



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# **Elementos para una contralectura del control urbano en Bogotá**

**René Fernando Gutiérrez Rocha**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de derecho  
Bogotá, Colombia  
2011



# **Elementos para una contralectura del control urbano en Bogotá**

**René Fernando Gutiérrez Rocha**

Trabajo final presentado como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Derecho**

**Director**  
**Alejandro Gómez Jaramillo PhD**

Línea de investigación  
Sociología del castigo y control urbanístico

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de derecho  
Bogotá, Colombia  
2011



*Al Creador, fuente permanente de toda  
inspiración*

*A mis padres, por su amor inmenso y sus  
sabios consejos*

*A Hymer, por su paciencia infinita y su  
respaldo incondicional*

*A Nicolás y David, por su tierno apoyo y su  
cariñosa comprensión.*



## Agradecimientos

Son muchas las personas quienes directa e indirectamente han contribuido con sus ideas y comentarios a darle un rumbo y una orientación al presente trabajo, como es el caso de mis compañeros de estudio, cuyas agudas y profundas reflexiones en la academia fueron claves para ir definiendo el perfil teórico y metodológico de esta propuesta; a todos reconozco y agradezco por sus valiosos aportes. A los profesores que han hecho un esfuerzo encomiable para sistematizar, rescatar del baúl del olvido, mantener vigente el saber acumulado por décadas en el campo de la criminología crítica y compartir su conocimiento con nuevas generaciones deseosas de aprendizajes necesarios para una lectura alternativa de la realidad, en particular Lolita Aniyar, Mauricio Martínez, Manuel Iturralde y Josep García Borés.

De manera muy especial quiero agradecer a tres personas, cuya invaluable ayuda fue definitiva en la elaboración del documento final: Mi padre, Leonardo E. Gutiérrez Berdejo, economista de amplia trayectoria académica, quien al igual que David Rodríguez Goyes, joven abogado candidato a Magister en Derecho y destacada promesa de la criminología en nuestro país, realizó una exhaustiva y metódica revisión al texto haciendo sugerencias y correcciones trascendentales y necesarias. También es mi deber reconocer al profesor Alejandro Gómez Jaramillo, quien primero como docente y luego como director me enriqueció con sus calificadas y sustanciales observaciones, que le brindaron al documento la adecuada orientación teórica y disciplinar. Finalmente, agradezco al Consejo de Justicia de Bogotá y al grupo de Consejeros, todos connotados y reconocidos profesionales del derecho de policía, que han permitido nutrirme de su experiencia y conocimiento especializado en la materia durante ya largos años y me han brindado el espacio y su amistosa comprensión para realizar este trabajo con la tranquilidad requerida.



## Resumen

En el presente trabajo se hace una contraposición entre el discurso oficial vigente alrededor del control urbano en la ciudad de Bogotá y una lectura crítica del mismo a partir de algunas evidencias históricas y normativas y tomando como referente la sociología del control penal y la criminología crítica. Este tipo de análisis crítico permite descubrir que se trata de una especie de control estatal y centralizado que se ha venido ejerciendo desde la colonia hasta la actualidad, basado en la vigilancia, la disciplina y el castigo, favorable al interés de los grupos económicamente dominantes y que resulta excluyente de otros tipos de control posible. Como resultado, se ha generado un esquema de ciudad segmentada, con un alto grado de segregación social y espacial mediante la creación de barreras territoriales que impiden su disfrute y la satisfacción de las necesidades y derechos fundamentales en condiciones de equidad.

**Palabras clave:** Bogotá, ordenamiento urbanístico, policía, control urbano, análisis crítico del discurso, sociología del castigo, criminología crítica.

## Abstract

In the present paper is a contrast between the official discourse existing around the urban control in the city of Bogota and a critical Reading of the same from some historical evidence and regulations and with reference to the sociology of crime control and critical criminology. This kind of critical analysis to discover that it is a kind of state control and centralized tan has been exercised since colonial times to the present, based on surveillance, discipline and punishment, in the interest of the economically dominant which is exclusive of other possible control. As a result, there has been a pattern of city

segmented, with a high degree of social and spatial segregation by creating territorial barriers that impede their enjoyment and satisfaction of basic needs and rights on equal terms.

**Keywords:** Bogotá, urban management, police, urban control, critical discourse analysis, sociology of punishment, critical criminology.

# Contenido

	<u>Pág.</u>
<b>Resumen .....</b>	<b>IX</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Discurso dominante alrededor del control urbanístico.....</b>	<b>5</b>
1.1 El control urbanístico como especie del derecho administrativo sancionador ..	6
1.2 Debate sobre la naturaleza de las sanciones administrativas .....	9
1.2.1 Las sanciones administrativas como género independiente del ilícito penal	9
1.2.2 Las sanciones administrativas como especie del <i>ius puniendi</i> .....	10
1.3 Extensión del debate al ámbito nacional.....	13
1.4 Caracterización de la sanción administrativa .....	19
1.5 Distinción entre medidas policivas sancionatorias y no sancionatorias .....	20
1.6 Pertinencia del estudio del control urbano a partir de la sociología del castigo	23
<b>2. Contralectura del control urbano.....</b>	<b>27</b>
2.1 Genealogía del control urbano.....	27
2.2 El control urbanístico en Colombia.....	31
2.3 El control urbanístico como expresión del control disciplinario moderno .....	38
2.4 Control urbano en Bogotá.....	41
<b>3. Control urbano y sociología del castigo.....</b>	<b>53</b>
3.1 Escuela Positivista.....	54
3.2 Escuela de Chicago.....	56
3.3 Teoría de Las Ventanas Rotas .....	58
3.4 Críticas a las corrientes deterministas .....	60
<b>4. Conclusión. Hacia una política pública alterna de control urbano.....</b>	<b>67</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>73</b>



# Introducción

Hechos recientes de la naturaleza a nivel mundial, como los terremotos de Haití, Japón y Turquía, los tsunamis y los tornados en el Caribe y Norteamérica, y la crisis invernal vivida en nuestro país, han afectado tanto la infraestructura urbana de ciudades y municipios como las edificaciones dejando a millones de damnificados sin vivienda, sin lugares de trabajo, estudio y recreación, entre otros, y han provocado reflexiones en torno a la importancia de construir edificaciones sólidas, resistentes a los eventos naturales, y de que haya un adecuado ordenamiento urbanístico.

Si bien es difícil, cuando no imposible, predecir la ocurrencia y magnitud de tales fenómenos, la construcción de edificaciones bajo parámetros técnicos a nivel estructural, arquitectónico y urbanístico ciertamente contribuye a disminuir el riesgo de pérdidas y lesiones humanas, así como daños físicos y afectaciones patrimoniales.

La construcción de edificaciones y el orden urbano en general, además de estar relacionada con la necesidad de protegerse de los fenómenos de la naturaleza y por tanto con la vida, también tiene que ver con la protección contra la inseguridad y con la realización de actividades laborales, educativas, recreativas, religiosas, artísticas y gubernamentales. En ese sentido, se conecta de forma inevitable con la satisfacción de múltiples necesidades humanas o la realización de derechos fundamentales.

Lamentablemente, la urgente necesidad de tener una edificación para los propósitos señalados, sumada al desconocimiento de las normas de ingeniería y arquitectónicas, ha llevado a muchas personas, especialmente a aquellas de escasos recursos económicos, a utilizar materiales de bajo costo que en muchos casos no responden a los requerimientos técnicos de edificabilidad y sismo-resistencia, y a edificar en lugares vulnerables, asumiendo enormes riesgos para su vida, integridad personal y bienestar en general. A ello se suma el ánimo de lucro de grandes compañías constructoras e inmobiliarias que patrocinan construcciones de baja calidad, amparadas en la legislación vigente y en el inadecuado control ejercido por las autoridades competentes.

La ciudad de Bogotá no ha escapado a esa realidad. Existe una cantidad importante de edificaciones que no reúnen las condiciones apropiadas de solidez estructural o que se encuentran ubicadas en zonas vulnerables ante los eventos de la naturaleza, como rondas de ríos y de humedales, zonas de riesgo por remoción en masa y reservas forestales, que se ven seriamente afectadas tras la llegada de cada temporada invernal, o que simplemente están muy alejadas de las centralidades económicas, de salud, educativas, recreacionales e institucionales. En contraste, hay sectores residenciales

bien ubicados respecto de esas mismas centralidades, que cumplen los parámetros técnicos y arquitectónicos y gozan de altísimos niveles de apreciación en su valor económico, pero que se encuentran en manos de un porcentaje muy bajo de la población.

Históricamente, la realidad descrita ha dado lugar a la activación de reglas de derecho para el control de la actividad constructora mediante la producción de un discurso oficial dominante alrededor del ordenamiento urbano. Así, la construcción de edificaciones en lugares prohibidos y la realización de obras orientadas a la modificación de estructuras arquitectónicas consolidadas, sin licencia o en contravención a la misma, son considerados en ese discurso como alteraciones del ordenamiento urbanístico, dando lugar a la intervención centralizada del Estado cada vez más fuerte y excluyente respecto de otras formas posibles de control social. Comprende, por un lado, la expedición de marcos normativos regulatorios de la actividad, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, como los planes regulatorios, los planes de ordenamiento territorial, la ley orgánica de ordenamiento territorial<sup>1</sup> y una serie de normas complementarias a nivel nacional y local<sup>2</sup>. De otra parte, incluye la asignación de funciones policivas a las autoridades municipales enfocadas en la vigilancia y en la imposición de medidas y sanciones a quienes desobedecen las normas.

Una lectura acrítica y legalista del discurso oficial lleva a considerar que el control policivo sobre la actividad constructora se encuentra plenamente justificado por la presunta incapacidad de los ciudadanos para autorregularse y erigir edificaciones sólidas respetuosas del ambiente y de los principios básicos de convivencia social y, por tanto, que no admite cuestionamiento alguno. Sin embargo, una mirada retrospectiva en nuestro contexto permite descubrir la existencia de un tipo de saber dominante consolidado a través del ordenamiento y el control urbano en la ciudad, así como de unos saberes menores o sometidos que se mueven en el lenguaje de la lucha por los derechos y la satisfacción de las necesidades fundamentales.

---

<sup>1</sup> Según el artículo 288 de las Constitución Política, se debe expedir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que establezca la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Recientemente fue expedida la Ley 1454 del 28 de junio de 2011 que atribuye a los Distritos y municipios la competencia para formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio y para reglamentar de manera específica los usos del suelo (art. 29 núm. 4).

<sup>2</sup> Conforme al artículo 1 de la Ley 388 de 1997, esta normatividad pretende, entre otros objetivos, promover el ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, prevenir desastres en asentamientos de alto riesgo, garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios y velar por la creación y la defensa del espacio público. El ordenamiento territorial, señala el artículo 3, constituye una función pública, cuyos fines son: 1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios. 2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible. 3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural. 4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Uno de los objetivos del presente trabajo, realizado en el marco de la maestría en derecho con énfasis en sociología y política criminal, es hacer una contralectura del control urbanístico, descubriendo la contradicción existente entre el discurso oficial y las evidencias históricas que muestran una realidad distinta respecto del ordenamiento urbano y su control en la ciudad de Bogotá. De otra parte, se busca mostrar la complejidad del control urbanístico en relación con el orden de la ciudad tratando de superar el sesgo reduccionista de los estudios legalistas para brindar elementos de juicio que faciliten la adopción de políticas públicas alternativas y coherentes con los postulados constitucionales tendientes a la satisfacción de derechos fundamentales.

Detrás de esa iniciativa subyace un criterio epistemológico que recoge elementos de la teoría crítica, en tanto se pretende develar que el control urbano constituye una particular forma de dominación situada o localizada en un espacio que es la ciudad y que es preciso combatir a favor de una lectura emancipadora, tendiente, como ya se anunció, en la satisfacción de derechos humanos, especialmente de las clases menos favorecidas, como la vivienda y el trabajo. También se sustenta en el constructivismo, que se resiste a entender y explicar la realidad social a partir de la formulación de leyes generales, sino a comprenderla de acuerdo con los múltiples significados asignados por los diversos actores involucrados en esta problemática. En ese orden de ideas, el descubrimiento de la complejidad del orden y el control urbano y de los saberes que se ocultan detrás de ella no pretende restringirse a una simple descripción del fenómeno, pero tampoco a una elaboración teórica alrededor de esos temas pues al hacerlo se corre el riesgo de incurrir en sesgos deterministas, bien sean materiales, sociales o culturales.

La propuesta se edifica en torno a dos cuestiones básicas: 1. Si las normas activadas por el discurso oficial responden a los propósitos legalmente declarados y a las particulares circunstancias de nuestro contexto social. 2. Cuáles han sido las razones de tipo histórico que han llevado a que las autoridades estatales reduzcan el fenómeno del desorden urbano a un simple problema de incumplimiento de normas poniendo más énfasis en lo sancionatorio, generando el debilitamiento progresivo de otras formas de prevención, la desarticulación de esfuerzos respecto de otros entes estatales y el desconocimiento de otras formas de control diferentes al estatal.

La hipótesis es que el control urbanístico en Colombia, y particularmente en Bogotá, es producto del ejercicio de una forma de poder sustentada en el correccionalismo, la disciplina y la amenaza de castigo como paradigma de modificación de comportamientos y no en un proceso de formulación de política pública orientado a la satisfacción de las necesidades humanas esenciales asociadas al ordenamiento urbano, que sea coherente con los postulados constitucionales.

En cuanto a la metodología, se apelará al análisis crítico del discurso (ACD), el cual se caracteriza por desarrollar una teorización que releva la relación dialéctica entre el discurso y las estructuras sociales, dando cuenta del modo como el discurso, en tanto que práctica social históricamente situada, es, por un lado, modelado y determinado por las macro y micro estructuras en las que está inserto, al mismo tiempo que contribuye activa y creativamente a la construcción, sostenimiento y transformación del orden social (FAIRCLOUGH & WODAK, 2000).

De otra parte, «y en lo que es quizás la característica más conocida del ACD, éste se caracteriza por estudiar especialmente las relaciones entre lenguaje y poder, buscando relevar el modo en que el discurso juega un rol central en los mecanismos de dominación y control social característicos de las sociedades capitalistas contemporáneas... Como dice Wodak (2003), el objetivo central del ACD es estudiar “ya sean éstas opacas o transparentes, las relaciones de dominación, discriminación, poder y control, tal como se manifiestan a través del lenguaje. En otras palabras, el ACD se propone investigar de forma crítica la desigualdad social tal como viene expresada, señalada, constituida, legitimada, etc., por los usos del lenguaje (es decir en el discurso)”» (STECHER, 2010).

El control urbano habrá de entenderse en un sentido metafórico, conforme al análisis que Deleuze hace de Foucault, como un dispositivo compuesto por múltiples hilos, como prácticas sociales, lenguaje, símbolos, etc. y por tanto deberá estudiarse en su relación con otros elementos de saber y poder que convierten a este en un asunto complejo (DELEUZE, 1990, pág. 155). Entonces, por considerarlo totalmente coherente y complementario con ese método, también se echará mano de la genealogía foucaultiana como herramienta para entender el fenómeno del control urbano como expresión material, aun cuando no microscópica, de una lucha de poder.

El escrito ha sido organizado de tal manera que inicialmente se lea el discurso que refleja el saber dominante en la actualidad en el ámbito nacional haciendo énfasis en el carácter punitivo-administrativo del control urbanístico en Colombia, mientras que en la segunda parte se expone la contrahistoria del mismo mediante el estudio del caso bogotano, destacando elementos históricos relevantes. En un tercer momento se muestra cómo las teorías de la sociología del castigo procedentes de otras latitudes han influido en que el control urbano en Bogotá sea exclusivamente sancionatorio. Por último, se presentarán algunas ideas que sirvan de reflexión en la definición de una política pública alternativa que supere una mirada restrictiva basada exclusivamente en aspectos técnicos y legales, aspirando de esta manera a avanzar del nivel de denuncia del contra discurso o discurso crítico hacia una proyección propositiva.

# 1. Discurso dominante alrededor del control urbanístico

La legislación colombiana prevé que para adelantar cierto tipo de obras de construcción se requiere contar con una licencia expedida por las Curadurías Urbanas o por las autoridades municipales de planeación<sup>3</sup>. Las intervenciones en los inmuebles que contravengan esa disposición afectando el ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que lo desarrollan y complementan, constituyen infracción y dan lugar a la imposición de medidas policivas y sanciones por parte de los Alcaldes, las cuales buscan, teóricamente, cumplir los objetivos y finalidades declarados en las normas urbanísticas generales.

La consagración de esas normas obedeció, según la exposición de motivos de los ponentes de la Ley 388 de 1997, al hecho incontrovertible de que Colombia ha tenido un proceso acelerado de urbanización en las últimas décadas, llegando a una concentración de más del 70% de la población en las ciudades. Tal concentración se debe a factores como la violencia, el desplazamiento por el conflicto armado interno y la idea ficticia proyectada principalmente por los medios masivos de comunicación y por la publicidad de las compañías constructoras en cuanto a que en la ciudad se pueden satisfacer más fácilmente las necesidades y alcanzar mayor bienestar. Esas circunstancias evidencian, según los ponentes, la necesidad de racionalizar el ordenamiento del territorio en el ámbito del derecho a la ciudad y de superar el caos que no se pudo controlar con otros instrumentos jurídicos, como la Ley 9 de 1989.

Si bien es factible hacer una distinción teórica de las medidas policivas y de las sanciones, atendiendo a su naturaleza y propósitos, en la práctica la imposición de unas y otras ha sido entendida legal, doctrinal y jurisprudencialmente como una expresión de la función de policía, especie del control estatal de tipo administrativo y sancionatorio, y como paradigma exclusivo de control social. Se ha desarrollado alrededor de ese tema una incipiente dogmática basada en el estudio de la normatividad sustancial y de los procedimientos, pero casi nada se ha estudiado desde el punto de vista social y material en orden a establecer si esas normas contribuyen realmente a cambiar la realidad

---

<sup>3</sup> Según el artículo 103 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 810 de 2003 y reglamentado por el decreto 1469 de 2010, las obras para las que se exige licencia de construcción son: urbanización, parcelación, subdivisión, construcción e intervención y ocupación del espacio público. Las modalidades de la categoría de construcción son obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, reconstrucción y cerramiento.

haciendo prevalecer derechos constitucionales, como el derecho a la vivienda digna, al trabajo y la libertad de creación de empresas<sup>4</sup>.

## **1.1 El control urbanístico como especie del derecho administrativo sancionador**

Penagos (2007) sostiene que la policía es una actividad administrativa limitativa orientada a garantizar los derechos o a limitarlos en caso que sea necesario para conservar el orden público o para prevenir alteraciones del orden material o externo. Tal es el alcance, dice, del artículo 218 de la Constitución Política. Esta actividad se extiende a la protección de bienes diversos, entre los que se encuentra la estética pública, relacionada con el ordenamiento urbanístico.

Más adelante señala el mismo autor, basado en la sentencia de la Corte Constitucional T-790-92, que la función de policía puede dar lugar al ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de las autoridades administrativas aun cuando ello exige un uso racional y proporcionado de la fuerza, así como la escogencia de los medios más benignos y favorables para proteger los derechos fundamentales. En este caso las decisiones tomadas deben estar sometidas a control jurisdiccional.

Por su parte, Ossa (2000) afirma que existe una diversidad de áreas de la vida cotidiana que son objeto de intervención del Estado, entre las que se encuentra la actividad urbanística y constructora. Tal intervención es bien recibida por los ciudadanos pues se parte del supuesto que no tienen la capacidad, física ni jurídica, de vigilar y controlar todas las actividades y por tanto la acción gubernamental, que si cuenta con esos instrumentos, hace viable la seguridad y el bienestar en el convivir. Así, una de las estrategias del Estado intervencionista para hacer valer su esquema de protección a los bienes jurídicos tutelados es mantener un sistema intimidatorio, convirtiendo en infracciones administrativas conductas que antes se consideraban ilícitos penales. Efectivamente, muchas reglas de conducta que antes hacían parte de códigos penales pasaron a integrar otros estatutos normativos y su control fue asignado a las autoridades administrativas de policía, como ocurrió con el Decreto 522 de 1971, que les atribuyó a Alcaldes e Inspectores de Policía el conocimiento de las contravenciones especiales de policía.

Algunas organizaciones no gubernamentales han realizado investigaciones alrededor de la crisis que representa para el acceso a la justicia la congestión en los despachos judiciales y han formulado propuestas orientadas a la transferencia de competencias a las autoridades administrativas. El instituto SER de investigación realizó algunos estudios durante la década de los 80 sobre la crisis que se presentaba en la justicia ordinaria por el incremento del número de procesos, la congestión de los despachos judiciales y el impacto negativo en el acceso a la justicia; también estudió los efectos nocivos que se

---

<sup>4</sup> Arts. 25, 51 y 333 de la Constitución Política.

derivaban de penalizar muchas conductas menores, que por regla general suelen obedecer a una problemática social. Con fundamento en los resultados obtenidos, recomendó la desjudicialización de los conflictos transfiriendo su conocimiento a las autoridades administrativas, y la creación de medidas resocializadoras como el trabajo en obras públicas, la semi-libertad, los arrestos de fin de semana y la realización de servicios en provecho de la comunidad, en vez de la sanción (GIRALDO, 2004). A partir de ese estudio y de las recomendaciones formuladas fue expedida la Ley 23 de 1991, que desjudicializó muchos conflictos antes atribuidos a las autoridades judiciales, transfirió su competencia a las autoridades administrativas y formalizó la conciliación extra-judicial y en equidad como estrategia de descongestión (GIRALDO, 2004).

Ahora bien, ese traslado de competencias no implica necesariamente la transformación del esquema sancionatorio. Por el contrario, genera una atomización de la respuesta punitiva del Estado frente a una gama cada vez más amplia de conductas objeto de castigo y el uso de un lenguaje más represivo. Esto se hace evidente en el caso de las conductas relacionadas con la alteración de las normas urbanísticas de construcción: primero, fueron contemplados tres comportamientos considerados contravenciones susceptibles de medidas policivas de suspensión, demolición y construcción en el Código Nacional de Policía<sup>5</sup>; luego se introdujeron las expresiones infracción y sanción urbanística en la Ley 9 de 1989<sup>6</sup> y a partir del año 1996 las mismas conductas también pasaron a ser consideradas delito de urbanización ilegal de competencia de los Jueces Penales<sup>7</sup>.

El argumento según el cual la administrativización de las sanciones punitivas libera al sistema penal de las falencias que le achacan algunas corrientes criminológicas, como el fracaso en el cumplimiento de sus fines de prevención, disuasión, protección y resocialización del delincuente (OSSA, 2000) o, expresado de otra forma, que conduce a una mayor protección de los derechos, constituye una falacia. Si bien contribuye a descongestionar los despachos judiciales y no conlleva privación de la libertad<sup>8</sup>, esa transferencia de competencias comporta ciertos riesgos que llevan a que tal estrategia deba ser considerada con mucha cautela pues su efecto social puede ser más nocivo que la misma congestión.

El primer riesgo está asociado a la arbitrariedad y al desconocimiento de los derechos fundamentales por la tendencia a adoptar decisiones facilistas, lo que conduce a una legitimación de la violencia estatal, ofreciendo un escenario ideal para el abuso y para las represalias políticas (NIETO, 1994). Giraldo (2004) dice que puede existir el temor de que

---

<sup>5</sup> Artículos 215 al 217 del Decreto-Ley 1355 de 1970.

<sup>6</sup> En Bogotá se utilizaron las expresiones infractor y sanción en el Acuerdo 7 de 1979 (arts. 216 al 225) y en el Acuerdo 18 de 1989 (arts. 99 al 101), pero las medidas y el procedimiento eran los mismos que los del Código Nacional de Policía. La Ley 9 de 1989 fue modificada por la Ley 388 de 1987 y ésta por la Ley 810 de 2003.

<sup>7</sup> Mediante la Ley 308 de 1996 se adicionó el artículo 376 A al anterior Código Penal (Decreto Ley 100 de 1980), consagrando el delito de urbanización ilegal, que luego pasó a ser el artículo 318 del nuevo Código Penal (Ley 599 de 2000).

<sup>8</sup> Art. 28 de la Constitución Política de Colombia.

el ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas pueda estar influenciado por presiones políticas y la Corte Constitucional admite que existe esa tendencia facilista a optar por la imposición de sanciones antes que por otros medios alternativos, por lo que en reiteradas ocasiones ha llamado la atención a las autoridades administrativas de policía para que adopten criterios de razonabilidad y proporcionalidad al momento de imponer sanciones<sup>9</sup>.

Un segundo riesgo, derivado del anterior, es que la transferencia de competencias sancionatorias a las autoridades administrativas puede dar lugar a que no se observen con el rigor requerido las reglas del debido proceso en lo que tiene que ver con el procedimiento y con la motivación fáctica y normativa de las decisiones, es decir, que no se sigan todos los pasos en forma adecuada, que no se evacúen correctamente las pruebas o que no se exponga de manera completa las normas en que se sustenta la decisión. Un argumento muy frecuente en los actos administrativos proferidos por el Consejo de Justicia de Bogotá como segunda instancia de los Alcaldes Locales es justamente la deficiente motivación normativa y fáctica de los actos de primera instancia, lo que conduce a que se revoque más del 50% de las decisiones tomadas en las actuaciones de control al régimen urbanístico de obras<sup>10</sup>. Además, esta circunstancia ha dado lugar a múltiples pronunciamientos de los Jueces, Tribunales y Corte Constitucional con ocasión de las acciones de tutela y demandas de nulidad instauradas por los ciudadanos afectados.

En tercer lugar, y es ese quizás el riesgo más importante, es que no existen evidencias o estudios en Bogotá que permitan afirmar que las medidas sancionatorias cumplen la finalidad normativamente declarada en lo relativo a la observancia de ciertas reglas de urbanismo y construcción que se estiman necesarias para la prevención de hechos que en un momento dado pueden ser catastróficos o que pueden afectar de manera sustancial la satisfacción de necesidades esenciales.

