

# Conflictos vecinales en los cerros orientales de Bogotá: las disputas por la avenida de Los Cerros

Diana GÓMEZ NAVAS & Adrián SERNA DIMAS

Licenciada en Ciencias Sociales, Magíster en Ciencia Política. & Antropólogo, Magíster en Investigación Social Interdisciplinaria y en Sociología. Docentes de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Bogotá - Colombia)

**RESUMEN:** En medio de los procesos de construcción de ciudad, Bogotá guarda una historia poco explorada de conflictos vecinales que permite revelar aquellos dispositivos, intereses y expectativas que ponen en permanente disputa el derecho a la ciudad. Uno de los conflictos vecinales más emblemáticos del siglo xx, fue el suscitado por la construcción de la avenida de Los Cerros, obra en la que se centraba el interés de grandes capitales y que amenazaba los derechos de vastos sectores populares que desde décadas atrás ocupaban los terrenos ubicados en los cerros orientales de la ciudad. Así, a través de la caracterización de la acción del Estado, del mercado y de la sociedad, la aproximación a este conflicto permitió evidenciar las tensiones que se erigen entre determinados modelos de planificación urbana y las vindicaciones de diferentes agentes sociales por hacerse a la vida urbana en una ciudad caracterizada por sumos desajustes y brechas sociales así como por un marcado patrón de segregación física y social.

**DESCRIPTORES:** Construcción de ciudad. Planificación urbana. Conflictos vecinales. Derecho a la ciudad.

## 1. Un nuevo modelo de desarrollo urbano

A mediados del siglo xx la ciudad de Bogotá contaba con cerca de medio millón de habitantes, mantenía un crecimiento urbano sostenido (ver FIG. 1), una creciente insol-

vencia en materia de servicios públicos y equipamientos urbanos y un sentido inconformismo por parte de las clases populares que se sentían cada vez más confinadas en la periferia de la ciudad. Este rezago en materia de desarrollo urbano que presentaba la ciudad fue auspiciado por varios factores: por un lado, por las preten-

Recibido: 18.11.2011; Revisado: 17.03.2012  
e-mail: elfin50@gmail.com

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus comentarios para la mejora del artículo.

Este artículo es parte de los resultados del proyecto de investigación *Asentamiento, ocupación y derecho a la ciudad. Una historia social de los procesos de construcción de ciudad en la cuenca del río del Arzobispo, Bogotá (1885-2000)*. Este proyecto de investigación fue financiado

por medio del contrato 085-2010 suscrito entre la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia ACAC - Archivo de Bogotá. Los resultados finales del proyecto se encuentran en Adrián Serna Dimas y Diana Gómez Navas, *Estado, mercado y construcción de ciudad. Una historia social de los conflictos vecinales en la cuenca del río del Arzobispo, Bogotá (1885 - 2000)*, Archivo de Bogotá y Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, 2011.



FIG. 1/ Mapa Bogotá, 1958

Fuente: IGAC, 1958.

siones, ciertamente conservadoras, de algunos sectores y estamentos que asociaban los asuntos urbanos exclusivamente con cuestiones de higiene, saneamiento y embellecimiento, que asumían el disfrute de la vida urbana como una condición indiscutible de la posición social ocupada y que afirmaban la ausencia de intervención estatal frente a las profundas contradicciones patentes en la ciudad en beneficio de salidas caritativas y filantrópicas por parte de asociaciones intermedias, todo lo cual redundaba en que las grandes propiedades y el suelo urbano permanecieran intocables, favoreciendo la voracidad rentística y especuladora de sus propietarios. Por otro lado por la situación legal y jurídica de la ciudad que, pese a su crecimiento vertiginoso, no contaba con autonomía política, administrativa y presupuestal, lo cual generaba que sus decisiones fueran interferidas por diferentes sectores políticos y económicos adscritos o con influencia en la Nación y el Departamento, dejando a la Municipalidad como la instancia más débil, lo que provocaba que cualquier iniciativa de regulación urbanística fracasara o quedara a media marcha. Paradójicamente, fueron las medidas excepcionales de la dictadura militar de 1953 las que posibilitaron que la autonomía llegara y con ella la reorganización administrativa de la ciudad.<sup>1</sup> Así comen-

zaría una nueva etapa en la vida urbana de Bogotá, aunque ella fue confrontada por un crecimiento desmedido y sub-urbanizado hacia las periferias así como por la sistemática densificación del suelo urbanizado.

Asimismo a mediados del siglo XX el país se desenvolvía en una economía expuesta a frecuentes crisis, soportada sobre procesos de industrialización tímidos, con un campo productivo estrecho y en desventaja competitiva frente a un mercado internacional fuerte en la producción de insumos y mercancías terminadas. Todo esto llevó a profundizar el modelo de sustitución de importaciones que sumado al carácter oligárquico del régimen político del Frente Nacional<sup>3</sup>, condujo a la configuración de un escenario económico ciertamente limitado, en el que se atendían las demandas para el fomento y el fortalecimiento del mercado y la industria nacional cediendo ante las peticiones de unos grupos de interés que presionaban para hacerse con mayores beneficios en términos tributarios, arancelarios y crediticios en detrimento de la capacidad adquisitiva de los salarios.

Para finales de los años sesenta la primacía urbana en el país era irreversible. Esto supuso una mayor presión sobre un modelo económico que

<sup>1</sup> El gobierno nacional por medio del decreto 3640 del 17 de diciembre de 1954, dispuso que la ciudad de Bogotá, junto con los seis municipios del Departamento de Cundinamarca que se le habían anexado, se organizara como Distrito Especial.

<sup>2</sup> El Frente Nacional fue un régimen político que alineó a los dos partidos políticos tradicionales del país en torno a un pacto que garantizaba la alternancia en el poder Ejecutivo y el reparto igualitario de escaños en

el Legislativo, así como en todos los demás cargos públicos a miembros pertenecientes al partido liberal o al partido conservador, se presentó e instaló como una salida política y pacífica al periodo de violencia liberal-conservadora, así como al régimen dictatorial del General Gustavo Rojas Pinilla. El pacto fue una iniciativa de las elites políticas de ambos partidos y fue encauzado además por elites empresariales y por la jerarquía de la iglesia católica.

había sido incapaz de ampliar y fortalecer el mercado interno, así como de configurar una industria nacional diversificada y competitiva, y que más bien mostraba la existencia de un sistema fiscal exiguo que favorecía las complejas inequidades de un país que se urbanizaba aceleradamente. De esta manera, el modelo de sustitución de importaciones entró en franco agotamiento, la economía nacional fue orientada de forma decidida hacia la búsqueda del crédito externo a largo plazo, en el marco de una tendencia regional que supeditaba el acceso a éste a la asistencia técnica y financiera de carácter internacional mediada por organismos multilaterales como la Comisión Económica para América y el Caribe CEPAL, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo BID. Una tendencia que será mejor conocida como el modelo cepalino, el cual incorporaba a la búsqueda del crecimiento económico la idea de la planificación.

La ciudad de Bogotá fue líder en la asimilación de las ideas tecnocráticas como modelo para el desarrollo urbano. La planificación suponía revertir las tendencias meramente organizativas y funcionales del espacio urbano que se pretendieron con la formulación de planes reguladores<sup>3</sup>, para hacer de la ciudad un motor de desarrollo social y económico, en el cual el ordenamiento, la reglamentación y el control del desarrollo físico y urbanístico pasaron de ser el fin de la política urbana para convertirse en el instrumento de esta frente al alcance del crecimiento económico de la ciudad y el país.

Así, los años setenta se caracterizaron por el acomodamiento de esta visión de la planificación urbana para el desarrollo. Ello fue producto de la creciente exigencia de los organismos multilaterales para la concesión de créditos, lo que obligó a emprender con más sistematicidad ejercicios de planificación que como primera consecuencia traerán una serie de estudios socio-económicos que se convertirán en la base para la formulación de las políticas. Así se pretendía poner en armonía los esfuerzos del desarrollo urbano con el modelo de crecimiento económico planteado desde los planes de desarrollo integral de la ciudad y el país<sup>4</sup>.

