

ALBA LUZ GONZÁLEZ-PINTO   MYRIAM SUSANA BARRERA LOBATÓN  

---

**ARTÍCULO ORIGINAL**

---

## Complejidad territorial en un área de interfase urbano-rural de Bogotá a través de análisis de contenido, estructural y estratégico

Recepción: 24 de mayo de 2023 ▶ Evaluación: 4 de septiembre de 2023 ▶ Aceptado: 6 de octubre de 2024

**Sugerencia de citación.** González Pinto, A., & Barrera, M. (2024). Complejidad territorial en un área de interfase urbano-rural de Bogotá a través de análisis de contenido, estructural y estratégico. *Perspectiva Geográfica*, 29(2), 1-22. <https://doi.org/10.19053/uptc.01233769.15873>

**Resumen.** Para la Franja de Adecuación de los Cerros Orientales, existe información que requiere un abordaje multidimensional desde el enfoque de la complejidad. A partir de la información de acceso público y abierto en medios digitales en la web con referencia a esta área, se realizó un análisis de contenido para identificar las variables y actores asociados, un análisis estructural para establecer las relaciones de influencia y dependencia de las variables y un análisis estratégico para establecer las relaciones de convergencia y divergencia entre actores. Lo anterior mostró que las variables clave para su funcionamiento corresponden a la gestión de la Administración pública, el ordenamiento territorial, la gestión y respuesta judicial y la conservación ambiental, las cuales están fuertemente influenciadas por la gestión del riesgo y se complementan con la gestión y respuesta legislativa. En cuanto a los actores, los órganos judiciales ejercen la mayor influencia sobre las constructoras y propietarios, poseedores o tenedores, con los cuales debería buscarse una mayor integración, mientras que para la Alcaldía de Bogotá, las autoridades ambientales y las comunidades y habitantes es importante continuar fortaleciendo los acuerdos que maximicen los resultados esperados.

**Palabras clave:** actores, análisis multidimensional, Cerros Orientales, Franja de Adecuación.

- 
- 1 Bióloga, especialista en Sistemas de Información Geográfica y MsC en Geografía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – IGAC, Bogotá, Colombia. [alba.gonzalez01@uptc.edu.co](mailto:alba.gonzalez01@uptc.edu.co). CvLAC: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0001426996](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001426996). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8889-8278>
  - 2 Ingeniera geógrafa, con maestría en Recursos Hídricos y estudios de doctorado en Geografía. Docente, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. [msbarreral@unal.edu.co](mailto:msbarreral@unal.edu.co). CvLAC: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0000312266](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000312266). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1837-3775>



## Territorial complexity in an urban-rural interface area of Bogotá through structural and strategic content analysis

**Abstract.** For the “cerros orientales” Adequacy Strip, there is information that requires a multidimensional approach from a complexity perspective. Based on public and open access information in digital media on the web with reference to this area, a content analysis was carried out to identify the associated variables and actors, a structural analysis to establish the influence and dependence relationships of the variables, and a strategic analysis to establish the relationships of convergence and divergence between actors. The above showed that the key variables for its operation correspond to the management of public administration, territorial planning, judicial management and response, and environmental conservation, which are strongly influenced by risk management and are complemented by the management and legislative response. As for the actors, the judicial bodies exert the greatest influence on the construction companies and owners, possessors or holders, with whom greater integration should be sought, while, for the Mayor’s Office of Bogotá, the environmental authorities and the communities and inhabitants, It is important to continue strengthening agreements that maximize the expected results.

**Keywords:** *actors, multidimensional analysis, Cerros Orientales, Adequacy Strip.*

## Complexidade territorial em uma área de interface urbano-rural de Bogotá através de análise de conteúdo, estrutural e estratégica

**Resumo.** Para a Faixa de Adequação dos “cerros orientais”, há informações que requerem uma abordagem multidimensional a partir da abordagem da complexidade. Com base em informações de acesso público e aberto em mídia digital na web com referência a esta área, foi realizada uma análise de conteúdo para identificar as variáveis e atores associados, uma análise estrutural para estabelecer as relações de influência e dependência das variáveis e uma análise estratégica para estabelecer as relações de convergência e divergência entre os atores. O acima exposto mostrou que as variáveis-chave para seu funcionamento correspondem à gestão da administração pública, planejamento do uso do solo, gestão e resposta judicial e conservação ambiental, que são fortemente influenciadas pela gestão de risco e são complementadas pela gestão e resposta legislativa. Em termos de atores, os órgãos judiciais exercem a maior influência sobre as empresas de construção e proprietários, possuidores ou inquilinos, com os quais se deve buscar uma maior integração, enquanto para a Prefeitura de Bogotá, as autoridades ambientais e as comunidades e habitantes, é importante continuar fortalecendo os acordos que maximizam os resultados esperados.

**Palavras-chave:** *atores; análise multidimensional; Cerros Orientais; Franja de Adequação.*

## Introducción

En la ciudad de Bogotá, con la redelimitación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá (RFPBOB), se sustrajeron 973 hectáreas en las que se estableció la Franja de Adecuación para constituir un espacio de consolidación de la estructura urbana y una zona de amortiguación y contención definitiva de los procesos de urbanización de los Cerros Orientales (Resolución 463 de 2005).

En esta área de interfase urbano-rural se presentan dinámicas complejas a nivel ambiental, social, político y económico (Ramírez, 2009), que derivaron en cambios y heterogeneidad del uso del suelo y se expresan en presencia de asentamientos humanos y ocupación informal (Carrillo, 2011), desarrollo de proyectos urbanísticos (Flórez, 2011) y actividades de minería (Nieto, 2015), ocurrencia de incendios forestales (Gavilán & González, 2012; Ocampo-Zuleta, 2019) y presencia de especies vegetales exóticas e invasoras (Meza, 2008), entre otras. Estos tienen efectos ecológicos y ambientales (Marín et al., 2006; Cantillo & Gracia, 2013), sociales (Ruiz, 2017), económicos y jurídicos (Gómez, 2009), que incrementan el riesgo y vulnerabilidad de sus habitantes.

Si bien se han formulado políticas, planes, programas y proyectos que tienen como referencia caracterizaciones, diagnósticos y análisis desde diversas disciplinas, en su mayoría carecen de una perspectiva integradora que establezca los nexos e implicaciones del conjunto de elementos que hacen parte de las dimensiones de la realidad. Este estudio evidencia una necesidad de entender la complejidad territorial de la Franja de Adecuación a partir de la información de acceso público y abierto en medios digitales en la web, en donde se involucran diferentes actores y miradas de los hechos que allí acontecen después de su establecimiento y a lo largo del tiempo, a la que accede la gente y genera una imagen del territorio.

La teoría de la complejidad territorial, entendida como el tejido de eventos, acciones, interacciones,

retroacciones, determinaciones y azares que constituyen nuestro mundo fenoménico (Morin, 1996), permite estudiar un pedazo de la realidad incluyendo los aspectos físicos, biológicos, sociales, económicos y políticos, para lo cual es inevitable establecer límites para su estudio, pero también se consideran las condiciones de contorno que se especifican en forma de flujos (García, 2006).

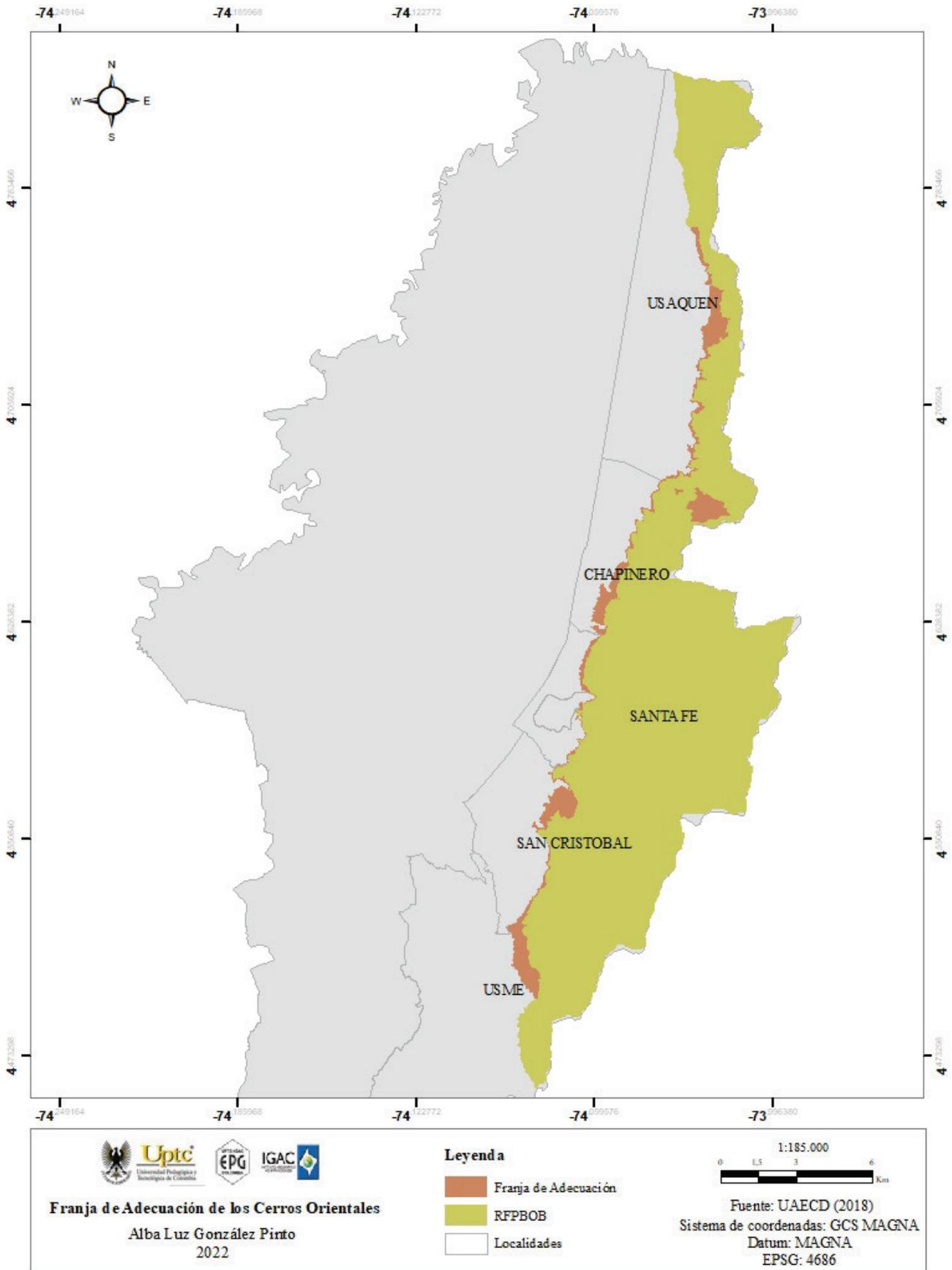
La Franja de Adecuación, vista como un sistema territorial desde la teoría de la complejidad, permite dar forma a representaciones integradas que articulan los conceptos, enfoques y metodologías para abordar la realidad observable y aproximarse al tipo de relaciones entre los elementos identificados, entendiendo que la comprensión de estos no debe realizarse de manera aislada, sino que es el resultado de sus interacciones dinámicas y de las acciones y decisiones de los actores.