Esos riesgos se constituyen en algunas de las razones por las cuales algunos doctrinantes y Tribunales han estimado que, de la mano de la transferencia de las competencias sancionatorias a las autoridades administrativas, debe producirse un traslado de los principios propios del derecho penal, aunque existe discusión en la doctrina sobre la equivalencia entre la infracción administrativa y el ilícito penal y el alcance en la aplicación de tales principios. Esto ha dado lugar a un desarrollo amplio en otros países e incipiente en Colombia del derecho administrativo sancionador, como se

---

<sup>9</sup> En la Sentencia C-720-07, en la que se estudió la constitucionalidad de la medida de retención transitoria, la Corte Constitucional sostuvo: «La exigencia de “necesidad”, se orienta a contener la tendencia – fácil - a emplear los máximos medios, los más gravosos para los derechos del individuo, en el intento de alcanzar los objetivos de la actividad estatal de un modo pretendidamente más eficaz».

<sup>10</sup> Información obtenida del estudio estadístico realizado por el autor, tomada directamente de los actos administrativos proferidos por el Consejo de Justicia de Bogotá en el período comprendido entre enero y junio de 2011 (sobre una muestra del 35% de las decisiones). Se puede verificar en la Secretaría General de esa Corporación.

verá más adelante. Igualmente se ha establecido que las sanciones impuestas pueden ser sometidas al control jurisdiccional posterior vía contencioso administrativa o vía acciones constitucionales de tutela y de cumplimiento para garantizar la efectividad de los principios y la ejecución de las decisiones según sea el caso.

Algunos autores sostienen que la facultad sancionatoria de la administración es diferente de la potestad punitiva de la jurisdicción penal, existiendo diferencia entre la infracción administrativa y el ilícito penal, diferencia que tiene su raíz en la separación de poderes. Otros defienden que no hay distinción y que la facultad es única. Antes de seguir adelante es importante aclarar este asunto para saber a qué se hace referencia cuando se habla de sanciones urbanísticas y de medidas policivas, si se trata de la misma potestad punitiva de los jueces o de una facultad diferente.

## **1.2 Debate sobre la naturaleza de las sanciones administrativas**

### **1.2.1 Las sanciones administrativas como género independiente del ilícito penal**

A principios del siglo XX James Goldschmidt propuso que la facultad sancionatoria de la administración es diferente de la que tiene la jurisdicción penal y se ocupa de cierto tipo de conductas denominadas infracciones administrativas o injusto administrativo que no constituyen delito: las faltas disciplinarias, las infracciones de policía y las contravenciones a leyes administrativas (entre las que se encuentran las normas urbanísticas). Esta facultad, materializada en los bandos expedidos por los reyes francos, daría lugar al derecho penal administrativo<sup>11</sup>. Una de las diferencias señaladas por el mencionado autor es que el delito ataca bienes jurídicamente protegidos, en tanto que la infracción administrativa sólo lesiona intereses administrativos: el bienestar público o bien común. De otra parte, sostuvo que el delito pertenece a la justicia y la contravención a la policía punitiva; el delito es la acción ilícita declarada por la Ley, la infracción es una contravención a una obligación que el ciudadano tiene hacia la administración dirigida a favorecer el interés general (OSSA, 2000). De esa forma trató de establecer una especie de diferencia ontológica entre ilícito penal e ilícito administrativo (BAJO FERNANDEZ, 2002) y restringió el orden jurídico a las esferas jurídicas subjetivas individuales con la consecuencia que el «orden de la comunidad» era ya un asunto extrajurídico (MATTES, 1979). Con todo, la delimitación entre estas dos áreas no es absoluta, depende de la política criminal adoptada por el Estado (OSSA, 2000).

---

<sup>11</sup>Goldschmidt conceptualizó el derecho penal administrativo como el conjunto de preceptos por medio de los cuales la administración del Estado a la que se ha confiado la promoción del bien público del Estado, enlaza, dentro del marco de la autorización jurídico estatal, en forma de preceptos jurídicos, una pena como consecuencia administrativa a la contravención de un precepto administrativo como tipo (MATTES, 1979).

Anteriormente, Paul von Feuerbach había afirmado que la esencia del delito es la lesión de derechos individuales, estatales o privados, y fundamenta el concepto de crimen en sentido estricto como regulado por las leyes penales, en tanto que el delito de policía atenta contra el deber de obediencia debida a las normas que el Estado establece en beneficio del interés general y por eso es constitutivo del derecho penal de policía que debe regularse en un código diferente (MATTES, pág. 148).

En ese mismo sentido, el autor alemán Eberhard Schmidt sostiene que la multa, como sanción administrativa, se diferencia de la pena criminal no sólo nominalmente sino también en su esencia, ya que no puede entenderse como pena sino como advertencia del deber que presenta unas características de aplicación distintas. Es decir, es un asunto administrativo que se presenta bajo el principio de oportunidad, no da lugar a antecedentes penales, cabe la posibilidad de ser aplicada a personas jurídicas y no permite la prisión subsidiaria en caso de no pago (BAJO FERNANDEZ, 2002).

Tal línea interpretativa ha dado lugar a que, por unos mismos hechos, se imponga una doble punición (administrativa y penal) y, lo que resulta más chocante, incide para que una misma situación fáctica pueda estimarse de un modo por el juez penal y de otro completamente distinto o hasta contradictorio por la autoridad administrativa (GARCÍA DE ENTERRÍA & FERNÁNDEZ, 1981).

En la década de 1930 otros autores alemanes defendieron la idea que había cierto tipo de comportamientos que no atentaban contra el orden interno de la comunidad en lo referente a la ética y la moral, como sucede en el caso de los delitos, sino que se trata de meros problemas utilitarios que afectarían el orden externo de la convivencia y por tanto dan lugar a un derecho penal de orden (NAGLER, 1979). Sin embargo, no se pudo determinar una frontera clara con el derecho penal. Por ejemplo, «Goetzeler rechazó decididamente la idea de un derecho de infracciones del orden “éticamente indiferente”. Para él “la fundamentación ética de las normas carece de importancia para la cualificación jurídica del injusto; su importancia radica exclusivamente en el terreno cuantitativo» (MATTES, pág. 216). Mayer (1936) señaló que la meta del orden moral justo es común a todas las ramas de la actividad estatal. En consecuencia, la teoría del derecho penal de orden no trascendió al ámbito legislativo.

### **1.2.2 Las sanciones administrativas como especie del *ius puniendi***

Otro autor, Heinz Mattes, también alemán, se opuso a la interpretación de Goldschmidt señalando que los bandos no constituían una fuente de derecho penal administrativo sino que eran fuentes del derecho en general “pues el rey en virtud de su poder de dictar bandos, no dicta órdenes en interés de la administración (ordenanzas administrativas), sino que establece el derecho o administra justicia” (MATTES, 1979, pág. 51). En criterio de este autor entre las infracciones administrativas y los delitos no se presentaba en la Edad Media ninguna diferencia, sólo se trataba de una distinción de grado en lo que tenía que ver con la medida a imponer:

*“No hubo históricamente ninguna diferencia entre derecho penal criminal y derecho penal administrativo en el sentido que han pretendido ver Goldschmidt y sus seguidores. El antiguo derecho alemán sólo conoció la diferencia entre delitos leves y graves, que correspondía a la división entre jurisdicción baja y alta. Lo que más tarde sobreviene como derecho penal de policía, no tiene nada que ver con el derecho penal administrativo de la teoría. Se inició ampliamente la sucesión de la antigua baja jurisdicción que se transformó en jurisdicción de policía en cuanto fue ejercida por los poseedores del poder de policía. Afectaba a los delitos menos graves y recibió una regulación estatal unitaria desde el punto de vista de la garantía de la seguridad y del orden (tarea del Estado que éste asumió de modo amplio sobre la base de su derecho soberano de policía)” (MATTES, 1979, pág. 44).*

Un ejemplo citado por Mattes acerca de la unidad entre la justicia penal y la policiva y de la transformación de la jurisdicción baja en jurisdicción de policía es la figura del Alcalde Pedáneo, funcionario que en la Edad Media ejercía funciones judiciales en las aldeas alemanas y podía imponer cierto tipo de penas corporales que no sobrepasaran la piel y el cabello, como azotar, marcar a fuego y cortar el cabello, y por cierto tipo de casos considerados menores; este cargo evolucionó en la figura del Alcalde como órgano de la administración cuya misión era la de ejercer administración policial, aunque preservó la facultad de imponer penas inferiores.

En ese orden de ideas, según el mencionado autor, el concepto de policía era multicompreensivo, abarcaba regulaciones de algunos delitos y ordenanzas de policía, y estaba orientado al mantenimiento del orden justo y seguro y al bien común (MATTES, 1979). No existía distinción entre justicia y bien común. Los dos ámbitos fueron la base determinante para la evolución del derecho penal en la época siguiente. Desarrollos legales posteriores en el siglo XIX revelaron que en la contravención de policía se vio una subespecie de la acción punible; consecuentemente una norma dispuso que se debían aplicar en principio los preceptos generales del Código penal a las contravenciones de policía (MATTES, 1979).

De acuerdo con Reinhard Frank, los delitos de policía no están en un contraste conceptual con los delitos criminales; más bien constituyen dentro de las acciones punibles un grupo especial, lo mismo que los delitos contra la vida, la salud, la integridad corporal, contra el patrimonio, etc.; por ello, no podría haber ninguna diferencia fundamental entre los delitos de policía y las restantes acciones punibles (FRANK, 1897). Mattes complementa esta idea señalando que respecto de la coacción psíquica preventiva mediante la amenaza de la pena no hay diferencias esenciales entre el derecho penal de policía y el derecho penal criminal (MATTES, 1979). Sin embargo, Frank estimaba que debía contemplarse para las contravenciones un proceso especial, más sencillo, ante la justicia ordinaria, rechazando una administración de justicia penal por parte de la administración.

En España, García de Enterría y Fernández cuestionan la existencia de una separación tajante entre la facultad sancionatoria administrativa y la jurisdicción penal. Explican que

pese a la intención de judicializar todo el sistema represivo existente en el antiguo régimen, conocido como Derecho Penal de Policía, a partir del movimiento humanizador de la Revolución Francesa, tal ideal nunca se cumplió. Las monarquías primero y los gobiernos después adoptaron sistemas represivos más racionales pero no abandonaron por completo sus propios poderes sancionatorios, ejercidos hacia los siglos XVII Y XVIII por las Cámaras y los Comisariados<sup>12</sup>. Una de las justificaciones que se dio en el contexto español fue que la independencia de la administración podía verse comprometida al no tener potestad coercitiva alguna. Sin embargo, no existe un criterio objetivo que permita delimitar claramente los dos ámbitos, ambos son expresión del mismo *ius puniendi*, aunque se reconoce una primacía a la jurisdicción penal. Es una decisión que depende de la política criminal adoptada por el legislador. El único criterio que permite distinguir estas dos áreas es que sólo la jurisdicción penal puede imponer la privación de libertad y la privación de otros derechos civiles y políticos. En ese sentido, no es posible separar la aplicación de los principios penales (GARCÍA DE ENTERRÍA & FERNÁNDEZ, 1981). De hecho, el artículo 25 de la Constitución Española de 1978 hizo extensivo el principio de legalidad a ambos tipos de infracción.

Los primeros desarrollos jurisprudenciales posteriores a la mencionada consagración constitucional expusieron que los principios penales eran extensivos al derecho administrativo sancionador pero con ciertos matices<sup>13</sup>; también se dijo en otra sentencia que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales (GARCÍA DE ENTERRÍA & FERNÁNDEZ, 1981). Y en jurisprudencia más reciente del Tribunal Constitucional de ese país ibérico se explicó que la aplicación de los principios penales no operaba de forma automática sino matizada en la medida que dichas garantías resultaran compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo<sup>14</sup>. En ese orden de ideas, para estos autores, no existe una separación absoluta entre la sanción administrativa y la sanción penal, sino apenas matizada<sup>15</sup>.

Rebollo Puig (2010) muestra que en otras sentencias el Tribunal Supremo español elaboró la idea de supra-concepto del ilícito para resaltar que tanto el ilícito penal como el administrativo son fruto de la misma potestad punitiva y que ambos exigen un comportamiento positivo o negativo, una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción. Una consecuencia de la distinción entre sanción penal o administrativa y otro tipo de medidas es la aplicabilidad de los principios propios de la potestad sancionadora: mientras en los

---

<sup>12</sup> Las cámaras y los comisariados fueron órganos de la administración que ejercieron poderes absolutos en diversos ámbitos de la organización social en el imperio prusiano; al principio, sobre asuntos de impuestos y luego a todos los aspectos de orden interno y de la administración de justicia. (MATTES, 1979).

<sup>13</sup> En efecto, en la sentencia STS de 8 de abril de 1981 sostuvo el Tribunal: "Los principios del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad), y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencias de la Sala IV de 29 de septiembre, de 4. y 10 de noviembre de 1980), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales". (BAJO FERNANDEZ).

<sup>14</sup> STC 22/1990, de 26 de abril. En ese mismo sentido STC 18/1987, 22/1991, 150/1991, 76/1990, 246/1991. (BAJO FERNANDEZ, 2002).

<sup>15</sup> Para profundizar sobre los diferentes matices véase García de Enterría (GARCÍA DE ENTERRÍA & FERNÁNDEZ, 1981).

dos primeros casos se aplican los principios de reserva legal, tipicidad, favorabilidad, antijuridicidad, culpabilidad, *non bis in idem*, *no reformatio in pejus*, en el segundo evento, cuando la medida administrativa no es realmente sancionatoria, no aplican tales postulados. También sostiene que la decisión sobre qué tipo de conductas son objeto de represión penal o administrativa es algo que corresponde discrecionalmente al legislador a falta de norma constitucional. Pero la diferencia entre una y otra no radica en el nombre que se le dé sino en la naturaleza y características de las consecuencias que se deriven de su contenido. Así, no porque la ley diga que una determinada medida constituye sanción realmente lo es, ni porque no se denomine así significa que no lo sea. Habrá que acudir a su verdadera naturaleza sustancial, es decir, a su propósito.

De modo pues que los desarrollos legales y jurisprudenciales posteriores permiten afirmar que se ha consolidado en España el criterio de la unidad represiva entre sanciones administrativas y penas judiciales.

En últimas, según la doctrina y la jurisprudencia española, fuente permanente de consulta en los tribunales colombianos, la diferencia entre ilícito penal e ilícito administrativo es sólo de índole formal, en atención al órgano que aplica la medida, al procedimiento y a la medida misma. Tienen identidad sustantiva y comparten la misma potestad punitiva (BAJO FERNANDEZ; GARCÍA DE ENTERRÍA & FERNÁNDEZ). El propio Goldschmidt reconoció hacia 1932 que la infracción de un mandato administrativo acarrea una consecuencia jurídico-penal (MATTES).

Como se puede ver, el debate sobre la unidad o separación entre infracción, delito o injusto administrativo y delito penal es antiguo y no ha tenido una solución unificada en la doctrina. La importancia de referenciarlo aquí radica en que, dependiendo de la posición que se adopte, se tendrá una concepción sobre aspectos tan relevantes como la aplicación de los principios penales en las actuaciones administrativas policivas, la competencia para adelantarlas y el carácter de las medidas.

### **1.3 Extensión del debate al ámbito nacional**

En Colombia, algunos autores como Ossa siguen la línea clásica de Goldschmidt, afirmando que el derecho administrativo sancionador es autónomo y que existe una disimilitud entre delito e infracción. Ossa (2000) halla diferencia entre el derecho administrativo sancionador como rama independiente y el derecho administrativo sancionador como especie del antiguo derecho de policía, tratándose en su criterio de una confusión que debe ser superada.

Lemus y Lemus (2009), sustentados en la sentencia C-214-04 de la Corte Constitucional, afirman que la potestad sancionatoria otorga a las autoridades administrativas de policía la facultad de investigar, imponer medidas y ejecutarlas. Por tal virtud, en el campo de las infracciones urbanísticas deben acatarse algunos principios propios de la facultad punitiva, como la legalidad, la tipicidad, el *non bis in idem* y la presunción de inocencia.

Sin embargo, sostienen siguiendo a Parejo Alonso (1986), que hay una diferencia con las infracciones penales en el sentido que la infracción urbanística no resulta de una determinación legal directa y sustantivamente acabada de los supuestos de hecho considerados sancionables sino que se trata de un tipo abstracto capaz de asumir toda la multiplicidad de supuestos de hecho concretos que impliquen una vulneración de cualquiera de las prescripciones de la ordenación urbanística en conjunto.

En el año 1983 nuestra Corte Suprema de Justicia señaló que el derecho sancionador del Estado es una disciplina compleja que comprende especies como el derecho contravencional<sup>16</sup>. En la sentencia C-599-92, una de las primeras proferidas bajo la nueva Constitución Política de 1991 en la que se estudió la facultad sancionatoria en materia cambiaria, los magistrados de la Corte Constitucional acogieron la posición mayoritaria conforme a la cual no se trata en estos casos de averiguar por la responsabilidad subjetiva sino de salvaguardar los intereses del Estado y de la sociedad como ocurre con otras actuaciones policivas y administrativas. También señaló la Corte en aquella ocasión que tal régimen,

*“... aún cuando conduce a la imposición de medidas económicas y sancionatorias de contenido fiscal, no puede confundirse con el régimen penal ordinario ni se informa de sus orientaciones; por el contrario, desde sus orígenes se ha sostenido que entre uno y otro regímenes (sic) existen profundas diferencias de contenido u objeto y de finalidad, que no obligan en ningún modo ni al intérprete ni al legislador, para hacer extensivas las orientaciones, los principios y las reglas de uno al otro, mucho menos en el ámbito de la determinación de la responsabilidad por su aspecto subjetivo o de la culpabilidad”.*

Por su parte, tres magistrados plantearon mediante salvamento de voto una postura diferente, favorable al juicio de imputabilidad y culpabilidad en las actuaciones administrativas, basados en jurisprudencia y legislación de países europeos y de Estados Unidos; en especial, citaron la jurisprudencia española que señala que los principios del derecho penal se aplican con ciertos matices a todas las formas de la actividad sancionatoria del Estado<sup>17</sup>. Mediante sentencia C-597-96, la Corte Constitucional consideró que

*«... es obvio que en un Estado social de derecho, fundado en la dignidad humana (CP art. 1), no es admisible la responsabilidad objetiva en el campo sancionatorio. Además, el artículo 29 establece con claridad un derecho sancionador de acto y basado en la culpabilidad de la persona, pues dice que nadie puede ser juzgado "... sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa" y que toda persona*

---

<sup>16</sup> Sentencia 51 del 14 de abril de 1983. M.P. Manuel Gaona, reiterada en la sentencia C-214-04.

<sup>17</sup> Sentencia C-599-02. M.P. Fabio Morón Díaz. Salvamento de voto de los magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero.

*se presume inocente "mientras no se le haya declarado judicialmente culpable" (subrayas no originales)*<sup>18</sup>.

Y en otra sentencia del mismo año, acogiendo la postura del salvamento de voto antes mencionado y la jurisprudencia española, afirmó que "los principios del derecho penal - como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, con ciertos matices, a toda las formas de actividad sancionadora del Estado", por tanto, en materia de culpabilidad, se aplican con cierta flexibilidad, siendo presumible la culpa por dolo o por negligencia:

*"En este orden de ideas, la flexibilidad del principio de prueba de la culpabilidad en este campo no implica empero condonación de la prueba para la administración, puesto que en sanciones de tipo administrativo, tales como las que se imponen en ejercicio del poder de policía o las sanciones de origen tributario, deben estar sujetas a la evidencia del incumplimiento, en este caso la no presentación de la obligación tributaria, la cual hace razonable la presunción de negligencia o dolo del contribuyente", pero también es admisible la exclusión de responsabilidad por caso fortuito o fuerza mayor*<sup>19</sup>.

Con ponencia del Magistrado Álvaro Tafur Galvis, la Corte acogió, la posición doctrinaria de autores españoles, quienes afirman que la potestad sancionadora de las autoridades administrativas, en cuanto manifestación del *ius puniendi*, está sometida a los principios de configuración del sistema sancionador, como legalidad, tipicidad y prescripción, y los de aplicación del sistema sancionador, como culpabilidad o responsabilidad, proporcionalidad y *non bis in ídem*. Concluyó la Corte que "en el ámbito del derecho sancionador administrativo es imprescindible que se observen los principios enunciados, que son comunes a todos los procedimientos que evidencian el *jus puniendi* del Estado"<sup>20</sup>.

La Corte volvió a insistir en el año 2002 que «la potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente de la potestad punitiva penal. Con la potestad punitiva penal, además de cumplirse una función preventiva, se protege "el orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente", mientras que con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>19</sup> Sentencia C-690-96. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>20</sup> Sentencia C-827-01. Se apoyó la Corte en los siguientes autores: 1. Santamaría Pastor, Juan A. Principios de Derecho Administrativo. Volumen II. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. Tomo II. Segunda Edición. 2000. 2. Parada Vásquez, Ramón. Derecho Administrativo. Tomo I Marcial Pons. Madrid 1996. Luis Morell Ocaña. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II "La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional". Arandazi. Madrid. 1996.

<sup>21</sup> Sentencia C-214 de 1994. En este punto, la Corte se apoyó en García de Enterría & Fernández (1986).

Ha resaltado la alta corporación que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. En efecto, "[l]a fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias"<sup>22</sup>»<sup>23</sup>. Sin embargo, en la sentencia C-530-03, se reiteró textualmente la postura plasmada en la C-827-01 arriba comentada.

En una Sentencia más cercana al tema que aquí concierne, la Corte Constitucional sostuvo que la aplicación flexible de las garantías propias del derecho penal en otros ámbitos sancionatorios se fundamenta en la entidad de los bienes jurídicos afectados con la conducta infractora, en la afectación menos intensa o menos lesiva de la respuesta punitiva y en el carácter más específico de la regulación, lo que hace imposible una asimilación total en la aplicación de los principios que controlan el ejercicio de la potestad sancionadora, como ocurre en el ámbito disciplinario:

*"... no obstante el criterio reiterado de esta Corte en el sentido que las garantías propias del debido proceso penal, son aplicables, con matices y cierto nivel de flexibilidad, a otros procedimientos que materializan ejercicio de poder sancionatorio, en materia policiva dichas garantías se han extendido sin restricciones, ni matices, en virtud de las identidades que presentan estos dos esquemas sancionatorios. En efecto, los dos tienen como destinatarios los miembros de la colectividad en general; ambos tienen un componente coercitivo, y en uno y otro se contemplan restricciones a las libertades, como consecuencia de una conducta infractora"*<sup>24</sup>.

La corte constitucional afirmó en la sentencia C-595-10 que la facultad sancionadora de la administración se justifica en la medida en que

*"la represión de los ilícitos que correspondía exclusivamente a la Rama Judicial y más concretamente a la Jurisdicción Penal, se muestra hoy insuficiente frente al aumento del repertorio de infracciones producto de la mayor complejidad de las relaciones sociales en el Estado moderno que, como se señaló, ha incrementado sus funciones"*.

Desconoce aquí la Corte, como se ha visto anteriormente, que desde la conformación del Estado moderno la represión de ilícitos nunca ha correspondido de manera exclusiva a la Rama Judicial; pero además, que el "repertorio de infracciones" no es producto de un

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Sentencia C-616-02. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>24</sup> Sentencia C-117-06. M.P. Jaime Córdoba Triviño

mayor complejidad de las relaciones sociales, sino de una política criminal que concibe la sanción como paradigma casi exclusivo de modificación de comportamientos atomizando la respuesta punitiva a través de deferentes mecanismos, instituciones y estrategias. Aceptar esa idea conllevaría a presumir que las relaciones sociales deben mantenerse simples y estáticas para evitar la aparición de infracciones, lo que es absurdo pues la “infracción” es una construcción social abstracta dependiente del contexto histórico, social y cultural.

Por medio de ese último pronunciamiento la Corte retoma la postura de la distinción ontológica entre infracción administrativa y delito a partir del bien jurídico afectado (ya planteada, entre otras, en la sentencia C-599-92) y a partir de allí se justifica la doble punición:

*“... no obstante, no todo el derecho es de orden penal y, por lo tanto, no toda sanción soportada en el derecho tiene tal carácter, dado que es posible encontrar reglas y procedimientos de naturaleza civil, del orden común, de carácter administrativo, sea policivo, correccional, disciplinario o económico, y aún de orden político, de rango constitucional o legal, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan sanciones de diversa categoría, las que, en veces(sic), coinciden sobre los mismos hechos” y concluye que “en materia sancionatoria administrativa la aplicación de las garantías del debido proceso no tiene la misma rigurosidad que en el ámbito penal”.*

Recogiendo la doctrina nacional en la materia, acepta la Corte la aplicación de los principios penales, como la tipicidad, presunción de inocencia, *non bis in ídem*, favorabilidad e *in dubio pro reo*; en cuanto a la culpabilidad se dijo que era aplicable pero con matices, lo que ha permitido avalar en muchos casos la responsabilidad objetiva en materia de sanciones administrativas sobre la base de la legalidad de las presunciones legales conforme al código civil.

En el caso específico de las infracciones ambientales, se estableció en la Ley 1333 de 2009 una presunción de dolo o culpa *iuris tantum*, es decir, que admite prueba en contrario. Una presunción legal, dice la Corte:

*“Resulta ajustada a la Constitución en la medida que aparezca como razonable, es decir, que responda a las leyes de la lógica y de la experiencia, que persiga un fin constitucionalmente valioso, y que sea útil, necesaria y estrictamente proporcionada para alcanzar el fin”; además, en el caso concreto “resulta razonable por cuanto atiende la correspondencia entre la experiencia -circunstancias ambientales descritas- y la defensa del bien jurídico constitucional -medio ambiente sano-, bajo los principios internacionales ambientales que se han mencionado”.*

Resumiendo, la jurisprudencia colombiana no ha sido ajena al debate que se ha dado en la doctrina y en la jurisprudencia extranjera respecto a la naturaleza de las infracciones administrativas. Algunas veces de ha acogido la tesis de la independencia para señalar

que tales infracciones son entes jurídicos independientes de los delitos sometidas a un régimen propio (C-599-92, C-616-02) y otras se ha acogido la tesis de la unidad, señalando que ambos hacen parte de la potestad sancionadora del Estado y por tanto son expresiones del *ius puniendi* compartiendo los mismos principios (C-827-01, C-530-03, C-117-06).