En el marco de la implementación del modelo cepalino la ciudad contrató una serie de estudios que dieron como resultado la elaboración del Plan de Estructura para Bogotá, un estudio técnico que trazó los principales lineamientos en materia de planificación para el desarrollo urbano de las dos décadas siguientes. En base a sus resultados y orientaciones, la administración de la ciudad diseñó lo que se conocería como la primera propuesta de desarrollo urbano que se presentaría en América Latina bajo la influencia de este modelo a fin de obtener la financiación crediticia de las instancias multilaterales. De esta manera, aparece el Programa Integrado de Desarrollo Urbano para la Zona Oriental de Bogotá PIDUZOB, una costosa propuesta que buscaba la financiación del BID, y que se presentaba como una salida integral a los problemas que tenían las poblaciones ubicadas al oriente de la ciudad, caracterizadas por sus condiciones de pobreza y marginalidad, pero que en medio tenía un ambicioso y particular programa: la construcción de la avenida de Los Cerros, una iniciativa que no era nueva, que movilizaba a sectores económicos importantes de la ciudad y que para muchos favorecía exclusivamente la movilidad de las clases altas de la misma. Así la construcción de la Avenida de Los Cerros se constituiría en la iniciativa que despertaría los primeros debates, conflictos y reclamaciones por el derecho a la ciudad frente al modelo de desarrollo urbano que se empezaba a imponer en esta.

El análisis de este caso se enmarca en una investigación más amplia titulada «Asentamiento, ocupación y derecho a la ciudad. Una historia social de los procesos de construcción de ciudad en la cuenca del río Arzobispo, Bogotá 1885-2000». Su objetivo se centró en indagar los conflictos vecinales que se suscitan en medio de los procesos de construcción de ciudad teniendo como derrotero las luchas por el derecho a la ciudad. Estas se consideran expresiones de las vindicaciones de diferentes agentes sociales por hacerse a la ciudad y a la vida urbana en medio de los desajustes sociales y las pro-

<sup>3</sup> En la ciudad de Bogotá, desde los años diez empezaron a aparecer las primeras propuestas para establecer planes reguladores como estrategia para la organización urbanística de la ciudad. En efecto dichas ideas se materializaron en el plano Bogotá Futuro en los años veinte y en la creación del Departamento de Urbanismo y la vinculación del urbanista Karl Brunner como su director en los años treinta, así como en la creación de la Oficina del Plan Regulador a finales de los años cuarenta.

<sup>4</sup> Uno de los principales impactos de la incorporación del modelo cepalino en el país fue la formulación del pri-

mer Plan Nacional de Desarrollo en los años sesenta durante la administración de Misael Pastrana Borrero denominado el Plan de las Cuatro Estrategias, así como la creación del Departamento Nacional de Planeación. Con la orientación y el apoyo del gobierno nacional para hacer lo propio, la administración distrital contrató el diseño del Plan de Estructura para Bogotá; con base en los resultados de dicho estudio se formuló el primer Plan General de Desarrollo del Distrito Especial de Bogotá, el cual fue presentado para su aprobación ante el cabildo distrital en 1971.

fundas brechas que guarda una ciudad como Bogotá, caracterizada por un marcado patrón de segregación física y social. Precisamente abordar los conflictos generados por el proyecto de construcción de la Avenida de Los Cerros en el marco del PIDUZOB permitió caracterizar cómo los procesos de construcción de ciudad, intervenidos por la acción del Estado, del mercado y la sociedad, encuentran concordancias o contradicciones que hacen de la ciudad un espacio social en constante transformación a la luz de diferentes dispositivos, intereses o expectativas que ponen permanente disputa el derecho a la ciudad.

## 2. El proyecto de la avenida de Los Cerros

Desde los años veinte del siglo pasado diferentes instancias de carácter público y privado recomendaron la construcción de una vía sobre los cerros orientales que prolongara la avenida conocida como el Paseo Bolívar, ruta ágil del centro al norte de la ciudad. La primera iniciativa concreta para emprender la vía se remonta al año 1934, según lo refirió el ingeniero Hernando Gutiérrez en 1956:

[El trazado] fue hecho en el año de 1934 por la sección del Plano de Bogotá, por iniciativa y colaboración personal del entonces Jefe de esa oficina, ingeniero Julio Carvajal, desde el sitio denominado El Refugio, ...hasta empalmar con la vía que va del parque de San Diego al «Chorro de Padilla». Más tarde el ingeniero Alfredo Cajiao, del Departamento de Urbanismo y Proyectos, que así se llamaba entonces lo que hoy se denomina Oficina del Plan Regulador, le introdujo una variante, desde la urbanización Rosales hacia el Norte, motivada por el hecho de haber adquirido la legación americana una zona de los terrenos que atravesaba el trazado, con destino a la construcción de la sede de esa legación, y también por la circunstancia de que por descuido del municipio se permitieron construcciones que interfirieron en esa parte del trazado primitivo (GUTIÉRREZ, 1956a: 8).

Si bien los planes y programas de los años treinta y cuarenta contemplaron la prolongación del Paseo Bolívar, fue la propuesta de la Sociedad Colombiana de Arquitectos (ver FIG. 3), surgida en respuesta a las críticas que suscitó el Plan Soto-Bateman en 1944, la que incorporó nuevamente la construc-

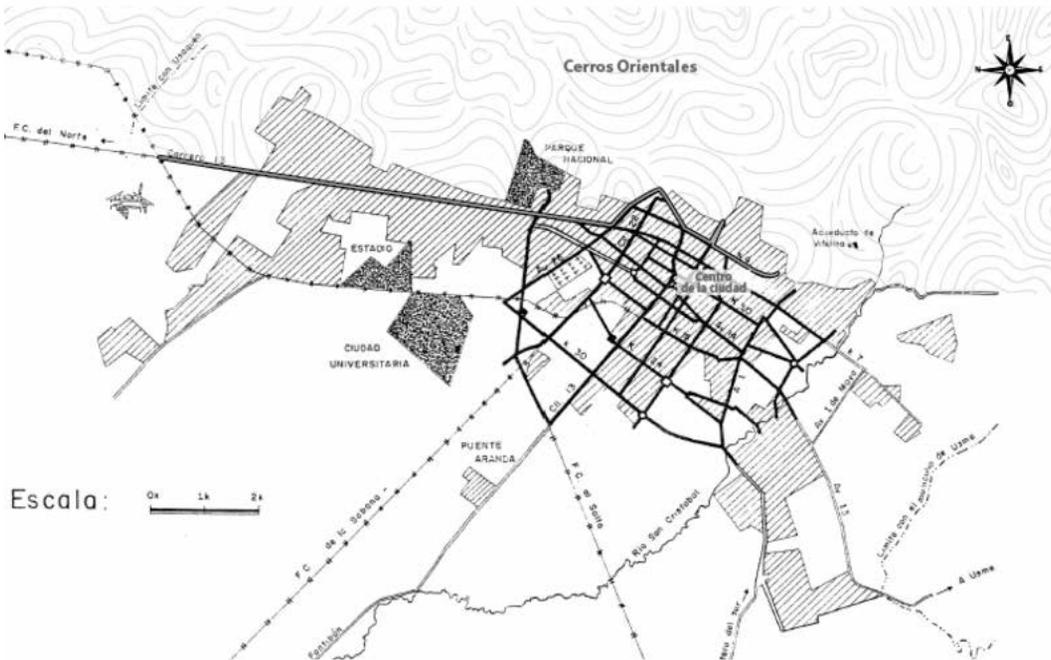


FIG. 2/ Plan vial del Dr. Brunner

Fuente: DAPD, 1960.

ción de una vía por los cerros orientales hacia el norte de la ciudad. La propuesta de la Sociedad contempló la construcción de una red ferroviaria en forma de elipse por el perímetro urbano que incluía un trayecto

sobre los cerros orientales. Aunque la propuesta de la Sociedad no tuvo acogida por la administración, puso sobre la mesa vías de tránsito norte-sur sobre el oriente de la ciudad.

