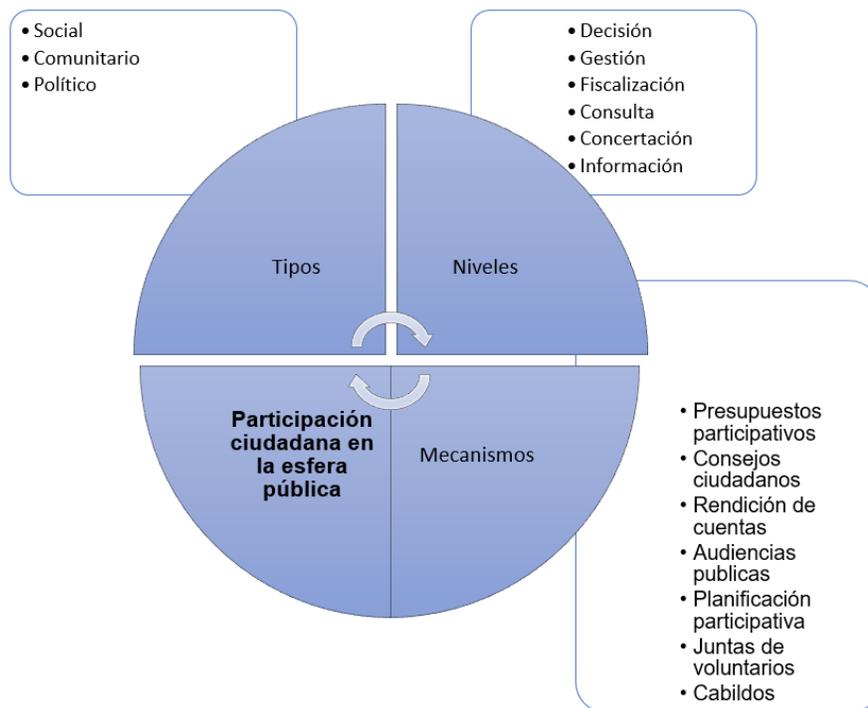
representar la voluntad y la acción de la ciudadanía para la localización y disposición de los hechos en el espacio (Florencia Zoido, 1998, citado por Massiris, 2005, p. 16). Por lo anterior, el ordenamiento territorial, al intentar concretar la expresión o visión del modelo territorial, producto de dicha interacción social, debe integrar a los agentes públicos, privados y la ciudadanía en general, como principales involucrados en el proceso ordenador (Massiris, 2005, p.16).

1.2. Participación ciudadana

El término de ciudadanía está estrechamente relacionado con la apropiación que tenga un individuo de su lugar de origen (Estado/nación) y de la conciencia de pertenencia que posea como miembro activo de una comunidad (Arteaga citado por Chávez, 2003, p. 71). Por otra parte, también puede considerarse como un proceso social resultante de la acción intencionada de individuos y grupos que basados en la interacción de actores y sus intereses intervienen de manera individual, colectiva o mediante sus representantes en los sistemas vigentes de organización política y social (Velázquez y González, 2003, p.20). Por ende, la concepción de ciudadanía está asociada a un espacio donde confluyen comunicaciones y relaciones de reciprocidad entre personas que comparten intereses y valores culturales comunes (Delanty, 2002, citado por Molina, 2019, p. 39).

El sentido de pertenencia conlleva a que un sistema de acción en un espacio dado, basado en ciertos intereses (Pereda, 2005, p. 1) se manifieste con múltiples formas de participación ciudadana que emergen a través de asociaciones comunitarias, organizaciones civiles, empresariales, movimientos sociales, culturales y ambientales, entre otras (Guillén, Sáenz, Badii y Castillo, 2009, p. 179). En ese sentido, la ciudadanía no solo es representada a través de las diferentes formas de participación, sino que se caracteriza por poseer niveles y mecanismos (Figura 2 y Tabla 2), a través de los cuales los ciudadanos toman parte e influyen directa o indirectamente en las decisiones y gestión de los asuntos públicos (Múnica, 1999).

Figura 2. Tipos, niveles y mecanismos de participación ciudadana en la esfera pública



Fuente: elaboración propia a partir de Guillén *et al.* (2009), Pereda (2005), Ramírez (2007) y Chávez (2003).

Como se expone en la figura anterior, uno de los niveles más básicos de participación ciudadana es la *información*, en el cual no existe dialogo con la ciudadanía, sino que representa un medio unidireccional de transmitir la información, por otra parte, en la *consulta* si existe un dialogo en dirección a solicitud de información donde la administración se limita a responder (Guillén *et al.* p.190). Mientras que la Fiscalización asume el control de la ciudadanía mediante el aporte de en las formas del gasto público y la prevalencia de prioridades de la ciudadanía (Mendiburu, 2020, p.8). Los más altos niveles de participación, son por una parte la *concertación o cooperación*, que aluden una participación por asignación de funciones a la ciudadana en tareas públicas; por otra parte, la *decisión* involucra un alto nivel participación difícil de alcanzar dado que la ciudadanía contribuye a la toma de decisiones traspasando los niveles deliberativos y de simple opinión de sus posturas (Cano, L, 2008, p.155).

Por otro lado, los mecanismos de participación ciudadana son aquellos dispositivos que no solo se limitan a el llamado de la participación de la ciudadanía, sino que desarrolla una metodología de trabajo de cómo se relaciona la ciudadanía en asuntos públicos (Contreras P & Montecinos, E (2019, p.182), algunos de dichos mecanismos más representativos son:

Tabla 2. Mecanismos de Participación Ciudadana

Presupuestos participativos	Vía por la cual se toman decisiones en relación a la asignación de recursos por parte de entidades gubernamentales.
Consejos Ciudadanos	Son instancias en las que los ciudadanos asesoran y aportan recomendaciones a las instituciones públicas ante problemáticas puntuales de la ciudadanía.
Rendición de cuentas	Mecanismo a través del cual la ciudadanía actúa como veedor de la gestión y ejecución pública de proyectos, planes y políticas con el fin de prevenir o promover mejoras.
Audiencias públicas	Mecanismo que permite a los ciudadano puedan acceder directamente a las autoridades políticas.
Cabildos	Refiere a la posibilidad que tiene la ciudadanía mediante reuniones públicas, diálogos ciudadanos o asambleas para ser escuchados por las instituciones públicas.

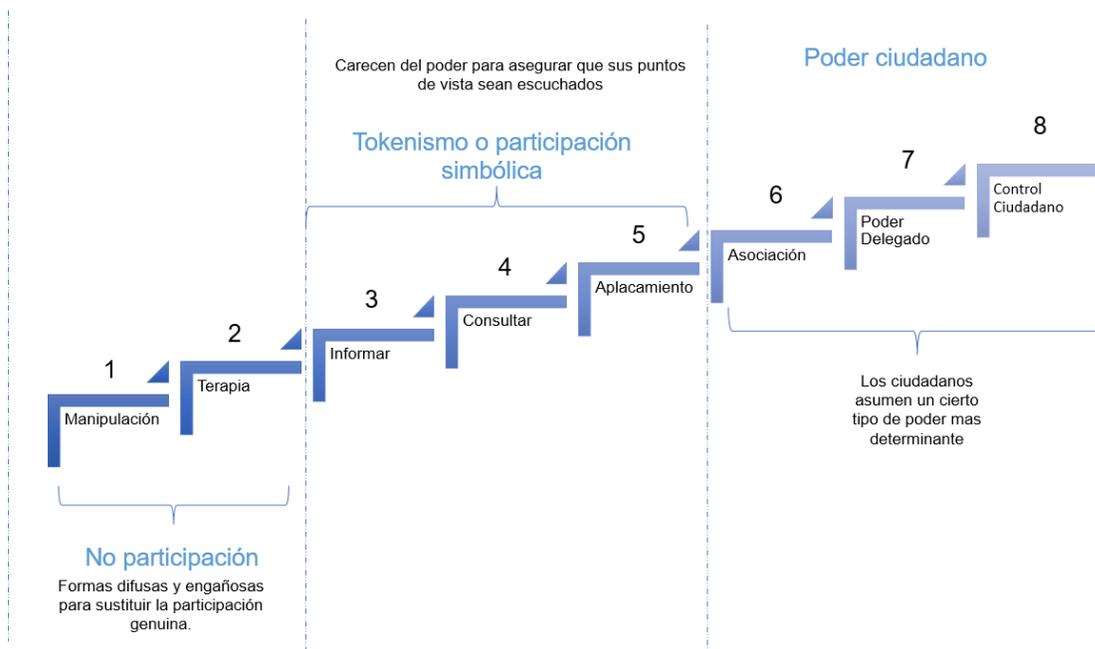
Fuente. elaboración propia con base en Contreras P & Montecinos, E (2019, p.185)

Como se evidencia en el cuadro anterior los mecanismo de participación asumen un encuentro o interacción de diferentes actores alrededor de una problemática específica, insertando la participación ciudadanía en el ordenamiento territorial a través de dos categorías según Velázquez y González (2003). La primera *participación argumentación*, basada en el componente racional comunicativo, propio de la relación social en el cual se interactúa y se intenta convencer. La segunda categoría se sitúa en la *participación acción*, en la cual la interacción se utiliza para definir cursos de acción.

En complemento con lo anterior, una de las más importantes clasificaciones de participación ciudadana en la administración pública es la propuesta por Sherry R. Arnstein en 1969, titulada “La escalera de la participación” (Figura 3). Esta establece 8 peldaños divididos en 3 niveles de participación ciudadana. En ella, existe una diferenciación crítica

entre lo que se considera un ritual vacío de la participación y lo que significa realmente poseer el poder necesario para afectar el resultado de un proceso de decisión, señalando, además, que la participación sin redistribución del poder es un proceso vacío y frustrante para los que no ostentan el poder (Arnstein, 1969, p. 216).

Figura 3. La escalera de la participación de Arnstein



Fuente: elaboración propia a partir de Arnstein (1969, pp. 216-217).

En concordancia con el cuadro anterior, el ideal es optar por los peldaños superiores, en los que la participación ciudadana adopta, sí y solo sí, una valoración positiva en prospectiva, siempre y cuando pueda constituir un medio adecuado para lograr ciertos objetivos (Guillén *et al.*, 2009, p. 180). Además, la participación ciudadana como intervención en la esfera pública y vinculada en la estructura normativa puede constituir un medio deseable en la búsqueda del bienestar general de la población ante fenómenos que afecten su espacio. Uno de los fenómenos es el de la expansión urbana, el cual se aborda en el siguiente apartado y puede ser intervenido a través de la participación ciudadana.

1.3. Expansión urbana

Como fenómeno que afecta un espacio dado, la expansión urbana se ha dotado de distintos significados que no permiten una definición comúnmente aceptada de expansión o dispersión urbana. El uso moderno del término *urban sprawl* fue acuñado en 1937 por Earle Draper, uno de los primeros urbanistas del sureste de Estados Unidos (Black, 1996 citado por Nechyba y Walsh, 2004, p. 177). Desde entonces se acuñan diferentes neologismos para denotar el fenómeno de la expansión urbana tales como: suburbanización, la forma de expansión urbana sobre áreas rurales (Ekers, Hamel y Keil, 2012); rururbanización, entendida como un proceso de migración de una parte de la población urbana hacia el espacio rural (Berger, Frust, Plet y Robic, 1980); y otros como contraurbanización, periurbanización o exurbanización, en referencia a la urbanización de la periferia (Hisour, s. f.).

En todo caso, el término adoptado, *urban sprawl*, se puede considerar como una zona de transición de influencia mutua con fronteras indefinidas entre áreas rurales y urbanas (Karakayaci, 2016, p. 815) y se equipara con cualesquiera de las formas que pueda adoptar el crecimiento de una ciudad, como un tipo de desestructuración del espacio de carácter caótico y aleatorio influenciado por el modelo de ocupación del suelo (European Environment Agency, 2006, citada por Muñiz y García, 2013, p. 190).

Ahora bien, según la Comisión Europea (citada por Karakayaci, 2016, p. 816), existe una serie de factores (Tabla 3) que causan la expansión urbana y que difieren según el nivel de desarrollo de los países.

Tabla 3. Factores o causas de la expansión urbana

Factores macroeconómicos	Crecimiento económico
	Globalización
	Integración regional
Factores microeconómicos	Aumento del nivel de vida
	Precio de la tierra
	Disponibilidad de tierras agrícolas baratas
	Competencia entre municipios
Factores demográficos	Crecimiento poblacional
	Aumento en la conformación de hogares
Preferencias de vivienda	Más espacio por persona
	Preferencias habitacionales
Problemas al interior de la ciudad	Mala calidad del aire
	Ruido
	Apartamentos pequeños
	Entornos inseguros
	Problemas sociales
	Falta de espacios verdes abiertos
	Mala calidad de escuelas
Transporte	Automóvil
	Disponibilidad de carreteras
	Trasporte público deficiente
Marcos regulatorios	Baja planificación uso del suelo
	Débil aplicación de planes existentes
	Falta de coordinación institucional

Fuente: Comisión Europea (citada por Karakayaci, 2016, p. 816).

A partir de lo anteriormente planteado, se puede analizar la expansión urbana desde dos perspectivas, la primera como un fenómeno que reconfigura un espacio físico e integra factores sociales como causa y a la vez como consecuencias que afectan a los ciudadanos de un Estado; por ende, los ciudadanos mismos hacen parte de su intervención como fenómeno que afecta su espacio. Segundo, la expansión urbana, al ser un proceso de

transición de influencia mutua entre áreas rurales y urbanas, se sitúa especialmente en territorios periféricos donde es más común que se dé el crecimiento de la ciudad. En el siguiente apartado se señala puntualmente al territorio de borde como uno de los territorios donde más confluye la presión urbana.

1.4. Borde

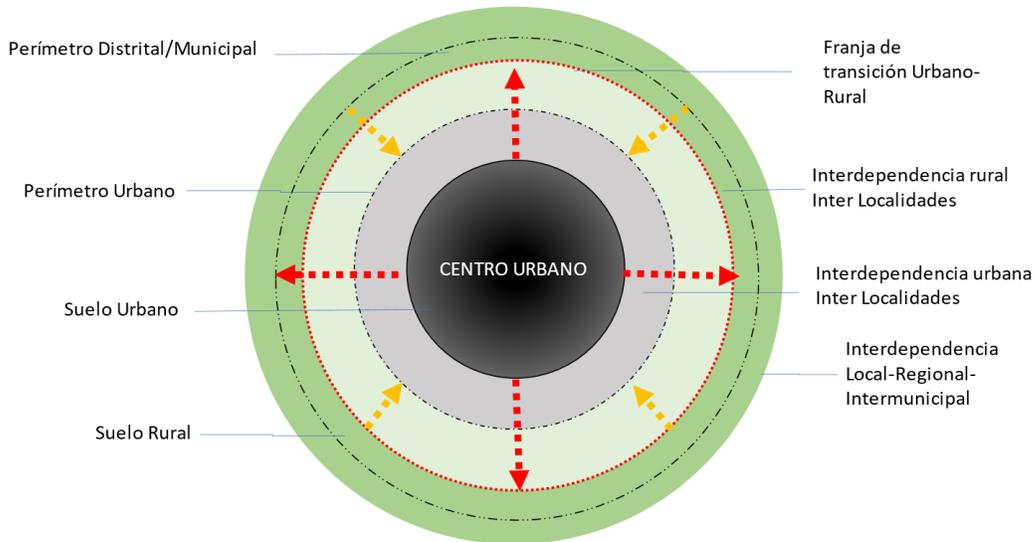
Ciertamente, en el marco de las discusiones sobre cómo se produce el crecimiento urbano, surge la noción de borde como una reflexión de la relación campo-ciudad y el rol que deben cumplir los distintos actores, frente al control de la expansión urbana y la gestión del territorio periférico (Ballén, 2014). El concepto de borde, de acuerdo con la Real Academia Española (2001), es descrito como el extremo u orilla de un objeto, lo que se puede asumir dentro de la relación con el territorio, como espacios de transición, de integración y confluencia de elementos naturales, materiales o producto de relaciones sociales (SDHT, 2015, p. 16).

Aunado a lo anterior, por ser entendido como un territorio con confluencia entre áreas urbanas y rurales, en ámbitos académicos se han apropiado comúnmente de la noción de borde urbano rural (BUR). Además, Ballén (2014, p. 33) agrega que son sistemas socioespaciales o franjas territoriales periféricas producto de la interacción, disputa y negociación entre lo urbano, lo rural y lo ambiental. Es decir, un espacio natural, socialmente influenciado y producido por múltiples actores presentes y que interactúan mediante diferentes relaciones de poder.

Estos espacios se conciben como áreas colindantes al perímetro político administrativo de la ciudad, en otras palabras, son límites o franjas que separan espacios socialmente diferenciados: lo natural y lo construido (Lynch, 1959, citado por Ballén, 2014, p. 36). Entonces, se convierten en un escenario en el que se relaciona y propicia la interacción entre sistemas, elementos, componentes, situaciones y realidades (Aguilera *et al.*, 2019). Se entiende, por lo tanto, que el borde como espacio físico integra y conforma una estructura propia, compuesta por un núcleo urbano en constante cambio, que se amplía y que modifica progresivamente el perímetro urbano y rural. Asimismo, integra una franja de

transición⁴ y abarca otros espacios político-administrativos que confluyen en el territorio de borde (Figura 4); pero, a su vez, es visto como un espacio social que motiva la respuesta de los agentes sociales ante las modificaciones de la presión urbana sobre el entorno rural, creando sistemas de acción para su amortiguamiento.

Figura 4. Corema de presión urbana sobre estructura del territorio de Borde



Fuente: elaboración propia a partir de SDHT (2015).

En el 2004, el Protocolo Distrital de Pactos de borde diferencia claramente el concepto y lo definen como: “[...] los bordes son territorios desde donde se construye ciudad, allí confluyen condiciones físicas, ambientales y socioeconómicas particulares, que se reflejan en potencialidades y vulnerabilidades de distintos tipos” (Pacto de Borde, p. 16, citado por SDP, 2014, p. 25). En ese sentido, el pacto de borde también considera que este espacio donde confluyen el suelo urbano y el suelo rural demanda una intervención por parte de todos los actores presentes, a la par que su transformación en un instrumento que aisle y controle la expansión urbana informal, a la vez que regula la ocupación de suelos rurales y de protección (Pacto de borde, p. 11, citado por SDP, 2014, p. 25).

⁴ Según Bazant (2001, p. 230), las franjas de transición son las áreas agrícolas con fuerte presión de ocupación por asentamientos irregulares y, generalmente, son tierras agrícolas de temporal de baja productividad; aunque en ocasiones también pueden ser tierras de alta productividad que por su localización céntrica y próximas a la mancha urbana están en proceso de conversión del suelo.

1.4.1. Efectos de la expansión urbana sobre el territorio de borde

De esta manera, la expansión urbana y su crecimiento no planificado presentan diferentes problemas importantes, con efectos en los territorios de borde en cuanto a los usos y ocupación del suelo. Los territorios de borde, al considerarse franjas territoriales donde ocurre la transición de usos rurales o ecosistemas naturales a urbanos, están expuestos a una constante conversión del suelo, debido a la presión de la mancha urbana y su ocupación formal e informal (Bazant, 2001, citado por SDHT, 2015, p. 16). En ese sentido, se pueden evidenciar dos efectos relacionados a este fenómeno, uno en relación al uso del suelo, en cuanto lógica mercantil, y otro en cuanto a la ocupación del suelo como dinamizador de la expansión urbana.

- Efectos sobre el uso del suelo como lógica de mercancía

Para Lefebvre, “la naturaleza crea y no reproduce; provee recursos para una actividad creativa y productiva del hombre social, pero proporciona solo valores de uso” (2013, p. 127). De ese modo, la noción natural del suelo como un bien heterogéneo, finito e inamovible es deseable en relación a la lógica de mercado y beneficio económico que produce (Graizbord, 2002, p. 411).

De acuerdo con ello, el espacio como producto de la relación social, es inherente a las relaciones de propiedad del suelo y a las fuerzas productivas que lo rodean. Esto se debe a que, en el espacio social, el suelo muestra su polivalencia como producto que se utiliza, que se consume, y como medio de producción (Lefebvre, 2013, p. 141). Es de agregar que, en ese cúmulo de atributos, la expansión urbana incursiona como un producto de la relación social de propiedad y como consecuencia de la ocupación del suelo, asignándole funciones no apropiadas y conflictivas.

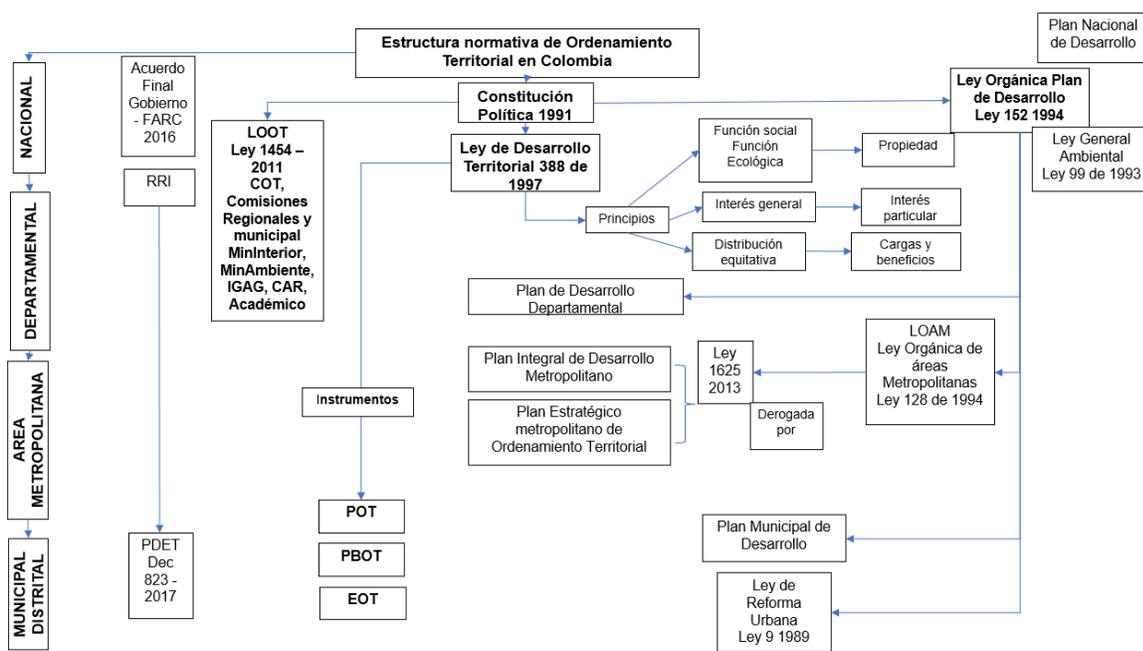
- Ocupación del suelo como dinamizador de la expansión urbana

La ocupación del suelo al interior del espacio influencia la creación de los sistemas artificiales; es un proceso dinámico a lo largo del tiempo, debido a que el sistema social asigna usos a los recursos y los transforma de forma diferencial según sus intereses, enmarcados en el sistema económico, cultural y la relación con la naturaleza de cierto territorio (Instituto Geográfico Nacional, s. f.). Indicador de estas transformaciones es el proceso de artificialización del espacio natural por parte de la inserción formal o informal de usos residenciales, comerciales, industriales, equipamientos públicos o diferentes estructuras.

1.5. La participación ciudadana tradicional en el ordenamiento territorial nacional pos-Constitución de 1991

En Colombia, posterior al nacimiento del derecho urbanístico en el país, con la Ley 9 de 1989, la Constitución Política de 1991 se convierte en un punto de inflexión en el marco normativo del ordenamiento territorial. Se asignan al Estado y las Entidades territoriales (departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas) la autoridad, responsabilidad y autonomía en materia de ordenamiento territorial (Constitución Política, artículo 287). Además, mediante la Ley 152 de 1994 se establecen otras autoridades e instancias nacionales en materia de planeación. Con base en la carta magna se empieza a introducir un marco normativo en diferentes escalas que estipulan, además de competencias y funciones, una serie de instrumentos de ordenamiento territorial (Figura 5).

Figura 5. Estructura normativa de Ordenamiento Territorial en Colombia



Fuente. elaboración propia con base en notas de clase (2020).

A la par, la Constitución ha establecido las bases de un Estado social de derecho democrático y participativo, en el que este tiene como uno de sus fines esenciales facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política,

administrativa y cultural de la nación (Constitución Política, artículos 1-2). En Colombia, la Constitución Política adjudica a la participación un derecho, el de que todo ciudadano pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Constitución Política, artículo 40), por lo que facilitó la creación de diferentes espacios para la participación ciudadana.

Para Hernández (2010), los diferentes mecanismos institucionales de participación ciudadana se basaron en una visión liberal-pluralista, como un modelo que se compone de espacios de participación en la gestión pública que surge en la década de los 60 y 70 como propuesta de las izquierdas europeas a la crisis de representación y la crítica al predominio de las elites tecnocráticas públicas y privadas desconectadas con la sociedad (Cunill 1997, 101 citado por Hernández, p.88).

Esta visión liberal de la participación ciudadana estuvo presente en la justificación de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública en la Constitución de 1991, asumiendo una postura de democracia participativa concebida como un mecanismo modernizador del Estado, aportando gobernabilidad y legitimidad institucional, consideradas una vía efectiva para: i) solucionar la crisis de gobernabilidad y legitimidad creada por el sistema político representativo, ii) una forma de incluir políticamente a sectores excluidos de la política y iii) responder a demandas sociales (p.88).

Así, a partir del marco regulatorio del ordenamiento territorial desde diferentes escalas nacional, regional, municipal, metropolitano y distrital, con el fin de regular la política de ordenamiento territorial, se crean escenarios deliberativos a partir de las promulgaciones de leyes, lo cual inserta instancias legales o formales de participación (Muñoz, 2018, p. 31), con el objetivo de verificar, regular o incidir en la óptima participación de los diferentes sectores de la sociedad en la gestión de las diferentes autoridades de ordenamiento territorial (Tabla 4).

Tabla 4. Participación Ciudadana en la normatividad de Ordenamiento Territorial de Colombia

Escala	Instrumento	Instancias	Normativa
Nacional	Consejo Nacional de Planeación		Ley 152 1994, artículo 8
Nacional	PND (MinInterior, MinAmbiente, IGAG, CAR, Académico, experto designado por cámara legislativa)		Ley 1454 2011, LOOT, artículos 4-5
Regional	RAPE Designadas por asambleas y consejos	Comisiones Regionales de OT	Ley 1454 2011, LOOT, artículo 8
Regional	Comisión Regional de Ordenamiento Territorial (CROT)		Acuerdo COT 10 2016, artículo 5
Departamental	POD IGAG, CAR, expertos)	Comisión Departamental de OT (gobernador, secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, Consejo Territorial de Planeación Departamental)	Ley 1454 2011, LOOT, artículo 8
Departamental	Consejo Territorial de Planeación Departamental		Acuerdo COT 10 2016
Metropolitano	Permot	Consejo de Planeación Metropolitana y Regional	Ley Orgánica para la Región metropolitana Bogotá-Cundinamarca, artículo 30
Metropolitano	Consejo Ciudadano Metropolitano y Regional		Ley Orgánica para la Región metropolitana Bogotá-Cundinamarca, artículo 45
Municipal	POT - PBOT - EOT Comisión Municipal de OT (alcalde, secretario Ambiente y Desarrollo Rural, IGAG, CAR, expertos)	Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial	Ley 1454 2011, LOOT, artículo 8
Municipal	Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial		Ley 388 1997, artículo 29
Distrital	POT	Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD)	Acuerdo 12 de 1994
Local		Encuentros ciudadanos	

Fuente. elaboración propia con base en notas de clase (2020).

En ese sentido la participación ciudadana en Colombia se convirtió en un proceso que intentó renovar las estructuras formales de la democracia y las convirtió en dispositivos capaces de interpretar la voluntad y demandas de la población (Velázquez y González, 2003, p.19).

La tabla anterior vislumbra cómo al marco normativo de ordenamiento territorial se integra una serie de instancias legales o formales de participación ciudadana con el objetivo de verificar, regular o incidir en la óptima participación ciudadana en la gestión de las diferentes autoridades de ordenamiento territorial. Dichas instancias se constituyeron como escenarios en los que se instó a la participación de un determinado grupo de ciudadanos, para que tomen decisiones en temas que conciernen al interés común. Como se observa en la tabla 4, se caracterizan por estar sustentadas en un corpus normativo ya sea por leyes o decretos reglamentadas en los diferentes niveles de organización territorial (nacional, regional, departamental, distrital, municipal y local) (Muñoz, 2018, p. 38).

Basados en la clasificación clásica de participación ciudadana en la administración pública que propone Arnstein (1969), habría que analizar el nivel de participación ciudadana en estas instancias y si su nivel abarca lo consultivo, informativo y asociativo, o si en algún caso asigna una asociación, gestión, iniciativa o control total por parte de los ciudadanos. De esta manera y en concordancia con Muñoz (2018), cabe preguntarse si en dichos escenarios se genera un verdadero ejercicio participativo o, por el contrario, estos limitan la expresión del ciudadano y reducen su participación a simples mecanismos de carácter jurídico (p. 31). Si es así, es necesario proponer la integración de nuevos escenarios alternativos de participación ciudadana que complementen a los escenarios formalmente constituidos.

1.6. Participación ciudadana alternativa

Según el profesor Hernández los rasgos que caracterizan el diseño y la trayectoria de los mecanismos tradicionales de participación ciudadana, en las últimas décadas han desnaturalizado los fines, valores y la apuesta liberal pluralista de la democracia. Factores como el énfasis exclusivo en la consulta, la explosión de normas sobre participación y el desconocimiento de los espacios; explican el fracaso de los dos grandes propósitos del discurso y el modelo liberal de la participación ciudadana: i reducir las desigualdades

políticas y ampliar las oportunidades de acceso a las decisiones públicas, y ii mejorar la efectividad y el desempeño de los programas y políticas públicas (Hernández, 2010, p.89).

Según Muñoz (2018), como respuesta al carácter formal que cumplen los escenarios de participación anteriormente expuestos, la ciudadanía ha propiciado nuevos espacios para participar activamente en las decisiones del Gobierno (movilización social, asambleas, mesas de concertación, asociaciones populares y comunitarias), generando un nuevo ámbito relacional y una forma alternativa de actuar frente a las determinaciones gubernamentales. La construcción de escenarios de carácter no formal es reconocida de manera general por la comunidad, pero no tienen un desarrollo tipificado o una reglamentación específica.

La participación ciudadana alternativa en el ordenamiento territorial nace desde la iniciativa propia de las comunidades que habitan el territorio y no está supeditada, limitada a tiempos, escenarios y visiones institucionales plasmadas desde la normatividad. La participación alternativa sitúa la propuesta ciudadana y la armonía normativa como un balance de cooperación recíproca. Son escenarios amplios de deliberación en los cuales confluyen varios sectores que representan a las organizaciones sociales, comunitarias. Que posteriormente los hace reconocidos y legitimados por las autoridades institucionales en materia de ordenamiento territorial.

Ante lo anterior, Muñoz afirma:

El carácter progresivo y proactivo, además de innovador de los escenarios no formales de participación permiten que, de manera acertada, se generen respuestas inmediatas a la demanda de la comunidad, y por su alto número de participantes, genera mayor visibilidad. Ahora bien, es el ámbito deliberativo y decisorio, el que da legitimidad a estos escenarios de participación no formal, la afluencia de un número amplio de ciudadanos que discuten temas concernientes a su realidad, para los cuales encuentran posibles soluciones de manera concertada. Esto es lo que permite que dichos escenarios se posesionen de forma positiva en el contexto ciudadano. (2018, p. 41)

En ese sentido es importante resaltar una propuesta alternativa basada en los postulados del filósofo y sociólogo Boaventura de Sousa mediante la *Epistemología del Sur*, en la cual realiza una crítica a los saberes preestablecidos del norte, eurocéntricos o hegemónicos

que, al colonizar el saber, no tienen en cuenta saberes o epistemologías del sur. La propuesta de Boaventura se basa en tres pilares principales:

“i La interpretación del mundo supera la interpretación eurocéntrica del mismo; ii No es posible que haya justicia social global sin justicia cognitiva global; y las transformaciones emancipadoras producidas en el mundo no se pueden ceñir a gramáticas y guiones desarrollados por la teoría crítica centrada en el Norte global; por el contrario, las Epistemologías del Sur reivindican una diversidad que es posible (re)conocer y valorar” (CLASCO, 2023). En esa línea de ideas las epistemologías del sur reflexionan sobre la realidad social y ofrecen un diagnóstico crítico con el fin de construir, formular y legitimar alternativas para una sociedad justa y libre (Santos, s.f, p.14).

Así mismo, una corriente epistemológica que puede complementar la propuesta de participación ciudadana alternativa es la Investigación Acción Participativa – IAP, que parte del postulado del filósofo John Dewey acerca de la pedagogía progresiva y el carácter democrático de la educación y el aprendizaje en la acción (Abad, Delgado & Cabrero, 2010, p.466). No es sino hasta después de la segunda guerra mundial que el psicólogo social Kurt Lewin propendía el nexo entre investigación y acción, quien basado en la teoría psicosocial proponía combinar la teoría-practica con investigación-acción, con los cuales consideraba que los cambios sociales podrían llegar a ser reales. Posteriormente Fals Borda, en la década de los 70 basado en la investigación al interior de la comunidad, sobre sus condiciones y contextos socioculturales, impulsa la conciencia de organización política y grupos de acción que conlleven a la solución de problemáticas propias de la comunidad (Balcázar, 2003).

En esa línea de ideas, la participación ciudadana queda inmersa en la implementación formal de escenarios participativos al interior del ordenamiento jurídico o normativo, desconociendo espacios o iniciativas de la ciudadanía u organizaciones sociales según lo dicho por la profesora Isabela Duque, que basada en el postulado de Faranak Miraftab señala dos tipos de escenarios participativos: i Los espacios *invitados* por la institucionalidad y ii los espacios de participación *inventados* por la ciudadanía (Duque, 2018 p.1).

1.6.1. La participación ciudadana alternativa y su relevancia en la eficacia de los instrumentos de ordenamiento territorial

La eficacia de la norma o instrumento se debe evaluar con respecto a su utilidad y en el grado de apropiación en la sociedad. Para Muñoz (2018), una norma es eficaz cuando los miembros de la sociedad la acatan social e individualmente, pues de esta manera se produce su legitimación y reconocimiento de los propósitos para los cuales fue creada. La norma como instrumento por sí solo no puede basar su eficacia en el desarrollo de preceptos que intervengan en un territorio dado, sino que requieren de una correspondencia entre norma y realidad. Para ello, los escenarios de concertación son mecanismos importantes para reflejar la situación existente o real y las iniciativas que deseen crearse, así el instrumento pueda efectivamente tener aplicabilidad en un tiempo y territorio determinado. En ese sentido la validez normativa, desde el punto de vista de la eficacia, “se expresa en la existencia de instituciones y mecanismos que aseguren el cumplimiento y la realización de la norma” (Muñoz, 2018, p. 43).

Gran parte de las instancias formales de participación ciudadana, como los consejos territoriales, concejos de planeación local o el Comité Consultivo de Ordenamiento, son escenarios que dependen de la voluntad política del mandatario, para que las conforme de manera válida y tengan límite de tiempos y temáticas; mientras que los escenarios no formales de participación, no poseen un número limitado de asistencia de ciudadanos, y la comunidad en representación propia o representados por diferentes grupos sociales o colectivos. Así, los convierten en escenarios plurales a los cuales acude un número significativo de ciudadanos a debatir democráticamente sobre aspectos, problemáticas y propuestas de interés general, que impulsen acciones concretas en la realidades de sus territorios.