El objetivo de este estudio fue analizar la complejidad territorial en la Franja de Adecuación, compuesta por una red heterogénea de territorios con características de un sistema complejo, a partir de la identificación de sus variables, las del entorno y los actores asociados, para establecer las relaciones internas de cada uno. Además, busca brindar herramientas prácticas para el abordaje de este tipo de análisis, como aporte al conocimiento de los fenómenos asociados a los territorios inmersos en la interfase urbano-rural en áreas de montaña.

## Metodología

### Área de estudio

El área de estudio corresponde a la Franja de Adecuación de los Cerros Orientales de Bogotá, que se ubica entre el borde urbano al oriente de la ciudad y el borde occidental de la RFPBOB y agrupa las localidades de Usaqué, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal y Usme (Figura 1).



**FIGURA 1.** Localización de la Franja de Adecuación de los Cerros Orientales

FUENTE: elaboración propia.

## Fuentes de datos

El corpus objeto de análisis está compuesto por noticias y artículos de blogs provenientes de canales de comunicación digitales, tomando como punto de referencia medios de comunicación masiva y páginas web de entidades públicas e independientes (Tabla 1).

La cobertura informativa hace visibles las voces de quienes hacen parte de un hecho determinado y los medios están inmersos en un complejo sistema de interacciones y representaciones simbólicas que involucran el discurso académico, así como el de las entidades públicas, los grupos organizados y la comunidad en general.

**TABLA 1. Clasificación del corpus**

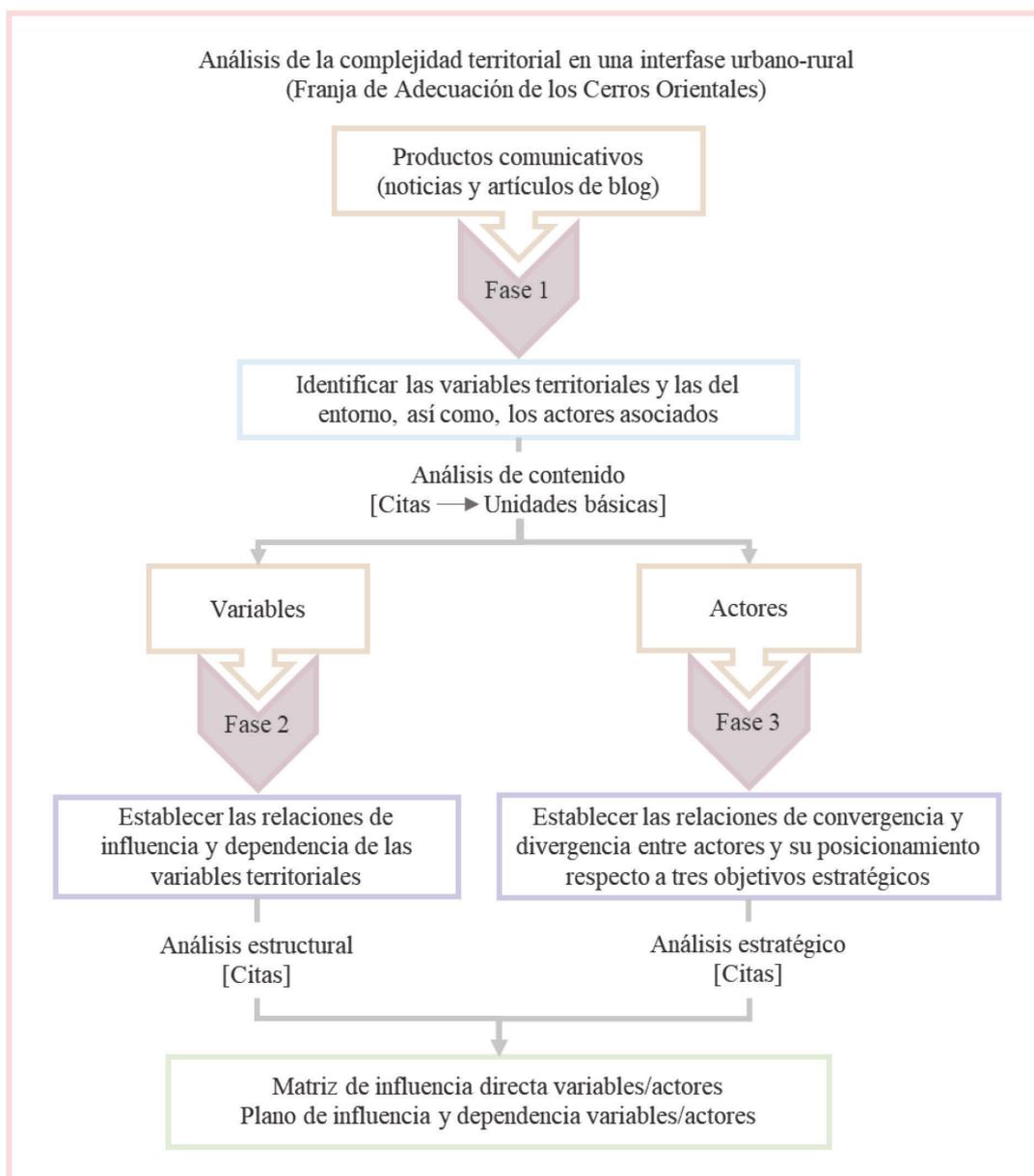
Canal de Comunicación		N°
Medios de comunicación masiva	Canal Capital	106
	Caracol Radio	
	El Colombiano	
	El Espectador	
	El Nuevo Siglo	
	El Tiempo	
	La República	
	Publimetro	
	RCN Radio	
	Semana	
Entidades públicas	Alcaldía Mayor de Bogotá	18
	Concejo de Bogotá	
	Secretaría Distrital de Planeación	
	Secretaría Distrital de Ambiente	
	Universidad Nacional de Colombia	
Independiente	Confidencial Colombia	16
	Contagio Radio	
	Imagina Bogotá	
	La Especie Urbana	
	La Silla Vacía	
	Palabras al Margen	
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>140</b>

FUENTE: elaboración propia.

## Proceso metodológico

El abordaje de la complejidad territorial en la Franja de Adecuación de los Cerros Orientales se adelantó en tres fases que integraron métodos cualitativos y cuantitativos (Figura 2). En la primera fase se realizó un análisis de contenido mediante el *software* Atlas.ti GmbH, donde se abordó el corpus documental constituido por 140 textos (entre noticias y artículos de blogs), en el intervalo temporal comprendido entre el

año 2006, posterior al establecimiento de la Franja de Adecuación, y el año 2020. Se realizó un análisis inferencial sobre el tema de estudio y frecuencial de acuerdo a su tipología, mediante la identificación de citas o fragmentos que tenían algún significado, de las que se extrajeron las unidades básicas de análisis, a partir de lo cual se contabilizó el número de veces que aparecieron referencias a determinadas situaciones o hechos, que correspondieron a las variables que caracterizan el sistema, su entorno y los actores asociados a estos.



**FIGURA 2.** Procedimiento metodológico de la investigación

FUENTE: elaboración propia.

La segunda fase consistió en el análisis estructural en MICMAC v. 6.1.2 © LIPSOR-EPITA, una herramienta que desde un enfoque sistémico permite identificar las relaciones entre las variables constitutivas del sistema estudiado y las de su entorno explicativo utilizando una tabla matricial de dos entradas (Godet & Durance, 2011). Este método se aplicó en dos etapas sucesivas, la primera consistió en describir las relaciones existentes entre las variables, a partir del análisis realizado por las investigadoras, de las citas identificadas conforme al siguiente rango: una variable no influye

sobre otra (0); una variable influye directamente sobre otra de forma débil (1), media (2), fuerte (3) o tiene una influencia potencial (4), con lo cual se diligenció la matriz, y la segunda consistió en identificar las variables influyentes y dependientes, representadas sobre un plano en el que el eje de abscisas corresponde a la dependencia y el de ordenadas a la influencia (Godet & Durance, 2011).

