

Ana María González Bastidas
Marcela María Sánchez Arcila
Yesenia Donoso Herrera
Erin Brayán Vera Cruz

ANÁLISIS URBANO VOLUMEN 01

ANÁLISIS URBANO

VOLUMEN 1

ANÁLISIS URBANO

VOLUMEN 1

Ana María González Bastidas
Marcela María Sánchez Arcila
Yesenia Donoso Herrera
Erin Brayan Vera Cruz



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Bogotá, D. C., 2026

Análisis urbano: volumen 1

© 2026, Universidad Nacional de Colombia -
Sede Bogotá
© 2026, Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

© Ana María González Bastidas, Marcela María
Sánchez Arcila, Yesenia Donoso Herrera, Erin
Brayan Vera Cruz, autores, 2026

Primera edición, 2026
ISBN: 978-628-503-144-1 (papel)
ISBN: 978-628-503-145-8 (digital)

Colección Análisis Urbano
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Edición

Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Directora: Yency Contreras Ortiz

www.ieu.unal.edu.co

Centro Editorial IEU

editorieu_bog@unal.edu.co

Coordinadora: Ana Patricia Montoya Pino

Editor: Ricardo Antonio Camacho Gil

Apoyo editorial: Karen Gutiérrez Medina

Corrección de estilo y diagramación: Buen
Salvaje S. A. S.



edicion@buensalvaje.com

Diseño de la colección: Buen Salvaje S. A. S.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier
medio sin la autorización del titular de los derechos
patrimoniales.

Impreso y hecho en Bogotá, D. C., Colombia

.....
Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

González Bastidas, Ana María, 1995-

Análisis urbano : volumen 1 / Ana María González Bastidas [y otros tres] ;
[introducción, Diego Isaías Peña Porras. -- Primera edición. -- Bogotá :
Universidad Nacional de Colombia : Editorial Universidad Nacional de
Colombia ; Instituto de Estudios Urbanos (IEU) : Centro Editorial IEU, ©2026,
2026.

220 páginas : ilustraciones en blanco y negro, diagramas, mapas, planos. -- (Colección Análisis Urbano)

ISBN 978-628-503-144-1 (impreso). -- ISBN 978-628-503-145-8 (digital)

1. Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) -- Instituto de Estudios Urbanos -- Investigaciones
2. Asentamientos urbanos -- Colombia 3. Desarrollo urbano -- Investigaciones -- Colombia 3. Desarrollo
urbano -- Investigaciones -- Bogotá (Colombia) 4. Urbanismo -- Colombia 5. Ciudades y pueblos -- Historia
-- Colombia 6. Ordenamiento territorial -- Aspectos socio-políticos -- Pasto (Nariño, Colombia) -- Estudio
de casos 7. Ordenamiento territorial -- Aspectos jurídicos -- Pasto (Nariño, Colombia) -- Estudio de casos 8.
Planificación regional -- Pasto (Nariño, Colombia) 9. Cambios del paisaje regional -- Pasto (Nariño, Colombia)
10. Política y administración de justicia 11. Jueces -- Toma de decisiones 12. Sentencias -- Estudio de casos
13. Ordenamiento territorial -- Aspectos jurídicos -- Río Bogotá (Cundinamarca, Colombia) 14. Gobernanza
según el territorio 15. Seguridad ciudadana -- Política gubernamental 16. Establecimientos penitenciarios --
Administración -- Bogotá (Colombia) 17. Presos -- Condiciones sociales -- Colombia 18. Personas en situación
de calle -- Asistencia pública -- Localidad de Los Mártires (Bogotá, Colombia) -- 2004-2019 19. Asistencia
institucional para personas habitantes de la calle 20. Marginación social 21. Estudio de casos I. Sánchez Arcila,
Marcela María, 1979-, autor II. Donoso Herrera, Yesenia, 1986-, autor III. Vera Cruz, Erin Brayan, 1996-, autor
IV. Peña Porras, Diego Isaías, 1975-, autor de introducción II. Título III. Serie

CDD-23 307.7609861 / 2026

ÍNDICE

- 15** **Introducción**
Diego Isaías Peña Porras
- 29** **Configuración territorial y modelos de ocupación para la ciudad andina**
Ana María González Bastidas
- 81** **El actor judicial en el gobierno urbano: la sentencia del río Bogotá**
Marcela María Sánchez Arcila
- 139** **Cárceles y descentralización fiscal: el poder punitivo del Estado y el fracaso de las instituciones en Colombia**
Yesenia Donoso Herrera
- 179** **La atención integral para la población habitante de calle en las múltiples modificaciones socioespaciales realizadas en Los Mártires (Bogotá, 2004-2019)**
Erin Brayan Vera Cruz
- 211** **Índice analítico**
- 215** **Autores**

Lista de figuras

Capítulo 1.	Configuración territorial y modelos de ocupación para la ciudad andina	
Figura 1.1.	Delimitación paisajística para Pasto dentro de los anillos de zonificación	55
Capítulo 4.	La atención integral para la población habitante de calle en las múltiples modificaciones socioespaciales realizadas en Los Mártires (Bogotá, 2004-2019)	
Figura 4.1.	Modelo de la atención integral en salud	185
Figura 4.2.	Línea de tiempo de la definición del habitante de calle en Colombia	190
Figura 4.3.	Población habitante de calle por año en Bogotá	194
Figura 4.4.	Instrumentos de gestión económica y territorial en diferentes gobiernos distritales	197
Figura 4.5.	Ubicación de habitantes de calle, pagadarios y planes de renovación en Los Mártires	201

Lista de tablas

Capítulo 1.	Configuración territorial y modelos de ocupación para la ciudad andina	
Tabla 1.1.	Características territoriales, paisajísticas y de ocupación en las subregiones naturales del departamento de Nariño	35
Tabla 1.2.	Transformaciones histórico-territoriales de la ciudad-región de Pasto y su relación con el paisaje urbano	42
Tabla 1.3.	Asentamientos indígenas y segregación demográfica en el territorio urbano de Pasto	48
Capítulo 2.	El actor judicial en el gobierno urbano: la sentencia del río Bogotá	
Tabla 2.1.	Similitudes entre el acto de gobernar y el de implementar	88
Tabla 2.2.	Funcionamiento del CECH	108
Capítulo 4.	La atención integral para la población habitante de calle en las múltiples modificaciones socioespaciales realizadas en Los Mártires (Bogotá, 2004-2019)	
Tabla 4.1.	Tipos de derechos y exclusiones generadas hacia el habitante de calle	183
Tabla 4.2.	Definición del habitante de calle según el marco normativo colombiano	189
Tabla 4.3.	Adopción de la atención integral en salud en la normatividad	191
Tabla 4.4.	Relación entre los planes de desarrollo distrital entre 2004 y 2019 y los derechos vinculados a la atención integral	199
Tabla 4.5.	Centros de atención integral para habitante de calle en Bogotá D. C.	202

Listado de acrónimos

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAMAD: Centro de Atención Móvil para Drogodependientes

CAR: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

CECH: Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica

COMEB: Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá

Corpoguavio: Corporación Autónoma Regional del Guavio

Corporinoquía: Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía

CPAMSM: cárcel y penitenciaría con alta y media seguridad para mujeres

CPMS: cárcel y penitenciaría de mediana seguridad

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DNP: Departamento Nacional de Planeación

EAAB: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

EEM: estructura ecológica municipal

EOT: esquema de ordenamiento territorial

ERON: Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional

Feantsa: Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con las Personas Sin Hogar

FOCOF: Fondo Común de Cofinanciación

GCH: Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Idiger: Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático

Idiprón: Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

INPEC: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

MADS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

PBOT: Plan Básico de Ordenamiento Territorial

PDD: Plan Distrital de Desarrollo

PHC: personas habitantes de calle

POMCA: Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica

POT: plan(es) de ordenamiento territorial

PPL: personas privadas de la libertad

PTAR: planta de tratamiento de aguas residuales

RAP Pacífico: Región Administrativa y de Planificación del Pacífico

SDA: Secretaría Distrital de Ambiente

SECOP: Sistema Electrónico de Contratación Pública

SGSS: Sistema General de Seguridad Social en Salud

SPA: sustancias psicoactivas

UAESP: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos

UAF: unidad agrícola familiar

USPEC: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

VIP: vivienda de interés prioritario

VIS: vivienda de interés social

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Diego Isaías Peña Porras
Profesor del Instituto de Estudios Urbanos,
Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá

Es ampliamente reconocida la fuerza de atracción que ejercen las ciudades en el mundo contemporáneo sobre la población a nivel mundial. A pesar de lo caótico, fugaz y tortuoso que puede resultar el desarrollo del habitar urbano, la tendencia actual sigue siendo la de privilegiar la vida en contextos de aglomeración en ciudades. Cerca del 70 % de la población mundial habitará en espacios urbanos para el año 2050, y regiones como América Latina y el Caribe alcanzarán cerca del 85 % en el mismo periodo.

La aglomeración urbana genera toda suerte de retos de carácter social, económico y político. Uno de ellos, si no el principal, lo constituye la forma de orientar las decisiones colectivas en dichos contextos. Algunos, en la actualidad, se refieren a esa labor de direccionamiento colectivo como *gobernanza*; otros, desde una visión más tradicional y restringida, la llaman *gobierno*. Independientemente de la forma, el perfil o el enfoque que se pretenda ofrecer a dicha labor, lo cierto es que gobernar la ciudad es un arte tan complejo como ella misma. No todas las esferas de la vida urbana hacen parte del ejercicio del gobierno; sin embargo, incluso aquellas vinculadas con ámbitos de lo más privado y reservado a los ciudadanos encuentran algún punto de conexión con decisiones públicas. De allí la complejidad, la riqueza y la importancia del análisis de los procesos de direccionamiento de la ciudad.

A partir de este contexto, en el año 2017, el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia abordó el desafío de estructurar un programa de posgrado dedicado a reflexionar sobre las vicisitudes del ejercicio de la toma de decisiones colectivas en el mundo urbano. Surgió así la Maestría en Gobierno Urbano, como una apuesta de formación dirigida a generar capacidades para reconocer, analizar y responder, desde la reflexión académica y la actualización de conocimientos y habilidades, a los problemas de los asentamientos y dinámicas urbanas desde los procesos de gobierno y modelos institucionales.

Los trabajos finales desarrollados por las y los egresados de la maestría han ofrecido una variedad extraordinaria de temas relacionados con asuntos fundamentales del gobierno urbano. La movilidad urbana, el ordenamiento territorial, la seguridad ciudadana, el desa-

rollo de estructuras metropolitanas, la informalidad y los programas de legalización y reasentamiento, las políticas de vivienda y los enfoques poblacionales son apenas algunos de los tópicos analizados en el marco de la maestría.

El presente libro reúne algunos de los trabajos más destacados producidos en el marco del programa y refleja, en primera medida, la variedad de temas y aproximaciones que surgen al momento de reflexionar sobre el gobierno de las ciudades. Los temas tratados resultan, en apariencia, distantes entre sí. Cada uno se centra en aspectos fundamentales para el desarrollo de la ciudad, sin que exista entre ellos una relación evidente. Sin embargo, es posible encontrar algunos vasos comunicantes, que parten de la esencia misma sobre la cual fueron construidos y que se relacionan con la preocupación por aspectos críticos de la vida urbana, todos relativos a la experiencia colombiana. Algunos hacen énfasis en temas asociados al espacio y a las formas de articulación institucional sobre él; otros, en el tratamiento de aspectos poblacionales fundamentales en el desarrollo de la vida urbana.

Dentro de las temáticas más álgidas de la reflexión sobre el gobierno urbano se encuentra, sin lugar a dudas, la cuestión del ordenamiento territorial. La dinámica y las reglas de ocupación del espacio son elementos constitutivos del fenómeno de ciudad y, en tal medida, forman parte de aquellas dimensiones del gobierno que suelen generar mayores polémicas, estudios y reflexiones. En el caso colombiano, esta discusión adoptó una mayor centralidad a medida que el fenómeno urbano se tornó predominante, lo que dio lugar a reacciones políticas y normativas especialmente relevantes a partir de la década de 1990. Dadas estas circunstancias, no resulta sorpresivo que el primer capítulo de esta colección esté referido a una discusión sobre el desarrollo territorial de una región especialmente significativa para el país.

En este sentido, Ana María González Bastidas aborda la configuración territorial de la ciudad andina, con énfasis en el caso de Pasto, desde una perspectiva interdisciplinaria que conjuga elementos geográficos, sociales, históricos y culturales. Parte de la premisa de que el territorio no es un espacio neutro, sino una construcción social compleja, donde convergen relaciones históricas y dinámicas de apropiación que configuran modelos de ocupación específicos.

Desde la teoría, González plantea una revisión crítica de las nociones de territorio y paisaje vinculadas con el mundo urbano. Se destacan posturas como la de Ratzel, quien, desde una visión determinista, propone la subordinación del hombre al territorio; y las de Vidal de la Blache y Braudel, quienes sugieren la integración de factores sociales y temporales en el análisis territorial. En este marco, la autora insiste en la importancia del paisaje como unidad mínima de análisis territorial, entendido no solo como forma física, sino como una expresión de la relación sociedad-naturaleza, mediada por prácticas culturales y modos de vida particulares.

El capítulo profundiza en el análisis del territorio andino y su configuración urbana a partir de la unidad de paisaje agrícola. En este contexto, se reconoce que la ciudad andina es producto de un proceso histórico en el que la actividad agrícola, basada en conocimientos ancestrales como la agricultura vertical, dio forma a un modelo de ocupación disperso y adaptado a las condiciones fisiográficas de la región. La transición del paisaje natural al urbano se ha dado por capas, afectando la forma de expansión y planeación de las ciudades.

Para fundamentar su posición, la autora toma como base de estudio el caso de Pasto. Esta ciudad se desarrolló sobre una base agrícola indígena, transformada por la colonización y, posteriormente, por los procesos modernos de urbanización. A lo largo de su historia, ha presenciado una tensión entre la conservación de su paisaje agrícola y el avance de la expansión urbana, lo que ha derivado en su configuración territorial fragmentada.

A nivel metodológico, González propone el uso de anillos concéntricos (de 5, 10 y 15 km) para analizar la ciudad a partir de tres tipos de paisajes: urbano, agrícola y natural. Esta lectura permite identificar los patrones de ocupación, densidad y relación funcional entre la ciudad y su entorno periurbano y rural. La autora resalta la necesidad de incorporar estos elementos en los instrumentos de planificación territorial, como los planes de ordenamiento territorial (POT), para lograr un desarrollo urbano más coherente con la estructura natural del territorio.

La autora critica las deficiencias de los POT en Pasto, especialmente en cuanto a la articulación entre las estructuras ambiental, agrícola y urbana. En tal sentido, subraya las inconsistencias en el tratamiento

entre el suelo rural de protección y la dinámica real de expansión de la ciudad, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad ecológica y cultural del territorio. Además, destaca el papel de figuras como la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico (RAP Pacífico) para promover una visión regional más articulada entre los departamentos del suroccidente colombiano.

Uno de los aspectos centrales abordados por González tiene que ver con el papel de los instrumentos de regulación del suelo, encomendados en Colombia a los concejos municipales, entidades que, por disposición constitucional, son los titulares de la regulación de los usos del suelo y, más concretamente, de la aprobación de los POT. Se trata de una competencia que en la actualidad resulta casi natural y que, tanto en el país como a nivel comparado, se atribuye a órganos elegidos democráticamente. González, sin embargo, analiza la forma en que dicha competencia ha sido desarrollada en la ciudad de Pasto, una responsabilidad esencialmente política de quienes asumen la administración del territorio del municipio.

La crítica a la acción de estas corporaciones políticas —los concejos municipales— parece natural. No es extraño, ni en el país ni en el panorama comparado, encontrar reacciones contra las decisiones tomadas por los concejos municipales y contra la politización del proceso de ordenamiento del territorio en contextos de cambio global y fragilidad ambiental. Con frecuencia, se pone en tela de juicio la capacidad de estas instituciones para orientar debidamente el territorio. No obstante, a efectos de conferir a la tarea de direccionar la forma de ocupación del suelo un carácter democrático, parecería inevitable abrir espacio a ese tipo de corporaciones como representantes formales del cúmulo de intereses de los habitantes de un espacio determinado. En teoría, sus acciones están sometidas al escrutinio público, y la inadecuada forma de desarrollar labores como las del ordenamiento territorial debería significar para ellos una responsabilidad política sancionable en el juego democrático. Desde esta perspectiva, el involucramiento de entidades como las alcaldías y los concejos municipales en materia de direccionamiento de la estructura territorial urbana parece necesaria y, por qué no, inevitable.

Una novedad de años recientes en Colombia nos conduce al tema del segundo capítulo presentado en este libro. El texto de Marcela María Sánchez Arcila aborda la aparición de un nuevo actor institucional en el panorama del ordenamiento territorial en tiempos recientes, cuya actuación no resulta tan natural como en el caso de los concejos municipales. En las últimas décadas, se ha vuelto protagónica, en ciertas circunstancias, la participación de los jueces en el ordenamiento territorial, actores que, teóricamente, no son depositarios de funciones políticas. Al igual que en otras áreas de la gestión pública, la introducción de acciones constitucionales en la Carta de 1991 —menos estrictas procesalmente y más abiertas en su perspectiva garantista— ha permitido la incursión de este tipo de actor en sectores tradicionalmente reservados a los protagonistas de la función ejecutiva.