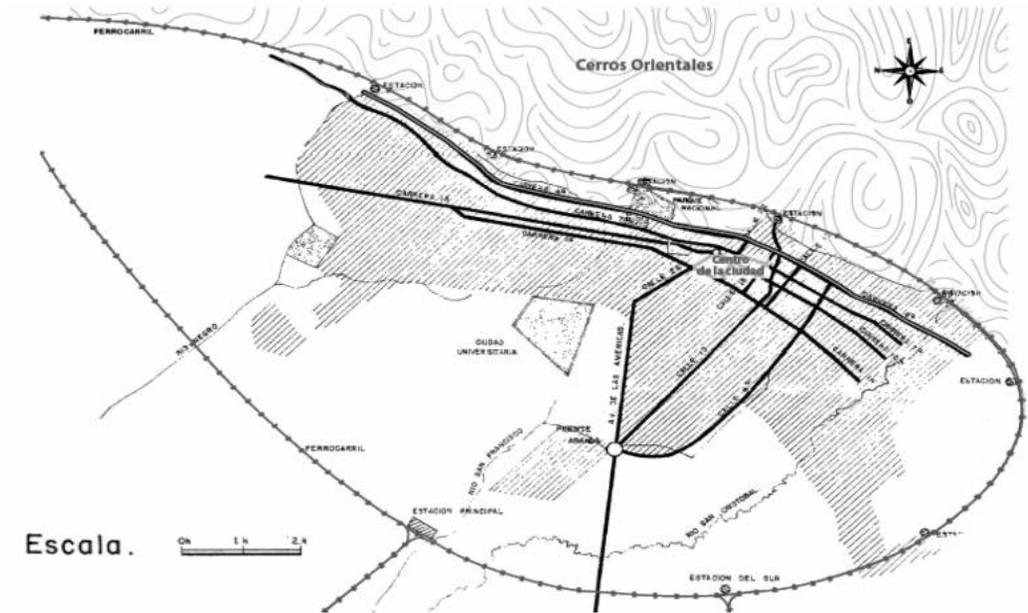


FIG. 3/ Plan vial de la SCA 1945

Fuente: DAPD, 1960.

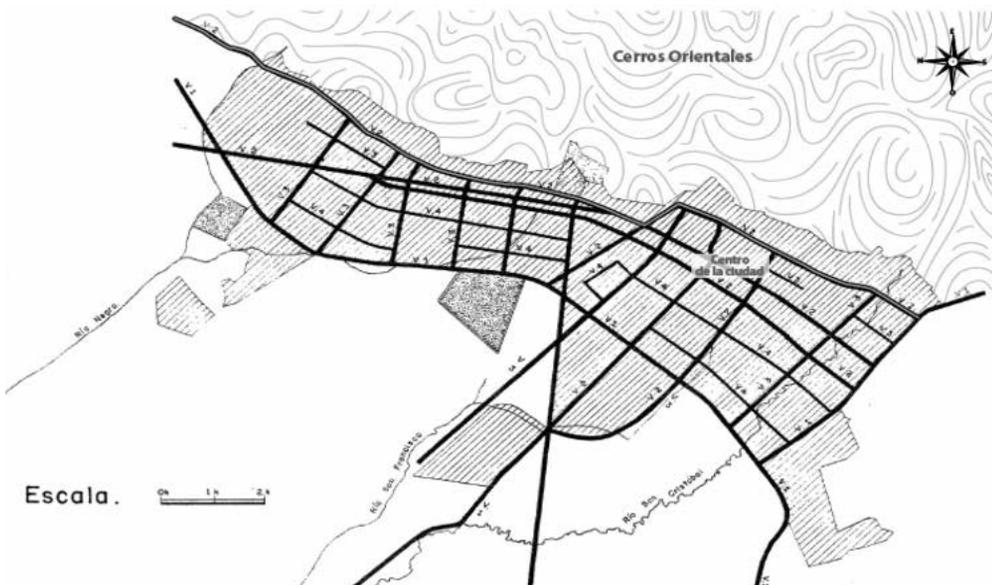


FIG. 4/ Plan vial de Le Corbusier, 1951

Fuente: DAPD, 1960.

El Plan Piloto de Le Corbusier y el Plan Regulador de Wiener y Sert igualmente plantearon el desarrollo de una vía que colindando con los cerros orientales prolongara una de las rutas que comunicaba el centro con el norte de la ciudad (ver FIG. 4). En medio de los reajustes al Plan Regulador, el Distrito dispuso, a través del contrato 488 del 5 de septiembre de 1955, el:

«levantamiento de una poligonal desde El Chicó hasta la avenida Jiménez, sin apartarse de la cota 2.700 metros y con todos los detalles para proyectar el eje de una vía, y fijación de los puntos que han de servir de referencia para localizar dicho eje sobre el terreno...» (CONCEJO DE BOGOTÁ, 1956: 110).

Meses más tarde la Alcaldía, por medio del decreto 124 del 2 de abril de 1956, vinculó al ingeniero y geólogo Hernando Gutiérrez para que emprendiera los estudios necesarios para establecer el mejor trazado para la vía. En su informe final Gutiérrez señalaba:

La sección de la avenida puede hacerse en dos calzadas de 8 metros, con prado central y andenes. Sugerimos que tanto el prado central como los andenes se miren con flexibilidad a fin de acomodar la avenida al terreno. En zonas de pendiente transversal fuerte recomendamos que se construyan las calzadas a diferentes niveles, a fin de evitar cortes, el prado central en tales casos

puede bien hacerse más ancho o más angosto con el fin de acomodar la avenida a la pendiente transversal. // Buscando la ubicación más conveniente para la avenida, desde los puntos de vista geológico, topográfico y urbanístico se ha hecho el proyecto de localización que se señala en los planos geológicos adjuntos. // Estimamos que solamente un análisis económico que considere el costo de las edificaciones que deben adquirirse para demolición, en cada caso, puede definir cuál es la más conveniente de las alternativas propuestas (GUTIÉRREZ, 1956b: 15-16).

Con base en estos primeros estudios el Distrito, por medio de la Oficina de Planificación Distrital, incorporó en el Plan Piloto de 1957 la avenida de Los Cerros o del Oriente (ver FIG. 5). Posteriormente la misma Oficina, dentro de los estudios para el tráfico de la ciudad, que orientaron la definición del plan de inversiones en materia de vialidad para el periodo 1958-1960, incluyó con carácter prioritario la unidad vial sobre el oriente que habría de responder al mejoramiento del tránsito vehicular en el centro urbano y hacia el norte de la ciudad. La propuesta para la construcción de la vía se mantuvo en el Plan Vial Piloto de 1960, que dispuso la construcción de la Avenida 10 de Mayo, o Avenida de Los Cerros, que sería:

«...una vía rápida, de gran longitud, para servir la parte oriental de la ciudad» (DAPD, 1960: 99).

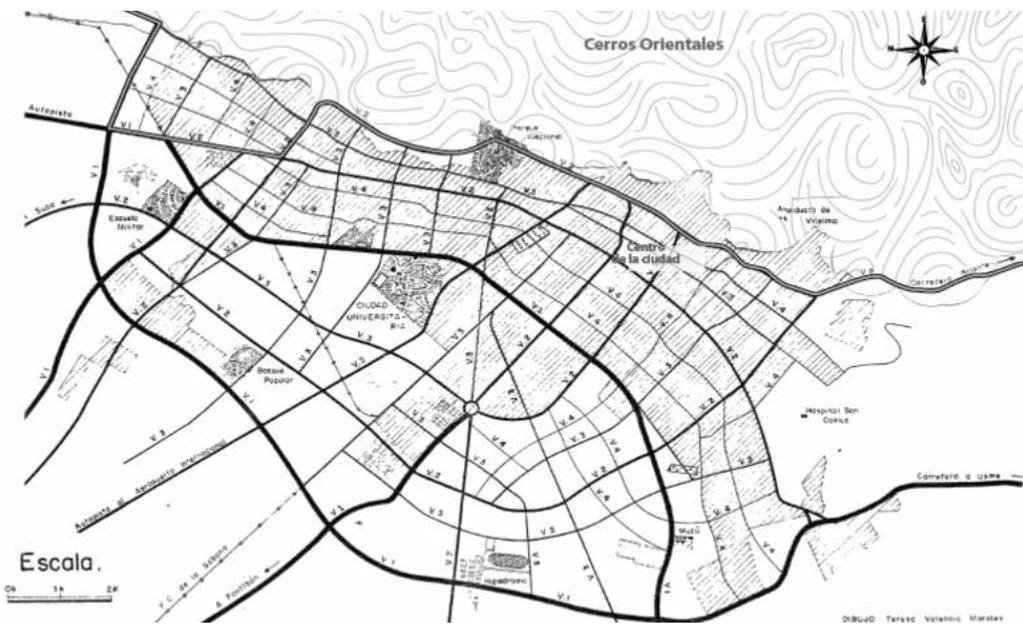


FIG. 5/ Plan piloto distrital, 1957

Fuente: DAPD, 1960.