En la tercera y última fase, se llevó a cabo un análisis estratégico a través de MACTOR 5.1.2 © LIPSOR-EPITA, con el cual se valoraron las relaciones de fuerza entre

actores. En este método, las investigadoras reconocieron en las citas identificadas a los actores que presentaron las mayores frecuencias y que influyen sobre las variables del análisis estructural. Posteriormente se realizó la evaluación de la correlación de fuerzas de los actores mediante la construcción de una matriz de influencia, donde se valorizaron los medios de acción de cada uno a través de cinco niveles de relación: un actor tiene poca o ninguna influencia sobre otro (0), un actor tiene influencia sobre los procesos operativos de gestión de otro actor (1), un actor influye en el éxito de los proyectos de otro actor (2), o en el cumplimiento de sus misiones (3), o en su propia existencia (4), y finalmente se identificó el grado de convergencia y de divergencia entre los actores.

## Resultados y discusión

Los conflictos a causa de la falta de participación comunitaria y gestión ambiental sobre el territorio, además de las indefiniciones y contradicciones normativas que favorecieron la expansión urbana descontrolada y los distintos intereses privados de explotación económica de los recursos (Salazar & Cruz, 2017), llevó a constituir la Franja de Adecuación como un límite para consolidar la estructura urbana y amortiguar y contener definitivamente los procesos de urbanización de los Cerros Orientales. Sin embargo, los bordes son dinámicos y no se condicionan únicamente a

los límites impuestos (Monroy, 2016). Por lo anterior, se vio la necesidad de analizar la complejidad territorial en esta área a través de la identificación de las variables que la caracterizan y los principales actores asociados para establecer las relaciones internas de cada uno.

Los resultados se presentan en tres partes: la primera muestra el análisis de la información de las 14 variables territoriales identificadas en la Franja de Adecuación y los 26 actores asociados; la segunda parte hace referencia a las relaciones de las variables que inciden en el área de estudio, las cuales fueron clasificadas en siete categorías de acuerdo a su influencia y dependencia directa; y en la tercera parte se termina con la exposición de las relaciones entre los diez actores principales identificados.

## Variables que caracterizan la Franja de Adecuación y los actores asociados

A través del análisis de contenido, se realizó una primera reducción de los datos brutos de los documentos primarios mediante la identificación de citas o fragmentos que tenían algún significado asociado al área de estudio, de donde se extrajeron 1.422 unidades básicas de análisis que fueron clasificadas en 14 variables (Tabla 2).

**TABLA 2.** Lista de variables

N°	Etiqueta larga	Etiqueta corta	Descripción
1	Gestión de la Administración pública	GA	Funciones y acciones administrativas que adelantan las diferentes instituciones del Estado para la protección de los cerros.
2	Ordenamiento territorial	OT	La Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá como estructura territorial dentro de la categoría de áreas protegidas públicas de orden nacional y la posterior conformación de la Franja de Adecuación compuesta por el área de Ocupación Pública Prioritaria y el área de Consolidación del Borde Urbano.
3	Beneficios sociales a habitantes	BS	Acciones positivas para barrios legalizados, relacionadas con inversión directa para su mejoramiento, el de vías de transporte, acceso a equipamientos (culturales, de recreación), y servicios públicos (transporte, acueducto, alcantarillado, basura).

**TABLA 2.** Lista de variables

N°	Etiqueta larga	Etiqueta corta	Descripción
4	Conservación ambiental	CA	Recuperación y protección de áreas protegidas.
5	Construcciones	CO	Construcciones permitidas e ilegales comunitarias o lujosas.
6	Participación y veeduría ciudadana	PV	Derecho colectivo, activismo en defensa y recuperación de algunas áreas de los cerros.
7	Gestión y respuesta judicial	GJ	Mecanismos legales de connotación administrativa y penal.
8	Criminalidad e inseguridad	CI	Bandas criminales que han hecho presencia en barrios de bajos recursos del norte de la ciudad.
9	Gestión del riesgo	GR	Acciones adelantadas por las entidades del Distrito para la prevención y mitigación de riesgos y manejo de emergencias en zonas vulnerables de los cerros.
10	Acción y presencia de la fuerza pública	AF	Accionar y acompañamiento de la policía metropolitana o de turismo.
11	Asentamientos ilegales e informales	AI	Los llamados asentamientos ilegales, subnormales, no planificados, ocupaciones ilegales o informales, invasiones.
12	Gestión y respuesta legislativa	GL	Normatividad expedida para las áreas protegidas de los cerros.
13	Valor del suelo	VS	Precio de los predios o del suelo.
14	Actividades productivas	AP	Actividades de explotación minera.

FUENTE: elaboración propia.

La gestión de la Administración pública tomó mayor fuerza con la sentencia del Consejo de Estado en el año 2013 y dentro de las acciones más sobresalientes se encuentran las enfocadas a la expedición de la reglamentación del área, la corrección del límite de la reserva y definición del perímetro urbano y rural, la inspección y vigilancia para evitar el crecimiento de asentamientos irregulares, la legalización de barrios y reconocimiento de viviendas, la definición de tasas de compensación, la inversión social en dotación de mobiliario urbano y mejoramiento de vías, de transporte y de barrios consolidados, la negociación con los dueños de los predios declarados de utilidad pública dentro de la Franja de Adecuación, para el desarrollo de procesos de recuperación ambiental, y la formulación, desarrollo y seguimiento a los diferentes planes implementados.

En el ordenamiento territorial se ubican las unidades relacionadas con el área natural de los Cerros Orientales, de especial importancia ecológica, un bien de uso público para diferentes propósitos y hábitat de diferentes tipos de personas. Esta área protegida cuenta con un plan de ordenamiento y manejo que

contempla, entre otras acciones, la recuperación de canteras en alto riesgo, donde se consolidó la Franja de Adecuación que busca blindar a las comunidades ante la presión urbanística a través de la ubicación de parques metropolitanos que incrementan la oferta de espacio público, para el disfrute del ambiente y el paisaje, y de aprovechamiento ecológico y recreativo.

Hacen parte de los beneficios sociales para las construcciones con derechos adquiridos y los barrios legalizados las unidades relacionadas con mayor inversión directa para el mejoramiento de barrios, de vías de transporte y el acceso a equipamientos (culturales y de recreación) y servicios públicos (transporte, acueducto, alcantarillado y recolección de basura).

Para la conservación ambiental, se identificaron unidades relacionadas con las áreas protegidas, la Franja de Adecuación como una barrera ambiental con caminos potenciales para la recreación y deporte al aire libre, espacios que representan un gran cinturón verde con elementos de la Estructura Ecológica Principal y fuentes hídricas importantes para la conservación ambiental y la educación ambiental, que

fomentan el contacto y la conexión con la naturaleza y brindan servicios paisajísticos y ecosistémicos.

Dentro de las construcciones, se relacionan las unidades de las construcciones permitidas o ilegales, que han ido en aumento de acuerdo a las alcaldías locales, algunas comunitarias, realizadas en predios que pertenecen a familias de barrios populares y generan interés por parte de los constructores y empresarios dada la fuerte presión de urbanizar y construir en esta zona, algunos comprados a través de fiduciarias donde se adelantan construcciones ilegales que se reconocen como mansiones lujosas, que han adelantado obras sin licencias o con licencias de urbanismo y construcción expedidas de manera irregular ante algunas curadurías de Bogotá, con grandes afectaciones ambientales.

Como parte de la gestión y respuesta judicial se encuentran las unidades relacionadas con los mecanismos legales de connotación administrativa y penal, cuyos adelantos han generado algunas disputas, como la normalización de predios en los Cerros Orientales para los años setenta y ochenta, o la relacionada con la acción popular que falló el Tribunal Administrativo y posteriormente fue ratificada por el Consejo de Estado, un fallo que se considera histórico porque acababa con el limbo en el que estaba esta área y resolvía las controversias entre ambientalistas y constructores.

En relación con la participación y veeduría ciudadana están las unidades enfocadas al derecho colectivo, el acople de los habitantes de los Cerros Orientales con el ecosistema natural, la defensa y recuperación de algunas zonas por parte de habitantes, pobladores y comunidad en general, la participación de actores sociales e institucionales, el activismo y los encuentros ciudadanos, la cohesión comunitaria, los compromisos y reivindicación de los valores comunitarios, la integración de las comunidades a la ciudad y el liderazgo, innovación, construcción y control social.

La criminalidad e inseguridad cuenta con unidades asociadas a las bandas criminales que han hecho

presencia en barrios de bajos recursos del norte de la ciudad y que los convierten en los más violentos de la zona. Se trata de grupos dedicados al transporte de armas y municiones, así como al hurto de objetos y vehículos y al microtráfico de drogas, lo cual genera disputas y enfrentamientos por el control o ampliación del dominio territorial.

Como parte de la gestión de riesgos están las unidades relacionadas con las labores adelantadas por las entidades del Distrito para la prevención y mitigación de riesgos y el manejo de emergencias en zonas vulnerables de los Cerros Orientales ante situaciones que se presentan como consecuencia de las construcciones en terrenos inestables, los árboles en riesgo de caída, la mala disposición de residuos sólidos, la intensidad del fenómeno del Niño y la ampliación del periodo de sequía, que pueden aumentar la susceptibilidad a situaciones de emergencia asociadas a remoción en masa e incendios forestales.

Dentro de la acción y presencia de la fuerza pública se encuentran unidades que tienen que ver con el accionar y acompañamiento de la policía metropolitana o de turismo para el desarrollo de actividades asociadas a la ejecución de proyectos como el de georreferenciación e identificación de puntos de inseguridad en los senderos ecológicos de la localidad de Chapinero y los recorridos que allí se organizan, las medidas para el cumplimiento de las disposiciones ambientales, la recuperación del espacio público, la captura de miembros de bandas criminales o de personas por explotación forestal ilegal y la suspensión de actuaciones urbanísticas ilegales e informales, en algunos casos mediante operativos de allanamiento.