Sobre el particular, tal vez no exista caso más paradigmático en Colombia que la sentencia sobre el río Bogotá, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en 2004 y resuelta en segunda instancia por el Consejo de Estado en 2014. Es justamente ese el tema objeto de discusión en el capítulo escrito por Marcela Sánchez, quien analiza el papel del poder judicial en el gobierno urbano, tomando como caso emblemático dicha sentencia. Esta decisión ha sido una de las más relevantes en Colombia en materia ambiental, ya que no solo pretendió proteger derechos colectivos, sino que ha incidido directamente en las dinámicas de gobierno, planeación y gestión urbana del Distrito Capital y de otros municipios de la cuenca del río Bogotá.

El fallo surge en respuesta al grave deterioro ambiental del río y a los múltiples conflictos institucionales, sociales y territoriales asociados a su gestión. Una de las principales tesis de este trabajo es que la sentencia representa un caso de activismo judicial fuerte, en el que el juez no solo interpreta la ley, sino que actúa como diseñador e impulsor de políticas públicas. A través de sus órdenes, el actor judicial penetra en campos tradicionalmente reservados al poder ejecutivo y a los gobiernos locales, asumiendo funciones propias de la planificación y administración del territorio. Esta situación genera tensiones respecto a la división de poderes, pero también visibiliza el vacío institucional y la ineficiencia administrativa que justifican la intervención judicial.

El texto se centra en analizar dos de las órdenes más representativas del fallo: 1) la creación del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CECH) como ente articulador entre múltiples niveles de gobierno, y 2) la modificación de los POT para alinearlos con el nuevo Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA). Estas acciones muestran cómo el juez interviene directamente en la estructura institucional y en el diseño de políticas urbanas, especialmente en temas como el uso del suelo, la sostenibilidad y la gestión del agua como eje de ordenamiento territorial.

La autora problematiza el rol del juez en este caso al analizar el posible desborde de la tradicional aplicación de la ley para convertirse en actor político y de gobierno urbano. Asimismo, afirma que, si bien esta intervención ha sido necesaria para enfrentar un problema estructural de más de cincuenta años, plantea interrogantes sobre la legitimidad, sostenibilidad y eficacia de un modelo judicial de gobernanza en el largo plazo. El papel del juez en el desarrollo urbano de países como Colombia es una realidad que forma parte de la cotidianidad institucional. En este sentido, trabajos como el de Sánchez resultan clave, al exponer el alcance de esta intervención y las virtudes y riesgos que acarrea.

Los siguientes dos capítulos de este libro abandonan el terreno del ordenamiento territorial y su gobierno para pasar a tratar aspectos de carácter poblacional, ligados a problemas significativos para cualquier ciudad contemporánea. Las tensiones surgen aquí ya no de la relación de competencias entre diferentes ramas del poder, sino de la concurrencia de facultades de distintos niveles de gobierno en un mismo ámbito territorial. En esta materia, a diferencia de los temas territoriales, la competencia preferente de los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía aparece más moderada, en un contexto en el que las discusiones sobre responsabilidad institucional resultan más difusas.

La seguridad ciudadana y su articulación con el aparato de justicia aparece aquí como uno de los aspectos más problemáticos de las ciudades contemporáneas. Una función ligada al orden público, que durante la segunda mitad del siglo xx había sido asignada a los gobiernos nacionales, empieza a mutar con el giro de finales de la centuria y principios del xxi. En materia de seguridad ciudadana, para el caso

colombiano, la creciente importancia de la gestión local en cabeza de los alcaldes se acompaña de la discusión sobre la responsabilidad en torno a los lugares de reclusión para infractores de la ley penal.

En relación con este tema, aparece el texto de Yesenia Donoso Herrera, quien ofrece una profunda reflexión sobre la crisis del sistema carcelario en Colombia desde una perspectiva histórica, institucional y territorial. Donoso sostiene que dicha crisis, además del hacinamiento crítico y la precariedad material, responde a un conflicto estructural entre los niveles de gobierno —nación y municipios— en torno al ejercicio del poder punitivo y las competencias en la administración de justicia.

La autora retoma las teorías de Max Weber y Charles Tilly para analizar cómo el Estado moderno se construyó sobre la base del monopolio legítimo de la fuerza y la consolidación institucional. En el caso colombiano, sin embargo, la formación del Estado fue desarticulada, con instituciones heredadas de la Colonia que no se reformularon adecuadamente con la Independencia ni con los posteriores procesos de centralización y descentralización.

Donoso estructura su argumento en torno a la tensión entre centralismo punitivo y descentralización administrativa. Mientras el Estado nación mantiene el control exclusivo sobre la legislación penal y la privación de la libertad, los gobiernos locales —especialmente los municipios— son responsables de asumir costos y tareas operativas que chocan con sus capacidades y atribuciones tradicionales. Esto crea una situación paradójica: las ciudades no tienen voz en las decisiones judiciales y de política criminal, pero sí deben financiar una parte significativa del sistema carcelario, sin contar con herramientas efectivas para incidir en su gestión.

El Código Penitenciario de 1993 profundizó esta contradicción al asignar a los entes territoriales la responsabilidad sobre los sindicatos, bajo una lógica más de solidaridad fiscal que de descentralización efectiva. El análisis se complementa con el caso de Bogotá, donde coexisten cuatro cárceles: tres del orden nacional y una distrital. A pesar de que la mayoría de los internos son responsabilidad de la nación, la capital asume costos exorbitantes sin tener injerencia directa en la determinación judicial de dichas privaciones de libertad. La autora enfatiza que el sistema carcelario en Colombia sigue sin distinguir claramente

entre internos sindicados y condenados, lo que agrava el hacinamiento y la ineficiencia.

El capítulo sugiere una discusión fundamental y deja abierto un debate en torno a la cuestión de si lo que tenemos en la actualidad es un ejemplo de descentralización o, más bien, se trata de una forma de delegación forzosa o coadyuvancia financiera encubierta en favor de los gobiernos nacionales. La profunda crisis carcelaria requiere, de acuerdo con Donoso, una redefinición clara de competencias, un rediseño institucional profundo y una política nacional coherente que articule seguridad, justicia y financiación pública. El papel de las ciudades queda allí en juego, en tanto cada día se atribuyen de manera más contundente a sus gobernantes labores relacionadas con la garantía de la tranquilidad y la paz urbana, pero sin contar con las herramientas de control suficientes.

El tratamiento de la población carcelaria evidencia una tensión esencial relacionada con temas de justicia y seguridad. Se puede sostener que el manejo del sistema penitenciario y carcelario se configura como un puntal de la gestión urbana, de la cual dependen en buena medida las condiciones de seguridad y la percepción de la misma. Esta población, sin embargo, no es la única que tiene un impacto directo en esa percepción y que implica, además, la necesidad de tratar u ofrecer garantías a los ciudadanos, incluso a aquellos perturbadores de la ley y la tranquilidad social. Un agente que se convierte en un desafío por sus condiciones de vida y por el impacto que genera en la cotidianidad de la ciudad es la población habitante de calle, un problema poco visibilizado en materia de políticas públicas y que revela un drama social cotidiano en los centros urbanos.

A propósito de este tema, Erin Brayan Vera Cruz analiza la atención integral hacia la población habitante de calle en la localidad de Los Mártires en Bogotá, entre 2004 y 2019, en un contexto de profundas transformaciones urbanas. La investigación examina los cambios normativos, las políticas públicas y los instrumentos de planificación urbana, evaluando su impacto en la calidad de vida de esta población vulnerable.

En términos teóricos, se expone cómo la definición del habitante de calle ha evolucionado desde una mirada punitiva —vinculada a la vagancia y la delincuencia en siglos pasados— hacia un enfoque cen-

trado en la restitución de derechos. Se presentan distintas tipologías para conceptualizar a esta población, incluyendo enfoques legales, estadísticos, sociales y culturales. Autores como Ravenhill, Merton, Goffman y Bourdieu son citados para explicar cómo la exclusión social de estas personas es multidimensional y no se limita a la carencia de vivienda. El enfoque de atención integral que se propone va más allá del paradigma biomédico tradicional y se alinea con un modelo basado en derechos humanos. Se plantea que, para lograr sostenibilidad en los procesos de atención, se requiere un tránsito hacia modelos preventivos que no solo remedien, sino que eviten el deterioro de las condiciones de vida.

Desde lo normativo, el autor traza una línea histórica desde la Ley 3 de 1826 hasta la Ley 1641 de 2013 y las políticas públicas más recientes. Además, sostiene que la Constitución de 1991 marcó un punto de quiebre al incorporar principios de solidaridad y dignidad humana. Sin embargo, pese al desarrollo normativo, la atención sigue concentrada en la salud, con escasos avances en áreas como participación social, vivienda o empleo. El estudio hace énfasis en la localidad de Los Mártires, evidenciando que las transformaciones urbanas como la renovación del Bronx o la construcción del Parque Tercer Milenio provocaron el desplazamiento de la población habitante de calle hacia zonas aledañas. Se analizan los censos y ejercicios de georreferenciación que muestran la permanencia de esta población en puntos como Santa Fe, La Favorita y el Voto Nacional, revelando dinámicas territoriales marcadas por la informalidad, el uso de camchuches y pagadarios.

Asimismo, se examinan los planes parciales de renovación urbana, especialmente el del Voto Nacional – La Estanzuela, destacando que, a pesar de la evidente presencia de habitantes de calle, esta población no fue incluida como grupo censado ni como actor impactado en los diagnósticos socioeconómicos. Ello refleja una exclusión institucional persistente, incluso en zonas donde la presencia de esta población es estructural. El capítulo concluye señalando que, aunque existen avances importantes en la conceptualización y normativa sobre la habitabilidad en calle, persisten limitaciones significativas en la implementación de políticas públicas realmente integrales.

La compilación de trabajos que constituyen esta obra no solo refleja la riqueza de temas abordados en el marco de la Maestría en Gobierno Urbano del IEU, sino que también pone en evidencia algunas de las tensiones estructurales que enfrenta el ejercicio del gobierno en la ciudad contemporánea. Lejos de ser un conjunto inconexo de estudios de caso, los textos aquí reunidos trazan una cartografía crítica de algunos de los desafíos institucionales, normativos y sociales que configuran la experiencia urbana en Colombia. A pesar de que tres de los capítulos se centran en la ciudad de Bogotá, es incuestionable que sus temáticas resultan relevantes para la mayoría de las grandes ciudades del mundo, y, particularmente, las latinoamericanas.

Uno de los principales vasos comunicantes entre los análisis presentados puede relacionarse con el hecho de que la ciudad es un espacio en permanente disputa: por el suelo, por la institucionalidad que lo regula, por los actores que lo habitan y por los saberes que buscan interpretarlo y transformarlo. Ya sea desde la reflexión sobre el territorio andino y sus paisajes agrícolas, o desde la intervención judicial en procesos de planeación urbana, el texto demuestra que las decisiones públicas en materia urbana no solo requieren de una estructura normativa robusta, sino también de una legitimidad construida en diálogo con la diversidad de actores sociales, políticos e institucionales, así como de la eficacia en la actuación de los agentes públicos, operando en una adecuada coordinación.

Otro hallazgo presente en los capítulos es la emergencia de nuevos actores en la configuración del gobierno urbano, especialmente el poder judicial, cuya creciente presencia en asuntos tradicionalmente reservados a la administración pública revela tanto la crisis de efectividad de las instancias ejecutivas como la necesidad de mecanismos de control y garantía de derechos. Este fenómeno, sin embargo, plantea interrogantes fundamentales sobre los límites y posibilidades del activismo judicial en contextos de baja capacidad institucional.

Asimismo, los estudios sobre seguridad ciudadana, sistema penitenciario y habitantes de calle revelan que los gobiernos locales se enfrentan a deberes crecientes sin una redefinición clara del marco competencial ni los recursos adecuados para asumirlos. Las autoridades locales asumen cada día más funciones, en un proceso de ar-

ticulación con instancias nacionales tensionante y complejo. En todos los casos, se evidencia una fragmentación de responsabilidades que, lejos de fortalecer la descentralización, genera fricciones, vacíos de gestión y vulneración de derechos.

El conjunto de trabajos también permite identificar una incongruencia entre la normatividad existente y su implementación efectiva, especialmente en temas como la protección ambiental, la planeación territorial y la atención a poblaciones vulnerables. Este desfase, más que una mera falta de voluntad, responde a dinámicas estructurales de exclusión, captura institucional y precariedad de capacidades técnicas en muchos niveles del Estado.

En conclusión, este libro invita a repensar el gobierno urbano no como un campo exclusivamente técnico o jurídico, sino como un espacio político en disputa, donde se juegan intereses diversos de actores del nivel nacional y local, entrelazados con agendas de sectores sociales y privados. Se trata de reflexiones muy pertinentes para la ciudad contemporánea, que articulan conceptos teóricos con problemas prácticos y que tienen la potencialidad de animar múltiples y necesarios debates en un contexto urbano cada día más complejo. Si parte de la labor de la reflexión académica estriba en remover supuestos, cuestionar estados, escarbar en detalles y buscar luces en medio de la oscuridad que ofrecen fenómenos complejos como el urbano, podemos sentirnos satisfechos con una compilación como esta, fruto del entusiasmo y la inteligencia de cuatro más de aquellas mentes capturadas por la fascinación y la perplejidad de la ciudad.

LISTA

CAPÍTULO 1

AÑO

CONFIGURACIÓN TERRITORIAL Y MODELOS DE OCUPACIÓN PARA LA CIUDAD ANDINA

Ana María González Bastidas

Introducción

La condición *sine qua non* que representa la naturaleza para la sociedad desencadena la inherente dependencia de la ciudad respecto de su espacio geográfico y la convierte en un espacio territorial con relaciones sociales implícitas en el tiempo. La importancia de estas consideraciones teóricas establece el vínculo del territorio con elementos propios de la ciudad, en una clara relación de dependencia entre los hechos urbanos y el conjunto del territorio: el ser humano, en el previo reconocimiento del espacio, y su papel activo en la organización física, económica e institucional del lugar. La referencia al territorio desde una mirada geográfica difiere de aquella que lo define en un contexto antropológico y sociológico, donde, a grandes rasgos, el territorio se construye a través de manifestaciones sociales y culturales que no se limitan a la semiología cartográfica.

En el siglo xx, Friedrich Ratzel, fundador de la antropogeografía, sostuvo que el territorio se crea mediante relaciones cuya dirección va del suelo al hombre. Esta corriente determinista insta a la configuración territorial según el lugar de asentamiento. Según el autor, “la aparente libertad del hombre aparece aniquilada [...] [ya que el territorio] hace sentir su autoridad y les recuerda, mediante serias advertencias, que toda la vida de la sociedad tiene sus raíces en la tierra” (Vargas, 2012, p. 314). Ambas precisiones se enfocan en un lado de la balanza: ya sea el hombre quien habita socialmente el espacio, o el espacio el que modela la ocupación de los grupos humanos. Desde el comportamiento antropológico sociocultural, el territorio es “necesario para toda relación humana” y se precisa que “el hombre nunca accede a ese sustrato directamente, sino a través de una elaboración significativa que en ningún caso está determinada por las supuestas condiciones físicas del territorio” (García, 1976, p. 13). El territorio es el cuerpo social inscrito en un espacio físico que se humaniza, que es reconocido por hechos sociales proclives a modificar la misma morfología territorial (Lus Bietti, 2018; Lus Bietti, 2019). Este criterio morfológico no recae en la fisiografía del espacio, sino que se refiere a la vida social y a los aspectos sociomorfológicos. En la morfología social, la disciplina

sociológica es causa y consecuencia del territorio; no se trata de una homogenización de hechos, ya que cada sociedad presenta un tipo particular que caracteriza y orienta su enfoque de análisis. Es decir, los hechos sociales no son iguales, sino paralelos, y las sociedades se desarrollan con base en el sustrato-territorio de esa vida colectiva (Lus Bietti, 2018; Lus Bietti, 2019).

La combinación de paradigmas resulta significativa en tanto posibilita propuestas interdisciplinarias que explican el territorio como medio en el cual suceden las formas de vida. Estas ideas evidencian no solo el estado de la naturaleza, sino, sobre todo, el estado de las sociedades que las producen (Castro, 2016). Con la geografía humana, el territorio no puede ser explicado únicamente por las ciencias sociológicas. Vidal de la Blache redirecciona esta concepción teórica: del suelo —la naturaleza— a los grupos humanos, y más precisamente, a la relación sociedad-naturaleza, pues el enfoque de análisis se orienta hacia el medio externo, el espacio natural (Delgado, 2009). Asimismo, en el análisis territorial interviene la mirada historiográfica, explicada por Braudel a través de las duraciones territoriales. Con Braudel, más allá de otorgar un intervalo de tiempo en años, se habla de la pluralidad del tiempo social en larga, mediana y corta duración, aludiendo respectivamente al tiempo geográfico, al tiempo social (conjeturas) y al tiempo individual (acontecimientos), en la interpretación de fenómenos y, en última instancia, en los fenómenos urbanos. A través de esta gestión, el territorio es forma y medio para la organización social, con influencia directa sobre las repercusiones históricas, pero sin la coerción implícita propuesta por Ratzel. En este caso, ocurre la acción temporal de todo sujeto colectivo bajo antecedentes dinámicos que involucran la fisonomía como razón para la formación territorial.