Pese a que las instancias de participación ciudadana, formales y no formales, comparten elementos que los unen profundamente y tienen como objetivo instaurar una cultura política en la cual los ciudadanos participen del funcionamiento del Estado, el grado de eficiencia de la norma y sus instrumentos varía en cuanto a su capacidad de maniobrabilidad y operatividad. Como se ha mencionado anteriormente, los escenarios no formales o alternativos a los propuestos tradicionalmente poseen mayor maniobrabilidad, operatividad entre la ciudadanía, quien, en última instancia, se apropia o rechaza los instrumentos de ordenamiento territorial como norma aplicada para sus territorios.

1.7. Síntesis

En este capítulo se ha querido proponer una reflexión teórica y conceptual que parte de la misma noción de ordenamiento territorial como práctica socioespacial e instrumento racional de planificación técnico-política y administrativa en un territorio. Este integra, a partir de una estructura normativa, mecanismos, escenarios y procesos de participación ciudadana que, a través de su intervención, plantean elementos que ayudan, mitigan o planifican adecuadamente el fenómeno de la expansión urbana, debido a que este afecta un espacio dado como es el caso de los territorios de borde.

El presente capítulo planteó una reflexión alrededor de la importancia sobre la participación alternativa en el ordenamiento del territorio, con el fin de orientar las acciones de la gestión institucional y de su eficiencia como norma a través de sus instrumentos para afrontar fenómenos como la expansión urbana sobre territorios estratégicos como los de borde. Surge así una apuesta integral por armonizar o articular la gestión institucional a través de su normativa y las dinámicas socioculturales organizativas de la ciudadanía que habita cierto territorio.

Para mayor ilustración, en las siguientes páginas del presente TFM, se analizará y abordará específicamente a escala distrital y local del territorio de BUR Sur, la manera como los escenarios formales de participación quedan limitados a un ejercicio consultivo y cómo surgen espacios alternativos propuestos por los ciudadanos, y su interés de proyectar el territorio de borde para contener los efectos de la expansión urbana. Dicha descripción de la expansión urbana se abordará en el capítulo 2 y la descripción del proceso participativo ciudadano del BUR Sur en el capítulo 3.

2. Expansión urbana en el borde urbano-rural sur de Bogotá: uso y ocupación del suelo

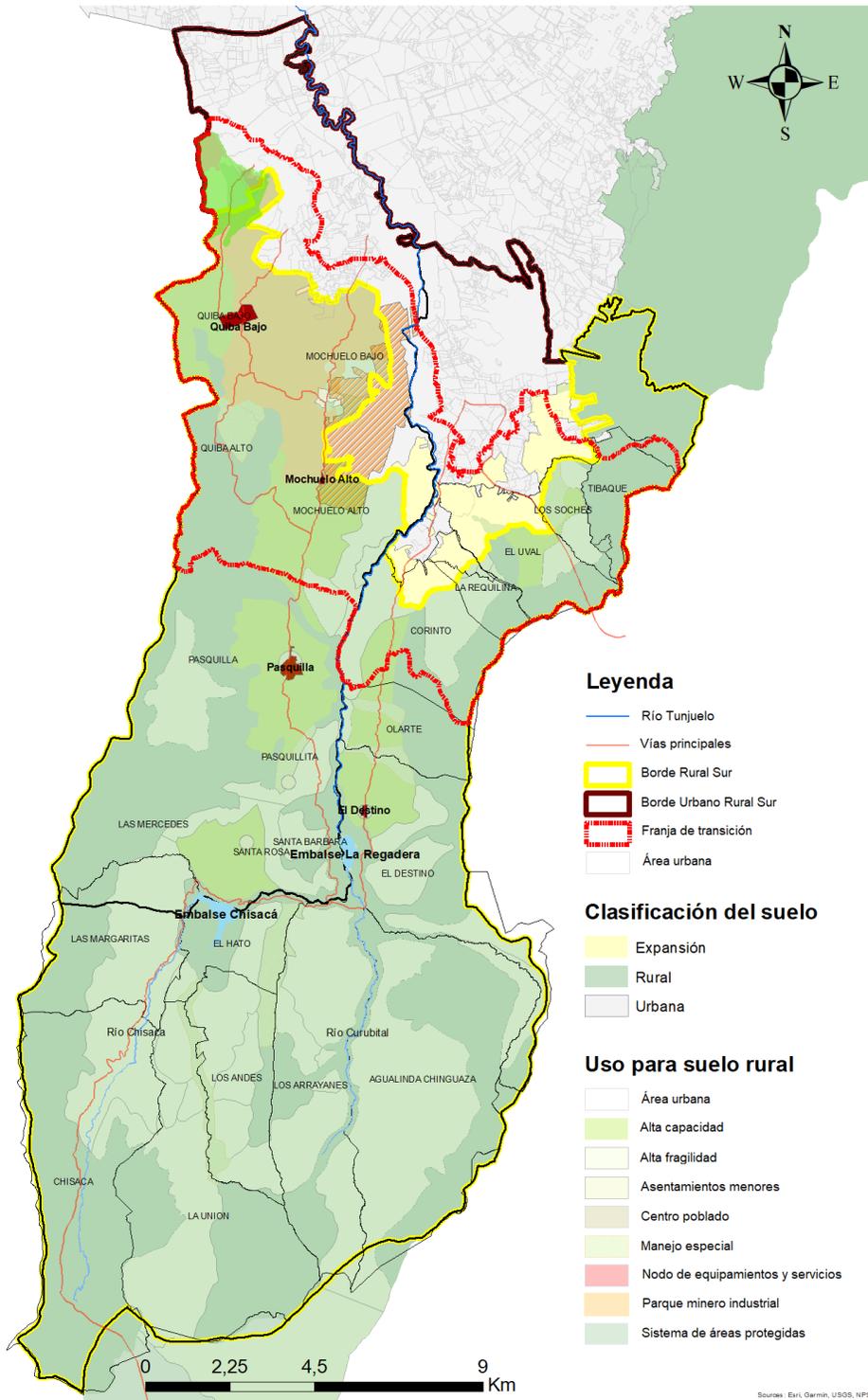
Este capítulo realiza una descripción general del territorio de borde y señala los planteamientos de intervención expuestos por el POT para dicho territorio. Asimismo, se considera la eficiencia de este instrumento para atender las problemáticas que genera un fenómeno como el de la expansión urbana. Se organiza en cuatro apartados. El primero presenta una breve caracterización del BUR Sur de Bogotá. El segundo describe el proceso de expansión urbana de Bogotá sobre el área de transición sur, o BUR Sur, y los principales conflictos relacionados con el uso y la ocupación del suelo. El tercero visualiza la relación del territorio de borde a escala regional y el cuarto plantea algunas conclusiones.

2.1. El borde urbano-rural sur de Bogotá

El BUR Sur de Bogotá está conformado por dos grandes zonas, divididas naturalmente por la cuenca media del río Tunjuelo (Mapa 3). La zona sur-oriental está conformada por la localidad de Usme y la zona sur-occidental, que hace parte de la localidad de Ciudad Bolívar, limita al norte con la franja de transición urbana-rural de cada localidad; al sur, con el área rural de cada localidad y la localidad de Sumapaz; al oriente, con el municipio de Chipaque, y al occidente, con el municipio de Soacha.

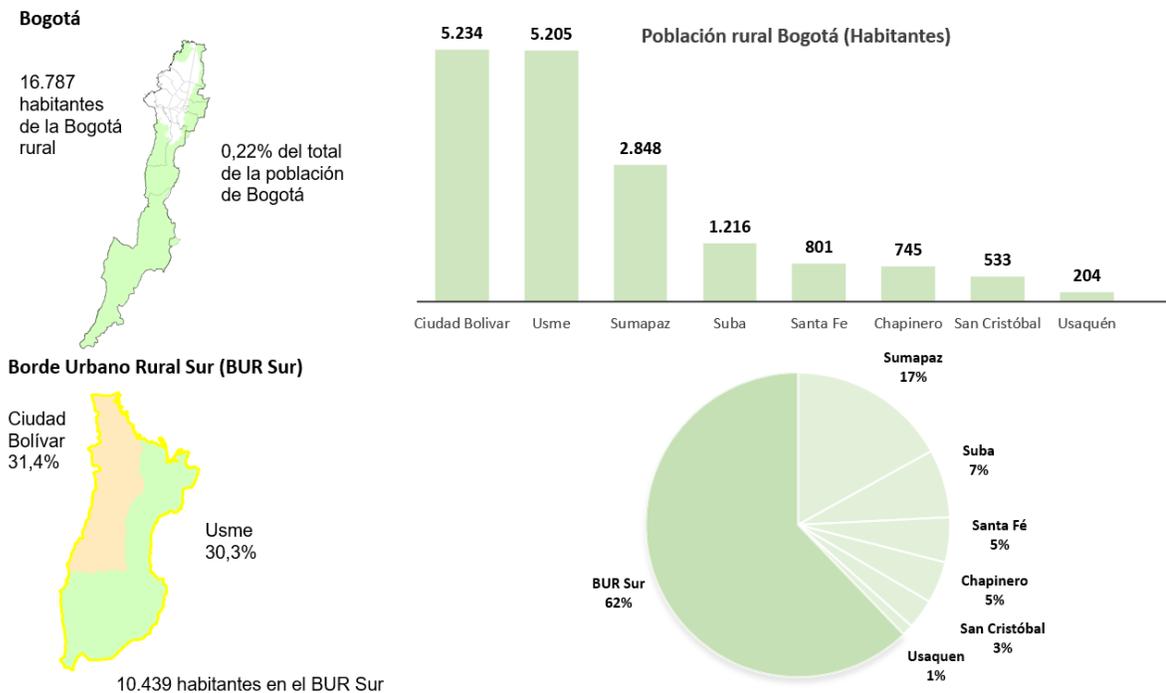
El BUR Sur es el territorio con mayor presencia poblacional en la ruralidad bogotana. Según el censo de ruralidad realizado por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico en el 2013, tan solo las localidades de Ciudad Bolívar y Usme concentran el mayor número de habitantes rurales de Bogotá (Figura 6), esto es el 62% del total de la población rural: Ciudad Bolívar con 5234 habitantes (31,2 %) y Usme con 5205 (30 %) (SDDE, 2015, p. 27).

Mapa 3. Borde urbano-rural sur de Bogotá



Fuente: elaboración propia en ArcMap 10.5 a partir del Decreto 190 de 2004, IDECA (2020) y SDHT (2015).

Figura 6. Población rural de Bogotá y del borde urbano-rural sur en 2013



Fuente: elaboración propia a partir de SDDE (2015).

2.1.1. Clasificación y usos del suelo en el borde urbano-rural sur en el POT de Bogotá

En el POT se clasifica el suelo en tres tipos: urbano, de expansión y rural (Decreto 190, artículo 145). A su vez, se estructura el suelo rural en cinco macro unidades denominadas piezas rurales⁵ o unidades de Planeación Rural (UPR). Estas funcionan como instrumentos a los cuales se les asignaron usos y dotaciones para conservar y mejorar los modos de vida rural, en armonía y funcionalidad con los procesos ecológicos y socioeconómicos orientados a concretar ese modelo integral y sistémico de los recursos naturales, así como el uso del territorio (artículo 395).

⁵Porciones del territorio rural del Distrito que se diferencian por tener características relativamente heterogéneas a nivel socioeconómico y por constituir unidades geográficas de cerro, valle o ladera claramente identificables en el territorio. Cada una de estas piezas será planificada a través de una Unidad de Planeamiento Rural (Decreto 190 de 2004, artículo 27).

Las UPR se subdividen en áreas de uso: minero, dotacional, de producción sostenible y de conservación. En particular, las áreas de producción sostenible se clasifican según la capacidad del suelo: áreas de alta capacidad, áreas de alta fragilidad y áreas de manejo especial (artículo 416). Para estas áreas, en el POT se fijó un régimen de usos de las distintas clases de suelo rural (artículo 396) (Tabla 5).

Tabla 5. Regímenes de usos rurales

USOS	Producción sostenible de alta capacidad de carga	Producción sostenible de alta fragilidad	Producción sostenible de manejo especial	Corredor vial	Poblado rural
Recreación activa	Condicionado	Condicionado	Prohibido	Condicionado	Principal
Recreación pasiva	Compatible	Compatible	Compatible	Principal	Principal
Ecoturismo	Compatible	Compatible	Principal	Principal	Compatible
Agrícola	Principal	Condicionado	Condicionado	Compatible	Compatible
Pecuario	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Condicionado
Agroforestal	Compatible	Principal	Principal	Compatible	Condicionado
Forestal protector-productor	Compatible	Principal	Principal	Condicionado	Condicionado
Forestal productor	Condicionado	Condicionado	Prohibido	Prohibido	Condicionado
Agroindustrial	Compatible	Condicionado	Prohibido	Condicionado	Condicionado
Industrial Manufacturero	Prohibido	Condicionado	Prohibido	Condicionado	Condicionado
Industrial minero	Prohibido	Condicionado	Prohibido	Prohibido	Prohibido
Comercial de vereda (al por menor)	Compatible	Compatible	Condicionado	Compatible	Principal

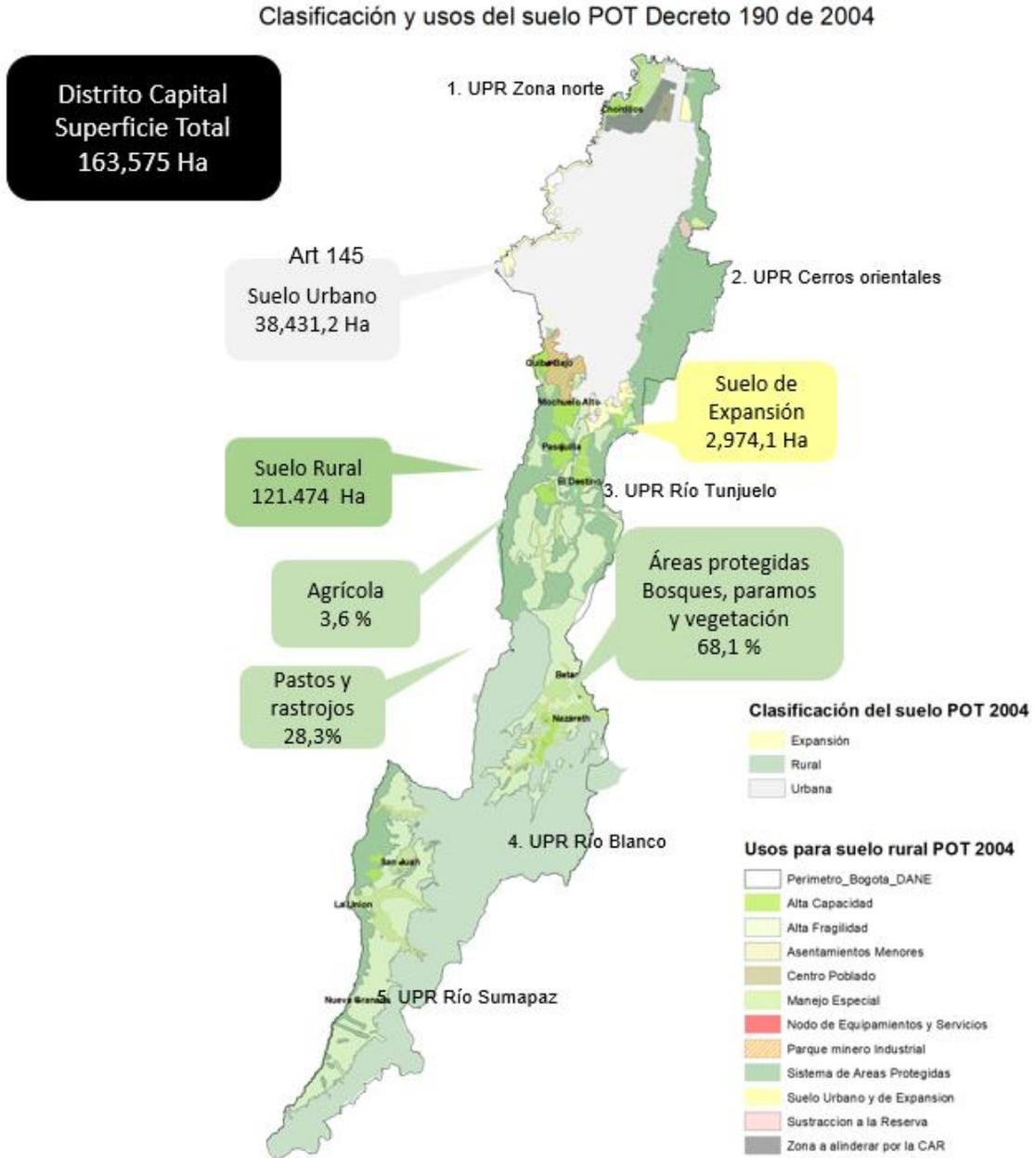
USOS	Producción sostenible de alta capacidad de carga	Producción sostenible de alta fragilidad	Producción sostenible de manejo especial	Corredor vial	Poblado rural
Comercial de insumos agropecuarios	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Principal
Comercial agropecuario	Condicionado	Condicionado	Prohibido	Condicionado	Principal
Comercial minorista	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Principal
Comercial mayorista	Prohibido	Prohibido	Prohibido	Condicionado	Condicionado
Comercial de grandes tiendas	Prohibido	Prohibido	Prohibido	Condicionado	Condicionado
Servicios de alimentación	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Principal	Principal
Expendio de licores	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Compatible
Servicios hoteleros	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Principal
Servicios al automóvil	Condicionado	Condicionado	Prohibido	Condicionado	Condicionado
Dotacional administrativo	Condicionado	Condicionado	Prohibido	Condicionado	Principal
Dotacional de seguridad	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Principal
Dotacional de culto	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Principal

USOS	Producción sostenible de alta capacidad de carga	Producción sostenible de alta fragilidad	Producción sostenible de manejo especial	Corredor vial	Poblado rural
Dotacional de educación	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Principal
Dotacional de salud y asistencial	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Condicionado	Principal
Dotacional de gran escala	Prohibido	Condicionado	Prohibido	Condicionado	Prohibido
Residencial campesino	Principal	Principal	Condicionado	Condicionado	Compatible
Residencial de baja densidad	Prohibido	Condicionado	Condicionado	Prohibido	Compatible
Residencial concentrado	Prohibido	Prohibido	Prohibido	Prohibido	Principal

Fuente: Decreto 190 2004 (artículo 423).

El territorio del Distrito Capital cubre una superficie cercana a 163.575 hectáreas. El área rural cuenta con una superficie aproximada de 121.474 hectáreas; el área restante corresponde a suelos urbanos y de expansión urbana, entre 38.431 y 2.974 hectáreas respectivamente (Mapa 4). En el área rural, el uso del suelo se encuentra distribuido en: zonas protegidas (bosques, páramos y vegetación nativa), con el 68,1 %; pastos y rastrojos con el 28,31 %; y pequeñas áreas de producción sostenible, consideradas aptas para los cultivos agrícolas, con el 3,59% (SDDE, 2015, p. 19) (Tabla 6).

Mapa 4. Clasificación, uso y estructura del suelo rural según el POT (Decreto 190 de 2004)



Fuente: elaboración propia a partir de SDDE (2015) y Decreto 190 de 2004.

Tabla 6. Clasificación del suelo en Bogotá

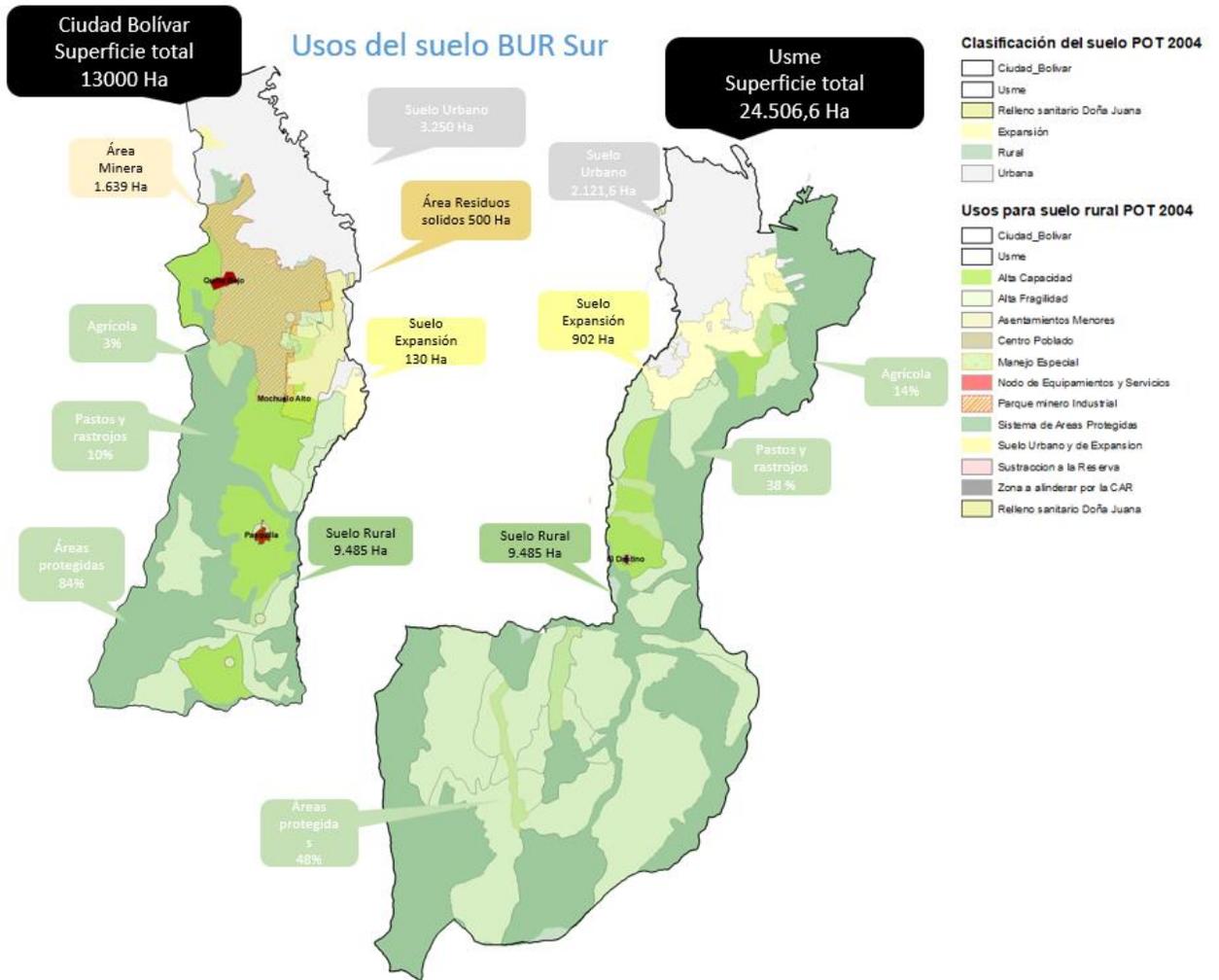
	Suelo Total Ha	Suelo Urbano Ha	Suelo Rural Ha			Suelo Expansión Ha
Bogotá	163.575	38.431 ha 23,5 %	121.474 ha 74,2%			2.974 1,8%
			Zonas protegidas 68.1%	Pastos y rastrojos 28,31%	Áreas agrícolas 3.59 %	

Fuente: Elaboración propia a partir de SDDE (2015)

Simultáneamente, el BUR Sur cuenta con un área rural de 28.108 hectáreas como sumatoria de sus dos zonas diferenciadas. La zona sur-occidental de la localidad de Ciudad Bolívar cuenta con un área cercana a 13.000 hectáreas, de las cuales 9.608 son rurales (SDP, 2020a, p. 68). La zona sur-oriental de la localidad de Usme está conformada por 21.506,7 hectáreas, de las cuales, 18.500 hectáreas pertenecen a suelo rural (SDP, 2020, p. 10). El POT estipulo la Unidad de Planificación Rural (UPR) como instrumento base de planificación rural, además se contemplaron otros instrumentos de gestión y planeación del suelo rural (Mapa 5 y Tabla 7), que para el caso del BUR Sur se encuentran:

- Planes de Mejoramiento Integral para Centros Poblados Rurales.
- Planes de Implantación Rural.
- Operación Estratégica Nuevo Usme.
- Plan Parcial Tres Quebradas.
- Plan Parcial Hacienda El Carmen.
- Programa de producción ecoeficiente, los parques minero industriales.
- Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) de la cuenca del río Bogotá. POMCA del río Tunjuelo y río Fucha.
- Área de manejo y disposición final de residuos sólidos.

Mapa 5. Clasificación, usos e instrumentos de gestión del suelo en el BUR Sur según el Decreto 190 de 2004



Fuente: elaboración propia a partir de SDP (2020a; 2020b) y SDDE (2015).

Tabla 7. Clasificación del suelo BUR Sur

Localidades borde rural sur	Suelo Total ha	Suelo urbano ha	Suelo de expansión ha	Suelo rural ha			
				Total	Agrícola	Pastos y rastrojos	Áreas Protegidas (Bosques, paramos y vegetación)
Ciudad Bolívar	13000	3.238,1	152,1	9608	288.2 3%	960.8 10%	8.359 87%
Usme	21.506,7	2.104,6	901,9	18.500	2.590 14%	7.030 38%	8.880 48%
Borde rural sur	34.506	5.342	1.054	28.108	17%	48%	61.3%

Fuente. Elaboración propia con base en SDP, 2020a y SDP, 2020b y SDDE, 2015

2.1.2. Usos del suelo

Los usos del territorio del BUR Sur presentan diferentes dinámicas en cuanto a su uso y vocación. Los usos agrícolas son característicos en esta área del sur de la ciudad, aunque también se encuentran usos de carácter pecuario y otros usos, como el minero ubicado en el Parque Minero Industrial el Mochuelo y el destinado a la disposición de basuras ubicado en el relleno sanitario Doña Juana (Figura 7). A continuación, se presenta una caracterización general de los usos del suelo más predominantes en el BUR Sur.

- **Uso agrícola del suelo**

Las localidades que conforman el BUR Sur contienen las mayores áreas agrícolas respecto a siete localidades de Bogotá que poseen suelo rural. Tan solo Usme y Ciudad Bolívar contienen 810 hectáreas (84,4%) del total del área sembradas en esas siete localidades (Tabla 8).

Tabla 8. Áreas agrícolas sembradas en la ruralidad de Bogotá en 2013

Localidad	Total, área sembrada (ha)	Área con cultivo de papa (ha)
Usme	564	404
Ciudad Bolívar	246	161
Sumapaz	119	60
Suba	17	1
Santa Fe	12	8
Chapinero	3	0
Usaquén	0	0
Total	960	635

Fuente: elaboración propia a partir de SDDE (2015, p. 42).

Sin embargo, la producción agrícola de la ruralidad en Bogotá no representa un importante abastecimiento en el total de producción agrícola que ingresa al Distrito. Si bien al interior del BUR Sur se destacan algunas veredas por su vocación agrícola (Tabla 9) la producción agrícola más bien responde a una fuente de autoconsumo para las familias que habitan esta parte de la ruralidad bogotana.

Tabla 9. Principales cultivos en el BUR Sur

Localidad	Área sembrada ha	Veredas	Cultivo de papa	Otros cultivos
Usme	564	Los Arrayanes (137,5)	404 ha (pastusa, suprema, tocarreña y criolla)	Pastos, forrajes, arveja, zanahoria,
		Olarte (84)		
		Las Margaritas (67)		
		la Regadera (53,7)		
Ciudad Bolívar	246	Mochuelo Alto Rural (88)	161 ha (tocarreña, suprema, sabanera y criolla)	habas, hortalizas, fresa, mora y durazno.
		Pasquilla (37)		
		Quiba Alto (27)		
		Quiba Bajo (21)		
Total	810		635	

Fuente: elaboración propia a partir de SDDE (2015, pp. 42-54).

Como se evidencia, como principal producto de siembra se destacan las variedades de papa (tocarreña, suprema, sabanera y criolla). También se puede evidenciar la presencia de rastrojos y potreros, acompañados de siembra de cultivos de arveja, zanahoria, habas y diferentes hortalizas, así como de fresa, mora y durazno, lo que constituye otros tipos de usos del suelo predominante en BUR Sur (SDHT, 2015, p. 136).

Una característica del uso del suelo destinado a las actividades agrícolas es su baja productividad en comparación con las zonas productoras de Cundinamarca, debido a los costos unitarios de mano de obra de los principales productos, así como a la baja productividad dada por la potrerización. Estos usos ocupan en promedio la mayor parte del área total de las fincas del BUR Sur con 2,7 hectáreas en promedio por finca, mientras que los cultivos alcanzan a ocupar en promedio 1,3 hectáreas por finca (SDHT, 2015, p. 140), lo que no permite una generación competitiva con respecto a otros municipios aledaños al área metropolitana de Bogotá.

- Uso agropecuario del suelo

Según los datos del Censo de ruralidad realizado en el 2013, el 49 % del área total de las fincas del BUR Sur corresponde a pastos y rastrojos dedicados principalmente al pastoreo del ganado. Así mismo, el total de fincas posee 5223 cabezas de ganado bovino, de las cuales 1504 se ubican en la localidad de Ciudad Bolívar y 1974, en la localidad de Usme (SDDE, 2015, p. 24). Esto da cuenta de un sistema de producción ganadero mixto dedicado al pastoreo extensivo tradicional y al semi intensivo para la producción de leche, con características de minifundio (SDDE, 2015, p. 66).

Tabla 10. Cultivos agropecuarios en el área rural del borde sur

 <p>Cultivo de papa, vereda Quiba Bajo</p>	 <p>Cultivo de papa, vereda Los Soches</p>
 <p>Pastos y forrajes, vereda Pasquilla</p>	 <p>Cultivo de alverja, vereda Los Soches</p>
 <p>Potrerización, vereda Quiba Bajo</p>	 <p>Pastoreo, vereda Los Arrayanes</p>

Fuente: elaboración propia a partir de archivo personal.

▪ Uso minero del suelo

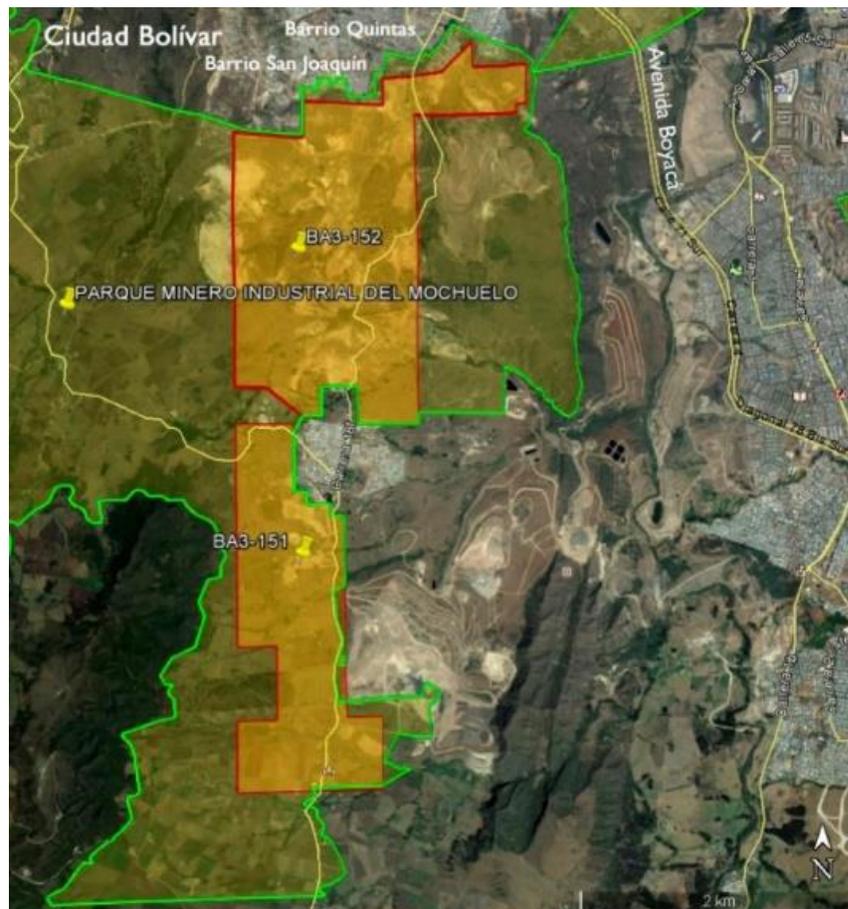
En cuanto al uso minero, en el POT se adoptó el Plan de Ordenamiento Minero Ambiental como el instrumento regulador de los parques mineros del Tunjuelo, Usme y Mochuelo. Se propuso a particulares formular e implementar sus planes con la supervisión y la coordinación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA). El POT, en su artículo 51, estipula que en los parques mineros ubicados en suelo rural o de expansión de Bogotá, mientras no se formularán los planes, se regirán por la norma definida en la UPR, en este caso, la del Río Tunjuelo (Decreto 190, artículo 51).

En el BUR Sur de Bogotá está ubicado el Parque Minero Industrial del Mochuelo (PMIM), con un área de 1538 hectáreas, que se extiende desde el extremo urbano suroccidental de la localidad de Ciudad Bolívar hasta la vereda de Mochuelo Alto, y entre el límite con el municipio de Soacha hasta el camino de la vereda de Pasquilla. El uso minero del suelo está vinculado a 32 empresas, agrupadas en la Asociación Nacional de Fabricantes de Ladrillo y Construcciones (Anafalco), las cuales destinan el área a la explotación y al funcionamiento de minas de arena, recebo, piedra y arcilla, así como a plantas productoras de ladrillo (Decreto 190, artículo 424).

En junio de 2006, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) otorgó a la Asociación Anafalco el plan de manejo ambiental mediante las resoluciones 1894 y 1895 (Anafalco, s. f. a). El PMIM empezó a funcionar bajo dos contratos de concesión otorgados por el Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras (Ingeominas): el contrato BA3-152, con una vigencia desde el 18 de julio de 2007 hasta el 17 de julio de 2037, y el contrato BA3-151, con vigencia desde el 18 julio de 2007 hasta el 17 de julio de 2015 (ANAFALCO, s. f. b).

El total de área otorgada por Ingeominas a Anafalco, para la exploración y explotación de minerales, es de 1780,32 hectáreas, frente a las 1538 hectáreas declaradas en el POT como Parque Minero Industrial; de ellas, solo 202,49 hectáreas (12,2 %) corresponden a explotación activa de minerales, el porcentaje restante (87,8%), es decir 1335,51 hectáreas, son reserva de la explotación, sin uso, con uso agropecuario, residencial o se hallan ocupadas por matorrales (SDP y Universidad Distrital, 2010, p. 398, citado por SDHT, 2015, p. 117).

Mapa 6. Localización del Parque Minero Industrial El Mochuelo



Fuente: Anafalco (s. f. a).

- Uso del suelo para disposición de residuos sólidos

En 1987 se construye el relleno sanitario Doña Juana e inicia su operación en 1988 con una proyección de vida útil de 20 años. Este relleno se ubica en la zona sur-occidental del BUR sur, al oriente del río Tunjuelo y al sur de la vereda de Pasquilla. Con el primer POT de Bogotá, en el 2000, se reservan zonas rurales, entre otras, para el manejo y la disposición final de residuos sólidos. Se dispone de 500 hectáreas de suelo rural para una posible ampliación del relleno sanitario Doña Juana y una Zona de Amortiguamiento Ambiental (ZAA) de 100 hectáreas (Decreto 190, artículo 425).