Como puede observarse, la iniciativa para la construcción de una vía de tránsito rápido sobre las curvas de los cerros orientales que contribuyera a liberar el pesado flujo vehicular del centro al norte de la ciudad estuvo presente desde las primeras décadas del siglo xx. No resulta difícil comprender las motivaciones que rodeaban dicha iniciativa si se tiene en cuenta que Bogotá era una ciudad que desde finales del siglo xix y, por supuesto, durante las primeras décadas del siglo xx, tuvo un crecimiento urbano marcadamente lineal, caracterizado por una expansión de su borde norte, hacia donde se dirigieron las elites urbanas que abandonaban un centro urbano hacinado, insalubre e inseguro para disponerse a copar la zona norte más inmediata, que gracias a su marcada ruralidad, favoreció la invención de un nuevo modelo de ciudad de casas y quintas con esplendor arquitectónico.

Aunque la construcción de una vía sobre los cerros orientales que facilitara el flujo vehicular del centro hacia el norte era de sumo interés para las elites urbanas a quienes favorecía, desde un comienzo la obra se enfrentó a inconvenientes, tanto por cuestiones técnicas-geológicas, como por cuestiones financieras, donde apareció, como el más problemático, el tema de la valorización. Estos problemas se hicieron manifiestos en diferentes instancias que entraron a debatir la obra en el año 1960, entre ellas, la Sociedad Colombiana de Ingenieros, quien señaló en uno de sus informes que la construcción de la Avenida de Los Cerros representaba costos que sobrepasaban la capacidad de pago de la mayoría de los contribuyentes (*cfr.* GONZÁLEZ, 1960: 38-40).

El proyecto quedó prácticamente suspendido en los años sesenta por los informes técnicos desfavorables, por la obligada restricción del gasto público, por la pérdida de capacidad de endeudamiento del Distrito, por las dificultades que suponían cuestiones como el impuesto de valorización, por la decisión de las administraciones de priorizar otros proyectos viales y, obviamente, por la confrontación política suscitada con la oposición en el cabildo distrital. Pese a esto, el proyecto supuso la congelación de los predios de diferentes áreas en torno al trazado, una situación que era común entonces y que en otras circunstancias expuso al Distrito a demandas por parte de propietarios que estaban imposibilitados para disponer de sus terrenos aunque debían sostener los impuestos y las contribuciones de ley.

Sin embargo el proyecto de la avenida resurgió en 1971. El Plan de Estructura en su proyección de alternativas de transporte para la ciudad en 1980 incluyó «...la construcción de la Avenida de Los Cerros con seis carriles» (DAPD, 1974: 45). Pese a que el Plan proyectaba la construcción de la vía en el futuro, la administración del entonces alcalde Carlos Albán Holguín decidió acometerla de inmediato, para lo cual contrató unos nuevos estudios para definir el trazado con la firma Consultoría y Sistemas Ltda. Al mismo tiempo la administración solicitó un empréstito ante el BID para iniciar la obra.

La enérgica decisión de emprender el proyecto por parte de la administración distrital reveló que en medio de éste existían turbios intereses económicos y graves inconvenientes financieros. Por un lado, la firma contratada para acometer los nuevos estudios había sido constituida recientemente y sus principales accionistas habían sido el secretario y el subsecretario de la Oficina de Obras Públicas del Distrito de los años inmediatamente anteriores, lo que denotaba una clara situación de favorecimiento indebido en la contratación estatal, pues los representantes de la firma habían tenido acceso privilegiado a los estudios realizados en la zona. Por otro lado, el BID emitió un primer informe señalando la inconveniencia de financiar una obra suntuaria con beneficiarios específicos, frente a la cual instó al gobierno nacional y distrital a formular un programa más amplio con mayor impacto para el desarrollo urbano a lo que agregó que la financiación quedaba supeditada a la presentación de los estudios técnicos.

Ante los requerimientos del BID la administración de Albán Holguín decidió promover la construcción de la avenida de Los Cerros incorporando al Plan General de Desarrollo del Distrito un vasto programa sectorial: el Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá PIDUZOB. En la presentación del PIDUZOB la administración planteaba:

Los estudios efectuados por la Administración Distrital para establecer un programa de solución a las necesidades inmediatas de mayor prioridad en la ciudad teniendo en cuenta las limitaciones de disponibilidad de recursos internos y financiación externa, indicaron la necesidad de establecer un Programa Integrado de Desarrollo Urbano para un sector de la urbe en que hubiera los mayores requerimientos de mejoramiento físico, económico y social y los mayores índices de beneficios en relación con las inversiones. // La ciudad de Bogotá presenta

varios sectores donde sería deseable efectuar inversiones para completar la infraestructura urbana, la Zona Oriental de la ciudad tal como ha sido delimitada por la Administración Distrital, encierra uno de los conjuntos citados más necesitados de la capital por la carencia o carácter subnormal de los servicios básicos, de la vivienda, de los servicios de salud, educativos y comunales, así como por el precario nivel de ingreso de sectores localizados de su población y de su marginamiento de la vida urbana. // El programa de la Zona Oriental permite realizar una acción prioritaria en una zona en que existe la necesidad de efectuar operaciones amplias de integración urbana tales como mejoramiento de servicios públicos, equipamiento habitacional e integración vial (en este caso, entre otras acciones, más locales, la integración del anillo urbano de acceso norte-sur y oriente-occidente del área central de la ciudad) (DAPD, 1972: 2-3).

El PIDUZOB contempló en principio nueve subprogramas destinados a la pavimentación de vías, a la construcción de centros de salud, de centros educativos y de centros sociales populares, la incorporación y extensión de redes de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, la implementación de programas de vivienda, la asistencia técnica para el mejoramiento de los procesos de planificación de la administración distrital y, obviamente, la construcción de la avenida de Los Cerros, denominada en el programa como avenida Oriental. En tanto programa inscrito en el Plan General de Desarrollo del Distrito, el PIDUZOB estaría bajo la administración de una nueva agencia distrital, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU.

### 2.1. El debate político

A mediados de 1971 la administración distrital presentó al Concejo de Bogotá el Plan General de Desarrollo del Distrito, el PIDUZOB, la propuesta de creación del IDU y las solicitudes de autorización para la suscripción de los empréstitos necesarios para implementar estas iniciativas, todo en un ambiente político bastante polarizado dentro del cabildo distrital: miembros de los partidos liberal y conservador en el Concejo de Bogotá estaban claramente alineados con las pretensiones de la administración, mientras movimientos políticos de izquierda como la ANAPO, el MOIR y el Partido Comunista se oponían a las iniciativas. Una de las principales causas de la disputa era el subprograma de la avenida de Los Cerros, que era visto por parte de la oposición como el verdadero objetivo del PIDUZOB, esto a pesar de que existían numerosos

argumentos desfavorables a su construcción, de que suponía un endeudamiento exorbitante para las posibilidades fiscales del Distrito y de que sólo beneficiaría a unos pocos sectores de la ciudad. En medio de este ambiente el Concejo de Bogotá alargaba la aprobación del Plan General de Desarrollo del Distrito del que hacía parte el PIDUZOB, ante lo cual la administración distrital, apelando a las facultades especiales que le concedía la Ley 30 de 1969 decidió expedirlo a través del decreto 1410 del 30 de diciembre de 1971. La decisión exacerbó aún más las tensiones en el cabildo de la ciudad.