Vidal de La Blache teje su propuesta teórica de la geografía humana con base en tres elementos concluyentes para la comprensión de los modelos de ocupación territorial: los géneros de vida, la región y el paisaje (Delgado, 2009). De esta integralidad de sucesos resulta la territorialización de formas de vida como base del modelo de ocupación territorial, donde los hechos sociales son el resultado de la relación entre los grupos humanos y su entorno físico. El espacio geográfico deja de ser unas cuantas coordenadas espaciales para convertirse,

literal y metafóricamente, en el encuentro entre el ser humano y el territorio en el tiempo. Este encuentro solo puede fortalecerse cuando los grupos humanos se adaptan al conjunto de posibilidades que ofrece el territorio; así, se conceptualiza la contingencia como posibilidad, necesidad, capacidad y acción de los grupos en el medio. La contingencia no es abstracta; por el contrario, esta herramienta permite la materialización y representación de la ciudad.

En este sentido, en el análisis urbano existen dos escalas: la territorial y la urbana. En la primera, se conceptualiza la noción de territorio partiendo de elementos físicos construidos culturalmente, como la región y el paisaje, mientras que la segunda escala mantiene una correspondencia entre el paisaje y la formación urbana. Por lo tanto, los modelos de ocupación son el resultado de la contingencia del territorio y su apropiación social, perspectivas que permiten reconocer su importancia en el crecimiento y transformación de la estructura urbana. Esta serie de modificaciones responde necesariamente a los modos de habitar y, consecuentemente, a la distribución socioespacial del espacio habitado (unidad de paisaje).

La ciudad es un continuo accionar de generaciones, desde las primitivas unidades socioespaciales (modelos de ocupación en forma de poblados) hasta centros político-administrativos, los cuales expresan, en el ordenamiento de la ciudad actual, el sello característico de su identidad social y una manera propia de organizar el espacio. Este suceso puede evidenciarse en la representación territorial de la ciudad andina. El favorecimiento de las condiciones edafológicas y medioambientales de los suelos andinos convierte la tierra en un medio productivo que, ancestralmente, evoca técnicas propias de las comunidades indígenas, como herencia de una apropiación territorial. La trayectoria histórica del paisaje agrícola surge por inercia de la agencia humana que organizó sedentariamente a la población vinculada directamente con el territorio. Sin embargo, el ingreso de nuevas entidades territoriales y formas de organización transformó relativamente el paisaje agrícola, que pasó a ser objeto del crecimiento urbano. En este sentido, aunque el paisaje agrícola y su relación con el medio se mantienen vigentes, los grandes traslados relacionales —del indígena al campesino, y de este al poblador urbano— han definido nuevas relaciones

territoriales que se traducen morfológicamente en tipos de paisajes y configuraciones urbanas.

La ciudad andina, como centro productivo del sector primario, ha activado la participación de circuitos económicos que aprovechan espacios rurales y suburbanos de la ciudad, los cuales luego son integrados a la morfología urbana como parte de su formación y desarrollo. Se conciben las prácticas andinas como constantes en la huella del grupo. El espacio urbano se inscribe en una doble configuración territorial caracterizada por un gradiente densimétrico en sentido centro-periferia, tanto en términos de población como de actividad, y por su límite neto frente al entorno rural. Precisamente, el individuo, como actor —y no únicamente receptor— del proyecto de ciudad y del ordenamiento emergente desde el territorio, se convierte en sustento de la interrelacionalidad, manifiesta en el encuentro con la naturaleza, sin olvidar que el territorio ejerce una presión frecuente y de largo alcance, determinada por la geografía.

Bajo un esquema paisajístico, la ciudad andina no solo se compone del paisaje urbano en desarrollo; también está atravesada por el paisaje natural y la interfase (paisaje agrícola), condicionados por los cambios y la entidad transformadora que se resume en la unidad de paisaje (Campos, 2003; Ojeda 2011). En este caso, el paisaje agrícola dependerá en gran medida de las dinámicas regionales, demográficas y de desarrollo local, en complemento con el sistema funcional que se ha ejecutado en el tiempo. Esta unidad forma parte del contexto territorial y se articula con la comprensión de los habitantes, cuyo recorrido resume su permanencia explícita en los patrones de las ciudades andinas, y constituye un elemento transversal en la estructura urbana. No es casual que la unidad de paisaje agrícola y la relación urbano-rural conserven en la actualidad visiones antrópicas preestablecidas, con un aprovechamiento del crecimiento de la ciudad que, además, se presenta como una condición repetitiva (Mazza, 2010).

Por medio de la unidad de paisaje agrícola se aborda la descomposición y el estudio del territorio para generar conceptos que derivan en hechos urbanos, los cuales intervienen en la contingencia territorial. De manera general, el paisaje agrícola y, de manera específica, la unidad se integran al territorio y a la región para explicar las lógicas

de ocupación y planificación de la ciudad. Así, tanto la región como el paisaje y sus componentes son elementos metodológicos que definen una estructura integral e interrelacionan la ciudad y el territorio, lo cual resulta pertinente para construir un análisis urbano que permita explicar la inclusión de elementos territoriales en los planes de ordenamiento territorial (POT) (Caballero Sánchez, 2012; García *et al.*, 2012). La unidad de paisaje introduce explicaciones culturales en su formación, que ofrecen pautas para el análisis y la construcción de la estructura urbana. En este texto se expone el paso a paso del desarrollo metodológico, utilizando los elementos territoriales para analizar la ocupación en Pasto, ciudad históricamente importante para la consolidación del sistema de ciudades en Colombia y caracterizada por su naturaleza andina.

Caracterización de los elementos territoriales: un diseño metodológico para el análisis territorial

Las regiones son sistemas territoriales abiertos cuya identidad se construye en permanente interacción con otras regiones (Montañez y Delgado, 1998). En este sentido, en la región se da entrada y salida a distintas dinámicas que, al combinarse con la manera en que los grupos humanos la comprenden, derivan en nuevos escenarios territoriales. La continuidad y discontinuidad geográfica participan recurrentemente en la organización y comprensión funcional de la región natural. En este caso, la variación de los modelos de ocupación está en función de la convergencia de diferentes aspectos que influyen en el poblamiento y el territorio por parte de los sistemas locales de gobierno. Desde esta perspectiva, la región y los sistemas funcionales se desplazan en congruencia con las dinámicas urbanas de la ciudad que coordina y “goza simultáneamente de cierta autonomía frente a otras agrupaciones territoriales próximas”, regionalizando su posición en función del carácter urbano-regional (Espejo, 2003, p. 70).

El sistema urbano-regional existente está relacionado con el grado de desarrollo económico. La difusión económica reestructura el sistema, refuerza la desigualdad regional y, al mismo tiempo, permite una

coexistencia entre lo rural y lo urbano. La ciudad regional cuenta con diferentes actividades de índole económico-productiva, social, cultural y política, las cuales no se desarrollan de forma aislada, sino a través de múltiples redes que expresan su interdependencia, por lo que el desarrollo urbano no puede comprenderse al margen de esas interacciones. Entonces, la funcionalidad se materializa en tanto las redes conectan los núcleos urbanos dentro del “armazón funcional” (Delgado, 2003). La centralidad de las aglomeraciones, principalmente urbanas, por atracción extiende su campo geográfico de influencia a través de redes regionales asentadas sobre relaciones e interacciones interdependientes. La región se sobreentiende mediante los flujos socioeconómicos; sin embargo, también está determinada por la influencia de todos los factores físicos y conceptuales. Por ello, la territorialización de la región requiere del componente físico y funcional para su adecuada interpretación (Giménez, 1994).

La región, como sistema abierto, intensifica su teorización mediante la comprensión del crecimiento urbano. Desde esta perspectiva, el territorio constituye la pauta de la ocupación, y en él se inscribe la región: la manera en que se concibe lo regional se relaciona con el territorio del mismo modo que lo urbano se vincula con la región (Castillo, 1991). Por antonomasia, la ciudad también es territorio y, dentro de este, la ciudad-región crea una relación de dependencia en la que las trayectorias son parte fundamental de su conexión. Por ende, la lectura funcional implica necesariamente la congruencia de los factores geográficos, que en sí mismos trazan la sinergia contenida entre región y ciudad. Esta relación da origen a la conceptualización del paisaje, por contener la organización socioterritorial en un escenario físico focalizado, con entramados culturales que paulatinamente se transforman en el tiempo.

La lectura del territorio se unifica en la interpretación de la región como sistema natural y funcional interdependiente, organizada a partir de la base territorial, la estructura paisajística y las trayectorias que se conforman mediante redes construidas por la población en razón al territorio. Precisamente, para analizar la región nariñense, se requiere tener en cuenta el territorio como estructura integral, en sintonía con las condiciones fisiográficas y la ocupación histórico-territorial, que

constituye la base para la conexión interna (tabla 1.1). La conformación de la entidad ciudad-región se explica desde la perspectiva del tiempo de larga duración (tiempo geográfico, en palabras de Braudel) en la ocupación del territorio (Navarrete *et al*, 2014). Estos sucesos, objeto de la contingencia con el medio externo, concluyen en transformaciones paisajísticas del espacio, consecuentes con el desarrollo local. En ese sentido, la comprensión regional descansa sobre las particularidades geográficas que dan lugar a ámbitos sociales y múltiples expresiones territoriales. La situación nariñense responde a una relación particular entre ciudad-región y ciudad-subregión, que determina un sistema de ciudades regional discontinuo y específico.

Tabla 1.1. Características territoriales, paisajísticas y de ocupación en las subregiones naturales del departamento de Nariño

Subregión natural	Condiciones geográficas	Paisaje	Ocupación
Llanura del Pacífico	Tipo de pendiente: plano. Zona con mayor extensión en la región. Clima cálido con temperatura y humedad alta. Ecosistemas presentes selva húmeda y manglares. Alta oferta hídrica y recursos naturales.	Creación de una barrera cultural que subyace a las barreras naturales del territorio (división entre la llanura y la cordillera). Dependencia económica y desterritorialización. Manifestación de problemas sociales. Presencia de explotación forestal y cultivos ilegales.	Asentamientos humanos sobre el paisaje natural. Epicentro: Tumaco
Zona Andina	Tipo de pendiente: escarpado. Caracterización de acuerdo con el piso térmico, variación climática, suelos fértiles. Oferta hídrica menor a la presentada en la llanura del Pacífico.	Desarrollo de una territorialidad urbano-rural. Presencia de zonas agrícolas con rutas entre los municipios de la Zona Andina, en consecuencia, formación de trayectorias culturales y geometrías económicas con una centralidad amplificada en toda la región.	Asentamientos humanos por el desarrollo del paisaje agrícola. Epicentro: Pasto
Cuenca del Amazonas	Tipo de pendiente: mayormente escarpado. Ecosistemas como páramos y bosque con mayor densidad arbórea.	A diferencia del Pacífico, existe mayor similitud cultural con la región andina. Hace parte de la geometría económica andina y aporta en el flujo comercial a la ciudad.	Asentamientos humanos sobre el paisaje natural y agrícola por influencia de la geometría económica andina. Epicentro: Ipiales

Fuente: elaboración propia.

Los grupos humanos marcan las pautas para la territorialización, siendo el espacio físico el antecedente de toda formación; el aprovechamiento del medio externo se expresa en el reconocimiento del paisaje como espacio articulador. En la trayectoria regional oriente-occidente, la ambivalencia de paisajes dibuja imágenes colectivas sobre los grupos poblacionales, situación que suscita comportamientos específicos frente al territorio (Llanos-Hernández, 2010). Los efectos inmediatos de una desconexión geográfica amplían la brecha entre subregiones, al tiempo que reconocen en el símbolo sociedad-naturaleza contrastes imperativos para su organización. Los cambios efectuados al territorio se evidencian en la transformación del paisaje en cada sector subregional; estas diferencias paisajísticas trazan interrupciones culturales en los poblamientos. Por tanto, las dependencias territoriales, según sus procesos endémicos, modifican la región, cuyas variaciones influyen sobre el poblamiento, la gestión y el desarrollo institucional. El beneficio de una agricultura vertical en la zona andina organiza geoeconómicamente a la población, generando concentricidades regionales que configuran la distribución y concentración de los asentamientos (funcionalidad). A partir de esta consideración, la ciudad, protagonista del modelo historicista de la región, transforma dichos circuitos, ya que, en esencia, las fuerzas nacen y finalizan en el entorno urbano.

La concentración de actividades productivas en la zona oriental de la región repercute en la proporcionalidad demográfica en la Llanura del Pacífico. La única ciudad que responde a un crecimiento poblacional superior a los 100 000 habitantes es Tumaco, constituyéndose en un referente del sistema de ciudades regional y en un punto clave de dependencia con las demás ciudades. El aislamiento regional se refleja en su paisaje mediante configuraciones territoriales mediadas por paradigmas coloniales que se reproducen sobre el territorio, donde la tenencia y propiedad de la tierra son símbolo de poder, valor mercantil y objeto de explotación. En este contexto, el cuerpo afro representa esa herencia esclavista que ha posibilitado la reproducción de la violencia, el desplazamiento de comunidades, el vacío institucional y la discriminación racial.

Por otra parte, el desarrollo intrínseco que aporta la red de carreteras y la subsiguiente economía de escala concentra las actividades en la zona andina. En este sentido, los puntos de importancia urbana son

aquellos en los que el escenario geográfico permite la reproducción del paisaje urbano, propicia escenarios para el desarrollo del paisaje agrícola —a través del cual se crean redes de abastecimiento regionales— y registra, además, en el arquetipo de ocupación territorial, la consolidación de un núcleo urbano activo a nivel institucional. La región nariñense configura el territorio entre la accesibilidad y la restricción del espacio, ya que el establecimiento de lógicas territoriales crea subgrupos que se adaptan al espacio paisaje-región. Cada dependencia territorial, según sus procesos endémicos, modifica la subregión, cuyas variaciones repercuten en el poblamiento y en el control territorial por parte del gobierno local. A escala regional, se observa en la ocupación una pequeña red de ciudades principales inmersas en el escenario fisiográfico.

Administrativamente, el gobierno urbano, antes que unificar la región con sus pares, es —al igual que el paisaje, la demografía y las redes regionales— un factor de diferenciación en el reconocimiento del sistema de ciudades, cuya configuración está atravesada por la histórica fragmentación territorial y el centralismo urbano de Pasto. El sistema de ciudades responde a la lectura funcional de la región natural. Por una parte, la zona andina, gracias a su conectividad vial y acercamiento territorial, centraliza la funcionalidad sobre el interior de la región, encontrando una red de núcleos urbanos. Esta condición favorece el poblamiento permanente en los puntos urbanos, especialmente en la ciudad de Pasto. Por la otra, Tumaco e Ipiales se consolidan como ciudades secundarias que prestan servicios a los conglomerados territoriales ubicados en cada una de las subregiones. Sin embargo, la complementariedad entre estos puntos urbanos, característica de regiones con una territorialidad más continua y con expansión metropolitana —que augura una extensión del ciclo funcional—, no se reproduce en Nariño.

El análisis de la región muestra que el sistema de ciudades se entrelaza con el territorio bajo dos categorías: lo natural y lo funcional. Esta organización trae como consecuencia la priorización de puntos urbanos sobre otro tipo de aglomeraciones, lo cual explica por qué tres ciudades (Tumaco, Ipiales y Pasto) destacan sobre otros puntos al ser receptoras de dinámicas y actividades, pues su territorio permite

el asentamiento a largo plazo para la gestión antrópica del paisaje. En este sentido, los efectos inmediatos de la desconexión geográfica entre los centros urbanos y su importancia regional han promovido la adopción de figuras territoriales orientadas a establecer conexiones funcionales y redes de apoyo.

Las entidades territoriales amparadas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) complementan el ordenamiento territorial local bajo los principios constitucionales de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, en tanto se promueva la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración. A este respecto, Nariño se une a la figura territorial de Región Administrativa y de Planificación (RAP Pacífico), una iniciativa de “asociatividad territorial que marca un hito en la historia de la descentralización y desarrollo del Pacífico colombiano” (RAP Pacífico, 2018, p. 18).