En la que parece ser la tendencia más admitida y actual se ha venido asumiendo una postura que puede catalogarse como mixta, con la misma orientación española en cuanto a la separación relativa entre las sanciones administrativas y las sanciones penales, admitiéndose el carácter esencialmente punitivo de las primeras y validándose la aplicación de los mismos principios del derecho penal en términos generales, pero atenuada en algunos casos, como en el de la responsabilidad subjetiva, en el que se acepta la presunción de culpa o dolo, como ocurre en las infracciones ambientales (C-690-96, C-595-10).

Lo anterior permite concluir que en el estado actual de la jurisprudencia colombiana, el control urbano en general y las sanciones urbanísticas en particular pueden ser entendidas como una expresión del *ius puniendi*, especie del derecho administrativo sancionador, y como tal le son aplicables en general los principios y garantías penales. Respecto a la atenuación de la culpabilidad, no se han hecho estudio aun en los que se establezca una comparación entre los supuestos fácticos y el bien jurídico protegido.

En el ámbito legislativo, se encuentra que en el recientemente expedido Código de Procedimiento Administrativo el Congreso acogió formalmente la tendencia de la unidad relativa en cuanto creó un capítulo especial para el procedimiento administrativo sancionatorio, en el que se incluyeron aspectos típicamente penales como la formulación de cargos (que supone tipicidad estricta), y la aplicación de los principios de *no reformatio in pejus*, presunción de inocencia y *non bis in idem*<sup>25</sup>.

Con fundamento en la implementación del principio de *non bis in idem* se puede predicar la unidad relativa de los procesos sancionatorios toda vez que ya no se podrá imponer dos medidas sancionatorias por los mismos hechos, así una sea impuesta por la autoridad administrativa y la otra por la jurisdicción penal; a partir de ese principio se abre paso la aplicación de la prejudicialidad en la actuación administrativa cuando, por los mismos hechos, ya se adelante otro proceso penal, bien sea administrativo o judicial. Estos dos escenarios son posibles en materia de sanciones urbanísticas si se toma en cuenta que la construcción sin el lleno de requisitos constituye simultáneamente, como ya se dijo, infracción urbanística<sup>26</sup> y delito de urbanización ilegal<sup>27</sup>. Sin embargo, se guardó silencio respecto a la responsabilidad subjetiva, pues si bien se incorporó el principio de presunción de inocencia, se otorgó a los operadores jurídicos un amplio

---

<sup>25</sup> Ley 1437 del 11 de enero de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 3 y del 47 al 52.

<sup>26</sup> Artículo 103 de la Ley 388 de 1997.

<sup>27</sup> Artículo 318 del Código Penal (Ley 599 de 2000)

margen de discrecionalidad dejando abierta la posibilidad a que se sigan imponiendo sanciones sin considerar la culpabilidad o presumiéndola.

## 1.4 Caracterización de la sanción administrativa

Para que se pueda imponer válidamente una sanción se requiere que la norma reguladora de derechos en la que se sustenta (normalmente de tipo restrictivo o impositiva) haya sido dada a conocer a través del mecanismo de la publicación en el Diario Oficial.

Hay sanción cuando se prevé como consecuencia de una infracción y solo hay infracción si se trata de una conducta antijurídica, no solo de una conducta que el ordenamiento quiere simplemente desincentivar<sup>28</sup>.

La sanción tiene un contenido retributivo y aflictivo. Busca ejemplarización y corrección. En este sentido la sanción administrativa se distingue de otro tipo de medidas porque tiene una función represiva, lo que supone la restricción o afectación de derechos. No basta la sola pretensión de constreñir para el cumplimiento de un deber jurídico (como ocurre con las multas coercitivas) o de restablecer la legalidad conculcada frente a quien se desenvuelve sin observar las condiciones establecidas en el ordenamiento para el ejercicio de una determinada actividad. Es preciso que, de manera autónoma o en consecuencia con esas pretensiones, el perjuicio causado responda a un sentido retributivo, que se traduce en la irrogación de un mal añadido al que de suyo implica el cumplimiento forzoso de una obligación ya debida o la imposibilidad de seguir desarrollando una actividad a la que no se tenía derecho<sup>29</sup>. Es pues, el mal añadido el elemento diferenciador entre la medida sancionatoria y otro tipo de medidas.

En ese mismo sentido, no es suficiente que una medida tenga una finalidad disuasoria o de prevención general y especial. No toda medida con finalidad disuasoria es sanción.

Como conclusión, se puede decir que no existen razones poderosas desde el punto de vista teórico y práctico que permitan hacer una distinción cualitativa radical entre infracción administrativa y delito, las únicas diferencias son de carácter formal: la gravedad de la pena, el procedimiento y el órgano que las aplica. Pero eso no significa que toda medida administrativa sea necesariamente punitiva o sancionatoria. Como veremos a continuación, existen criterios serios y objetivos que permiten hacer una distinción entre medidas sancionatorias y no sancionatorias. Hay comportamientos que realmente atentan contra la convivencia y el bienestar general que, independientemente

---

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Supremo español STS del 10 de abril de 2008. Cit. Por Rebollo Puig, ob. Cit. Pg. 63

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional español 48 del 12 de marzo de 2003. Cit. Por Rebollo Puig, ob. Cit. Pg. 65.

de la denominación que se les atribuya por el legislador, deberían dar lugar a medidas no sancionatorias impuestas por autoridades administrativas.

## 1.5 Distinción entre medidas policivas sancionatorias y no sancionatorias

El debate planteado al inicio del capítulo y la caracterización de las sanciones administrativas es relevante a la hora de establecer si las medidas que se imponen por infracción urbanística ostentan carácter sancionatorio, expresión del *ius puniendi*, y por tanto le son aplicables los principios del derecho penal, o si se trata de otro tipo de medida no sujeta a esos principios.

Como se explicó antes, se presentan cuatro tratamientos desde el punto de vista jurídico en materia de conductas que vulneran el ordenamiento urbanístico: 1. Normas que consideran tales conductas como contravenciones que dan lugar a medidas de suspensión, demolición y construcción de obras (las del Código Nacional de Policía<sup>30</sup>). 2. Normas que las ubican como infracciones urbanísticas y dan lugar a demolición y multa (Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003). 3. Normas que las catalogan como delito de urbanización ilegal y generan penas de prisión y multa<sup>31</sup>. 4. Normas del Código de Policía de Bogotá que las caracterizan como comportamientos contrarios a la convivencia y dan lugar a una gama más amplia de medidas, desde amonestación hasta multas.

Además de ser dispersa, aquella normatividad es ambigua respecto al carácter de las medidas. Cada disposición les da un alcance distinto. Por ejemplo, en el caso del Código Nacional de Policía la suspensión, la demolición y la construcción de obra no conllevan un perjuicio adicional al de restablecer la legalidad conculcada por adelantar la actividad constructora sin cumplir el requisito de obtener una licencia previa, por desconocer las condiciones de la misma, por amenaza de ruina o por mantener en mal estado algunas partes de la edificación, es decir, persiguen volver las cosas a su estado anterior sin otra consecuencia para el contraventor.

---

<sup>30</sup>ARTICULO 215.- Los alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán suspensión de obra: Al que necesitando de permiso para acometer la ejecución de obra, la inicie sin tal permiso o la haya adelantado con violación o desconocimiento de las condiciones fijadas en el permiso. ARTICULO 216.- Los alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán demolición de obra: 1o) Al dueño de edificación o construcción que amenace ruina, siempre que esté de por medio la seguridad y la tranquilidad pública. 2o) Para contener incendio o cualquier calamidad pública o para evitar mayores daños en estos casos. ARTICULO 217.- Los alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán construcción de obra: 1o) Al que mantenga los muros de su antejardín o los frentes de su casa o edificio en mal estado de conservación o de presentación. 2o) A los dueños de inmuebles que no hayan instalado canales, tubos o cañerías para la conducción de aguas, o los tengan en mal estado.

<sup>31</sup>Código Penal (Ley 599 de 2000). Artículo 318. *Urbanización ilegal*. El que adelante, desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, tolere, colabore o permita la división, parcelación, urbanización de inmuebles, o su construcción, sin el lleno de los requisitos de ley incurrirá, por esta sola conducta, en prisión de tres (3) a siete (7) años y multa de hasta cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La multa, en la Ley 388 de 1997, si implica una aflicción mayor porque afecta el patrimonio económico del infractor y porque es consecuencia de una conducta cometida; si bien se establece un plazo para ajustarse a las normas y una sucesividad de las multas, una vez en firme éstas deben cobrarse vía coactiva, lo que indudablemente implica afectación patrimonial. En lo que tiene que ver con la suspensión, el artículo 104 consagró que en los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida; no por el hecho de que se haya señalado que la suspensión es una medida policiva quiere decir que no sea sancionatoria, pero cuando en el artículo siguiente prevé la suspensión como medida adicional a la multa, si está reconociendo que tienen una connotación distinta.

Y en cuanto a la demolición, esta figura se ha prestado a confusión en la medida en que, en una parte de la ley, se le dio el mismo tratamiento diferencial que la suspensión respecto de la multa, y en otra, no se estableció tal distinción; por ejemplo, en el numeral 1 del artículo 104 se prevé que se impondrán multas a quienes parcelen urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra, pero en el numeral 5 del mismo artículo se prescribió que era aplicable la demolición como sanción única cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma.

El carácter de las medidas por comportamiento contrario a la seguridad de las construcciones es todavía más relativo en el Código de Policía de Bogotá. Primero, esta codificación consagra su propio catálogo de medidas, generando contradicción con la legislación nacional; segundo, las medidas no están discriminadas por tipo de comportamiento sino que depende del criterio del operador jurídico, de modo que se podrían aplicar suspensión, demolición, construcción y simultáneamente la multa, o solo multa; tercero, las finalidades de las medidas son contradictorias, pues se dice que se busca el conocimiento y el acatamiento de las normas de convivencia, la prevención de comportamientos contrarios a la convivencia pero también aleccionar a los infractores mediante la imposición de sanción<sup>32</sup>. Así, si simplemente se observara el tenor literal, una suspensión buscaría detener una obra y también sancionar; pero materialmente la suspensión, como medida única, no implica una consecuencia mayor a la detención de la obra.

Sobre ese particular existe abundante y reiterada jurisprudencia española que señala que la demolición y la suspensión no son sanciones en estricto sentido por cuanto buscan simplemente restablecer el orden urbanístico alterado volviendo las cosas a su estado anterior, es decir, no tiene una consecuencia jurídica cuyo fin sea retributivo (REBOLLO PUIG ET AL., 2010). Bajo ese supuesto se puede afirmar que la confusión que se

---

<sup>32</sup> Artículo 158 del Código de Policía de Bogotá.

presenta en la legislación colombiana y en Bogotá es apenas aparente (al menos en teoría) pues en ningún caso la suspensión, la demolición y la construcción pretenden generar una aflicción mayor al infractor, sino que buscan restablecer las cosas a su estado anterior.

Algunas de las consecuencias de esa interpretación son que, tratándose de conductas que dan lugar a la suspensión, la demolición y la construcción, no aplica el procedimiento sancionatorio previsto en la ley ni le son extensivos los principios propios del *ius puniendi*, como el *nos bis in ídem* y la *no reformatio in pejus*; tampoco aplica la caducidad, pues esta se predica exclusivamente respecto de la facultad sancionatoria<sup>33</sup>. Rebollo Puig ha sostenido que, aun cuando se adelante una misma actuación por razones de economía procesal, la multa y la demolición tienen connotaciones y efectos diferentes, por esa razón en múltiples sentencias de los tribunales españoles se separan las decisiones para uno y otro caso (REBOLLO PUIG ET AL., 2010). Esto no significa que la aplicación de medidas como la suspensión, la demolición y la construcción no esté sometida a unos principios, a un procedimiento y a un control judicial; lo están, pero con una connotación muy diferente, toda vez que se ubican al mismo nivel que cualquier otra medida preventiva de tipo educativo y de garantía de derechos.

A pesar del paso dado en la legislación y de la interpretación basada en la jurisprudencia española, en nuestro contexto no ha calado muy bien la doctrina de la unidad de las sanciones (administrativas y penales) justamente por esa tendencia ya referida de las autoridades estatales a manejar todo tipo de situaciones que se perciben como problemáticas y alteradoras del orden mediante la imposición de las sanciones más drásticas pero desprovistas del rigor que exige el respeto de los derechos y las necesidades fundamentales en el marco del Estado Social de Derecho y a no ampliar la mirada frente a otras posibilidades de abordajes alternativos frente a esas mismas problemáticas. Es en ese sentido que se debe entender la tendencia también referida a convertir en infracción susceptible de sanción penal innumerables comportamientos que seguramente no ameritan tal tratamiento.

Sobre este asunto la Corte Constitucional colombiana ha sostenido que toda medida que implique afectación de derechos fundamentales, debe estar sustentada en un criterio de proporcionalidad<sup>34</sup>. Conforme a tal criterio, una medida será constitucional «si, efectivamente, persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa y es verdaderamente útil, necesaria y estrictamente proporcionada para el logro de dicha finalidad. En particular, como ya lo ha explicado la Corte, la “idoneidad” indica que una medida sólo será proporcionada si, efectivamente, presta alguna ayuda a la consecución del fin buscado, pero no si resulta indiferente o incluso contraproducente de cara a la realización de la finalidad propuesta. La exigencia de “necesidad”, se orienta a contener

---

<sup>33</sup> Cfr. Art. 38 del Código Contencioso Administrativo y artículo 52 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>34</sup> Sentencia C-799-2003: “(l)a proporcionalidad (...) es un criterio de interpretación constitucional que pretende impedir los excesos o defectos en el ejercicio del poder público, como una forma específica de protección o de realización de los derechos y libertades individuales”.

la tendencia – fácil - a emplear los máximos medios, los más gravosos para los derechos del individuo, en el intento de alcanzar los objetivos de la actividad estatal de un modo pretendidamente más eficaz. Finalmente, la exigencia de estricta proporcionalidad, reclama que la protección de derechos y otros bienes jurídicos que se busca asegurar con la intervención estatal resulte superior al sacrificio de los derechos que se ven afectados con la medida»<sup>35</sup>.

En lo que tiene que ver con el control de constitucionalidad, la Corte Constitucional ha señalado que cuando se trata de medidas que afectan, *prima facie*, el goce de un derecho constitucional fundamental, debe aplicarse un test estricto de proporcionalidad, lo que implica que los beneficios de adoptar una medida sancionatoria deben ser claramente superiores a las restricciones que impone a los principios constitucionales afectados con la misma<sup>36</sup>. En el caso de las sanciones urbanísticas se produce la afectación directa e inmediata de derechos fundamentales de rasgo constitucional, como el derecho a la vivienda, el derecho a la libertad económica, el derecho al trabajo, en la medida que están encaminadas a generar una afectación patrimonial.

## 1.6 Pertinencia del estudio del control urbano a partir de la sociología del castigo

De lo dicho en el presente capítulo se puede concluir que existe un desarrollo normativo, doctrinal y jurisprudencial en torno al control urbano, haciendo de este un campo del saber bastante especializado.

En Colombia, dicho control urbano ha sido asumido por el Estado de forma centralizada y excluyente, y se reduce a la consagración de normas que regulan la actividad constructora, a la creación de disposiciones sancionatorias y a la asignación de competencias policivas orientadas a la prevención y a la corrección. Se presenta una doble tendencia en relación con el control urbanístico policivo: 1. A crear sanciones y a convertir en sanciones medidas que, por su propia naturaleza, persiguen otros objetivos en relación con los problemas sociales. 2. A la administrativización de la facultad sancionatoria. La segunda obedece al objetivo instrumental de especializar el abordaje estatal de los conflictos y descongestionar los despachos judiciales.

Los desarrollos doctrinales y jurisprudenciales a nivel nacional e internacional muestran que, para unos, las sanciones penales y administrativas son diferentes, mientras que, para otros, ambas son producto de la misma potestad punitiva del Estado. La Corte Constitucional colombiana se ha inclinado por una tesis mixta, planteando que las sanciones administrativas en general tienen un carácter esencialmente punitivo, pero son

---

<sup>35</sup> Sentencia C-720-2007.

<sup>36</sup> Sentencia C-673-2001.

aplicables los mismos principios del derecho penal aunque de manera atenuada en algunos casos, como en el de la responsabilidad subjetiva. Con todo, se debe distinguir entre las sanciones y las medidas policivas porque aquellas implican una aflicción mayor, un sacrificio de derechos, en tanto que estas buscan volver las cosas a su estado anterior.

Es difícil dudar que la existencia de un ordenamiento urbano que facilite la construcción de edificaciones conforme a parámetros técnicos es indispensable para disminuir los riesgos derivados de la ocurrencia de fenómenos naturales, del crecimiento poblacional de las ciudades y, ante todo, para hacer viable la satisfacción de múltiples necesidades humanas en condiciones de igualdad y equidad social. Sin embargo, a pesar de las distinciones que se dan a nivel teórico, en la práctica todas las medidas policivas relacionadas con el control urbano, tanto la suspensión, demolición y construcción, como a la sanción de multa, ostentan un carácter meramente sancionador pues se orientan a la retribución antes que a la satisfacción de las necesidades fundamentales asociadas al ordenamiento urbano.

Es indudable que esos estudios normativos, doctrinales y jurisprudenciales, dogmáticos si se quiere, son insuficientes para comprender la complejidad del control urbano como especie del control policivo pues lo reducen a un problema de creación e interpretación de categorías jurídicas vinculadas al mantenimiento del orden público y a la seguridad ciudadana, ocultando detrás del discurso oficial los verdaderos intereses y motivaciones que subyacen a esa particular forma de ejercicio del poder.

El control policivo es una de las formas más conocidas de control social y como tal constituye un centro de interés relevante para diversas disciplinas académicas pues sus múltiples manifestaciones se incrustan en las áreas más sensibles de las relaciones humanas, desde el ámbito más notorio del comportamiento ciudadano en los espacios públicos hasta el terreno de lo individual y privado, aunque se diga que lo policivo sólo llega hasta donde empiezan los derechos particulares.

La criminología, es un área del conocimiento que centra su objeto de estudio en el control punitivo como especie del control social. Aun cuando durante mucho tiempo se defendió la idea que el comportamiento desviado, el delito como categoría abstracta y la pena constituían el núcleo duro de estudio de esa disciplina, desarrollos teóricos más recientes han mostrado que el control punitivo es un fenómeno que comprende múltiples y diversos mecanismos, sujetos y espacios en la sociedad. En el contexto latinoamericano existen autores que han preferido expresiones como sociología del control penal o sociología del castigo en cuanto implican una revisión epistemológica y del objeto de estudio, lo que implican la construcción de una teoría política ajustada a nuestra realidad regional (MARTÍNEZ, 1990). Desde luego, dependiendo de la postura epistemológica que cada estudioso adopte, tal disciplina puede constituir una oportunidad para develar aquellos intereses ocultos y cumplir una función crítica o emancipadora o conformar un cuerpo de saber legitimante o funcional a ciertas formas de ejercicio del poder.

Así como el sistema penal abarca diversos métodos y espacios, intrínsecamente también se compone de varios elementos. De acuerdo con Bergalli (2003), uno es el elemento estático del sistema penal, constituido por la norma, y otro es el elemento dinámico, conformado tanto por las instancias de aplicación del control punitivo -la policía, la jurisdicción penal y la institución penitenciaria-, como por la interpretación que de las normas hacen los actores de esas agencias de control. En criterio de este autor, bajo el Estado de derecho la interpretación es importante para eliminar cualquier resquicio de arbitrariedad, lo cual es claro en ámbito judicial mas no así en el policivo y en el penitenciario. Ya se ha visto cómo, efectivamente, la transferencia de competencias relativas al control de ciertos comportamientos, considerados contrarios a la convivencia, a las autoridades administrativas comporta ciertos riesgos, siendo uno de los más relevantes la arbitrariedad por la vulneración de principios fundamentales.

De esa manera, es claro que la policía, como cuerpo y como función en sus múltiples expresiones, constituye uno de esos elementos dinámicos de interés para la sociología del castigo, por lo que resulta conveniente delimitar su ámbito conceptual y material.

Según Recasens (2003) existe un error muy común entre los teóricos del derecho de policía y es considerar que la policía tiene su origen en la Grecia antigua, simplemente porque en esa sociedad *politeia* era sinónimo de relación de los ciudadanos con el estado, la vida pública y la forma de gobierno, pero tal concepción nada tiene que ver con el alcance que hoy, en el Estado moderno, tiene policía en tanto vocablo vinculado a un cuerpo o a la función de vigilancia.

Los análisis funcionales y orgánicos representan dificultades porque al identificar policía con las funciones que desarrolla (particularmente con la vigilancia) o con el cuerpo policial, se incurre en considerar que la policía ha existido y existirá siempre en tanto que unos individuos vigilen a otros, lo que termina por legitimar acriticamente su existencia. Lo mismo puede decirse de un análisis policía-sociedad, que centra la atención en una aparente interlocución entre esas dos esferas, reconociendo en ellas dos áreas de investigación, pero que no supera la tendencia universalista de los dos modelos anteriores. Por eso, el mencionado autor propone una perspectiva histórica, que concibe la policía como un aparato ligado a la forma de Estado en la que toma parte y que evoluciona con ella; de esa manera, la policía, como se concibe, hoy tiene su origen en los mismos actos fundacionales del Estado moderno, esto es, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la que se previó la creación de una fuerza pública para la garantía de los derechos. En ese sentido, nace simultáneamente con la cárcel y el aparato judicial, siendo rápidamente absorbida por los planteamientos científicos positivistas.

Ahora bien, aun cuando no se puede negar que la policía, en tanto aparato de vigilancia y control como de le conoce actualmente, tuvo su origen y desarrollo bajo el Estado moderno, tampoco se puede desconocer que su aparición tuvo unos antecedentes, bajo otros contextos socio-políticos y económicos, que contribuyeron con su implantación en cada territorio. Así, en nuestro país, aunque las influencias modernistas se objetivaron en el proceso independentista, sólo fue un siglo después, hacia finales del siglo XIX, cuando

se conformó el cuerpo de policía como fuerza pública, que indudablemente sí tuvo desde su creación una influencia directa en el control urbano, monopolizándolo y centralizándolo. Antes, bajo el sistema colonial, hubo otros funcionarios que hicieron parte de la burocracia estatal y que cumplieron funciones similares, como los encomenderos, los alcaldes, los comisarios de policía y los inspectores, así como otros instrumentos ideológicos, que no tuvieron solución de continuidad bajo el régimen republicano, sino más bien fueron adaptados a los intereses de la burguesía criolla. Pero ese reconocimiento, basado si se quiere en una perspectiva funcional e incluso orgánica, está lejos de poder ser considerado acrítico, legitimante o policiaco-céntrico.

Lo que aquí se sostiene es que el control urbano, como elemento integral de lo que Recasens denomina sistema complejo-policial, es una especie del control policivo y penal, ha sido uno de los mecanismos o dispositivos de ejercicio de la dominación que se ha transformado en la misma medida en que han cambiado los sistemas políticos y económicos. Así, la perspectiva histórica propuesta por Recasens no sólo no se contrapone con la orgánica y funcional, sino que resulta complementaria de estas.

Entendido pues el control urbano como especie del control policivo, que constituye objeto de interés para la sociología del castigo, se procederá a mirar cual es esa lectura que se contrapone a los discursos oficiales legitimantes y que conducirán a una comprensión crítica de este singular objeto de estudio.

## 2. Contralectura del control urbano

Para entender la razón por la cual en nuestro contexto el control urbano se ha basado en la corrección y en la amenaza de sanción no es suficiente con una lectura de los desarrollos legales y jurisprudenciales en torno al fenómeno, como ya se ha dicho. Se debe comprender cómo la conjugación de un cúmulo de circunstancias históricas y sociales que le dan sentido y lo revisten de significado en tanto práctica social. Sin embargo, como se anunciara al inicio de este escrito, esta lectura expone el modo en que el control urbanístico se estructura como un discurso resultado de una lucha de poder, un saber que se impone y opera como dispositivo para facilitar la dominación y el sometimiento de otros saberes que se estiman inferiores.

En el presente capítulo se busca mostrar cómo un saber antiguo, esto es, el ordenamiento urbano reticular, trascendió a la generación que le dio vida para proyectarse a otras sociedades y a otros contextos como mecanismo compatible y funcional a múltiples formas de organización económica y política, pero con un rasgo común: la dominación de unos sobre otros a partir de criterios raciales, étnicos o de clase. Así, se referenciarán algunos eventos históricos relevantes que, lejos de corresponder a un recuento lineal y riguroso de acontecimientos, permitirán comprender cómo en la actualidad el control urbano en Colombia y específicamente en la ciudad de Bogotá, conserva rasgos del ordenamiento de la ciudad medieval española que fue la base del régimen urbanístico colonial y se adapta luego al sistema capitalista en el marco del modernismo.

### 2.1 Genealogía del control urbano

¿Qué es la ciudad y para qué sirve? Un escenario en el que se materializan luchas de poder para alcanzar el dominio político, territorial, económico o religioso. ¿Y el control urbano? El que imponen los vencedores sobre los vencidos en un determinado espacio para conservar el dominio. Los relatos históricos rara vez dan cuenta de esa pugna porque quien domina el espacio urbano también controla e impone un tipo de saber que trasciende su momento histórico y se proyecta hacia el futuro con una apariencia aséptica. Aceptamos, por encontrarla válida y vigente, la propuesta que hace Foucault para que se estudien los problemas sociales a partir del análisis del poder de abajo hacia arriba, desde sus extremidades y efectos externos, desde su micromecánica y organización reticular.