Los debates ante las iniciativas de la administración comenzaron en enero de 1971. La primera cuestión motivo de polémica fue la decisión de la administración de contratar empréstitos en dólares para la ejecución de las obras, lo que en medio de una fuerte tendencia devaluacionista suponía abrir una deuda impagable para la ciudad o amortizable con altísimos costos tributarios y contributivos para los ciudadanos. Para resolver la situación el gobierno nacional ofreció sus oficios para que los empréstitos suscritos por el Distrito fueran soportados por el Banco de la República y abonados en pesos. Luego apareció la cuestión más polémica: la avenida de Los Cerros. En el debate realizado en el Concejo de Bogotá el 18 de enero de 1972 el concejal Joaquín Mejía Figueredo del movimiento de izquierda ANAPO señaló:

Nosotros daremos nuestro voto afirmativo para la realización de las obras que tengan un auténtico beneficio social, los centros hospitalarios, los centros escolares, los centros de recreación popular y las obras accesorias y complementarias a este tipo de programas. Pero no daremos nuestro voto afirmativo para la construcción de una vía que vale 600 millones de pesos y que se va a hacer con los recursos aportados por todos los ciudadanos bogotanos para valorizar los terrenos de conocidos terratenientes. Nosotros consideramos que eso es injusto y por consiguiente consideramos que debe excluirse la construcción de esa vía, que además tiene graves fallas en el aspecto técnico, porque hay ingenieros muy calificados, que han denunciado estas fallas y que ya están preparando un estudio para presentárselo a la ciudadanía de Bogotá por todos los medios de expresión (CONCEJO DE BOGOTÁ, 1972a: 215).

Los debates prosiguieron durante el primer semestre pero de manera bastante accidentada, en buena medida por las campañas electorales para la elección de corporaciones públicas.

En la apertura de las sesiones del nuevo Concejo de Bogotá, el 1 de agosto de 1972, el alcalde Albán Holguín realizó una defensa cerrada de las iniciativas presentadas por su administración, en especial del PIDUZOB. Decía Albán Holguín:

La decisión que se ha tomado de adelantar un plan tendiente a rehabilitar la zona oriental de la ciudad, fue aprobada por el gobierno distrital después de una severa, larga y profunda investigación acerca de las condiciones de vida de los habitantes de ese sector y con base en las posibilidades de financiación por parte del Banco Interamericano de Desarrollo. // Las obras previstas para el programa de rehabilitación tienen un valor de un millón setecientos mil pesos de los cuales novecientos millones serán financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo y el resto correrá a cargo de cada una de las entidades ejecutoras dentro de sus programas normales de trabajo. Es este, honorables concejales, el primer programa de desarrollo integral que financia el Banco Interamericano de Desarrollo. Desde muchos puntos de vista debemos estar orgullosos de él, pues además de redimir a una parte considerable de la población bogotana, se convertirá en programa piloto para las ciudades de América Latina en condiciones similares a las nuestras (CONCEJO DE BOGOTÁ, 1972b: 298-299).

En los meses siguientes los debates se hicieron más intensos, tanto más en un ambiente social, económico y político crispado por las ejecutorias del gobierno nacional en beneficio de los grandes capitales y de represión violenta de las movilizaciones sociales. No obstante, con las mayorías aseguradas en el Concejo, la administración distrital consiguió sus cometidos: la aprobación de los términos para la implementación del Plan General de Desarrollo que, ratificando el decreto 1410 de 1971, dispuso la priorización de los proyectos de zonificación y la reglamentación del uso de tierras, la realización de los planes viales, de transporte y de obras comunales, la orientación y la regulación de las actividades económicas urbanas y el establecimiento de nuevas divisiones territoriales y políticas del Distrito; asimismo logró que se aprobara la creación y la organización del Instituto de Desarrollo Urbano IDU como entidad técnica responsable del Plan General de Desarrollo y de los planes y programas sectoriales y que se establecieran una serie de disposiciones para normalizar los barrios irregulares de la ciudad y para emprender mejoras en áreas urbanas de desarrollo incompleto (*cfr.* CONCEJO DE BOGOTÁ, 1973: 300-320).

Pese a esta serie de conquistas por parte de la administración distrital en el Concejo de Bogotá, el PIDUZOB, pero más específicamente el subprograma de la avenida de Los Cerros, se enfrentó a otro tipo de polémicas desde el año 1973. En primer lugar por la suscripción intempestiva de los primeros contratos de empréstitos entre el Banco de la República, la Alcaldía Mayor y las entidades distritales responsables de las obras. El mismo día que se formalizó el contrato, el 17 de abril, el alcalde Albán Holguín presentó renuncia a su cargo, el gobierno la aceptó y nombró en su reemplazo a Aníbal Fernández de Soto, quien fuera director ejecutivo por Colombia ante el BID en medio del trámite de los empréstitos solicitados para financiar el Programa. La prensa decía:

Sorpresivamente le fue aceptada anoche la renuncia al Alcalde Mayor de Bogotá, Carlos Albán Holguín, y en su reemplazo fue nombrado —por decreto de ayer— el doctor Aníbal Fernández de Soto, actual presidente del Banco Interamericano de Desarrollo para Colombia. // La decisión fue adoptada en el Palacio de San Carlos, media hora después de que el Presidente de la República, Misael Pastrana Borrero, y el Alcalde Albán Holguín, firmaron el contrato entre el Banco de la República y las nueve entidades distritales que se encargarán de ejecutar el Plan Integrado de la Zona Oriental de Bogotá. // El cambio de Alcalde fue recibido con sorpresa en los medios políticos, por cuanto sólo treinta minutos antes del discurso del Jefe de Estado —quien calificó a Albán como «el alcalde social de Bogotá»—, daba a entender que éste continuaría en el alto cargo. // El doctor Aníbal Fernández de Soto, es un destacado elemento de las jóvenes promociones conservadoras, quien ha actuado como concejal de Bogotá, directivo de su partido en la capital del país y últimamente presidente del BID para Colombia, cargo desde el cual desarrolló una dinámica gestión que fue clave para la aprobación del empréstito de los mil millones de pesos para poder desarrollar la rehabilitación de la zona oriental (EL TIEMPO, 1973).

En segundo lugar por la difusión en la prensa nacional en mayo de 1973 del informe emitido por el BID relacionado con los aspectos técnicos, administrativos y legales del PIDUZOB, que puso de manifiesto aspectos que aunque advertidos en los debates del Concejo, no obstante habían sido mantenidos con un bajo perfil por parte de la administración distrital. Entre estos aspectos estaba la injerencia del BID en cualquier cambio que se pretendiera al programa, el cobro del impuesto de valori-

zación para la construcción de la Avenida de Los Cerros y el ajuste de los impuestos y las tarifas de los servicios públicos para las zonas beneficiadas con las intervenciones urbanísticas.

En tercer lugar las polémicas también derivaron de la renuncia del director del IDU, quien desde meses anteriores había advertido a la administración sobre la inconveniencia técnica, logística y financiera de acometer la avenida de Los Cerros tal cual había sido proyectada originalmente. En su carta de renuncia Samper Gnecco decía:

[...] he llegado al convencimiento que debe plantearse una alternativa considerablemente distinta a la decisión de ejecutar la construcción de la avenida en las condiciones y con las especificaciones originalmente previstas en el contrato firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo. // Como miembro del gobierno, he venido proponiendo reiteradamente a este se efectuó la revisión en la profundidad necesaria, a mi entender, pensando en la conveniencia de la ciudad, pero no hemos coincidido en la oportunidad y profundidad de dicha revisión. La múltiple ventaja de no haberse iniciado aun las obras, el interés con que el honorable Consejo ha venido tratando tan delicado asunto y la voluntad de servicio comprobada en oportunidades anteriores que inspiran a usted el ingreso a la administración distrital de un conjunto tan respetable de profesionales que lo acompañan en el gabinete, me han permitido concluir acerca de la conveniencia de mi retiro de la dirección del Instituto de Desarrollo Urbano, con el fin que el gobierno pueda resolver con justa autonomía sobre tan importante problema. (EL ESPECTADOR, 1973: 13A)

La avenida de Los Cerros se convirtió en un problema especialmente sensible para la administración distrital, bastante controvertido para la opinión pública y con posibilidades de afectar a figuras con proyección política nacional en una época en la que los presidentes de la República salían directamente del Concejo de Bogotá. En agosto de 1973 la administración distrital elaboró una nueva propuesta con modificaciones al trazado, a las dimensiones y a las obras complementarias de la Avenida de Los Cerros poniéndola a consideración del Concejo. La intensidad de los debates, las denuncias en los medios de comunicación, la creciente movilización social en los barrios de los cerros y la proximidad de las elecciones presidenciales de 1974, llevaron al Concejo de Bogotá a acoger el nuevo

proyecto. Así el acuerdo 5 del 29 de septiembre de 1973 dispuso la construcción de la avenida de Los Cerros pero dentro de unas nuevas especificaciones que convertían a la amplia y suntuosa avenida de antaño en una vía un poco más austera.