En la gestión y respuesta legislativa están las unidades relacionadas con la normatividad expedida en las áreas protegidas de los Cerros Orientales, por medio de las cuales se declaró la RFPBOB ubicada en la jurisdicción de Bogotá con sus respectivos linderos generales (Resolución 076 de 1977), y posteriormente su redelimitación y la definición de la Franja de Adecuación (Resolución 463 de 2005).

Los asentamientos ilegales e informales contienen unidades relacionadas con los llamados asentamientos ilegales, subnormales, no planificados, invasiones u ocupaciones ilegales o informales constituidas por diferentes razones: como consecuencia de la pobreza y la vulnerabilidad, por la venta ilegal de predios por parte de los denominados “tierreros”, la urbanización ilegal y la invasión a tierras ubicadas principalmente en la zona de protección ambiental y de alto riesgo de desastre.

En valor del suelo están las unidades vinculadas al bajo precio de los predios que fueron vendidos en algunos barrios y su posterior aumento durante el proceso de mejoramiento de barrios. Finalmente, se encuentran las actividades productivas en las que se ubican las unidades de explotación minera y las áreas de canteras en recuperación.

Por otro lado, se identificaron los actores asociados a la Franja de Adecuación y su entorno, los cuales fueron clasificados en tres categorías: Estado, sector privado y sociedad civil. En el primero se encuentran el Gobierno nacional, distrital y local, el órgano judicial y legislativo, los entes de control, la fuerza pública, las empresas de servicios públicos y las entidades educativas públicas. Dentro del sector privado se encuentran los inversionistas y fiduciarias, las constructoras, los propietarios de los predios, las comunidades religiosas y las empresas y entidades privadas (de servicios públicos y entidades educativas). Por último, hacen parte de la sociedad civil los políticos, las instancias de participación y organización ciudadana, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales, la academia, los colectivos y activistas, y las comunidades, ciudadanos y habitantes de la ciudad originarios de los Cerros Orientales.

A partir del análisis, se registró que la categoría del Estado obtuvo la mayor frecuencia y el Gobierno distrital representó el mayor peso principalmente por las referencias que del Distrito y la Secretaría Distrital de Ambiente se hacen en los documentos revisados, el primero en cuanto a las acciones que adelanta o

las que tiene en su contra por parte de propietarios y constructoras, y la segunda con relación a sus funciones de expedición de conceptos y avance de proyectos ambientales. Muy de cerca se encuentra la categoría de la sociedad civil, en la que los valores más altos corresponden a las comunidades y habitantes, asociados a los pobladores históricos y vecinos del territorio, y a los delincuentes, aquellos enajenadores informales, familias de bandas criminales o atracadores.

Finalmente, en el sector privado las frecuencias más altas fueron obtenidas por los propietarios de predios e inmuebles y las constructoras debido a los procesos en los que se han visto inmersos y las controversias que causan con las obras adelantadas sin los respectivos permisos. De acuerdo con los documentos analizados, se elaboró un diagrama que representa la incidencia de los diferentes actores (menor o mayor de acuerdo al tamaño de letra) en la Franja de Adecuación, el área de influencia relacionada con la RFPBOB y el sistema que corresponde al Distrito Capital (Figura 3).

Se evidenció que algunos actores primordialmente centran sus acciones en la Franja de Adecuación, en la que se destacan las comunidades y habitantes del territorio y en menor medida las organizaciones no gubernamentales, el Gobierno local, las entidades educativas (públicas y privadas) y las comunidades religiosas, además de las empresas privadas de servicios públicos que están involucradas en la obtención de beneficios para los barrios que logran legalizarse.

Tanto en la Franja de Adecuación como en el área de influencia sobresalen actores como los propietarios de predios y las constructoras por ser un área estratégica de interés para proyectos inmobiliarios. Entre el sistema y el área de influencia, se distingue el Gobierno distrital y el Gobierno nacional, representados por la Administración pública, las autoridades ambientales, los ministerios, las secretarías e institutos. En torno al sistema, se encuentran actores como los entes de control y el órgano legislativo, encargados de la defensa de la comunidad, la supervisión de los pro-

cedimientos de licenciamiento urbanístico y derechos adquiridos, la vigilancia sobre la gestión pública y la formulación de leyes y aprobación del presupuesto. Otros están indistintamente en las tres áreas, en las

cuales es mayor la referencia a las acciones de los delincuentes, las instancias de participación y organización ciudadana, los colectivos y activistas, y la fuerza pública.



**FIGURA 3.** Nube de palabras de los actores asociados a la Franja de Adecuación y el entorno  
FUENTE: elaboración propia.

### Relación de influencia y dependencia entre las variables

El territorio, como sistema complejo, está compuesto por dimensiones entrelazadas cuyos vínculos contienen información propia y adicional a la inherente a cada elemento, por ello para describirlo es necesario conocer el funcionamiento de las partes y su relacionamiento (Arreola & Saldívar, 2017), cuya complejidad consiste en los cruces, correspondencias, complementariedades, simetrías y asimetrías entre ellos (Maldonado, 2005).

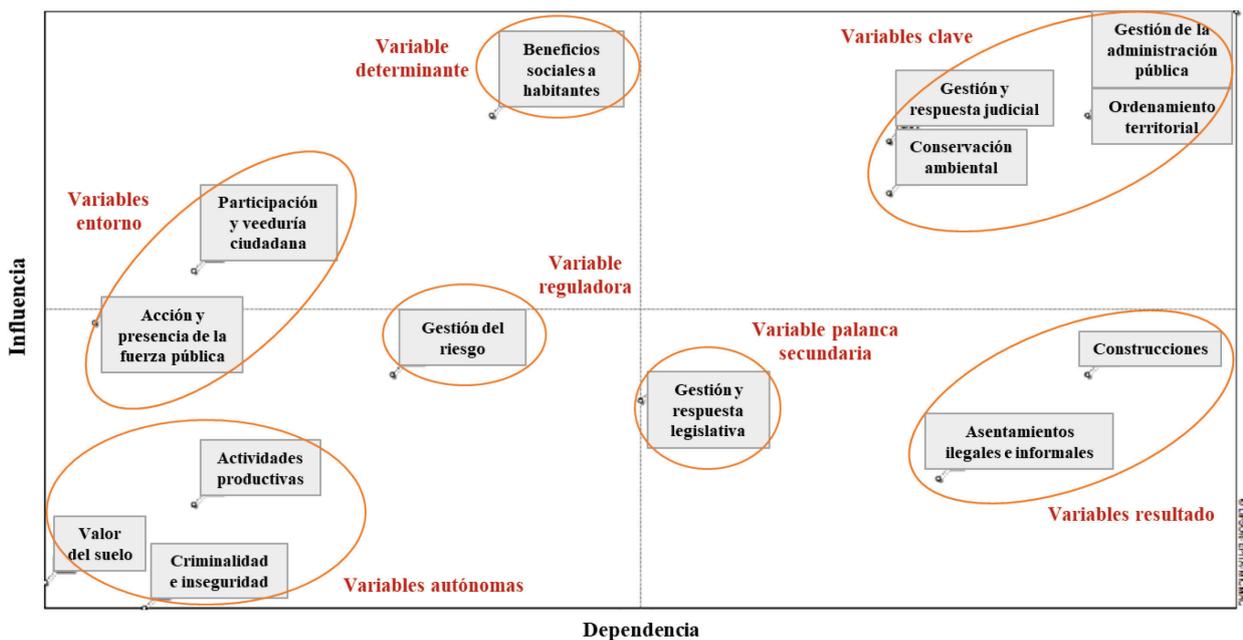
Con el método estructural, se analizaron de manera cualitativa las relaciones entre las variables que componen el sistema, que provee una matriz y plano de influencia/dependencia directa de las variables identificadas (el cual coincide con las clasificaciones

indirecta y potencial), cuya disposición ofrece una primera clasificación (Figura 4) y permite ver cómo perciben la realidad los diferentes actores asociados a la Franja de Adecuación. A continuación, se definirán los tipos de variables conforme a lo establecido por Godet y Durance (2011) y Garza y Cortez (2011), acompañado de información de acuerdo a la documentación revisada con referencia al área de estudio.

Las variables clave se ubican en la zona superior derecha del plano, son al mismo tiempo muy influyentes y muy dependientes, inestables por naturaleza y fuertemente influenciadas entre ellas, por lo cual deben tener retos que propicien continuamente cambios a un nivel más óptimo, en este caso, representadas por la gestión de la Administración pública, el ordenamiento territorial, la gestión y respuesta judicial y la conservación ambiental.

	1 : GA	2 : OT	3 : BS	4 : CA	5 : CO	6 : PV	7 : GJ	8 : CI	9 : GR	10 : AF	11 : AI	12 : GL	13 : VS	14 : AP
1 : GA	0	3	3	3	3	1	3	1	2	1	3	3	0	1
2 : OT	3	0	3	3	3	0	3	0	2	0	3	3	0	0
3 : BS	3	3	0	3	2	2	2	0	1	0	3	1	0	3
4 : CA	3	3	2	0	2	1	2	0	1	1	2	1	0	2
5 : CO	2	1	0	1	0	0	3	0	1	1	1	0	3	0
6 : PV	3	1	2	3	2	0	1	0	1	0	1	2	0	1
7 : GJ	3	3	1	2	3	1	0	1	1	1	3	2	1	0
8 : CI	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0
9 : GR	2	3	0	1	3	0	1	0	0	0	3	0	0	0
10 : AF	2	2	0	0	1	1	1	3	1	0	2	2	0	0
11 : AI	2	1	0	1	3	0	2	0	0	0	0	0	0	0
12 : GL	2	3	1	1	2	0	1	1	0	0	1	0	0	0
13 : VS	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
14 : AP	2	1	0	2	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0

© LIPSOR-EPITA-MICMAC



© LIPSOR-EPITA-MICMAC

**FIGURA 4.** Matriz y gráfico de influencia/dependencia directa entre variables

FUENTE: elaboración propia en LIPSOR-EPITA-MICMAC.