Con la RAP Pacífico se pretende alcanzar una visión regional a macroescala, en la que se prioricen formas de desarrollo complementarias para Cauca, Valle del Cauca, Chocó y Nariño. Este marco descentralizado funciona en la medida en que se propenda por la conexión física y funcional entre las ciudades principales y secundarias, se priorice el desarrollo local en el contexto de región y emerja una red de ciudades prospectiva para la articulación territorial. Sin embargo, afirmar que la interconexión física es un requisito para unificar la región nariñense supone dar soluciones superficiales al ámbito histórico en el cual estas se han desarrollado, pues los resultados trazan más que una disrupción física: evidencian una diferencia cultural entre las subregiones, que se traduce en distintas formas de ocupar, gestionar y desarrollar el territorio.

Ahora bien, el paisaje añade un nuevo elemento a la comprensión territorial. Esta construcción posee su propia simbología, elaborada a partir de las diferentes imágenes colectivas de cada comunidad, cuya narración está determinada por la relación con la región, que a su vez se inserta territorialmente. El “paisaje nace de la geografía y la historia, siempre dentro del mundo físico que hay o hubo. Es decir que el concepto de paisaje va ligado al de forma; no nace de una idea, sino de una realidad expuesta” (Ribas, 2002, p. 70). La descripción del paisaje se configura a través de signos geográficos y sociales continuos

que transforman el lugar y su contingencia. Las experiencias colectivas generan discursos locales llenos de significados entre los tipos de paisajes y los grupos humanos, como impronta del comportamiento. Desde esta perspectiva, el paisaje se considera culturalmente como un elemento cambiante en el tiempo, en función de las también cambiantes consideraciones sociales.

Simplificar el paisaje a una reducción individual o colectiva puede implicar ciertas dificultades para comprender su manifestación territorial, ya que la interpretación depende de apreciaciones propias: “no todos los paisajes tienen el mismo significado para la población y, por otro lado, a cada paisaje se le pueden atribuir diferentes valores y en grados distintos, según el agente o individuo que lo percibe” (Nogué y Sala, 2008, p. 76). Entonces, el paisaje representa ideas, idealizaciones, proyecciones e interacciones moldeables para el propio sujeto o sujeto colectivo, que si bien resultan en apropiaciones culturales, no excluyen la influencia geográfica. De esta forma, la traducción colectiva del paisaje se da en la constante relación sociedad-naturaleza, cuya unidad se ampara en la categorización de los hechos.

La multiplicidad de definiciones del concepto de paisaje es solo un ejemplo de la intervención de elementos naturales y antrópicos. La metodología explica que, si bien la relación entre territorio, región y paisaje no es netamente jerárquica, el paisaje constituye la unidad mínima por la cual se “reúne en una sola idea todo aquello relacionado con ‘factores e interrelaciones naturales y/o humanos’ y, también, con aquellas perspectivas de trabajo de carácter territorial” (Serrano, 2012, p. 215). Por ello, la identificación de las escalas es de suma importancia al analizar el paisaje y la unidad de paisaje, ya que deja de ser un simple concepto para convertirse en el medio circundante desde la perspectiva de los grupos humanos y proyectado en la base regional. Como afirman García y Borobio (2012), “el paisaje presenta una versatilidad socioespacial que nos permite analizar, a cada escala, los procesos que le son propios” (p. 128). Dicha escala varía de conformidad con los factores que intervienen; es decir, que bajo premisas físicas, transformaciones antrópicas y formas de ocupación del territorio, el paisaje se configura en función del espacio determinado, permitiendo identificar dos unidades principales: el paisaje natural y el urbano.

Al hablar de paisaje natural, se somete la definición a una explicación netamente geográfica; no obstante, las condiciones naturales son imprescindibles incluso si se sobrepone el paisaje urbano al escenario geográfico. El paisaje natural es recurso y base de formación para los modelos de ocupación a largo plazo. Tal es su influencia que, en una misma región, coexisten diferentes centros urbanos, cada uno con expresiones territoriales que permean el escenario geográfico. Lo anterior se logra mediante dos aspectos: 1) el paisaje natural y el inventario ambiental fundamentan la ocupación humana, pero no la cohesionan; y 2) con base en el paisaje natural, el ordenamiento del territorio alcanza una propuesta de funcionalidad para el desarrollo urbano.

La lectura de la ciudad se analiza a partir de la construcción territorial que los hechos urbanos hacen del paisaje. De esta forma, el territorio en el que se materializa la ciudad no es igual a otro. Estos pueden presentar similitudes que trazan un patrón que condiciona la formación y el desarrollo del entorno urbano. Sin embargo, partiendo de la irrupción del paisaje urbano como principal cambio antrópico sobre el medio natural, la revisión histórica permite comprender la transformación del núcleo urbano sobre lo que se denomina paisaje natural.

El paisaje urbano no es solo la transformación de la continuidad de la imagen; requiere de una constante interacción con el paisaje natural por medio de patrones que transforman el territorio y, en última instancia, permiten el crecimiento de la ciudad. Esta serie de cambios se hace visible en las periferias urbanas, pues el interior ocupado ha consolidado su paisaje urbano y mantiene relaciones funcionales con el paisaje natural, separadas por distancias cada vez más amplias. Para mejorar la calidad del paisaje urbano debe existir presencia, conservación y protección de los elementos naturales que conforman la estructura ambiental; por tanto, ambos paisajes se complementan.

El paisaje natural y el paisaje urbano pueden configurarse mediante los instrumentos de planificación y gestión territorial de manera armónica, con el objetivo de prevenir y mitigar los impactos generados por las actividades antrópicas. En el caso colombiano, la integración de ambos paisajes se logra al zonificar ambientalmente su sistema por medio de unidades territoriales, con el fin de conformar la estructura ecológica principal, determinante ambiental de superior jerar-

quía que contiene elementos naturales de gran significancia para la protección y conservación ambiental, a fin de preservar la oferta de servicios ambientales para la población y el desarrollo económico. Sobre el paisaje natural, el paisaje urbano se hace visible, se mantiene, se modifica y cambia. La condición urbana perturba el conjunto natural, con implicaciones en la forma en que distintos grupos heterogéneos lo interpretan.

El paisaje urbano conserva una estrecha relación con las condiciones sociales y económicas de los habitantes de la ciudad. La estructura de la ciudad —que integra las escalas de paisajes— se conecta al espacio urbano desde dos aspectos: el primero, en términos ambientales, al sobrepasar los límites administrativos; y el segundo, como apropiación territorial de los habitantes, quienes reconocen en la periferia un uso compartido de la *interfase*, las zonas periurbanas o el paisaje a escala intermedia. Esta interfase o espacio de transición entre el paisaje urbano y el natural suele ajustarse a la vinculación funcional de la ciudad con la región, a través de áreas de influencia y criterios de delimitación entre lo urbano y lo rural. Uno de estos criterios son las funciones urbanas, determinadas por componentes económico-territoriales. Es decir, si en el entorno regional lo económico opera a la sombra del sector primario, la interfase de la ciudad muy probablemente se asociará a actividades de este sector en las áreas de influencia no urbanas.

Definir la ciudad desde el ordenamiento territorial del espacio urbano permite que la ocupación formal —planificación del gobierno local— e informal —organización desde los grupos humanos— se estructure paisajísticamente, con una influencia directa entre ambas. En este contexto, no solo la cercanía geográfica es adyacente a los procesos; también la vinculación funcional denota interacción en los patrones de asentamiento que transforman el territorio. Estos cambios se hacen visibles en la unidad mínima geográfica: el paisaje, el cual refleja transformaciones de carácter físico al pasar de un paisaje natural a uno intermedio y, posteriormente, a uno urbano. Las transformaciones territoriales —culturales, económicas, sociales— permean la imagen de la ciudad, de tal forma que los paisajes, en términos físicos, se convierten en representaciones del paradigma creado.

En el caso de Pasto, la trazabilidad paisajística indica que esta ciudad, fundada en un entorno naturalmente diverso con elementos geográficos distintivos, se configura, desarrolla y cambia según patrones establecidos por la relación ancestral entre la unidad del paisaje agrícola y la tierra, sostenida en una ocupación de larga duración. Esta categoría de paisaje como elemento geográfico expresa distinciones en la configuración urbana. La variación del paisaje en el tiempo genera cambios y adaptaciones de los grupos humanos que inciden sobre la planificación y el ejercicio de habitar. Así, la interpretación de Pasto aproxima la relación entre la ocupación territorial y la interacción sociedad-naturaleza en función de la unidad mínima geográfica: el paisaje (tabla 1.2).

Tabla 1.2. Transformaciones histórico-territoriales de la ciudad-región de Pasto y su relación con el paisaje urbano

Periodo	Interpretación de ciudad-región	Comprensión colectiva de la unidad de paisaje	Correlación con el paisaje urbano	Crecimiento urbano
Poblados prehispánicos: hermetismo territorial	La diferencia de paisajes naturales caló sobre la organización de social. La región constituyó por flujos físicos entre los asentamientos.	Apropiación del territorio como insumo en el abastecimiento alimentario y organización social de los indígenas. Preservación ambiental de la unidad agrícola que refuerza la idea de resiliencia ecosistémica con el paisaje natural.	Ubicación estratégica sobre el valle interandino, opción favorable para los españoles que fundaron la primera ciudad alrededor de la población indígena. Administración agrícola y social del territorio.	Dispersión de asentamientos por agricultura vertical andina. Noción territorial: cacicazgo en sintonía con la unidad de paisaje agrícola.
Ciudad hispánica: levantamiento de una nueva entidad territorial	La administración de la ciudad se enlaza a los caminos trazados fisiográficamente. La región se amplía de Popayán a Quito por condiciones funcionales.	Definida por la división del nuevo imaginario urbano. Agrupación de la población indígena en pueblos a las afueras de la ciudad, aprovechamiento del trabajo de la tierra para suministro alimentario y mano de obra al desposeer las tierras colectivas y los modos de vida ancestrales.	El territorio se percibe por el paisaje natural, paisaje agrícola y paisaje urbano. Los dos últimos mantienen flujos constantes en función de la nueva organización socioespacial.	Lo equivalente al centro histórico en la actualidad. Aproximadamente perímetro de 4.13 km y área de 0.69 km ² . Noción territorial: modelo español, ciudad y resguardos.

Continúa en la siguiente página.

Periodo	Interpretación de ciudad-región	Comprensión colectiva de la unidad de paisaje	Correlación con el paisaje urbano	Crecimiento urbano
Pasto entre el aislamiento y modernización a inicios del siglo xx	La región se delimita en el territorio político administrativo.	El uso de la tierra depende de la rentabilidad agrícola. La explotación terrateniente y los primeros complejos campesinos cambian el esquema visual del paisaje natural entre latifundios y minifundios respectivamente.	El conservatismo en el paisaje urbano se trasladada al paisaje agrícola, donde la mirada rural se acentúa por esquemas campesinos. Aprovechamiento de suelo sobrecapitalizado para crecimiento de la ciudad.	Entre la traza urbana compacta y los asentamientos dispersos, aproximadamente 25.23 km de perímetro y 5.03 km ² de área (año 1900). Noción territorial: ciudad y corregimientos (en planes y proyectos).
Consolidación de la ciudad funcional y las centralidades rurales	Por flujos comerciales algunos puntos de la región intercambian enlaces supraterritoriales.	La unidad al interior de la estructura de la ciudad, es asentamiento de población rural. El trabajo de la tierra se realiza por explotación de la propiedad privada. Emergen las centralidades rurales, polisemia en la consolidación urbano-rural de la ciudad.	Aproximación de la traza urbana a las aglomeraciones rurales que institucionalmente pasarán a llamarse corregimientos. Densificación de la ciudad por el borde natural y la periurbanización.	El área de la ciudad para 1990 fue 20.19 km ² de los cuales 7.45 km ² fueron destinados para nuevas construcciones (Plan de Ordenamiento Territorial 2014-2027). Noción territorial: ciudad y centralidades rurales (en planes de desarrollo)

Fuente: elaboración propia.

La estructura física territorial validó el accionar de los grupos poblacionales sobre el paisaje y la consolidación del entorno regional. En este sentido, el sector con mayor provisión de características ambientales y condiciones geográficas — la zona andina— favoreció la conformación de unidades de paisaje comunitarias alrededor del trabajo de la tierra, cuyas características socioculturales facilitaron la integración. La región Andina puede compararse con un axioma, ya que, por razones geográficas, los pueblos indígenas alcanzan “los niveles de consumo definidos por sus culturas como adecuados, a través de la articulación de zonas productivas complementarias situadas a variadas altitudes y distancias” (Buenahora Durán, 1998, p. 136). En referencia a esta organización, los asentamientos indígenas crean un patrón de poblamiento

to “disperso, salpicando sus sitios de habitación los valles interandinos donde se cultiva maíz, cabuya, caria y algodón, entre otros productos” (Ramírez de Jara, 1992, p. 33). Con el tiempo, esta relación convirtió al territorio pastuso en el epicentro de poblados indígenas no espontáneos, pues se dieron las condiciones necesarias para la reproducción física y material de las comunidades.

Los límites territoriales fueron límites “administrativos”, ya que la organización social encontró en los obstáculos geográficos discontinuos una estructura territorial en la que las prácticas cotidianas se transforman, con el tiempo, en formas relacionales entre la sociedad y el territorio. Estas relaciones dieron lugar a una variante de paisaje urbano cuya operatividad *in situ* modificó el conocimiento *a priori* de futuras interpretaciones urbanas, ubicando al hermetismo —geográfico y conceptual— en el centro de las transformaciones de la ciudad. Dentro del territorio de la hoy ciudad, los quillacingas dieron paso a la naciente relación entre: el centro, caracterizado por su clima frío y la concentración de asentamientos; y las periferias, concebidas como un *archipiélago vertical* (Murra, 1981), encargadas de la administración de recursos naturales ubicados lejos del núcleo, pero vinculadas a este mediante un intercambio constante. En este sentido, la abundancia de alimentos domina la escena indígena y constituye un antecedente para la configuración regional y la ocupación territorial.

Con la colonización, emerge una nueva entidad territorial: la ciudad. La fundación de ciudades fue el mecanismo colonizador que emplearon los españoles para la apropiación del territorio. Tal como lo hicieron los romanos, la ciudad fue el elemento físico mediante el cual se gestionaron política y culturalmente territorios con características diferentes entre sí. La ubicación de los poblamientos prehispánicos brindó el territorio ideal para el asentamiento de los primeros solares españoles. En este caso, los poblados indígenas, a los ojos de los conquistadores, se convirtieron en el medio asociativo del espacio para la ordenación de la futura ciudad.

En el territorio ocurrieron procesos complejos, en los que se establecieron relaciones territoriales entre grupos dominados y dinámicas invasoras diferenciadas, por lo que la homogenización de patrones en la región no resulta hipotéticamente posible. Esto dio lugar en Pasto

a “gobiernos” autocráticos, con escasa unificación de los modelos administrativos regionales. En esa época existía confusión entre las decisiones judiciales, eclesiásticas y administrativas, ya que los asuntos judiciales dependían directamente de Popayán, mientras que los asuntos eclesiásticos y administrativos se regían desde Quito, además de la participación de Pasto como centro español de explotación minera y empresa aurífera perteneciente a la región del Cauca. La dualidad de estas dos jurisdicciones condujo, a largo plazo, a una mayor o menor relación con el norte, la cual necesariamente se materializó en la conexión terrestre entre los puntos principales y los flujos socioeconómicos.

El aislamiento geográfico, debido a las altas montañas y caminos sinuosos, generó una clase burocrática que controló las instituciones en la ciudad. En consideración a la pirámide social, encabezada por la élite blanca hispanoamericana —dueña de la tierra y los recursos naturales—, se transformó la concepción indígena de la relación con el medio, delegando en la tierra su rol como medio de producción. La burocracia en Pasto se resistió a posturas que modificaran la organización político-administrativa alcanzada y, en consecuencia, el conservadurismo permeó las antiguas expresiones territoriales, cuando el trabajo ancestral de la tierra quedó reducido.

La ciudad se transforma en una “isla de existencia europea” en los Andes, consolidando su acción como centro administrativo con carácter colonial. Automáticamente, se requirió mano de obra para la construcción de la ciudad edificada, partiendo del imaginario de ciudad. Al utilizar al indígena como medio de trabajo, la inseguridad alimentaria y la desorganización de las formas tradicionales de cultura y vida social se alteraron. Con la inserción de nuevas formas territoriales y la explotación del recurso humano, se pierde la simbología de la relación con la naturaleza y, en consecuencia, disminuye la calidad de vida de las comunidades indígenas.

El orden impuesto modificó la organización territorial de los pueblos originarios; el territorio se convirtió en el escenario político de los asentamientos humanos, donde la tierra pasó a manos de los conquistadores. Por ende, la rentabilidad económica suprimió la base de trabajo comunitario y la tierra se transformó en medio de explotación en la ciudad. Esta se organizó desde el centro hacia la periferia, con la

plaza como punto de partida, seguida por la residencia de los encomenderos, la de los españoles menos importantes, la de los indios, las huertas y, finalmente, estructuras temporales al margen de las parcelas (Lockhart y Schwartz, 1992, citado en Colom, 2016, p. 136). En este reordenamiento, el paisaje agrícola —definido como unidad de especial relación entre los indígenas y el territorio— se mantuvo, ya que la población trazó circuitos alimentarios y, a partir de ello, encontró la manera de seguir presente en la nueva organización social, donde los modos de producción locales se insertaron en el intercambio comercial con el Nuevo Mundo. Como menciona Pérez-Vejo (2018, p. 75) “eran las ciudades las que articulaban el territorio y de las que, en última instancia, dependía la existencia misma de los territorios americanos de la Monarquía”, razón por la cual se produjo una variación en la unidad de paisaje y en la relación territorial. El resultado: el paisaje urbano fue relacional no solo al poblamiento de habitantes urbanitas en la ciudad, sino también a la pertenencia que los indígenas desarrollaron con el territorio, condición que permitió la búsqueda de nuevos espacios para habitar la ciudad.