Por su parte el PIDUZOB debió ser objeto de modificaciones. La renegociación con el BID supuso tres posibles alternativas: en primer lugar que se cancelara el préstamo vigente y se presentara en el menor tiempo posible una propuesta que respondiera realmente a los requerimientos de la ciudad. En segundo lugar que, con base en los mismos recursos, se revisaran los diferentes subprogramas del PIDUZOB y se le concedieran otros destinos a los fondos del subprograma que contemplaba la construcción de la avenida de Los Cerros. En tercer lugar que se ajustaran los alcances de todos los subprogramas. La administración distrital apeló a la segunda alternativa y en el reajuste de los diferentes subprogramas descartó el de la avenida de Los Cerros trasladando sus recursos al fortalecimiento de otras vías primarias de la ciudad, así como a la incorporación de un conjunto de circuitos viales que permitían conectar los barrios del oriente con el occidente de la ciudad.

Luego, en 1977 el Instituto Nacional de Recursos Naturales INDERENA declaró a los cerros orientales como reserva natural protectora de la ciudad, con lo que el proyecto de la Avenida de Los Cerros prácticamente quedaría sepultado para siempre. Cualquier intervención en los cerros y sus áreas anexas ameritaba licencia, lo que fue incorporado como un recurso más de los opositores de la vía ante la eventualidad de cualquier intervención.

Aunque el proyecto ostentoso de la avenida de Los Cerros había quedado imposibilitado, las administraciones de finales de los años setenta decidieron recuperar la idea vial y reemprenderla aprovechando los desarrollos de los diferentes circuitos viales que se habían construido con la redefinición del PIDUZOB. Así, la administración distrital incorporó en el Plan Vial aprobado en 1980 la construcción de la avenida Circunvalar, proyectándola como una vía primaria de carácter longitudinal de 25 metros de ancho con el siguiente trazado en sentido norte-sur. La vía había perdido su suntuosidad y su nombre inicial, de lo que se valieron las siguientes administraciones de la ciudad para construirla soteradamente.

### 3. La avenida de los cerros y las luchas por el derecho a la ciudad

A finales de los años sesenta en la zona centro oriental de la ciudad, estaban emplazados los barrios El Paraíso, San Martín de Porres, Pardo Rubio Nororiental y Mariscal Sucre. Se trataba de barrios pobres, con escasos accesos, con viviendas precarias, con ausencia de servicios, incluso del agua, pese a que estaban en proximidad a diferentes fuentes como el río del Arzobispo. No obstante, eran barrios con una organización vecinal cada vez más fuerte y consistente, auspiciada por iniciativa propia aunque igualmente con influencia de otros grupos, desde partidos y movimientos políticos de izquierda hasta sectores eclesiásticos influidos por los postulados de Vaticano II y la Teología de la Liberación. A comienzos de los años setenta estas comunidades vecinales fueron advertidas de la inminencia del proyecto de la avenida de Los Cerros; la primera reacción de estas comunidades fue solicitar a la administración distrital la información sobre el trazado de la vía y la incidencia en sus sectores. Así se puso de manifiesto en oficio que remitiera el 18 de octubre de 1971 el Departamento Administrativo de Acción Comunal<sup>5</sup> al de Planeación Distrital mediando a las exigencias de las comunidades que pedían:

«[D]efinir de parte de Planificación la zona por donde cruzará la avenida de Los Cerros, para poder tener una seguridad de urbanizar nuestros terrenos» (cfr. APD, 1971).

Pronto los barrios fueron advertidos de las implicaciones de la avenida: procesos judiciales que incluían el desalojo, la suspensión de cualquier proceso de regularización, habilitación o legalización y la restricción de accesos en vías o de provisión de servicios. En medio de los debates desarrollados en el Concejo de Bogotá por parte de los partidos y movimientos de oposición, en los cuales se objetaba la construcción de una avenida de carácter suntuario que afectaba directamente a los pobladores más pobres de los cerros orientales, se impulsó por parte de uno de los concejales más representativos del movimiento de izquierda MOIR, la creación de la Asociación de los Barrios Nororientales, a la que se vincula-

ron los habitantes de los barrios Juan XXIII, Bosque Calderón, Pardo Rubio, San Martín de Porres, Mariscal Sucre y El Paraíso (GEJRR, 1977: 155). Aunque los debates persistieron en el Concejo, los diferentes sectores políticos apelaron crecientemente a la presencia en los barrios, más aún por la proximidad de las elecciones de 1972.

Para los barrios de la zona oriental la organización vecinal no era nueva. En los barrios de La Perseverancia y San Diego existía una expresión organizativa denominada Comité Pro-defensa, la cual había surgido en medio de las luchas contra el desalojo e intervención que estos barrios habían emprendido años atrás en el marco de la ejecución de las políticas urbanas de la administración distrital para el redesarrollo de las zonas de San Diego y San Martín. El Comité Pro-defensa se constituía como base organizativa del Partido Comunista, quien desde años atrás lideraba procesos en diferentes barrios de la ciudad de defensa de la tierra y lucha por la vivienda propia. En la coyuntura de los debates sobre la avenida de Los Cerros concurren la Asociación de Barrios Nororientales y Comité Pro-defensa para conformar hacia mediados del año 1972 la Unión de Comités Pro-defensa de la Zona Oriental de Bogotá, organización a la cual se irían sumando habitantes de los barrios de la zona suroriental, pero cuya fuerza estaría ante todo en la enajenación de los vecinos de los barrios nororientales.

La primera gran asamblea que reunió a los comités de diferentes barrios se llevó a cabo en el barrio El Paraíso a mediados del año 1973. A esta asistieron el director del IDU y otros miembros de la administración distrital; algunas de las intervenciones de los líderes de los comités frente a las opciones de vivienda que venían siendo presentadas por el gobierno distrital como solución para quienes se vieran afectados por la ejecución de las obras indicaron lo siguiente:

[...] Le hemos manifestado al alcalde muy claramente que no aceptamos a la Caja de Vivienda Popular, porque allá han creído que, porque somos pobres se nos puede meter en cuevas como para animales y ratones, y tenemos el

<sup>5</sup> El Departamento Administrativo de Acción Comunal reunía en el Distrito lo que fue una verdadera invención del régimen del Frente Nacional: las Juntas de Acción Comunal, las cuales eran la expresión de un impulso del gobierno nacional para que los habitantes de los barrios de las ciudades, sobre todo aquellos ubicados en sectores populares y marginales que no contaban con instalaciones, equipamientos, vías y servicios públicos, se organizaran para que

desde la autogestión, pero con cierto acompañamiento del Estado, se hicieran a la ciudad y a la vida urbana, de una forma que ciertamente resultó precaria y excluyente. Así las Juntas de Acción Comunal resultaron ser la mejor instancia para que los políticos locales movilizaran votos a expensas de prácticas clientelares sujetas a promesas como la construcción de escuelas, parques, proyectos de vivienda, pavimentación de vías, etc.

ejemplo de varias obras de la Caja, que no tienen sino un año y medio y ya se están cayendo. En todo caso las promesas del alcalde eran halagadoras porque él propuso lo siguiente: al vecino que fuera afectado por la avenida, se le construirá la casa en el mismo barrio; al vecino que quiere construirla se le dan los materiales y la parte técnica, el vecino que quiere el dinero se la dará el dinero. Pero nadie se saldrá contra su voluntad de su barrio. Eso está grabado (GEJRR, 1977: 196).