Hershberg (1983) sostuvo que la ciudad es siempre una materialización del sistema social, en cuanto espacio particular de las relaciones sociales, y necesaria

territorialización del poder. Para Castells (1974), el espacio, como producto social es especificado siempre por una relación definida entre las diferentes instancias de la estructura social: la económica, la política, la ideológica y la coyuntura de las relaciones sociales que resulta de ello. El espacio es, pues, siempre coyuntura histórica y forma social que recibe su sentido de los procesos sociales que se expresan a través suyo.

En criterio de Mejía (1998), el equipamiento urbano es poder. La espacialización del dominio con base en el control de las diferentes herramientas tecnoeconómicas y sociales que toda ciudad encierra por el hecho de congregarse, bajo un espacio construido, a un grupo humano determinado. De modo que para iniciar es importante entender que el control urbanístico, como especie de control social, es resultado de una particular concepción de ciudad en un determinado momento histórico y producto de las circunstancias económicas, políticas y religiosas dominantes.

Las ciudades-estado griegas, caracterizadas por un sistema político 'democrático', tuvieron una organización urbana compleja: además de los templos destinados a la adoración de los dioses, dispusieron edificaciones para el bien público, como los mercados, y para el ejercicio de la democracia, como la sala para las asambleas públicas, que se situaban alrededor del ágora o plaza pública; también contaban con edificaciones para la diversión, como teatros y estadios. Se prescindió de grandes palacios que albergaran gobernantes. A Hippodamus de Mileto, considerado el primer urbanista, se atribuye el trazado ortogonal de la ciudad sobre bases lógicas y científicas (CHUECA, 1993), que sirvió de fundamento para la conquista y colonización de ciudades en las costas del Mediterráneo entre los siglos IX y VI a.C, adaptadas para fines de guerra y defensa (BREWER-CARÍAS, 2008).

Ese mismo estilo fue copiado en la ciudad romana, con una variante: los emperadores adoptaron la fundación de nuevas ciudades en todos los territorios conquistados y colonizados como estrategia política para mantenerse en el poder y conseguir el respaldo de una nueva clase urbana que les sirviera de apoyo y contrapeso frente a la aristocracia italiana, lo que dio como resultado un agregado de ciudades semi-autónomas bajo un sistema monárquico, con diferentes énfasis económicos: industriales, comerciales, agrícolas, muchas con un carácter orientado a la defensa militar, como se evidencia con la introducción de las murallas.

En ese tipo de ciudades prevalecía lo público, los espacios abiertos para el contacto entre los ciudadanos, pero principalmente para fines militares de defensa, todos los espacios debían ser vigilados y controlados. Fue muy importante el aporte del ingeniero militar Marco Vitruvio Polión, por mucho tiempo empleado imperial, quien en su obra *Los Diez Libros de la Arquitectura* resaltó la importancia de la escogencia del lugar, el trazado de las calles y la plaza (BREWER-CARÍAS, 2008), así como la arquitectura de los edificios de defensa; pero también se refirió a la disposición de las casas con un criterio clasista. En el libro sexto, capítulo 5, escribió:

*Los prestamistas y arrendadores dispondrán de casas más cómodas, más amplias y protegidas frente a posibles manejos ocultos. Los abogados e intelectuales*

*habitarán casas más elegantes y espaciosas, con el fin de celebrar sus reuniones cómodamente; los ciudadanos nobles y quienes ostentan la responsabilidad de atender a los ciudadanos por ejercer cargos políticos o magistraturas, deben disponer de vestíbulos regios, atrios distinguidos, peristilos con gran capacidad, jardines y paseos adecuadamente amplios, en consonancia con el prestigio y la dignidad de sus moradores; y además bibliotecas y basílicas que guarden una digna correlación con la magnificencia de los edificios públicos, dado que en sus propios domicilios se celebran decisiones de carácter público, juicios y pruebas de carácter privado, con cierta frecuencia.*

El islam, orientación religiosa monoteísta basada, entre otros fundamentos, en el encuentro individual y permanente con Alá a través de la oración o *salat*, se expandió por cuenta del Profeta Mahoma entre los siglos VII y X e influyó en una concepción de ciudad distinta a la greco-romana. La ciudad islámica era más simple, no contaba con ágora, circos, teatros, estadios ni con locales para las asambleas ciudadanas. Se trataba de ciudades amuralladas, donde las puertas jugaban un papel simbólico y funcional para recibir al visitante, marcaban una diferencia radical con el campo y con el estilo nómada de vida que este representa; sus casas eran apeñuscadas con terrazas y grandes patios como el único lugar abierto. Las calles irregulares, laberínticas y tortuosas no respondían a un criterio científico o racional como sí ocurrió en la ciudad greco-romana.

Como se puede ver, en ese concepto de ciudad prevalece lo religioso y privado, la casa es un santuario de adoración a la divinidad<sup>37</sup>, el patio juega un papel preponderante para el desahogo y la reunión social, la calle es simplemente el espacio resultante que dejan las casas (CHUECA, 1993); no había plazas como lugares de encuentro público, sino mezquitas y el mercado se desarrollaba en las puertas de la ciudad. El control urbano estaba pues asociado a esa particular organización social y religiosa. En algunos lugares se limitaba la altura de las edificaciones para que no fueran superiores a las de los musulmanes y existía una segregación de la localización de las viviendas de los no musulmanes. En el Pacto de Omar<sup>38</sup>, los no musulmanes protegidos, llamados Dimmis, se comprometieron a no construir edificaciones nuevas en los barrios de los musulmanes y a no edificar casas con altura superior a la de ellos. De tal manera que la posición dominante de los musulmanes se reflejaba también en el orden urbano bajo un criterio religioso.

Tras la caída del Imperio Romano se produjo una diseminación de los pobladores hacia el campo y se fue implantando el sistema feudal sustentado en el vasallaje y en la producción agrícola, de modo que predominaba la pequeña aldea y los fundos o feudos

---

<sup>37</sup> En los versículos 4 y 5, Sura 49, del Sagrado Corán se lee: "Ciertamente la mayoría de los que te llaman con insistencia... de afuera de los aposentos... no razonan. Mejor sería para ellos que esperasen pacientemente hasta que tú salieses...". ([www.nurelislam.net](http://www.nurelislam.net)). Pueden ser entendidos en el sentido que el interior de la casa es un santuario y los que lo violen llamando cuando se está en su interior faltan al respeto por tanto deben esperar.

<sup>38</sup> El Pacto del Califa Omar [ibn al-Jattab] creó en Siria hacia el siglo VII un marco de relaciones legales entre los musulmanes y los no-musulmanes (en su mayoría judíos y cristianos) en la Umma [comunidad árabe] medieval que duró hasta la Edad Moderna. ([www.ua.es](http://www.ua.es)).

sometidos por los señores feudales. La ciudad medieval europea se empezó a formar hacia los siglos XI, XII y XIII alrededor de los centros artesanales, industriales y comerciales producto de la naciente sociedad burguesa. A los centros urbanos fueron llegando personas procedentes del campo, quienes se dedicaban a los oficios requeridos para el desarrollo de los negocios, como armadores de barcos, geógrafos, artesanos, albañiles, comerciantes, etc. La necesidad de libertad, protección y defensa que este esquema exigía dio lugar a un tipo de ciudad situada en lugares difícilmente expugnables, fortificada, amurallada y amparada por una legislación y un sistema administrativo y económico autónomo que, por un lado, imponía tributos y por otro, ejercía un control punitivo severo al crimen. Eran característicos un gran monumento central, generalmente la iglesia, una plaza y una organización regular (reticular, damero, cuadrangular) o irregular de las calles según conviniera a las necesidades de defensa y a las particularidades topográficas.

En España, además del estilo islámico impuesto por los musulmanes (conservado en ciudades como Sevilla, Toledo, Granada, Córdoba y Murcia), prevaleció durante la reconquista la ciudad militar, de trazado geométrico regular y ajedrezado con propósitos de vigilancia y defensa<sup>39</sup>, al estilo romano.

*“En el reinado de Felipe II las nuevas poblaciones de la Sierra de Jaén, como Mancha Real y Valdepeñas de Jaén, entonces fundadas, lo fueron también con trazado geométrico, que aún conserva su núcleo primitivo. Dicho plano facilitaba la defensa: en la plaza central estaban los edificios de gobierno, y las calles rectas que desde ella partían a la puertas permitían una buena vigilancia y acudir con refuerzos rápidamente a aquel de los cuatro ingresos en riesgo de ser forzado”* (CHUECA & TORRES, 1971, págs. XVIII-XIV).

Es importante tener en cuenta que la necesidad de repoblar zonas desérticas antes dominadas por los musulmanes llevó a los reyes a otorgar fueros y libertades a los conquistadores que quisieran fundar pueblos a cambio de comprometerse a su defensa, lo que les permitía someter a servidumbre a moros y judíos, quienes habrían de dedicarse a aquellos oficios que los cristianos consideraban infieles (GUILLÉN, 2008).

De esa manera, es fácil inferir que Roma siguió presente en España de muchas maneras, una de ellas, en el sistema de dominación imperial implementado durante la reconquista y basado en el discurso de soberanía, y otra, en el esquema urbano ortogonal que le fue funcional a ese régimen, en la disposición de los principales edificios alrededor de la plaza, y en la ubicación de las casas según la clase social.

Aparte de los anteriores, se debe resaltar la influencia que tuvo el modelo de ciudad renacentista, el cual, más allá de reformas en el sistema de trazado, se destacó por la

---

<sup>39</sup> Brewer-Carías (2008) cita el caso del teólogo franciscano Francesco Eximenis, quien hacia 1384 enseñaba sobre la ciudad y su orden, exaltando la forma cuadrangular a la manera de los griegos.

introducción de unos principios urbanísticos, como la vinculación orgánica de las diversas partes de la ciudad y la subordinación a un centro, la perspectiva monumental y la existencia de un programa, es decir, de un proyecto de ciudad que la modela o pautas ideológicas (ROJAS-MIX, 1978). Tales indicaciones fueron recogidas por el escritor León Battista Alberti en su obra *De re aedificatoria*, escrita en 1486 (BREWER-CARÍAS, 2008). Gracias a la penetración de las ideas renacentistas en España en la segunda mitad del siglo XV, fueron recepcionadas en este país las ideas de Alberti y por su intermedio, las de Vitruvio e Hipodamus arriba comentadas.

Tanto el modelo greco-romano, como el islámico y el renacentista fueron tipos de ciudad que influyeron significativamente en el que se trasladó a América tras el descubrimiento y al que conjuntamente con el propósito de defensa se le involucra la finalidad de dominio, vigilancia y control social, con lo que se fue preparando el terreno a la ciudad moderna.

## 2.2 El control urbanístico en Colombia

Mientras en los países de la región norte de Europa durante el siglo XVI, y debido a las influencias del protestantismo, se sucedía la transición del paradigma de la soberanía basado en la conquista del territorio hacia el de Estado-nación, compuesto por población, territorio y leyes, con prescindencia de la guerra como método de dominación, en España se daba continuidad al discurso romano de dominio imperial y colonial, compatible con la doctrina católica, lo que sirvió de fundamento en el proceso de descubrimiento, conquista y colonización. Es así como la forma greco-romana de organización de las ciudades, tanto como la ideología que le es inherente, trascendieron a América en general y a Colombia en particular.

España cuenta con orgullo la historia del descubrimiento y de cómo se fundaron las ciudades latinoamericanas con base en los criterios de planeación más adelantados de la época para garantizar la salvación, el buen orden, el bienestar y la civilización. Incluso, se habla de América como el lugar donde la utopía fue una posibilidad real (CHUECA, 1993). Sin embargo, detrás del discurso oficial soberano plasmado en las leyes de indias y oculto en los artificios lingüísticos de la Corona, es posible descubrir sus verdaderos propósitos, logrados a base de segregación racial, disciplinamiento forzado y castigo durante más de trescientos años de colonialismo.

En la ley primera del primer capítulo y título de la Recopilación de las Leyes de Indias, denominada *Exhortación de la Santa Fe Católica, y como la debe creer todo fiel cristiano*, se puede leer:

*Dios Nuestro Señor por su infinita Misericordia y Bondad, se ha servido de darnos sin merecimientos nuestros tan grande parte en el Señorío de este mundo, que además de juntar en nuestra Real persona muchos, y grandes Reinos, que nuestros gloriosos progenitores tuvieron, siendo cada uno por si poderoso Rey y Señor, ha dilatado nuestra Real Corona en grandes Provincias y tierras por Nosotros descubiertas y señoreadas hacia las partes del Mediodía y Poniente de*

*estos nuestros Reinos. Y teniéndonos por mas obligados que otro ningún Príncipe del mundo a procurar su servicio y la gloria de su Santo Nombre y emplear todas las fuerzas y poder que nos ha dado en trabajar [para] que sea conocido y adorado en todo el mundo por verdadero Dios, como lo es, y Creador de todo lo visible e invisible; y deseando esta gloria de nuestro Dios y Señor, felizmente hemos conseguido traer al Gremio de la Santa Iglesia Católica Romana las innumerables Gentes, y Naciones que habitan las indias Occidentales, Islas y Tierra firme del Mar Océano, y otras partes sujetas a nuestro dominio. Y para que todos universalmente gocen el admirable beneficio de la Redención por la Sangre de Cristo Nuestro Señor, rogamos, y encargamos a los naturales de nuestras Indias, que no hubieren recibido la Santa Fe, pues nuestro fin es prevenir y enviarles Maestros y Predicadores, es el provecho de su conversión, y salvación, que los reciban, y oigan benignamente, y den entero crédito a su doctrina. Y mandamos a los naturales y Españoles, y otros cualesquier Cristianos de diferentes Provincias, ó Naciones, estantes, o habitantes en los dichos nuestros Reinos y Señoríos, Islas, y Tierra firme, que regenerados por el Santo Sacramento del Bautismo hubieren recibido la Santa Fe, que firmemente crean, y simplemente confiesen el Misterio de la Santísima Trinidad, Padre, Hijo y Espíritu Santo, tres Personas distintas y un solo Dios verdadero, los Artículos de la Santa Fe, y todo lo que tiene, enseña y predica la Santa Madre Iglesia Católica Romana; y si con ánimo pertinaz, y obstinado erraren, y fueren endurecidos en no tener, y creer lo que la Santa Madre Iglesia tiene y enseña, sean castigados con las penas impuestas por derecho, según y en los casos que en él se contienen<sup>40</sup>. (www.usc.es).*

Se empieza así una relación intercultural sobre la base de la desigualdad y la presunta superioridad espiritual de los españoles, encarnada en la erudición de la doctrina cristiana, la cual se habría de expresar sistemáticamente en múltiples dispositivos de poder para someter a los saberes profanos de los salvajes aun a costa de su vida. Fue, sin duda, un discurso que se alineó retroactivamente con el de la superioridad racial de los romanos.

No se puede afirmar, en materia de orden urbano, que al momento de la llegada de los españoles al territorio andino existiese un estilo de ciudad indígena, comparable con algunas de las tipologías ya mencionadas y ni siquiera con las ciudades ya edificadas en otras regiones del continente, como las de los mayas, los aztecas y los incas, pues la organización social era poco sedentaria, se basaba en las relaciones de parentesco y en el vínculo estrecho con la naturaleza y el universo: “Mientras que las viviendas y la disposición de los asentamientos muiscas semejaban la circularidad astronómica del universo, la ciudad hispana se fundamentaba en modelos geométricos diametralmente opuestos, usando el cuadrado como base de su división y ordenamiento” (THERRIEN & JARAMILLO, 2004, pág. 50).

El patrón de asentamiento indígena se ajustaba a un modelo disperso y temporal, “su duración en un sitio podía corresponder al tiempo que duraba en pie la vivienda, para

---

<sup>40</sup> Se hicieron ajustes a la ortografía y puntuación del texto original para una mejor comprensión.

luego reconstruirla en el mismo lugar o un poco alejada de éste, de acuerdo como se desarrollaran las relaciones de proximidad con los vecinos –aliados, parientes o afines- y el jefe” (THERRIEN & JARAMILLO, pág. 52). Lo característico era la libre movilidad y la comunicación. Predominaban las pequeñas aldeas y las edificaciones de bahareque o barro cocido, madera y paja, llamadas bohíos. Las calles eran utilizadas para celebración de ceremonias religiosas y festividades. No existía ordenamiento urbano propiamente dicho, la ubicación de los caseríos era natural, ligada a la cosmovisión y afectada por la biodiversidad.

Es de tener en cuenta que en la Europa medieval el campo fue percibido como un espacio inseguro, vulnerable ante eventos de la naturaleza y del hombre; era sinónimo de peligro por los asaltos, las constantes guerras y por ser el lugar donde se planificaban las invasiones. Así, el desplazamiento a las ciudades fue asumido social y culturalmente como una forma de protección y defensa, en tanto que en la América indígena el contacto permanente con la naturaleza, la libertad y la movilidad que ella representaba era el único modo de vida conocido; en consecuencia, les brindaba seguridad.

Pero así como el derecho de conquista y las capitulaciones fueron los instrumentos jurídicos de los que se valió la Corona para justificar la ocupación, población y gobierno de los territorios americanos (BREWER-CARÍAS, 2008), también los conquistadores apelaron a diversas estrategias para debilitar la organización social indígena, reducir su movilidad y garantizar su dominio y explotación económica.

*“Una vez sometidos los indios venía el proceso de «humanización», consistente en enseñar a los aborígenes a comportarse como seres humanos. Esto significaba que se vistieran sin mostrar sus partes nobles, que aprendieran el castellano, que tuvieran prácticas sexuales monógamas..., que se comportaran de acuerdo a la moral y a las costumbres cristianas, que organizaran sus poblaciones de conformidad con las reglas de urbanismo occidental” (BORGES, 1960, págs. 203, 243).*

De modo que, al lado del adoctrinamiento cristiano y de la tributación facilitada con la encomienda, los españoles impusieron los cercamientos comunales y los resguardos entre otras normas de conducta que denominaban *vivir en policía*. Uno de esos principios de policía consistía en poseer asentamientos en comunidades, especialmente en pueblos (HALE, 1995; HÖFFNER, 1957). Con los cercamientos y los resguardos se fue imponiendo por la fuerza una forma de urbanización en pueblos y reducciones, copiado del modelo de asentamiento urbanístico que los españoles plasmaron en sus ciudades, basado en el señorío y en la soberanía de la tierra (GUILLÉN, 2008).

Además de esos mecanismos, los conquistadores acataban las *Instrucciones* dadas por el Rey a los conquistadores para la fundación de las nuevas ciudades. Las más conocidas y citadas por ser las más antiguas fueron las Instrucciones dadas por Fernando de Aragón a Pedrarias Dávila en 1513 respecto del territorio conocido como Tierra Firme (hoy Panamá), en las que se incluyeron aspectos sobre el lugar de

población, el trazado ortogonal del plano a cordel y regla y la ubicación de la plaza, la iglesia y los solares<sup>41</sup>. Estos parámetros fueron impuestos en forma progresiva a otros conquistadores en Centro y Sur América y luego generalizados como principios urbanísticos mediante su incorporación en las Ordenanzas de descubrimiento y población de Felipe II en 1573. Bogotá, fundada oficialmente en 1539, también obedeció a ese criterio de ordenación urbana: Gonzalo Jiménez de Quesada, con el apoyo de Sebastián de Belalcázar, quien había vivido en Panamá en la época de Pedrarias y tenía más experiencia en la fundación de ciudades, trazó la ciudad de acuerdo con el patrón establecido (TEJEIRA, 1996).

Pero lo que se quiere destacar aquí, más allá de la importancia que tuvo el trazado reticular en materia urbanística, es que la adopción de ese sistema de ordenamiento fue una extensión del modelo adoptado al interior de la península ibérica durante las últimas décadas de la reconquista<sup>42</sup>, copiado a su vez del esquema de ciudad medieval propio de otras regiones de Europa, del romano y del griego, como ya se vio, sustentados en la defensa del territorio y en el control social con fines de conquista y colonización en el marco de una política hegemónica, absolutista y centralizadora, con un ingrediente adicional: la segregación étnica. En efecto, múltiples disposiciones de la Corona estuvieron orientadas a evitar la mezcla entre españoles e indígenas, promoviendo de una parte la conformación de pueblos indígenas (reducciones y resguardos) separados de los pueblos de españoles, y de otra, prohibiendo la presencia y residencia de españoles, mestizos y negros en los poblados indígenas (MÖRNER, 1963).

Un factor común en todas las instrucciones dadas a los conquistadores fue que los solares de las casas debían ser repartidos según las calidades de las personas. Esto significaba que, después de definido el lugar de la plaza, de la iglesia y el trazado de las calles, se ubicaban en primer orden los solares de los conquistadores, luego los de los demás españoles y los de los hijos de estos. Los indígenas fueron considerados, más por la Corona que por los mismos conquistadores, como humanos dignos de protección y encomienda, pero no sujetos con derechos. De hecho, los primeros inmigrantes siempre estimaron los títulos sobre la tierra y la servidumbre de los indígenas como botín de guerra en contraprestación a la inversión hecha durante la gesta conquistadora (BREWER-CARÍAS, 2008), como en su momento lo habían sido los moros y los judíos durante la reconquista.

---

<sup>41</sup> Decía así uno de los apartes de la Instrucción: "7. Vistas las cosas que para los asientos de los lugares son necesarias, é escogido el sitio más provechoso y en que incurren más de las cosas que para el pueblo son menester, habéis de repartir los solares del lugar para hacer las casas, y éstos han de ser repartidos según las calidades de las personas, e sean de comienzo dados por orden; por manera que, hechos los solares, el pueblo parezca ordenado, así en el lugar que se dejare para plaza, como el lugar en que hobiere la iglesia, como en la orden que tovieren las calles, porque en los lugares que de nuevo se hacen dando la orden en el comienzo sin ningund trabajo ni costa que dan ordenados e los otros jamás se ordenan". Instrucción dada por el Rey Fernando de Aragón a Pedrarias Dávila el 2 de agosto de 1513. Cita tomada de Rojas-Mix (1978, pág. 61).

<sup>42</sup> Al respecto, Tejeira (1996) pone de presente la similitud entre las instrucciones a Pedrarias Dávila y las que se habían dado vía Cartas Puebla para la fundación de ciudades como Puerto Real (1483) y Santa Fe de Granada (1491).

Según Zambrano (2005) el fenómeno urbano en América se desarrolló bajo la forma de la ciudad, la cual estaba acompañada de los pueblos de indios. Estos eran el complemento rural del entorno del núcleo medular, como una especie de forma ruralizada del "vivir en policía", los cuales, regidos por sus propias autoridades les coloca en un cierto nivel de autonomía. Estos pueblos de indios demostraron, durante la colonia, que fueron un procedimiento de lo más efectivo para incorporar a la población aborigen al esquema de control y dominación español. Se trataba de la división formal en dos repúblicas, de blancos la ciudad y de indios los pueblos. Sin embargo, estas disposiciones en la práctica no pasaron de ser el orden soñado por los españoles. La división en dos sociedades ideales, una urbana y otra rural, donde la habitación en ellas estaba determinada por el principio de privilegio que organizaba toda la sociedad colonial, y que determinaba que solo los blancos tenían el privilegio de habitar la ciudad, no pasó de ser el sueño de un orden que no se pudo realizar. En efecto, se impuso la realidad, la necesidad de contar con el trabajo indígena para construir las ciudades, y para satisfacer las demandas de servicio en la vida cotidiana urbana. Esto fue lo que aconteció en la Santafé colonial.

Y es que si bien la Corona avaló, impulsó y reguló la gesta conquistadora, la financiación corrió por cuenta de los propios conquistadores, quienes aspiraban, al mejor estilo de la reconquista y conforme a costumbres muy hispanas, a recibir a cambio tierras, títulos nobiliarios y trabajo servil esta vez ya no de moros, sino de indígenas, para ellos no tener que ocuparse en oficios propios de infieles como solían decir, sino en labores afines a su dignidad católica: la guerra y la burocracia. Esta es otra de las razones por las que el trazado urbano basado en la cuadrícula, en la segmentación de espacios y en la segregación racial resultó tan adecuado y conveniente a los españoles durante la gesta conquistadora y colonizadora, pues la centralidad de la plaza y de las principales edificaciones y solares era símbolo de prestigio y poder. Además, era un trazado práctico y sencillo que permitía la fundación rápida de ciudades. Esa realidad corrobora que las ciudades, ya sea como formas espaciales o como símbolos culturales, se producen en locaciones históricas particulares, con modos de producción específicos, y de acuerdo con las relaciones de poder y prácticas sociales situadas (SALCEDO & ZEIDERMAN, 2008).

La dispersión de los indígenas y su modo de vida representaron desde el comienzo de la conquista una amenaza para los intereses de dominación hegemónica española; por eso, la reducción en poblados y resguardos y el esquema urbanístico reticular fue un asunto estratégico, orientado principalmente a la creación de un vínculo de dependencia económica y política, más que a la protección humanitaria y redención espiritual como proclamó la Corona. Lo que se puede descubrir allí es un discurso encaminado a la ordenación, a la homogenización y al control social con claros propósitos de explotación económica y subyugación religiosa y política. Es por eso que autores como Palm (1951) vinculan el trazado rectangular "a las necesidades políticas de un poder centralizador, a menudo empujado por una voluntad imperialista de dominar territorios recién sojuzgados a través de una organización racional". Rojas-Mix (1978) pone de presente que la concentración de la población en centros urbanos permitió generar mercado de consumo para los productos españoles, establecer puntos de control para la explotación minera y aplicar una política tributaria.