Posteriormente, el paisaje de la ciudad se modificó por la desposesión de tierras colectivas y la conformación de predios productivos; la percepción colonial conservadora en la ciudad dio origen a un paisaje agrícola diferente al ideal indígena. La tierra se trabajó para el terrateniente con el fin de capitalizar la producción, por lo que la espacialidad social se vio delimitada por un cambio en la noción de paisaje agrícola, asociado a las prácticas tradicionales. Sin embargo, durante la época republicana, los circuitos económicos de Pasto no hicieron parte de la economía exportadora del país. La producción local de alimentos, artesanías y servicios se comercializaba internamente, debido a las escasas vías de comunicación. Contrario a otras zonas del país, para ese momento, la ciudad republicana limitó los flujos económicos, pues la escasa integración dio lugar a una injerencia local entre los puntos urbanos y rurales de la cordillera. La condición societal de Pasto, unida a las particularidades fisiográficas, sumió a la ciudad-región en un desarrollo fragmentado a largo plazo.

Las consecuencias republicanas en la ciudad minimizaron el campo de acción de pensamientos liberales, reproduciendo imaginarios con-

servadores de la élite urbana en el paisaje urbano. Dicha transformación respondió, paradójicamente, al concepto de modernización que Pasto interpretó en el tránsito hacia el nuevo siglo. En ese proceso, el aislamiento territorial impactó directamente la relación de los habitantes con la ciudad. Por una parte, a nivel demográfico, la población urbana compartía con la población indígena y rural la apropiación territorial de la ciudad desde una visión interdependiente entre las unidades de paisaje urbano y de paisaje agrícola. Al eliminarse el orden jerárquico colonial de la ciudad, se evidencia, en el cambio de los ejes poblacionales, la decadencia de Pasto como ciudad establecida bajo los regímenes de la Corona española, como consecuencia de las repercusiones anti-republicanas de la guerra de Independencia.

A medida que el paisaje urbano pasó a ser mayoritario en la estructura de la ciudad, algunos asentamientos indígenas periféricos se transformaron en barrios, particularmente por la distancia respecto del centro urbano y la segregación demográfica (tabla 1.3). El crecimiento urbano modificó la unidad de paisaje agrícola para co-crear, sobre la ocupación ya establecida, el arquetipo urbano destinado a los nuevos habitantes de la ciudad. Precisamente, la proporción demográfica, con un aumento del campesinado en la región y en la ciudad, cohesionó las formas de vida. La variación en la unidad de paisaje agrícola pasó de una organización social comunitaria a una explotación productiva periférica, para posteriormente instalarse como suelo disponible para ser urbanizado, haciendo que la comprensión territorial del imaginario urbano se modificara.

Pasto, desde el centro fundacional, se construyó de forma compacta porque, precisamente, el territorio y la morfología de la ciudad marcaron estas pautas. El crecimiento perimetral desde el "centro" contó con el espacio suficiente para un primer desarrollo, con el condicionante del río Pasto en el extremo oriental y las pendientes hacia el occidente, que "encerraron" a la pequeña ciudad, hoy urbe funcional. La planificación requirió la construcción de infraestructura hídrica para superar las barreras naturales. De manera implícita, la topografía del territorio impidió la dispersión parcial de la traza urbana. Si bien los conglomerados indígenas se ubicaron en la periferia, el borde físico alrededor de la ciudad aproximó perceptivamente el paisaje agrícola

al paisaje urbano. El proceso de expansión urbana se asentó sobre la ya consolidada suburbanización, y se dio a través de la construcción de equipamientos en puntos distantes a la plaza, marcados por fuertes variaciones en la ortogonalidad. El ensanchamiento desestimó preceptos regularizados —calles perpendiculares y manzanas bien delimitadas—, dando origen a la privatización del espacio y al desarrollo de la gestión predio a predio.

Tabla 1.3. Asentamientos indígenas y segregación demográfica en el territorio urbano de Pasto

Poblados indígenas	Ubicación	Modelo de ocupación	Barrios actuales
Cujacal	Nororiental a 1 km de la plaza	Punto de entrada y salida de viajeros a la ciudad. Conexión con el norte del país.	Aranda, Alto de Aranda, Nuevo Aranda
Genoy	Occidental a 12 km de la plaza	Asentamiento indígena con mayor distancia a la ciudad. Ubicado sobre terrenos volcánicos fértiles.	Corregimiento de Genoy
Jongovito	Suroccidental a menos de 1 km de la plaza	Paso hacia el sur del territorio. Pendiente con paisaje natural y agrícola.	Santiago, San Miguel y Caracha
La Laguna	Suroriente a 8 km de la plaza	Asentamiento indígena. Ubicado sobre una planicie al final de la cordillera.	Corregimiento de La Laguna
Obonuco	Occidental a 5 km de la plaza	Poblado con características rurales que por cercanía a la ciudad provee alimento a la población urbana. Desarrollo de ejes viales para el transporte comercial.	Corregimiento de Obonuco
Tescual	Nororiental a 1 km de la plaza	Asentamiento sobre una loma de pendiente considerable.	Barrio Tescual, limita con la zona de expansión
Pandiacó	Norte a menos de 1 km de la plaza	Punto de mayor desarrollo económico y agrícola. Asentamiento de terratenientes españoles y población indígena.	Pandiacó, Torobajo
Chapal y El Tejar	Sur a menos de 1 km de la plaza	Ubicación de haciendas de terratenientes y propiedad del Convento de las Concepciones.	Chapal, Caicedo Alto, Granda y El Tejar
Jamondino y Mocondino	Sur a 2 km de la plaza	Asentamientos lejanos al paisaje urbano con características rurales.	Corregimientos de Jamondino y Mocondino. Limita con zona de expansión.

Fuente: elaboración propia.

Entrado el siglo xx, la configuración de la ciudad-región cedió a las dinámicas demográficas internas de familias de clase media asalariada, procedentes de zonas campesinas, y a la demanda de servicios urbanos para su asentamiento en la ciudad. Esta conmutación es constante en la estructura y el crecimiento de Pasto, y comienza a ser relevante a medida que la funcionalidad de la ciudad se expande. Las observaciones deductivas del paisaje de Pasto entre 1930 y 1985 muestran que la ocupación de la ciudad se ratificó a través del aprovechamiento de espacios periféricos, mientras se mantenían vacíos dentro del perímetro urbano. Este hecho trascendió más adelante hacia una organización de tipo densificada en la traza interna y difusa en los extremos. Existieron procesos endémicos que trazaron modelos de ocupación con tendencia a la utilización de la unidad agrícola; una vez esta perdió rentabilidad, fue incorporada al paisaje urbano. Esta ocupación histórica se insertó una y otra vez en la ciudad, siendo parte del proceso de crecimiento de Pasto. Así, la “colonización” de la ciudad hacia las zonas rurales condicionó la relación con el paisaje, que, a su vez, deviene del concepto de región e implicación territorial.

La densificación comercial y de servicios sobre la plaza central generó la movilidad de familias en búsqueda de viviendas con mayores espacios y mejor calidad ambiental hacia sectores alejados del centro. Este desplazamiento modificó el paisaje urbano de la ciudad en el centro histórico; acercó la ciudad a las centralidades rurales, suburbanizando la periferia a partir del uso del paisaje agrícola; y modificó el paisaje natural en los alrededores, con pérdida de cobertura vegetal (bosques altoandinos). La gestión territorial de la ciudad atravesó fenómenos como la subutilización de terrenos en el sector periurbano y la sobreutilización del suelo en la zona central. Esto influyó en la zonificación de los usos del suelo a nivel urbano y, desde los hechos perceptivos, implicó una lectura diferente de la ciudad. De acuerdo con Pintos (1993),

los intersticios agrícolas —por citar uno de los usos más frecuentes de este espacio— logran resistir el embate de la expansión urbana en tanto las utilidades o beneficios económicos que pueda brindar la actividad superen las expectativas que ofrecen otras actividades primarias o la especulación rentística. (p. 387)

Lo anterior reproduce microcontextos que alteraron las formas urbanas de organización territorial en la ciudad. Por ejemplo, progresivamente el paisaje agrícola transformó los usos de suelo, los cuales se adecuaron poco a poco a las necesidades urbanas y de espacio. La resistencia de la población rural al cambio de paradigma desplazó y expandió el paisaje agrícola en la interfase entre el borde y la huella urbana, siendo esta una característica de la ciudad.

El camino metodológico explicado hasta este punto da como resultado la participación de la región y el paisaje en la configuración territorial de Pasto. Dicha definición se rige por la dimensión que los elementos alcanzan a nivel territorial sobre la estructura funcional del núcleo urbano (Nogué, 1989). Para entender la aplicación de los elementos territoriales, se analizan los instrumentos de ordenamiento bajo la perspectiva metodológica del análisis territorial. A continuación, se detallan los resultados.

Interpretación de los planes de ordenamiento bajo la metodología del análisis territorial

Previo a la expedición de la Ley 388 de 1997, Pasto ya contaba con instrumentos de ordenamiento y desarrollo. Un primer acercamiento se encuentra en el plan regulador formulado por Karl Brunner. En la visita realizada a la ciudad, el arquitecto aconsejó llevar a cabo una planeación general, en contraposición a intervenciones puntuales, con el objetivo de involucrar tres elementos: el paisaje natural, agrícola y urbano. Brunner explicó que los alrededores de la ciudad propiciaban espacios para “parques rústicos y bosques”, y serían zonas de acceso entre sectores de la ciudad sin perder la esencia ambiental. Para Brunner fue fundamental conservar el borde natural que rodea la ciudad (Álvarez Hoyos, 2011).

Sin embargo, el plan regulador, aprobado por el Concejo Municipal de la ciudad, fue desestimado por intereses particulares y especulaciones individuales. En otras palabras, el alcance de Brunner era generar un cinturón verde como eje ambiental, paisajístico y ordenador, que a largo plazo permitiera la integración entre la hoy conocida estructura ecológica principal y el interior de la ciudad. El modelo de ocupación, entonces, se proyectaba a considerar aspectos ambientales propios del

paisaje natural como fuente de servicios ecosistémicos, provisión de espacio público para la ciudad, contenedor de actividades propias de la unidad agrícola en la periferia y borde permeable para el crecimiento urbano (*ecotono*).

El plan urbano del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (1968) fue el primer instrumento de planificación que incluyó el contexto regional y la influencia de la región (departamental) en la ciudad. Jojoa (2015) menciona que “bajo el lema *el hombre y su medio físico*, entendió que el pastuso y la región son uno solo y todas las propuestas [de planificación y desarrollo] deben ir relacionadas”, asimismo, planteó una “equivalencia entre la geografía y la transformación urbana” (p. 108) con sentido ecológico, ya que acude a la fisiografía del territorio. Algunos apuntes del plan destacan la falta de zonas verdes al interior del perímetro; el reconocimiento de pendientes con más del 12 % en los extremos norte y sur, que serían descartadas para construcciones; la desarticulación con los elementos naturales, con presencia en el extremo oriental de inclinadas pendientes; y la alta densidad en el tramo urbano oriente-occidente.

Con este plan, la ciudad utilizó el suelo existente entre el centro consolidado y los asentamientos del suroriente y norte para el desarrollo urbanístico. Al mismo tiempo, la búsqueda de espacio cualificado alejado del centro de la ciudad llevó a la ocupación de los habitantes urbanos en los sectores de Pandiaco y El Tejar. La distribución de los asentamientos respondió a la topografía, sin sobrepasar el obstáculo físico del costado occidental, ya que fue necesaria la construcción de la Avenida Panamericana para su urbanización. La propuesta del IGAC incluyó la noción de centralidad vs. periferia mediante la planificación de núcleos satélites (asentamientos periurbanos) para su posterior equipamiento. La relación permanente entre el entorno urbano y rural cambió el paisaje y el desarrollo urbano de la ciudad, que atravesó procesos de densificación y difusión parcelaria en un territorio con limitaciones fisiográficas. Por lo tanto, la apertura del espacio urbano respondió a la comprensión que los habitantes han mantenido con la unidad de paisaje agrícola.

La utilización de vacíos urbanos con disposición de suelo en algunas periferias de la ciudad hizo que el crecimiento fuera paulati-

no hasta cierto punto, pero que posteriormente la ciudad creciera abruptamente debido a las migraciones desde 1950, además de las reconsideraciones en los modelos de ocupación. Por ejemplo, un año después del plan urbano del IGAC, se formuló un nuevo plan piloto de desarrollo urbano (1967). En este se menciona que, del 90.9 % de área urbanizable, Pasto únicamente ocupaba el 56.3 %, con una concentración directa de la tierra hacia los alrededores de la plaza central. La centralidad histórica continuó permeando los modelos de organización socioterritorial, con atención del gobierno local sobre este centro, mientras que, por el contrario, las periferias, para 1970, presentaban una condición desordenada en todos sus frentes, situación que se acentuó por la falta de normatividad.

Desde la expedición de la Ley 388 de 1997, la ciudad de Pasto cuenta con dos POT. El primero fue aprobado mediante el Acuerdo del Concejo Municipal 007 del 28 de junio de 2000, con vigencia hasta el año 2012. Sobre este POT se realizaron modificaciones en los años 2001, 2003 y 2009. En 2001, se efectuó un cambio puntual en el Plano 8 (área de actividad urbana) que condicionó parte del suelo del barrio Popular a uso institucional de mediano impacto; en 2003, se realizó un ajuste excepcional; y en 2009, se llevó a cabo un ajuste ordinario. Posteriormente, el segundo POT fue aprobado por el Acuerdo 004 del 14 de abril de 2015, con vigencia hasta 2027. Hasta el momento no se han realizado modificaciones, sin embargo, en consideración a la Ley 1537 de 2012 y a la Ley 1753 de 2015, se amplió el “perímetro urbano a través de la inclusión de predios destinados al desarrollo y construcción de vivienda VIP y VIS en el municipio de Pasto” (Acuerdo 019 de 2019).

El componente general de este instrumento de planificación establece un modelo territorial de ciudad compacta. En el caso del POT de 2009, el modelo territorial se construye a partir de tres niveles de actuación: 1) espacio regional, 2) espacio subregional y 3) espacio local; este último contiene el área urbana (monocéntrica) y el área rural (multicéntrica). Por otra parte, el POT de 2015 menciona que los niveles son: 1) el espacio subregional y 2) el espacio municipal, dividido en el espacio urbano (compacto con centralidades urbanas) y el espacio rural (centralidades rurales autosuficientes). En este sentido, la ocupación en Pasto, lejos de una estructura metropolitana, se configura por

delimitaciones fisiográficas con repercusiones en el tipo de conurbación hacia la ciudad.

Adicionalmente, las condiciones físicas del territorio y la caracterización periurbana de las periferias contienen la huella urbana, por lo cual, al hablar de dispersión, se hace referencia a enclaves suburbanos (corregimientos y centros poblados). Así, resulta importante relacionar la dependencia entre la ciudad y su entorno periférico corregimental, pues es a través de la suburbanización en el paisaje agrícola que la ciudad encuentra respuesta para abrir paso a la traza urbana. No obstante, la ciudad presenta características de compacidad y densificación, por lo cual delimita su huella urbana en un radio de 5 km, que crece a razón de 1.4 % por año, valor que se relaciona directamente con el crecimiento demográfico. Al interior de la ciudad existen muy pocos vacíos urbanos: se estima que representan el 3 % de la totalidad del área urbana, donde además se evidencia una deficiencia de áreas verdes cualificadas. Al mismo tiempo, en Pasto, 5 de cada 10 hectáreas corresponden a suelo urbano disperso, de las cuales el 95 % constituye área agrícola desordenada con asentamientos rurales. Estos se proyectan dentro de los primeros 10 km radiales, con un alcance hacia los 15 km en núcleos satelitales de índole corregimental.

Ahora bien, llama la atención que el análisis cartográfico realizado por Terraza *et al.* (2016) para evaluar la huella urbana en función de la densidad poblacional entre los 5 km, 10 km y 15 km, corresponda con la territorialización de los tipos de paisaje de la ciudad¹. Es preciso mencionar que aquí no se pretende entablar una discusión académica en torno al hallazgo metodológico sobre densidad vs. compactación y densidad vs. difusión, sino aplicar la clasificación de los anillos de densidad en correspondencia con los tipos de paisaje, para determinar las construcciones territoriales y los modelos de ocupación de los POT, con

1 La escala va desde los 5 km para ciudades compactas hasta los 15 km para ciudades difusas. Según el *Urban Age Project* (2021), la metodología para la medición de la densidad se basa en un radio de 10 km desde el centro histórico. El estudio del BID aproxima esta escala normalizada de 10 km, después de observar la cartografía de las ciudades, a un intervalo ajustado: 5 km más pequeño y 5 km más grande, lo cual corresponde, respectivamente, a la extensión de Pasto (ciudad compacta y densa) y de Palmas (ciudad brasileña menos densa y dispersa).