Figura 7. Relleno sanitario Doña Juana

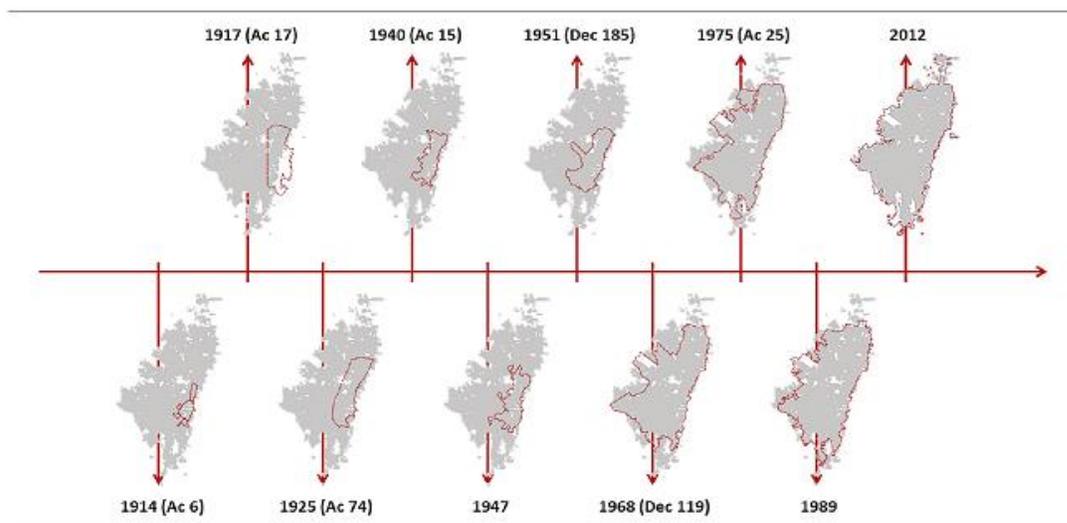


Fuente: archivo personal.

2.2. Expansión urbana en Bogotá y la propuesta POT de borde para contenerla

Constantemente el perímetro de Bogotá se ha ido modificando a partir de la expansión de la huella urbana (Figura 8). Los cerros orientales representaron una barrera natural, que orientaron el crecimiento de la ciudad hacia el norte, sur y occidente de la ciudad. Para el 2000, Bogotá ya había desarrollado el 83 % de la disponibilidad de suelo, por lo que se complejizaron las áreas para el proceso de nuevas urbanizaciones (Torres, 2012, p. 83).

Figura 8. Línea de tiempo crecimiento perímetro de Bogotá 1974-2012



Fuente: Garavito y De Urbina (2019).

A modo de antecedente, con el Acuerdo 06 de 1990⁶ se crea una directriz de ordenamiento físico para la ocupación y manejo los bordes occidental, norte, noroccidental y sur, mediante los Acuerdos Distritales 26⁷ y 31 de 1996⁸, y 2 de 1997⁹, respectivamente. Posteriormente en el año 2000 con la formulación del primer POT de Bogotá se alude a los territorios de borde por primera vez en la Pieza Urbana Ciudad Sur. Esta primera aproximación se expresa como un elemento urbano de borde y punto de enlace con las áreas rurales del Distrito y con la región de los Llanos Orientales (Art -126-127-128 Decreto 619 de 2000, Derogado por el art. 286, Decreto Distrital 469 de 2003).

En el marco de la primera revisión POT Decreto 469 de 2003¹⁰ y su compilación en el Decreto 190 de 2004¹¹ se complementan las directrices de borde y se integran a la política sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión , priorizando las áreas rurales de borde colindantes con el suelo urbano y de expansión (Decreto 190 de 2004, Art 394, numeral 9) y se incluiría el concepto de corredor ecológico de borde, como una franja de 50 a 100 metros ubicada en suelo rural, contigua y paralela al perímetro urbano (Decreto 190 de 2004, Artículo 100).

⁶ Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, derogado por al Decreto Distrital 619 de 2000.

⁷ “Por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del borde occidental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dicho sistema y se dictan otras disposiciones” (derogado por el Decreto Distrital 619 de 2000, artículo 517).

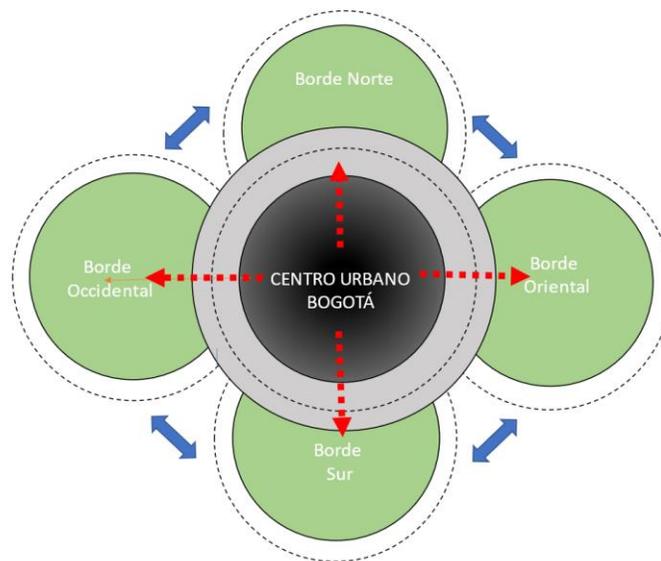
⁸ “Por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del borde norte y nororiental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuación uso de las áreas que conforman dichos sistemas y se dictan otras disposiciones” (derogado por el Decreto Distrital 619 de 2000, artículo 517).

⁹ “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Físico del Borde Suroriental de la Ciudad de Santa Fe de Bogotá”,

¹⁰ “Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C.”.

¹¹ “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”.

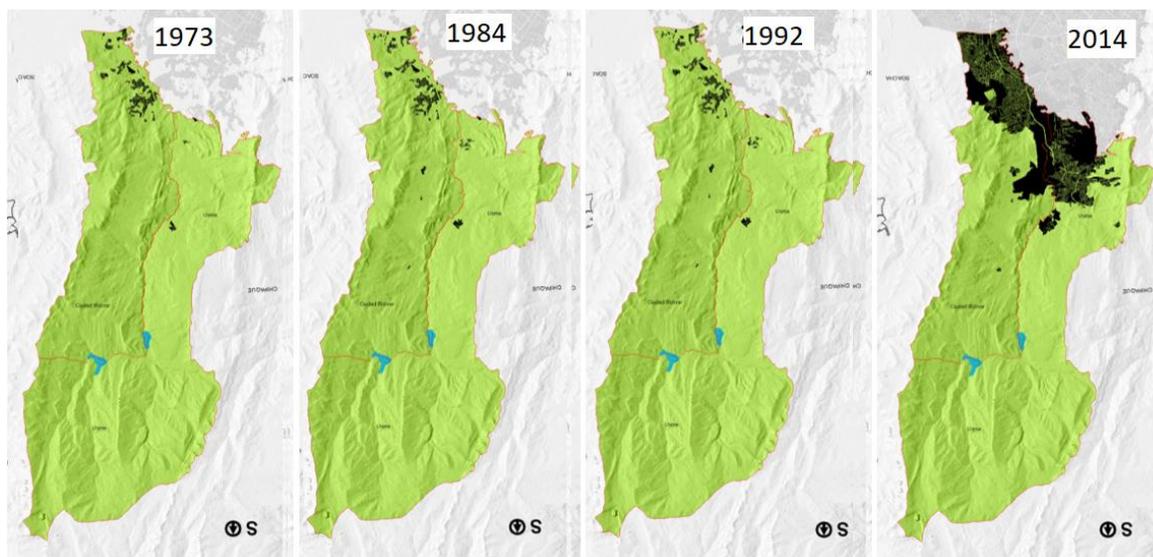
Figura 9. Corema expansión urbana sobre los bordes, escala distrital



Fuente: elaboración propia a partir de SDHT (2015, p. 15).

Desde el 2000 hasta el 2014, los suelos accesibles en las laderas medias del sur y oriente de la localidad de Usme y las laderas de media pendiente de la localidad de Ciudad Bolívar (Mapa 7) fueron ocupados por parte de migrantes de diferentes regiones del país, muchos de ellos de origen rural, quienes por motivo del conflicto armado se asentaron en el eje sur de Bogotá, dados los menores precios de suelos encontrados allí (Torres, 2012).

Mapa 7. Expansión urbana sobre el territorio de BUR Sur



Fuente: Palacio, Van der Hammen y De Urbina (2018, p. 44).

Además, se dieron procesos de urbanización al interior de las áreas rurales colindantes a la zona urbana del borde sur, trayendo consigo conflictos por el creciente de la huella urbana¹². A continuación, enfatizaremos en dos categorías o formas principales de crecimiento urbano sobre el territorio BUR Sur de Bogotá (Tabla 11).

Tabla 11. Formas de crecimiento urbano sobre territorio del BUR Sur de Bogotá

Categoría	Subcategorías	Característica
Crecimiento por agregación	Crecimiento por extensión dispersa	Extensión de áreas construidas a través de un proceso de ocupación disperso y paulatino del territorio. Asociada a dinámicas de informalidad, autoconstrucción y marginalidad, en diferentes etapas: ocupación, loteo, construcción, legalización y consolidación.
	Crecimiento por agregación o ensanche	Agregación de origen formal a un casco urbano existente. Se origina por las dinámicas de la política de vivienda formal de los entes públicos en conjunción con el mercado de la construcción.
Crecimiento por dispersión	Crecimiento por subdivisión predial	Se identifican dos formas de tal crecimiento: (i) la subdivisión de propiedades rurales por parte de los propietarios de la tierra o sus herederos y (ii) loteos atípicos en zonas rurales con expectativa de venta y ocupación.
	Crecimiento por unidades de planeamiento de ocupación dispersa	Corresponde a unidades de planeamiento unitario de diferentes usos, tales como las grandes parcelaciones de vivienda dispersa de alto ingreso, de baja densidad, con acceso controlado, los parques industriales, etcétera.

Fuente: elaboración propia a partir de SDHT (2015, pp. 68-69).

¹² La huella urbana mide la expansión de una ciudad en el territorio (Cantera, 2019).

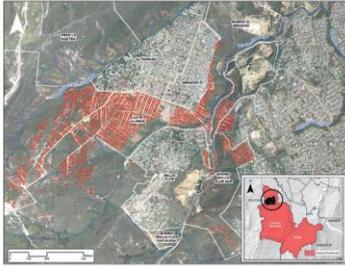
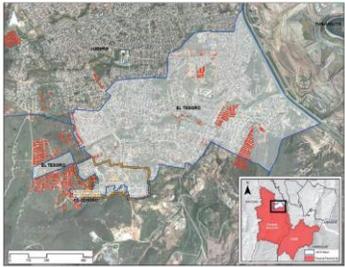
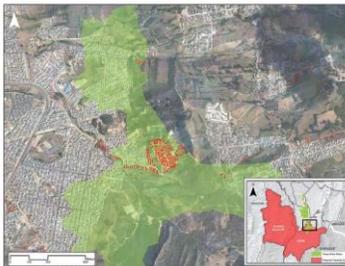
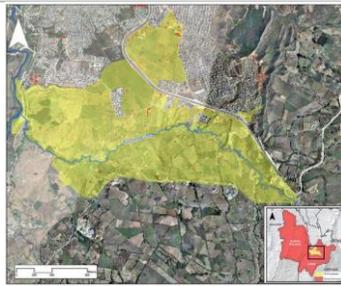
2.2.1. Ocupación del suelo

Una de las causas de la expansión urbana sobre el territorio de BUR Sur ha sido el alto desarrollo de ocupación tanto formal como informal del suelo. Generalmente las áreas de borde se han caracterizado por una ocupación informal de población con poder económico adquisitivo bajo o en condiciones de pobreza, pero también existen casos particulares de sectores de población con poder adquisitivo alto que, aprovechando los vacíos jurídicos de la norma que regula el uso del suelo, construyen vivienda campestre o generan dinámica de loteo pirata (SDHT, 2015, p. 45).

Históricamente, Ciudad Bolívar y Usme son las localidades de Bogotá en donde más se han presentado dinámicas de asentamientos informales, loteo pirata e invasiones. Esto se debe a que las personas de menores recursos económicos, al encontrar dificultades de acceder a créditos hipotecarios y poca oferta de vivienda formal, se ven obligadas a satisfacer sus necesidades de vivienda en el mercado informal (SDHT, 2015, p. 50).

Por ejemplo, en 2015 se contabilizaron 7246 ocupaciones en Ciudad Bolívar y 1838 en Usme (SDHT, 2015, p. 55). A partir de los polígonos de monitoreo de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría Distrital del Hábitat, en 2015, se resaltan algunos puntos al interior del BUR sur en los que la ocupación informal es más dinámica sobre el suelo rural (Tabla 12).

Tabla 12. Ocupación informal sobre el suelo del BUR Sur de Bogotá en 2015

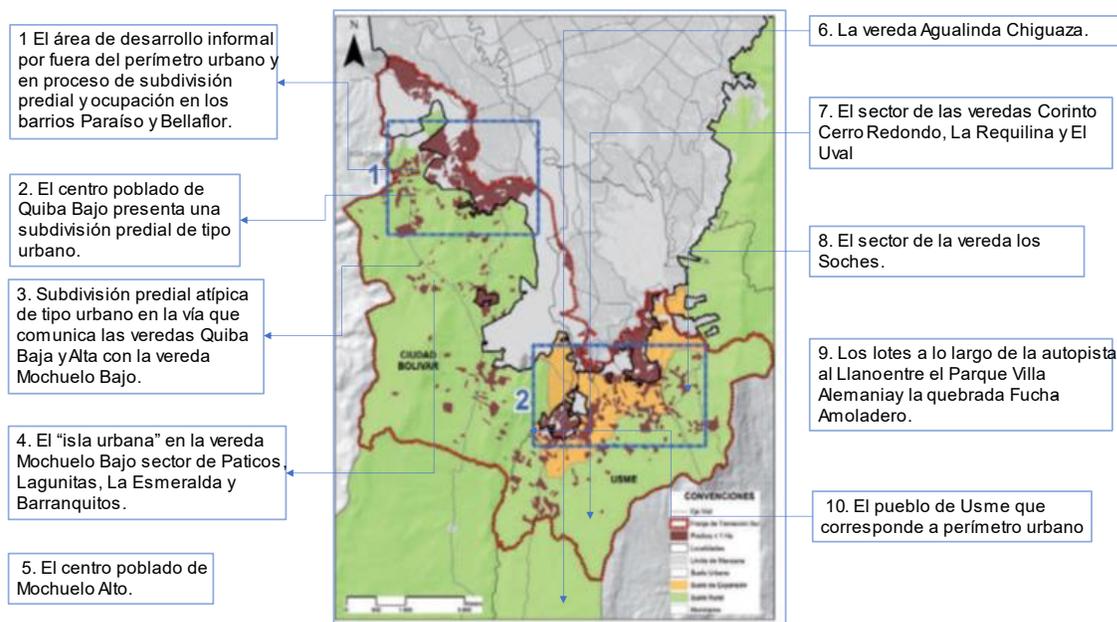
 <p>Fuente: SDHT (2015, p. 51).</p>	<p>Barrios Paraíso, Bellaflor y Mirador, Brisas del Volador y la ronda de la quebrada Limas.</p>	 <p>Fuente: Google Earth.</p>	<p>Barrio Divino Niño, contiguo a predios del Relleno Sanitario Doña Juana.</p>
 <p>Fuente: SDHT (2015, p. 52).</p>	<p>Áreas colindantes con los barrios República de Canadá, La Cumbre, La Esperanza y el Recuerdo Sur.</p>	 <p>Fuente: Google Earth.</p>	<p>Ocupaciones informales al interior del Parque Minero Industrial el Mochuelo.</p>
 <p>Fuente: SDHT (2015, p. 53)</p>	<p>Suelo de expansión del Plan Parcial Tres Quebradas y ciertas áreas colindantes.</p>	 <p>Fuente: SDHT (2015, p. 54).</p>	<p>Ocupación informal alrededor del Parque Entre Nubes, especialmente en el sector de Tocaimita.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de SDHT (2015 pp. 51-54) y Google Earth.

Una forma de ocupación del suelo en el territorio del BUR Sur de Bogotá se da por parcelación de las fincas. Allí se encuentran desde grandes fincas que superan las 100 hectáreas, hasta pequeños lotes o hijuelas, producto de herencias, con áreas menores a 1 hectárea, con dinámica de loteo y características urbanas. Según la Secretaria de Hábitat

se identificaron diez puntos al interior del BUR Sur en donde se presentan dinámicas importantes de subdivisión predial que corresponden a áreas menores de 1 hectárea (Mapa 8).

Mapa 8. Áreas de subdivisión predial en franja de transición del BUR sur de Bogotá



Fuente: SDHT (2015, p. 26).

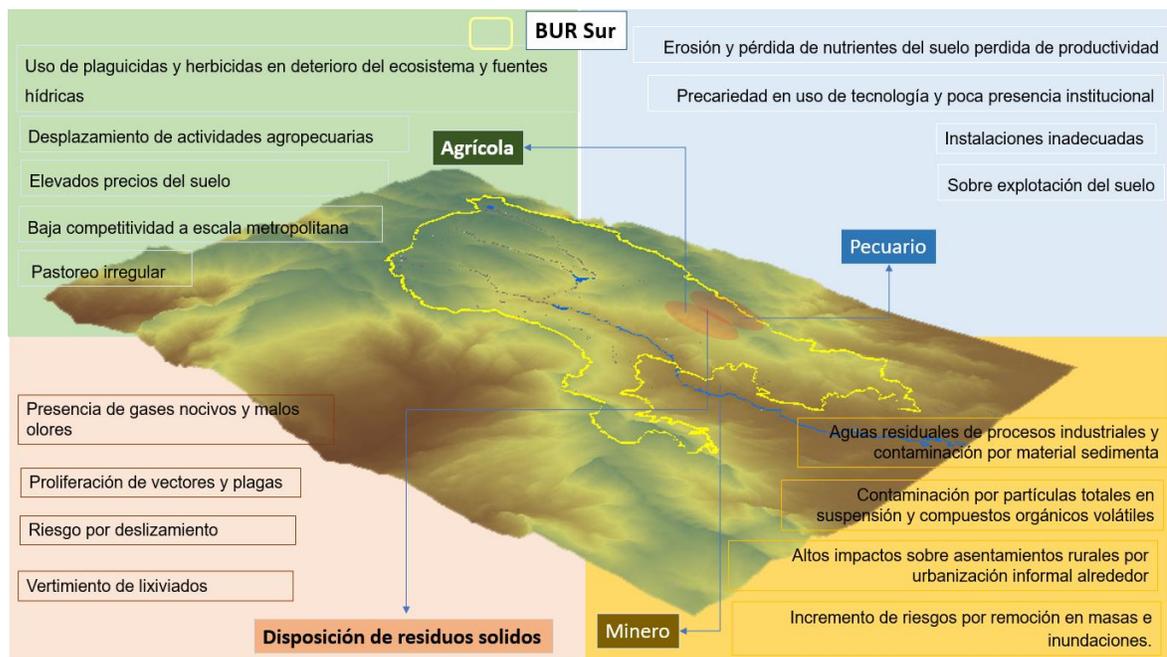
2.2.2. Efectos de la expansión urbana sobre el territorio del BUR Sur de Bogotá

Han existido diferentes efectos suscitados por el fenómeno de la expansión urbana sobre el territorio de BUR Sur, que han derivado en conflictos ya sea por los usos inapropiados a la vocación del suelo en el territorio o por la ocupación del suelo formal e informal.

▪ Conflictos por uso del suelo

A partir de un modelo de elevación digital DEM (Mapa 9) se puede evidenciar que los principales efectos de los usos del suelo se concentran en la franja de transición entre el suelo urbano y rural del borde sur, donde se presentan una serie de conflictos por los diferentes usos vistos anteriormente en el numeral 2.1.2.

Mapa 9. Identificación de conflictos a partir de modelo DEM



Fuente: elaboración propia en ArcScene 10.5 a partir de SDHT (2015, pp. 18-36).

▪ **Conflicto por uso agropecuario**

Las zonas rurales del borde presentan dificultades para su sostenibilidad, derivadas de la sobreutilización intensiva del suelo, la cual conlleva a un conflicto de usos entre la actividad agrícola y la urbanización. Esta última desplazaría a la población vinculada a las actividades agropecuarias (SDHT, 2015, p. 135). Además, cultivos como el de la papa generan conflictos sobre las áreas de protección ambiental dictaminadas por la normatividad, especialmente debido a que en las prácticas de cultivo ha prevalecido un modelo de plaguicidas y herbicidas que deteriora el ecosistema y las fuentes de agua. (SDDE, 2015, p. 46). Por otro lado, por el pastoreo ilegal, pues existe población víctima del desplazamiento forzado que arriba de manera permanente a los sectores de Quiba apropiándose del suelo para estos fines (SDHT, 2015, p.167).

▪ **Conflicto por uso minero**

A partir del diagnóstico de la Secretaría de Salud de Bogotá y el Hospital Vista Hermosa de Ciudad Bolívar del 2004 (SDHT, 2015, p. 35), en cuanto al uso minero, el conflicto se concreta en inmediaciones al área del Parque Minero el Mochuelo. Son 3 aspectos de

afectación a destacar: (i) la contaminación hídrica, debido a la generación de aguas residuales de del proceso industrial minero; (ii) la contaminación atmosférica, debido a partículas contaminantes como el monóxido y dióxido de carbono, y (iii) el conflicto en el uso del suelo, debido a su modificación y vocación características como uso del suelo agrícola que ahora se destina a canteras y zonas de extracción minera, lo que afecta las prácticas sociales tradicionales que motivan la ocupación informal en sus alrededores.

- Conflicto por uso de disposición de residuos sólidos

Siguiendo con el estudio del Hospital Vista Hermosa, el conflicto por el uso del suelo dispuesto para residuos sólidos se basa en dos tipos la afectación: (i) contaminación hídrica, a raíz del vertimiento de lixiviados provenientes de la planta de tratamiento del Relleno Sanitario Doña Juana, los cuales son vertidos al Río Tunjuelo; y (ii) la contaminación atmosférica, debido a los gases provenientes de la operación del Relleno, (benceno, ácido sulfhídrico, los mercaptanos, el gas metano, así como el material particulado). También debe señalarse la afectación social, debido a los problemas de salud pública que generan los dos efectos anteriormente descritos.

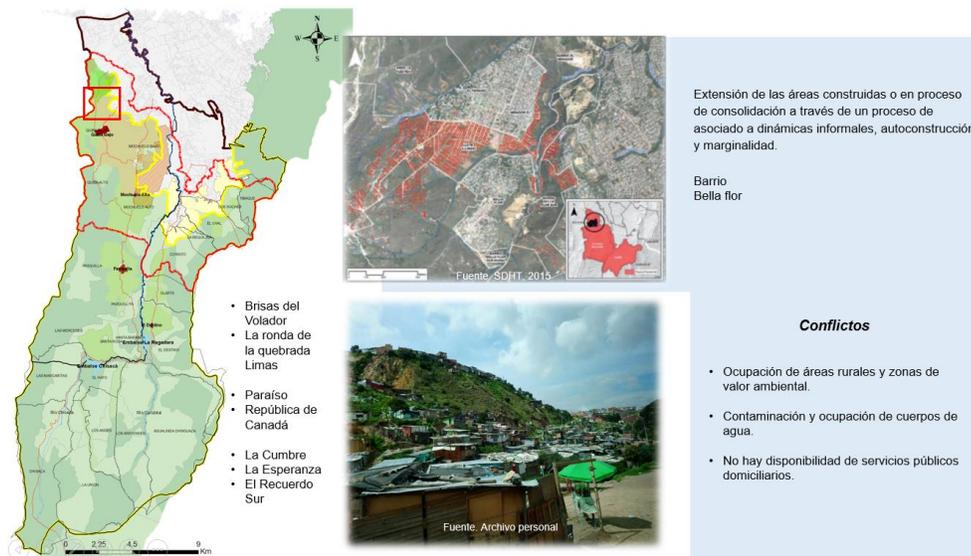
2.3. Conflictos por ocupación del suelo

La capacidad institucional se ha visto imposibilitada para responder ante la continua expansión de la mancha urbana en la ciudad en la regulación del crecimiento urbano informal del área rural del BUR Sur. Alrededor del 30 % de Bogotá se ha desarrollado mediante procesos espontáneos de urbanización informal (SDHT, 2015, p. 45) que incentivan la transformación de la cobertura vegetal por usos intensivos del suelo y conurbación con municipios vecinos (SDHT, 2015, p. 154). Según la Secretaria Distrital de Hábitat, esta incapacidad institucionalidad se da por varias razones, entre ellas:

[...] la magnitud del fenómeno del crecimiento poblacional, la ausencia de una cultura de la planificación en la sociedad colombiana, la debilidad institucional reforzada por una visión sectorial de las entidades, la superposición de competencias de los diferentes entes estatales, la ausencia de oferta formal de vivienda y la superposición de intereses económicos particulares presentes en los órganos políticos de decisión del Distrito. (SDHT, 2015, p. 45)

Según la Secretaria Distrital de Hábitat, y considerando las formas de expansión urbana, los efectos que causa la ocupación sobre el suelo en el BUR Sur son múltiples (SDHT, 2015, pp. 66-68). Teniendo en cuenta las formas de crecimiento urbano, sus causas y consecuencias sobre el territorio de BUR Sur, se precisan 3 tipos de ocupación principalmente: (i) por agregación informal, (ii) por agregación formal y (iii) crecimiento por subdivisión predial.

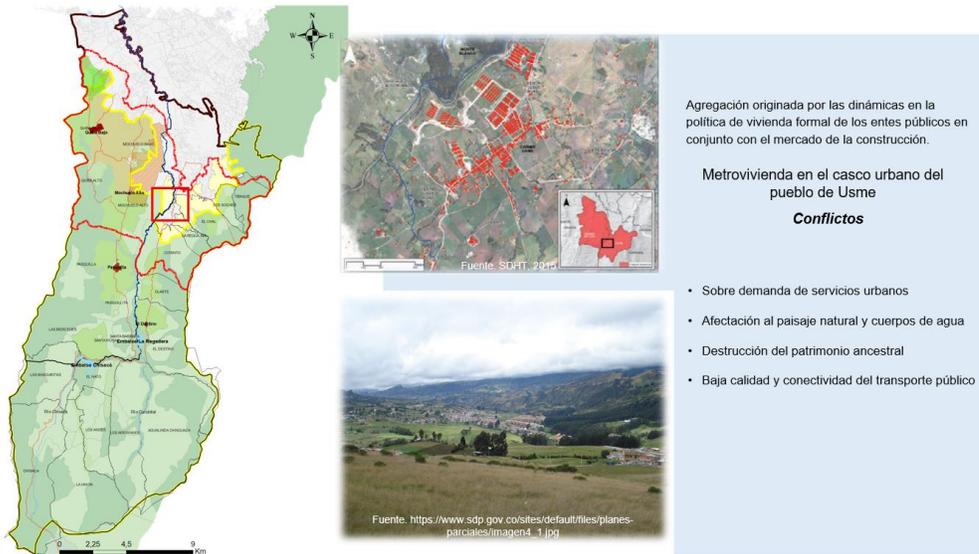
Mapa 10. Forma de crecimiento urbano por ocupación informal



Fuente: elaboración propia a partir de SDHT (2015, pp. 66-68).

Como se puede observar al interior del BUR Sur, la zona suroccidental en la localidad de Ciudad Bolívar presenta la dinámica más fuerte de este tipo de ocupación informal, concentrada en el área sobre el barrio Brisas del Volador y la ronda de la quebrada Limas, así como en los barrios Paraíso y Bellaflor. Otra zona de dinámica informal por fuera del perímetro urbano es la que colinda con los barrios República de Canadá, La Cumbre, La Esperanza y el Recuerdo Sur. Una tercera área de dinámica informal se presenta cerca al Relleno Sanitario Doña Juana en el barrio Divino Niño.

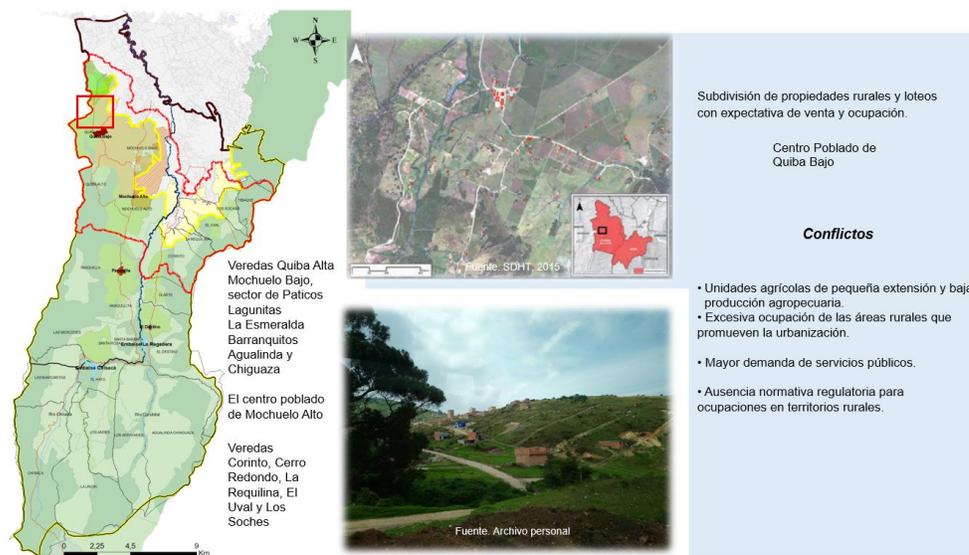
Mapa 11. Forma de crecimiento urbano por ocupación formal



Fuente: elaboración propia a partir de SDHT (2015, pp. 66-68).

Este tipo de crecimiento al interior del BUR Sur se ha dado, principalmente, a través de la construcción de las ciudadelas gestionadas por Metrovivienda y la formulación del Plan Zonal Nuevo Usme, como proyecto urbano para el desarrollo de vivienda de interés propietario (VIP) y vivienda de interés social (VIS), en la zona de Usme Centro, ubicada en el casco urbano del pueblo de Usme.

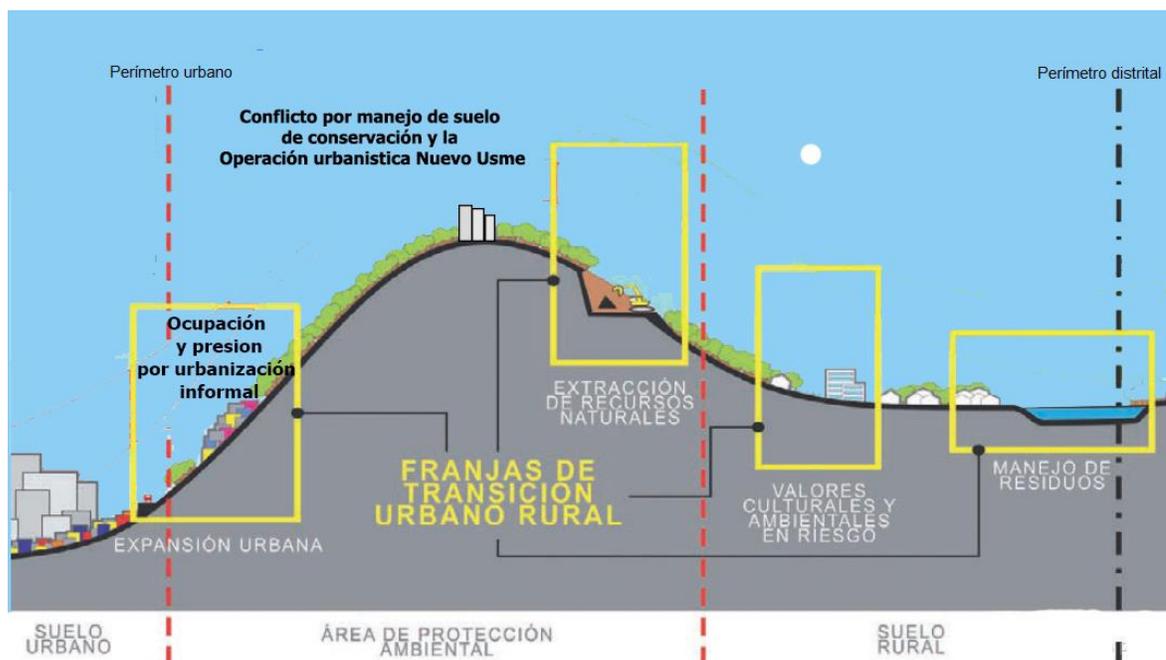
Mapa 12. Forma de crecimiento por subdivisión predial



Fuente: elaboración propia a partir de SDHT (2015, pp. 66-68).

Este tipo de ocupación se presenta en diferentes zonas del BUR Sur, la primera en la zona suroccidental en Ciudad Bolívar, en el sector de los barrios Paraíso y Bellaflor, en el centro poblado de Quiba Bajo y la vereda Quiba Alta, vía vereda el Mochuelo Bajo. Otra zona de ocupación por subdivisión se encuentra en la vereda Mochuelo Bajo, sector de Patiscos, así como en las veredas Lagunitas, La Esmeralda Barranquitos, Agualinda y Chiguaza, y en el centro poblado de Mochuelo Alto. En la zona suroriental esta ocupación se presenta en las veredas Corinto, Cerro Redondo, La Requilina, El Uval y Los Soches. Por ende, se ha podido identificar que, al interior del BUR Sur, las dinámicas de ocupación se extienden a través de todo el territorio (Mapa 13). En la parte de media montaña, en las zonas de transición de lo urbano a lo rural, se acentúa la ocupación informal a través de subdivisión predial, pero ocupaciones de carácter formal también suponen un conflicto debido al manejo de conservación ambiental y cultural que supone instrumentos de gestión del suelo como la operación urbanística Nuevo Usme.

Mapa 13. Esquema de conflictos por ocupación del suelo BUR Sur de Bogotá



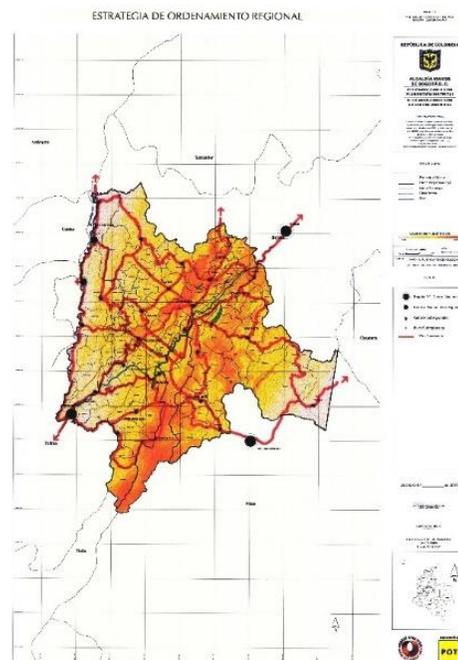
Fuente: SDHT (2015, p. 18).

2.4. El BUR Sur a escala regional

2.4.1. La escala regional en el POT de Bogotá

En el Decreto 190 de 2004 se planteó como objetivo de ordenamiento territorial, en perspectiva regional, pasar a un modelo abierto de ordenamiento territorial, en el que Bogotá sea el nodo principal de la red de ciudades¹³ de la región Bogotá-Cundinamarca, (artículo 1) que complementan el modelo metropolitano de acceso a servicios urbanos, equilibrando el acceso a estos en la región metropolitana de Bogotá. Ello con el fin de estructurar una estrategia de desconcentración y de ocupación del territorio que opte por un desarrollo integral tanto rural como urbano de los municipios aledaños al área metropolitana de Bogotá (artículo 3).