Con relación a estas variables, se puede decir que en los bordes de la ciudad la configuración ha respondido a intereses económicos de actores particulares que han aprovechado los vacíos de las apuestas gubernamentales para continuar usando el territorio según sus propósitos, lo cual ha generado una serie de impactos que atentan negativamente contra su sostenibilidad (Ballén-Velásquez, 2014). Con el fallo del Consejo de Estado, uno de los hitos para los Cerros Orientales y por ende para la Franja de Adecuación fue la formulación e inicio de la ejecución de un plan de acción que permite el cumplimiento de las órdenes allí impartidas, lo cual es vigilado por los entes de

control. Más recientemente, se propone como estrategia de intervención la recuperación y reactivación de senderos históricos de acceso a los Cerros Orientales en el marco de su plan de manejo ambiental (Decreto 555 de 2021), para lo cual es clave tener en cuenta las actividades económicas, culturales y sociales existentes de los barrios próximos a estas áreas, más aún cuando algunos tienen una alta tasa de violencia y delincuencia (Wieszort, 2020).

Sin embargo, la mayor dificultad para su cumplimiento es el bajo presupuesto que se asigna para estas acciones, que no es suficiente dada la gran cantidad de frentes en los que hay que trabajar, lo que a su vez

afecta la financiación requerida para el desarrollo de los planes, programas y proyectos allí definidos. Además, existe un gran reto en relación con el tipo de configuración geográfica deseable, ya que influye indudablemente sobre los procesos sociales, económicos y urbanos (Muñoz & Ducón, 2016), así como para la planeación del territorio, ya que se debe tener en cuenta la existencia de la relación del medio natural no solo como escenario físico que sirve de soporte para el desarrollo de las ciudades, sino como condicionante de diferentes aspectos de los procesos de urbanización que crea la necesidad de conocer el funcionamiento, estructura y capacidad del sistema natural para proveer un desarrollo urbano acorde con las limitaciones y potencialidades del medio natural en el cual se inserta la ciudad.

La variable “reguladora”, ubicada en la zona central del plano, está representada por la gestión del riesgo. Esta se convierte en llave de paso para el cumplimiento de las variables clave y determina el buen funcionamiento del sistema en condiciones normales, por lo que es recomendable evaluarla de manera consistente y con frecuencia periódica. En Bogotá, la gestión del riesgo se basa en un marco institucional legal que contiene normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes y que permiten la gestión del riesgo y la construcción social de la resiliencia, lo cual amplía la participación e incentiva las acciones y organizaciones de la sociedad frente a los fenómenos de perturbación y la gestión del medio ambiente (Calderón & Frey, 2022).

En este sentido, la inclusión de la comunidad generará el empoderamiento del territorio garantizando la sostenibilidad de las estrategias de prevención y control (Ocampo-Zuleta, 2019), además de desarrollar herramientas que les permitan a las personas reconocer su entorno y los eventos históricos que los han afectado para ubicar peligros, determinar recursos humanos, materiales y estrategias que aumenten su capacidad de respuesta frente a una situación de emergencia (Rodríguez & Álvarez, 2021).

La variable “palanca secundaria” se ubica en el plano debajo de la variable reguladora y es complementaria a esta, por lo que su evolución favorece a su vez a las variables clave, las cuales se asocian a la gestión y respuesta legislativa. Durante muchos años los actores institucionales asociados a los privados direccionaron las políticas públicas y las normas para el desarrollo urbano con fines predominantemente económicos (Bernal, 2020) y con respecto al origen de los paisajes de borde, si bien esta variable se ha convertido en un elemento que busca dar una respuesta a las transformaciones y pretende dar una reparación final a cientos de años de relaciones, sin comprenderlas desde su evolución (Monroy, 2016).

El gran reto que persiste es que la política pública generada para la Franja de Adecuación y la RFPBOB se construya colectivamente y sea más incluyente para que se constituya en un instrumento técnico, político y social en la restitución de derechos de la población urbana, en especial de aquella con menores ingresos (Torres-Tovar, 2020). Además, deben encontrar un punto medio con una distribución equitativa de los derechos colectivos allí presentes sin privilegiar a quienes viven en ellos sobre quienes valoran este espacio desde otros sectores de la ciudad, tampoco al mercado inmobiliario en sectores de altos ingresos que genera dinámicas de microsegregación sobre los de bajos ingresos y, sobre todo, a quienes están dentro de la línea sobre quienes quedan excluidos y deben ser integrados (Bohórquez, 2008).

La variable “determinante” está en la zona superior izquierda del plano, es más influyente y menos dependiente, puede ser propulsora o inhibidora del sistema, y corresponde a los beneficios sociales para los habitantes. La implementación de los programas de mejoramiento integral para los barrios legalizados o la puesta en marcha de iniciativas como los ecobarrios, la recuperación de quebradas y la adecuación de senderos ecológicos debe contar con la participación y organización comunitarias (Galeano, 2013) a través del conocimiento de las fortalezas y debilidades

del territorio, lo cual permite determinar las estrategias que respondan a las necesidades de sus habitantes, que generen nuevas oportunidades ambientales, sociales y económicas (Saldaña, 2016; Gómez & García, 2021) y no afecten las dinámicas administrativas, que pueden retrasar la toma de decisiones y el desarrollo de nuevos proyectos (Ávila et al., 2021).

Las variables “entorno” se encuentran en la zona media de la parte izquierda del plano, tienen escasa dependencia e intermedia influencia, razón por la cual se debería complementar su valor agregado al sistema para que evolucionen como motores del sistema, y están representadas por la acción y presencia de la fuerza pública junto con la participación y veeduría ciudadana. Al respecto, se identifica que en la Franja de Adecuación es imperante contar con mayor inversión para los sistemas de seguridad ciudadana y una planeación estructurada que aborde varios aspectos y múltiples estrategias para erradicar los índices de criminalidad (Alvarado & Hernández, 2020). La participación y veeduría ciudadana en los Cerros Orientales es uno de los procesos organizativos en defensa de los ecosistemas y espacios urbanos en la ciudad que se ha constituido en una oportunidad para reconectar al resto de habitantes de la ciudad con su entorno a partir del reconocimiento de conflictos ambientales y urbanos (Quimbayo, 2014). Las actuaciones que han tenido lugar en los bordes de la ciudad fomentan la agregación de múltiples movimientos ambientalistas, de barrios populares y campesinos, entre otros (Meza, 2008), desde los cuales se cuestionan y proponen nuevas formas de hacer ciudad en las que coexistan y se reconozcan las zonas rural y urbana, y a partir de sus prácticas y cotidianidad se construya y resignifique el territorio de borde (Van der Hammen & Morales, 2020).

Las variables “resultado” se localizan en la zona inferior derecha del plano, se caracterizan por una baja influencia y alta dependencia, y suelen ser indicadores descriptivos de la evolución del sistema, por lo que deben abordarse a través de las variables más

dependientes y requieren un seguimiento y monitoreo estrecho que permita verificar la efectividad del sistema en general. En este caso, las variables se relacionan con los asentamientos ilegales e informales y las construcciones. En los Cerros Orientales, el inicio de la ocupación informal en los sectores populares se presentó de forma desarticulada y discontinua, sin servicios ni vías, y a lo largo de los años se generaron los elementos infraestructurales y de movilidad básicos sin ningún tipo de espacio público ni de equipamientos (Wiesner, 2006).

De manera específica para la Franja de Adecuación, los procesos de ocupación basados en la construcción de torres comerciales y conjuntos residenciales para estratos altos han sido favorecidos por las autoridades urbanísticas y amenazan la presencia de los barrios de estratos bajos, dado el alto costo de la tierra y el incremento significativo de los impuestos (Avellaneda & Narváez, 2019). En cuanto a los procesos de urbanización, se evidencia la disparidad entre la relación de poder ejercida por los particulares que tienen acceso a la solicitud de licencias para la construcción de vivienda, en contraste con los procesos informales de ocupación por parte de la población de estrato socioeconómico bajo (1 y 2), en donde el Estado interviene, para los primeros, mediante procesos jurídicos, y para los segundos, a través del desplazamiento o reubicación de las familias. Ante este panorama, aun cuando el proceso urbano informal ha traído dificultades y situaciones que han aumentado la vulnerabilidad de la población, le ha permitido a las personas tejer y fortalecer de forma natural redes de cooperación y trabajo comunitario, con lo cual han generado mecanismos de autoorganización, aprendizaje colectivo y autoconstrucción (Saldaña, 2016).

Finalmente, se encuentran las variables “autónomas”, localizadas en la zona inferior izquierda en el plano, que corresponden al valor del suelo, la criminalidad e inseguridad y las actividades productivas, que se distinguen por ser al mismo tiempo poco influyentes y dependientes, se relacionan con tendencias

pasadas, inercias del sistema o desconexión de él, y, a pesar de ser poco determinantes para el futuro del sistema, requieren mayor atención.