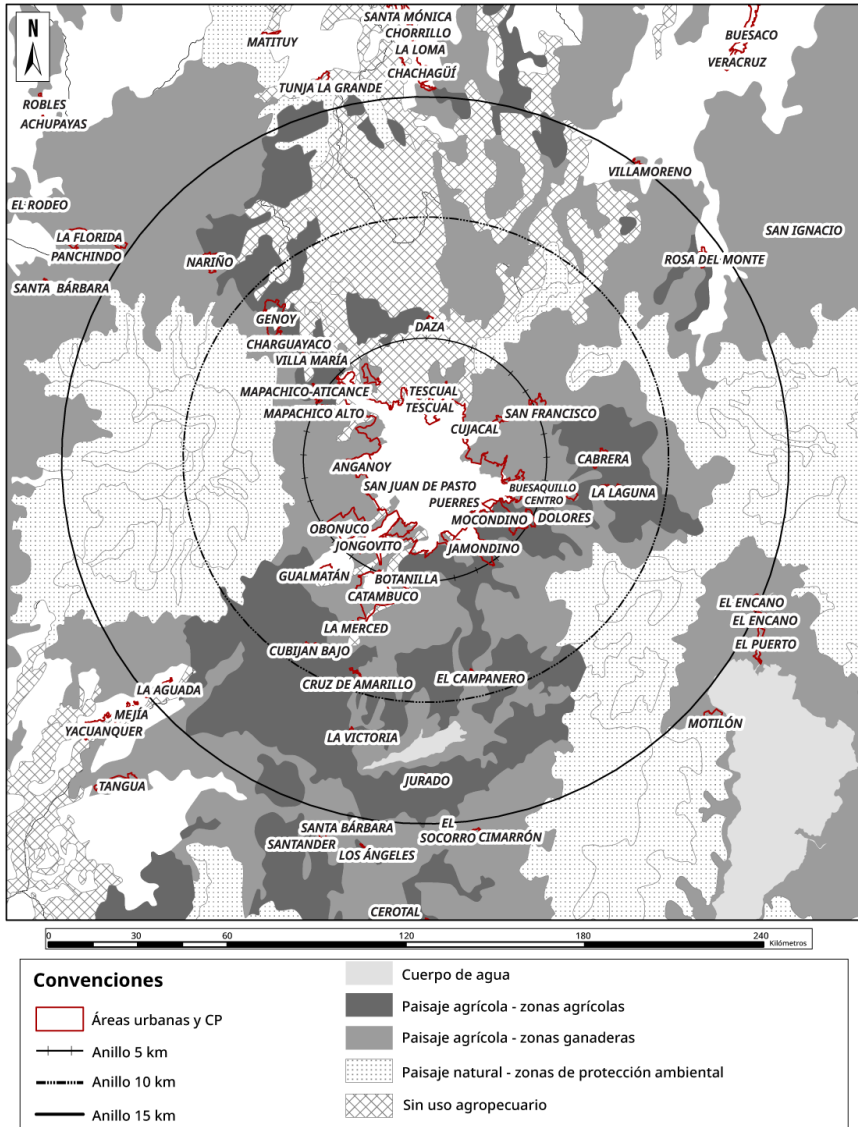
el fin de visibilizar los problemas que esta falta de relación ha traído en términos de la gestión territorial en la ciudad.

En este caso, las formas de ocupación entre los anillos permiten identificar el desplazamiento y la extensión de los paisajes a medida que crece el entorno urbano. La integración entre el sujeto activo y el territorio se reconoce en el paisaje como unidad metodológica física y cultural, atravesada por la memoria colectiva; de ella depende la relación territorial (Novello *et al*, 2014). Si el análisis urbano, como se ha explicado hasta el momento, requiere de la unidad mínima geográfica para conceptualizar la ocupación territorial, entonces el trazado de los límites de las unidades territoriales, al momento de establecer un perímetro preciso, deberá contener criterios que faciliten la operación técnica (Gurrutxaga y Lozano, 2007).

Como segunda precisión, la delimitación paisajística en el territorio es abstracta y su ubicación cartográfica dentro de los anillos de zonificación (5 km, 10 km y 15 km) responde a una condición metodológica. Entonces, con base en la estructura de la ciudad, el análisis urbano de Pasto puede realizarse a partir de los tres anillos y sus diferentes expresiones territoriales. Criterios como distribución y concentración poblacional, densidad urbana, extensión del límite urbano y formas de ocupación corresponden a las lógicas presentes en los anillos y, por lo tanto, se materializan en la morfología del paisaje de la ciudad (figura 1.1).

En la primera zonificación se reúne la totalidad del perímetro urbano y el primer cinturón de corregimientos. Al ser el objeto de estudio la conurbación, la mirada se dirige hacia las periferias, en la transición entre el paisaje urbano y el paisaje agrícola. Esta zonificación incluye el segundo cinturón de corregimientos en el espacio periurbano (paisaje agrícola), donde se presenta un proceso de suburbanización alrededor de la cabecera corregimental. El objeto de estudio de este anillo es la centralidad rural de las zonas adyacentes. En el tercer anillo, el análisis está dirigido al sistema ambiental del paisaje natural. Sin desconocer el último conjunto de corregimientos —por su importancia para la funcionalidad de la ciudad—, se priorizan El Encano y Santa Bárbara.

Figura 1.1. Delimitación paisajística para Pasto dentro de los anillos de zonificación.



Fuente: elaboración propia.

Relación entre el planeamiento ambiental y la unidad de paisaje agrícola

Las políticas establecidas entre 2000 y 2020 no incorporan una comprensión regional; al adicionar este elemento, se permite una transformación del paisaje natural en paisaje agrícola al conectarse con el concepto de ruralidad andina —subdivisión predial, microfundios y tenencia de la tierra— de una forma más orgánica y sin perder de vista el desarrollo sostenible y resiliente en las ciudades. Con el prohibicionismo, solo puede esperarse que las comunidades con dependencia económica agraria subutilicen o sobreutilicen el suelo para explotación, ampliando la frontera agrícola en la ciudad. Así, el crecimiento urbano debe comprenderse en la suburbanización de las periferias y contrastarse con las zonas de expansión, para determinar la viabilidad entre lo establecido por la gestión territorial y las formas reales de ocupación.

La desconcentración habitacional relativa a los procesos de conurbación sitúa a Pasto en un contenedor natural, con preferencia por el desplazamiento rural en la periferia, ya que el terreno ofrece condiciones ambientales que están en armonía con la tradición cultural de la esencia andina. Es decir, al sobreponer la estructura ambiental y la estructura rural de la ciudad, el paisaje agrícola orienta la dirección que toma la extensión urbana, debido a la cantidad de población, corregimientos y centros poblados en la ocupación del territorio. Al mismo tiempo, la caracterización paisajística de Pasto permite visualizar la oferta de servicios ambientales como sustento para conformar el sistema de abastecimiento urbano: alimentario, de servicios públicos, de oferta ambiental, turísticos, de regulación hídrica, entre otros.

Desde el punto de vista ambiental, la estructura del territorio representa equilibrio y soporte ecológico para la homeóstasis a nivel regional y global. Con la intervención antrópica, las transformaciones del paisaje natural se hacen evidentes; estos cambios no son espontáneos, sino que surgen de la capacidad de respuesta que los grupos humanos tienen frente al territorio. Es decir, la ciudad transforma el espacio natural y lo hace propio. Así, este paisaje se actualiza conforme las formas de intervención dan paso a los modelos de ocupación.

Hacia el sector sureste del tercer anillo se encuentran las áreas de relictos de bosques húmedos y las zonas de páramos y subpáramos, como puerta de entrada a los corregimientos de Santa Bárbara y El Encano, y como límite subregional entre la zona andina y la cuenca del Amazonas. Estas zonas ecológicas se reconocen a través de las unidades ambientales que cuentan con un paisaje agrícola en potencial desarrollo. La unidad de paisaje agrícola adquiere nuevas dimensiones: por una parte, en El Encano, las prácticas ancestrales se integran con la actividad ecoturística, con una creciente demanda de productos alimentarios, al tiempo que el territorio ofrece una amplia variedad de recursos hídricos y ambientales. Santa Bárbara, por su parte, es el lugar destinado a procesos de restitución de tierras por sentencia judicial, tras el abandono forzado ocasionado por enfrentamientos armados.

Según la cartografía rotulada *Estructura Ecológica Municipal* del POT 2015, hacia el sur de la ciudad se ubican ecosistemas frágiles por encima de los 3000 m s. n. m.: zonas de páramos, subpáramos y relictos de bosques húmedos. Además, la escala ambiental traspasa la competencia del gobierno de Pasto, pues este sistema se rige por límites regionales distintos a los político-administrativos. Por lo anterior, el paisaje natural es susceptible a transformaciones antrópicas, ya que la protección y conservación disminuyen cuando las decisiones territoriales involucran a más de un gobierno municipal. Cada POT municipal responde a un modelo específico de ocupación y a una visión territorial particular, lo que impide una perspectiva conjunta del sistema ambiental necesaria para integrar la estructura ecológica municipal de Pasto con la región.

Los bordes naturales al interior de la ciudad son una característica física que los habitantes han sorteado gracias a la relación ancestral con el territorio, que se limita a ocupar las zonas altas del valle, donde se encuentran propiedades ambientales favorables para el desarrollo agrícola. Sin embargo, la apertura del espacio en una ciudad rodeada de bordes montañosos implica intervenir sobre un paisaje natural que, a medida que la ciudad se expande, sufre impactos directos y adopta patrones de transformación antrópica. Para 2003, la contención de la huella urbana fue un principio que permitió decidir institucionalmente la preservación del sector montañoso que rodea la ciudad. Entre 2000 y

2004 se observa el crecimiento de zonas periurbanas circundantes por la aceleración de la frontera agrícola, la producción de carbón vegetal, la extracción de madera y otras actividades productivas. La extensión del área de cultivo por predio en la ciudad se ubica por debajo de 1 ha, lo cual afecta directamente el rendimiento productivo. En este sentido, se presentan dos situaciones: 1) la búsqueda y adecuación de nuevas zonas destinadas a cumplir la función agrícola y 2) la división rural característica de la estructura de la ciudad. En relación con este último punto, la demanda de suelo para fines económicos resulta necesaria debido al crecimiento de la población rural y a los principales aspectos definidos en la planificación territorial de Pasto.

El POT de 2009 clasificó el suelo rural de protección desde el límite urbano de la ciudad hasta la extensión total del área municipal. El problema surge al observar que el complejo urbano-rural de la ciudad quedaría en medio de un área de protección. Si bien esta decisión pudo responder a la intención de evitar la ampliación de la frontera agrícola, resulta contraproducente frente a la ocupación y acción de los grupos humanos. Además, el POT equipara el suelo suburbano con el suelo rural de protección, sin escalar a un sistema ambiental de mayor alcance. Adicionalmente, el POT 2009 propuso la creación de un distrito de conservación y manejo de suelos, subordinado al sistema ambiental y a la Gestión del Riesgo. La descentralización de competencias asigna a las Corporaciones Autónomas Regionales la formulación de dichos distritos, lo que genera una sobreposición de funciones en materia de determinantes ambientales. En este caso, el municipio pretendía formular una determinante que corresponde a la labor de las autoridades ambientales, sin adoptar quizá una figura más ambiciosa en términos de ordenamiento ambiental: las derivadas de la estructura ecológica, cuya gestión depende de la coordinación entre la autoridad ambiental y la entidad territorial.

Ahora bien, con la formulación del POT de 2015, la gestión y planificación ambiental adoptó una perspectiva más crítica frente a los procesos naturales, considerando la ubicación y el contexto territorial de la ciudad. La interconexión entre los sistemas naturales, observada a través de sus características ambientales, permitió clasificar el municipio en zonas territoriales delimitadas por la operación y funcionamiento

to de las cuencas hidrográficas y unidades territoriales, facilitando así una planificación basada en atributos físicos y funcionales (POT, 2015). Este nuevo POT aproxima a Pasto a una visión territorial de mayor alcance, al reemplazar el enfoque ambiental del POT 2009 por una estructura ecológica de carácter municipal sustentada en las determinantes ambientales. Las funciones ecológicas solo pueden conservarse si existe una interconexión espacial y natural entre el suelo urbano, rural y de expansión. Además, se incorporan los componentes de la Estructura Ecológica Municipal (EEM), conformada por “el sistema de áreas protegidas, las áreas de especial importancia ecosistémica, las áreas de calidad ambiental y paisajística, y los corredores ecológicos” (POT, 2015, p. 35); determinantes ambientales actualizadas por la autoridad ambiental, y que en este punto evidencian la necesaria coordinación entre la planificación ambiental y territorial en la ciudad.

Vista desde el análisis territorial, la integración de la EEM a la ciudad se logra si se establece una continuidad con el entorno regional, no solo desde lo ambiental, sino también al traducir los flujos urbano-rurales e integrar la funcionalidad de las periferias suburbanas; es decir, comprendiendo la unidad de paisaje. Dentro de los POT, el paisaje se concibe como una medida de valoración ambiental y física, sin interactuar con las diferencias existentes entre las tres escalas: urbana, de interfase y de protección. Si la interfase es desestimada normativamente, se complejizan los fenómenos suburbanos, ya que no existe una regulación o restricción normativa clara frente a la expansión de la ciudad. Por ejemplo, se observa que la deficiencia en la incorporación de determinantes ambientales relacionadas con densidades de ocupación en suelo rural responde a la falta de metodologías para validar los umbrales de suburbanización, lo que impide comprender integralmente la unidad de paisaje agrícola y da lugar a una expansión urbana marcada por patrones de uso, desuso y cambio de uso. En esta misma línea, la integración entre el POT y los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas se ve limitada tanto en la ejecución de programas alineados en materia de ordenamiento como en la clasificación de usos múltiples.

El análisis urbano representa una relación interdependiente entre el territorio y la ciudad. Desde esta perspectiva, es posible identificar

soluciones a largo plazo que incorporen en los instrumentos de planificación metodologías para interpretar la realidad de las ciudades. Concebir el territorio como un sistema semiológico y las configuraciones urbanas como medios para comprender los modelos de ocupación resulta necesario en ciudades de toda escala, pero especialmente en las ciudades intermedias. En el caso de Pasto, es fundamental prestar mayor atención a la formación de centralidades, ya que los vacíos urbanos pueden originar centros poblados en auge que, de continuar con su crecimiento demográfico y bajo ciertos lineamientos de ordenamiento territorial, tienden a integrarse a la estructura urbana. Esto constituye un hecho urbano prospectivo con capacidad de modificar la morfología de la ciudad.

Las fuerzas de aglomeración en la ciudad presentan tres fases: una primera de escasa concentración, que con el aumento poblacional da paso a una concentración acelerada, y finalmente una fase de desconcentración con procesos de conurbación. Esta secuencia es clave para el análisis del caso Pasto y se destacan tres aspectos: 1) la ciudad se compacta territorialmente debido a los bordes naturales que la rodean, lo cual implica una densificación durante la primera fase; 2) las identidades regionales, aunque contrastantes, son similares en los modos de vida rurales, por lo que los centros rurales funcionan como atractores de dinámicas demográficas, y 3) el medio para la conurbación es la unidad de paisaje agrícola, que necesariamente incide sobre la gestión del suelo urbano. En consecuencia, la estructura de la ciudad en el anillo intermedio responde a una creciente expansión de la zona periurbana, que acelera la suburbanización en los alrededores de Pasto.

Los efectos de la tenencia de la tierra en el primer anillo generan en el paisaje zonas libres de actividades agrícolas que pueden ser ocupadas por asentamientos suburbanos. En este sentido, la unidad de paisaje agrícola se transforma en un espacio con tendencia a ser urbanizable e ingresa al mercado inmobiliario. La coexistencia de actividades urbanas y agrícolas en el espacio periurbano genera una competencia por el uso del suelo, además de convertir estos espacios en áreas multifuncionales sometidas a transformaciones aceleradas. La UPRA (2018; 2019) señala que el 21 % del territorio nariñense ofertado en el mercado de tierras se ubica en la zona andina; de este porcentaje, cerca del 31 % del

área correspondiente a Pasto está incluida en el mercado de tierras rurales, el 4.7 % se encuentra condicionada y el 64.3 % está excluida (p. 54). Aunque el porcentaje de tierras excluidas supera el 50 %, la subdivisión del porcentaje restante es suficiente para permitir la expansión del paisaje agrícola sobre la periferia de la ciudad.