Mapa 14. Estrategia de Ordenamiento regional POT (Decreto 190 de 2004)



Fuente: SDP (2021a).

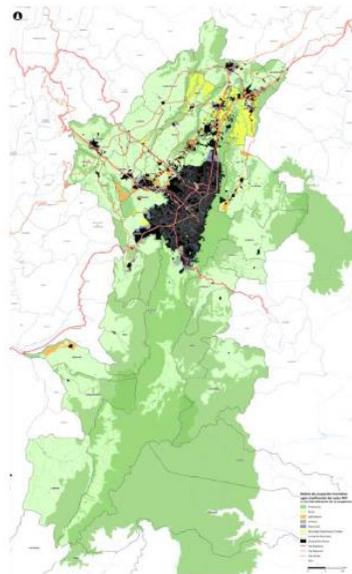
¹³ Sistema de ciudades interdependientes integradas en una red tanto física como virtual, relacionadas integralmente tanto urbano como rural de los 116 municipios de Cundinamarca y de otros pertenecientes a los departamentos vecinos (Decreto 190 de 2004, artículo 3).

En este sentido, es importante considerar que el POT estipuló como objetivo integrar el territorio al sistema de planeación distrital y al sistema regional, mejorando la calidad de vida de las comunidades rurales, potenciando la productividad de las áreas rurales del Distrito, con un enfoque de desarrollo sostenible, y articulada a las políticas y programas de productividad regional (artículo 394). Para lograr dichos objetivos, una de las estrategias fue la de reconocer y posicionar el área rural del Distrito Capital como un escenario estratégico de conexión territorial, ambiental y social dentro del contexto regional.

2.4.2. La importancia del territorio de borde en la conformación nodal regional

La conformación de la red nodal de Bogotá-Cundinamarca integra una visión regional y entre la ciudad y los municipios vecinos sobre políticas y mecanismos para gestionar temas en común, como la sostenibilidad ambiental, la movilidad y el ordenamiento territorial, que tienen un impacto decisivo en la sostenibilidad y competitividad del territorio (Cámara de Comercio de Bogotá, s. f.). Bogotá ha generado importantes efectos sobre los municipios circunvecinos, en especial porque por las constantes dinámicas de expansión y ocupación, mostradas en gran parte de los municipios del primer anillo con quienes comparte el borde urbano-rural, presentan altos niveles de urbanización y suburbanización (SDP, 2014, p. 18).

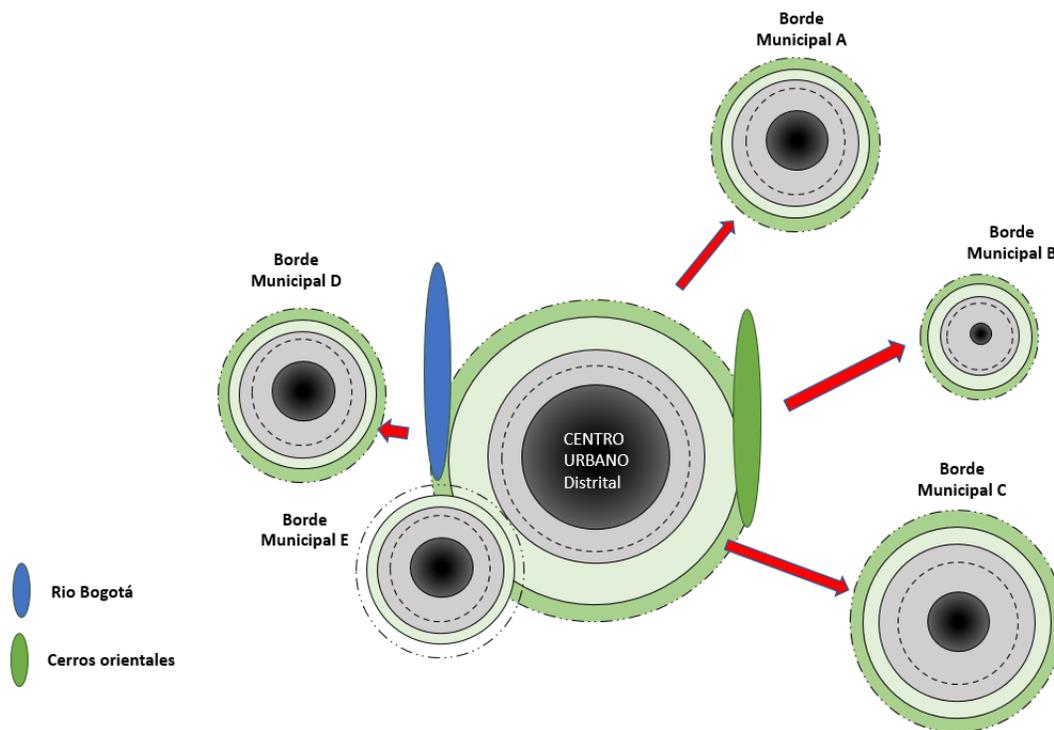
Mapa 15. Modelo de ocupación territorial en la Región Metropolitana de Bogotá



Fuente: SDP (2014, p. 17).

Como se comentó anteriormente, Bogotá se encuentra “recostada” contra los Cerros Orientales, que operan como barrera, limitando su crecimiento en esa dirección y redistribuyendo el crecimiento hacia el norte, el occidente y el sur de la ciudad (SDHT, 2015, p. 48). Por ende, la expansión territorial de Distrito Capital en el primer anillo se ha dado principalmente sobre los bordes sur, occidental y norte, con una dinámica acelerada de ocupación caracterizada por su forma expansiva sobre suelos rurales y que configura un modelo conurbado, con la extensión del núcleo urbano y con pérdida relativa de importancia de los subcentros regionales (SDP, 2014, p. 18).

Figura 10. Corema estructuras de bordes de escala metropolitana

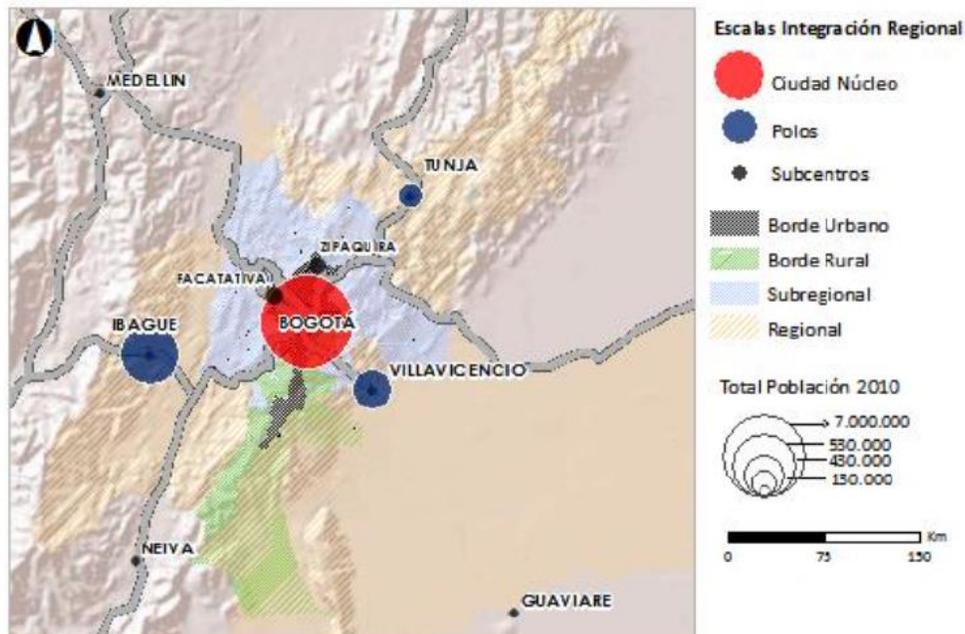


Fuente: elaboración propia a partir de SDHT (2015).

Bogotá representa el núcleo principal de la red de ciudades que conforman la región metropolitana Bogotá-Cundinamarca (Mapa 16), ya que provee funciones urbanas especializadas, a su vez establece una conexión con los polos regionales con ciudades de Villavicencio, Tunja e Ibagué mediante el acceso a servicios públicos y privados de escala regional, tal como lo son la comercialización de productos agropecuarios, provisión de

agua, movilidad regional, articulación ambiental y saneamiento básico, entre otros (SDP, 2014, p. 20).

Mapa 16 Nodos de conexión a escala distrital, metropolitana y regional



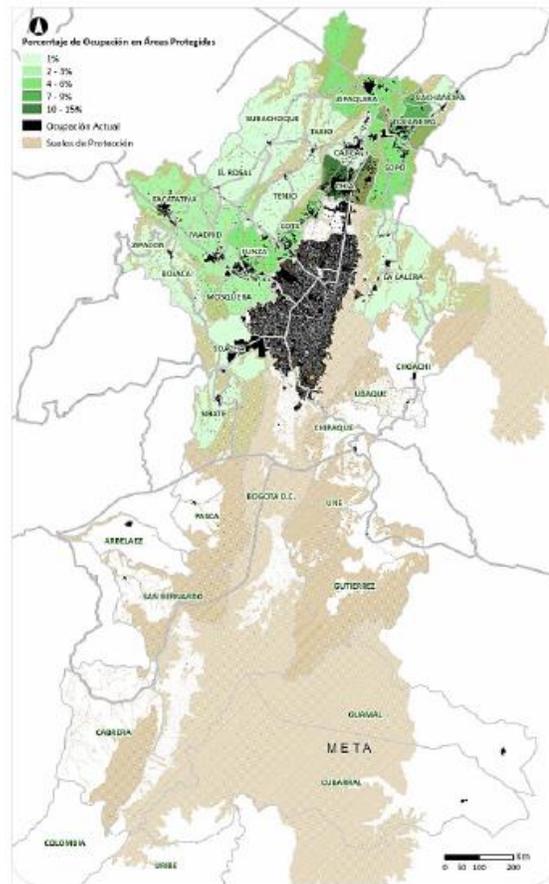
Fuente: SDP (2014, p. 20).

Por otro lado, el BUR Sur comparte una relación de mayor cercanía con los municipios de Soacha y Chipaque. De hecho, en el POT se proyectó a corto plazo, específicamente entre los años 2004 y 2007, una interconexión regional que involucrase la conexión de la ciudad de Bogotá con los Llanos Orientales de Colombia desde el barrio Yomasa, en la localidad de Usme, hasta el límite del Distrito Capital con el municipio de Chipaque y la Avenida Circunvalar del Sur (Decreto 190 de 2004, artículo 70). Por otro lado, al interior del BUR Sur se integran vías que comunican a la localidad de Usme con el páramo de Sumapaz y esta, a su vez, hace parte de una conexión regional hacia núcleos urbanos de municipios como Cabrera y ciudades como Neiva. Mientras que en la zona suroccidental del BUR Sur, la conexión hacia el municipio de Soacha se da por caminos rurales que parten desde la parte alta de la localidad de Ciudad Bolívar.

Los municipios colindantes al BUR Sur de Bogotá cumplen un rol de equilibrio y soporte ambiental para las funciones urbanas. A excepción del municipio de Soacha estos

municipios se caracterizan por su débil dinámica de ocupación urbana y su favorecimiento de actividades agroecológicas y de protección de paramos. El modelo de ocupación en el área metropolitana de Bogotá (Mapa 17) evidencia que los servicios ecosistémicos necesarios para la sostenibilidad de la región son soportados por la oferta ambiental de los municipios colindantes con el BUR Sur de Bogotá. Sin embargo, en el caso del municipio de Soacha, se revela una relación inversa entre la oferta ambiental y la ocupación urbana. Es decir, el municipio de Soacha, que colinda con la zona suroccidental del BUR Sur de Bogotá, posee mayor ocupación, menor oferta ambiental y más dinámica minera (SDP, 2014, p. 15).

Mapa 17. Modelo de ocupación territorial sobre áreas protegidas en la región metropolitana de Bogotá



Fuente: SDP (2014, p. 17).

2.5. Síntesis

Este capítulo ha permitido comprender el BUR Sur no como un simple territorio periférico donde confluyen espacios urbanos y rurales que soportan los efectos de la expansión urbana, sino como un espacio socialmente construido, que debe ser asumido como un territorio integral, con elementos diferenciados en términos ambientales, económicos, políticos y culturales. Dichos elementos pueden contribuir al ordenamiento territorial desde una propuesta a escala de borde en la regulación de la mancha urbana no planificada y que puede articular el modelo de ocupación distrital con la escala metropolitana y regional. Con todo, se visibiliza una compleja conflictividad debido a las formas de expansión urbana mencionadas, que develan que la acción emanada de los instrumentos del POT de Bogotá desde el 2000 en este territorio no han logrado los resultados esperados. Vale la pena preguntarse si el ideario general del POT impuesto al BUR Sur de Bogotá, al igual que la ineficiencia y la incapacidad de sus instrumentos frente a los escenarios conflictivos previstos, corresponden a la poca o a la nula participación ciudadana en la formulación y la ejecución de tales dispositivos y si este ha sido el principal factor para no resolver las problemáticas originadas por la expansión urbana.

En ese sentido, el reto de prevenir y controlar la expansión urbana de Bogotá, al igual que sus efectos sobre el uso y la ocupación del suelo en el BUR Sur, motivan a preguntarse cómo ha sido el proceso participativo en este territorio y si ha existido participación activa de la ciudadanía presente en dicho territorio, orientada a impulsar la protección de la estructura ecológica principal regional, la protección del patrimonio cultural, la generación y consolidación de áreas de producción sostenible y reconversión productiva, combinadas con la articulación de instrumentos de gestión del suelo que cuenten con la implementación de estrategias de participación ciudadana alternativa, contribuyendo a la consolidación de una ciudad compacta y conectada con la región. El próximo capítulo busca responder tal cuestionamiento.

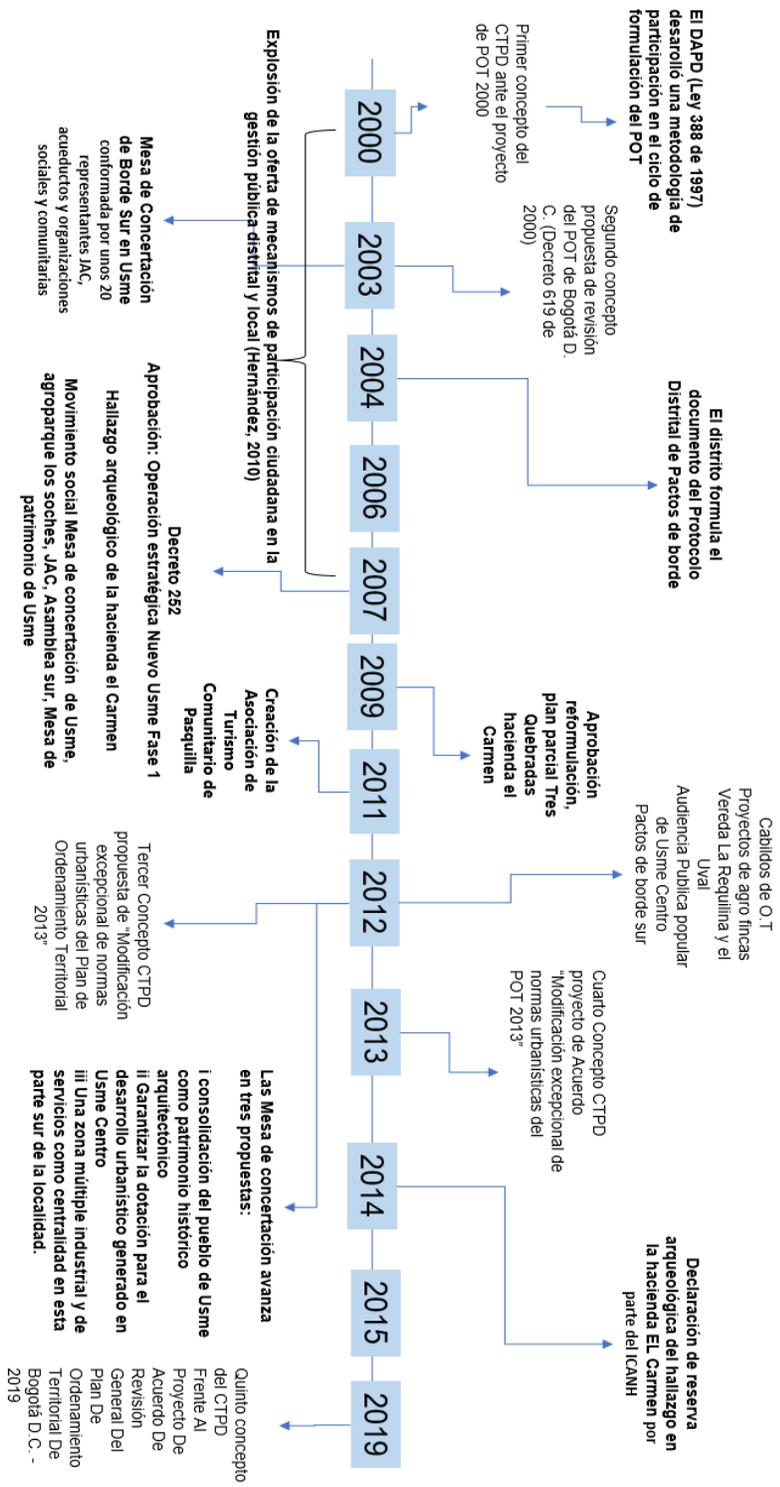
3. Participación ciudadana del borde urbano-rural sur. Entre los escenarios formales y alternativos

Este capítulo contiene cuatro apartados orientados a describir y analizar la inclusión de la participación ciudadana del BUR Sur de Bogotá en el proceso de ordenamiento territorial y su pertinencia para intervenir los efectos de la expansión urbana sobre el territorio, relacionados con el uso y la ocupación del suelo. Primero, se identifica la participación ciudadana en el ciclo del POT de Bogotá; segundo, se analiza el papel de las instancias de participación ciudadana en el ordenamiento territorial de Bogotá (Consejo Territorial de Planeación Distrital-CTPD y de los Consejos de Planeación Local-CPL); tercero, se describen 3 referentes de participación ciudadana alternativa al interior del BUR Sur de Bogotá; y, cuarto, se analizan las visiones de los actores presentes y partícipes en el ordenamiento territorial en el BUR Sur de Bogotá. Al finalizar se presenta una síntesis.

3.1. La participación ciudadana en el proceso de formulación POT de Bogotá

La participación ciudadana en el BUR Sur de Bogotá, ha tenido diferentes hitos importantes desde las décadas de los noventa y la primera del siglo XXI, desde la implementación de mecanismos formales de participación ciudadana en la gestión pública a escala distrital y local hasta el último concepto emitido por el CTPD en 2019 (Figura 11). Espacios que intentaron ampliar la representación social, la eficiencia en la gestión pública, y el vínculo Estado-ciudadanía con el fin de fortalecer legitimidad (Hernández, p.88). La participación ciudadana en el proceso de formulación del POT de Bogotá ha sido caracterizado por una metodología rígida y consultiva desde la normatividad expuesta. A continuación, se presentan de manera sucinta las características, funciones, fortalezas y debilidades que ha tenido la participación de la ciudadanía en el BUR Sur en el proceso de formulación del POT, analizando si en verdad ha logrado como fin optimizar los procesos de planificación. Además, se analizará el papel de las instancias de planeación como el CTPD y el CPL en el proceso de participación ciudadana a través de los conceptos y recomendaciones ante el POT del 2000 y su respectivas revisiones.

Figura 11. Línea de tiempo participación ciudadana en el BUR Sur de Bogotá 2000-2020

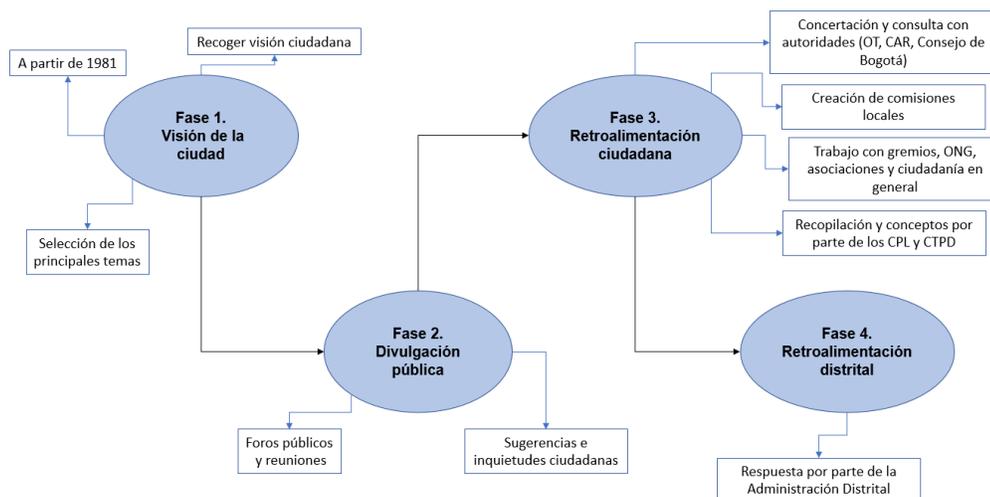


Fuente: elaboración Fuentes vivas con base en información construida por la Subdirección de Operaciones de la SDHT, 2015.

Uno de los objetivos propuestos en el POT desde su formulación fue la promoción de la inclusión de las variables sociales en los instrumentos y los procesos de planificación (Decreto 190 de 2004, artículo 1, numeral 8, apartado h). Dentro de sus estrategias para lograrlo, se planteó el fortalecimiento institucional y la participación social en la gestión de instrumentos de políticas, planes y programas (artículo 4). De esta manera, en el POT se anunciaron políticas y estrategias que orientaron la participación ciudadana en su gestión, aplicación, seguimiento, evaluación y control social. Entre las políticas se resaltan: el fortalecimiento de las alcaldías locales, la información y la comunicación pública, la participación ciudadana y la corresponsabilidad (artículo 59).

En complemento a estas políticas se designó a la entidad de planeación distrital Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD)¹⁴, como coordinadora y articuladora del sistema de planeación, junto con las instancias de participación ciudadana CTPD y CPL, y se encargó de la gestión, el control y la evaluación de la norma y de los instrumentos de planeación. El DAPD, de acuerdo con los requisitos que exige la Ley 388 de 1997, desarrolló en el 2000 una metodología en la cual las ciudadanía pudiera participar en el ciclo de formulación del POT (Figura 12).

Figura 12. Metodología de participación ciudadana DAPD (2000)



Fuente: elaboración propia a partir de Alcaldía Mayor de Bogotá-DAPD (2000, pp. 806-807, citado por Contreras, 2019, p.180).

¹⁴ Actualmente Secretaría Distrital de Planeación (SDP).

La metodología impulsada desde el 2000 pretendía integrar al ciclo de formulación del POT una visión ciudadana de la Bogotá deseada en el futuro. Los espacios utilizados para tal ejercicio, además de la conformación de las comisiones locales, se convirtieron en el primer ejercicio de acercamiento entre la perspectiva ciudadana ante temas importantes para el ordenamiento de su territorio y del reconocimiento por parte de la visión administrativa y de las diferentes autoridades, actores, gremios y asociaciones que deberían integrar la discusión del ordenamiento de la ciudad de Bogotá.

Tal reconocimiento se evidenció en la configuración de espacios de deliberación que reunieran todas las voces y sectores de la ciudadanía organizada de manera que formularan sus opiniones y recomendaciones, las cuales fueran recopiladas por las principales instancias de participación ciudadana como lo son el CTPD y los CPL, quienes rinden a la Administración Distrital recomendaciones con el fin de lograr modificaciones y ajustes a los documentos del POT.

3.1.1. El papel de las instancias de planeación en la participación ciudadana

Las instancias de planeación participativa son escenarios formalmente establecidos por ley, en los cuales, de manera consultiva, la ciudadanía mediante diferentes sectores de la sociedad se reúne con el fin de generar aportes y recomendaciones ante la formulación de políticas, planes y programas que competen al Plan de Desarrollo Distrital y al POT. A nivel distrital, la máxima instancia de participación ciudadana es el Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD).

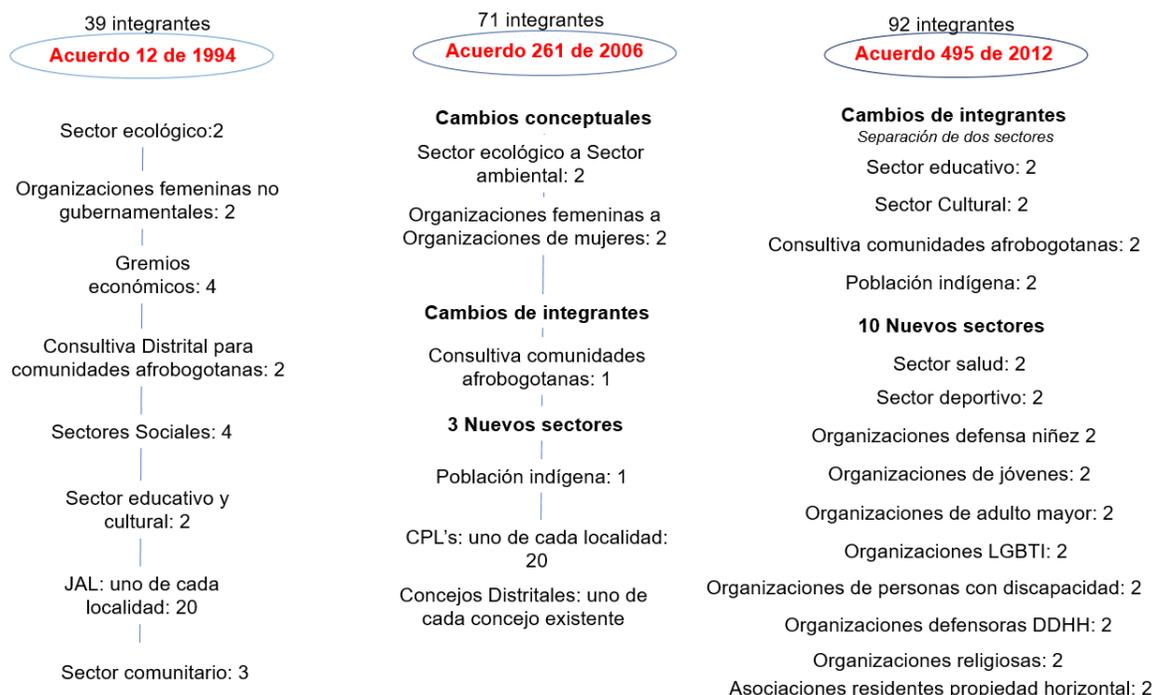
- **El Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD)**

Con el Acuerdo 12 de 1994¹⁵ se reglamenta por primera vez el CTPD como una instancia de planeación de carácter consultivo, el cual tiene funciones respecto al Plan de Desarrollo Distrital y al POT, en las fases de formulación, seguimiento y evaluación. Su principal función es analizar y discutir el POT, mediante la organización de reuniones a nivel distrital

¹⁵ “Por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la Formulación, la Aprobación, la Ejecución y la Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias”.

y local, en las cuales intervienen los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana y formular recomendaciones a las demás autoridades e instancias de planeación sobre el contenido del plan (Decreto 12 de 1994, artículo 11) (Figura 13).

Figura 13. Composición del CTPD por acuerdo en Bogotá



Fuente: elaboración propia a partir de Contreras (2019) y los acuerdos 12 de 1994, 261 de 2006 y 489 de 2012.

La composición del CTPD ha variado desde su conformación inicial, mediante el Acuerdo 12 de 1994, ya que se contaba inicialmente con 39 integrantes distribuidos en 8 sectores que representaban a la ciudadanía. Para el 2006, mediante el Acuerdo 261 de 2006, el número de integrantes subió a 71 y se cambiaron conceptualmente algunos sectores, como es el caso de las organizaciones femeninas que cambian a organizaciones de mujeres, además, se sumaron 3 nuevos sectores como el de población indígena, los CPL por localidad y los consejos distritales. En 2012, su composición aumentó significativamente con el Acuerdo 495 de 2012 y se llegó a 92 integrantes, sumando 10 nuevos sectores.

Es importante detallar que en todo el proceso de conformación del CTPD no ha existido un sector específico para la población campesina o rural, sino que esta se integra al sector comunitario, social o cultural, pero no se tiene como relevante determinar una asociación que represente propiamente los intereses de la población rural bogotana. Por ello, a continuación, se pretende analizar si al interior de los conceptos emitidos por el CTPD se hace mención a los bordes de la ciudad y si el sector rural toma relevancia en cuanto a la participación ciudadana en temas relacionados con el ordenamiento de su territorio.

Con el fin de comprender la dinámica de dicha participación en específico en el BUR Sur en el ordenamiento territorial de Bogotá, se analizan a continuación los últimos cuatro conceptos emitidos por el CTPD desde la formulación inicial de proyecto POT en el 2000. Para este análisis se tendrán en cuenta componentes del concepto, la metodología utilizada, su postura frente a la participación ciudadana y si alude al BUR Sur.

Tabla 13. Primer concepto del CTPD ante el proyecto de POT 2000

Componentes	Metodología	Participación ciudadana	Alusión a borde / Participación ciudadana borde sur
Presentación 1. Políticas generales 2. Política general de vivienda 3. Espacio público, equipamientos y patrimonio cultural 4. Vías y transporte 5. Participación ciudadana 6. Localidades Anexos	-Instalación CTPD -Inicio de las deliberaciones con los sectores, ediles y gremios -Conformando las comisiones locales de Planeación y las Comisiones de Políticas generales -Descripción de los 6 componentes -Análisis -Recomendaciones correspondientes a cada uno -Propuestas por parte de las comisiones locales de planeación, producto de las 19 audiencias locales por localidad	-En su componente No 5 Participación Ciudadana: Importancia que representa la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas -No es una simple expresión de inquietudes y aspiraciones, deben ser incorporadas en: -El desarrollo normativo del POT -En los planes parciales -En las intervenciones urbanas -En el seguimiento y la gestión -En la estrategia financiera -En el cronograma de ejecución de los componentes del plan	-Temas generales en cuanto a la participación ciudadana -No especifica una recomendación clara para las áreas rurales de Bogotá -No alude al concepto de borde o borde urbano rural sur. Solo señala una recomendación respecto al parque Minero Industrial que no se detalla claramente debido a que el documento compartido por la SDP esta incompleto

Fuente: elaboración propia a partir de CTPD (2000).

El primer concepto sobre el Proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D. C. fue entregado por parte del CTPD en marzo del año 2000, en el cual fueron partícipes los ediles¹⁶ de las 20 localidades de Bogotá, representantes del sector social, educativo, cultural, ecológico, comunitario, femenino y gremios económicos. Así mismo, dentro de su contenido se presentaron seis puntos principales (CTPD, 2000, pp. 2-3), en los que se orientaba la construcción de la ciudad para que respondiese a las necesidades de sus habitantes.

La metodología usada por el CTPD introdujo un proceso de deliberación con los sectores, ediles y gremios, conformando las Comisiones Locales de Planeación y las Comisiones de Políticas, las cuales se organizaron con base en los problemas principales, realizando una breve descripción de los seis componentes que hacen parte del documento. Posteriormente, presenta un breve análisis de estos y finaliza con las recomendaciones correspondientes a cada uno. Finalmente, se presentan las propuestas por parte de las comisiones locales de planeación, producto de las 19 audiencias por localidad.

En cuanto a la participación ciudadana, en el apartado 5, “Participación ciudadana”, el CTPD deja en claro que “el reto del ordenamiento territorial es construir un modelo que reconozca las características esenciales del suelo y la posibilidad de su adaptación a las necesidades y exigencias económicas, sociales y ambientales de Bogotá” (2000, p. 6). El Consejo señala que la participación ciudadana no debe quedarse simplemente en la expresión de sus inquietudes y aspiraciones en las audiencias locales que soportan el concepto y las recomendaciones del CTPD, sino que estas deben ser incorporadas en el desarrollo normativo del POT, en los planes parciales, en las intervenciones urbanas, en el seguimiento a la gestión, en la estrategia financiera y en el cronograma de ejecución de los componentes del plan (CTPD, 2000, p. 7).

Aunado a lo anterior, el CTPD critica la forma en la que se da la vinculación de la ciudadanía, pues señala que se queda en la simple socialización de información y un modo de refrendar los aspectos fundamentales del desarrollo desde una perspectiva tecnocrática. Así como tampoco se ha avanzado en relación con la participación decisora,

¹⁶ Los ediles de las Juntas Administradoras Locales son servidores públicos conforme a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional, y son vinculados por una relación legal o reglamentaria, en virtud de una elección popular; están al servicio del Estado y de la comunidad (Concepto 76 de 2004 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.)

sin duda porque la misma ley contempla la participación como un ejercicio consultivo. Esto debido a que los Consejos Territoriales y el propio Consejo Nacional de Planeación no obligan a la administración a responder a la expresión o demandas de los colectivos ciudadanos sobre temas locales que requieren especial atención (CTPD, 2000, p. 35). Por ello, para el CTPD la participación ciudadana responde más a la necesidad de cumplir con requisitos legales, limitada a una somera información y consulta, por lo que insta a adoptar un modelo de concertación y planeación participativa incidente, donde la voz ciudadana sea escuchada y tenida en cuenta en la formulación de la norma (CTPD, 2000, p. 36). Además, este concepto menciona únicamente temas generales en cuanto a la participación ciudadana, no especificando una recomendación para el territorio de borde o del BUR Sur; solo señala una recomendación respecto al parque Minero Industrial en Usme que no se detalla claramente, debido a que el documento compartido por la Secretaria Distrital de Planeación está incompleto (CTPD, 2000, p. 47).

Tabla 14. Segundo concepto sobre la propuesta de revisión del POT de Bogotá D. C. (Decreto 619 de 2000)

Componentes	Metodología	Participación ciudadana	Alusión a borde / Participación ciudadana borde sur
Presentación 1. Conformación del CTPD y mesas de trabajo 2. Reflexiones generales 3. Concepto modelo de ciudad región 4. Concepto algunas políticas 5. Concepto instrumentos de gestión urbana 6. Concepto fortalecimiento local, planeación y participación 7. La estructura ecológica: Concertación Distrito Capital (CAR) 8. La ciudad normativa y la ciudad real 9. La gestión de los instrumentos de control para aplicación de normas urbanas Anexos	-Conformación de mesas de trabajo relacionados a 4 temas: 1.Ciudad Región, Red de ciudades 2. Políticas 3 Instrumentos de gestión urbana 4 Fortalecimiento Local y Participación Definición de criterios para el estudio de la iniciativa: -Enfoque , implicaciones sociales, mecanismos de participación, aplicabilidad de la norma, mecanismos de control, procesos de concertación, viabilidad financiera, mecanismo de ejecución, viabilidad política administrativa y configuración del territorio -Recepción de aportes de las organizaciones que integran el CTP (p.5) -Reflexiones, comentarios, sugerencias y recomendaciones resultado del debate en sesiones plenarias (p.6)	-El CTPD resaltó la importancia de políticas como la de fortalecimiento de la participación ciudadana para la ejecución del POT -Describe la importancia de que las administraciones distritales y locales asuman la democracia como la construcción basada en una participación auténtica de la ciudadanía -Indica que la participación ciudadana debe seguir dos líneas de acción: 1. Incentivar a las organizaciones sociales en su cualificación y capacidad de gestión , negociación y concertación con las autoridades competentes en sus diferentes escalas 2. Promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del territorio desde sus propias iniciativas y en su diferentes escalas	El concepto reconoce la problemática de expansión urbana de las periferias hacia las zonas rurales (Usme y Bosa) que altera la vocación del suelo (p.9) y reconoce la interdependencia del sistema urbano y el sistema rural regional (p.15), no menciona puntualmente a los bordes de la ciudad ni tampoco al BUR Sur de Bogotá.