El desarrollo de complejos urbanísticos para las clases altas, dada su posición estratégica en la ciudad, ha tenido claros impactos en el valor del suelo, a partir de lo cual se han generado presiones a los sectores populares que concluyen en la compra de barrios enteros y acciones jurídicas injustas por reclamación de propiedad (Mesa Ambiental de Cerros Orientales, 2008), y con el tiempo se ha evidenciado que los servicios ecosistémicos cobran relevancia en su calidad de vida y bienestar (Garzón & Cardozo, 2019), por lo que los mercados del suelo presionan para que se les permita desarrollar construcciones que transforman no solo los usos del suelo, sino las condiciones sociales, económicas y culturales (Romero, 2012).

En este aspecto, existe una necesidad de trabajar en dos frentes: por un lado, dada la problemática y

percepción de inseguridad por la presencia de bandas criminales que repercute en el bienestar de la ciudadanía y el fortalecimiento de brechas de desigualdad social, hay una necesidad de vigilancia y control (Ramírez, 2022), y, por el otro, es preciso propiciar la articulación con la ruralidad y con la vecindad a partir de la promoción de alternativas productivas ligadas a la economía solidaria y a la autogestión alrededor de la tierra y la producción agrícola, en donde prime la necesidad de fortalecer el tejido vecinal y el relacionamiento con el mundo rural (Carreño-Novoa et al., 2020).

## Relación de convergencia y divergencia entre los actores

Producto de la revisión de la información publicada en los canales de comunicación en la web, también se identificaron nueve actores principales (Tabla 3).

TABLA 3. Lista de actores			
No.	Etiqueta larga	Etiqueta corta	Descripción
1	Alcaldía de Bogotá (entidades adscritas)	AB	Entidad líder del sector Gestión Pública que defiende los intereses y derechos de los habitantes de la ciudad.
2	Autoridades ambientales	AA	Cualquier autoridad de la República de Colombia que tenga competencia en asuntos ambientales a nivel nacional, regional y local.
3	Comunidades y habitantes	CH	Personas que han vivido históricamente o recientemente en los Cerros Orientales y la Franja de Adecuación u organizaciones que lideran e impulsan procesos comunitarios en barrios y veredas y el trabajo en torno a la protección, promoción y preservación ambiental, materializándose a través de la participación.
4	Bandas delictivas locales	BD	Conjunto de personas dedicadas a cometer hechos delictivos que controlan el negocio ilícito de microtráfico, los hurtos, lesiones y extorsión de transportadores.
5	Propietarios, poseedores o tenedores	PP	Quienes tienen el derecho de dominio o ejercen un poder físico en forma directa o tenencia sobre un bien inmueble.
6	Población no habitante de la franja	PO	Personas naturales de Bogotá que visitan los Cerros Orientales o la Franja de Adecuación y entidades del sector no lucrativo (entidades sin ánimo de lucro, organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales y de economía solidaria).

**TABLA 3.** Lista de actores

No.	Etiqueta larga	Etiqueta corta	Descripción
7	Constructoras	CO	Empresas dedicadas a la construcción de proyectos urbanísticos en los Cerros Orientales y Franja de Adecuación.
8	Órganos judiciales	OJ	Autoridades judiciales a las que le corresponde administrar justicia, solucionar los conflictos y controversias entre los ciudadanos y entre estos y el Estado y decidir cuestiones jurídicas controvertidas mediante pronunciamientos que toman principalmente la forma de sentencias, fallos o autos.
9	Policía Nacional	PN	Cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

FUENTE: elaboración propia.

Conforme a lo establecido por Godet y Durance (2011), se llevó a cabo el análisis estratégico construyendo una matriz de influencias directas entre actores, con la cual se estimó la correlación de fuerzas que existen entre ellos y se ubicaron en un plano de influencia y dependencia (Figura 5).

El actor “dominante” se ubica en la parte superior izquierda del plano, es muy influyente, pero tiene nula dependencia y está representado en los órganos judiciales. Estos órganos han emitido sentencias ambientales, pero se evidencia la necesidad de realizar estudios constantes sobre los servicios ecosistémicos con la finalidad de que, en los procesos licitatorios, las entidades involucradas no se conformen con un único estudio inicial. También se ve la necesidad de que la noción de desarrollo sostenible sea un principio que se mantenga durante todas las etapas de exploración de las entidades (Gómez, 2022). De mayor relevancia es el fallo 66203 del Consejo de Estado, proferido por medio de la sentencia de los Cerros Orientales en el 2013, dentro de cuyas órdenes se destaca la elaboración, financiación y ejecución conjunta de un plan de manejo de áreas específicas de la Franja de Adecuación con el fin de generar una gran zona de aprovechamiento ecológico para los habitantes de la ciudad (Gómez, 2022).

Los actores “dominados” se encuentran al otro extremo en el plano, tienen baja influencia y alta dependencia, por lo cual es necesario integrarlos; en este caso, están relacionados con las constructoras y propietarios, poseedores o tenedores. A pesar de contar con la jurisprudencia generada durante los últimos años y aun cuando se han impuesto sanciones y multas para las grandes construcciones ilegales de mansiones lujosas, no se ha detenido su avance, ya que las diferentes etapas de los procesos en su contra toman demasiado tiempo, el cual se dilata aún más mediante recursos legales de los infractores, quienes lo aprovechan para seguir adelante con las obras, por lo que es importante un constante seguimiento por parte de las entidades a cargo para asegurar su cumplimiento.

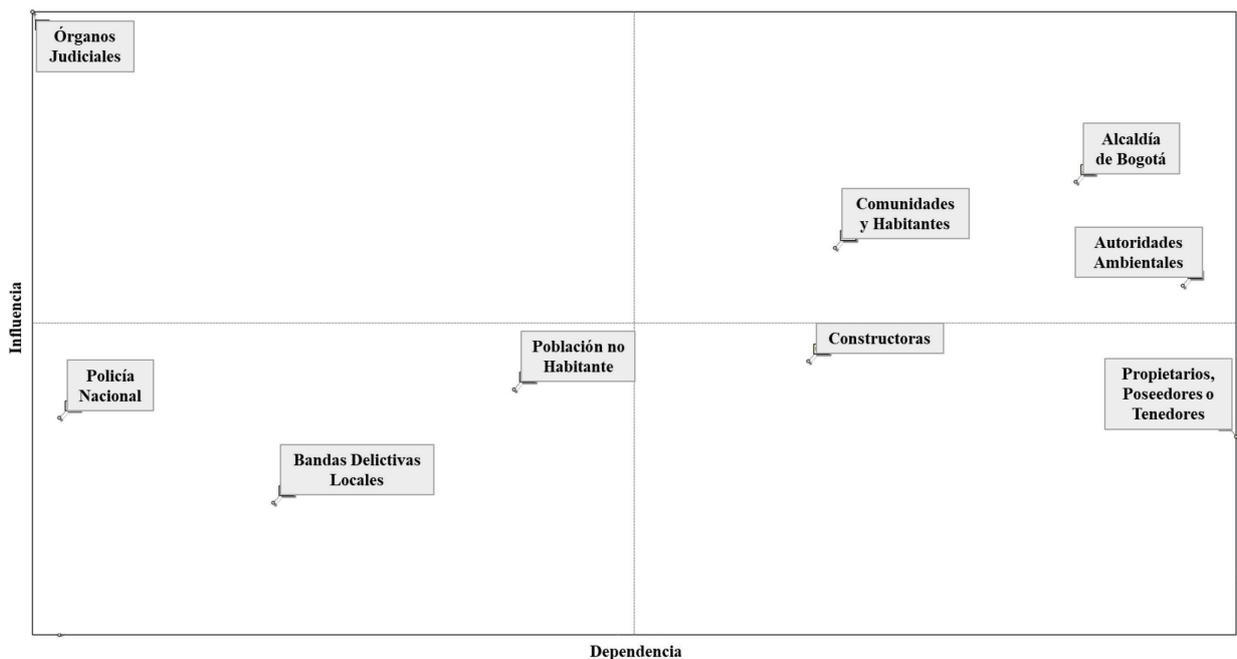
Los actores “enlace” están en la zona del cuadrante superior derecho, se caracterizan por tener una alta influencia y dependencia, entre ellos se puede presentar el conflicto, por lo cual es importante realizar acuerdos que maximicen los resultados esperados, y están asociados a la Alcaldía de Bogotá, las autoridades ambientales y las comunidades y habitantes. En los territorios de transición de la ciudad, las implicaciones globales de la acción institucional han estado fuertemente vinculadas con el establecimiento de medidas para homogeneizar el territorio bajo una lógica única de construcción te-

ritorial en la que frecuentemente las estrategias reguladoras de la planeación formal desconocen las dinámicas que dan origen y fomentan el fenómeno de la informalidad urbana, lo cual, de seguir así, producirá un continuo desarrollo espontáneo no asistido, aislado e inaccesible (Pava & Escallón, 2019). Por lo anterior, la conceptualización del borde territorial requiere el en-

tendimiento de su multidimensionalidad, cuya función es articular la expansión urbanística con la ciudad, en la que la organización de los pobladores originarios permite la defensa de su espacio de vida y, a pesar de no evitar la transformación, contribuye a que se den condiciones de respeto y entendimiento de las dinámicas existentes (Suárez, 2018).

MID	AB	AA	CH	BD	PP	PO	CO	OJ	PN	CU
AB	0	3	2	1	2	1	2	1	1	1
AA	3	0	1	0	1	2	2	1	1	0
CH	2	2	0	1	2	0	2	1	1	0
BD	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0
PP	2	2	1	0	0	1	0	0	0	0
PO	2	1	1	1	0	0	1	0	0	1
CO	3	3	1	0	4	0	0	0	0	1
OJ	2	3	4	4	4	1	2	0	0	3
PN	0	3	1	4	1	1	0	0	0	0
CU	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0

© LIPSOR-EPITA-MACTOR



**FIGURA 5.** Matriz y gráfico de influencia/dependencia directa entre actores

FUENTE: elaboración propia en LIPSOR-EPITA-MACTOR.