El paisaje agrícola en el suelo rural de la ciudad está conformado por unidades pequeñas de predios, utilizados principalmente por el propietario y su núcleo familiar. En Pasto, según el porcentaje de acuerdo con el número de propietarios, entre 1996 y 2000 la mayor tenencia se registró en predios menores a una hectárea, superando el 50 % (Alcaldía Municipal de Pasto, 2001). Para 2005, el 51.52 % de la tierra en Pasto correspondía a predios menores a una hectárea, seguido del 32.9 % entre 1 y 5 ha, y el 11.13 % entre 5 y 20 ha, entre otros. Según el *Análisis de competitividad* (2014) el mayor número de predios se encuentra por debajo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) mínima comercial, que se ubica sobre las 13 ha, y también por debajo de la UAF definida para la zona relativamente homogénea andina, que puede oscilar entre 2 ha y 4 ha (Botia-Carreño, 2019).

La unidad de paisaje agrícola, ya bastante vinculada a una producción capitalista, impide la diversificación de cultivos, la rentabilidad de una producción continua y, a nivel ecológico, el buen manejo de los suelos. Esta serie de hechos precariza el trabajo del campesino, quien requiere de mayor superficie de tierra para producir en cantidad y acceder al mercado agrícola. En relación con ello, la expansión del paisaje urbano y el aumento demográfico aprovechan las zonas rurales que, poco a poco, se incorporan a “la trama urbana, cambiando totalmente el uso del suelo y las prácticas tradicionales propias de los habitantes” (Ruales, 2018).

Las centralidades rurales son parte importante de la estructura funcional y física de la ciudad. El Acuerdo 007 del 2000 entiende por centralidad la noción de corregimiento. En el POT de 2009 se amplía el concepto al reconocer la heterogeneidad de los habitantes, pues no puede limitarse únicamente a una población urbana, cuando en realidad la región es altamente rural, reflejo de lo que ocurre a menor escala en la ciudad y sus alrededores. Sin embargo, la división entre lo urbano y lo rural crea una imagen fragmentada de la integración

multifuncional como parte de un mismo sistema urbano-rural. Desde la perspectiva espacial del paisaje, la división es aún mayor: o se está dentro de un área urbana o dentro de un área rural, a pesar de que en la práctica existe una interdependencia entre ambas. Esta visión impide lograr la integralidad de la estructura urbana para una mejor conectividad con las periferias. Si bien el aspecto histórico ha contribuido a la consolidación de la centralidad, la apropiación territorial es un proceso más complejo. Solo en el POT de 2015 se introduce el término así:

Espacios del territorio donde se concentran actividades institucionales y de servicios que, complementadas con una distribución óptima de equipamientos, vías, espacio público y una adecuada red de servicios públicos domiciliarios, permiten lograr el acceso efectivo de todos los habitantes de su zona de influencia. (p. 8)

En consecuencia, la ruralidad de la ciudad forma parte de su estructura urbana más que del territorio en sí. Este aspecto es fundamental, ya que, a partir de esta relación, el crecimiento urbano reproduce determinantes funcionales más que de ordenamiento. A medida que la traza urbana de la ciudad se expande, la población rural se ubica en las centralidades rurales del segundo y primer anillo de corregimientos, dado que el territorio facilita la reproducción de la unidad de paisaje agrícola por la disponibilidad de espacio para la subdivisión. El problema surge cuando la centralidad rural influye sobre la densidad urbana; el paisaje urbano modifica entonces la distribución de la población, lo cual se evidencia cuando el soporte físico se acerca más a una urbanización de hecho que a una suburbanización reglamentada. Así, las centralidades se convierten en prospectos de vida urbana con condiciones que facilitan el acceso a la vivienda (menor precio del suelo), donde es posible reproducir un modo de vida tradicional (acceso a la tierra y su producción), y a través de los cuales se proveen los servicios que la centralidad urbana o rural pueda ofrecer, según lo reglamentado en el POT.

Relación entre el planeamiento territorial y la gestión del riesgo con la unidad de paisaje agrícola

Hasta el año 2015, el modelo territorial de Pasto se ejecutó como una ciudad monocéntrica con estructura vial radiocéntrica, lo cual también incidió en la configuración periurbana. Sin embargo, con el nuevo POT 2015, el modelo de ordenamiento adoptó un enfoque bidireccional entre algunas periferias y el territorio corregimental, propio de la “lógica arraigada”. La necesidad de espacio público de calidad y la concentración de servicios urbanos, sumadas a la cercanía, la infraestructura vial y el transporte público, convirtieron la relación urbano-corregimental en un componente clave de la ciudad policéntrica. El escenario urbano para 2015 reconoció institucionalmente una ciudad matizada por centralidades de importancia local que, a su vez, se apoyaban en centralidades suburbanas y rurales históricamente existentes. Por ello, el instrumento de gestión debía partir de esta relación creciente para planificar “acciones públicas” que consoliden un modelo territorial de ciudad. Estas acciones incluyen la definición de centros poblados y cabeceras corregimentales en el documento de ordenamiento, la caracterización del tipo de vivienda en la periferia (campestre, rural dispersa y adosada), la incorporación de la función amortiguadora desde una perspectiva agroambiental, y el fortalecimiento de la identidad cultural de los habitantes rurales, suburbanos y urbanos mediante la (re)significación del espacio público.

No obstante, estas acciones resultan insuficientes frente a la interdependencia que debería contener la estructura integral, ya que el paradigma rural de Pasto enfatiza las lógicas propias de una ciudad intermedia que ha crecido y desarrollado su identidad mediante patrones asociativos de los flujos urbano-rurales. Esto es aún más relevante cuando el espacio conurbado no corresponde a otra entidad urbana, sino a pequeños enclaves corregimentales atravesados por una comprensión urbana. Por ello, las centralidades rurales deben entenderse en función de su importancia dentro de la estructura funcional y física de la ciudad, tomando como base las unidades de paisaje.

La definición de unidad territorial indica que es la “célula explicativa de los modelos de organización del territorio [que] resulta útil también

para ayudar a leer e interpretar el paisaje, para entender y valorar las formas culturales del territorio y, por tanto, para definir las dinámicas de futuro” (García *et al.*, 2012, p. 108). En teoría, la unidad territorial debería construirse a partir de esta interpretación; sin embargo, en el POT como instrumento de gestión, la lógica cambia, pues se definen unidades territoriales de manera general, sin prever el cambio cultural en aquellas más próximas a la ciudad, omitiendo en última instancia la unidad de paisaje en todas sus escalas. La inclusión del paisaje agrícola en los POT supone un reto para la planificación, ya que a partir de este se proyecta el crecimiento urbano futuro. Es decir, que los elementos territoriales deben ser considerados como parte integral de la metodología de formulación de los POT, a fin de abarcar la totalidad del concepto territorial y no reducirse únicamente a la denotación física que hasta ahora ha predominado.

El modelo territorial de Pasto, más que disminuir la presión sobre el soporte territorial, evidencia la necesidad de disponer de nuevo suelo para el crecimiento urbano. El reconocimiento de nuevas centralidades en 2015 establece una relación distinta con las periferias que, si bien en la cotidianidad de la ciudad se sobreentienden, al ser incorporadas en el instrumento de gestión: permiten el desarrollo con restricciones en los centros poblados, atienden las necesidades de equipamientos y servicios en los entornos rurales y enmarcan la funcionalidad del entorno rural como un hecho urbano precedente, quizá determinante en la transformación misma de la ciudad.

La estructura integral ofrece aproximaciones útiles para el análisis urbano desde dos perspectivas que conviene retomar: la primera es la expansión de la frontera agrícola sobre el paisaje natural, impulsada por formas de vida regionales; y la segunda, la operatividad de los sistemas urbanos que intensifican la actividad en las periferias. En atención a la metodología del análisis urbano, el hecho urbano es propio de cada ciudad y su espacio geográfico. Parte de la identificación de elementos geográficos que permiten analizar la tipología de los paisajes y la unidad mínima geográfica que influye en el crecimiento y expansión de la ciudad según el caso. Por tanto, el hecho urbano constituye un acontecimiento físico y cultural que implica un cambio en la estructura de la ciudad.

Esta planificación se define por las posibilidades que el territorio impone a través de sus condicionantes geográficos, y además por la forma en que la gestión territorial se ha centrado en el suelo urbano, sin atender adecuadamente la vocación del suelo rural ni la complejidad de gestionar el suelo suburbano. Las decisiones institucionales del gobierno tienden a interpretar superficialmente la unidad de paisaje agrícola, ya sea mediante las unidades territoriales (en lo físico y ambiental) o a través de las centralidades rurales (en términos de interconectividad, sin considerar la funcionalidad derivada del cuerpo identitario). Esto trae como consecuencia que el modelo de ocupación prospectivo en temas de suburbanización se vea atravesado por dispersiones desorganizadas, debido a la falta de concurrencia y coordinación entre la normativa regional, local y las disposiciones nacionales en materia de actuaciones urbanísticas para el suelo rural y suburbano (Decreto 3600 de 2007 y Decreto 1077 de 2015).

Adicionalmente, existen decisiones en materia de gestión del riesgo que alteraron la continuidad entre la ciudad consolidada y los sectores suburbanos y rurales en el costado norte de Pasto. El gobierno local estableció en los POT de 2009 y 2015, producto de la declaratoria de calamidad pública, el reasentamiento poblacional de habitantes ubicados en zonas de amenaza alta. Es preciso anotar que la prohibición de ocupación sobre estos corregimientos se originó en una decisión intempestiva de calamidad pública, lo que impidió tanto el crecimiento urbano como el mejoramiento integral de estos sectores. La atención a disposiciones del orden nacional y la escasa revisión técnica de los estudios de riesgo impidieron la incorporación efectiva del componente de riesgo en el POT de 2015, a pesar de haberse planteado una metodología en tres etapas para la detección del riesgo², con la cual se aproximaba una zonificación de amenaza. Esta acción institucional afectó el desarrollo urbanístico del sector norte, generando inconvenientes en el modelo de ocupación de la ciudad, especulación

2 Etapa 1: Identificación de áreas expuestas a fenómenos amenazantes, en la cual se determina el grado de exposición al fenómeno. Etapa 2: Aproximación al riesgo del fenómeno amenazante, donde se delimitan las áreas con condición de riesgo alto, medio o bajo. Etapa 3: Definición de restricciones y lineamientos generales para las actuaciones (POT, 2015).

inmobiliaria, déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural, y un proceso de aletargamiento en la ocupación y habitabilidad de los sectores afectados. Además, se desconoció —más allá de las afectaciones por riesgo en el área— la conexión cultural de la población con el volcán, las prácticas tradicionales y la gestión comunitaria para la contención del riesgo (Mesías Rosas, 2011).

Relación entre el planeamiento territorial y urbanístico con la unidad de paisaje agrícola

Por otra parte, con la habilitación de la zona de expansión en el sector de Aranda y el desarrollo del macroproyecto de vivienda de interés social San Luis, el paisaje natural característico del borde urbano se redujo. En consecuencia, esto incide en la percepción paisajística de los habitantes frente al entorno. En el imaginario de la ciudad, los bordes forman parte de un paisaje natural asociado al refugio urbano en el que se inserta Pasto. Al abrir el borde y señalar la EEM como un sistema de escala regional, la ciudad deja de estar contenida en un paisaje local para tomar conciencia de la transición que ya se está produciendo —y continuará en los próximos años— como consecuencia del crecimiento poblacional y el cambio en la estructura demográfica.

Lo que se observa actualmente es la influencia urbana por la expansión de proyectos habitacionales en una zona históricamente destinada al uso agrícola, con actividades de cultivo y ganadería, mientras que la cercanía con la ciudad permite el acceso a servicios urbanos. Sin embargo, la población también está sujeta a la forma física del territorio, que limita su movilidad y segrega socioespacialmente a los residentes urbanos y rurales respecto del resto de la ciudad. Las mejoras en términos de infraestructura vial deben ser una prioridad para el gobierno, pues no puede depender exclusivamente de una red radiocéntrica si, al interior de la traza urbana, los puntos de conexión representan una división espacial.

En este sentido, en Aranda la ciudad pasa de un entorno cerrado, donde las periferias ofrecían servicios ecosistémicos a los habitantes, a una apertura de la estructura urbana que reconoce el espacio rural como parte de la configuración de la ciudad. El efecto en curso es el desplazamiento de unidades con fines ganaderos o de explotación forestal,

lo cual genera en los habitantes una percepción de espacio abierto y recrea, en el imaginario urbano, una sensación general de crecimiento de la ciudad. La atención debe dirigirse a este sector nororiental para integrar a sus habitantes al espacio urbano, tanto físico como social, con el fin de reparar la segregación y la tardía intervención del territorio debido a condicionantes fisiográficas.

El crecimiento urbano proyectado para este sector en los próximos años obliga al gobierno local a promover procesos participativos con la comunidad, orientados a ofrecer soluciones en cuanto a la provisión de servicios públicos, vías de comunicación, espacio público de calidad, dotación de equipamientos, entre otros aspectos. Asimismo, el diagnóstico poblacional resulta indispensable, considerando que la diversidad demográfica —población rural, población urbana de estratos 1, 2 y 3, y población indígena— es una constante en la zona. A ello se suman diagnósticos territoriales que integren visiones regionales e historiográficas, y que sustenten una intervención asertiva en la consolidación de la ciudad intermedia (Bernal, 2015).

Uno de los resultados del análisis territorial indica que la definición de las zonas de expansión principales, como Aranda y Jamondino, fue concertada desde el año 2000, aunque estas no se desarrollaron —en el caso de Aranda— hasta 2015. Jamondino, por su parte, pasó a ser zona ambiental. Esto significa que el borde se mantuvo inalterable desde la percepción del paisaje urbano, aunque no así por el crecimiento suburbano y periurbano, lo cual refleja los contrastes del crecimiento urbano. La presión del eje periurbano no es igual en el norte que en el sur de la ciudad; su desarrollo, así como la interpretación que hacen de este los habitantes urbanos y rurales, imprime diferencias que inciden en la funcionalidad e importancia de cada centralidad. En este sentido, en el sector sur, la zona elegida por las formas de ocupación se debate entre continuar su extensión incluyendo dentro de sí la prospectiva densificada de los centros poblados y cabeceras corregimentales, o densificar el perímetro urbano con el propósito de mantener inalterado el espacio periurbano, que en última instancia opera como espacio ambiental y de recreación.

El paisaje urbano no solo se expande hacia esta zona; el paisaje agrícola también lo hace. Los antecedentes del territorio actúan como proposiciones que construyen un análisis de amplio espectro y permi-

ten identificar el contexto de la ciudad. En eso consiste la estructura integral: en analizar la interdependencia entre cada uno de estos elementos para brindar mejores visiones de ciudad, más aún cuando la unidad de paisaje tiene esta particularidad de asociación y proporcionalidad: a mayor paisaje urbano, mayor paisaje agrícola, pero menor paisaje natural. Además, las formas de ocupar el territorio son claras: la ciudad se debate entre continuar un modelo compacto o adoptar un esquema periurbano cercano a la huella densificada, mediante el mejoramiento de vivienda y la habilitación de nuevos espacios para el desarrollo urbanístico de una ciudad en crecimiento.

Pasto crece según las condiciones del territorio; por tanto, señalar que la diferencia entre el paisaje urbano y el paisaje agrícola radica únicamente en la densificación entre ambos reduce el impacto que las dinámicas suburbanas tienen sobre la estructura de la ciudad. El patrón de crecimiento acerca la ciudad a los corregimientos de Mocondino y Jamondino, incluyendo sus centros poblados, elevando en la práctica el área perimetral e impactando la morfología urbana mediante la convivencia de elementos arquitectónicos antiguos (tejas, tapia) con viviendas de dos pisos, cuya estructura se asemeja a las de autoconstrucción en las comunas 3, 4 y 5.

Hasta 2005, el paisaje se definía en términos de lo urbano y lo rural, es decir, existía una periferia adicional, aquella que estaba “más allá de la ciudad”, bajo una división perceptible entre lo conocido como ciudad y campo. La presión de lo rural, antes subjetiva, pasó a ser objetiva al considerarse dentro de la política de ordenamiento el peso que ejercían los centros poblados y la necesidad de establecer una relación entre las formas y modelos de ocupación. En el año 2003, Mocondino y Jamondino fueron designados como centros poblados en el instrumento de ordenamiento territorial (POT, 2003). Este reconocimiento institucional permitió categorizar como suelo suburbano de actividad I y II un territorio previamente considerado rural. Además, la modificación de 2003 precisó que en el sector sur —Jamondino— se ubicaría una zona de expansión con uso principal residencial, donde el 30 % estaría destinado a vis.

De este grupo se destaca el centro poblado El Rosario. Es llamativo que el POT de 2015 aún mantenga la categoría de centro poblado

para este sector, cuando en la realidad, la relación urbano-rural lo ha transformado en una potencial zona urbana de la ciudad para sectores poblacionales de estratos 1 y 2. Desde el perímetro urbano hacia el interior del centro poblado, se observa un área cuya compactación corresponde al modelo de urbanización propio de la ciudad. El POT precisa que el suelo suburbano presenta restricciones para la actividad residencial, sin embargo, esto no se refleja en las imágenes satelitales: entre 2005 y 2015 disminuye la cantidad de vacíos y aumenta la densidad habitacional.