Fuente: elaboración propia a partir de CTPD (2003).

El segundo concepto sobre la propuesta de revisión del POT fue presentado en septiembre del 2003. Conformado por nueve componentes principales, usó una metodología para la elaboración del concepto que integró mesas de trabajo relacionadas con cuatro temas

principales, entre ellos el fortalecimiento local y de participación. Así mismo, definió algunos criterios para el estudio de la iniciativa: enfoque, implicaciones sociales, mecanismos de participación, aplicabilidad de la norma, mecanismos de control, procesos de concertación, viabilidad financiera, mecanismo de ejecución, viabilidad política administrativa y configuración del territorio, además incluyó reflexiones, comentarios, sugerencias y recomendaciones resultantes de los debates en sesiones plenarios (CTPD, 2003, pp. 5-6).

Cabe considerar que el CTPD resaltó la importancia de políticas como el fortalecimiento de la participación ciudadana para la ejecución del POT, con la convicción de que tanto las administraciones distritales y locales como la ciudadanía se apropien de una cultura democrática, basada en la participación auténtica de la ciudadanía y que para ello se debe seguir dos líneas de acción: (i) incentivar a las organizaciones sociales en su cualificación y capacidad de gestión, negociación y concertación con las autoridades competentes en sus diferentes escalas, y (ii) promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del territorio desde sus propias iniciativas y en sus diferentes escalas (CTPD, 2003, p. 19).

Si bien el CTPD reconoce la problemática de expansión urbana de las periferias hacia las zonas rurales (Usme y Bosa) que altera la vocación del suelo (p. 9) y reconoce la interdependencia del sistema urbano y el sistema rural regional (p. 15), no menciona puntualmente una recomendación sobre los bordes de la ciudad, ni tampoco al BUR Sur de Bogotá.

Tabla 15. Tercer Concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) sobre la propuesta de “Modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial 2013”

Componentes	Metodología	Participación ciudadana	Alusión a borde / Participación ciudadana borde sur
Introducción 1. Participación y toma de decisiones sobre el POT 2013 2. Enfoque 3. Discusión Estructura Jurídico-Normativa sobre el carácter del proceso actual de modificación excepcional en torno al POT 4. Modelo de ciudad propuesto por el POT 5. Balance de los 12 años del POT (2000-2012) 6. Análisis y propuestas poblacionales 7. Aportes desde lo local (Conflictos territoriales/apuestas por lo local) 8. Análisis de la Propuesta de la Administración sobre Modificación POT (Contenidos Polémicos) 9. Instrumentos de planeación gestión y financiación Anexos	Actividades preparatorias de: -Información y formación -Discusión interna -Deliberación pública y recopilación de recomendaciones -6 etapas para la elaboración del concepto: 1. Preparación metodológica 2. Discusión y deliberación académica y pública 3. Discusión deliberación local y territorial 4. Recopilación de información 5. Sistematización de información 6. Elaboración del concepto	El CTPD resalta la participación ciudadana como un principio del Estado Social de Derecho, y un elemento imprescindible en la planeación y ordenamiento del territorio en todo su ciclo: formulación, planeación, ejecución, seguimiento y control (p.16) El CTPD afirma que: -El proceso de modificación excepcional del POT de Bogotá, ha resultado frustrante en materia de participación. -Se limitó a la información -No se realizó una amplia convocatoria y menos una consulta que recogiera las inquietudes y propuestas de la ciudadanía. -En materia de participación, la administración cumplió el requisito normativo de socialización, pero realmente no existió una verdadera consulta comunal o ciudadana (p.19)	-Solo alude acerca de la percepción por parte de los procesos sociales ante los diferentes conflictos territoriales como la Expansión Urbana en Usme, y su inconformismo ante el ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá (p.18) -Crítica el modelo de ocupación del Borde norte mediante el POZ Norte (p.53) -Preocupación acerca de los proyectos masivos de vivienda en el borde occidental que no permiten un modelo de ciudad compacta (p.5) -Menciona que proyectos como los pactos de borde no se han coordinado ni gestionado de la mejor manera (p.62) a excepción del pacto de borde oriental (p.65)

Fuente: elaboración propia a partir de CTPD (2012).

El tercer concepto es entregado por el CTPD en diciembre de 2012. El documento integró nueve componentes principales que implementaban una metodología de seis etapas para la elaboración del concepto. Este comprendió una serie de actividades preparatorias de información y formación, discusión interna, deliberación pública y recopilación de información documental, con el fin de obtener la mayor cantidad de insumos desde los mismos territorios.

El CTPD resalta la participación ciudadana como un principio del Estado social de derecho, y un elemento imprescindible en la planeación y ordenamiento del territorio en todo su ciclo: formulación, planeación, ejecución, seguimiento y control (CTPD, 2012, p. 16). Para el CTPD, en el proceso de modificación excepcional del POT de Bogotá, la participación resultó frustrante, ya que se limitó a la información, no se realizó una amplia convocatoria y menos una consulta que recogiera las inquietudes y propuestas de la ciudadanía. El CTPD deja en claro que, en materia de participación, la administración cumplió el requisito normativo de socialización, pero realmente no existió una verdadera consulta comunal o ciudadana (p. 19).

El CTPD no hace mención específica al territorio de BUR Sur, pero resalta la preocupación de los procesos sociales ante los conflictos territoriales de expansión urbana en Usme y el reto que enfrenta el ordenamiento territorial de la ciudad mediante el POT (CTPD, 2012, p.

18). El CTPD también critica el modelo de ocupación del borde norte mediante el POZ Norte (p. 53) y resalta su preocupación por los proyectos masivos de vivienda en el borde occidental que no permiten un modelo de ciudad compacta (p. 5). Adicionalmente, realiza una crítica a la insipiente gestión de proyectos como los pactos de borde que no se han coordinado ni gestionado de la mejor manera (p. 62), a excepción del pacto de borde oriental (CTPD, 2012, p. 65).

Tabla 16. Cuarto Concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) sobre el proyecto de Acuerdo “Modificación excepcional de normas urbanísticas del POT 2013”

Componentes	Metodología	Participación ciudadana	Alusión a borde / Participación ciudadana borde sur
Introducción 1. Participación 2. Enfoques 3. Mezcla de usos, mezcla social, estructura socioeconómico y espacial, usos del suelo 4. Patrimonio cultural 5. Ambiental, estructural ecológica principal, cambio climático, espacio público y gestión del riesgo 6. Movilidad, equipamientos, infraestructura y servicios públicos Conclusiones Anexos	-Informar, analizar, escuchar y recoger propuestas de la sociedad civil -Encuentros diarios con los distintos territorios, reuniones con organizaciones sociales y gremiales -Reuniones con los Consejos Locales de Planeación y ediles pertenecientes a las Juntas Administradoras Locales -Reuniones con los diversos sectores poblacionales (p.5) acompañados de cabildos	-Escenarios de participación con tiempo insuficiente para que la ciudadanía expusiera sus propuestas (p.14) -La propuesta de los Cabildos POT no generaron eficacia y se prefieren otros espacios de participación como los Encuentros Ciudadanos o los Cabildos Abiertos -Se evalúa la participación ciudadana positivamente en lo cuantitativo, en cuanto al número de personas que asisten -Baja expectativa de incidencia de propuestas al final de los cabildos ciudadanos (p.15) -Reflexión del CTPD acerca de su papel y alcance -Para algunos Consejeros <i>“la participación completa no existe”</i>	El CTPD propone: -Modificar Art 406 en el sentido de que sea la comunidad en consenso quien definan los bordes (p.34) -Permitir un grado de edificabilidad mínimo en las zonas de borde urbano (p.42) -Agregar un párrafo al art 117 “Zonas de transición y de recuperación morfológica, paisajística y ambiental de áreas afectadas por actividades extractivas” señalando dichas zonas de transición como suelo rural o suelo de protección (p.49) -Agregar un inciso en el art 24 relacionado a Operaciones Estratégicas, proponiendo que para el borde urbano rural sur sea delimitado teniendo en cuenta conectores ecológicos, equipamientos y cercas vivas rurales (p.49) -Incorporación de un capítulo relacionado al subprograma de bordes urbano rurales, implementando el instrumento de planificación y gestión de borde, como también de los corredores ecológicos de transición rural (p-67) -Para el BUR Sur de la ciudad, se propone la implementación del plan de planificación y gestión del borde, previa concertación con los habitantes de la URP río Tunjuelo (p.68)

Fuente: elaboración propia a partir de CTPD (2013).

El cuarto concepto del TPD sobre el proyecto de Acuerdo “Modificación excepcional de normas urbanísticas del POT 2013” fue entregado el 12 de abril de 2013, e integró seis componentes con su respectiva introducción, conclusiones y anexos. Su metodología se basó en informar, analizar y escuchar a la sociedad civil en torno a su posición frente al proyecto de modificación excepcional del POT. Ello se adelantó por medio de encuentros diarios con los distintos territorios, reuniones con organizaciones sociales y gremiales, lo mismo que con los CLP y ediles pertenecientes a las JAL, a través de sus representantes en esta instancia y, además, con los diversos sectores poblacionales (CTPD, 2013, p. 5) acompañadas de jornadas de cabildos.

El CTPD señala la insuficiencia de tiempo dispuesta por los escenarios de participación para que la ciudadanía expusiera sus propuestas (CTPD, 2013, p. 14) y muestra su inconformidad frente a nuevas formas de participación, presentadas por la administración como los cabildos POT, que, para el CTPD, no son la figura adecuada, puesto que en el ideario de la ciudadanía existen mejores espacios de participación como los encuentros ciudadanos o los cabildos abiertos.

Si bien el CTPD evalúa el éxito cuantitativo en cuanto al número de personas que asistieron a las reuniones, deja mucho que desear en el nivel de incidencia de los cabildos ciudadanos por el alcance de lo vinculante de las propuestas surgidas en todos los encuentros, que concluyeron en una formalidad y trámite de la administración (CTPD, 2013 p. 15). El CTPD, a modo de reflexión, se cuestiona acerca de su papel de acompañamiento de las diferentes agendas locales y territoriales, además resalta la mirada de algunos consejeros que sostienen una postura compleja en cuanto a una participación real, al señalar que “la participación completa no existe”, e inquiera y exige conocer las modificaciones que se hicieron con los insumos ciudadanos y de los demás sectores.

En cuanto a la participación en los territorios de borde, el CTPD sugiere modificar el artículo 406 propuesto por el POT, especificando que la comunidad en consenso sea quien defina los bordes (p. 34) y adiciona que sea permitido un grado de edificabilidad mínimo en las zonas de borde urbano para la ciudad de Bogotá (p. 42). Además, el CTPD realiza una recomendación puntual en cuanto al borde urbano rural: que para el artículo 117, “Zonas de transición y de recuperación morfológica, paisajística y ambiental de áreas afectadas por actividades extractivas”, se agregue un párrafo en donde dichas zonas de transición sean declaradas como suelo rural o suelo de protección (p. 49).

Respecto al artículo 24, “Operaciones estratégicas”, se propone agregar un inciso en el cual el BUR Sur sea delimitado teniendo en cuenta conectores ecológicos, equipamientos y cercas vivas rurales (p. 49). A su vez, el CTPD hace una recomendación para incorporar un capítulo de programas y subprogramas que sustenten las prioridades ambientales, rurales y regionales, en el cual se propone un subprograma de bordes urbano-rurales para desarrollar el uso del suelo y dotación de equipamientos en las áreas comprendidas por el instrumento de planificación y gestión del borde, como también de los corredores ecológicos de transición rural (p. 67). Para el BUR Sur de la ciudad en específico, el CTPD propone la implementación del Subprograma de borde urbano rural, en el cual el plan de

planificación y gestión del borde, sea previamente concertado con los habitantes de la URP río Tunjuelo (CTPD, 2013, p. 68).

Tabla 17. Quinto Concepto frente al proyecto de Acuerdo de Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C

Componentes	Metodología	Participación ciudadana	Alusión a borde / Participación ciudadana borde sur
Introducción 1. Modelo Poblacional 2. Modelo de ocupación y uso del suelo 3. Modelo de Gestión 4. Análisis Jurídico 5. Propuestas y recomendaciones Conclusiones Anexos	<ul style="list-style-type: none"> Ruta metodológica de 8 puntos que inicia con el estudio de contenido del informe POT y sus 560 artículos, acompañados de 9 plenarias y 23 reuniones de las Comisiones y 12 subcomisiones de Desarrollo Regional, Plan de Desarrollo y POT entre otras. Diálogos con expertos en temas de impacto ambiental, vivienda informal, participación ciudadana, capital social. 9 audiencias ciudadanas con diferentes sectores de poblacionales de las 20 localidades, con más de 300 aportes ciudadanos. (CTPD, 2019, p.12). 	<ul style="list-style-type: none"> El lenguaje técnico, extenso e impreciso dificultó la participación y apropiación ciudadana (CTPD, 2019, p.13). Los espacios participativos no cumplieron con las expectativas de los ciudadanos participantes, ni tampoco dio a conocer ampliamente el borrador del POT y se limitó al mero formalismo exigido por la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> Preocupación ciudadana ante los proyectos estratégicos de crecimiento como el caso de Ciudad Usme, en contravía de la protección de la estructura ecológica de la ciudad, la cultura campesina y ancestral. Problemáticas en el borde principalmente por los cambios de uso del suelo, con la presencia de la minería ilegal, disposición de residuos en rondas y quebradas y la falta de control ante la expansión urbana ilegal y legal (CTPD, 2019, p.124). Una propuesta de borde que abarque una Reserva Forestal Protectora Productora RFPP para frenar la expansión urbana; la adopción de un Distrito de Manejo Integrado para el territorio que se encuentra delimitado como área paramo Cruz Verde – Sumapaz y la RFPP de la cuenca alta del río Bogotá. La adopción del agroparque San Pedro de Usme.

Fuente: elaboración propia a partir de CTPD (2019).

El quinto concepto analizado en el presente TFM, fue entregado el 30 de julio de 2019 a la Administración Distrital. Descrito en 5 componentes: Modelo poblacional, Modelo de Ocupación y Uso del Suelo, Modelo de gestión, Análisis Jurídico, y Propuestas y recomendaciones. El concepto trazó una ruta metodológica de 8 puntos que inicia con el estudio del contenido del informe POT y sus 560 artículos, acompañados de 9 plenarias y 23 reuniones de las Comisiones y 12 subcomisiones de Desarrollo Regional, Plan de Desarrollo y POT, entre otras. Se realizaron diálogos con expertos en temas de impacto ambiental, vivienda informal, participación ciudadana, capital social, demografía, entre otras. Se realizaron 9 audiencias ciudadanas con diferentes sectores de poblacionales de las 20 localidades, con más de 300 aportes ciudadanos (CTPD, 2019, p.12).

En relación a la participación ciudadana, el CTPD en su apartado de *gobernanza, gobernabilidad y participación*, realiza un análisis y señala que el lenguaje técnico, extenso e impreciso dificultó la participación y apropiación ciudadana (CTPD, 2019, p.13). Si bien el CTPD reconoce la apuesta Distrital por contemplar una serie de reuniones, talleres y espacio de socialización con las comunidades para dar a conocer el plan, dichos espacios

no cumplieron con las expectativas de los ciudadanos partícipes, ni tampoco dio a conocer ampliamente el borrador del POT y se limitó únicamente al trámite de ley, usando una metodología técnica y poca claridad cuantitativa de los aportes de la ciudadanía incorporados en el Proyecto de Revisión General del POT (CTPD, 2019, pp.67 - 68).

El CTPD afirma que, uno de los temas con mayor inconformidad por parte de la ciudadanía ha sido la implementación de los grandes proyectos urbanos entre los cuales se encuentra el *Proyecto Ciudad Usme*, donde de acuerdo a la escalera de participación ciudadana ni siquiera alcanzó al nivel de información, cuestionando la normativa sobre participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial, prevaleciendo intereses urbanísticos, económicos e inmobiliarios. En ese sentido y según los consejeros de la Comisión de Participación, presentan un concepto negativo al proyecto de Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (CTPD, 2019, p.69).

En cuanto al BUR Sur, el CTPD señala la preocupación ciudadana ante los proyectos estratégicos de crecimiento como el caso de Ciudad Usme, el cual se encuentra en contravía de la protección de la estructura ecológica de la ciudad, en donde se proyecta la ocupación intensiva, presionando la expansión urbana sobre la áreas rurales y de protección, así como desmejorando las condiciones de vida campesina (CTPD, 2019, p.89).

Cabe destacar que, en el componente rural del concepto, se da voz a las comunidades campesinas de Usme sobre el POT. En la cual señalan las principales problemáticas en el territorio priorizando los cambios de uso del suelo, la presencia de la minería ilegal, la disposición de residuos en rondas y quebradas y la falta de control ante la expansión urbana legal e ilegal (CTPD, 2019, p.124). Además, desde la comunidad se presentó una propuesta del territorio orientada a dos figuras para la planeación y gestión social, que ayuden a cuidar el territorio rural y el modelo de vida cultural campesina:

La primera figura es la construcción social de un borde de ciudad que se extiende hasta la Reserva Forestal Protectora Productora - RFPP para frenar la expansión urbana; la segunda es la adopción de un Distrito de Manejo Integrado para el territorio que se encuentra delimitado como área Páramo Cruz Verde – Sumapaz y la RFPP de la cuenca

alta del río Bogotá con la creación de un plan de manejo con participación de la comunidad campesina. “Con esta propuesta se piensa la adopción del agroparque San Pedro de Usme en la quebrada Yomasa, ubicada en la vereda Los Soches, Cuchilla de gavián a la quebrada Fucha y aguas abajo a conectar con el hallazgo arqueológico y río Tunjuelo. Constituida como una zona de economía campesina con criterio de protección del bien hídrico” (CTPD, 2019, p.125).

Sobre el uso del suelo, el CTPD resalta la solicitud de la comunidad en Usme, en la cual se pide que el suelo siga definido como rural y con vocación productiva agropecuaria; ante el desarrollo urbano informal se propone una cooperación inter institucional que asocie a modelos comunitarios de gestión, control y sanciones a esta problemática. Adicionalmente, al modelo de ocupación, se propone que sea tradicional campesina con vivienda productiva dispersa y con autonomía en la administración de los acueductos comunitarios y la presencia de equipamientos necesarios para el acceso a educación, deporte, cultura y salud (CTPD, 2019, p.125).

- Análisis e interpretación de los conceptos

Los conceptos emitidos por el CTPD desde el 2000 han tenido un mismo objetivo, emitir el concepto sobre la propuesta o modificación de la Administración Distrital al POT de Bogotá. Cada concepto maneja una estructura del documento compuesto por la correspondiente presentación y sus anexos, pero varía en el número de componentes, que responden a diferentes enfoques de análisis en temas que considera más importantes para el ordenamiento territorial. Es importante reconocer que en todos los conceptos siempre se integró un componente relacionado a la participación ciudadana.

Cada concepto maneja un metodología que se resume en informar, analizar, escuchar a la sociedad civil en torno a su posición frente al proyecto o modificación del POT, integrando deliberaciones ante los sectores, ediles y gremios, conformando las comisiones locales de Planeación y las comisiones de Políticas Generales, iniciando por los problemas principales relacionados al ordenamiento territorial, organizados y discutidos en mesas de trabajo, discusiones públicas que incluyen reflexiones, comentarios, sugerencias y recomendaciones, resultado del debate en las sesiones plenarias.

Sobre la participación, cada concepto integra un componente relacionado con la participación ciudadana, dejando claro la importancia que representa la vinculación de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas y señala que la participación ciudadana no debe quedarse simplemente en la expresión de sus inquietudes y aspiraciones en las audiencias locales que soportan el concepto y las recomendaciones del CTPD, sino que estas deben ser incorporadas en el desarrollo normativo del POT, en los planes parciales, en las intervenciones urbanas, en el seguimiento a la gestión, en la estrategia financiera y en el cronograma de ejecución de los componentes del plan.

Si bien los conceptos escasamente hacen alusión a los territorios de borde, sí reconocen las problemáticas soportadas en las periferias de la ciudad de Bogotá respecto a la expansión urbana. A diferencia de los dos primeros conceptos, las recomendaciones de los últimos conceptos de modificación excepcional del POT y el concepto de 2019 explicitan recomendaciones puntuales para los bordes desde y para la ciudadanía, en cuanto a modificación de artículos relacionados con el uso del suelo, además de la implementación de subprogramas y nuevas figuras de ordenamiento territorial, en el cual el plan de planificación y gestión del borde sea previamente concertado con los habitantes.

Para la presente investigación, el análisis de la participación ciudadana en el BUR Sur con base en los conceptos emitidos por los CPL de Usme y Ciudad Bolívar no se llevaron a cabo ya que, ante la solicitud de información relacionada con el número de participantes, reuniones realizadas y documentos emitidos, no se obtuvo respuesta satisfactoria por parte de la Secretaria Distrital de Planeación, ni del CTPD, ni de los mismos Concejos Locales de cada localidad, por lo que se evidencia una limitación al acceso de información, ya sea por falta de sistematización de estos o decisión propia de los consejos. En esa línea de ideas, se evidencia que, ante los escenarios formales de participación ciudadana y las limitaciones expuestas anteriormente, motivaron escenarios y mecanismo históricamente alternativos, que a la par buscaron la reivindicación por parte de los habitantes del BUR Sur frente a las problemáticas relacionadas con la expansión urbana.

3.2. Referentes de participación ciudadana alternativa en el ordenamiento territorial

La movilización campesina, comunitaria y popular del BUR Sur de Bogotá, como referente de participación ciudadana y defensa del territorio, también constituye una propuesta

alternativa a los retos de ineficiencia de aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial por parte de la Administración Distrital; ya sea por el incumplimiento de la norma urbanística, ante los conflictos en el uso del suelo ocasionados por la expansión urbana no planificada, o porque las sugerencias por parte de la ciudadanía no fueron tenidas en cuenta para resolver dicha problemática en los escenarios formales de participación. Por eso surgieron importantes iniciativas sociales y populares, como la visión propia de quien habita, entiende y lucha por su territorio (Mapa 18).

Mapa 18. Actores presentes y participes en el BUR Sur



Fuente. elaboración propia

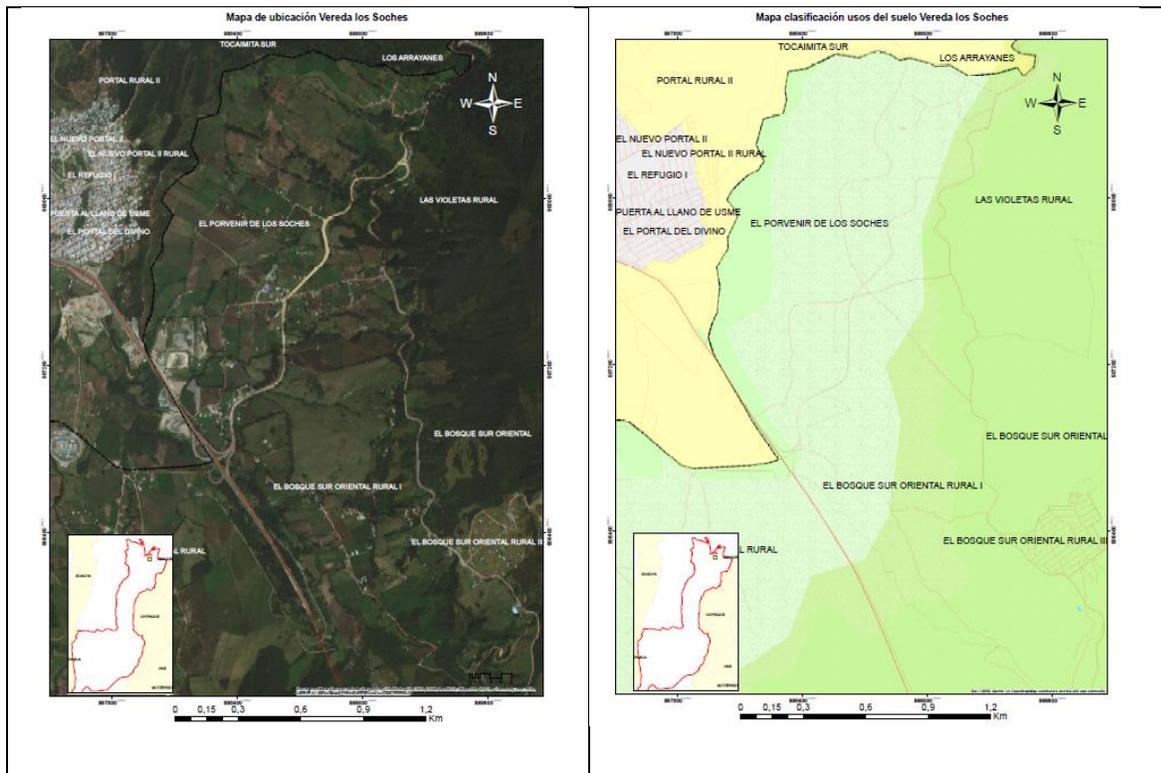
Si bien la participación ciudadanía es extensa a través del tiempo, mediante diferentes organizaciones sociales, comunitaria o gremiales al interior del BUR Sur, para el presente TFM y teniendo en cuenta la multiplicidad de experiencias participativas, se tuvieron en cuenta tres procesos significativos en la lucha contra la expansión urbana, además se acudieron a líderes de dos procesos organizativos que han trabajado por la reivindicación ambiental, cultural y social del territorio BUR Sur.

A continuación, se presentan tres referentes o iniciativas de participación ciudadana alternativa a los escenarios formalmente establecidos al interior del BUR Sur de Bogotá.

3.2.1 Agroparque Los Soches

Uno de los hitos de participación en el ordenamiento territorial del BUR Sur es la experiencia de organización y trabajo comunitario denominada Agroparque Los Soches, la cual representó la resistencia social y la capacidad de concertación para mantener la clasificación de suelo rural en su territorio en contravía de lo estipulado por el POT, que había determinado un área del BUR Sur como suelo de expansión urbana. El Agroparque Los Soches se ubica en la localidad de Usme, al sureste del parque Entre Nubes, entre las quebradas Yomasa y El Amoladero. Es la zona agrícola más importante del sureste bogotano y una de las áreas agrícolas adyacentes a Bogotá mejor conservadas (SDHT, 2015, p. 130).

Mapa 19. Ubicación de la vereda Los Soches



Fuente: elaboración propia con ArcGIS 10.5.

Una vez adoptado el POT de Bogotá, la zona del Agroparque Los Soches se vinculó a una expectativa de expansión que buscaba resolver el problema de la urbanización informal. El POT le dio continuidad a la visión de expansión mediante planes parciales¹⁷. Ante esto, la ciudadanía, en un ejercicio de resistencia, se opuso a la determinación institucional que pretendía urbanizar su territorio. La ciudadanía complementó el ejercicio de resistencia con una propuesta de conservación de la zona ante la Administración Distrital, proponiendo un área agrícola para cambiar la visión de expansión urbana a una visión de desarrollo ecoturístico (SDHT, 2015, p. 130).

De allí surgió, el proyecto agroparque propuesto por la ciudadanía para contribuir al desarrollo de la ciudad con una visión de conservación del ambiente y de la cultura tradicional campesina, a través de caminatas ecológicas, ecoturismo, senderismo, agroturismo, aviturismo, deportes extremos y economías alternas, al igual que el fortalecimiento de la identidad campesina en Bogotá (Los Soches, s. f.).

Figura 14. Vereda Los Soches, en Usme



Fuente: archivo personal.

¹⁷ Instrumento de gestión del suelo

En visita a una de las fincas que hace parte del complejo agroturístico de los Soches, mediante una entrevista no estructurada, una de sus lideresas expresó su percepción sobre la lucha campesina y la propuesta de producción sostenible en Usme.

Figura 15. La granja de Mary¹⁸



Fuente: archivo personal

Nosotros como campesinos lo que buscamos es visibilizar nuestro trabajo ante la gente, por eso nace el Agroparque Los Soches. Ya llevamos 30 o 32 años más o menos de lucha. Una lucha ¿por qué?, porque el Gobierno nos quiere urbanizar nuestros terrenos... No es un secreto para nada que a Usme lo ven para urbanizar; no estamos en contra de que la gente tenga casa, todo el mundo tiene derecho a una vivienda digna, pero lo que nosotros nos oponemos es porque es desplazar más gente a la ciudad [...]. Empezamos a organizar el proyecto de Agroparque Los Soches. ¿Por qué agro? y ¿por qué parque?, porque en un parque sumercé

¹⁸ La granja de Mary hace parte del gran complejo agroturístico de Los Soches.

encuentra muchas cosas, diferentes juegos, diferentes atracciones, y agro porque todo debería ser encaminado con el campo, entonces por eso se decide llamar Agroparque Los Soches. (Líder campesino 3)

Desde esta visión de conservación del ambiente y de la cultura tradicional campesina es interesante que, ante la resistencia ciudadana de inconformidad ante la aplicación de instrumentos de gestión del suelo, se asumió por parte del campesinado una propuesta que reconociera las características culturales y agrícolas que se invisibilizarían si se ejecutara un desarrollo de expansión urbana a través del desarrollo de vivienda.

3.2.2 Mesa de Concertación del Borde Urbano Rural de Usme

Con base en el POT, se formula el Plan Zonal Nuevo Usme, como proyecto urbano para el desarrollo de VIP y VIS, en la zona de Usme Centro. Además, se constituye Metrovivienda como entidad que gestiona el suelo para el desarrollo del proyecto de vivienda en Bogotá. Ante la implementación de tales dispositivos, la ciudadanía organizada presentó resistencia e inconformidad, pues consideró que las directrices impuestas resultaban en desplazamientos de sus tierras y atentaban contra el derecho a la propiedad, a la vivienda y la calidad de vida en sus territorios (SDHT, 2015, p. 160).

Para la ciudadanía organizada, esas decisiones políticas contradecían la conservación de valores ambientales, culturales e históricos del campesinado habitante del BUR sur. A partir de la propuesta por parte de la Mesa de Concertación BUR Usme, se propuso enfrentar el fenómeno de expansión urbana con formas sostenibles de gestión comunitaria en el territorio, que respondieran a la vulnerabilidad de los ecosistemas que soportan la provisión de servicios ambientales a escala local y regional (Mesa de Concertación Borde Urbano Rural Usme, ULDER, Comisión POT y delegado JAL al CTPD, 2018, p. 1). La propuesta sostenía la idea de que los saberes cotidianos de las comunidades lleguen a ser mecanismos de ajuste e implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial gestionados por las administraciones locales y regionales, mejorando el alcance de las intervenciones, protegiendo los valores ambientales y culturales mediante la gestión efectiva del suelo y del ordenamiento sostenible del territorio (p. 2).

La situación motivó la creación de la Mesa de Concertación de Borde Sur en Usme en el 2003. La citada Mesa fue conformada por 20 representantes de Juntas de Acción Comunal, acueductos veredales y otras organizaciones sociales y comunitarias de las veredas El

Uval, La Requilina, Corinto Manantial, Olarte, El Hato y El Destino, con el objetivo de construir una estrategia social que permitiera la permanencia y defensa del territorio, desde los habitantes y demás organizaciones interesadas en el tema, invitando además a la cohesión social entre vecinos para contener la venta de sus predios a Metrovivienda (SDHT, 2015, p. 160).

Como resultado de ese proceso, en el 2004, la Secretaría Distrital de Planeación formuló el documento Protocolo Distrital de Pactos de Borde, como un instrumento de gestión que buscó la construcción de acuerdos entre actores públicos y privados que actúan en el territorio, contribuyendo al ordenamiento de la ciudad y la estabilización de los bordes, mediante la creación de franjas o corredores de borde (SDP, 2014, p. 25). Dicho protocolo se convirtió en un referente de las intervenciones institucionales, así como de las políticas de manejo del suelo de conservación y de ruralidad, formuladas durante la vigencia del POT (Decreto 190 de 2004).

En síntesis, la propuesta de pactos de borde se creó como instrumento de consensos, tanto públicos como privados, que aseguraran el sostenimiento de las normas en zonas con vulnerabilidad ambiental o social (Decreto 190 de 2004, artículo 59). De esta manera, la Mesa de Concertación BUR de Usme planteó una propuesta de ordenamiento del territorio rural que intentó romper la lógica de supremacía de los procesos de expansión urbana sobre las formas sostenibles de gestión comunitaria en el territorio. Ante este referente, una lideresa que estuvo presente en el proceso comentó:

[...] se contempla una figura de paisajes sostenibles, paisajes protegidos, una figura que estaría dentro de la Estructura Ecológica Principal y que abarcaría una parte de ese borde, y también se contempla una zona dotacional en el área de borde... Desde mucho antes las comunidades habían solicitado que se conformara una nueva localidad rural donde estuvieran las áreas rurales de Ciudad Bolívar y las áreas rurales de Usme, digamos que se está dando un primer paso cuando la UPL que es netamente rural que conforma las 14 veredas de Usme y las 9 veredas de Ciudad Bolívar, pero faltan aún muchas cosas por los menos las UPL no están reglamentadas... Hay muchos vacíos en ese tema, entonces queda mucho trabajo por abordar... (Líder campesino 1)

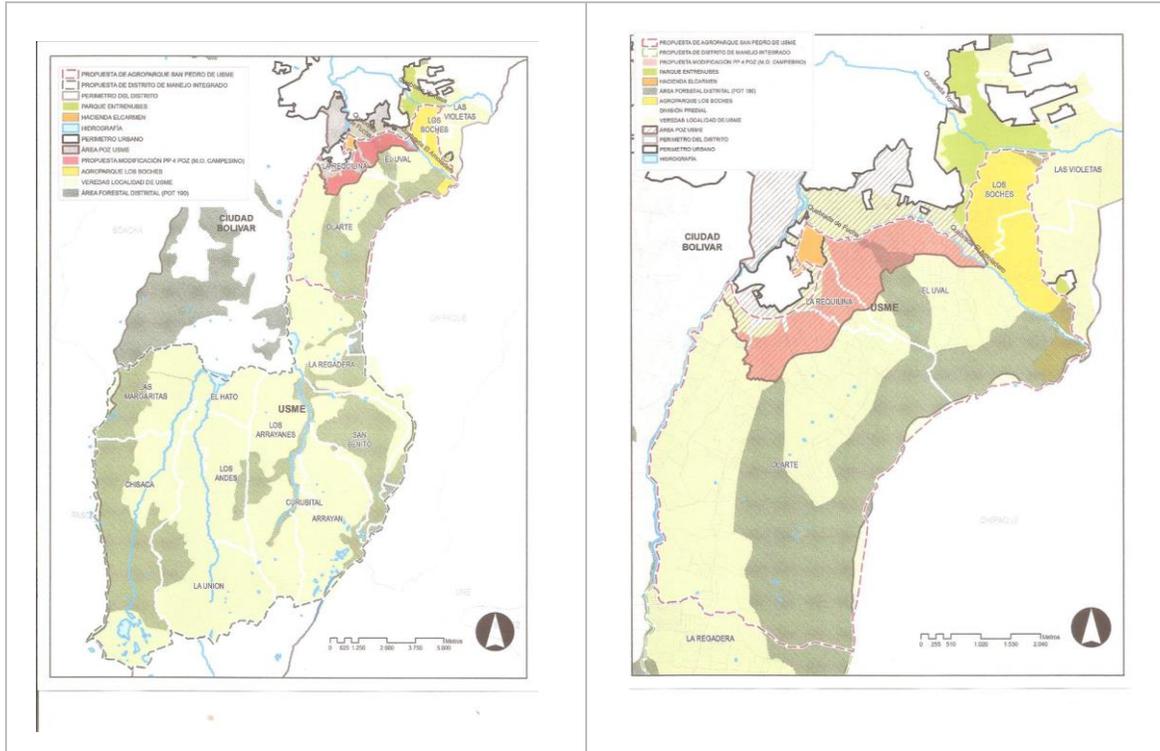
[...] acá desde la localidad de Usme se está adelantando un tema de conformar el Consejo Local de Ruralidad por decreto local. Lo que se pretende en ese Consejo Local de Ruralidad es una instancia de participación más activa para poder articular

con las instituciones e impulsar ese espacio de seguimiento de veeduría y también de concertación y también de trabajo conjunto entre comunidad e instituciones [...] yo creo que las comunidades pueden jugar un papel muy importante en el tema de la reglamentación de las distintas áreas que van a quedar en el POT. En el POT va a quedar un tema según lo que nos ha presentado Planeación Distrital, de un instrumento de gestión del borde, que es construido y trabajado con las comunidades. (Líder campesino 1)

Teniendo como referencia el Agroparque Los Soches, la Mesa de Concertación Borde Urbano Rural Usme planteó incorporar la adopción del Agroparque San Pedro de Usme, como un instrumento de ordenamiento, gestión y administración compartida del territorio de borde que permitiera la protección de la zona rural y los modelos de vida campesina, mediante la coordinación interinstitucional, regional y comunitaria. La propuesta realizada en conjunto con la SDP, la SDA y la comunidad campesina propietaria de los predios, incluía que se construyera el plan de manejo partiendo de la delimitación entre la quebrada Yomasa (ubicada en la vereda Los Soches), de la Cuchilla del Gavilán a la quebrada Fucha, y aguas abajo, a conectar con el Hallazgo Arqueológico y río Tunjuelo (p. 19).