Por último, los actores “autónomos o aislados” se localizan en la parte inferior izquierda, tienen a la vez poca influencia y dependencia y están representados por las bandas delincuenciales, la Policía Nacional y la población no habitante de la Franja. Ante el aumento de la inseguridad y la aparición de nuevos expendios de droga, se hace necesario que el Gobierno, el Distri-

to y las autoridades dediquen sus esfuerzos y recursos para desarrollar estrategias eficientes que combatan a las bandas criminales (Hernández, 2014). A pesar de que la policía es una de las autoridades encargadas de la protección directa de varios derechos colectivos (Jiménez, 2009), es la presión ciudadana la que hace que realicen sus funciones respecto a las situaciones

que van en contra de la protección, conservación y recuperación de la Franja de Adecuación y, de manera general, en la RFPBOB. Por esto, es importante contemplar mecanismos participativos para dar voz y capacidad de decisión a quienes buscan asegurar que los valores culturales y su entendimiento del paisaje sean preservados e integrados (Suárez, 2021).

## Conclusiones

La conformación de la Franja de Adecuación se constituye en un ejercicio inicial del proceso de planificación territorial de la interfase urbano-rural de la ciudad, sin embargo, hace falta un gran trabajo para constituirlo como un espacio de consolidación de la estructura urbana. El gran reto radica en su misma consolidación, ya que es un área excluida de la RFPBOB, con límites establecidos y sujeta a determinantes de ordenamiento y manejo ambiental desde el año 2005, que ha favorecido la asignación de responsabilidades a las entidades y el seguimiento normativo de las medidas establecidas, pero donde se han desconocido las mutiterritorialidades que allí convergen.

En esta área existe una fuerte influencia de la gestión de la Administración pública, el ordenamiento territorial, la gestión y respuesta judicial y la conservación ambiental. Actualmente, de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente, el Área de Ocupación Pública Prioritaria forma parte de los parques de borde de la ciudad que se configuran como espacios de transición y articulación entre los ambientes urbanos con áreas rurales y otros componentes de la Estructura Ecológica Principal, que demanda, por un lado, mayor compromiso por parte de la Administración pública en cuanto a la articulación de las entidades responsables de la implementación de su plan de manejo para lograr que se proyecte como una zona de aprovechamiento ecológico para los habitantes de la ciudad y, por otro, una respuesta judicial más eficiente para amortiguar y contener los procesos de urbanización.

Por lo anterior, la Alcaldía de Bogotá, las autoridades ambientales y las comunidades y habitantes deben fortalecer los acuerdos que hasta el momento se han logrado con la suscripción de pactos de borde o la implementación de la estrategia de ecobarrios, que maximicen los resultados esperados de bienestar social y ambiental a través de la participación de las comunidades, entendiendo el rol que han ejercido en el cambio y desarrollo de las dinámicas territoriales, ya que con el tiempo han tomado fuerza hasta llegar a participar en la toma de decisiones estatales. Y en cuanto a los órganos judiciales, además de influir sobre las constructoras y propietarios, poseedores o tenedores, deberían buscar una mayor integración con el fin de evitar que continúen adelantando acciones que se opongan a los objetivos estratégicos definidos para la Franja de Adecuación y la RFPBOB.

Existe también una fuerte influencia de las acciones de gestión del riesgo, en donde la condición de amenaza de deslizamiento en varios sectores afecta la consolidación de algunos barrios e implica la reubicación de sus habitantes, con los conflictos que esto acarrea para quienes tienen un fuerte arraigo al territorio, y esta, a su vez, se complementa con la gestión y respuesta legislativa, que con el tiempo ha evolucionado para contar en la actualidad con una definición clara de las entidades responsables y de las acciones por desarrollar, pero con una débil participación colectiva.

Se evidencia la necesidad de impulsar los beneficios sociales para los habitantes, la acción y presencia de la fuerza pública y la participación y veeduría ciudadana para complementar su valor agregado en la construcción del territorio en un ambiente seguro. Los beneficios sociales para habitantes de barrios legalizados se contemplan como una forma de retribuir a quienes por años han reclamado la necesidad de proteger los espacios naturales y han tenido que conjugar las necesidades propias de supervivencia, las limitaciones de acceso a servicios públicos, empleo o educación, las expresiones culturales y la desterritorialización que enfrentaron durante muchos años.

En relación con los asentamientos ilegales e informales y las construcciones, se requiere un fuerte seguimiento y monitoreo, ya que, a pesar de la normatividad y de las medidas impuestas, es una problemática vigente en la que la más perjudicada suele ser la población de bajos recursos, ya sea por las medidas tomadas por las entidades del Distrito o por la presión que ejercen sobre estas personas los grandes constructores, quienes han sido favorecidos en algunos periodos por ciertas normas o por contar con la posibilidad de presentar recursos legales.

Finalmente, se observa que hay una desconexión con el valor del suelo, las actividades productivas y la criminalidad e inseguridad, que impactan directamente a los habitantes históricos del área. Este comportamiento puede darse por la poca atención que se le presta a esto y un funcionamiento aislado de la Policía Nacional y la población no habitante de la Franja, a pesar de que haya una coincidencia de ideas, tendencias e intereses.

De lo anterior se deduce que es importante buscar la integración armónica de estas dimensiones, sumada al compromiso institucional para orientar el planteamiento de nuevos enfoques, lo que permitirá asumir los grandes desafíos a los que se enfrentan las ciudades actualmente. Es vital fortalecer los instrumentos de planificación, lo que implica replantearse los cambios y pertinencia de las políticas y fomentar una fuerte cooperación entre los ciudadanos, las entidades e instituciones y el Gobierno para que su implementación sea más asertiva y acorde a las problemáticas y necesidades de las poblaciones que habitan el territorio.

El abordaje de la complejidad territorial a través de diferentes tipos de análisis favoreció la interpretación de los productos comunicativos seleccionados, la integración de técnicas cualitativas y cuantitativas y el uso de diferentes programas que facilitaron la identificación de las variables territoriales y los actores asociados a la Franja de Adecuación para establecer las relaciones que entre ellos existen y su posición frente

a los demás. La información aquí generada puede ser empleada para profundizar en el entendimiento de este territorio mediante la implementación de otras técnicas que involucren directamente a los actores identificados o métodos de construcción de posibles escenarios y más específicos de su estructura y función.

**Conflictos de interés.** Las autoras no tienen conflictos de interés en la escritura o publicación de este artículo.

**Financiación.** Las autoras no recibieron financiación para la escritura o publicación de este artículo.

**Implicaciones éticas.** Al tratarse de una revisión, el presente artículo no tiene implicaciones éticas.

**Contribución.** *Alba Luz González-Pinto:* conceptualización, curaduría de datos, análisis formal, investigación, recursos, metodología, *software*, supervisión, escritura (borrador original), escritura (revisión del borrador y revisión/corrección). *Myriam Susana Barrera Lobatón:* adquisición de recursos, investigación, visualización, escritura (borrador original), escritura (revisión del borrador y revisión/corrección).

## Referencias

- Alvarado, D. & Hernández, L. (2020). *Efectividad del gasto público en sistemas de seguridad ciudadana frente a los delitos de impacto en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2010-2018*. [Tesis de grado]. Fundación Universitaria de América. <https://repository.uamerica.edu.co/bitstream/am/20.500.11839/8170/4/2161167-2020-2-EC.pdf>
- Arreola, A. & Saldívar, A. (2017). De Reclus a Harvey, la resignificación del territorio en la construcción de la sustentabilidad. *Región y Sociedad*, 68, 223-257. <https://doi.org/10.22198/rys.2017.68.a874>
- Avellaneda, A. & Narváez, I. (2019). Transformación del ambiente en bordes urbanos, Bogotá DC. *Revista de Ciencias Biológicas y de la Salud*, 21(2), 11-18. <https://doi.org/10.18633/biotecnia.v21i2.901>
- Ávila, J., Cubides, N., Cote, S., & Barón, J. (2021). Percepción de los actores sociales sobre la articulación y su participación en la actividad turística: caso de estudio Sendero Ecológico Quebrada Las Delicias, Colombia. En P. Baldeón, G. Pérez, J. Riascos, B.