Además del trazado ortogonal, fue sumamente clave la centralidad de la plaza, que en aquella época se le conocía como plaza mayor, y la ubicación a su alrededor de los edificios públicos relevantes, como la iglesia, el palacio de gobierno, el cabildo y la cárcel, los cuales representaban diferentes fracciones de poder: religioso, político, vecinal y judicial. De acuerdo con Mc Andrew (1965)

*“De los seis países que fundaron ciudades en el Nuevo Mundo, sólo España lo hizo de acuerdo a una regla fija, de acuerdo a un esquema racional, pues la aplicación de un patrón uniforme, la imposición de una planificación rígida que fijaba un módulo para todos los nuevos asentamientos sólo era posible en las ciudades bajo una autoridad fuertemente centralizada”.*

En ese orden de ideas, el ordenamiento y el control urbano sirvió en la época de la conquista y de la colonia, como dispositivo de poder. La ciudad se configura, en consecuencia, como un sistema condicionado por las relaciones de clase, por las prácticas de clase que desarrollan los colonizadores, en contradicción con los colonizados, para imponer su dominio. El grupo dominante pretende, precisamente que la ciudad garantice su “seguridad” y hegemonía (ROJAS-MIX, 1978).

La estructura de la ciudad fue un vehículo para garantizar la seguridad de la política hegemónica y centralista de la Corona española, la de sus agentes, los conquistadores, colonos, virreyes, etc., y la de la ideología colonialista. La plaza, por ejemplo, gozaba de un rasgo de comunicabilidad que permitía la transmisibilidad del acervo ideológico con un carácter inmutable y perdurable. Se impuso a los indígenas el cristianismo como forma de salvación, convenciéndolos de la existencia del alma, de un rey y de un solo Dios, amenazándolos con el infierno y el cadalso en caso de no abandonar sus creencias heréticas. “Les «amansa» por la fuerza y por la persuasión (fundada sobre el temor), reduciéndolos a la moral y a la civilización del conquistador” (ROJAS-MIX, pág. 200).

De tal manera que la doctrina católica del libre albedrío también influyó en la implantación de una determinada estructura urbana, pues estaba basada en la creencia que a través de las misiones evangélicas se podía lograr la salvación de los indios, quienes estaban capacitados para recibir la fe: “La doctrina del libre albedrío inspira (junto a otros factores, por cierto) la política española de Indias, sirve de fundamento a sus títulos de dominio; y actúa como un fondo ideológico que ayuda a comprender las numerosas leyes de protección al indígena y la implantación de determinadas estructuras sociales y culturales” (ROJAS-MIX, pág. 99). No se debe olvidar que por aquella época la iglesia, considerada la única institución mediadora que podía ayudar a los hombres a alcanzar la salvación, ejercía un poder paralelo al de la Corona que se materializaba en los sacramentos, especialmente la confesión y su secuela, la penitencia. “En América española, dicha concepción de la gracia funciona como una forma de dominación política que vincula estrechamente la iglesia con el Estado y que diseña como la estructura más adecuada para su acción una forma urbana que congrega a los sometidos y los presiona doctrinariamente en forma constante” (ROJAS-MIX, pág. 106).

La ciudad abierta, con grandes centros de convergencia, favoreció el encuentro de fieles y gentiles para su adoctrinamiento y control. Es por eso que, además de la plaza mayor central, se dispuso la ubicación de plazas menores diseminadas en las poblaciones, donde se pudieran edificar templos, parroquias y monasterios “de manera que todo se repartiese en buena proporción para la doctrina”<sup>43</sup>.

Sobre la importancia de la ordenación urbana y su relación con la evangelización hablan numerosas cédulas y provisiones de la Corona; una de ellas, la provisión de 1551 a Sancho de Clavijo, gobernador de Tierra Firme, señala: “... y en los Indios que ansi pusieredes en libertad, dareis orden en como se junten en uno o dos o mas pueblos, como puedan viuir en policia, y les pomes personas que los doctrinen e instruyan en las cosas de nuestra Fe Catolica”<sup>44</sup>. En Bogotá, por ejemplo, la ubicación de las iglesias determinó la división de la ciudad en cuatro parroquias para fines religiosos y de gobierno (La Catedral, Las Nieves, Santa Bárbara y San Victorino).

En un memorial enviado al Rey en 1582 por Francisco de Toledo, Virrey del Perú, puso en evidencia la función política e ideológica del ordenamiento urbano al mostrar la dificultad que representaba para los fines de la catequización y para enseñar a vivir en policia la ubicación de los indios en los montes y los cerros, por lo que fue necesario reducirlos, llevarlos a poblaciones y lugares públicos y disponer las calles conforme a la traza de los lugares españoles, donde se pudiera ejercer sobre aquellos vigilancia y control<sup>45</sup>. En otros documentos se señala la importancia de la plaza y el mercado con el mismo propósito.

En cuanto a las medidas que acarrea el desconocimiento de las disposiciones de la Corona en esta materia valga decir que eran bastante severas. Por ejemplo, realizar expediciones, descubrir y poblar sin licencia del Consejo de Indias acarrea la pena de muerte y la confiscación de todos los bienes. Además, cuando no se construyera conforme a las leyes de indias, las casas podían ser demolidas. Se trataba de una forma de ejercicio del poder basado en la modificación de normas de conducta, como las relacionadas con el orden urbano, a partir del disciplinamiento forzado (vivir en policia) y la amenaza de castigo.

---

<sup>43</sup> Artículo 118 de las Ordenanzas de descubrimiento y población dadas por Felipe II en 1573.

<sup>44</sup> Citado por Rojas-Mix (1978, pág. 100).

<sup>45</sup> “Y porque de lo que había yo visto, en lo que había andado el reyno, y de lo que con mas verdad me había informado, vine á tener evidencia que en ninguna manera los Indios podían ser catequizados, doctrinados y enseñados, ni vivir en policia civil ni cristiana, mientras estuvieren poblados como estaban en las punas y guaicos y quebradas, y en los montes y cerros donde estaban escondidos... Y porque como he referido no era posible doctrinar á estos indios, ni hacerlos vivir en policia, sin sacarlos de sus escondrijos, para que esto se facilitase como se hizo, separaron y sacaron en las reducciones a poblaciones y lugares públicos y se les abrieron las calles por cuadra, conforme a la traza de los lugares españoles, sacando las puertas á las calles para que pudiesen ser visitados de la justicia y sacerdote... En estos pueblos que agora están reducidos estos naturales, se les hicieron obras públicas y de policia como en los de españoles: cárceles, casas de cabildo y hospitales en que se curen porque como tengo dicho a V.M. para deprender á ser cristianos tiene primero necesidad de saber ser hombres, y que se les introduzca el gobierno y modo de vivir político razonable”. Col. Doc. Ind. Arch. Ind., Serie 1, T 6, pp 529 y ss. Cit. Por Rojas-Mix (1798, pág. 101).

Lo anteriormente expuesto nos permite concluir que el sistema de ordenamiento urbano en Colombia se basó desde sus orígenes al menos en tres aspectos relevantes: 1. Un esquema de ciudad originalmente adaptado para los fines de la guerra: el ataque y la defensa del territorio. 2. La reducción de los indígenas a centros urbanos como estrategia para contrarrestar su natural dispersión y movilidad, facilitar su explotación económica y la sustracción de las riquezas. 3. La imposición de la doctrina cristiana y las normas de disciplina social conforme a los parámetros culturales españoles. Estos aspectos implicaron una segregación étnica y espacial.

Pero, ¿cómo fue que de ese sistema de control urbano, basado en la toma de medidas para la organización racional de los centros poblacionales, pasamos al control de tipo sancionatorio que empezó a implementarse hacia la segunda mitad del siglo XX? Para resolver este interrogante es necesario retomar el desarrollo de la ciudad en el contexto del modernismo.

## **2.3 El control urbanístico como expresión del control disciplinario moderno**

Michel Foucault (1992) contextualizó el control urbano como una especie de control social sustentado en la vigilancia y en la disciplina, desde una perspectiva de las relaciones de poder en general. Sostuvo que la disciplina es una forma de ejercicio del poder propio de la sociedad moderna, industrial y tecnológica, basada en la división y segmentación de tiempos y espacios y en la imposición de jerarquías, vigilancia y control. En ese mismo orden, el castigo tiene para este autor la función de disminuir la desviación a través de la corrección, la normalización y la homogeneidad. Pero, para que haya un adecuado control sobre los individuos, este no puede estar en manos exclusivas del poder judicial, sino también de una serie de poderes laterales que operan a través de toda una red de instituciones que se distribuyen las funciones de vigilancia y control: la policía para la vigilancia y las instituciones psiquiátricas, criminológicas, médicas y pedagógicas para la corrección (la escuela, el hospital, el asilo, la cárcel).

Desde esa perspectiva, las conductas o comportamientos percibidos como desviados por el esquema de poder dominante son problematizadas y en vez de indagar por los múltiples factores que pueden influir en su aparición, se ejerce vigilancia y control mediante diversas instituciones para regular, normalizar y homogeneizar. Quien vigila, dice Foucault, puede constituir un tipo de saber caracterizado, no por determinar si algo ocurrió o no, sino por verificar si un individuo se conduce como se debe, si cumple con las reglas, si progresa o no (FOUCAULT, 1992). Saber que gira alrededor de la norma, establecer qué es normal y qué no lo es, que es correcto o incorrecto.

Según Melossi y Pavarini (2008), las expropiaciones y el cerramiento de grandes extensiones de tierra en la campiña inglesa hacia los siglos XV y XVI produjeron el desplazamiento de antiguos siervos y labriegos hacia las ciudades, quienes al no ser absorbidos por la naciente industria manufacturera en fábricas y talleres se vieron avocados a la vagancia, a la mendicidad o al delito. Esto produjo una crisis social que representó un reto para los gobernantes. La solución planteada fue la expedición de

leyes en contra de la vagancia y la mendicidad y la implementación de diversos mecanismos de control, como los centros de corrección o “bridewells”, cuya finalidad era disciplinar y adaptar forzosamente a los desplazados a la nueva realidad socioeconómica, es decir, al trabajo asalariado. Este modelo de casa correccional fue implantado en otras ciudades inglesas y en otros países europeos bajo distintas denominaciones, como work-houses, poor-houses, rasp-huis y arbeitshaus entre otras, que constituyen el antecedente de la cárcel. Al lado de esta institución correccional y de castigo surgieron otras con el objeto de mantener recluido y controlado a un gran número de personas en un mismo recinto, como la fábrica y el hospital<sup>46</sup>.

Como era de esperar, el desplazamiento de masas de campesinos y labriegos supuso el crecimiento acelerado de las ciudades, en las que no se contaba con estructuras de adaptación suficientes. Es precisamente en ese contexto en el que Jeremías Bentham inventa un modelo de reclusión basado en una disposición arquitectónica que permitiera la vigilancia permanente de los internos, conocido como panóptico: “«PANOPTICÓN», o casa de inspección: contiene la idea de un nuevo principio de construcción, aplicable a cualquier clase de establecimiento, en el cual cualquier clase de personas sean mantenidas bajo inspección; y en particular a penitenciarías, cárceles, casas de industria, work-houses, poor-houses, manufacturas, manicomios, lazaretos, hospitales y escuelas” (FOUCAULT, 1992, pág. 66). El esquema panóptico era perfecto porque permitía intervenir directa y permanentemente sobre los individuos para moldearlos y aconductarlos con economía de tiempos y espacios. En ese sentido, la ciudad panóptica también es una ciudad ortopédica, moldea las almas y los cuerpos de acuerdo a los intereses de las elites dominantes, enfocándose en la normalización y homogenización de las conductas.

Lo interesante de la ciudad panóptica es que tiene un lugar reservado para cada persona de acuerdo con su grado de normalización. Si apenas está en proceso de normalización cuenta con la familia, la escuela, el internado. Para aquellos cuya normalidad está cuestionada existe el hospicio y el hospital. Si definitivamente el caso es de anormalidad, cuenta con centros de rehabilitación, hospitales psiquiátricos, centros de reposo y cárceles. Finalmente, los normales pueden acceder a cualquier lugar de la ciudad, en la medida en que el capital se los permita, de modo que el grado de movilidad es directamente proporcional a la capacidad económica. Para quienes no se dejan normalizar, la calle es una buena alternativa, pero van a ser perseguidos por los `normales` para ubicarlos en alguna de las otras categorías.

Es indudable que las medidas que se adoptaron para controlar el problema de la pobreza, el delito y la mendicidad forman parte constitutiva del discurso dominante de la época acorde a las nuevas condiciones económicas. Resulta interesante que tales medidas apuntaban a la toma de medidas estructurales, no para abordar la problemática social, sino para su ordenamiento (FRAILE, 2003).

---

<sup>46</sup> En ese mismo sentido, véase Rusche & Kirchheimer (2004).

España no fue la excepción. Pedro Fraile (FRAILE, 2003) pone en evidencia que en el siglo XVI el reformador Miguel Giginta propuso como mecanismo estratégico para disciplinar a los pobres y a todo el tejido social la Casa de la Misericordia, cuyo principio fue el mismo esquema ideado luego por Bentham en Inglaterra, es decir, la vigilancia perpetua. Guardadas las proporciones, se trataba del mismo esquema reticular que ya se venía aplicando en la ciudad en general. De modo que “toda la ciudad se convierte en el escenario en el que se recrea un espectáculo que sirve, tanto para recaudar fondos para la casa, como para mantener vivo el espectáculo de la pobreza y disciplinar a la colectividad en todos sus actos, incluso los caritativos” (FRAILE, 2003, pág. 176).

En relación con la ciudad Foucault dijo que estaba basada en la misma idea del campamento militar, esto es, en el poder que actúa por el efecto de una visibilidad general: “durante mucho tiempo se encontrará en el urbanismo, en la construcción de las ciudades obreras, de los hospitales, de los asilos, de las prisiones, de las casas de educación este modelo del campamento o al menos el principio subyacente: el encaje espacial de las vigilancias jerarquizadas” (FOUCAULT, 2008, pág. 176). Se pasa de una arquitectura para observar el exterior, como aquella basada en la defensa militar, y de la arquitectura para ser vista (los monumentos en la ciudad renacentista), a la de aquella que permite el control interior. “La vigilancia pasa a ser un operador económico decisivo, en la medida en que es a la vez una pieza interna del aparato de producción y un engranaje especificado del poder disciplinario” (FOUCAULT, 2008, pág. 180).

Ahora bien, el desarrollo del conocimiento científico, soportado en la filosofía iluminista, el racionalismo y el iusnaturalismo, provocó una ruptura con las explicaciones metafísicas y religiosas propias del antiguo régimen y dio lugar a una nueva concepción del mundo basada en la exaltación de la razón, conocida como modernismo. A finales del siglo XVIII y principios del XIX, tras el ascenso de la burguesía al poder y el afianzamiento del capitalismo como sistema económico, se empezaron a implementar mecanismos de control que resultaran funcionales al nuevo esquema ideológico.

La intervención del Estado, antes concentrada en el control de la mendicidad, la pobreza y la delincuencia, se extendió también a todo el tejido urbano sobre bases racionales “para hacer una ciudad más controlable y más higiénica, al tiempo que se planteaban cuestiones de carácter general, que tendrían que ver con lo que hoy llamaríamos ordenación territorial, tales como la distribución de la población, las líneas de transporte o la propia red urbana. Todo ello se materializó en un discurso teórico que en el ámbito del Mediterráneo recibió el nombre de «ciencia de policía»” (FRAILE, 2003, pág. 178).

El discurso de la ciencia de policía, originado en Alemania y en Austria en el contexto del gobierno absolutista y del cameralismo, fue la ideología que dio sustento al gobierno de la ciudad y a su ordenamiento, alrededor de tres temas fundamentales: la higiene, el orden público y la moralidad o buenas costumbres. La disciplina ciudadana era, entonces, un asunto de policía; tenía que ver, entre otros aspectos, con la regulación y la gestión del espacio público, la ordenación y uso de las calles y edificios. También le concernía la regulación de la industria, la manufactura y el comercio, creando condiciones para su prosperidad y restricciones para hacerlas compatibles con la vida

colectiva. Tales normas, acompañadas de la imposición de pequeñas sanciones inmediatas, continuadas e inexorables, justificadas con el argumento de la salubridad pública y el bien común, buscaban como resultado una población abundante, sumisa, adaptada a la realidad del capital y del trabajo y adecuadamente distribuida sobre el territorio (FRAILE, 2003).

El proceso de industrialización de las ciudades del norte de Europa dio lugar a la división del trabajo, a la proletarización y especialización de los trabajadores y a la toma de la ciudad por las fábricas y el comercio, sectores que si bien absorbían masas crecientes de asalariados, provocaron la aparición de barrios obreros en condiciones higiénicamente precarias.

De la concepción monumentalista de la ciudad renacentista y barroca del período monárquico se pasa a la ciudad racionalmente ordenada y controlada de acuerdo con los intereses de los nuevos sectores dominantes: las vías, el transporte, la conducción de aguas, la recolección de basuras, la zonificación especializada (residencias, industria, servicios). Pronto, la burguesía encontró en la tierra un factor más de especulación y enriquecimiento. Se implementaron otras medidas como los censos y la nomenclatura de las casas para ejercer un mayor control.

Fraile (2003) nos presenta varios ejemplos emblemáticos de la transformación de la ciudad en el siglo XIX: Uno es la construcción de grandes avenidas en París<sup>47</sup>, como la Avenida de la Opera, que sirvió de mecanismo para aislar los barrios obreros de los sectores burgueses y para facilitar la circulación y el control militar de la ciudad impidiendo la resistencia y el ocultamiento, pero también para ampliar la masa proletaria y para favorecer al sector financiero que había aportado el capital para la llegada de Napoleón III al poder, así como a la burguesía propietaria a través de la generación de plusvalía. Otro, es el Ensanche de Barcelona, ideado por el Ingeniero Cerdá, reordenamiento que pretendió favorecer la industria textil y dotar de salubridad a los sectores proletarios.

## 2.4 Control urbano en Bogotá

Como se pudo ver antes, desde el acto mismo de fundación se impuso en Bogotá, denominada originalmente Santafé, el mismo modelo ortogonal del resto de ciudades

---

<sup>47</sup> Se sustenta aquí Fraile en las apreciaciones de Engels en el libro *El problema de la vivienda* y las grandes ciudades: “En realidad la burguesía no conoce más que un método para resolver a su manera la cuestión de la vivienda, es decir, para resolverla de tal suerte que la solución cree siempre de nuevo el problema. Este método se llama Haussmann. Entiendo aquí por Haussmann, no solamente la manera específica bonapartista del Haussmann parisino de trazar calles anchas, largas y rectas a través de los barrios obreros contruidos estrechamente, y bordearlas a cada lado con edificios lujosos; su finalidad, aparte de la de carácter estratégico tendente a hacer más difícil la lucha de barricadas, era formar un proletariado de la construcción específicamente bonapartista y dependiente del Gobierno, y asimismo transformar París en una ciudad de lujo”. (FRAILE, 2003, pág. 191).

americanas, conforme a las instrucciones dadas por la Corona española desde principios del siglo XVI, esquema que simplemente se extendió durante todo el período colonial en la medida del crecimiento de la población y que sirvió a los mismos propósitos de adoctrinamiento católico, explotación económica y control social del resto de Latinoamérica, amparados bajo el mismo discurso de salvación, civilización y orden, propio de la ciencia de policía.

Además de Santafé, asentamiento de españoles, existió un pueblo indígena llamado Bogotá, el cual fue motivo de cruentos enfrentamientos. Mientras los chibchas aun luchaban por conservar sus tierras de labor, los encomenderos españoles se disputaban el derecho de explotación sobre los indígenas para sustraerles sus riquezas y someterlos a servidumbre y tributación. Como sostiene Friede (1960)

*“este era el problema central de más gravedad para los indios: conservar sus tierras de labor y sus mantenimientos frente a la avalancha de los intereses de los encomenderos. La lucha del indio por la tierra es el argumento constante de todas sus quejas, de todos sus pleitos durante la Colonia y aún de la República, lucha en que fue vencido generalmente más de hecho que de derecho”.*

Se pone allí de manifiesto una lucha desigual de poder alrededor del dominio territorial, que culmina obviamente con la imposición militar española mediante la eliminación física, la segregación étnica y el sometimiento a servidumbre de los indígenas, lo que condujo a una disminución considerable de esta población. Los indígenas que sobrevivieron se desplazaron masivamente a la capital levantando chozas en los arrabales (ZAMBRANO, 2005). Evidencias históricas indican que la ciudad indígena de Bogotá desapareció a principios del siglo XVII (FRIEDE, 1960).

La vida de los indígenas en la ciudad no fue fácil. Fueron sometidos a toda clase de maltratos y tortura y padecieron gran cantidad de epidemias. Se les impuso el trabajo servil y la adopción de patrones culturales españoles en cuanto al vestido y el comportamiento civilizado, lo que comprendía no tener animales domésticos. También se les obligó a construir conforme a los parámetros imperiales. Un hito de las medidas urbanísticas es precisamente la advertencia hecha por la Real Audiencia de Santafé en 1586, cuando amenazó con la demolición sin contemplaciones de todas aquellas casas que no se levantaran con materiales de piedra, tapia y teja, especialmente en la calle principal (actualmente, carrera 7ª entre calles 7 y 15) (ARCHIVO NACIONAL DE COLOMBIA, 1948). El significado que se puede atribuir a tal disposición en un momento histórico en el que no era común entre los pueblos indígenas tal tipo de construcción, sólo puede estar ligado a los fines de colonización y defensa de la incipiente ciudad entre los mismos pobladores españoles, para evitar que las construcciones fuesen vulnerables a eventuales ataques y al fuego enemigo, es decir, de los propios indígenas que se opusieron a la ocupación.

Con la independencia de España se produjo una transferencia del poder a la burguesía local y el surgimiento del neocolonialismo. La burguesía se vinculó a nuevas metrópolis, transformándose en su aliada y en colaboradora de la explotación del país, lo que

indudablemente tuvo su impacto en materia de ordenamiento y control urbano. En palabras de Rojas-Mix (1978) la mutación ideológica que entraña el paso de un colonialismo a otro trae como correlato la remodelación de la ciudad. El papel de la ciudad es ahora integrar al neocolonizado a la sociedad neocolonial, para lo cual resulta menester proveer de nuevos significados a la antigua estructura. La antigua plaza mayor pasa a denominarse Plaza de Bolívar en honor a la independencia y pierde su centralismo simbólico. De la noción de policía utilizada desde tiempos coloniales, sinónimo de orden y buenas costumbres, se pasó a la de civilización de acuerdo con el pensamiento moderno. De allí que en el período republicano se dictaran leyes que pretendían la “reducción a civilización” de los indígenas, a quienes se consideraba salvajes, siendo tratados como menores de edad para efectos legales (MALAGÓN, 2007).

No obstante, durante el siglo XIX los cambios políticos no se tradujeron en una transformación física relevante en el ordenamiento urbano de la ciudad, sino en su adaptación a unos nuevos factores de poder. El continuismo de un sistema de dependencia política y económica, sumado a otros factores de índole cultural, acarrió como consecuencia una economía de pequeña escala, basada en la explotación minera y agrícola. Por esa razón, la ciudad no obedeció en el siglo XIX al modelo industrial propio de los grandes centros urbanos del norte de Europa. Esto permite afirmar que la llegada del modernismo a Bogotá en materia de orden urbano también fue tardía.

Se encuentra bastante documentada las carencias que sufrió la ciudad en materia de acueducto, alcantarillado, aseo y generación de espacios públicos para la recreación y el esparcimiento. Mejía P. (1998), Zambrano (2005) y otros autores dan cuenta, además de los aspectos mencionados, de la deficiencia de vivienda en condiciones dignas para los sectores populares, mientras que si se refiere la construcción de casa-quintas en sectores exclusivos. No fue una ciudad gobernada en función de la satisfacción de necesidades de forma democrática, hecho que no cambiaría con el afianzamiento del capitalismo en la siguiente centuria. Con todo, algunos autores ponen en evidencia ciertos cambios durante esa centuria:

*“Signos que dan razón de una significativa y profunda situación de cambio en Bogotá durante el siglo XIX son, entre otros, la conversión de sus plazas en plazuelas y parques; la erección de monumentos a los héroes patrios y la transformación de la ciudad en elemento simbólico de la nueva ideología; la implantación de una racionalidad positiva en la nomenclatura y el uso en ella de nombre de personas ejemplificantes del civismo republicano; la inserción de saberes liberales en el manejo de asuntos urbanos...”* (MEJÍA P., 1998, pág. 102).

En últimas, el siglo XIX representa en términos de ordenamiento urbano un período de transición entre la ciudad colonial y la ciudad moderna y capitalista del siglo XX, tomando en consideración como factor relevante el crecimiento poblacional, pasando de 21.000 en 1801 a 86.000 habitantes a principios del siglo XX, principalmente por la llegada de provincianos. En materia territorial, se pasó de 195 manzanas a 300, lo que sugiere que hubo más densificación que expansión.

Aún así, no había desaparecido el poder de la iglesia y su preponderancia en la conformación del orden urbano; cuando se dice que Bogotá fue una ciudad parroquial hasta bien entrado el siglo XX no se está exagerando; la existencia de más de 50 iglesias católicas en un territorio relativamente poco poblado como el bogotano habla por sí sola de supervivencia de un saber religioso dominante que pudo trascender a la revolución independentista y a los ataques del Estado burgués.

*“La importancia central de la iglesia en el equipamiento urbano capitalino no estaba sólo en la cantidad de sus edificios y en el número de propiedades que acumulaba. Era el dominio que la Iglesia ejercía sobre los espacios públicos y privados lo que fortalecía su presencia, y esto hasta el punto de erigirse en principal factor de poder en la ciudad. De una parte, el valor ritual de las plazas adquiría especial significado simbólico por ser ellas el lugar de las ceremonias públicas y colectivas, y éstas eran ante todo procesiones religiosas... De otra parte, la Iglesia monopolizaba el interior de los espacios privados: las casas. Por medio del control de la mujer, del énfasis que le daba como centro de la familia y de la obligación que le imponía de cumplir con los preceptos católicos y educar en ellos a los hijos, la Iglesia no sólo mantuvo su posición de privilegio sino que logró sobrevivir los duros ataques del radicalismo y salir incólume del enfrentamiento que tuvo que realizar contra el Estado en su afán de crear una sociedad civil”* (MEJÍA P., 1998, pág. 435).