La idea es que se establezca una zona dotacional y de servicios destinada a las familias campesinas, teniendo en cuenta el desarrollo pedagógico, social, productivo y cultural de la zona rural de Usme. Esta usaría un modelo de ocupación conformado por una zona de economía campesina de usos del suelo rural con enfoque proteccionista del agua, a partir de fincas y parcelas productivas integradas por senderos con altos contenidos culturales, ambientales y agros turísticos (p. 20).

Mapa 20. Propuesta alternativa de ordenamiento territorial en Usme



Fuente: Mesa de Concertación BUR Usme *et al.* (2018).

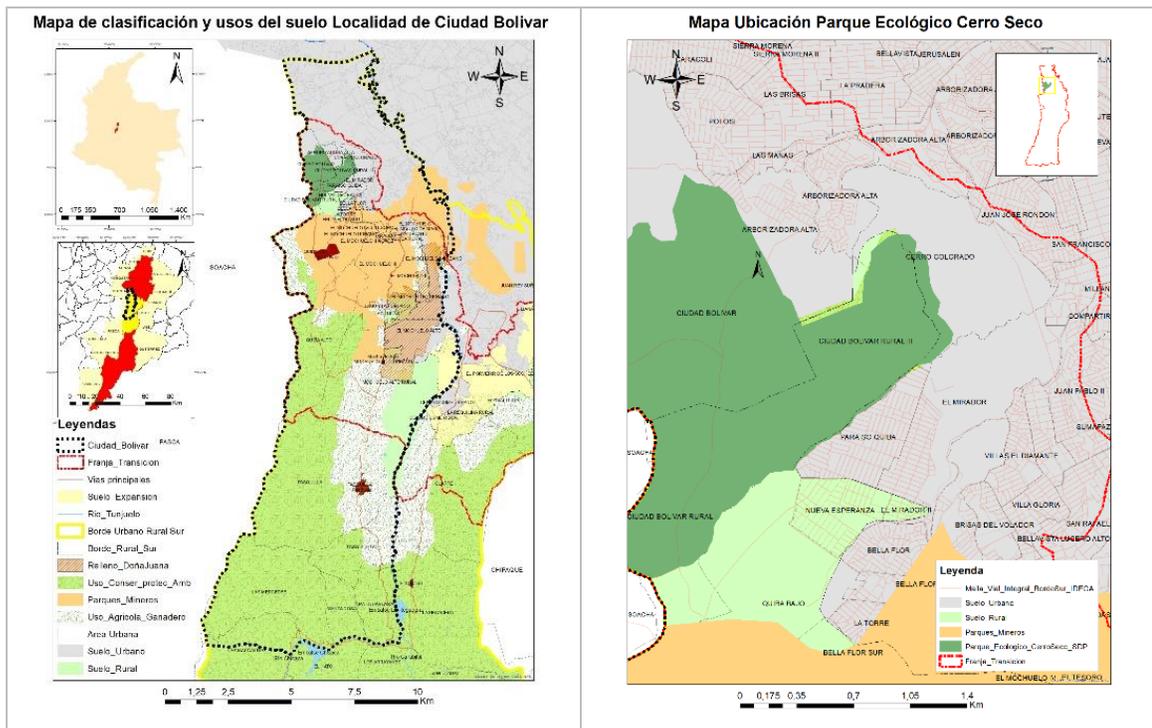
Esta propuesta estipuló un referente de participación alternativa, que marcó la organización de la ciudadanía habitante de la zona sur oriental del BUR Sur en torno al reconocimiento de las potencialidades de su territorio, la cual se presenta a partir de una cartografía popular desde los individuos que habitan este territorio y que a su vez busca complementar y seguir el camino de hitos como el Agroparque Los Soches. La propuesta de agroparque no solo puede ser un instrumento de gestión del suelo que propenda por la reivindicación de los valores culturales y ambientales de su territorio, sino que puede complementarse y expandirse como una propuesta alternativa que complemente los instrumentos de ordenamiento del territorio de las áreas rurales de Bogotá.

3.2.3 Cerro Seco: una historia de lucha y resiliencia popular

El Parque Ecológico de Montaña Cerro Seco, ubicado en la zona sur occidental del BUR Sur entre la zona urbana de los barrios Potosí, Arborizadora Alta y Paraíso, y la zona rural en la vereda de Quiba Baja en la localidad de Ciudad Bolívar, es un espacio rodeado de múltiples procesos populares en defensa del territorio. Uno de esos procesos populares y

referente local, que construyó un proceso educativo en defensa del medio ambiente, es la conformación de la mesa ambiental “No le saque la piedra a la montaña”. Esta organización agrupa diversos colectivos de la localidad que, mediante acciones populares, plantones y movilizaciones, han luchado por la protección y reivindicación del territorio, en contra de la actividad mineras (Prensa Rural, 2015).

Mapa 21. Ciudad Bolívar y ubicación del Parque Ecológico Cerro Seco



Fuente: elaboración propia con ArcGIS 10.5.

El proceso en Cerro Seco ha sido impulsado por organizaciones con más de 30 años de existencia en el barrio Potosí, a través del proyecto Escuela-Comunidad. Este proyecto inicia en los años 80 del siglo XX en el barrio Jerusalén y, paulatinamente, se organiza alrededor del trabajo comunitario del Instituto Cerros del Sur, como un centro de organización y de educación popular para la defensa territorial (González, 2002). Como parte de la investigación, se realizó un recorrido por el Parque Ecológico Cerro Seco, en el que se dialogó con un líder comunitario e integrante de la mesa ambiental “No le Saque la piedra a la Montaña”, acerca de las principales problemáticas del territorio, la importancia estratégica de su localización en el BUR Sur y las diferentes limitaciones en

cuanto a la participación de la ciudadanía en el proceso de formulación del POT para contener la expansión urbana. Así, el líder comentó:

Cerro Seco, su nombre es evidente, este es un bosque enano, por eso lo máximo que crece acá es el Hayuelo, alcanza a medir máximo 50 cm. Es un ecosistema subxerifítico, xerófila, que significa desierto, y se le conoce como subxerofila porque es semidesierto. Es el único ecosistema del distrito capital con estas características... Es el encuentro de muchas familias y los domingos sobre todo muchas personas vienen acá al territorio. (Líder comunitario 1)

Figura 16. Parque Ecológico Cerro Seco



Fuente: archivo personal.

Cerro Seco es un referente importante a tener en cuenta como una forma de participación alternativa y popular, basado en un colectivo que reivindica los valores culturales y ambientales mediante un ejercicio de educación popular para la defensa territorial. Cabe resaltar que este proceso, de más de 30 años, se ha impulsado desde el Instituto Cerros del Sur como un ejercicio de pedagogía popular que impulsa la conciencia de quien habita

alrededor del territorio y ha motivado su movilización para enfrentar la expansión urbana representada en la minería y la ocupación informal.

- Ejercicio de cartografía social

A partir de una cartografía social sobre un plano base de la propuesta del POT (Decreto 190 de 2004) (Figura 17, 18 y Anexo C) se plasmó por parte de la mesa ambiental, la propuesta alternativa de ordenamiento para Cerro Seco.

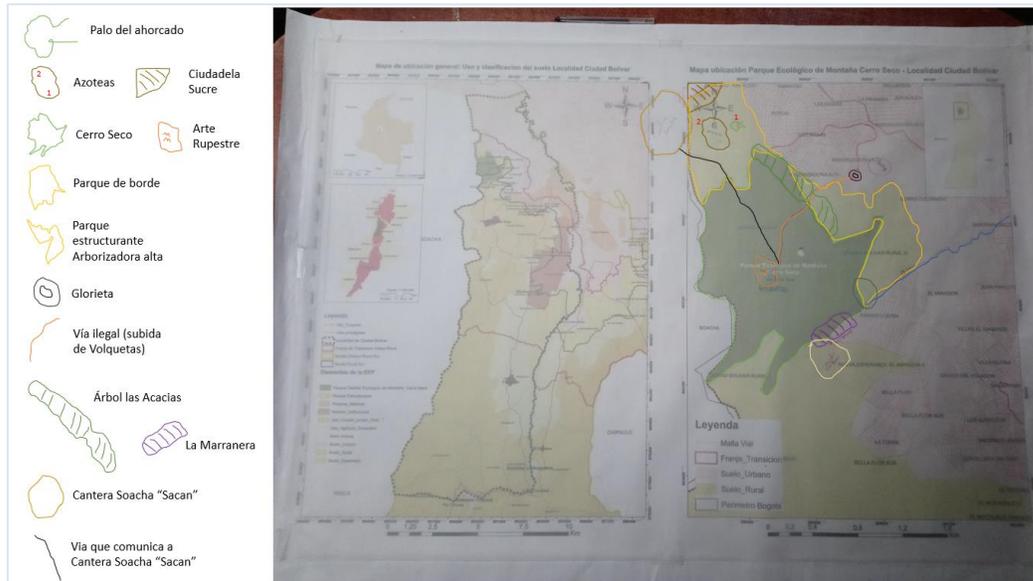
Este mapa [ver mapa base] nos permite observar cómo está concebido Cerro Seco ante el POT. Son tres polígonos principalmente. Está este, que es el Parque Ecológico de Montaña Cerro Seco; este sí estaría a cargo de la Secretaría de Ambiente. Está este, donde está el Palo del Ahorcado, donde están las consecuencias de la minería, y se llama Parque de Borde, y este sería un espacio de recreación que estaría a cargo del IDRD. Aquí estaría otro parque, que sería el Parque Estructurante, que es precisamente donde están Las Acacias; cambiaría el nombre de Parque Metropolitano a Parque Estructurante Arborizadora Alta. Esas serían las tres divisiones que tiene el POT. (Líder comunitario 1)

Figura 17. Ejercicio de cartografía social en Cerro Seco



Fuente: archivo personal.

Figura 18. Resultado y propuesta de ordenamiento territorial alternativo en Cerro Seco



Fuente: archivo personal

■ Problemáticas

En el ecosistema suxerofítico que representa el parque Cerro Seco, se encontraron algunas problemáticas: (i) la implantación de árboles no nativos como las acacias, (ii) las volquetas que transportan arena o gravilla, y (iii) la poca conciencia ambiental y del cuidado del escenario que tienen algunas personas pobladoras de esos territorios. Para ello, la Mesa Ambiental se ha pensado una propuesta ante la SDP y SDA con el fin de que sean tenidos en cuenta como coadministradores de su cuidado.

¿Cuál es nuestra pelea como organizaciones sociales? Nosotros queremos un solo Parque Ecológico de Alta Montaña que se llame Cerro Seco y que la Secretaría de Ambiente se haga cargo, pero que nosotros seamos los que administremos, esa sería nuestra propuesta. (Líder comunitario 1)

Se evidenció que dentro de las propuestas de la mesa ambiental “No le Saque La Piedra a la Montaña” se menciona que el Parque Cerro Seco vaya hasta la zona rural de Quiba Guadual, ubicada en la localidad de Ciudad Bolívar, y luego de allí hasta Arborizadora Alta, finalizando en Soacha y Ciudadela Sucre. El líder comunitario expresó que la verdadera participación debe ser basada en espacios reales de expresión de la visión de su territorio

por medio de sus habitantes, un escenario en el cual toda la ciudadanía entienda una norma tan compleja como el POT y cómo afecta su territorio.

[...] yo creo que esto [la cartografía social] lo podemos hacer con la comunidad... Yo creo que son espacios reales hacer esto con la comunidad, harían que las incidencias vayan mejor. Bueno, la mayoría de gente desconoce lo que está pasando en el POT, al menos para uno que medio estudia en la universidad también es complejo entender todas estas distinciones, porque estas son distinciones muy nuevas que están creando dentro del POT... (Líder comunitario 1)

Este ejercicio revela la importancia de que la ciudadanía y sus organizaciones tengan una base cartográfica que sustente sus propuestas de ordenamiento territorial y se articulen a espacios de deliberación con la institucionalidad. Organizaciones sociales como la mesa ambiental “No le Saque la Piedra a la Montaña” han logrado realizar un ejercicio pedagógico popular de conciencia y resistencia en la defensa de su territorio; aún así, existen limitaciones de participación que exigen la necesidad de adquirir nuevas herramientas propositivas ante la institucionalidad, como la sistematización y una base cartográfica que plasme la visión ciudadana en esta zona del BUR Sur.

3.3. Visiones de actores presentes y partícipes en el ordenamiento territorial del BUR Sur de Bogotá

En este apartado, se presenta el análisis de las entrevistas semiestructuradas y no estructuradas (Tabla 18), desarrolladas en consonancia con el objetivo de recoger visiones epistemológicas, teóricas y metodológicas de actores de la ciudadanía (líderes y organizaciones sociales representativos y habitantes residentes) y de actores institucionales (funcionarios pertenecientes a entidades encargadas de la participación ciudadana y el ordenamiento territorial), en relación con la forma como se afronta el fenómeno de la expansión urbana y su perspectiva frente al territorio de borde, los efectos de la expansión urbana, los instrumentos de ordenamiento territorial, al igual que los logros y las limitaciones de la participación ciudadana en el ordenamiento del territorio propuesto en el POT de Bogotá desde el 2000.

Tabla 18. Entrevistas semiestructuradas y no estructuradas respecto al BUR Sur de Bogotá

Actor	Descripción	Fecha entrevista
Líderesa campesina 1	Integrante de la Corporación Campesina Mujer y Tierra en Usme y profesional del área de participación de la Alcaldía Local de Usme.	15-12-2021
Líder campesino 2	Habitante de Pasquilla, fundador de la Asociación de Turismo Comunitario de Bogotá en 2011 y representante de las comunidades campesinas ante el CPL Ciudad Bolívar 2001 y 2004.	10-12-2021
Líderesa campesina 3	Lideresa campesina de la Vereda Los Soches y fundadora de la Granja de Mary.	15-01-2022
Líder comunitario 1	Educador popular en Ciudad Bolívar, integrante del colectivo ambiental “No le Saque la Piedra a la Montaña”, en Potosí.	10-12-2021
Profesional 1	Geógrafo y geólogo, integrante del proyecto de extensión Universidad al Barrio.	10-12-2021
Profesional 2	Ingeniera forestal y geógrafa, magíster en Ordenamiento Urbano Regional (UNAL).	10-12-2021
Funcionario público 1	Agrónomo y asesor de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.	15-01-2022
Funcionario público 2	Politólogo y asesor para temas de planeación y POT de la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar.	18-01-2022
Funcionario público 3	Arquitecto y asesor en temas de planeación y POT de la Secretaría Distrital de Planeación.	07-02-2022
Funcionario público 4	Profesional del área de participación de la SDP.	07-02-2022

Fuente: elaboración propia.

3.3.1. Visión Ciudadana

- Visiones sobre el BUR Sur de Bogotá

Se entienden, en este sentido, tanto las visiones como las perspectivas que posee cada uno de los actores presentes y partícipes en cuanto al ordenamiento del territorio del BUR Sur de Bogotá. Para abstraer tal postura, se realizaron tres preguntas (Anexo A): (i) ¿qué se entiende por territorio de borde?, (ii) ¿cuál es el rol del BUR sur en el ordenamiento territorial de Bogotá y la región?, y (iii) ¿qué problemáticas en cuanto al ordenamiento del territorio han existido en el BUR Sur de Bogotá?

Como resultado se encontró que el borde es entendido como punto de encuentro no solo urbano y rural, sino también como un espacio social que integra a dos territorios diferenciados, en este caso 2 localidades: “Pues, a ver, es que el borde es un conjunto como una franja muy extensa como un territorio donde hay presencia y hay unos asentamientos urbanos como rurales [...], entendiendo el borde sur como una franja que une a Ciudad Bolívar y Usme” (Líder campesino 1).

Además, se considera el termino de borde, como un concepto en construcción que suscita reflexión desde el punto de vista del cual se delimite: “¿Qué define el borde?, la noción del límite. ¿Qué es lo que define el límite?, lo que está allá afuera de lo que está adentro. ¿Quién me dice que yo estoy adentro y usted está allá afuera? Entonces esas relaciones de distancia, ¿en qué momento pasa esto de lo urbano a lo rural? [...], ¿quién me define que Ciudad Bolívar de aquí para allá es rural y de aquí para allá urbano...? Intereses existen para crear esos límites” (Profesional 1).

Por otro lado, el borde constituye un espacio de lucha y reivindicación que se integra a elementos ambientales y sociales: “[...] reivindicar la lucha del Tunjuelo y desde el punto técnico, es muy importante Cerro Seco para la cuenca media del rio Tunjuelo [...]. Desde lo social es muy variado, es el encuentro de muchas familias y los domingos sobre todo muchas personas vienen acá al territorio” (Líder comunitario 1).

- Visiones sobre los efectos de la expansión urbana en el BUR Sur

Las visiones y perspectivas de los actores involucrados permiten visualizar el punto de vista relacionado con los efectos que trae el fenómeno de la expansión urbana. Para dicho fin, la encuesta integró tres preguntas: (i) ¿qué factores han incidido en la expansión urbana sobre el BUR Sur de Bogotá?, (ii) ¿cuáles son los efectos de la expansión urbana

sobre el BUR sur de Bogotá?, y (iii) ¿qué instrumentos de ordenamiento territorial a partir del POT se proponen para atender la expansión urbana en el BUR sur?

Como resultados se encontró que, por un lado, la expansión urbana tanto formal como informal, ha movilizó y motivado la lucha comunitaria por la protección de su territorio.

Sí, digamos que la expansión urbana desordenada tanto legal como ilegal tiene unas afectaciones sobre las áreas rurales, por eso desde mucho tiempo atrás las comunidades campesinas han liderado un proceso de defensa del territorio rural ante la presión urbanística que se está dando en el territorio, principalmente pues con el POT en el año 2004, que se legalizan cinco veredas como zonas de expansión urbana. Entonces las familias residentes en ese territorio son directamente afectadas, porque eso implica un desplazamiento forzado de sus territorios, por todo el tema de vivienda de interés social. Entonces y también por los procesos que se han venido dando no solo por los proyectos de vivienda, digamos legales, sino por el tema de sub loteo y construcción que se viene dando de manera ilegal. (Líder campesino 1)

También, se reconoce que la expansión urbana ha reconfigurado el tipo y uso del suelo, principalmente el del área rural.

Hace algunos años Quiba era netamente fincas, pero resulta que hace tres años por el problema de la vivienda empezaron a lotear. Entonces eso pertenece a una familia que fueron los que invadieron todo esto y lotearon... Y entonces uno empieza a subir y empieza a ver todo parcelado y empiezan a vender a 10 millones de pesos y obtienes tu lote... (Líder comunitario 1)

En ese sentido, la expansión urbana no solo influencia en el medio físico y ambiental. También sobrepone elementos sociales que conflictúan con los elementos culturales del territorio.

Es que el problema que nosotros tenemos es especialmente los bogotanos, en la zona urbana se ve mucho más, que vienen personas de otros lugares de otras latitudes de otras partes de Colombia, no tienen ningún sentido de pertenencia por la ciudad, les da lo mismo tirar un papel. A nosotros en cierta forma digamos que eso también [nos] ha impactado, pues lo chicos se mezclan con los chicos de la zona urbana... Se nos

ha quitado ese sentido de pertenencia por lo que nosotros tenemos. (Líder campesino 2)

- Visiones acerca de los instrumentos de ordenamiento territorial aplicados en el BUR Sur

El presente trabajo también quiso obtener las posturas de los actores partícipes y presentes en el territorio acerca de las implicaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial para afrontar el fenómeno de la expansión urbana en el BUR Sur de Bogotá. En consecuencia, se encontró que las normas y los instrumentos de gestión del suelo no han sido aplicados con una visión integral, y eso repercute en los conflictos con la ciudadanía, a la cual se le impone y es la que asume una resistencia desde la organización social, pues ven en la institución a su antagonista.

Entonces digamos que la Operación Estratégica Nuevo Usme que, fue reglamentado en el Decreto 252 de 2007, pues legalizaba todo esta operación en esta áreas y pues confluyó en una serie de conflictos sociales y ambientales muy fuertes entre la comunidad campesina y la institucionalidad... Digamos que lo que yo le digo, desde el año 2006 hasta el 2014, hubo una participación muy fuerte de la comunidad en debates en ese entonces con Metrovivienda, expresando la no expansión urbana, pues porque de una y otra manera eso desplaza al campesino, porque los avalúos de la tierra de los campesinos eran irrisorios, 4000 pesos el metro de tierra, porque pues la opción que daban era o vender o expropiar, entonces pues para una familia campesina eso es difícil. (Líder campesino 1)

Vemos que la mayoría de familias campesinas, las cabezas de familia, máximo tienen quinto de primaria, que lo único que en su mayoría saben hacer es cultivar y producir la tierra, entonces el hecho de que les quiten la tierra, los dejen sin tierra y los obliguen a cambiar su modo de vida y sus prácticas que culturalmente han tenido por muchos años, pues eso es un desarraigo y también un atentado al derecho al trabajo de las familias campesinas. (Líder campesino 1)

- Visiones sobre los logros y limitaciones de la participación ciudadana en el ordenamiento territorial del BUR Sur de Bogotá

Para determinar los logros que se han obtenido en el proceso de participación ciudadana al interior del BUR Sur de Bogotá, las preguntas se orientaron a: (i) ¿cómo ha sido el

proceso de participación ciudadana del BUR Sur en la formulación del POT?, (ii) ¿qué logros y limitaciones ha tenido el proceso de participación ciudadana del BUR Sur en la formulación del POT para atender las problemáticas de la expansión urbana?, y (iii) ¿qué papel han tenido el CTPD y el CPL en cuanto a promoción o incidencia de la participación ciudadana en el BUR Sur?

Ante dichos interrogantes, se encontraron los logros obtenidos por la movilización y organización social, a través de procesos como el de la Mesa de Concertación de Borde y de procesos populares de protección del territorio como el del colectivo “No le Saque la Piedra a la Montaña”. En palabras de sus líderes:

Es así como en Usme, se dio un proceso denominado Mesa de Concertación de Borde Urbano-Rural de la localidad quinta de Usme. Desde ese proceso las comunidades lideraron, o lideramos, un tema de ordenamiento socioambiental enmarcado en las fuentes hídricas. (Líder campesino 1)

También se da el tema de la política pública de ruralidad en el año 2007, ahí se deja plasmado en la política el tema de concepto de borde sur y se dio todo el tema de discusión, y las instituciones empezaron a trabajar los instrumentos de gestión del borde, eso lo hizo la Secretaría del Hábitat. El hallazgo arqueológico, por lo menos la franja de territorio y las hectáreas del territorio, también estaban en expansión urbana, vuelven a uso rural, entonces digamos que ha habido como un avance, aunque hay muchos conflictos todavía. (Líder campesino 1)

Existen estragos de minería que gracias a “No le Saque la Piedra a la Montaña” cerramos, pero quedaron las canteras y todos los problemas, se llamaba azoteas y tenía dos polígonos. Acá nos empezamos a juntar en un colegio que se llama el ICES, entonces muchos parches se empezaron a juntar desde la Coordinadora Cívico Popular de Ciudad Bolívar y entonces, dentro de los talleres con los niños, empiezan hacer dibujos alusivos a la minería y dibujan que no querían minería, uno de los niños en la marcha comienza a decir que no le saque la piedra a la montaña y por eso nosotros como procesos adoptamos ese nombre. (Líder comunitario 1)

En cuanto a las limitaciones en la participación ciudadana, se evidenció que la participación ha sido inmersa en un ambiente de intereses económicos, políticos y sociales. Además, surge una dicotomía entre un modelo proteccionista y productivista del territorio.

[...] hubo una participación muy fuerte, pero realmente lo que pasa es que la comunidad sí participa, sí se plantean muchos documentos, sí se hacen propuestas, pero la participación no es incidente, porque al fin y al cabo de acuerdo a las políticas... Hay muchos intereses, en el tema del ordenamiento del suelo hay muchos intereses, intereses económicos, intereses políticos, intereses sociales, intereses de toda clase y desde todas las miradas. Entonces es entrar a una competencia, es entrar a mirar y a posicionar cada quién su propuesta y en últimas hay algunos intereses que prevalecen sobre otros y que no debería ser así, porque por lo menos el derecho a conservar la producción, la seguridad alimentaria, el ecosistema, la producción del agua, la producción de oxígeno debería primar por encima de muchos otros intereses. (Líder campesino 1)

Ahora, sobre el papel de los escenarios de participación formalmente establecidos, las perspectivas no son positivas, ya que las instancias de participación como el CTPD y el CPL son poco dinámicas y fructíferas en concertación.

[...] la participación de la comunidad rural en el Consejo Local de Planeación no ha sido la más dinámica, digámoslo así, entonces algunos compañeros que han estado ahí en el CPL han abordado algunas cosas y han puesto algunas posiciones en reacción a los planteamientos que han visto que han hecho los campesinos. El CTPD tanto al anterior, como este, se presentaron las propuestas y desde el CTPD se dieron algunas discusiones con relación a las propuestas que hacen las comunidades campesinas, digamos que ha habido aportes desde varios ámbitos. (Líder campesino 1)

Además, existe un desconocimiento de los valores culturales campesinos y sesgos en relación con la ruralidad Bogotana.

[...] infortunadamente mucha gente no conoce la ruralidad, no saben que esto es Bogotá, y cuando les nombran “tenemos que ir a Ciudad Bolívar”, lo primero que dicen es inseguridad, problemas sociales... Y pues por ese desconocimiento digamos que también queremos mostrarnos a la región como una oportunidad para nuestro territorio... No ha sido fácil, ha sido muy complicado por[que] la administración distrital a nosotros nos ve con otros ojos. Ahora han dado la vuelta a la forma de vernos, porque aquí son otras dinámicas, para realizar cualquier cosa,

inclusive para arreglar una vía, es totalmente distinta a la zona urbana. (Líder campesino 2)

Existe una dificultad de articulación y mutuo entendimiento entre el lenguaje técnico y el lenguaje popular frente al diálogo en temas de ordenamiento territorial.

[...] entre más técnico se hable, más intelectual se es y pues si tú llegas a una persona del barrio y le dices eso, una persona que viene del campo pues va decir ¿eso qué es?, entonces es dejar eso a un lado, muchas palabras técnicas y empezar [a] hablar en términos de la comunidad. (Líder comunitario 1)

En cuanto a la visión de participación ciudadana a escala regional, se encontró que se han presentado dificultades de articulación de la propuesta de participación ciudadana y de ordenamiento territorial de las organizaciones presentes y partícipes en el BUR Sur.

Se ha tratado de hacer algunos ejercicios, se ha tratado, aunque son zonas rurales digamos comunes, hay particularidades en cada zona, hay unas distintas problemáticas específicas en cada zona. En ciudad Bolívar está todo el Relleno Sanitario Doña Juana, también tiene un tema de parques mineros y de expansión urbana, allá es el tema más informal de expansión urbana informal. En Sumapaz está todo el tema de zonas de áreas protegidas, aunque Usme también, digamos, que la mitad de la zona rural está en el área protegida de la cuenca del río Bogotá, la cuenca alta del río Bogotá, entonces tiene una delimitación, una reserva ambiental y tiene una categoría de reserva. Entonces, eso tiene unas afectaciones sobre los campesinos. Se han hecho algunas posiciones unificadas, se han hecho algunos encuentros unificados en relación a la discusión y la defensa de las zonas rurales, pues también ha habido documentos conjuntos, pero también ha habido documentos específicos con cada una de las localidades. (Líder campesino 1)

Teniendo en cuenta la postura expresada por los actores anteriormente presentada, se denota un entendimiento del territorio de BUR Sur, no solo desde un punto de vista físico entendido como un espacio territorial que integra dos localidades, sino que es un espacio social dinámico, y en constante construcción. Determinar un concepto de Borde es muy complejo en el sentido que la ciudadanía presente, no lo limita su definición a una franja o periferia con presencia urbana o rural, si no que presenta una plenitud de elementos

ambientales y de interacciones socioculturales que se enfrentan por su cuidado y reivindicación.

A partir de lo expresado, se puede comprender que procesos externos como la expansión urbana afectan el BUR Sur, ya sea formal o informal motivo por el cual la ciudadanía volcada a la reivindicación del territorio, en los que se percibe una ineficiencia de ejecución por parte de los instrumentos de ordenamiento, principalmente el POT y la visión de ocupación de vivienda mediante proyectos inmobiliarios. Es claro que la visión de ocupación a reconfigurado el espacio rural del borde y por consiguiente transformando el suelo. Pero esta dinámica no solo afecta el medio físico, sino que despliega el conflicto cultura y social debido a la imposición de una visión ajena en la forma de habitar el territorio.

También se observa que el principal instrumentos de ordenamiento como es el POT y la implementación de instrumentos de gestión del suelo como La Operación Estratégica Nuevo Usme crea ambigüedad frente a la disposición del suelo y una constante discrepancia en la visión de ordenamiento territorial entre la ciudadanía y la institucionalidad. En ese sentido la ciudadanía ha expresado en la movilización, organización y liderazgo propio el carácter más efectivo de participación ciudadana ante hechos que afecta su espacio, esto por encima de escenarios de participación ciudadana formalmente establecidos que no han logrado la legitimidad y acogida esperada por la ciudadanía ante situaciones problemáticas como el de la expansión urbana.

De esta manera movimientos o procesos de organización como la Mesa de Concertación de Borde y de procesos populares de protección del territorio como el del colectivo “No le Saque la Piedra a la Montaña” y diferentes colectivos (no consultados en el presente TFM) han impulsado un trabajo de protección cultural, ambiental y patrimonial del BUR Sur.

Si bien es complejo formular un consenso general en el territorio, debido a las múltiples intereses económicos, políticos y sociales, además cada territorio maneja sus particularidades, sumado a la dualidad entre el proteccionismo y el modelo productivo del uso del suelo divide en ciertos aspectos a la misma ciudadanía.

La misma ciudadanía expresa un desconocimiento de la institucionalidad y por parte de algún sector de la ciudad de valores campesinos con sesgos que suscita varias cuestiones,

si es un desconocimiento de la identidad campesina y ambiental del territorio o simplemente la primacía de ciertos intereses económicos por encima de la vida rural bogotana, o tal vez la distancia de lenguaje técnico y el lenguaje popular en temas de ordenamiento territorial hace más complejo el proceso concertador y participativo.

3.3.2. Visión institucional

Para complementar las visiones de los actores partícipes en el ordenamiento territorial que competen al BUR Sur, se indagó la postura de las autoridades de ordenamiento territorial y de participación ciudadana al interior del BUR Sur, acerca de su visión frente a la participación ciudadana, el fenómeno de la expansión urbana y las propuestas en cuanto a herramientas, instrumentos para contener dicho fenómeno a escala de borde, distrito y región. Teniendo en cuenta las respuestas a las solicitudes realizadas a diferentes entidades se obtuvo respuesta de la Corporación Autónoma Regional, el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, y las secretarías de Planeación y de Desarrollo Económico.

- **Corporación Autónoma Regional (CAR)**

Para la CAR, y a través de la Dirección de Cultura Ambiental y Servicio al Ciudadano (DCASC), la participación ciudadana integra a todos los actores de la población, facultándolos como gestores de cambio de su propia existencia, a través de la construcción de respuestas frente a los problemas ambientales de su territorio por medio de los diferentes niveles de participación ciudadana. Estos incluyen decisión, concertación, fiscalización, iniciativa, consulta, información y gestión. La DCASC, como parte del proceso de gestión ambiental participativa, tiene como uno de sus objetivos promover mecanismos de participación ciudadana y control social, generando espacios de información, diálogo de doble vía con la ciudadanía, informes de la construcción, resultados de la gestión y transmisión de la cultura ambiental de la Corporación (CAR, 2021).

La metodología propuesta inicia con la generación de espacios de participación y concertación ciudadana para la gestión ambiental, enmarcándolos en el Plan de Acción Cuatrienal. Continúa con la atención por parte de la Corporación a la demanda en la generación de espacios de participación por los actores del territorio y termina con la mejora en la gestión como resultado de la ejecución y cierre de la actividad o proyecto desarrollado con la ciudadanía. Dentro de los mecanismos propuestos están:

- Agendas interinstitucionales de conflictos socioambientales: permiten el intercambio de conocimiento y experiencias técnicas y sociales para la prevención y mitigación en los impactos del conflicto.

- Observatorio de agendas interinstitucionales ambientales en el territorio CAR: dan lugar a conocer y participar de los casos de conflictos socioambientales documentados en el área de jurisdicción de la CAR. Para el BUR Sur de Bogotá, la CAR analiza dos casos puntuales documentados: (i) afectación a la cuenca media del río Tunjuelo y otros impactos del Relleno Sanitario Doña Juana; y (ii) minería y ladrilleras en el sector Mochuelos.

Como referente participativo, la CAR plantea el Plan de acción local para mejorar la calidad del aire (PAMCA)¹⁹, como una iniciativa de investigación conjunta interinstitucional e interdisciplinaria de los actores locales en diferentes zonas del territorio CAR. Los PAMCA manejan una metodología en dos fases. Primero, parte de la síntesis de problemáticas identificadas en fase de diagnóstico y, en una segunda fase de formulación, se realizan talleres para analizar y discutir con los actores sociales, las problemáticas y posibles soluciones de manera conjunta, pensando en la viabilidad de su implementación por parte de las instituciones. Para la DCASC la presencia de los ciudadanos en el proceso de elaboración de un PAMCA local refleja cómo la sociedad discute sobre el tipo de cuenca que desea tener y conservar, en materia de protección de la salud y otros aspectos del bienestar humano y el ambiente (CAR, 2021).

- Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC)

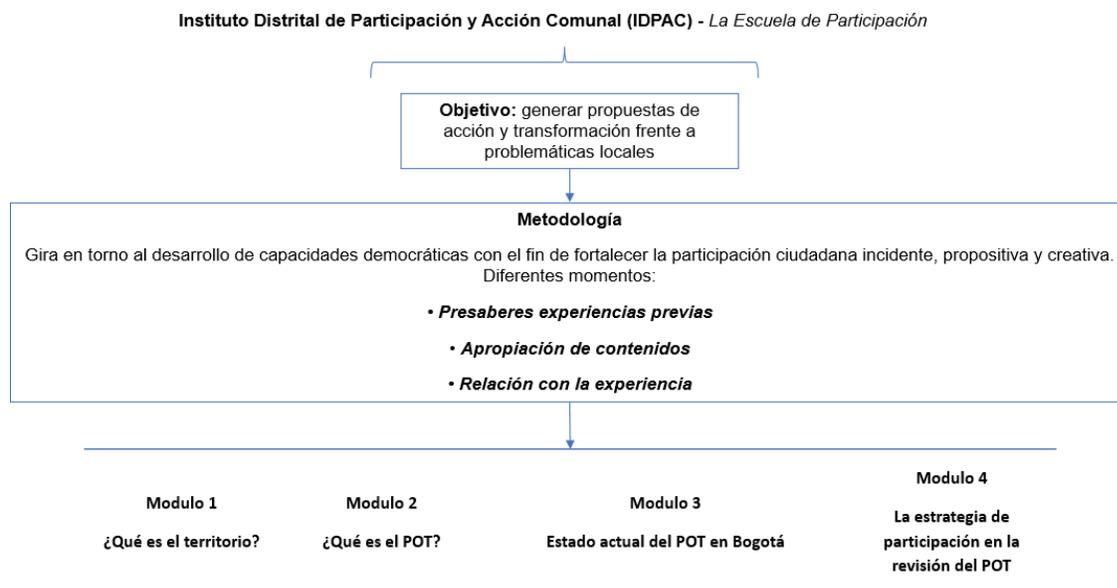
El IDPAC²⁰, por medio de su Escuela de Participación, puede representar un referente metodológico interesante en la consolidación de una propuesta de participación ciudadana en temas como el ordenamiento territorial. Dicha escuela se creó con el Acuerdo 2 de 2007 de Bogotá, con el objetivo de formar a la ciudadanía dotándola de herramientas teóricas,

¹⁹ En el territorio del BUR Sur ya se ha adelantado la elaboración del PAMCA en Ciudad Bolívar, específicamente del proyecto piloto realizado durante el 2019 en la localidad, en el sector Parque Minero Industrial El Mochuelo (PMIM), UPZ El Tesoro, UPZ Monte Blanco y Zona Rural (Mochuelo Alto, Pasquilla y Quiba).

²⁰ El IDPAC apoyó la implementación de la Estrategia General de Participación en la Revisión Ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial. El diseño metodológico se basó en la implementación de un ciclo de talleres virtuales y presenciales.

metodológicas y de acción para incrementar su interés en los asuntos públicos y su incidencia propositiva y crítica a través de su participación y su gestión organizada. Por ende, la Escuela impulsó la formulación del curso sobre el POT con el objetivo de promover la incidencia ciudadana en la revisión de este plan durante 2021. Las actividades del curso buscaban acercar y cualificar los conocimientos y herramientas necesarias para que la ciudadanía, en sus múltiples formas de habitar y de su diversidad identitaria, pudieran vincularse a la revisión de este instrumento (IDPAC, 2021). Enmarcado en ese objetivo, la implementación del curso, si bien fue de manera virtual, utilizó una metodología que puede ser un soporte necesario para futuras implementaciones metodológicas para posteriores revisiones al POT de Bogotá.

Figura 19. Metodología del curso de la Escuela de Participación del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal



Fuente: elaboración propia a partir de IDPAC (2021).

Esta metodología gira en torno al desarrollo de capacidades democráticas con el fin de fortalecer la participación ciudadana incidente, propositiva y creativa. A partir de espacios participativos y transformadores, en los que el aprendizaje y la conceptualización tengan como punto de partida la experiencia práctica de las personas y grupos a través de la reflexión, el diálogo y el análisis de su contexto. Se dispone de técnicas y dinámicas que

inducen a formular preguntas y construir respuestas en un ambiente ameno, dinámico y motivador, orientado a generar propuestas de acción y transformación frente a problemáticas locales (IDPAC, 2021).

El curso se construyó bajo una ruta pedagógica con diferentes momentos en virtud de los contenidos trabajados. Estos momentos son:

- Presaberes, experiencias previas: identificación de los saberes ciudadanos en torno a lo territorial, el ordenamiento territorial y el POT en Bogotá, así como la participación en sus procesos de formulación y revisión.
- Apropiación de contenidos: interiorización de conocimientos técnicos y normativos sobre el POT como instrumento de ordenamiento territorial y el caso puntual de Bogotá.
- Relación con la experiencia: relacionamiento del POT con la realidad propia y cotidiana en el territorio.
- Escenarios de aplicabilidad: conocimientos adquiridos llevados a la práctica y la vinculación de forma directa a la estrategia de participación e incidencia de la revisión del POT en sus diferentes etapas.
- Metacognición: ejercicio de reflexión sobre el aprendizaje realizado y la importancia de vincularse como ciudadanía al proceso de revisión del Plan.

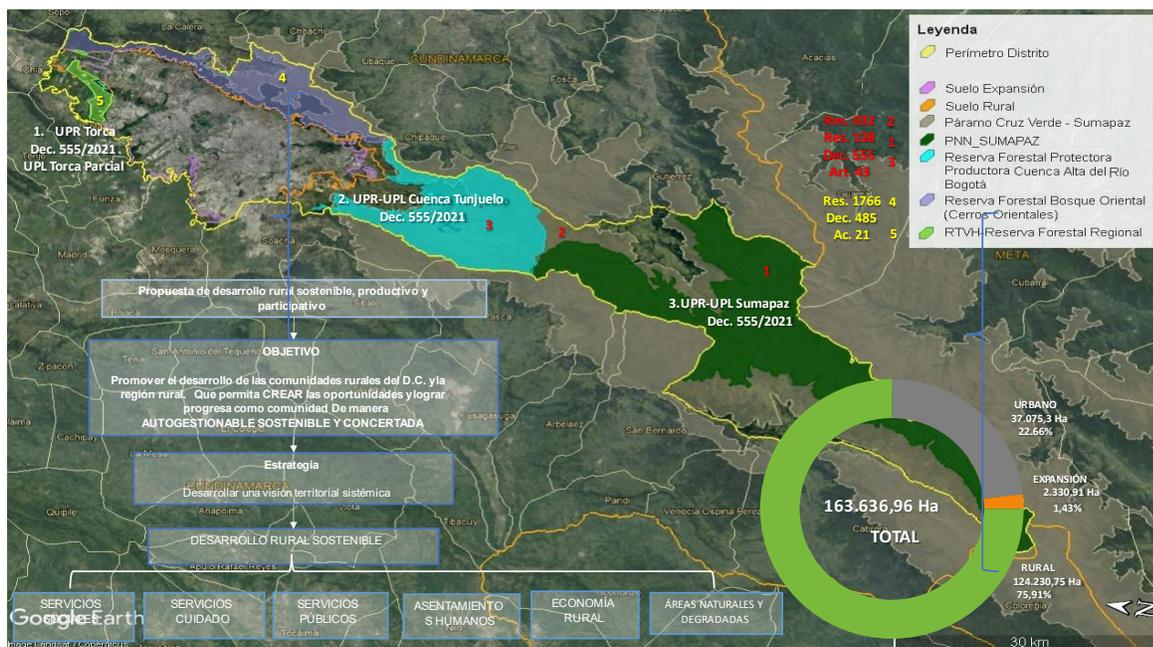
Los contenidos del curso son elementos necesarios para la participación basados en la diversidad de actores que habitan el territorio, y es una metodología que invita a considerar que al interior de la estrategia de participación no se asuma a la ciudadanía como un actor homogéneo, sino que se pueda reconocer la diversidad de intereses y necesidades de cada población, de forma diferenciada, para posteriormente llevar a las discusiones a la revisión del POT (IDPAC, 2021).

▪ Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

Desde la SDDE, se propone un desarrollo rural sostenible, productivo y participativo, con el objetivo de promover el desarrollo de las comunidades rurales de Bogotá y la región, que permita crear las oportunidades y progreso comunitario de manera auto gestionable, sostenible y concertada. Para ello, se propone en el marco de la formulación de la revisión del POT de Bogotá (Decreto 555 de 2021), una estrategia metodológica que desarrolla una visión territorial sistémica, al integrar programas de intervención en servicios sociales,

servicios de cuidado, servicios públicos, asentamientos humanos, economía rural y áreas naturales.

Mapa 22. Propuesta del SDDE articulada con el POT (Decreto 555 de 2021)



Fuente: SDDE (2022).

▪ Secretaría Distrital de Planeación

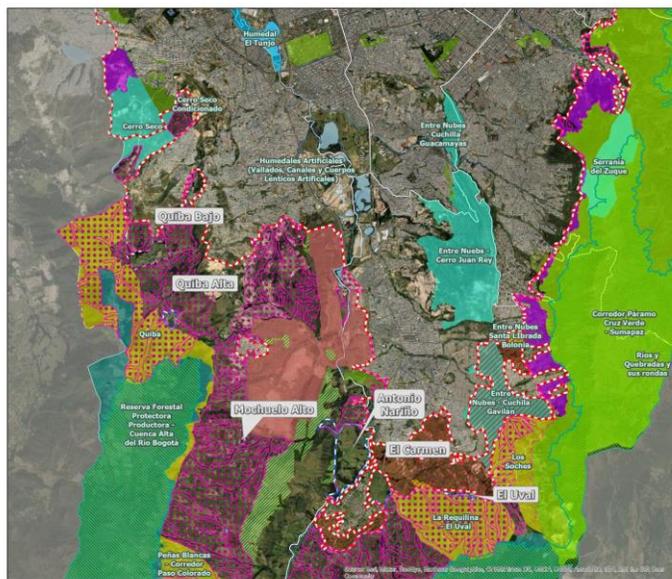
Ante la nueva revisión del POT (Decreto 555 de 2021), se plantea un desarrollo rural a través de una estrategia de ordenamiento ambiental y productivo del área rural, orientada en una reconversión productiva, entendida como una gestión encaminada a modificar progresivamente las prácticas inadecuadas de producción hacia modelos más eficientes sostenibles y competitivos que involucren buenas prácticas agropecuarias y acuícolas (SDP, 2021b).

Para este objetivo, la propuesta se apoya en el principal referente de ordenamiento para el territorio rural, como son las piezas rurales Norte, Cerros Orientales, Tunjuelo y Sumapaz. Para el caso del BUR Sur, este quedaría integrado a la pieza rural Tunjuelo, con el objetivo de contribuir a la contención de la urbanización, producción agropecuaria sostenible, diversificación de actividades productivas, resolución de conflictos socioambientales referidas a actividades extractivas y de disposición de residuos sólidos.

En esa línea de ideas, se puede decir que desde la SDP se reconoce la existencia de problemáticas en el BUR Sur como la presión de ocupación por expansión urbana, pérdida de la vocación productiva del suelo rural, deterioro de los elementos de importancia ambiental y ecosistémica, falta de reconocimiento de la identidad campesina y falta de equipamientos.

Para ello se propone una estrategia de manejo especial para el borde sur (Mapa 23), que se compone de la nueva figura de Unidad de Planeamiento Local rural (UPL-rural), una reducción del suelo de expansión urbana, la incorporación de nuevas categorías del suelo rural, y la creación de tres nuevos nodos de equipamientos rurales (El Carmen, El Uval y Antonio Nariño). Dos elementos a resaltar en la propuesta: (i) la creación de una nueva figura que se integra a la estructura ecológica principal, denominada Paisajes Sostenibles²¹ (Mapa 24); y (ii) la reclasificación del suelo rural, aumentando su proporción en relación al del suelo de expansión (Mapa 25).

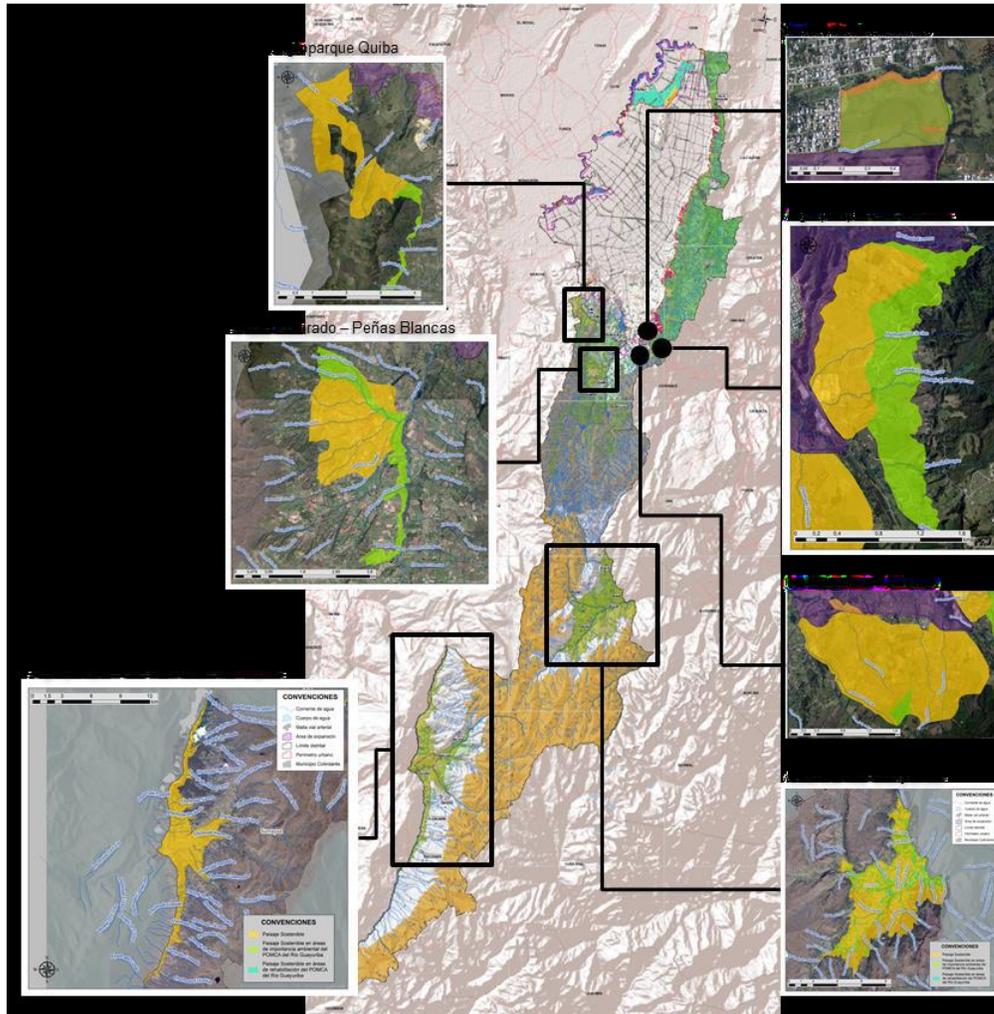
Mapa 23. Estrategia de manejo del borde sur



Fuente: SDP (2021b).

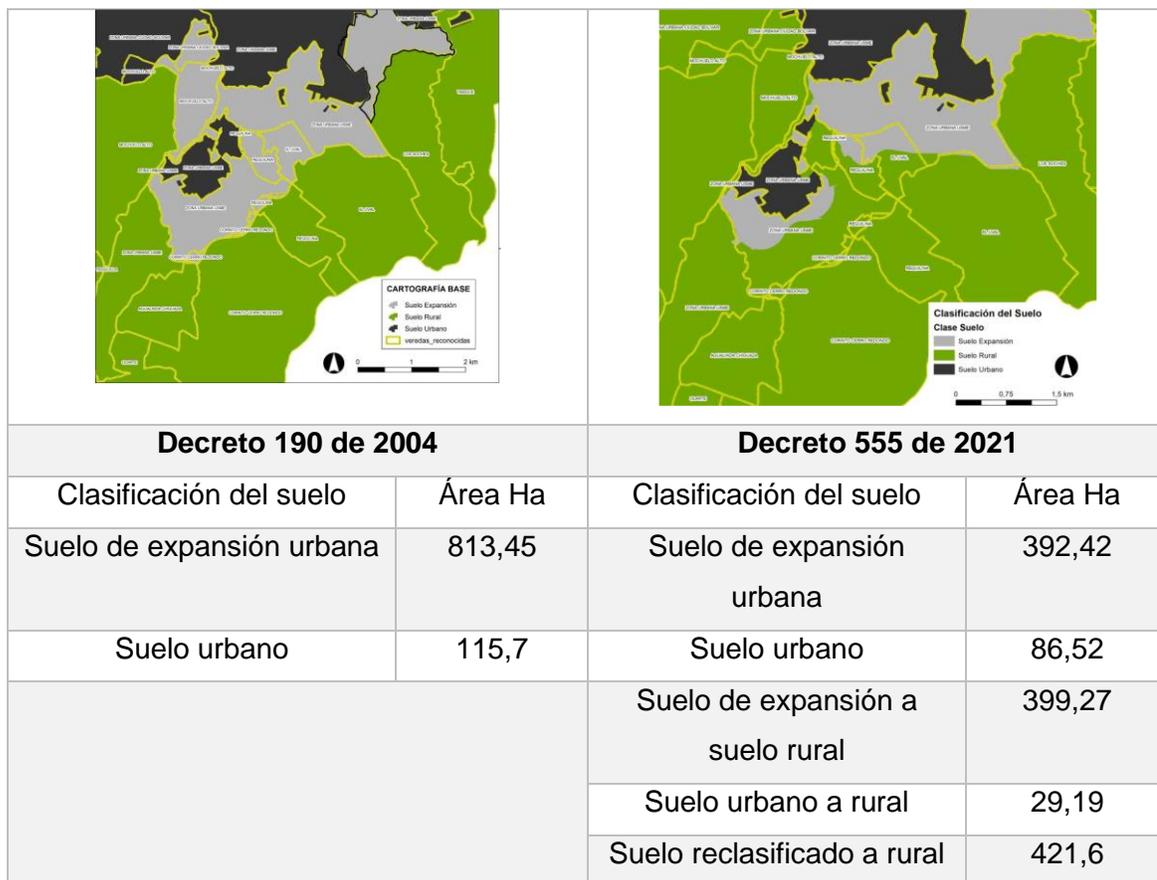
²¹ Definido como un área geográficamente que delimita el suelo rural, mantiene su funcionalidad ecosistémica asociada a la integridad ecológica y la conectividad de paisajes rurales (SDP, 2021b).

Mapa 24. Propuesta de paisajes sostenibles



Fuente: SDP (2021b).

Mapa 25. Reclasificación del suelo rural



Fuente: SDP (2021b).

Desde las visiones de las autoridades en ordenamiento territorial que competen al BUR Sur consultadas, la participación ciudadana es considerada un ejercicio que debe integrar a todos los actores ante un problema específico del territorio, en el caso de la Dirección de Cultura Ambiental y Servicio al Ciudadano de la CAR tiene como objetivo promover mecanismos de participación como agendas interinstitucionales y espacios de diálogo con la ciudadanía, para ello se propone una metodología de generación de espacios participativos, en el cual la CAR analiza puntualmente dos casos: i la afectación de la cuenca media del río Tunjuelo, en especial las del relleno sanitario y ii la actividad minera en el sector Mochuelo.

La CAR asume como referente el Plan de Acción Local para Mejorar la Calidad del Aire (PAMCA) en los sectores Parque Minero Industrial El Mochuelo (PMIM), UPZ El Tesoro, UPZ Monte Blanco y Zona Rural (Mochuelo Alto, Pasquilla y Quiba). Por consiguiente, la

CAR por medio de la DCASC asume la importancia de la presencia de los ciudadanos en el proceso de elaboración de un PAMCA local, refleja cómo la sociedad discute en perspectiva la cuenca que desea tener y conservar en materia de protección ambiental, de salud y otros aspectos del bienestar humano.

Otra visión institucional que aporta una metodología en la consolidación de participación ciudadana es la que presenta el IDPAC y su escuela de participación en temas de ordenamiento, con el fin de formar a la ciudadanía en herramientas metodológicas y teóricas en asuntos públicos e incidencia propositiva. La metodología recorre diferentes módulos sobre elementos importantes y conceptuales acerca del territorio, el contexto actual del POT y las estrategias de participación.

Aunque se anuncia la disposición de técnicas y dinámicas que inducen a construir un ambiente ameno y motivador para generar propuestas de transformación a problemáticas locales; habría que analizar qué alcance y acogida ha tenido por parte de la ciudadanía la construcción de una metodología que tiene en cuenta los presaberes locales del territorio, además del relacionamiento práctico que aterrizan las propuestas del POT en el contexto del territorio y la reflexión o aprendizaje logrado en la participación en el POT.

Por otra parte, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y su propuesta de desarrollo rural, articula la participación como un modelo de promoción del desarrollo de las comunidades rurales en Bogotá y la región, a través de una propuesta sistémica que integra servicios sociales, servicios públicos, economía rural y áreas naturales degradadas mediante las figuras o instrumentos de UPL y UPR Cuenca Rio Tunjuelo y la UPR – UPL Sumapaz en el marco del Decreto 555 de 2021.

Una visión que, junto a la Secretaria Distrital de Planeación mantiene una propuesta de desarrollo rural con base en el ordenamiento ambiental y productivo, modificando las practicas inadecuadas por modelos más eficientes, sostenibles y competitivos, basados en las piezas rurales Tunjuelo y Sumapaz, con el objetivo de contener la expansión urbana que afecten el espacio. La SDP reconoce las problemáticas en el BUR Sur, y la pérdida de vocación productiva del suelo rural, el deterioro ambiental y la identidad campesina, en donde la propuesta de la Unidad de Planeamiento Local rural y los Paisajes Sostenibles

sean una propuesta que crea de una nueva figura que se integra a la estructura ecológica principal de manera más armónica a la preservación del medio ambiental y cultural.

3.4. Síntesis

Este capítulo describió la manera en la cual la participación ciudadana del BUR Sur de Bogotá, en el proceso de ordenamiento territorial planteado desde la norma expuesta en los instrumentos de ordenamiento territorial, es netamente consultiva y no ha sido exitosa para intervenir los efectos de la expansión urbana sobre el territorio que agrupa, relacionados con el uso y la ocupación del suelo.

Primero, porque la participación ciudadana en el ciclo del POT de Bogotá se ha dado como un trámite normativo. Segundo, porque el papel de las instancias de participación ciudadana en el ordenamiento territorial de Bogotá (CTPD y los CPL) se ajustan a limitados tiempos y procesos con pocos acuerdos entre la institución y la ciudadanía. Tercero, porque la poca respuesta ante los efectos de la expansión urbana y su bajo grado de visibilidad ha hecho surgir diferentes procesos de participación ciudadana alternativa, de los cuales se hizo énfasis en 3 referentes al interior del BUR Sur de Bogotá.

En complemento a las visiones recogidas de algunos actores presentes y partícipes en el ordenamiento territorial en el BUR Sur de Bogotá, se comprende que los procesos y conocimientos comunitarios populares, organizativos, ancestrales y ambientales no han sido tenidos en cuenta en los métodos institucionales para la participación ciudadana y han tenido poca articulación con la visión, gestión y metodología propuesta por la personas habitantes en el territorio para enfrentar los efectos de la expansión urbana. Cuestión por la cual, el próximo capítulo recoge las conclusiones de los anteriores apartados y constituye una base de recomendación con el fin de plantear referentes epistemológicos, teóricos y metodológicos sobre la participación ciudadana en el borde rural sur de Bogotá, que contribuyan a la eficaz intervención de los instrumentos de ordenamiento territorial desde la escala de borde, metropolitana y regional.

4. Conclusiones y recomendaciones

El primer capítulo permitió entender la forma como el concepto de ordenamiento territorial ha pasado de ser una práctica socioespacial propia de la interacción de agentes sociales, a un instrumento racional de planificación técnico-político y administrativo en un territorio, que ha optado por integrar a la participación ciudadana con el fin de atender diferentes fenómenos que afectan su espacio. Uno de los fenómenos que ha influido en dicho espacio es el de la expansión urbana, que evidencia la incapacidad de planificar adecuadamente las formas que pueda adoptar el crecimiento de una ciudad. Sus efectos reconfiguran el espacio físico e integran factores sociales, como causa y a la vez como consecuencia, que afectan especialmente territorios periféricos o de borde.

El fenómeno de expansión urbana plantea la reflexión acerca de la relación dual rural-urbano o campo-ciudad; en ese sentido, el concepto de borde se sitúa como un territorio estratégico de transición, integración y confluencia de elementos naturales, materiales o producto de relaciones sociales que interactúan, alrededor de aspectos físicos, ambientales y socioeconómicos. Por eso mismo demanda una intervención por parte de todos los actores presentes, para que, a través de su intervención, planteen elementos que aporten a una planificación adecuada frente a la expansión urbana como fenómeno que afecta su espacio.

Desde la Constitución Política de Colombia de 1991, se asignó a las diferentes entidades territoriales la autoridad, responsabilidad y autonomía en materia de ordenamiento territorial, así como la integración de la participación ciudadana a través de escenarios formalmente establecidos, con el objetivo de verificar, regular o incidir en la gestión de las diferentes autoridades e instrumentos de ordenamiento territorial. Aun así, en los escenarios formalmente constituidos, no se ha generado un verdadero ejercicio participativo y se evidenció que la participación del ciudadano ha quedado reducida a simples mecanismos de trámite, lo que ha generado un nuevo concepto de participación ciudadana alternativa basada en escenarios no formales propuestos por la ciudadanía, con el fin de suplir y reivindicar la protección de sus territorios.

En síntesis, el primer capítulo propuso elementos teórico-conceptuales acerca de la participación ciudadana tradicional y alternativa en el proceso del ordenamiento territorial, para contener los efectos del fenómeno de la expansión urbana. Para ello se realizó un breve acercamiento analítico al nivel de participación ciudadana en la estructura normativa

del ordenamiento territorial y de sus instrumentos, desde los escenarios formalmente establecidos. Además, a partir de la clasificación de participación ciudadana de Arnstein (1969) y el concepto de participación ciudadana alternativa de Muñoz (2018), se consideran las propuestas alternativas en el proceso participativo, que pasa de un simple ejercicio de socialización consultivo, a un nivel de gestión o asociación por parte de los ciudadanos y los detentores de poder, como un medio adecuado para lograr superar fenómenos que afectan su espacio, como es el caso de la expansión urbana.

El segundo capítulo dio lugar a describir el territorio del BUR Sur de Bogotá, a partir de las visiones de las autoridades en materia de ordenamiento territorial, relacionadas con los efectos de uso y ocupación del suelo producidos por la expansión urbana. Así mismo, se señaló cómo el continuo avance de la expansión urbana de Bogotá desde 1917 se orientó hacia el norte, sur y occidente de la ciudad, impulsando, dentro de las diferentes estrategias de contención de la huella urbana, la formulación del ordenamiento físico para los bordes de la ciudad. Pero en el marco de la primera revisión del POT, mediante el Decreto 469 de 2003 y su compilación en el Decreto 190 de 2004, se complementaron las directrices de borde y por consiguiente se integraron a la política sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión.

El BUR Sur de Bogotá es específico como un territorio que en 2013 ya había integrado en sus dos zonas de Usme y Ciudad Bolívar la mayor parte de la población rural de la ciudad con un 62%. Además, ocupando un gran porcentaje del área rural de la ciudad, con 28.101 ha, de las cuales 5342 ha son de suelo urbano y 10.054 ha, de suelo de expansión. Así mismo, al interior del BUR Sur, la disposición del suelo rural se caracteriza por tener en menor medida un 17% de suelo agrícola, un 38% de pastos-rastrojos y un alto porcentaje de bosques, paramos y vegetación, el 48%.

Con estas características, el POT, mediante la Unidad de Planeamiento Rural Río Tunjuelo, estipuló un régimen que abarcó más de 30 tipos de usos del suelo subdivididos en áreas de uso: minero, dotacional, de producción sostenible y de conservación. A su vez, integró una serie de instrumentos de gestión y planeación del suelo, como la Operación Estratégica Nuevo Usme o el Plan de Ordenamiento Minero Ambiental Borde, con el fin de conservar y mejorar los modos de vida rural en armonía con los procesos ecológicos y socioeconómicos.

No obstante, persistieron los conflictos en el uso agrícola, pecuario, minero y en la disposición de residuos sólidos, principalmente en la franja de transición urbano-rural y a

través de todo el territorio de media montaña del BUR Sur. Por otra parte, la influencia constante del crecimiento poblacional, la ausencia de planificación territorial y la baja oferta formal de vivienda han provocado la ocupación informal y por subdivisión del suelo. Adicional a eso, las medidas para enfrentar la demanda de vivienda formal (como establecer ciudades gestionadas por Metrovivienda a través de la Operación Nuevo Usme) generaron inconformidad por parte de sus pobladores, debido a los conflictos en relación a la sobredemanda de servicios urbanos, las afectaciones ambientales y patrimoniales, entre otras razones.

A escala regional, el POT proponía la integración de los bordes y el suelo rural a un modelo abierto de ordenamiento territorial, en el que Bogotá fuese el nodo principal de la red de ciudades de la región Bogotá-Cundinamarca. Una visión que tenía como fin estructurar una estrategia de ocupación del territorio, que optara por un desarrollo integral urbano rural y regional con los municipios aledaños al área metropolitana, mejorando la calidad de vida de las comunidades rurales y potenciando la productividad con un enfoque de desarrollo sostenible. Esto significó reconocer y posicionar el BUR Sur del Distrito Capital como un escenario estratégico de conexión territorial, ambiental y social dentro del contexto regional, aprovechando las conexiones con polos regionales con los Llanos orientales y Soacha, así como la conexión hacia municipios como Cabrera y departamentos como el Huila, por la salida de la localidad de Sumapaz.

Como se evidenció, aún existen dificultades en la conformación de la red nodal de Bogotá-Cundinamarca con los municipios aledaños, sobre políticas y mecanismos para gestionar temas en común de sostenibilidad ambiental, movilidad y productividad. A pesar de esto, los municipios colindantes al primer anillo que tienen una conexión importante con el BUR Sur, como Chipaque, Une y Cabrera, han asumido el rol de ser un soporte ambiental y no presentan dinámicas importantes de conurbación ni expansión urbana significativa, debido a sus características de actividad agrícola y de protección de páramos; a diferencia de Soacha, que posee una relación inversa con una mayor ocupación informal y minera, así como menor oferta ambiental. Por otra parte, si bien desde la localidad de Usme existe conexión hacia los Llanos Orientales, al igual que salidas hacia los núcleos urbanos de municipios como Cabrera y ciudades como Neiva, no cuenta con una vía consolidada desde el BUR Sur.

El tercer capítulo analizó la inclusión de la participación ciudadana del BUR Sur expuesta en los instrumentos de ordenamiento territorial, a partir de los actores presentes y partícipes para resolver los conflictos señalados. Es de anotar que la participación

ciudadana del BUR Sur en los instrumentos de ordenamiento territorial para resolver los conflictos de la expansión urbana, desde el 2000, se ha dado de dos formas. La primera, a través de las instancias formalmente establecidas como lo son el CTPD y los CPL. La segunda forma se ha dado mediante la participación alternativa a dichos escenarios, representados en organizaciones campesinas y populares del BUR Sur. Al interior de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, han existido procesos de lucha e inconformidad ante las directrices e instrumentos de ordenamiento territorial propuestos en el POT desde el mismo año 2000.

Es claro que los planteamientos participativos del POT (ya sea en su ciclo de formulación o en los escenarios de participación propuestos) han representado ejercicios consultivos, limitados por las circunstancias implantadas en la ley, que responden a trámites administrativos e impiden ejercicios contundentes de participación formalmente dispuestos. En estos ejercicios oficiales no se han hecho valoraciones cualitativas y cuantitativas de la apropiación por parte de la ciudadanía del BUR Sur de los instrumentos de ordenamiento territorial. Por ende, la gestión institucional queda supeditada a un trámite normativo, con exclusión de puntos de vista alternativos, sin armonía y escasos acuerdos. En concordancia con las dificultades encontradas, un estudio reciente de Contreras (2022) señala que, tras 20 años de participación ciudadana en Bogotá, se han dado omisiones de memoriales en los documentos del POT, aplazamientos por hechos coyunturales de la ciudad, al igual que ausencia de diálogos de saberes y visiones de la sociedad, lo que ha llevado a escasos alcances de soluciones relacionados a las lógicas y conocimientos ancestrales. Para Contreras, ello evidencia una adopción y revisión del POT como un proceso rápido de legalización, pero no de legitimación ante la ciudadanía en general (2022, p. 162).

De igual forma, condensar la participación ciudadana en escenarios como el CTPD y los CPL representa una visión corta ante la dinámica ciudadana que la desborda y es más dinámica. Es de resaltar que, la falta de documentación dificultó un análisis y una valoración más detallada de los conceptos emitidos por los CPL de Usme y Ciudad Bolívar, en cuanto a propuestas, número de asistentes y trascendencia de las propuestas planteadas. En lo que respecta al CTPD, si bien este configura metodológica y conceptualmente las propuestas en sus conceptos, aborda de manera general la participación ciudadana rural y en pocos casos hace referencia a dicha participación en los territorios que comprenden el BUR Sur de Bogotá.

En ese sentido, ante dichas limitaciones por parte de los escenarios formales de participación, la aproximación a las voces ciudadanas de quienes participaron en los CPL, a saber, líderes y organizaciones más representativos del territorio, permitió comprender el surgimiento de la participación ciudadana alternativa. Esta se manifiesta mediante la organización de las comunidades rurales, la movilización social, la organización comunitaria y popular, que encuentran, en mecanismos e instancias externas a la normativa, una forma de reivindicar los valores culturales y ambientales de sus territorios. En resumen, el reto de cómo articular la intervención de la institución, en las diferentes escalas y su visión del territorio, con las visiones de la ciudadanía, representada en sus comunidades y organizaciones rurales, campesinas y populares, es un interrogante que exige buscar referentes epistemológicos, teóricos y metodológicos que puedan armonizar las formas de participación ciudadana. Ello daría lugar a una eficiente ejecución de los instrumentos de ordenamiento territorial en beneficio de las comunidades asentadas en el territorio rural de Bogotá y conducir a un modelo compacto de ciudad, conectado con la región.

4.1 Recomendaciones

Con el objetivo de plantear referentes epistemológicos, teóricos y metodológicos sobre la participación ciudadana desde el BUR Sur de Bogotá, que contribuyan a la eficaz intervención de los instrumentos de ordenamiento territorial de Bogotá-región, la propuesta ha estado dirigida a mejorar la aplicación normativa en diferentes escalas a partir de la interrelación de: la visión teórica y epistemológica (propuestas desde la academia), la visión ciudadana (líderes y organizaciones sociales) y la visión institucional (a partir de las diferentes entidades de ordenamiento territorial).

De acuerdo a los resultados descritos, se corroboró la insuficiente respuesta y la ineficaz intervención plasmada en los instrumentos de ordenamiento territorial e instancias de participación para para afrontar los efectos de la expansión urbana en el BUR Sur de Bogotá. Por lo tanto, esta investigación sugiere la integración de una participación alternativa a las estrategias establecidas en la norma en cada escala territorial, que permita un mayor porcentaje de participación ciudadana, a nivel cualitativo y cuantitativo. Esta debe optar por tener herramientas más eficaces para contener la expansión urbana, ya que al

implementar instrumentos de ordenamiento territorial solo desde la visión institucional queda un sesgo de los instrumentos a una sola perspectiva, que no solo es ineficiente para responder a fenómenos como la expansión urbana y sus efectos, sino que desconoce la visión de la ciudadanía, que conoce su territorio.