- González, E. Campechano, B. Ulloa, R. Cuasialpud, C. Ulloa, & J. Opazo (eds.), *Perspectivas para un siglo cambiante en las organizaciones y el turismo de siglo XXI* (pp. 111-131). Universidad Tecnológica Israel.
- Ballén-Velásquez, L. M. (2014). “Desbordando” la categoría de borde. Reflexiones desde la experiencia bogotana. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(24), 31-39. <https://doi.org/10.15446/bitacora>
- Bernal, M. (2020). *Multiterritorialidades en los bordes urbano-rurales de Usme Bogotá-Colombia*. [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77775>
- Bohórquez, I. (2008). La política pública para los Cerros Orientales de Bogotá: una revisión en perspectiva y comentada. *Territorios*, 18-19, 229-242. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/834>
- Calderón, D. & Frey, K. (2022). Redes y gobernanza del riesgo de desastre en Bogotá, Colombia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 31(1), 177-195. <https://doi.org/10.15446/rcdgv31n1.88049>
- Cantillo, E. & Gracia, M. (2013). Diversidad y caracterización florística de la vegetación natural en tres sitios de los Cerros Orientales de Bogotá D. C. *Colombia Forestal*, 16(2), 228-256. <https://doi.org/10.14483/issn.2256-201X>
- Carreño-Novoa, M., Arias-Romero, C., Matta-García, W., & Torres-Tovar, C. (2020). Fortalecimiento del tejido social para construir paz urbana. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(3), 177-189. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.85640>
- Carrillo, M. (2011). *La dinámica de crecimiento del borde urbano sobre los Cerros Orientales de Bogotá. Posibilidades de gestión de ciudad en zonas de ladera*. [Tesis de pregrado]. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2632/CarrilloFlorez-MonicaJulie-2011.pdf?jsessionid=7A252772EFC399603E53FD560763CBB?sequence=1>
- Consejo de Estado. Fallo 66203 de 2013. Inpugnaciones acción popular n° 2005-00662. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=55663&dt=S>
- Decreto 555 de 2021 (29 de diciembre), por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. Registro Distrital n° 7326.
- Flórez, J. H. (2011). *Gobernanza ambiental sobre los Cerros Orientales de Bogotá (1991-2010)*. [Tesis de grado]. Universidad de los Andes, Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre el Desarrollo (CIDER).
- Galeano, L. (2013). *El mejoramiento integral de barrios: un discurso de hábitat en Bogotá*. [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/21234>
- García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. (1ª ed). Gedisa.
- Garza, J. & Cortez, D. (2011). El uso del método MICMAC y MACTOR. Análisis prospectivo en un área operativa para la búsqueda de la excelencia operativa a través del Lean Manufacturing. *InnOvaciOnes de NegOciOs*, 8(16), 335-356.
- Garzón, J. & Cardozo, D. (2019). *Cerros Orientales de Bogotá: una aplicación hedónica al precio de la vivienda para la localidad de Chapinero para el año 2018*. Universidad de La Salle. <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/907>
- Gavilán, J. A. & González, J. C. (2012). *Especialización de las coberturas vegetales afectadas por incendios forestales en las localidades de San Cristóbal y Usme, incidente 14*. [Tesis de pregrado]. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. <http://hdl.handle.net/11349/1514>
- Godet, M. & Durance, P. (2011). *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. Unesco.
- Gómez, I. (2009). Conflictos entre los derechos a la propiedad y el medio ambiente en los Cerros Orientales de Bogotá y la inseguridad jurídica. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 2, 223-246. <https://revistas.uxternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2585>
- Gómez, I. (2022). La acción popular en lo ambiental. 30 años de desarrollo constitucional, legal y jurisprudencial. *Doctrina Distrital*, 1(03), 43-57. <https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/29>
- Gómez, S. & García, D. (2021). *Ecobarrio como modelo de plan de mejoramiento integral para los asentamientos informales: en el barrio El Progreso de la localidad de Rafael Uribe, ubicada en el borde urbano de Bogotá D. C.* [Tesis de grado]. Universidad La Gran Colombia. <http://hdl.handle.net/11396/7043>
- Hernández, O. (2014). *¿Bacrim en la ciudad de Bogotá? Mito, confusión o realidad. Un acercamiento histórico y criminal a los grupos armados ilegales que hacen presencia en la capital*.

- [Tesis de grado]. Pontificia Universidad Javeriana. <http://hdl.handle.net/10554/15858>
- Jiménez, W. (2009). La constitucionalización del derecho de policía: una aproximación desde los derechos colectivos relacionados con el ordenamiento territorial y el urbanismo. *Pensamiento Jurídico*, 25, 251-269. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/71579/36548-154445-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Maldonado, M. (2005). ¿Son posibles las áreas protegidas alrededor de las grandes ciudades? A propósito de los Cerros Orientales de Bogotá. En F. Cárdenas (comp.), *Región, ciudad y áreas protegidas: manejo ambiental participativo* (pp. 181-222). Fescol.
- Marín, J. Y., Terán, L. F., & Real, M. C. (2006). *Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente de Bogotá D. C. 2005*. Contraloría de Bogotá D. C. <https://portal1.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Obligatorios/Recursos%20Naturales%20y%20Ambiente%20D.C/Recursos%20Naturales%20y%20Ambiente%20D.C.%202005.pdf>
- Mesa Ambiental de Cerros Orientales (2008). *Territorios populares, ambiente y hábitat*. Mesa Ambiental de Cerros Orientales. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/cinep/id/128/>
- Meza, C. A. (2008). Urbanización, conservación y ruralidad en los Cerros Orientales de Bogotá. *Revista Colombiana de Antropología*, 44(2), 439-480. <http://www.redalyc.org/pdf/1050/105012451007.pdf>
- Monroy, J. (2016). *Paisajes de borde difuso en áreas de montaña contiguas a grandes ciudades. El caso de los Cerros Orientales de Bogotá*. [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/59311>
- Morin, E. (1996). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.
- Muñoz, J. & Ducón, J. (2016). Análisis econométrico espacial de las localidades de Bogotá y municipios del borde urbano. *Criterios - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 9(2), 129-157. <https://revistas.usb.edu.co/index.php/criterios/article/view/3088/2585>
- Nieto, J. V. (2015). *Valoración económica de los Cerros Orientales de Bogotá D. C.: una aplicación de la metodología de precios hedónicos*. [Tesis de pregrado]. Universidad de la Sabana. <http://hdl.handle.net/10818/16751>
- Ocampo-Zuleta, K. (2019). Modelo descriptivo de restauración ecológica en zonas afectadas por incendios forestales e invasión de retamo espinoso en los Cerros Orientales de Bogotá. *Acta Biológica Colombiana*, 24(1), 1-12. <https://doi.org/10.15446/abc>
- Pava, A. & Escallón, C. (2019). Planeación y gestión espontánea en Bogotá. Informalidad urbana, 1940-2019. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 75-89. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.82586>
- Quimbayo, G. (2014). Movimientos sociales, políticas y conflictos ambientales en la construcción de ciudad: el caso de Bogotá. *Ecología Política*, 47, 104-109. [http://www.humboldt.org.co/images/pdf/ART\\_German1.pdf](http://www.humboldt.org.co/images/pdf/ART_German1.pdf)
- Ramírez, A. (2009). Análisis de los conflictos ambientales en interfases urbano-rurales. *Revista Nodo*, 3(6), 71-96. <http://revistas.uan.edu.co/index.php/nodo/article/view/119/100>
- Ramírez, A. (2022). *Perspectivas de la percepción de seguridad urbana: espacios públicos de Chapinero desde las narrativas del miedo y la valoración estética del paisaje*. [Tesis de Maestría]. Universidad de los Andes. <http://hdl.handle.net/1992/54606>
- Resolución 076 de 1977 (31 de marzo), por la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -Inderena-. *Diario Oficial* n° 34777. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22592>
- Resolución 463 de 2005 (14 de abril), por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá. *Diario Oficial* n° 45880. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16272>
- Rodríguez, P. & Álvarez, P. (2021). *Plan de gestión del riesgo geológico por movimientos en masa en El Codito sector Canchas y Las Monjas UPZ 09*. [Trabajo de grado]. Universidad de la Salle. [https://ciencia.lasalle.edu.co/ing\\_ambiental\\_sanitaria/1912](https://ciencia.lasalle.edu.co/ing_ambiental_sanitaria/1912)
- Romero, M. (2012). *El derecho urbano y el desarrollo urbanístico de la localidad de Chapinero*. [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.15633>
- Ruiz, J. (2017). Impactos sociales del proceso de gentrificación en barrios de origen informal. Caso de la localidad de Chapinero, Bogotá. *Revista Ciudades, Estados*

- y *Políticas*, 4(2), 17-36. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/59470>
- Salazar, P. & Cruz, C. (2017). Mesa de Cerros Orientales: acción colectiva en los bordes de lo urbano-rural en la ciudad de Bogotá, D. C. *Ciência & Trópico. Recife*, 41(1), 77-102. <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1619/1331>
- Saldaña, J. (2016). *La rebelión urbana: ciudad informal y mejoramiento integral de barrios, dos realidades de la producción del espacio urbano residencial para la población de bajos ingresos en Bogotá (2000-2016)*. [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/56331>
- Suárez, C. (2018). *El concepto de borde a partir de los factores de formación. Una propuesta de taxonomía en Manizales, Colombia*. Universidad Católica de Manizales. <https://www.ucm.edu.co/proyecto/el-concepto-de-borde-a-partir-de-los-factores-de-formacion-una-propuesta-de-taxonomia-en-manizales-colombia/>
- Suárez, F. (2021). *Percepciones eco políticas del borde norte de Bogotá, Colombia*. [Tesis de Maestría]. Universidad de los Andes. <http://hdl.handle.net/1992/54023>
- Torres-Tovar, C. (2020). Materialización del derecho a la ciudad. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 7-14. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.83788>
- Van der Hammen, M. & Morales, D. (2020). El borde sur desde la visión de sus organizaciones locales: retos en la inserción de un Territorio Urbano-Rural. En L. Garavito & C. García (eds.), *Sostenibilidad urbana, espacio público y movilidad cotidiana* (1ª ed, pp. 37-60). Universidad Sergio Arboleda, Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales (ACIUR) y Universidad Pontificia Bolivariana. <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/2062/El%20borde%20sur%20desde%20la%20visión%20de%20sus%20organizaciones%20locales%20retos%20en%20la%20inserción%20de%20un%20Territorio%20Urbano-Rural.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Wiesner, D. (2006). *Formulación del plan zonal de ordenamiento y gestión del territorio para la franja de adecuación o transición entre la ciudad y los Cerros Orientales. Tomo I. Caracterización y diagnóstico*. Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- Wieszort, L. (2020). Las zonas periurbanas de las grandes metrópolis, clave de las políticas de reinserción de naturaleza para mejorar el entorno de vida de los ciudadanos. *Revista Perspectiva Geográfica*, 25(2), 102-122. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/12107/9932>