El siglo XIX fue un siglo de tensiones políticas, económicas y religiosas. Si bien la iglesia continuó influyendo de manera importante en el ritmo de la ciudad, en los tiempos y en los espacios, la burguesía fue apoderándose paulatinamente de los espacios estratégicos, ahondando la segregación ya evidenciada en la colonia. Esa tensión entre grupos de poder también se expresó en la conformación urbana de la ciudad. En un plano levantado por Carlos Clavijo en 1891 se da cuenta que en el barrio La Catedral, compuesto por treinta manzanas, se ubicaba casi el 50% de los establecimientos industriales, comerciales, educativos y de servicios, además de los religiosos y gubernamentales.

*“De esta manera, el núcleo de la ciudad se convirtió en una zona claramente delimitada en donde los negocios definían el lugar en igualdad de importancia con las oficinas de gobierno o las residencias de la élite. Así mismo, este distrito se convirtió no solo en el centro simbólico de la República al haber transformado la Plaza mayor, gran escenario de la urbe colonial pero importante solo para ella, en el Altar de la patria. Este distrito también se convirtió en el centro real de la vida económica, social y política de la Nación: la élite que allí vivía a fines del siglo tenía ya orígenes y relaciones supra-regionales; los negocios que allí se adelantaban influían en los lejanos rincones del país; las leyes allí discutidas y sancionadas adquirían vigencia en todo el territorio; en fin, los jóvenes allí reunidos en las Facultades universitarias y en los cafés constituyeron la simiente de una generación que en las letras y en las ciencias traspasaría las fronteras de Colombia. Las 30 manzanas de La Catedral se convirtieron así en un potente imán en torno al cual comenzó a girar la vida nacional por muchas décadas”* (MEJÍA P., 1998, pág. 119).

Desde finales del siglo XIX se conformaron barrios elitistas como Chapinero, generándose un gradual desplazamiento de la elite hacia el norte de la ciudad. Las casas quintas que allí se construían disponían de grandes extensiones de terreno, muchas de dos plantas estilo europeo, con varias habitaciones, incluso para la servidumbre, con disponibilidad de agua abundante y limpia, alberca, caballeriza, huerto, jardín, árboles frutales, etc. (MEJÍA P., 1998).

En contraposición, las condiciones en las viviendas del centro se fueron deteriorando poco a poco, sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX. La necesidad de vivienda provocada por la inmigración desde las provincias y la ausencia de terrenos para la expansión de la urbe condujo a un sistema de subdivisión de las casas como estrategia económica para derivar ingresos del arrendamiento, así como al esparcimiento de las tiendas de habitación y ranchos. Las tiendas de barrio consistían en cuartos pequeños sin ventanas, de puerta baja, oscuros, con piso en tierra y sin servicios públicos, servían de dormitorio y lugar de trabajo. Los ranchos o chozas eran casas ubicadas en los arrabales, sumamente pequeñas y de baja altura. Holton (1981) las describió así:

*“En la ribera del río [San Francisco]... vi la vivienda más diminuta que jamás he contemplado o espero encontrar. Era tan chiquita que no hubiera cabido acostado derecho en el suelo; habría tenido que tenderme diagonalmente, y el ancho y la altura eran todavía menores que el largo. Sin embargo aquí he visto casas más pobres; esta parecía sólida y tenía una puerta que ajustaba bien y estaba cerrada: era una casa y no una pocilga... [a lo largo del camino que conducía a la Quinta de Bolívar] hay chozas miserables como las de los esclavos en las plantaciones del sur de Estados Unidos”.*

Las Cruces y San Cristobal se caracterizaron como barrios obreros al sur de la calle 6ª. De modo que el centro histórico se convirtió en el sitio de confluencia de todas las clases y a su vez en una barrera simbólica entre las casas quintas del norte y los barrios obreros del sur. Desde entonces se perfiló un estilo de ciudad densificada y segregacionista que se ha extendido en el tiempo hasta nuestros días.

También surgió, a semejanza de lo ocurrido en Europa, la preocupación de los gobernantes por la presencia de mendigos, delincuentes y especialmente de vagos en las calles de la capital. Esto motivó la aparición de un discurso oficial de innegable sesgo clasista, plasmado en algún diario de la época: “tales hombres, cuya clase abunda por desgracia entre nosotros, son el semillero de las revoluciones, ahí está el foco de los trastornos y a su destrucción es que deben dirigirse la vigilancia y los esfuerzos de las autoridades constituidas para mantener la seguridad y el orden” (Constitucional de Cundinamarca, 1833). En el siglo XIX se construyeron de edificaciones panópticas como el hospicio y la cárcel.

La ciudad debía entonces garantizar la seguridad del poder del capital y de la propiedad privada, de allí nacen los celadores de manzana en 1831, los gendarmes e inspectores de policía en 1854 y el cuerpo de policía en 1891, cuya función fue desde un principio vigilar, censar y realizar otras acciones de control. Se abandonó el antiguo criterio colonial y religioso de zonificar la ciudad por parroquias y se redistribuyó con base en inspecciones de policía. A fines del siglo se consolidó un sistema de control policial a partir de la zonificación barrial. Mejía (1998, pág. 328) cita el siguiente resumen hecho por el Alcalde Higinio Cualla en 1898:

*“Para el mejor servicio público del Municipio se ha dividido en cinco Secciones de Policía municipal, así: Inspección 1ª. Que corresponde al barrio de La Catedral; Inspección 2ª., al barrio Las Nieves; 3ª., al de San Victorino... La policía Nacional coadyuva eficazmente a las Inspecciones en la administración de Justicia, para la averiguación de los delitos, la aprehensión de los delincuentes... Ella es la encargada de la vigilancia permanente de la ciudad durante el día y la noche”.*

Mediante el Decreto No. 22 del año 1895 se profieren las siguientes disposiciones para regular el tránsito peatonal:

*“Art. 1º. Desde la publicación del presente Decreto, y siempre que las circunstancias lo permitan, los habitantes de la ciudad deben marchar por la banda o acera de las calles que se encuentren a su derecha; de manera que las personas que van, lleven distinta línea de las que vienen, sin embarazarse en ningún caso en su marcha...”*

*Art. 6º. No podrán colocarse sobre los enlosados de las aceras de las calles, ni a una distancia menor de un metro de las paredes, animales de carga, silla o tiro, fardos, aparatos, vasijas u otros objetos que incomoden el tránsito.*

*Art. 7º. Dentro de las distancias de las aceras que expresa el artículo anterior no podrán estacionarse las personas con ningún objeto; los que necesitan detenerse en las calles, deben hacerlo fuera de aquella distancia...”* (MEJÍA P., 1998).

De esa forma, la vetusta ciencia de policía es sustituida por el positivismo moderno, explícito en las formas jurídicas adaptadas a la nueva realidad económica, basadas en la vigilancia, la disciplina y el control asociado al castigo. Se convierte así el propio espacio de la ciudad en un gran panóptico y poco a poco el control urbano se vuelve receptor de teorías deterministas como el positivismo penal, la Escuela de Chicago y la teoría de las ventanas rotas, como se verá más adelante.

Según Mejía (1998), las élites gobernantes consolidaron su poder en la medida en que equiparon la urbe con los medios necesarios para ser obedecidas y adquirir legitimidad ante los habitantes. Es bastante revelador que se haya organizado primero la policía que el acueducto, el aseo o el sistema educativo público secular. En el discurso burgués decimonónico no encuadraba la ciudad como espacio de satisfacción colectiva de

necesidades, sino como instrumento de explotación económica, algo ciertamente no muy distinto al discurso colonial.

En el siglo XX, el capitalismo trajo consigo la exaltación de los medios de transporte y de las vías a través de la construcción de ferrocarriles, tranvía, calles pavimentadas, amplias avenidas arborizadas al mejor estilo parisino, edificios altos, grandes parques y barrios residenciales elitistas a las afueras de la ciudad. Parafraseando a Rojas-Mix (1978), la ciudad se reconstruye en función de las necesidades de la única clase que se ha independizado –la burguesía local que se hace industrial-, que asume la totalidad del dominio y que quiere escribir su opulencia y marcar en el espacio la miseria de los otros. La «burguesía de la independencia» se lanzará con ansia sobre todo lo que la recoloniza, pues los signos de la neocolonización se convierten en signos de clase, «signos de prestigio».

Al reorganizar la ciudad, se acantona a los trabajadores en barrios obreros estableciendo límites sociales y económicos que hacen imposible el paso del proletariado a los barrios de las clases dominantes. La concentración de los obreros en guetos tiene un doble efecto: de un lado, libera a la burguesía de la presencia de los trabajadores en su sector, lo que la tranquiliza psíquicamente, pues convivir con el «pueblo» resulta para la burguesía americana «terriblemente» desagradable; de otra parte, le conviene económicamente, pues puede contar con la plusvalía que aportarán sus «buenos vecinos» al valor de su propiedad (ROJAS-MIX, 1978). Al decir de Lefebvre, la ciudad es un modo de producción en sí mismo que participa de la producción del espacio; la ciudad se convierte, a través del mercado inmobiliario, en un circuito importante de acumulación de capital y en fuente de plusvalía (LEFEBVRE, 1991).

Hacia mediados del siglo XX se adoptaron instrumentos como los planes de ordenamiento del territorio, consistentes en la segmentación técnica y científica de los espacios urbanos, con el propósito de favorecer los intereses capitalistas. Le Corbusier, arquitecto franco-suizo contratado por la Alcaldía, propuso recoger e incorporar los principios del IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna plasmados en la Carta de Atenas. Según esos lineamientos, la ciudad debe quedar organizada por zonas conforme a las necesidades sociales definidas a través de una serie de funciones básicas (habitar, trabajar, circular y cultivar el cuerpo y el espíritu). Es obvio que esta propuesta finalmente adoptada mediante reiterados instrumentos legales, hace parte del saber-poder dominante, pues la ciudad se ha ordenado y reordenado en función de los intereses de grandes los conglomerados económicos, como el sector financiero, las compañías constructoras, inmobiliarias y el gran comercio, que convierten el territorio urbano en una fuente de utilidad. Precisamente, en el artículo 34 de la Carta de Atenas se estableció que “la ciudad adquirirá un carácter de una empresa estudiada de antemano y sometida al rigor de un plan general”.

Además, en la década de los 80 se adoptó un sistema de estratificación socio-económica que clasifica las viviendas según la calidad urbana del entorno, inicialmente estructurado para generar un esquema de subsidio de servicios públicos domiciliarios a favor de los sectores más pobres. Sin embargo, al lado de las normas de ordenamiento urbanístico,

la estratificación ha impactado el valor del metro cuadrado construido y ha generado un efecto de “atrapamiento” y de segregación geográfica al interior de la ciudad, puesto que para muchas personas es económicamente imposible moverse de su sector. En un interesante estudio realizado por Consuelo Uribe (2008), se muestra cómo alrededor de la relación estrato-espacio han aparecido simbolismos y significaciones que se expresan en el lenguaje y en el imaginario colectivo, como el que se muestra en la siguiente descripción hecha por una estudiante francesa sobre Bogotá:

*“Bogotá se divide en estratos del uno al seis. El estrato uno es donde se pagan menos impuestos y donde hay menos servicios públicos o de menor calidad, el estrato 6 es el segmento de la población que más recursos tiene. El norte es de estrato 4 a 6: es muy moderno, se parece a una ciudad norteamericana. Allí se encuentran todos los centros comerciales, según el modelo occidental con las grandes marcas internacionales. El centro es donde se encuentran los edificios empresariales o donde se encontraban, porque desafortunadamente muchos se han ido hacia el norte. Por lo menos en el centro se queda la vida intelectual, en La Candelaria, con la gran Biblioteca Luis Ángel Arango y con las universidades. Pero el barrio es considerado de estrato uno porque de su pasado, se quedó con mala fama. El sur es lo más extenso y lo más pobre, extremadamente pobre”* (SVETTE, CLAIRE; UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, 2004).

La espacialización de los intereses capitalistas en el orden urbano han sido llevados a su máxima expresión a partir de la adopción de las políticas económicas neoliberales a inicios de la década de los 90 por medio de instrumentos legales cada vez más sofisticados, como los contemplados en la Ley 388 de 1997<sup>48</sup>, en la Ley 810 de 2003 y ahora en la Ley de Ordenamiento Territorial, acompañados por su puesto de una política de control favorable a tales intereses que endurece las sanciones urbanísticas.

El Plan de Ordenamiento Territorial vigente, pese a estar sustentado en el principio de equilibrio y equidad<sup>49</sup>, no sólo no ha contribuido a superar la segregación socio-espacial, sino que en algunos casos la ha acentuado. El sistema de fraccionamiento de la ciudad en unidades de planeamiento zonal y sectores normativos, y la introducción de otros novedosos mecanismos complementarios de planificación del territorio, como los sistemas generales urbanos (movilidad, espacio público, acueducto, equipamientos urbanos, etc.), planes de renovación urbana, planes maestros, planes parciales y planes de regularización y manejo, ha sido utilizado en algunos casos para favorecer intereses de grupos económicamente poderosos y convenientemente organizados y asociados a factores de poder político, en perjuicio de otros sectores de la población que no gozan del mismo poderío y organización.

---

<sup>48</sup> La nueva terminología científica incluye nociones como la de Unidades de Actuación Urbanística, basada en la segmentación racional del suelo urbano para generar un equilibrio económico entre la ciudad y los constructores mediante un sistema de cargas y beneficios. Así, en materia urbana se pasó de un Estado regulador a un Estado que literalmente “compite” con la empresa privada en la búsqueda de beneficio económico.

<sup>49</sup> Artículo 1, numeral 8, del Decreto 190 de 2004.

Los programas de renovación urbana son un ejemplo que ilustra esa afirmación. Según el Acuerdo 33 de 1999 la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá tiene por objeto gestionar la ejecución de actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación de sectores deteriorados del suelo urbano y para el desarrollo de proyectos estratégicos en suelo urbano y de expansión con el fin de mejorar la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes. En la práctica, lo que hace la Empresa es identificar mediante estudios especializados la proyección económica (rentabilidad futura) de un sector deprimido, comprar los predios a sus actuales propietarios a valor presente y vender el proyecto a grandes inversionistas privados a cambio de que se respeten determinadas condiciones urbanísticas, lo que automáticamente genera un desplazamiento de los antiguos propietarios de bajos recursos hacia las zonas periféricas<sup>50</sup> pues la nueva norma urbana dispara automáticamente el valor del metro cuadrado. Además, se produce una segregación socio-espacial toda vez que las nuevas condiciones urbanísticas y de valorización del suelo lo vuelven inaccesible para los estratos bajos.

En ese orden de ideas, las acciones urbanísticas, en vez de generar un efecto de convergencia y democratización del espacio urbano, prácticamente han polarizado la ciudad: los estratos bajos (0, 1 y 2), correspondientes al 50% de la población, se sitúan en las zonas menos valorizadas y deprimidas de la periferia, al sur, sur-oriente, occidente, centro-oriente y nor-oriente de la ciudad, en tanto que los estratos altos (5 y 6), que conforman el 4.3% de la población, se localizan en el sector norte y extremo norte, en zonas de alta valorización<sup>51</sup>. En ese sentido, las acciones realizadas por algunos gobernantes de la ciudad, principalmente en el último quinquenio del siglo XX<sup>52</sup>, han sido insuficientes para democratizar el ordenamiento urbano en función de las necesidades colectivas en condiciones de igualdad. Estudios recientes hablan de la vigencia de la segregación residencial en Bogotá, a la par con otras ciudades latinoamericanas, asociada a la aparición de estigmas territoriales (SABATINI, 2006).

Actualmente, se adelantan megaproyectos de movilidad y renovación urbana, como el Plan Centro, Ciudad Salud, la Operación Aeropuerto, Transmilenio y el Metro, que segregan a los sectores económicamente vulnerables aislándolos en zonas cada vez más marginadas de la ciudad o agravando su situación de pobreza, y favorecen a los intereses del gran capital. Los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario, así como la intervención espacial en sectores marginados también son funcionales a los intereses de los grandes empresarios del sector constructor e

---

<sup>50</sup> En el parágrafo del artículo 6 del mencionado Acuerdo se establece que los propietarios, poseedores o tenedores de menores ingresos que estén ocupando inmuebles afectados por las actividades de la Empresa de Renovación Urbana tendrán tratamiento preferencial para participar y beneficiarse de los programas que adelante Metrovivienda. Esta entidad desarrolla proyectos de vivienda en la periferia de la ciudad y en estratos bajos.

<sup>51</sup> Datos tomados de la publicación digital de la Secretaría Distrital de Planeación: Bogotá, ciudad de estadísticas (Secretaría Distrital de Planeación, 2011).

<sup>52</sup> Recuperación del espacio público, creación de una entidad pública para la gestión del suelo y promoción de proyectos de vivienda de interés social y prioritaria (Metrovivienda).

inmobiliario pues no compensan la satisfacción de la necesidad de vivienda en condiciones de dignidad, la mayoría se adelantan en zonas marginales, alejadas de las centralidades laborales y comerciales, con áreas habitacionales supremamente reducidas y densificadas que llevan al hacinamiento; además, son construidas con materiales y acabados de regular calidad, a veces en terrenos no aptos<sup>53</sup>.

El sistema clasista manifiesto en la ciudad también se expresa en la forma como las protestas sociales de las clases menos favorecidas han sido aprovechadas para destruir los espacios tranquilizantes de la burguesía, como ocurrió durante el bogotazo.

En una época en la que se presenta una conjugación de fuerzas entre el rígido y simplista paradigma moderno, con sus explicaciones racionales y científicas, y la heterogeneidad, flexibilidad y complejidad de la postmodernidad, la ciudad, en cuanto escenario de control, sigue transformándose y adaptándose a los acelerados procesos de cambio social. Aun cuando los mecanismos jurídicos modernos siguen siendo elementos poderosos del discurso dominante para situar a los individuos y restringir la movilidad en el escenario urbano, y se conserven muchos vestigios de la ciudad panóptica complementados con otros más adelantados, como las cámaras y la vigilancia satelital, cada vez va cobrando mayor protagonismo, mas no visibilidad, un sistema de control virtual a través de las tecnologías de la información y la comunicación.

El estudio hecho en el presente capítulo permite concluir que Bogotá ha sido históricamente una ciudad con un alto grado de segregación socio-espacial, donde han predominado los intereses particulares de las elites dominantes, lo que se refleja tanto en el ordenamiento urbano que da cuenta de una concentración de la tierra más valorizada en manos del gran capital, como en el control urbanístico funcional a ese sistema de ejercicio del poder.

Así como las ciudades greco-romanas y medievales fueron ordenadas en función de la conquista y la defensa militar, y la ciudad islámica en función de la dominación religiosa, Bogotá fue ordenada tras la conquista en función de la explotación colonial y del adoctrinamiento católico y en el siglo XX en función de los intereses de la burguesía, valga decir, del sector financiero, inmobiliario, del comercio y, en menor proporción, de la industria. Así como Roma siguió presente en España, España sigue presente entre nosotros. Si los españoles segregaron en la sociedad y en el espacio a moros y judíos, también aquí lo hicieron con los indígenas. Bajo el capitalismo, las clases y los grupos económicamente dominantes han segregado mediante el orden y el control urbano a los menos favorecidos. Es obvio entonces, que las normas positivas activadas en el discurso oficial no han respondido a los propósitos legalmente declarados y no corresponden con

---

<sup>53</sup> En el año 1999, 120 propietarios de la Urbanización San Luis del barrio 20 de Julio al sur oriente de la ciudad demandaron a la Alcaldía Mayor de Bogotá por las fallas estructurales (agrietamientos de pisos, paredes, escaleras, techos, derrumbamiento de muros, etc.) presentadas en sus viviendas de interés social, resultando condenada la demandada al pago de una indemnización colectiva por los perjuicios materiales. En el proceso se estableció que la agrupación había sido construida en un terreno con problemas geomorfológicos.

la satisfacción de las necesidades fundamentales de toda la población en condiciones de igualdad.

Con todo, la confrontación del discurso dominante tratado en el primer capítulo con el contra-discurso hecho en este capítulo alrededor del control urbano no es suficiente para resolver la segunda cuestión planteada al inicio, es decir, por qué el desorden urbano se ha reducido a un problema de incumplimiento de las normas poniendo énfasis en lo sancionatorio. Para resolverla, se hará referencia al efecto que han tenido algunas teorías de la sociología del castigo en el campo del ordenamiento y del control urbano.



### 3. Control urbano y sociología del castigo

El control punitivo aparece paulatinamente en la historia como un instrumento de dominación y protección de los intereses de las élites, bien sea en el marco de las relaciones económicas de producción o como expresión del poder en las sociedades de la disciplina, y va evolucionando hacia un servicio público que responde a las necesidades de seguridad y protección de toda la población, al menos en teoría (GARLAND, 2005). El control sancionatorio estatal suplió otras formas control social, hoy consideradas informales. Según Garland (2005), a medida que el Estado-nación, gradualmente, fue despojando del control de la actividad policial y del poder de castigar a las autoridades seculares y espirituales con las que estaba en conflicto y los concentró en las nuevas instituciones de justicia penal, las instituciones de la policía y del castigo fueron adquiriendo su distintiva forma moderna. “La actividad policial dejó de estar en manos de amateurs y empleados privados y se convirtió en cambio en la misión de funcionarios profesionales entrenados en una organización especializada que formaba parte del Estado, en una tarea del gobierno realizada en nombre del pueblo” (GARLAND, 2005, pág. 75).

También es de tener en cuenta que, pese al gran debate que se ha dado en la doctrina y en la jurisprudencia respecto a la naturaleza jurídica de las sanciones urbanísticas, conforme se ilustró en el primer capítulo, el control penal estatal ha sido uno sólo, aunque se manifieste de diversas formas: vía administrativa, policiva o vía jurisdicción penal. Así, los diferentes esquemas sancionatorios han sido producto de la especialización, de la burocratización y de la institucionalización.

La importancia que tiene esta referencia histórica en el tema que nos ocupa es descubrir cómo el control urbanístico policivo y sancionatorio surgió como especie del control penal, en un contexto histórico, social, económico y geográfico determinado y se fue expandiendo, imponiendo y consolidando en otras regiones del mundo como una forma normal de control social, sin consideración de las particularidades de cada región ni de otras formas de control.

La sanción punitiva como mecanismo por antonomasia de control social en la sociedad occidental ha sido objeto de estudio por parte de autores que pertenecen a diversas corrientes de pensamiento, particularmente en el campo de la criminología. Las vertientes positivistas la pena como estrategia intervención frente a la conducta desviada, la cual estaría determinada por factores biológicos, psicológicos o sociológicos; por tanto, se requiere un tratamiento penitenciario orientado a la rehabilitación y a la resocialización. Otros autores cuestionan que en la sanción punitiva no se toma en

cuenta factores de orden estructural que influyen en el comportamiento desviado y, por tanto, o bien se debe disminuir el uso de ese recurso garantizando los derechos del sujeto sancionado, o se debe abolir el sistema penal en tanto mecanismo de control.

Partiendo de las ideas expuestas en los capítulos anteriores en el sentido que las sanciones administrativas en general, el ordenamiento urbano y las sanciones urbanísticas en particular constituyen una de las expresiones del discurso dominante, veremos cuál es la influencia que han tenido algunas de esas corrientes de pensamiento en el ámbito del control urbano.

### **3.1 Escuela Positivista**

Recibe la influencia directa del positivismo científico racionalista que aprecia la realidad como objeto susceptible de ser estudiado y explicado mediante el descubrimiento metódico de las causas de los fenómenos, con el propósito de predecirlos y controlarlos. Fue así como algunos autores se esforzaron por hacer de la criminología una disciplina científica centrada en el delincuente y en las causas que determinan su conducta desviada. A diferencia de la concepción clásica que entendía el delito como una transgresión al pacto social producto del libre albedrío, los positivistas, con Carrara a la cabeza, consideraban que el delito o conducta desviada era un ente jurídicamente calificado, poseedor de su propia estructura real y de su propio significado jurídico autónomo (BARATTA, 2009). Lombroso y Garófalo encontraron que la desviación estaba determinada por factores biológicos y psicológicos individuales, mientras que Ferri puso el acento en factores sociológicos; por tanto, para controlarla, debía someterse al desviado a un tratamiento clínico para corregirlo, curarlo y reeducarlo.

Acogiendo la postura crítica de Baratta (2009), se puede señalar que esta escuela parte de una serie de principios o presupuestos: 1. El Estado está legitimado para reprimir a los sujetos desviados a través de diferentes instancias oficiales de control social (legislación, policía, tribunales, instituciones penitenciarias), las cuales canalizan la reacción de la sociedad defendiendo sus valores y normas. 2. La conducta desviada genera un daño a la sociedad, por tanto, el individuo desviado es disfuncional al sistema social; se supone que la sociedad es buena y el desviado es malo. 3. La sanción penal tiene una función retributiva y preventiva, evitar que el desviado reincida y que los demás lo imiten. 4. La mayoría de las conductas desviadas representa una ofensa a los intereses fundamentales, esenciales para la existencia de la sociedad. Se acoge entonces en la escuela positivista, bajo estos postulados, el concepto clásico de defensa social.

Esta escuela ha trascendido al ámbito de las infracciones administrativas y urbanísticas de muchas maneras. La más importante es la intervención sobre el individuo infractor mediante la aplicación de sanciones y medidas correctivas (correccionalismo). Lleras Pizarro (2009) hizo una caracterización de las contravenciones a partir de la doctrina de juristas europeos como Ferri y Zanardelli. Sostuvo que la contravención es una infracción típica de policía, independiente del delito, constituida por la violación de una norma de carácter preventivo, encaminada a la protección y mantenimiento de la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas.