El conocimiento obtenido y analizado de los tres referentes de participación presentes en el territorio de BUR Sur conduce a tener en cuenta las bases epistemológicas de la ciudadanía, trabajando por un equilibrio participativo campesino, popular y técnico normativo. En términos de las Epistemología del Sur se debe tener en cuenta

el reclamo de nuevos procesos de producción y de valoración de conocimientos válidos, científicos y no científicos, y de nuevas relaciones entre diferentes tipos de conocimiento, a partir de las prácticas de las clases y grupos sociales que han sufrido de manera sistemática las injustas desigualdades y las discriminaciones causadas por el capitalismo y por el colonialismo. (Santos, 2011, p. 35)

Así mismo, siguiendo a Santos (2006; 2011; 2012; 2017; 2018, citado por Contreras, 2022, p. 12), se pueden vislumbrar alternativas epistemológicas que favorezcan los saberes nacidos de las luchas sociopolíticas como instrumento irruptor en las políticas imperantes. De esta manera, ante la coyuntura de lucha popular y campesina que se mencionó anteriormente como referente, se contemplan en la participación ciudadana alternativa nuevos discursos y la visibilización de una idea legítima de la ciudadanía por la reivindicación del cuidado y la gestión de quien habita un territorio periférico como el del borde, pero que puede replicarse en procesos participativos más amplios a diferentes escalas (metropolitanas y regionales).

En complemento, la noción de ecología de saberes orienta a suponer la idea de una diversidad epistemológica o pluralidad de saberes más allá del conocimiento científico, que implica renunciar a cualquier epistemología general (Santos, 2009, p. 184). Además, si se quieren tener cambios significativos en la aplicación de normas o instrumentos a nivel ordenamiento territorial, se debe partir de lo que Fals Borda denomina la recomposición territorial del país, y eso implica una reorganización del poder político local y nacional; que busque conformar organismos e instituciones democráticas de participación popular universalmente acatadas en todos los niveles de presencia estatal y de gobernabilidad (1999, p. 86).

Por lo que también se sugiere ampliar investigaciones basadas en el humanismo educativo de Fals Borda (1999), contemplando las visiones populares y sus historias de base, como aportes al deber ser de la eficacia en el proceso ordenador del territorio por parte de la institucionalidad a través de sus instrumentos. Para esta articulación, aparecen dos disciplinas imprescindibles que sugiere el profesor Fals Borda (1999): la sociogeografía y la Investigación Acción Participativa (IAP).

Una visión sociogeográfica alternativa está representada en la cartografía popular y las formas en que la ciudadanía plasma la organización de su espacio por medio de características propias de cada unidad territorial, que no necesariamente provenga de los mapas oficiales. Para ello, la cartografía social o participativa debe modificar su metodología de tal manera que se articule a los parámetros técnicos básicos para ser tenidos en cuenta como base de información del territorio. En ese sentido, técnicas participativas como la IAP pueden implementarse para incorporar a los diseños científicos y técnicos la información cultural y social pertinente, provenientes de los aportes de los ciudadanos (Fals Borda, 1999, p. 87).

La propuesta de “investigar la realidad para transformarla” por la praxis como metodología tiene el reto de entender y combinar, como paradigma alterno en el contexto regional, las complejidades de nuestras sociedades: lo oral, lo particular, lo local, lo actual y lo espontáneo de estas. Ahora bien, quien asume este reto no es solamente la ciudadanía en particular, pues el gran desafío también es asumido por la academia con las comunidades urbanas y rurales, que impulsan metas de superación y de participación popular en temas de ordenamiento territorial (Fals Borda, 2008, p. 87). Entonces la crítica se orienta a cómo la academia y las aulas deben descentralizarse, dejar de ser espacios monopólicos y ampliarse a contextos comunitarios, cuyos problemas y cuestionamientos se incorporen a la educación superior (Fals Borda, 2008, p. 79).

En próximos escenarios de participación ciudadana se debe subir un peldaño más en la escala de participación propuesta por Arnstein (1969), de lo consultivo a la asociación. La asociación ciudadana y la administración, como se evidenció anteriormente, ha dado referentes metodológicos importantes, como es el caso de los pactos de borde, que deben ser estudiados para aplicar en futuros procesos de formulación de planes, programas y proyectos referentes al ordenamiento territorial. La asociación ciudadanía-institucionalidad se debe trabajar en dos vías: la primera, a partir de un proceso de sistematización de saberes propios de la comunidad y, segundo, a partir de un proceso pedagógico recíproco en el cual se articulen visiones normativas y ciudadanas.

La sistematización del proceso participativo como soporte propio de las comunidades. Por otra parte, investigaciones como los de la doctora Contreras (2019) aportan una aproximación teórico-metodológica que posibilita comprender la participación ciudadana en procesos de ordenamiento territorial como un proceso urbano-rural en Bogotá que impacta las orientaciones tomadas por la administración distrital. Para ello, se deben analizar cronológicamente y simultáneamente los contenidos, valores, conceptos, métodos e instrumentos de la participación de la ciudadanía para reconstruir, divulgar y manejar alternativas que traspasen sus problemas estructurales y coyunturales. La doctora Contreras, a su vez, sugiere que la misma sociedad fomente ciclos de investigación e intervención para disponer de pilares propios que le permitan tomar decisiones compartidas sobre los asuntos comunes de su vida, en armonía con la naturaleza (2019, p. 408).

La participación como una tarea de pedagógica de reciprocidad. Las visiones y alternativas de participación propuestas, desde las diferentes autoridades ambientales competentes en el ordenamiento territorial en el BUR Sur, se construye partiendo de la base misma de la participación ciudadana, de los mecanismos y de algunas reflexiones que evalúan los logros y limitaciones de la participación incidente, y proponen herramientas metodológicas para superar la desarticulación entre la propuesta normativa y la propuesta ciudadana representada en sus líderes, comunidad y organizaciones sociales, con la intención de que el instrumento de ordenamiento resultante sea eficaz.

La eficacia de la norma o instrumento se debe evaluar con respecto a su utilidad y el grado de apropiación en la sociedad. Retomando lo dicho por Muñoz (2018), una norma es eficaz cuando los miembros de la sociedad la acatan social e individualmente, pues de esta manera se produce su legitimación y reconocimiento de los propósitos para los cuales fue creada. En ese sentido y partiendo de la perspectiva de Arnstein (1969), esta investigación sugiere que la articulación de la visión institucional en conjunto con la participación ciudadana suba su nivel de poder ciudadano pasando de la mera consulta e información a la asociación en la que se dé lugar a la negociación y compromiso con las personas encargadas de definir la política pública o detentadores de poder tradicionales.

Para llevar a cabo la propuesta de esta investigación sugiero que en próximas indagaciones sean explorados los escenarios alternativos como espacios más flexibles y aceptados, que se desarrollen en diferentes tiempos y no se limiten a trámite, por lo que

se debe llevar a cabo un trabajo en conjunto con la ciudadanía presente en los territorios que tenga en cuenta sus propuestas y que estas se articulen a los procesos de formulación y gestión normativa del POT. Aquí la tarea de cada profesional o investigador en materia de ordenamiento urbano regional pasa por plantear alternativas ante fenómenos que afecten territorios específicos, teniendo como base referentes epistemológicos, teóricos y metodológicos acerca de la participación ciudadana alternativa en correlación con la academia e institucionalidad, con el fin de seguir aportando a los procesos de producción, circulación y aplicación de conocimientos sobre el ordenamiento territorial benéficos para la ciudadanía.

Empoderar a las comunidades en la gestión de ordenamiento de su propio territorio implica dotarlos de herramientas y empoderamiento. La profesora Isabel Duque señala la importancia de fortalecimiento centrada en dos estrategias: Primero la renovación constante de las estructuras tradicionales de liderazgos al interior de las organizaciones sociales (Velázquez González, 2003, p.24) y segundo establecer relaciones horizontales con interlocución y mejores canales de comunicación entre quienes representan a la comunidad y cada habitante del territorio. En ese sentido los escenarios alternativos de participación puedan ser según Duque procesos de inmersión o formación – acción. Escenarios que formen al actor habitante del territorio en elementos investigativos o alternativas de solución reflexivos acerca de la realidad y motiven a la gestión que incidan de manera positiva y efectiva en las decisiones que los afectan (Duque, 2018 p.13).

5. ANEXOS

Anexo A. Entrevista semi y no estructurada

Fecha	Lugar	Participante
Objetivo 1. Recoger las visiones de las autoridades de ordenamiento territorial, organismos representativos y habitantes residentes en torno a la participación ciudadana del borde rural sur de Bogotá para afrontar el fenómeno de la expansión urbana		
Categorías de análisis	Preguntas orientadoras	
Borde rural²²	<ul style="list-style-type: none">• ¿Qué se entiende por territorio de borde?• ¿Cuál es el rol del BUR Sur en el ordenamiento territorial de Bogotá y la región?• ¿Qué problemáticas en cuanto al ordenamiento del territorio han existido en el BUR Sur de Bogotá?	
Expansión urbana	<ul style="list-style-type: none">• ¿Qué factores han incidido en la expansión urbana sobre el BUR Sur de Bogotá?• ¿Cuáles son los efectos de la expansión urbana sobre el BUR Sur de Bogotá?• ¿Qué instrumentos²³ de ordenamiento territorial a partir del POT²⁴ se proponen para atender la expansión urbana en el BUR Sur?	
2.1 Uso del suelo	<ul style="list-style-type: none">• ¿Qué usos del suelo se han dado en el BUR Sur de Bogotá?• ¿Qué conflictos ha generado la expansión urbana en los usos del suelo del BUR Sur de Bogotá?	

²² Territorio generalmente conocido como BUR. Para la presente investigación, centrada en el área rural del borde sur (Ciudad Bolívar y Usme).

²³ Hace referencia a los instrumentos de gestión o planeación del suelo formulados por el POT desde el 2000.

²⁴ Decreto 190 de 2004 o 555 de 2021.

Fecha	Lugar	Participante
Objetivo 1. Recoger las visiones de las autoridades de ordenamiento territorial, organismos representativos y habitantes residentes en torno a la participación ciudadana del borde rural sur de Bogotá para afrontar el fenómeno de la expansión urbana		
Categorías de análisis	Preguntas orientadoras	
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué instrumentos de ordenamiento territorial a partir del POT se proponen para atender los conflictos en los usos del suelo del BUR Sur? 	
2.2 Ocupación del suelo	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál ha sido el proceso de ocupación²⁵ del territorio de BUR Sur de Bogotá? • ¿Qué problemáticas ha desencadenado la ocupación informal en el BUR Sur de Bogotá? • ¿Qué instrumentos de ordenamiento territorial a partir del POT se proponen para contener la ocupación informal? 	
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo ha sido el proceso de participación ciudadana del BUR Sur en la formulación del POT? • ¿Qué logros ha tenido el proceso de participación ciudadana del BUR Sur en la formulación del POT para atender las problemáticas de la expansión urbana? • ¿Qué limitaciones ha tenido el proceso de participación ciudadana del BUR Sur en la formulación del POT para atender las problemáticas de la expansión urbana? • ¿Qué papel ha tenido el CTPD y el CPL en cuanto a promoción o incidencia de la participación ciudadana en el BUR Sur? 	

²⁵ Ocupación informal por asentamientos irregulares o formal por intervención normativa a partir de proyectos de infraestructura por parte de la Administración Distrital.

Anexo B. Consentimiento informado

Consentimiento informado

La presente investigación tiene como objetivo *plantear referentes epistemológicos, teóricos y metodológicos sobre la participación ciudadana en el borde rural sur de Bogotá que contribuyan a la eficaz intervención de los instrumentos de ordenamiento territorial de Bogotá - Región*. La investigación será llevada a cabo por el estudiante FABIAN JESUS RODRIGUEZ TORRES, de aquí en adelante el investigador, para optar por el título de Magister en Ordenamiento Urbano Regional de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Este estudio se encuentra bajo la dirección y supervisión de la docente Maira Judith Contreras Santos, profesora titular de la universidad antes mencionada.

Esta investigación pretende recolectar información cualitativa sobre las visiones de las autoridades de ordenamiento territorial, instancias de participación ciudadana, organismos representativos y habitantes residentes en la zona rural del borde sur de la ciudad en torno a la participación del borde rural sur de Bogotá. Esta información será recolectada a través de una entrevista semiestructurada, la cual tendrá una duración aproximada de entre 20 a 30 minutos, la cual con previa autorización será grabada en formato de video o de audio. La entrevista/encuesta no tiene respuestas correctas o incorrectas, pues pretende abstraer la visión institucional y ciudadana en relación al desarrollo del territorio objeto de estudio.

Entiendo que la información recolectada será manejada de manera estricta, confidencial y de uso netamente académico.

Si NO autorizo que la información suministrada sea utilizada por el investigador como parte del Trabajo Final de Maestría titulado *Alternativa de participación ciudadana en el ordenamiento urbano regional: uso y ocupación del suelo en el borde rural sur de Bogotá 2000-2020*.

Tras haber leído la información anterior y haber recibido una explicación clara por parte del investigador, yo SI NO acepto participar voluntariamente en la presente investigación, de la cual puedo retirarme cuando considere sin compromiso alguno.

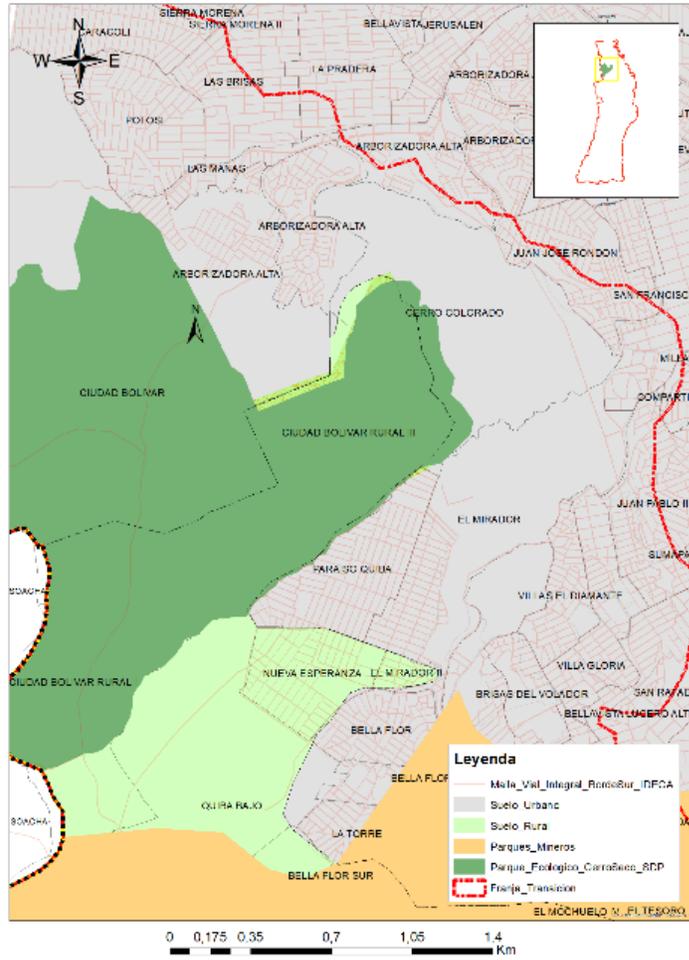
Este consentimiento es firmado en _____, el día ___ del mes _____ del año _____. Cualquier duda entorno a la investigación será respondida por el investigador.

Nombre y apellido
Entrevistado
CC.

Fabian Jesús Rodríguez Torres
Investigador
CC. 1024528896
Contacto: 3107728931 – fjrodriguez@unal.edu.co
Estudiante de la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional
Universidad Nacional de Colombia

Anexo C. Plano base cartografía social

Mapa Ubicación Parque Ecológico Cerro Seco



Referencias

- Abad E, Delgado P, Cabrero J. (2010). La investigación-acción-participativa. Una forma de investigar en la práctica enfermera. Invest Educ Enferm. 2010;28(3):464-74. <http://www.scielo.org.co/pdf/iee/v28n3/v28n3a17.pdf>
- Acuerdo 02 de 1997. "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Físico del Borde Suroriental de la Ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C, Concejo de Bogotá, D.C, enero 16. <https://vlex.com.co/vid/-407383037>
- Acuerdo 12 de 1994. "Por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la Formulación, la Aprobación, la Ejecución y la Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias". Concejo de Bogotá, D.C., septiembre 9. <https://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=524>
- Acuerdo 13 de 2000. "Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del plan de desarrollo económico y social para las diferentes localidades que conforman el distrito capital y se dictan otras disposiciones". Concejo de Bogotá. <http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/Acuerdo%2013%20de%202000.pdf>
- Acuerdo 26 de 1996. "Por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del borde occidental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C". Concejo de Bogotá, D.C., noviembre 10.
- Acuerdo 261 de 2006. "Por medio del cual se modifica el artículo 9 del Acuerdo 12 de 1994". Concejo de Bogotá, D.C., diciembre 15.
- Acuerdo 31 de 1996, "Por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del borde norte y nororiental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C". Concejo de Bogotá, D.C., diciembre 10.
- Acuerdo 495 de 2012. "Por medio del cual se modifica y adicionan nuevos representantes y/o integrantes al artículo 9 del acuerdo 012 de 1994". Concejo de Bogotá, D.C., septiembre 25.
- Acuerdo 6 de 1990. "Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones". Concejo de Bogotá, mayo 8.

- Acuerdo COT 10 de 2016. "Por el cual se expiden y recomienda lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental".
- Arias-Caicedo, D, Castiblanco-Prieto, J, Castillo-de Herrera, M, Díaz-Osorio, M, Medina-Arboleda, I, Medina-Ruiz, M, Smith-Masis, M y Vallejo-Rivas, A. (2019). El borde urbano como territorio complejo: reflexiones para su ocupación. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2019. DOI: <http://doi.org.10.14718/9789585456921.2019>
- Anafalco. (s. f. a). *Nuestra historia*. <https://www.anafalco.com.co/anafalco-web/node/14>
- Anafalco. (s. f. b). *Nuestro proyecto*. <https://www.anafalco.com.co/anafalco-web/node/22>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. DOI: <https://doi.org.10.1080/01944366908977225>
- Ballén, L. (2014). Desbordando la categoría de Borde. *Revista Bitácora* [Universidad Nacional de Colombia], vol. 2, 31-41. https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/43254/pdf_48
- Bazant, J. (2001). Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México. *Papeles de Población*, 7(27). Fecha de consulta 8 de febrero de 2022. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11202709>
- Balcázar, F.(2003). Investigación acción participativa (iap):Aspectos conceptuales y dificultades de implementación. *Fundamentos en Humanidades*, IV(7-8), 59-77. <https://www.redalyc.org/pdf/184/18400804.pdf>
- Berger, M., Frust, J.-P., Plet, F., y Robic, M.-C. (1980). Rurbanisation et analyse des espaces ruraux péri-urbains. *Espace géographique*, 9(4), 303-313. <https://doi.org/10.3406/spgeo.1980.3582>
- Cámara de Comercio de Bogotá. (s. f.). *Observatorio de la Región Bogotá-Cundinamarca*. <https://www.ccb.org.co/observatorio/Entorno-para-los-negocios/Entorno-para-los-negocios/Desarrollo-urbano-y-regional>
- Cano, L. (2008, julio-diciembre). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 147-177. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a7.pdf>
- Cantera, A. (Junio 11 de 2019). Measuring urban footprint to understand city behavior. *Medium*. <https://medium.com/urbandataanalytics/measuring-urban-footprint-to-understand-city-behavior-42d45384442c>

- CAR. (2021a). Dirección de Cultura Ambiental y Servicio al Ciudadano. Respuesta al radicado 01213002441: Solicitud apoyo respuesta a radicado, diciembre 27.
- Chávez, J. (2003). *La participación social: retos y perspectivas*. Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM. <https://books.google.com.ec/books?id=Kudww70A8uQC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- CLASCO (2023, 22 de mayo). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Epistemologías del Sur. <https://www.clacso.org/epistemologias-del-sur/>
- Concepto 76 de 2004. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=71405
- Constitución Política de Colombia (1991). Congreso de la República de Colombia. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Contreras, M. (2019). *Sociedad en vilo. Participación y desarrollo en el ordenamiento territorial de Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Trabajo Social.
- Contreras, M. (2022). *Polifonía confinada, desobediente e invencible. Participación de la sociedad en la planeación de Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Trabajo Social.
- Contreras, P., & Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXV(2), 178-191.
- CTPD (2000). Concepto sobre el proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, D. C., 15 de marzo.
- CTPD (2003). Concepto sobre la propuesta de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial POT De Bogotá, D. C. (Decreto 619 de 2000), septiembre 2.
- CTPD. (2000). Concepto sobre el Proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D. C., marzo 15.
- CTPD. (2003). Concepto sobre la propuesta de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) Bogotá D. C. (Decreto 619 de 2000), septiembre 2.
- CTPD. (2012). Concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) sobre la propuesta de "Modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial 2013", diciembre 19.

- CTPD. (2013). Concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) sobre el proyecto de Acuerdo “Modificación excepcional de normas urbanísticas del POT 2013”, abril 12.
- CTPD. (2019). Concepto Frente Al Proyecto de Acuerdo de Revisión General del Plan De Ordenamiento Territorial De Bogotá D.C, julio 30.
- Decreto 190 de 2004. "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003". Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., junio 22.
- Decreto 469 de 2003. “Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C”. Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., agosto 26.
- Decreto 619 de 2000. “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital”. Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., julio 28.
- Decreto Local 002 de 2001. “Por medio del cual se conforma e instala El Consejo de Planeación Local de la Localidad Quinta de Usme”. Alcaldía Local de Usme, febrero 9.
- Decreto Local 004 de 2008. “Por medio del cual se instala el Consejo de Planeación Local de la Localidad de Usme”. Alcaldía Local de Usme, febrero 13.
- Decreto Local 02 de 2004. “Por el cual se conforma el Consejo de Planeación Local de la Localidad Diecinueve (19) de Ciudad Bolívar”. Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, febrero 10.
- Decreto Local 03 de 2001. “Por el cual se conforma e instala el Consejo de Planeación local de Ciudad Bolívar”. Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, febrero 10.
- Duque, I. (2018). Entre Espacios Invitados y Espacios Inventados: Hacia Una Democracia Participativa de Alta Intensidad. XV Coloquio Internacional de Geocrítica Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista Barcelona, 7-12 de mayo de 2018. Universitat de Barcelona. <https://www.ub.edu/geocrit/XV-Coloquio/IsabelDuque.pdf>
- Ekers, M., Hamel, P., y Keil, R. (2012). Governing Suburbia: Modalities and Mechanisms of Suburban Governance. *Regional Studies*, 46(3), 405-422. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.658036>
- Fals Borda, O. (1999). Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos. *Análisis Político*, (36), 82-102. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/79018>

- Fals Borda, O (2008). *Socialismo raizal y la Gran Colombia Bolivariana. Investigación Acción Participativa*. Pensamiento Social.
- Garavito, L., y De Urbina, A. (2019). El borde no es como lo pintan. El caso del borde sur de Bogotá, D. C. *Territorios*, (40), 145-170. DOI: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6350>
- González, M. (2002). Escuela Comunidad. Historia de organización comunitaria en Potosí-Jerusalén. Universidad Pedagógica Nacional, División de Gestión de Proyectos CIUP y Ediciones Desde Abajo.
- Graizbord, B. (2002). Elementos para el ordenamiento territorial: uso del suelo y recursos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 17(2 (50)), 411-423. <http://www.jstor.org/stable/40315121>
- Guillén, A., Sáenz, B., y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193. [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)
- Hernández, A. (2010). La participación Ciudadana En Bogotá, 1990-2010. Discursos, Trayectorias, Expectativas Y Limitaciones. *Colombia Internacional* 1 (71):85-107. <https://doi.org/10.7440/colombiaint71.2010.05>.
- Hisour. (s. f.). La expansión urbana. <https://www.hisour.com/es/urban-sprawl-40010/>
- Ideca. (2020). *Mapas de Bogotá*. <https://mapas.bogota.gov.co/#>
- IDPAC. (2021). Respuesta al radicado 2021ER14066. Solicitud de información y entrevista, diciembre.
- Instituto Geográfico Nacional. (s. f.). Ocupación y procesos territoriales. *Ministerio de Fomento, Gobierno de España*. https://www.ign.es/espmap/mapas_ocupacion_eso/pdf/OcupaESO_Mapas_01_texto.pdf
- Karakayaci, Z. (2016). The Concept of Urban Sprawl and Its Causes. *The Journal of International Social Research*, vol. 9.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Editorial Capitán Swing.
- Ley 1454 de 2011. "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones". Congreso de la República de Colombia, junio 28.
- Ley 152 de 1994. "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo". Congreso de la República de Colombia, julio 15.

- Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República de Colombia, julio 18.
- Ley 9 de 1989. "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República de Colombia, enero 11.
- Los Soches. (s. f). *Turismo rural*. <http://soches.blogspot.com/p/descripcion.html>
- Massiris, A. (2005). Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. <https://www.massiris.com/2012/09/libro-fundamentos-conceptuales-y.html>
- Mendiburu, M. (2020). La participación ciudadana en la fiscalización: La agenda a futuro. *Documento A Manera De Memorias Del Seminario Internacional De Participación Ciudadana Y Fiscalización*. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/uploads/1823_Novedades_Editoriales/Memorias_Seminario_final.pdf
- Mesa de Concertación Borde Urbano Rural Usme, Ulder, Comisión POT y Delegado JAL al CTPD. (2018). *Propuesta de las comunidades campesinas de Usme para la planeación, gestión y ordenamiento del territorio*.
- Molina, J. (2019). *La construcción de ciudadanía en Bogotá desde los gobiernos de la ciudad. 1995-2015*.
- Múnera, L. (1999). Los estudios sobre la participación en Colombia. *Revista Análisis Político* [Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), UNAL], (36). <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis36.pdf>
- Muñiz, I. y García, M. (2013). Anatomía de la dispersión urbana en Barcelona. *EURE* [Santiago], 39(116), 189-219. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000100008>
- Muñoz, O. (2018). Eficacia normativa de los escenarios de participación ciudadana en el marco jurídico colombiano. *Ciencias Sociales y Educación*, 7(13), 27 -50. DOI: <https://doi.org/10.22395/csye.v7n13a1>
- Nechyba, T. J., y Walsh, R. P. (2004). Urban Sprawl. *Journal of Economic Perspectives*, 18(4), 177-200. DOI: <https://doi.org/10.1257/0895330042632681>
- Palacio, D. M., Van der Hammen, C., y De Urbina, A. (Eds.). (2018). *Fuentes vivas en el borde. Investigación y experiencias colaborativas para la gobernanza de un sur*

- sostenible en Bogotá. Universidad Externado de Colombia, Centro de Educación Virtual.
- Pereda, C. (2005). Participación ciudadana y emancipación social. Encuentro de políticas participativas. Granada, 21 y 22 de octubre de 2005. <https://www.colectivoioe.org/uploads/51b9e41010a80d01ae86c0824f3ecde48b8d62d8.pdf>
- Prensa Rural. (2015). Minería en Ciudad Bolívar (No le saque la piedra a la montaña). <https://prensarural.org/spip/spip.php?article17480>
- Ramírez, E. (2007). La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas. *Reflexión Política*, 9(17), 76-87. [Fecha de consulta: 7 de octubre de 2020]. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=110/11091707>
- Real Academia de la Lengua Española. (2001). Borde. <https://www.rae.es/drae2001/borde>
- Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. Editorial Clasco Siglo veintiuno. <http://secat.unicen.edu.ar/wp-content/uploads/2020/03/BONAVENTURA-SOUSA-EPISTEMOLOIGIA-DEL-SUR..pdf>
- Santos, B. (2011). Epistemologías del Sur. *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, (54), pp. 17-39. https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/EpistemologiasDelSur_Utopia%20y%20Praxis%20Latinoamericana_2011.pdf
- Santos, B. (s.f.) Introducción: Epistemologías del sur https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/INTRODUCCION_BSS.pdf
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Editorial Ariel, S. A.
- SDDE. (2015). Principales resultados del Censo de ruralidad. *Cuadernos de Desarrollo Económico* [Dirección de Estudios Socioeconómico y Regulatorios]. <https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/seguridad-alimentaria/principales-resultados-del-censo-de-ruralidad>
- SDDE. (2022). Desarrollo Rural Sostenible, Productivo y Participativo del D. C. [Documento de Power Point].
- SDHT. (2015). Modelo de Ocupación territorio de Borde Sur. Subdirección de operaciones - SDHT. Pp.6-244.

- SDP y Universidad Distrital Francisco José de Caldas. (2010). *Diagnóstico de las áreas rurales de Bogotá D. C.* Tomo IV, vol. 2. *Área Rural Localidad de Usme (UPR Río Tunjuelo)*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- SDP. (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. Proyecto N.º 803 [Documento en borrador].
- SDP. (2020a). Proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. Documento de diagnóstico 2020. Diagnóstico por localidad N.º 19, Ciudad Bolívar.
- SDP. (2020b). Proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. Documento de diagnóstico 2020. Diagnóstico por localidad N.º 5, Usme.
- SDP. (2021a). Estrategia de Ordenamiento regional POT. Decreto 190 de 2004. [Documento cartográfico].
- SDP. (2021b). POT, Plan de Ordenamiento Territorial, Bogotá Reverdece 2022-2035 [Octubre, documento de Power Point].
- Torres, C. (2012). Producción y transformación del espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá en el marco de las políticas neoliberales (1990- 2010). *Revista Ciudades* [Instituto Universitario de Urbanística. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid. Valladolid, España], 15(1), 227-255.
- Velázquez, F & González, E. (2003). *¿Qué ha Pasado con la Participación en Colombia?* Fundación Corona. ISBN: 958- 97199-7-X. Recuperado de <https://rednacionalplypp.co/media/docs/academicos/Velasquez - Gonzalez - Que ha pasado con la participacion ciudadana en Colombia.pdf>

Referencias complementarias

- Acto Legislativo N.º 22 de 2020. "Por el cual se modifica el artículo 325 de la constitución de Colombia y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República de Colombia, julio 22.
- Acuerdo 645 de 2016. Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016-2020. "Bogotá Mejor Para Todos".
- Acuerdo Regional 003 de 2018. "Por el cual se declaran y adoptan los Hechos Regionales y el Plan Estratégico Regional".

- Babilonia, R. (2006). Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). Estudios e investigaciones: nueva ruralidad; enfoques y propuestas para América Latina. Universidad Nacional de Colombia.
- Barrera, H. M., y Pacheco, S. (2013). Planeación participativa como una alternativa de desarrollo. *Ciencia y Agricultura*, 10(2), 29-36. [Fecha de consulta: 2 de julio de 2020]. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=5600/560058657005>
- Blog de la Nacho (2016). Unal: nuevo programa especial de admisión (Peama) para Sumapaz. Febrero 26. Recuperado de <https://www.pasaralaunacional.com/2016/02/unal-programa-admisiones-peama-sumapaz.html>
- Calderón, A (2014). Análisis de la norma urbana como instrumento de planeación. Trabajo de Grado para optar al título de magíster en Planeación Urbana y Regional. Grupo de investigación en políticas públicas urbanas. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño, Bogotá, 2014.
- CAR. (2021b). Respuesta al radicado 012130002441: Solicitud apoyo respuesta 20211211237. Dirección de Cultura Ambiental y Servicio al Ciudadano, DCASC, diciembre 27.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. (1990). *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*. BID/PNUD, Fondo de Cultura Económica.
- Congreso de la República de Colombia. (s. f.). Comisión de Ordenamiento Territorial. <https://www.senado.gov.co/index.php/comisiones/especiales/ordenamiento-territorial>
- Consejo de Europa. (1983). Carta europea de ordenación del territorio. Conferencia europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. España D. C. *Territorios*, (40), 145-170. DOI: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.uosario.edu.co/territorios/a.6350>
- Decreto 3600 de 2007. "Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones". Presidencia de la República, septiembre 20.
- DNP. (2021). Consejo Nacional de Política Económica y Social.

- Fals Borda, O. (1991). La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia. *Análisis Político*, (14), 46-59.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74677>
- Geoportal DANE. <https://geoportal.dane.gov.co>
- Geoportal IGAG. <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/consulta-catastral>
- IDPAC. (2020). Consejos Locales de Planeación.
<https://www.participacionbogota.gov.co/consejos-locales-de-planeacion>
- Instituto de Estudios Urbanos. (2017). 20 años de ordenamiento territorial. Ley 388 de 1997 [Archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=Q6M1b-4cjul>
- Ley 1625 de 2013. “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”. Congreso de la República de Colombia, abril 29.
- Ley 1757 de 2015. “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. Congreso de la República de Colombia, julio 6.
- Ley Derecho. (2018). Ocupación de territorios. https://leyderecho.org/ocupacion-de-territorios/#Concepto_y_Caracteres_de_Ocupacion_de_Territorios
- Peralta, G. [Notas de clase]. (2020) Gestión I: Instrumentos de Planeación y Gestión del Suelo. Universidad Nacional de Colombia.
- Proyecto de Ley de 2021. (A sanción presidencial). “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca”.
<https://www.regionmetropolitana.com/proyecto-de-ley-orgánica>
- Reina, M., y Rojas, H. (2004). *Protocolo Distrital de Pactos de Borde*. Departamento Administrativo del Medio Ambiente.
- Resolución 2473 de 2005. “Por la cual se declara en Ordenación la Cuenca hidrográfica del Río Tunjuelo”. Corporación Autónoma Regional, diciembre 1.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18535>
- Resolución 2818 de 2006. “Por la cual se declara en ordenación la cuenca hidrográfica del río Fucha”. Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá D.C, Colombia, noviembre 25.
- Resolución 405 de 2016. “Por la cual se reglamenta para el Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica (Peama) de la Sede Bogotá-Sumapaz, la admisión,

- la matrícula inicial para admitidos, la región de influencia para la Sede Bogotá y los estímulos económicos para el personal académico de la Universidad Nacional de Colombia”. Rectoría de la Universidad Nacional de Colombia, mayo 5.
http://www.legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d_i=86714
- Santos, B. (1998). Ciudadanía, subjetividad y emancipación. *Revista Cátedra Paralela* [Universidad del Rosario], pp. 6-28
- SDA. (2009). Evaluación técnica y participativa de la propuesta de delimitación del PMI y del planteamiento de lineamiento para el manejo y estructuración del POMA.
<http://www.slideshare.net/CVdeRoux/parques-mineroindustriales-en-bogota>
- SDA. (s. f.). Ruralidad. Bogotá es más campo que cemento.
<https://ambientebogota.gov.co/de/ruralidad-sda>
- SDP (2009). Conociendo la Localidad de Ciudad Bolívar. Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos.
<http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/19%20Localidad%20de%20Ciudad%20Bolívar.pdf>
- SDP. (2015). Región Metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo.
<https://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/publicaciones/region-metropolitana-de-bogota-vision-de-la-ocupacion-del-suelo>
- SDP. (2021c). *Reformulación Política Pública de Ruralidad. Documento técnico de soporte. Dirección de Ambiente y ruralidad.*
- Universidad Distrital Francisco José de Caldas y Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Diagnóstico de las áreas rurales de Bogotá.* Universidad Distrital Francisco José de Caldas y Alcaldía Mayor de Bogotá.