En medio de este proceso organizativo de carácter coyuntural se pusieron de manifiesto contradicciones en el interior de los comités pro-defensa. Estas contradicciones derivaron del tipo de reivindicaciones que planteaban: para unos éstas debían ser de carácter estructural, buscando no sólo detener los desalojos, sino tener real incidencia en la formulación y ejecución del PIDUZOB; para otros éstas estaban relacionadas con la búsqueda de buenos precios para la compra de sus inmuebles o la obtención de reubicaciones favorables. Así, dentro de los comités se conformaron dos tendencias que a la postre fracturaron el proceso organizativo, los activistas y los vivendistas o vecinistas (cfr. GEJRR, 1977: 155; MOLANO, 1997: 173).

En medio de estas rupturas los conflictos fueron ganando intensidad, sobre todo cuando frente a las promesas de no desalojo por parte de la administración distrital, empezaron a operar diferentes propietarios privados que se consideraron con derechos sobre los predios de los cerros orientales. En octubre de 1973, por ejemplo, un juez dispuso inspección ocular con objeto de desalojar los predios del Bosque Calderón Tejada dentro de un proceso judicial instaurado por particulares, lo que afectaría aproximadamente 2000 personas residentes de esta parte. El proceso señalaba que a mediados de los años cincuenta Julio Calderón Barriga, propietario en aquel entonces de los predios, actuó como fiador en un empréstito menor suscrito por un allegado suyo; ante el incumplimiento en el pago del empréstito empezó juicio ejecutivo contra Calderón Barriga, que supuso al final el embargo y remate de los predios, todo a espaldas de los poseedores. El proceso se reactivó a mediados de 1973, precisamente con los anuncios de la avenida, que supusieron un incremento espectacular de los costos de los predios en esta parte de la ciudad y, en consecuencia, de las aspiraciones de viejos propietarios. En el periódico *El Tiempo* de 19 de octubre de 1973, el alcalde de la ciudad, Fernández de Soto decía:

«Un buen día resolví cortar por lo sano, y me fui a ver qué era la cosa. Encontré una manifestación en contra mía. Al principio no me dejaron hablar; después me electrificaron el micrófono de tal manera que cada vez que lo tomaba me cogía la corriente. Resolví entonces hablarles a grito pelado. La cosa terminó en aplausos y con la gente más extremista de Bogotá como partidaria acérrima del proyecto» (MOSCA, 1987: 198).

En diciembre el conflicto escaló aún más, con la decisión de la administración distrital de inaugurar las primeras obras del PIDUZOB:

Llega el 8 de diciembre de 1973, el día en que la administración inaugura oficialmente con placas conmemorativas la construcción de las escuelas, de los centros comunales y de las piscinas. Por última vez, los comités organizan un acto de protesta y se busca la reunificación de sus bases dispersas. Pero la división ya ha roto completamente los comités. A pesar de que se unen nuevamente las dos tendencias, la movilización es un rotundo fracaso. // Ni en el mismo barrio, ni en otros, existe una organización capaz de detener la demolición. Los activistas-estudiantes están en vacaciones; los vecinistas se encuentran paralizados; los barrios han perdido su capacidad de resistencia. La penetración del IDU en el barrio Girardot la facilita la actitud de algunos dirigentes de bolsillo al servicio de la administración, como también la venta que hace un casa-teniente de sus seis casas (GEJRR, 1977: 210-211).

Mientras el movimiento social se fracturaba y el conflicto aumentaba, las Juntas de Acción Comunal buscaron encauzar las reivindicaciones con acciones y posturas más formales e institucionales, persistentes en procesos petitorios que buscaban obtener claridad frente a la situación de sus barrios y, de ser afectados por la construcción de la Avenida, conseguir reubicaciones favorables para sus habitantes. Un ejemplo de ello fue el pliego de peticiones que la Junta de Acción Comunal del barrio San Martín de Porres envió al alcalde en el año 1974:

Solicitamos: Que se respete nuestro derecho a estas tierras garantizadas por escritura (...). // Que se nos declare barrio obrero y que si se decreta zona verde la parte oriental de la Avenida, se respeten nuestras posesiones, o nos den un terreno en las mismas condiciones. // Que tal como nos lo ha prometido la administración anterior del Dr. Carlos Albán Holguín, no se nos cobre valorización por la Avenida ni otros conceptos que no estamos en condiciones de pa-

gar. // Y que si por el trazado es necesario tumbar alguna vivienda, se devuelva el terreno dentro de la misma zona porque aquí hay terrenos cercanos libres o lotes de engorde como el de la Casa Club y se pague la construcción comercial y de contado para poder edificar la vivienda, la nueva vivienda. // Que se nos reconozca como legítimos dueños y que como nos lo prometió la administración anterior, el Dr. Carlos Albán Holguín en la carta que adjuntamos, se ponga a disposición los medios legales que nos permitan agilizar la legalización de nuestros terrenos, que ha sido imposible porque estos sectores no han pagado los impuestos. // Que se negocie colectivamente (...) a través de nuestra JAC, pues los terrenos han sido donados a toda la comunidad. // Que nuestro barrio cuente con servicios públicos adecuados de acueducto y alcantarillado y de verdad el progreso de la zona sea para nosotros los habitantes de la zona oriental. // Además solicitamos para el buen funcionamiento de la escuela «La Unión» reintegrar al cargo de directora a la profesora Fanny Cecilia Gómez, quien fue destituida en el cargo de maestra. // Que se nos resuelva y conteste por escrito esta petición. // Atentamente, JAC Barrio San Martín. // Julio Cañón, Presidente // Alfredo Rojas, Vicepresidente // Otras firmas (MOLANO, 1997: 171-172).

No obstante, el desgaste del proceso, el cambio de gobierno y la postura en principio garantista de la administración que planteaba revertir la decisión de continuar con el PIDUZOB, lo que fue visto por muchos como un triunfo de los sectores de oposición pero, sobre todo, de los movimientos barriales y vecinales de los cerros orientales, aparecieron nuevas expresiones de descontento, cuando a finales de los años setenta el proyecto de la avenida de Los Cerros fue reemprendido con la avenida Circunvalar. Pese a ello, la forma soterrada como se retoma y reemprende el viejo proyecto tomó por sorpresa a los pobladores de los cerros nororientales de la ciudad que ante la inminencia de la ejecución del proyecto no pueden más que sorprenderse indignadamente, aunque este fuera menos ostentoso y más austero que el inicial.

El proyecto de la Avenida de los Cerros, que había sido «enterrado» a mediados del decenio de 1970, es de alguna forma resucitado y parcialmente ejecutado con la construcción de la Avenida Circunvalar; aquellos terrenos que habían permanecido en un estado de «importancia latente» resurgen como terrenos atractivos para el gran capital. // Una mañana de 1985 los pobladores despiertan y observan que los terrenos adyacentes a la Circunvalar se encuentran cer-

cados. No había siquiera posibilidad de pasar y descender a la ciudad a laborar o a estudiar. Era un despropósito: ¡cercados en nuestra propia tierra! (Molano, 1997: 179).

La culminación de la Avenida Circunvalar, a mediados de los años ochenta del siglo veinte, trajo nuevos conflictos para los habitantes de estos asentamientos. La ubicación de la vía sobre la falda de los cerros nororientales de la ciudad despertó los intereses de urbanizadores, los cuales aprovecharon tres factores para formular proyectos de construcción de vivienda de alto costo: en primer lugar, la culminación de una vía que movilizaba exclusivamente vehículos particulares; en segundo lugar, la excelente vista que las nuevas construcciones tendrían de la ciudad; y en tercer lugar; el ambiente rodeado de árboles y naturaleza viva que podrían disfrutar quienes adquirieran las nuevas viviendas. A esta situación se sumó la aparición de supuestos dueños de terrenos que buscaron promover desalojos en base a títulos de propiedad que controvertían la posesión de terrenos que reclamaban los pobladores, algunos incluso presentando promesas de compraventa (*cf.* CHAPARRO & *al.*, 1997). Así lo expone el acta de la reunión sostenida entre la comunidad del asentamiento denominado Mariscal Sucre, funcionarios del Distrito y las personas que se reclamaban como propietarios legales:

«1°. Que las personas que figuran como 'comuneros' en la sentencia emanada del Juzgado Veinte Civil del Circuito de Bogotá, por medio del cual efectuó una partición del predio denominado 'Barrocolorado', no son reconocidos por la comunidad como moradores actuales asentados en ese desarrollo. // 2°. Víctor Julio Robayo R., apoderado legal de las personas que figuran en la sentencia en mención afirma: 'Al llegar el plano al DAPD, se ha objetado que en el inmueble de 'Barrocolorado' existe un asentamiento humano. Esta afirmación no es cierta, porque los ocupantes que se encuentran en el mencionado inmueble, se encuentran allí a virtud de un contrato de arrendamiento que celebraron con el administrador del inmueble 'Barrocolorado', doctor Arturo Alberto Sarria, quien está listo a suministrar copia de dichos contratos de arrendamiento. Al respecto la Junta de Acción Comunal informó que el señor Sarria cobró dinero a las personas asentadas en el lugar, mediante documentos de promesas de venta o de arrendamiento fraudulentos. // Agregan que el desarrollo es muy antiguo, encontrándose casos hasta de 90 años y más de una generación. Parece que se han acogido a solicitud de amparo de posesión.» (APD, 1978).