Al establecer esa distinción, Lleras entendió la contravención como una categoría ontológica, paralela al delito, a la que le son aplicables reglas similares para su estudio científico: “No deduzcamos la doctrina de los errores del legislador inducto, procuremos más bien imponer los principios científicos, seriamente elaborados, en los textos de las leyes” (LLERAS PIZARRO, 2009, pág. 85). Se matriculó así el distinguido autor en la escuela positivista y trazó un derrotero que no ha sido superado, estableciendo una dogmática que, con algunos ajustes, es la base teórica que hoy, siete décadas después, es la misma que se viene enseñando en los cursos de derecho de policía<sup>54</sup>.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el control urbano es una de esas áreas en las que se ha expresado el disperso derecho de policía, en cuanto se han catalogado de infracciones y contravenciones las conductas que lo alteran, le son achacables las mismas críticas que se le hacen al control punitivo de corte positivista:

- La pretensión de hacer estudios científicos neutrales da lugar a una disciplina acrítica, instrumentalizada para la finalidad del poder constituido. Hay quienes hoy defienden la vigencia y continuidad de la ciencia de policía (MALAGÓN, 2007; LONDOÑO, 2011), pero no se conocen estudios ni productos investigativos distintos a los análisis dogmáticos basados en la ley, la constitución y la jurisprudencia. De esa forma, se puede afirmar que se trata de un discurso legitimante del sistema de control y dominación.
- Como disciplina, carece de objeto propio. Al definirse la contravención como una infracción a una norma preventiva de orden público, no se establece ninguna diferencia con las otras ramas del derecho. Todas las normas jurídicas que consagran comportamientos contrarios a la legalidad (llámense delitos, contravenciones o infracciones) son, en esencia, preventivas. El mismo Lleras Pizarro (2009) sostiene:

*“las contravenciones participan en cierta manera de la naturaleza jurídica de los delitos, porque son violaciones de disposiciones legales que imponen prohibiciones y limitaciones en la conducta de los hombres. Jurídicamente consideradas, ambas categorías son infracciones a los mandatos legales, atentados contra el orden jurídico, y por ese aspecto, susceptibles de provocar la acción del Estado en forma de aplicación de sanciones”.*

- Si las definiciones de delito y delincuente son cambiantes, dependientes de la política pública en general, de la política criminal en particular y de las circunstancias históricas, sociales, económicas y culturales vigentes en un determinado contexto, las nociones de contravención, infracción urbanística, infractor y contraventor son más problemáticas aún pues una gran parte de ellas tienen aplicación exclusiva en

---

<sup>54</sup> Al respecto, se pueden consultar las obras de Torres (1999) y Coronado (1999)

regiones, provincias y localidades. En Colombia intervienen en tal definición las Asambleas Departamentales, los Gobernadores de Departamento, los Concejos y Alcaldes municipales, debiendo ajustarse a las particularidades de cada zona. Para citar un solo caso, en Bogotá constituye infracción urbanística la intervención de inmuebles de conservación histórica en el barrio La Candelaria. Como se puede suponer, tal conducta sólo es posible en el barrio La Candelaria de Bogotá. Ya hemos visto como el control urbano se encuentra relativizado por múltiples circunstancias, aun en el contexto nacional y local no existe unidad sobre el propósito de las normas que lo regulan y de las medidas y sanciones. Todavía hay quienes piensan que el objeto de la sanción urbanística es que se obtenga una licencia para construir, al margen de aspectos como la solidez de las edificaciones y la satisfacción de necesidades.

## 3.2 Escuela de Chicago

Los sociólogos norteamericanos Park, Burgess y Mckenzie estudiaron el orden urbano y su relación con los fenómenos sociales. Pertenecieron al movimiento conocido como Escuela de Chicago, denominado así porque centró sus investigaciones en diferentes situaciones como las pautas de inmigración, la aparición de diferentes tipos de zonas residenciales y la relación entre lugares de trabajo y de residencia en la ciudad de Chicago. Concebían la ciudad como un laboratorio social, tratando de precisar las leyes y las modalidades de la distribución de la población en el territorio (SICA, 1981). Se basaron en analogías respecto de la ecología en la vida vegetal, al punto que su lenguaje lo tomaron prestado de disciplinas como la biología. Como fuente de esta teoría se puede mencionar el organicismo evolucionista de Spencer. El término más característico de esta escuela es el de simbiosis: las pautas de interacción y adaptación que muestran organismos de diferentes especies dentro de un mismo hábitat.

*“En las comunidades vegetales, la simbiosis perfecta es el equilibrio biótico, situación que surge cuando todos los procesos que intervienen en la reproducción de las plantas, en las relaciones entre la vida vegetal y el clima, el suelo, etc., están en estado de equilibrio. Según Park, la tarea del sociólogo es descubrir mecanismos y procesos mediante los cuales se puede alcanzar y mantener ese equilibrio biótico en la vida social (y, sobre todo, la urbana)” (TAYLOR ET AL., 2001, pág. 128).*

Para esta escuela, el comportamiento humano también presenta homogeneidad dentro de ciertos espacios naturales, particularmente en los vecindarios urbanos, determinado por fenómenos como las inmigraciones y la composición étnica. Se supone, decía Park, que la gente que vive en zonas naturales del mismo tipo general y que está sometida a las mismas condiciones sociales tendrá, en términos generales, las mismas características. Sin embargo, entre los miembros de la escuela había diferencias sobre los orígenes inmediatos de las zonas naturales. Para Harvey Zorbaugh las zonas naturales eran el producto inmediato de las pautas de utilización de la tierra, modificadas por las características geográficas específicas de los asentamientos urbanos, mientras que para Robert McKenzie era resultado de la mezcla reciente de poblaciones, razas, ingresos y ocupaciones (TAYLOR ET AL., 2001).

Es una visión positivista determinista de la relación entre el hombre y la sociedad en la medida en que se parte de la idea que las limitaciones externas son influencias para la acción social. Sin embargo, también consideran que los hombres pueden ejercer un libre albedrío ambiguo, el cual se convierte en un factor adicional que los puede llevar a residir en zonas deterioradas o donde hay presencia de delincuentes.

Sostienen que en la ciudad se producen tensiones relacionadas con la lucha del espacio que dan como resultado unas pautas homogéneas de crecimiento urbano y de desplazamiento de unos sectores a otros. La analogía biológica es utilizada para explicar que en la cabeza del cuerpo aparece el distrito comercial, rodeado inicialmente por sectores residenciales en los que habitan las personas más respetables de la ciudad; cuando se incrementa el comercio y pone el ojo en esas propiedades, los ocupantes originales abandonan las casas amenazadas y cada vez más insalubres a un grupo que no podía desplazarse a otro lugar: los pobres, que en el caso de Chicago eran los inmigrantes. Alrededor del centro comercial se empieza a formar un cinturón de viviendas en mal estado seguidas de casas de obreros y de más comercio, mientras los grupos más favorecidos se van alejando a la periferia o a los suburbios. La zona próxima al centro es la más preocupante por tratarse de una zona de transición o intermedia en la que se presenta concentración de desviados (TAYLOR ET AL., 2001).

Los principales procesos ecológicos según Mckenzie (1926), son: la *concentración*, o sea, el aumento de la densidad de una población en un espacio y momento determinado; la *centralización* o especialización funcional de una actividad o red de actividades sobre un mismo espacio, con su articulación jerarquizada con el conjunto del territorio regional; la *segregación* se refiere al proceso mediante el cual el contenido social del espacio se hace homogéneo dentro de una unidad y se diferencia fuertemente respecto a unidades exteriores, generalmente según la distancia social derivada del sistema de estratificación; por último, la *invasión-sucesión* implica el movimiento por el que una nueva población o actividad se introduce en un espacio previamente ocupado, siendo rechazada por el asentamiento anterior, integrada o sucediéndole, como dominante en la unidad ecológica así pretendida. Estos postulados, como se ha visto, han tenido su impacto en el esquema de organización de la ciudad a través de planes reguladores y planes de ordenamiento territorial, en los que claramente se segmenta la ciudad según centralidades y especialidades funcionales traducidos en las normas de uso del suelo y edificabilidad, en el sistema de estratificación impuesto en la década de los 90, en el modelo de legalización de asentamientos informales. También han influido en el sistema de control sancionatorio que privilegia el modelo organizativo según las leyes de mercado por encima de las necesidades fundamentales de los sectores más vulnerables.

El apego acrítico a esta teoría podría llevar a considerar que en casos como el de Bogotá, cuya dinámica urbanística comparte ciertos rasgos comunes con los identificados por la escuela de Chicago, se produce una dinámica simbiótica evidenciada en la presencia de pobres y la llegada de provincianos al centro histórico y el desplazamiento de las élites burguesas hacia el norte de la ciudad, lo que explicaría a su vez el deterioro urbano y social del centro, así como el aumento de los índices de criminalidad en los barrios colindantes.

Los autores John Rex y Robert Moore, basados en el estudio de un barrio en la ciudad de Birmingham (Inglaterra), formularon en el año 1967 fuertes cuestionamientos a las explicaciones ecologistas señalando que el rasgo fundamental de la ciudad es la lucha de clases por la vivienda, lucha que surge (en términos weberianos) cada vez que, frente a una situación de mercado, las personas o los grupos de interés gozan de diferentes posibilidades de acceso a los diversos tipos de propiedad, valiéndose en ese proceso del poder político en su propio beneficio. Según este cuestionamiento, las dinámicas relacionadas con el uso del espacio urbano, estarían influenciadas por el factor económico en un contexto de lucha de clases y no por un sistema de equilibrio natural. De modo que las personas se van “acomodando” en la ciudad de acuerdo con su capacidad económica. El problema es que se tiende a cosificar la ciudad y a ignorar que la lucha por el espacio urbano no es independiente de la lucha por el poder, el prestigio y el bienestar material en la sociedad en general (TAYLOR ET AL., 2001).

Otra crítica que se puede hacer es que se encasilla, estigmatiza y criminaliza a ciertos grupos poblacionales según su ubicación dentro del territorio urbano. Aquellos que no tengan un acceso a cierto nivel de ingresos y a una vivienda en un sector adecuado, estarían determinados a habitar en sectores deprimidos donde hay delincuencia y a reproducir este fenómeno.

Finalmente, la teoría ecologista conduce a la generación de políticas de control urbanístico de tipo segregacionista, señalando a ciertos sectores y poblaciones como problemáticos únicamente en atención a su localización dentro de la ciudad, reduciendo así la cuestión urbana a políticas sesgadas de distribución del territorio urbano conforme a las conveniencias de las elites dominantes y a un control de tipo sancionatorio y discriminatorio. En términos de Taylor (2001), una sociedad que no puede o no quiere proporcionar a su población una cantidad suficiente de empleos o espacio donde vivir, es una sociedad que necesita tomar como víctimas propiciatorias y rotular a una cantidad cada vez mayor y más variada de individuos.

### **3.3 Teoría de Las Ventanas Rotas**

En la década de los 70 salieron a la luz pública en Estados Unidos nuevas teorías que vinculan el control punitivo con el ordenamiento urbano, conocidas por su sigla en inglés como CPTED (*Crime Prevention Through Environmental Design*: prevención del delito a través del diseño de espacios). Se afirmaba que ciertos cambios en el diseño urbano y en el diseño arquitectónico, sumados a estrategias de vigilancia comunitaria, podían generar una disminución de las cifras de delincuencia (VOZMEDIANO & SAN JUAN, 2010).

Siguiendo esa misma línea dentro del campo más amplio de la criminología ambiental, en los 80 James Wilson y George Kelling, plantearon la teoría de las ventanas rotas. Sostuvieron que existe una relación directa entre desorden, percepción de desorden e inseguridad. A pesar de que en un sitio o sector específico no se reporten crímenes, un

ambiente de descuido o desorden puede facilitar la delincuencia y generar en las personas una sensación de inseguridad.

En uno de los experimentos realizados para demostrar la teoría, se ubicó un carro abandonado en una vía pública y se estableció que luego de un acto vandálico sobre el vehículo, sucedían muchos más en un corto tiempo. De igual manera, se demostró que si a un edificio abandonado le rompen una ventana y esta no se arregla, en corto tiempo le habrán roto las demás ventanas, hechos en los que participan incluso personas que normalmente no harían eso, por la sensación que son propiedades descuidadas que a nadie le importa.

La conclusión que la falta de control, de cuidado y el deterioro urbano progresivo iba sucedida de la comisión de infracciones, llevó a imponer medidas como el mejoramiento del aspecto y el entorno urbano y el retorno de la vigilancia a pie por parte de la policía, al policía de cuadra. De esa manera, se pretendió fortalecer los lazos entre la comunidad y la policía para que haya una mayor y mejor cooperación comunitaria, así como el control social informal. Se estableció que las personas se sentían más seguras con ese sistema por la sensación de orden.

Sin embargo, como quiera que las cifras reales de delincuencia no sólo no decrecían sino que se iban incrementando paulatinamente, se produjo un desplazamiento del rol policial tradicional, enfocado en la vigilancia, el orden y la prevención educativa, a una mayor asignación de recursos y despliegue policial para combatir el crimen.

La influencia de esta escuela en Bogotá se ha reflejado en intervenciones como: la creación de la policía comunitaria, los Frentes de Seguridad Local y las acciones de enlucimiento y mejoramiento de los entornos urbanos identificados como focos de violencia y delincuencia. El programa Zonas de Atención Integral en Seguridad y Convivencia –ZAISC- de la Secretaría de Gobierno se fundamenta en la delimitación de áreas focalizadas del territorio urbano a partir de las cifras de violencia y delincuencia, deterioro ambiental y estudios de percepción de inseguridad, e involucra acciones de control policial, participación comunitaria en la resolución de conflictos y mejoramiento del aspecto físico (Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana CEASC). De igual forma, la estrategia de vigilancia comunitaria por cuadrantes de la Policía Nacional está sustentada en la delimitación territorial y en el contacto cercano de la policía con la comunidad.

Como críticas se pueden señalar las siguientes:

- El desplazamiento del rol policial al control del delito ha generado un mayor apego a los procedimientos legales, al objetivo de hacer cumplir la ley y a un trato más duro con las personas.
- La segmentación de la ciudad para efectos de vigilancia y control policial da lugar al establecimiento de fronteras urbanas, a la segregación socio-espacial de ciertos

grupos poblacionales y al establecimiento de sistemas privados de justicia para impedir la presencia de extraños.

- No se logra demostrar que las medidas de control urbano tengan incidencia directa en la disminución de las cifras de violencia. Harcourt y Ludwig (2006), basados en cifras del departamento de vivienda y desarrollo urbano, demostraron que las medidas de orden urbanístico no tenían una incidencia en la disminución de la delincuencia. Documentados en el traslado de unos inquilinos de albergues públicos a otro sector más ordenado, vieron que la criminalidad también se trasladó al nuevo sector y concluyeron que no hay evidencia que el desorden sea la causa del crimen.

Hasta aquí se puede ver que tanto el ordenamiento como el control urbano se han visto influenciados por las teorías expuestas, bien porque se haya considerado a los comportamientos contrarios al orden urbano como una categoría ontológica (conducta desviada) susceptible de corrección individual (positivismo), porque tales conductas hagan parte integral de un sistema de control global de la ciudad basado en la segmentación socio-espacial, ya sea porque se asocie el orden urbano al control de la desviación (criminología ambiental), y han conducido a la reducción del control urbanístico a un asunto de sanción punitiva, dejando de lado otros factores que inciden de manera preponderante en el comportamiento ciudadano. Es por eso que han ameritado reflexiones críticas, como las que se presentan a continuación.

### **3.4 Críticas a las corrientes deterministas**

Los autores Taylor, Young y Walton (2001) formularon algunos cuestionamientos a las vertientes positivistas desde el punto de vista del materialismo. Su corriente de pensamiento fue conocida como neorrealismo de izquierda. Argumentaron que la desviación es una expresión de la injusticia social determinada por factores como la pobreza, el individualismo, la competitividad, el deseo de bienes materiales y el machismo. La carencia lleva a la inconformidad y si a esta se suma la falta de solución política se produce la desviación. Por tanto, se deben intervenir las causas estructurales señaladas. La desviación es un problema real principalmente para los sectores desposeídos, como lo es el desempleo, la carencia de conocimientos, la inflación y los accidentes de tránsito. Es el extremo del iceberg. El problema mayor es la crisis estructural del capitalismo, pero los afectados se enfrentan entre ellos y no al enemigo real. Proponen una nueva relación entre la policía y la sociedad, así como una organización democrática de la comunidad para hacer una lucha común contra el delito. Igualmente sugieren la reducción de la política criminal, descriminalizar algunas conductas y criminalizar otras.

En materia urbanística, desde esta óptica, las infracciones se explicarían como una expresión de pobreza y la ignorancia, por tanto la solución de este problema tendría que estar atada a la política general de abordaje de esos aspectos estructurales; incluso podría ser aconsejable implementar mecanismos de control en la comunidad para facilitar la denuncia ante las autoridades; también seguiría siendo de buen recibo el manejo administrativo de esta problemática como estrategia de descongestión de los despachos judiciales.

Otros autores como Alessandro Baratta, Luigi Ferrajoli, Darío Melossi y Massimo Pavarini, pertenecientes al movimiento de la criminológica crítica y representantes de la teoría materialista de la desviación, sostuvieron que se debe partir de la estructura social en la que la desviación y su control se manifiestan. El punitivo representa un subsistema funcional del sistema social de dominación existente antes que un instrumento eficaz de tutela de los intereses y derechos de la mayoría. Como alternativas al sistema penal tradicional se presentan dos tendencias:

1. Derecho penal mínimo. La ley penal puede representar la defensa del más débil frente a una eventual reacción más fuerte que la pena institucional por parte del ofendido; es decir, la pena minimizaría la violencia representada en el delito y en la venganza como formas de resolver los conflictos existentes. Proponen una política criminal alternativa basada en un sistema penal de transición, reducido a su mínima expresión y sumamente garantista de los derechos fundamentales de procesados y víctimas, para avanzar hacia una sociedad que desarrolle formal de autogestión en la cual el concepto mismo de desviación pierda progresivamente su connotación estigmatizante (BARATTA, 2009).

2. Abolicionismo. A diferencia del minimalismo y el garantismo, los abolicionistas proponen, no un derecho penal mejor, sino una alternativa al sistema penal; sostienen que debe contemplarse un sistema de respuesta diferente a los problemas y conflictos sociales; son propuestas en relación con el modelo de sociedad en su conjunto.

Ambas vertientes formulan las siguientes críticas al sistema penal:

- Es selectivo, atiende solo la violencia derivada de la desviación aparente, enfocándose en los más débiles. Se omiten las referencias a la cifra negra u oculta.
- Las desigualdades económicas y de poder llevan a la inmunidad e impunidad de algunos.
- La respuesta del sistema penal es simbólica, no instrumental. Interviene sobre los efectos de la violencia, no sobre las causas. Interviene sobre personas y no sobre situaciones. Interviene de manera reactiva y no preventiva.
- La intervención es estigmatizante, causando un efecto contrario a la resocialización, genera estereotipo entre las clases marginales.
- No representa defensa de los derechos humanos.
- Reproduce las relaciones de desigualdad, el statu quo, la pena es una forma de violencia institucional.
- Se debe descriminalizar paulatinamente y llegar al abolicionismo. Proponen un sistema de intervención global de toda forma de violencia, mediante un control eficaz e igualitario, dirigido a las causas y no solo a los comportamientos, y en el que no haya descuido de las víctimas.

El control punitivo que en Bogotá se hace respecto del orden urbano se expresa en el andamiaje burocrático de la Secretaría Distrital de Gobierno y de las Alcaldías Locales, encargadas de imponer las medidas y sanciones de que trata la legislación comentada en el primer capítulo.

Una breve revisión de los medios de difusión y publicidad permite constatar que en Bogotá el discurso oficial en materia de control urbano está impregnado de un lenguaje esencialmente represivo, lo que habla del sesgo reduccionista de esta forma de control estatal. En el ámbito institucional, la Alcaldía Mayor en su página de internet advierte:

*Licencias de construcción y urbanización. Tenga en cuenta: Sanciones: Surgen con el fin de controlar la desmesurada construcción y urbanización de los últimos años, construcciones que no cumplen con las obligaciones urbanísticas y perjudican el desarrollo armónico de la ciudad, su finalidad es obligar a las personas a obtener los correspondientes permisos para adelantar sus obras so pena de incurrir en multas exorbitantes (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.).*

Nótese la importancia que se le da a la obtención de permiso por encima de cualquier otra consideración relacionada con el que debería ser el propósito principal del control urbano, es decir, con la satisfacción de los derechos y necesidades fundamentales.

De igual forma, los medios masivos de comunicación han contribuido con la difusión del lenguaje represivo, aun cuando no sea un ámbito que despierte demasiado interés de la prensa local. Sin embargo, es interesante la conexión que en una nota del diario El Tiempo se hizo con el problema de la corrupción:

*Las 14 Inspecciones de Obras que existen en la ciudad tienen como fin la vigilancia y el control de cumplimiento de las normas urbanísticas en el Distrito. Como no hay claridad en los trámites que se deben hacer, hay demoras en la constatación, designación de peritos, laxitud hacia los contraventores, falta unidad de procedimiento, dilación entre diligencias, aunada a las prácticas corruptas no ajenas en cuanto a la oferta por los constructores y a la recepción de los funcionarios. Todo esto conduce a que la impunidad por la burla de la ley en la materia, sea la constante y no la excepción. De acuerdo con la investigación, los inspectores de obras hacen caso omiso del aviso a las entidades vigilantes de los gremios y los conceptos de los peritos sirven para acomodar las decisiones frente a vecinos y colindantes inermes. Además, no ejercen un control sobre las obras en la zona de su jurisdicción. Pero todo tiene una causa. El perfil del Inspector de Obras es, por lo general, un hombre que no tiene experiencia en esa área, gana muy poco, no cuenta con programas de inducción o capacitación y su labor la debe hacer en instalaciones físicas inadecuadas, sin elementos ni personal suficiente (El Tiempo, 1993).*

Lo anterior permite destacar la desconexión entre la forma de control urbano y las necesidades fundamentales de la población. El control represivo en un ambiente de precariedad económica es propicio para la aparición de prácticas corruptas como las denunciadas en la nota transcrita. Pero más interesante aún es la siguiente declaración hecha por la presidenta de la Sociedad colombiana de Arquitectos al mismo diario: "En materia de control, la Sociedad propone dar herramientas a las localidades, que los

requisitos se presenten ante la alcaldía local respectiva e imposición rápida de multas y sanciones como demolición total o parcial, e inclusive cárcel, para quienes incumplan las normas” (El Tiempo, 1994). El castigo, asociado a la vigilancia y al control urbano, puede tener un efecto de escalada en la medida en que cada vez se requiere acudir a mecanismos de coerción cada vez más severos para lograr los resultados normativamente declarados.

Por lo anterior, muchas de las críticas que se hacen a las corrientes positivistas se pueden extender al control urbano basado, como ya se ha dicho, en la sanción punitiva como mecanismo exclusivo de control:

- Está enfocado exclusivamente en los casos que llegan al conocimiento de las Alcaldías Locales. Es selectivo en tanto se interviene una pequeñísima proporción de casos considerados infracciones urbanísticas, dejando de lado un gran número de ellos que nunca llegan al conocimiento de las autoridades bien porque no son objeto de definición legal o respecto de los cuales no se activa el dispositivo de control. Se identifica al contraventor o infractor con el que la norma señala y al que se le hace control. Un ejemplo demostrativo de esa realidad es que en Bogotá hay, según los datos catastrales oficiales, 2.181.000 predios mientras que en las Alcaldías Locales cursan unas 15.000 actuaciones por infracción al régimen de obras, lo que equivale a un 0,006 de los predios registrados, cifra ínfima en comparación con los casos que se pueden apreciar directamente. Como consecuencia de ese enfoque selectivo y reduccionista se tiende a señalar que el origen del desorden urbanístico es el incumplimiento de las normas que regulan el ordenamiento de la ciudad, dejando de lado las verdaderas causas, o las causas estructurales.
- Además, la mayoría de decisiones que finalmente quedan en firme se refieren a casos presentados en los estratos más bajos, es decir, el control urbano se enfoca en los más débiles. Se omiten las referencias a la cifra negra u oculta y se desvía la atención respecto de los factores de poder como principales generadores de un orden segregacionista de la ciudad.
- El sistema de ordenamiento y control urbanístico vigente en Colombia y en Bogotá ha dado lugar a la segregación espacial y social dentro de la ciudad en perjuicio de los sectores económicamente desfavorecidos. Esas desigualdades económicas y de poder han llevado a la inmunidad e impunidad de algunos sectores amparados por los beneficios de una regulación urbanística que privilegia el gran capital. Es usual que en los procesos de estructuración y revisión del plan de ordenamiento territorial y de las Unidades de Planeamiento Zonal, los grupos poderosos influyan para lograr regulaciones favorables a sus intereses<sup>55</sup>. Por esa misma razón, reproduce un esquema de desigualdad, convirtiéndose en otra forma de violencia estatal.