De esta manera, los pobladores de los cerros nororientales se enfrentaron nuevamente a la amenaza del desalojo. Sus conflictos continuaban siendo múltiples; las décadas de los ochenta y los noventa del siglo veinte supondrían para los habitantes de esta zona fuertes luchas por hacerse a los derechos de la tenencia de la tierra, las cuales se desarrollaron en la búsqueda de la legalización de sus barrios y el reconocimiento de títulos de propiedad, para así obtener beneficios de la política de desarrollo urbano y contar con la incorporación de servicios públicos domiciliarios, lo cual llegaría a mediados de los años noventa, cuando los barrios de los cerros orientales fueron finalmente legalizados.

#### 4. Conclusiones

Los conflictos suscitados por la construcción del proyecto de la avenida de Los Cerros revelaron la suma de contradicciones que se tejen en medio de los procesos de construcción de ciudad, así como el papel que juegan en ello los diferentes agentes sociales que buscan hacerse a la ciudad y a la vida urbana desde sus intereses y expectativas. Por un lado, se encuentra una acción estatal incapaz de hacerle frente a las demandas ciudadanas provocadas por el incremento de la urbanización, y que opta por priorizar el ámbito de la planificación a escala urbana para cederle al mercado las funciones urbanas de escala sectorial o zonal. Por otro lado, se observa el interés de grandes capitales por arrogarse unas funciones urbanas sin límite, exacerbando su capacidad de maximización de la ganancia sobre el uso del suelo urbano, lo que favoreció la proliferación de entornos urbanos precarios. Finalmente, se encuentra la acción de agentes sociales loca-

les que emprenden o fortalecen procesos organizativos de participación y protesta, pero que quedando atrapados y fracturados en los intersticios de la acción de las agencias públicas y privadas, resultan insuficientes para incidir realmente en la toma de decisiones.

De esta manera, se ha observado que en los procesos de construcción de ciudad el papel que juegan los diferentes agentes sociales con capacidad real de incidir sobre estos, pueden terminar poniendo en situaciones de contradicción a la política urbana frente a la garantía del derecho a la ciudad. Esta situación se observa claramente en aquellos procesos en los que el Estado, por efectos de la influencia de visiones liberales o, más aún, neoliberales, cede la formulación y, sobre todo, la ejecución de las políticas urbanas a agencias privadas cuyas motivaciones están mediadas por las dinámicas del mercado y del interés particular, lo cual puede auspiciar una serie de conflictos urbanos que no son más que la revelación de las inequidades presentes en la ciudad y la vida urbana, así como la incapacidad de las agencias públicas para mediar entre los intereses voraces del capital privado y las necesidades de un desarrollo urbano que garantice condiciones de vida mínimas para quienes habitan la ciudad.

El caso de las luchas por el derecho a la ciudad en el proceso de construcción de la avenida de Los Cerros, muestra que la ausencia de iniciativas públicas dirigidas a generar un espacio amplio de encuentro, participación y deliberación política entre los diferentes agentes sociales implicados en el tema, llevó a que los intereses y expectativas implicados terminaran en largas disputas, costosas particularmente para las agencias del Estado y, por supuesto, para la ciudadanía en general.

#### 5. Bibliografía

- APD (1978). *Carpeta barrio Mariscal Sucre*. BOGOTÁ. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANIFICACIÓN DISTRITAL (DAPD) (1960): *Plan vial piloto. Estudios de la vialidad bogotana*, Departamento Administrativo de Planificación Distrital, Bogotá.
- (1972): *Programa Integrado de Desarrollo Urbano Zona Oriental de Bogotá PIDUZOB*, Departamento Administrativo de Planificación Distrital, Bogotá.
- (1974): *Plan de Estructura. Informe técnico sobre el estudio de desarrollo urbano de Bogotá, Fase 2*, Departamento Administrativo de Planificación Distrital, Bogotá.
- CHAPARRO, J. & D. MENDOZA & B. PULIDO & C. CARRERÑO, (1997). *Un siglo habitando los cerros: vidas y milagros de vecinos en el cerro del cable*. Auros Copias Ltda, Bogotá. [Dirección URL <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/sociologia/cerr/indi.htm>>]. [Consulta: 11 de marzo de 2012].
- CONCEJO DE BOGOTÁ (1956): «Contrato 488 del 5 de septiembre de 1955», en: *Anales del Consejo Administrativo de Bogotá*, Año XXII, No. 65: 110, Alcaldía de Bogotá, Bogotá.
- (1972a): «Acta de reunión efectuada el día 18 de enero de 1972», en: *Anales del Concejo de Bogotá*. Año XXXVIII, No. 1114: 214-220, Imprenta Distrital, Bogotá.
- (1972b). «Informe sesión del 01 de agosto de 1972», en: *Anales del Concejo de Bogotá*. Año XXXVIII, No. 1116: 294-305, Imprenta Distrital, Bogotá.

- (1973). «Acta de reunión efectuada el día 03 de abril de 1973», en: *Anales del Concejo de Bogotá*. Año xxxix, No. 1125: 300-320, Imprenta Distrital, Bogotá.
- EL ESPECTADOR (1973), «El alcalde Fernández y Samper hablan sobre el 'Plan Cerros'». 18 de julio: 13A.
- EL TIEMPO (1973). «Alcalde para Bogotá», 21.480, 18 de abril.
- GRUPO DE ESTUDIOS JOSE RAIMUNDO RUSSI (GEJRR) (1977): *Luchas de clases por el derecho a la ciudad. Historia de las luchas de los barrios orientales de Bogotá contra la Avenida de los Cerros*, Editorial Ocho de Junio, Medellín.
- GONZÁLEZ, E. (1960): «Informe del Comité No. 02», en: *Anales de Ingeniería*. LXIV (720, 721 y 722): 38-40.
- GUTIÉRREZ, H. (1956a): «Las vías de la parte oriental de Bogotá», en: *Anales de Ingeniería*, LXI (674): 8, Sociedad Colombiana de Ingenieros, Bogotá.
- (1956b): «Condiciones geológicas para la construcción de una avenida al oriente de Bogotá, D.E.», en: *Anales de Ingeniería*, LXI (674): 9-17, Sociedad Colombiana de Ingenieros, Bogotá.
- MOLANO, P. (1997): «San Martín de Porres, barrio popular de Chapinero», en: *Bogotá, historia común. Ganadores del concurso de historias barriales y veredales*, Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá – Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, Bogotá.
- MOSCA, J. (1987): *Bogotá ayer, hoy y mañana*, Villegas Editores, Bogotá.

## 6. Abreviaturas

- ANAPO: Alianza Nacional Popular.
- APD: Archivo de Planeación Distrital.
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL: Comisión Económica para América y el Caribe.
- DAPD: Departamento Administrativo de Planificación Distrital.
- GEJRR: Grupo de Estudios José Raimundo Russi
- IDU: Instituto de Desarrollo Urbano.
- IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- INDERENA: Instituto Nacional de Recursos Naturales
- MOIR: Movimiento Obrero Independiente Revolucionario.
- PIDUZOB: Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá.
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- SCA: Sociedad Colombiana de Arquitectos.