---

<sup>55</sup> Jaime Caicedo, Concejal del partido Polo Democrático, recientemente cuestionó el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá gestionado por la Secretaría Distrital de Planeación: “A pesar de que en el borrador del proyecto se fija como uno de los objetivos del POT disminuir los factores que generan pobreza, exclusión, segregación socio espacial y desigualdad de la población, tanto los resultados actuales como las perspectivas anunciadas demuestran que los pobres, los trabajadores, los pequeños propietarios y

- Según los datos oficiales, actualmente se tramitan más de 15.000 actuaciones por infracciones urbanísticas, en tanto que el porcentaje de las medidas y sanciones que quedan en firme no supera el 50% de las impuestas, y las ejecutadas no alcanzan el 2% de las que cobran firmeza. Además, se trata de un control precario, insuficiente y sesgado, se detiene en los aspectos arquitectónicos externos, como volumetría (número de pisos, ampliaciones, aislamientos), áreas, distribución espacial, usos del suelo y elementos del espacio público (ubicación, antejardines, fachadas, cubiertas). Se pasan por alto aspectos tan importantes como la calidad y resistencia de los materiales, la sismorresistencia, las condiciones del suelo y la estructura portante de las edificaciones (zapatas, columnas, vigas). Esto indica que, bajo el paradigma del sistema estatal centralizado, la eficacia del control urbano es cuestionable, resultando excesivamente oneroso para la ciudad al comparar los bajos niveles de ejecución de medidas y el deficiente control con los altos costos de la estructura administrativa y burocrática.
  
- La intervención se realiza sobre los efectos externos del desorden urbano y no sobre las causas estructurales que lo generan, como la carencia de vivienda digna, la carencia de empleo o de ingresos y la educación ciudadana. En ese mismo sentido, el control urbano estatal no representa una defensa de los derechos humanos entendidos en un lenguaje de satisfacción de necesidades.

Como conclusión, se puede decir que existen varios problemas que son comunes a todas las medidas sancionatorias impuestas por las autoridades del Estado, sean administrativas o penales:

- Se parte de la convicción errada que la única forma válida y legítima de control social es la que hace el Estado cuando ejerce coacción.
  
  - Se basan en la amenaza de castigo y en el control de comportamientos ya cometidos, desatendiendo las causas estructurales que los generan, como la ignorancia, el desempleo y la falta de vivienda en condiciones dignas. En tal sentido, su eficacia es meramente simbólica.
  
  - Esta forma de ejercicio del control urbano ha sido históricamente un instrumento de poder para el mantenimiento del statu quo, de unas determinadas relaciones de
- 

los habitantes de los territorios han sido las víctimas del ordenamiento territorial. Pareciera que el POT se ha convertido en el instrumento eficaz para desplazar, expulsar y expropiar a la gente de sus propiedades y territorios... uno de los elementos más nocivos se relaciona con la falta de participación masiva de la población en la discusión de su propio futuro... La SDP decidió tomar por el camino corto al poner en manos de los consultores privados las recomendaciones sobre el POT, en una planeación impositiva de arriba hacia abajo, incumpliendo su compromiso de no prefabricar el proceso y procurar una construcción colectiva de la ciudad. De nueva queda en alto relieve la gran influencia de los funcionarios neoliberales enquistados en la administración que desplazaron a funcionarios de orientación democrática, situación que hemos criticado insistentemente (CAICEDO, 2011).

dominación, en detrimento de las necesidades básicas y de los derechos fundamentales de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad.

En ese orden de ideas, el control urbano, materializado en las normas de ordenamiento y en las sanciones urbanísticas, ha hecho parte integral del discurso oficial dominante en cuanto busca proteger los intereses de los grandes grupos económicos, desatendiendo las necesidades del conjunto de la población.



## **4. Conclusión. Hacia una política pública alterna de control urbano**

Según Santos (2009) en las sociedades contemporáneas coexisten diversos sistemas jurídicos y judiciales, así uno solo sea el dominante. Desde hace doscientos años el Estado Nación ha sido convertido en la escala y el espacio-tiempo central en los países dominantes. El positivismo jurídico convirtió al Estado en la única y exclusiva fuente del Derecho (lo que se conoce como centralismo jurídico) producto de las revoluciones burguesas y de las hegemonías liberales y desplazó todos los demás órdenes normativos: Iglesia, familia, asociaciones voluntarias, organizaciones económicas, que por ser considerados inferiores fueron subordinados al derecho y al aparato institucional del Estado. Las otras escalas, local y global, fueron declarados no existentes por la teoría política liberal. Se pregunta ¿por qué no aceptar que paralelamente al derecho oficial circulan otros sistemas normativo-jurídicos reguladores del orden social?

En ese mismo orden de ideas Scott (SCOTT, 1998) sostiene que en el alto modernismo se tiene la creencia que los problemas sociales son mejor gestionados por burocracias especializadas, conducidas por el Estado, informadas por los expertos y dirigidas racionalmente hacia ciertas actividades particulares. Esta actitud moderna piensa en mecanismos tecnológicamente refinados, de arriba hacia abajo, que minimizan la intervención de la gente común y los procesos sociales espontáneos y maximizan el papel del experto profesional y el “conocimiento gubernamental”.

A su turno, Wolkmer (2006) afirma que el pluralismo puede entenderse como alternativas dentro del derecho oficial o como alternativas fuera del derecho oficial. En los países centrales industrializados existe una tendencia a la desregulación de la justicia estatal y al aumento de las organizaciones sociales, lo que implica una informalización de la administración de justicia y unos nuevos polos legislativos de creación espontánea, mecanismos flexibles de regulación de conflictos. En América Latina la dinámica es diferente. Los países están marcados por las desigualdades sociales; marginación de amplios sectores de la población; intervencionismo patrimonialista estatal; ineficacia de la justicia por ser demasiado formal y burocrática. Hay un empeño en la creación de derechos comunitarios y nuevas instancias informales de resolución de conflictos. Conviven el derecho estatal (protector de intereses políticos y económicos de ciertos grupos) y el derecho informal, inherente a las prácticas reales de la población (indígenas, afrodescendientes, campesinos, grupos armados, bandas criminales) operando al margen de la legalidad oficial y distante de los tribunales estatales.

En cuanto al control estatal punitivo, Garland (2005) reconoce que si bien hubo un momento histórico en que la institución policial contribuyó a la disminución de las tasas de criminalidad, sería más sensato reconocer que existen otras formas de control social que pueden ser más efectivas, como las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, la familia, la iglesia, los lugares de trabajo, etc.

A lo largo del presente trabajo se ha venido mostrando que el control urbano se constituye históricamente en un instrumento más de poder, útil para mantener unas relaciones de dominación económica, en perjuicio de los sectores más desfavorecidos de la población, adquiriendo en el modernismo una connotación disciplinaria basada en el castigo. En consecuencia, las medidas adoptadas por las autoridades de policía hacen parte de ese discurso centralizado que no solo no responde a las necesidades fundamentales de la población, asociadas al orden urbano, como la vivienda y el trabajo, sino que ha sido radicalmente excluyente respecto de otros sistemas de autorregulación posible.

La demostración más palpable de esta última afirmación es que en materia de control urbanístico administrativo no se tolera la conciliación, con el clásico argumento que se trata de normas de orden público que no pueden estar sometidas a negociación, como sí lo son las normas civiles. En efecto, en la sentencia T-589-98 la Corte Constitucional señaló:

*“el ordenamiento urbanístico cuya infracción se constató más arriba está constituido por normas imperativas de orden público que, en razón de esa naturaleza jurídica, no pueden ser objeto de transacción por parte de los funcionarios y particulares encargados de hacerlas cumplir y que se encuentran sometidos a sus mandatos. Del cumplimiento de la normatividad de carácter policivo depende, en gran parte, el logro de la convivencia pacífica entre los ciudadanos. Por este motivo, no es admisible, desde la perspectiva constitucional, que las autoridades públicas avalen acuerdos cuyo objeto consista en perpetuar una situación que, a todas luces, infringe el ordenamiento policivo y que, por tanto, es susceptible de violar derechos y libertades - incluso fundamentales - de los administrados”.*

En otras ocasiones ha sido el Consejo de Estado el que ha esgrimido este argumento.

De esa postura jurisprudencial también se desprende que el orden urbano es un asunto de orden público que sólo puede ser regulado por el Estado. Si bien se admite algún grado de participación de las comunidades en el proceso de reglamentación urbanística<sup>56</sup>, todavía no se ha incentivado, promovido y divulgado adecuadamente la

---

<sup>56</sup> Al respecto, la Ley 388 de 1997 contempla la siguiente disposición: Artículo 4. *Participación democrática.* En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones

importancia de tal intervención, de tal forma que esa materia queda, en últimas, en manos de la burocracia estatal especializada.

Frank Fischer (2003) propone una perspectiva de análisis de políticas públicas basada en el análisis de discurso como forma de oposición a la dominancia tecnocrática del enfoque empírico en los estudios de política pública. Hace hincapié en las variantes que combinan una mirada construccionista social de investigación con el papel del discurso en la configuración social de la explicación y la comprensión. Este tipo de estudio se basa en una crítica a la cultura burocrática y al énfasis positivista de la racionalidad técnica que lo apoyan. Un enfoque de análisis de política pública basada en lo discursivo tiene una opinión más fundamental del lenguaje y del discurso. En lugar de ver las ideas como una de las muchas variables que influyen en la política, considera que el lenguaje y el discurso tienen un papel subyacente en la estructuración de la acción social. La teoría del discurso, en este sentido, se centra tanto en la meta-política de las instituciones y la acción, como en los acontecimientos y los argumentos que se presentan más inmediatos.

De acuerdo con lo anterior, es indispensable hacer estudios de la política pública relacionada con el ordenamiento y con el control urbanístico develando el énfasis positivista del mismo y los múltiples discursos legitimantes de las relaciones de poder que en el mismo se hallan expresadas, con el propósito de descubrir otros discursos posibles que se muevan en el lenguaje de las satisfacción de las necesidades vitales y no en el del interés de unos pocos.

Desde el punto de vista del análisis crítico del discurso y de la sociología del castigo que se ha venido exponiendo, la política pública en materia de ordenamiento y control urbano en Bogotá, caracterizada por ser netamente estatalizada y funcional a un esquema de dominio económico, resulta censurable e inaceptable en un sistema democrático que se precia de ser social por las siguientes razones: 1) conduce a la segregación espacial y social de la población más vulnerable dentro del territorio de la ciudad, en detrimento de su calidad de vida y de la satisfacción de necesidades esenciales, y 2) es excluyente en la práctica respecto otras posibles fuentes de regulación alternativa dentro y fuera del sistema estatal. Es tan hegemónico y fuerte el discurso oficial que no se conocen públicamente otros discursos posibles en materia de control urbano, o termina absorbiéndolos. Lo paradójico de todo este asunto es que, en la práctica, muchos sectores de Bogotá fueron plantados por factores de poder ajenos al Estatal, como ocurre con un sinnúmero de barrios que tuvieron su origen en invasiones, pero que favorecen intereses de urbanizadores piratas, quienes ciertamente sustituyen la inacción

---

municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente Ley. La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

estatal, pero a costa de suplir vivienda en condiciones supremamente precarias, en sectores alejados de la cobertura de los servicios públicos y en zonas vulnerables ante los riesgos de la naturaleza.

Es indispensable revisar y revestir de nuevos significados el ordenamiento y el control urbano encajándolo y haciéndolo coherente con el lenguaje de los derechos fundamentales y el Estado social de derecho. En qué forma el ordenamiento territorial y todos sus instrumentos jurídico-técnicos se orientan en la práctica a la superación de la segregación espacial y de la desigualdad social. El Estado Social de Derecho implica un compromiso de los gobernantes y de la sociedad en su conjunto para que las normas se orienten real y eficazmente al logro de los postulados constitucionales en condiciones de equidad, empezando por los más vulnerables.

Se necesita un ordenamiento de la ciudad que obedezca a nuestra realidad social y económica, redistribuyendo los espacios urbanos no para la disciplina, el control y el beneficio de elites, sino para garantizar vivienda, trabajo, educación, salud, recreación a todos, pero primero a los más necesitados.

Como alternativa jurídica dentro del control estatal, dar prelación al derecho a la vivienda en condiciones de dignidad sobre los aspectos de densificación y ordenamiento espacial, considerando un esquema en el que se pueda subsidiar totalmente la licencia de construcción para los estratos bajos y que la burocracia que hoy se dedica a hacer un control estético se dirija a asesorar a esas personas para que la construcción obedezca a parámetros técnicos tanto en lo estructural como en lo arquitectónico. De esa forma, el control estatal quedaría reservado para los estratos medios y altos, en los cuales se cuenta con la capacidad económica para gestionar licencias, de forma que, el control sea exhaustivo y equilibrado.

En un sistema estatal centralizado coherente con los postulados del Estado Social de Derecho, pero moderado, es decir, preventivo y no sancionatorio, debe hacerse extensivo al control de obras privadas el principio de la confianza legítima<sup>57</sup>, conforme al cual si el Estado tolera, bien sea por acción (cobro de impuestos asociados a la propiedad -predial, valorización-, instalación y cobro de servicios públicos domiciliarios, entre otras) o por omisión (dejar de ejercer el control en forma oportuna y eficaz, por ejemplo menos de un año) la construcción de edificaciones en el territorio de la ciudad, se le obliga a ofrecer y financiar alternativas de reubicación si se trata de un terreno no

---

<sup>57</sup> Este principio fue desarrollado por la jurisprudencia de la corte constitucional para resolver el conflicto entre el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes que ocupaban de forma permanente el espacio público, y el derecho colectivo al espacio público. Si el Estado a través de los entes territoriales, de alguna forma, por acción o por omisión, había dado a los vendedores la confianza de estar realizando una actividad legítimamente creando una expectativa favorable al desarrollo de la actividad (por ejemplo, los permisos que en alguna época dio en Bogotá a las casetas en sectores como San Victorino, Kennedy y Chapinero), quedaba obligado a no cambiar súbitamente esas condiciones y a ofrecer una alternativa válida de reubicación para que los antiguos ambulantes pudieran seguir ejerciendo su trabajo como comerciantes independientes. Cf. Sentencias SU-360-99, SU-601A-99 y T-983-00.

edificable, o a financiar el arreglo de la edificación para que quede en la forma que indica la norma urbana general y especial, bajo el entendido que el control sancionatorio surge como un cambio súbito o inesperado de las condiciones.

Como alternativa al control estatal centralizado, se puede plantear un esquema en el que las propias organizaciones comunitarias, juntas vecinales, juntas de acción comunal, asociaciones de vecinos, organizaciones cívicas, asambleas de copropietarios, etc., implementen sistemas alternos de autorregulación urbana, tanto en la definición de la norma urbanística, como en el control, no sustentados en el castigo, sino en la ayuda mutua y en la convivencia. Las instancias gubernamentales deberían brindar un asesoramiento técnico, e incluso de financiación de obras de mejoramiento de los entornos urbanos.

Por último, es indispensable propiciar en ámbitos académicos, institucionales y comunitarios espacios que faciliten la reflexión alrededor de estos temas que conciernen a todos los estamentos sociales en cuanto se encuentran conectados con la satisfacción de las necesidades esenciales y la calidad de vida.

Apropiándonos de las palabras de Gómez (2007), si bien todo el aparato de castigo es inherente al sistema capitalista mismo, de modo que no se puede concebir este sin aquel, ni pretender abolir aquel sin tocar este, si es posible en un escenario de heterotopia según planteaba Foucault. Así mismo, aunque el ordenamiento y el control urbano giren alrededor de la punición como esencia del capital, también es posible pensar en un modelo de ordenamiento y control de la ciudad como paso previo para ir abonando el terreno para transformar esa realidad.



## Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (s.f.). *www.bogota.gov.co*. Recuperado el 21 de Octubre de 2011, de [http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame\\_detalle\\_scv.php?h\\_id=22955&patron=03.1001](http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle_scv.php?h_id=22955&patron=03.1001),

ARCHIVO NACIONAL DE COLOMBIA. (1948). Libro de Acuerdos de la Real Audiencia del Nuevo Reino de Granada. En V. LEMUS, *Planificación y control urbanístico en Bogotá: Desarrollo histórico y jurídico* (pág. 38). Bogotá, 2006: Universidad del Rosario.

BAJO FERNANDEZ, M. (2002). *La unidad del derecho sancionador*. Recuperado el 14 de Mayo de 2011, de [www.unirioja.es](http://www.unirioja.es): <http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=3293>, <http://www.miguelbajo.com/publicacion/normal/024.pdf>

BARATTA, A. (2009). *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. México: Siglo XXI.

BERGALLI (Coord.), R. (2003). *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant lo blanch.

BORGES, P. (1960). Métodos misionales en la cristianización de América. Consejo superior de investigaciones científicas. Madrid. En M. MALAGÓN, *Vivir en policía. Una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano. 2007* (pág. 178). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

BREWER-CARÍAS, A. (2008). *El modelo urbano de la ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

CAICEDO, J. (2011). *www.jaimecaycedo.blogspot.com*. Recuperado el 22 de Octubre de 2011, de <http://jaimecaycedo.blogspot.com/2011/04/el-pot-va-en-contra-de-sectores.html>

CASTELLS, M. (1974). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.

Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana CEASC. (s.f.). *www.ceacsc.gov.co*. Recuperado el 18 de Octubre de 2011

CHUECA, F. (1993). *Breve historia del urbanismo*. Madrid: Alianza.

CHUECA, F., & TORRES, B. (1971). Planos de ciudades Iberoamericanas y Filipinas. Existentes en el archivo de indias. T. I, Madrid. En F. CHUECA, (1993) (pág. 129).

- Constitucional de Cundinamarca. (18 de Agosto de 1833). *Constitucional de Cundinamarca* .
- CORONADO, G. (1999). *Derecho de policía aplicado*. Bogotá: Ediciones jurídica Radar.
- DELEUZE, G. (1990). *Michel Foucault, filósofo*. Barcelona: Gedisa.
- El Tiempo. (30 de Abril de 1993). *El Tiempo* .
- El Tiempo. (22 de Octubre de 1994). *El Tiempo* .
- FAIRCLOUGH, N., & WODAK, R. (2000). Análisis Crítico del Discurso. En T. VAN DIJK (Ed.), *El discurso como interacción social* (págs. 367-404). Barcelona: Gedisa.
- FISCHER, F. (2003). *Reframing public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- FOUCAULT, M. (1992). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- FOUCAULT, M. (2008). *Vigilar y castigar*. México: Siglo XXI.
- FRAILE, P. (2003). La organización del espacio y el control de los individuos. En R. BERGALLI (2003).
- FRANK, R. (1897). Estudios sobre el derecho penal de policía. Programa de la Universidad de Giessen. Studien. En H. M. (1979).
- FRIEDE, J. (1960). *Descubrimiento del Nuevo Reino de Granada y fundación de Bogotá (1536-1539). Cap. VIII, Breve historia y trágico fin de Bogotá*. Bogotá: Banco de la República.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., & FERNÁNDEZ, T. (1981). *Curso de derecho administrativo, tomo II*. Madrid: Civitas.
- GARLAND, D. (2005). *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa.
- GIRALDO, J. (2004). *Mecanismos alternativos de solución de conflictos -La justicia comunitaria-*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional.
- GOMEZ, A. (2007). *Un mundo sin cárceles es posible*. Bogotá: Oveja Negra.
- GUILLÉN, F. (2008). *El poder político en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- HALE, J. (1995). The civilization of Europe in the Renaissance. En M. THERRIEN, & L. JARAMILLO, (2004) (pág. 64). New York: Touchstone / Simon & Schuster.
- HARCOURT, B., & LUDWIG, J. (2006). Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment. *University of Chicago Law Review* , 73.

- HERSHBERG, T. (1983). The future of urban history. En G. MEJÍA P., *Los itinerarios de la transformación urbana, Bogotá 1820-1910. En Anuario colombiano de historia social y de la cultura, No. 24, 1997.* (pág. 102).
- HÖFFNER, J. (1957). La ética española en el Siglo de Oro. En F. GUILLEN. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- HOLTON, I. (1981). La nueva granada: veinte meses e los Andes. En M. P., (1998) (pág. 377). Bogotá: Banco de la República.
- LEFEBVRE, H. (1991). The production of space. En A. SALCEDO, & A. ZEIDERMAN, (2008). Cambridge: Blackwell.
- LEMUS, V., & LEMUS, A. (2009). *Introducción a las infracciones urbanísticas*. Bogotá: Uniandes.
- LLERAS PIZARRO, M. (2009). *Derecho de policía, ensayo de una teoría general*. Bogotá: Dike.
- LONDOÑO, F. (2011). *Esbozo de una teoría general de la ciencia de policía*. Bogotá: Dirección General de Escuelas de la Policía Nacional.
- MALAGÓN, M. (2007). *Vivir en policía. Una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MARTÍNEZ, M. (1990). *¿Qué pasa en la criminología moderna?* Bogotá: Temis.
- MATTES, H. (1979). *Problemas de derecho penal administrativo*. (J. M. Rodríguez, Trad.) España: Revista de Derecho Privado.
- MAYER, H. (1936). Das Strafretch des Deutschen Volkes. En H. MATTES, *Problemas del derecho penal administrativo* (pág. 218).
- MC ANDREW, J. (1965). The open-air churches of sixteenth- century México. Atrios, posas, open chappels, and other studies. En M. ROJAS-MIX, (1978) (pág. 125). Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- MC KENZIE, R. (1926). The scope of human ecology. En M. CASTELLS, (1972) (págs. 141-154). Publications of the American Sociological Society XX.
- MEJÍA P., G. (1998). *Los años del cambio. Historia urbana de Bogotá, 1810-1920.* . Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- MELOSSI, D., & PAVARINI, M. (2008). *Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema carcelario*. México: Siglo XXI.

- MÖRNER, M. (1963). Las comunidades de indígenas y la legislación segregacionista en el Nuevo Reino de Granada. (U. N. Colombia, Ed.) *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 1 (1), 263 y ss.
- NAGLER, J. (1979). Staatsidee und Strafrecht. En H. MATTES, *Problemas de derecho penal administrativo* (pág. 213 y ss). España: Revista de Derecho Privado.
- NIETO, A. (1994). Derecho administrativo sancionador. En J. OSSA (2000).
- OSSA, J. (2000). *Derecho administrativo sancionador*. Bogotá: Legis.
- PALM, E. (1951). Los orígenes del urbanismo imperial en América. En M. ROJAS-MIX, (1978) (pág. 87). México.
- PAREJO, L. (1986). Derecho urbanístico, instituciones básicas. En D. LEMUS (2010), & A. LEMUS.
- PENAGOS, G. (2007). *Derecho administrativo, nuevas tendencias. Tomo II, parte especial*. Bogotá: Doctrina y ley.
- REBOLLO PUIG ET AL., M. (2010). *Derecho administrativo sancionador*. Valladolid: Lex Nova.
- RECASENS, A. (2003). La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía. En R. BERGALLI (2003).
- ROJAS-MIX, M. (1978). *La plaza mayor. El urbanismo, instrumento de dominio colonial*. España: Muchnik Editores.
- RUSCHE, G., & KIRCHHEIMER, O. (2004). *Punishment and social structure*. Bogotá: Temis.
- SABATINI, F. (2006). *La segregación social en el espacio en las ciudades de América Latina*. BID, Washington D.C.
- SALCEDO, A., & ZEIDERMAN, A. (2008). Antropología y ciudad: hacia un análisis crítico e histórico. (U. d. Andes, Ed.) *Antípoda* (7), 63-97.
- SANTOS, B. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- SCOTT, J. (1998). Seeing like a state. En D. GARLAND, (2005) (pág. 81). New Haven, CN: Yale University Press.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2011). *Bogotá, ciudad de estadísticas. Boletín No. 31: Población, vivienda y hotares a junio 30 de 2011 en relación con la estratificación*

*socioeconómica vigente en 2011*. Boletín electrónico, Secretaría Distrital de Planeación, Bogotá.

SICA, P. (1981). *Historia del urbanismo: siglo XX*. Italia: Instituto de Estudios de Administración Local.

STECHEER, A. (2010). El análisis crítico del discurso como herramienta de investigación psicosocial del mundo del trabajo. Discusiones desde América Latina. *Universitas Psychologica*, 9 (1), 93-107.

SVETTE, CLAIRE; UNIVERSIDAD DEL ROSARIO. (2004). [www.urosario.edu.co](http://www.urosario.edu.co). Recuperado el Octubre de 2011, de [http://www.urosario.edu.co/FASE3/internacionalizacion/inter\\_comunidad\\_glocal-04.htm](http://www.urosario.edu.co/FASE3/internacionalizacion/inter_comunidad_glocal-04.htm)

TAYLOR ET AL., I. (2001). *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Buenos Aires: Amorrortu.

TEJEIRA, E. (1996). Pedrarias Dávila y sus fundaciones en Tierra Firme, 1513-1522. *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas de la Universidad Autónoma de México*, XVIII (69), 73.

THERRIEN, M., & JARAMILLO, L. (2004). *Mi casa no es tu casa. Procesos de diferenciación en la construcción de Santa Fe, siglos XVI y XVII*. Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo, observatorio de cultura urbana.

TORRES, R. (1999). *Tratado de derecho de policía*. Bogotá: Ciencia y Derecho.

URIBE, C. (2008). Estratificación social en Bogotá: de la política pública a la dinámica de la segregación social. *Universitas Humanística* (65), 139-171.

VOZMEDIANO, L., & SAN JUAN, C. (2010). *Criminología ambiental. Ecología del delito y de la seguridad*. Barcelona: UOC.

WOLKMER, A. (2006). *Pluralismo jurídico*. España: Mad.

[www.nurelislam.net](http://www.nurelislam.net). (s.f.). Recuperado el 14 de Septiembre de 2011, de [http://www.nurelislam.net/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=41](http://www.nurelislam.net/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=41)

[www.ua.es](http://www.ua.es). (s.f.). [www.ua.es](http://www.ua.es). Recuperado el 14 de Septiembre de 2011, de <http://www.ua.es/personal/jms/hc/ordenanzas.pdf>

[www.usc.es](http://www.usc.es). (s.f.). *Universidad Santiago de Compostela*. Recuperado el 20 de Agosto de 2011, de [http://www.usc.es/histoder/historia\\_del\\_derecho/textos.htm](http://www.usc.es/histoder/historia_del_derecho/textos.htm): <http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm>

ZAMBRANO, F. (2005). *Breve historia de Bogotá*. Recuperado el 20 de Octubre de 2011, de [www.redbogota.com](http://www.redbogota.com): <http://www.redbogota.com/endatos/0000/resenia.htm>