La atracción del paisaje urbano de El Rosario es asincrónica con el paisaje agrícola que propone el POT para los centros poblados y corregimientos. Al igual que en el centro poblado de Anganoy, la urbanización es cada vez mayor, lo cual influye en los habitantes, quienes perciben su territorio como un barrio más de la ciudad. En este sentido, designar estos sectores como barrios podría ir en contra del objetivo de compactación que se pretende alcanzar mediante el uso exclusivo de las zonas de expansión para el desarrollo urbanístico. No obstante, la población urbana que habita en un entorno rural —y viceversa— se beneficia de menores costos urbanos y de los beneficios a largo plazo que conlleva la conurbación con la ciudad.

En el caso de Anganoy, las construcciones puntuales y los asentamientos rurales permiten la ejecución de los vacíos urbanos internos, gestionados por una población urbana en crecimiento. Al revisar la morfología del centro poblado, se observa, hacia el extremo occidental, la presencia de viviendas con unidades agrícolas y acabados antiguos que comparten el espacio con viviendas modernas de hasta tres pisos, las cuales simulan una densa huella urbana. Es decir, su transformación en un anexo urbano está implícita.

En términos culturales, la identidad de los habitantes mantiene una perspectiva ancestral de territorialización, presionada por la estratificación socioeconómica de poblaciones de estratos 1 y 2 con condiciones de informalidad laboral, quienes utilizan la tierra para producción agrícola como fuente de ingresos adicionales (algunas de estas acciones antrópicas han provocado la aparición de canteras en el paisaje). Existe un efecto a largo plazo que podría implicar un cambio significativo en el paisaje natural de ciertos barrios de la comuna 7, si la ex-

pansión de actividades antrópicas continúa su avance sobre el borde natural. Además, la pérdida de cobertura vegetal y la disponibilidad de suelo hacia Obonuco acentúan el crecimiento urbano disperso.

Asimismo, el gobierno local deberá atender los modos de vida y la conformación de nuevas centralidades que inciden en las dinámicas urbanas, producto de factores como la densidad poblacional, el uso del suelo y la asequibilidad de los predios, entre otros. Será necesario también vincular el crecimiento urbano con el tratamiento de la zona de expansión de Jamondino, considerando que el uso residencial se encuentra prohibido, mientras que la continuidad territorial entre puntos rurales como Mocondino, Dolores, El Rosario y Catambuco anticipa la coexistencia de paisaje urbano compacto y difuso en la zona.

Conclusiones

Existe un hecho urbano recurrente en el crecimiento de la ciudad: la periferia siempre se ha constituido como un elemento integrador entre el paisaje natural y el paisaje urbano. Sin embargo, esta periferia responde tanto a procesos de subutilización del suelo como de sobreutilización mediante actividades agropecuarias no industrializadas, a través de las cuales la población rural justifica la funcionalidad de las centralidades rurales, ya que son destino de viviendas de menor costo y cercanas a la actividad urbana.

Los anexos rurales no representan una zonificación aislada ni independiente del paisaje urbano. Estos espacios hacen parte de la ciudad, pues territorialmente se insertan en la comprensión de urbanización que se construye con rasgos historicistas heterogéneos, dando lugar a una configuración urbana distinta a la de los grandes centros urbanos y áreas metropolitanas. Así, la dependencia entre la zona urbana y la rural es tangible, cercana y parte del paisaje y la cotidianidad de la ciudad. Como lo mencionan Micheletti *et al.* (2019), se trata de una extensión del imaginario urbano que da lugar a una nueva categoría: la rurbana.

La definición del habitar rurbano se aproxima a una triangulación de aspectos físicos, económico-productivos, socioculturales e incluso políticos, cada uno con una apropiación territorial específica que da lugar a nociones rurbanas no ambiguas. Estas se insertan en la ciudad como parte integral de su estructura, y no como un escenario distinto

al núcleo urbano. En resumen, se trata de una asociación complementaria entre las formas de vida e identidades urbanas y rurales en un espacio compartido (zona suburbana y periurbana), que refleja la caracterización urbana y rural de la ciudad (Micheletti *et al.*, 2019).

Por tanto, hablar de una ciudad dividida o parcializada, que maneja esta dicotomía en el instrumento de planificación, mientras que en la realidad existe una relación continua, funcional y dependiente, implica que la noción de ciudad se fundamente en la generalidad del paisaje urbano como epicentro de su definición. Esto deja de lado la complejidad y la presión que ejercen lo suburbano, lo periurbano y lo rural, que son parte de las múltiples configuraciones que dan lugar a la ciudad, sin homogenizar su carácter identitario, el cual suele compararse erróneamente con las particularidades de las grandes ciudades (Gómez, 2019).

El análisis de Pasto revela que, al ser un paisaje urbano compacto, este se apoya en el paisaje natural del borde para lograr sostenibilidad ambiental y espacio público en beneficio de sus habitantes. A su vez, la unidad de paisaje agrícola actúa como un medio para co-crear ciudad, patrón que se reproduce en los distintos escenarios urbanos. Por ello, la estructura integral, a través de la unidad mínima de análisis —el paisaje—, genera una discusión entre elementos territoriales que permite imaginar la ciudad como una entidad activa. Desde esta perspectiva focalizada, la unidad agrícola no solo constituye un reflejo histórico, sino que se convierte en un condicionante del modelo de ocupación y territorialización urbana. Mientras se siga subinterpretando la reproducción de este escenario, no se comprenderá en su totalidad el proceso de urbanización futuro de la ciudad y su entorno.

Referencias

- Alcaldía Municipal de Pasto. (2001). *Pasto: espacio de vida, cultura y respeto. Plan de Desarrollo Período 2001-2003*.
- Alcaldía Municipal de Pasto. (2003). Decreto compilatorio 084 de 2003.
- Alcaldía Municipal de Pasto. (2014). Plan de Ordenamiento Territorial 2015-2027: Pasto Territorio Con-Sentido. <https://www.pasto.gov.co/index.php/pot/396-pot-2015-2027/398-planos-pot-2015-2027?start=0>
- Álvarez Hoyos, M. T. (2011). Karl Brunner y el Plan Regulador Urbano de Pasto 1941. En Academia Nariñense de Historia, *Manual Historia de Pasto* (vol. 12) (pp. 126-154). Alcaldía Municipal de Pasto.
- Bernal, L. (2015). *Una propuesta de adaptación de la metodología de Gómez Oreá para el desarrollo del componente rural de los planes de ordenamiento territorial en Colombia* [tesis de maestría. Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Javeriano. <https://repository.javeriana.edu.co/items/53c9c98e-2e09-410b-abb1-9625f878d069>
- Botia-Carreño W. (2019). Unidad Agrícola Familiar (UAF), instrumento de política pública agropecuaria en Colombia. *Pensamiento y Acción*, (27), 59-89. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/pensamiento_accion/article/view/10178
- Buenahora Durán, G. (1998). Una aproximación etnohistórica a los grupos humanos originales del macizo colombiano. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 4(1), 125-163. <https://revistas.uis.edu.co/index.php/anuariohistoria/article/view/1792>
- Caballero Sánchez, J. V. (2012). Los valores paisajísticos. Elementos para la articulación entre teoría e interpretación del paisaje. *Cuadernos Geográficos*, 51, 245-269. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/241>
- Campos, O. (2003). Del paisaje a la ciudad. *Bitácora Urbano Territorial*, 7(1), 44-52. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18779>
- Castillo, J. (1991). La región natural, un concepto en evolución. *Paralelo* 37, (14-15), 21-32.
- Castro, E. (2016). Transformaciones territoriales y procesos de metropolización en Colombia: una aproximación a partir de la migración interna. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas* 16(31), 127-150.

Colom, F. (2016). Un *nomos* urbano. La ciudad en la tradición política hispanoamericana. En *Forma y política de lo urbano. La ciudad como idea, espacio y representación* (pp. 121-157). Universidad Nacional de Colombia.

Concejo Municipal de Pasto. (2000, 28 de junio). Acuerdo 007 de 2000, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial Pasto 2012: Realidad Posible. <https://concejodepasto.gov.co/wp-content/uploads/2021/12/Acuerdo-No.-007-de-2000-POT.pdf>

Concejo Municipal de Pasto. (2009, 13 de octubre). Acuerdo 026 de 2009, por medio del cual se realiza la revisión ordinaria y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pasto, adoptado mediante Decreto Municipal 0084 de 2003 y se dictan otras disposiciones. <https://concejodepasto.gov.co/wp-content/uploads/2018/02/Acuerdo-026-2009-Revision-y-Ajustes-POT.pdf>

Concejo Municipal de Pasto. (2015, 14 de abril). Acuerdo 004 de 2015, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pasto 2015-2027 "Pasto, Territorio Con-Sentido". <https://concejodepasto.gov.co/wp-content/uploads/2018/01/Acuerdo-004-POT-2015-.pdf>

Concejo Municipal de Pasto. (2019, 29 de mayo). Acuerdo 019 de 2019, por medio del cual se adopta el ajuste al plan de ordenamiento territorial 2015-2027 "Pasto, Territorio Con-Sentido", en el marco de la ley 1537 de 2012 y 1753 de 2015, cuyo fin es la ampliación del perímetro urbano a través de la inclusión de predios destinados al desarrollo y construcción de vivienda *vip* y *vis* en el municipio de Pasto. <https://concejodepasto.gov.co/wp-content/uploads/2019/05/Acuerdo-19-de-2019-POT-1.pdf>

Congreso de Colombia. (1997, 18 de julio). Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 43 091 de 18 de julio de 1997. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Congreso de Colombia. (2011, 28 de junio). Ley 1454 de 2012, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. *Diario Oficial* 48 115 del 29 de junio de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>

Delgado, J. (2003). La urbanización difusa, arquetipo territorial de la ciudad-región. *Sociológica*, 18(51), 13-48.

Delgado, O. (2009). Sociedad y naturaleza en la geografía humana: Paul Vidal de la Blache y el problema de las influencias geográficas. En J. W. Montoya (ed.), *Lecturas en teoría de la geografía* (pp. 129-148). Universidad Nacional de Colombia.

Entrena, F. (2005). Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias. *Papers*, (78), 59-88.

Espejo, C. (2003). Anotaciones en torno al concepto de región. *NIMBUS. Revista de Climatología, meteorología y paisaje*, (11-12), 67-87.

García, J. L. (1976). Antropología del territorio. Taller Ediciones JB.

García J., Meer A. de y Puente, L. de la. (2012). Experiencias de análisis territorial y zonificación para la integración del desarrollo, el patrimonio y el paisaje en la ordenación del territorio. *Ciudades*, (15), 89-113. <https://doi.org/10.24197/ciudades.15.2012.89-113>

García, M. y Borobio, M. (2012). El paisaje como medio para la planificación territorial. *Ciudades*, (15), 115-132. <https://doi.org/10.24197/ciudades.15.2012.115-132>

Giménez, G. (1994). Apuntes para una teoría de la región y de la identidad regional. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, 6(18), 165-173.

Gómez, A. (2019). Suburbanización en Latinoamérica. *Urbana: Revista eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade*, 11(1).

Gurrutxaga, M. y Lozano, P. (2007). Criterios para contemplar la conectividad del paisaje en la planificación territorial y sectorial. *Investigaciones Geográficas*, (44), 75-88. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10233/1/IG_44_04.pdf

Jojoa, M. R. (2015). *Los pasajes en San Juan de Pasto: su incidencia en la ciudad construida y la ciudad planeada* [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UNAL. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/55643?show=full>

Llanos-Hernández, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 7(3), 207-220.

Lus Bietti, G. E. (2018). *Geografía humana y morfología social: dos proyectos disciplinares en pugna por la apropiación del estudio de la relación sociedad-naturaleza en el umbral del siglo xx* [tesis de pregrado, Universidad de Buenos Aires]. Repositorio Institucional UBA. http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/11312/uba_ffyl_t_2018_68921.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lus Bietti, G. E. (2019). La disputa epistemológico-institucional entre la geografía humana y la morfología social: continuidades y discontinuidades en

las estrategias de legitimación científica de las comunidades de geógrafos y sociólogos en el umbral del siglo xx. *Revista Huellas*, 23(1), 49-70. <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas/article/view/3585>

Mazza, C. (2010). La noción de paisaje como teoría de transformación del territorio. Argentina 1940-1950. *Registros. Revista de Investigación Histórica*, (7), 31-46. <https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/146>

Mesías Rosas, O. (2011). *Estudio para la determinación de los ejes estructurantes de la Planificación Integrada del Hábitat de las áreas liberadas y áreas suburbanas aledañas, en el proceso de reasentamiento Galeras – Municipio de Pasto* [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UNAL. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/7526>

Mesías, S. (2016). *Análisis institucional de la formulación de las políticas públicas ambientales en el Plan de Ordenamiento Territorial Pasto 2000-2015* [tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)]. Repositorio Digital Flacso <http://hdl.handle.net/10469/10726>

Micheletti, S., Saravia, F. y Letelier F. (2019). Los contenidos del habitar urbano: prácticas, movilidad e identidades en las ciudades intermedias del Maule, Chile. *Cuaderno Urbano*, 27(27), 111-131. <https://doi.org/10.30972/crn.27274121>

Montañez, G. y Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, 7(1-2), 120-134. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/70838>

Murra, J. V. (1981). Los límites y las limitaciones del "Archipiélago vertical" en los Andes. *Maguaré*, (1), 93-98. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/maguare/article/view/93-98/0>

Navarrete, R. E., Herrera, S. N. y Salvador, K. I. (2014). La historia de larga duración de Fernand Braudel. *Boletín Científico de la Escuela Superior Atotonilco de Tula*, 1(2). <https://doi.org/10.29057/esat.v1i2.1428>

Nogué, J. (1989). Espacio, lugar, región: hacia una nueva perspectiva geográfica regional. *Boletín de la Asociación Española de Geografía (BAGE)*, (9), 49-62.

Nogué, J. y Sala, P. (2008). El paisaje en la ordenación del territorio. Los catálogos de paisaje de Cataluña. *Cuadernos Geográficos*, (43), 69-98. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/1110>

Novello, M. A., Mas, A., Asís, M. y Di Marco, A. I. (2014). *El paisaje en la planificación urbana y periurbana* [ponencia]. 51° Congreso Mundial de la IFLA,

El pensamiento y la acción: tierra, Hogar y Paisaje de Lugares, Buenos Aires, Argentina.

Ojeda, C. (2011). Estado del arte en las conceptualizaciones del paisaje y el paisaje urbano. Una revisión bibliográfica. *Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*, 2(7), 1-17.

Pérez-Vejo, T. (2018). *Repúblicas urbanas en una monarquía imperial. Imágenes de ciudades y orden político en la América virreinal*. Universidad Nacional de Colombia.

Pintos, P. (1993, 12-15 de octubre). *Aproximaciones teóricas acerca de los procesos de periurbanización y suburbanización*. I Jornada de Geografía de la UNLP, La Plata, Argentina.

Presidencia de la República de Colombia. (2007, 20 de septiembre). Decreto 3600 de 2007, por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. *Diario Oficial* 46 757 del 20 de septiembre de 2007. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=26993>

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. *Diario Oficial* 49 423 del 26 de mayo de 2015. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62512>

Ramírez de Jara, M. C. (1992). Los quillacingas y su posible relación con grupos prehispánicos del oriente ecuatoriano. *Revista Colombiana de Antropología*, 29, 28-61. <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/1843>

RAP Pacífico. (2018). Pacto por el Pacífico. Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible. <https://rap-pacifico.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/Pacto-por-el-Pacífico-WEB.pdf>

Ribas, M. (2002). Paisaje y ciudad. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (7), 69-75.

Ruales, G. (2018). *Análisis del crecimiento urbano y afectaciones ambientales y sociales en el sector nororiental de la ciudad de San Juan de Pasto* [tesis de maestría, Universidad de Manizales]. Repositorio Institucional Digital UM. <https://ridum.umanizales.edu.co/items/28534ecc-fea1-466c-8b7a-08bdf4f71e3f>

Serrano, D. (2012). Consideraciones en torno al concepto de unidad de paisaje y sistematización de propuestas. *Estudios Geográficos*, 73(272), 215-237.

Terraza, H., Rubio Blanco, D. y Vera, F. (2016). *De ciudades emergentes a ciudades sostenibles. Comprendiendo y proyectando las metrópolis del siglo XXI*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://doi.org/10.18235/0012704>

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2018). *Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Resultados 2015*. https://www.upra.gov.co/es-co/Publicaciones/Analisis%20distribucion%20propiedad_rural_%20Colombia_resultados%202015.pdf

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2019). *Atlas mercado de tierras*.

Urban Age Project. (2021). *A Worldwide Investigation into the Future of Cities by LSE Cities at the London School of Economics and the Alfred Herrhausen Gesellschaft*.

Zambrano, F. (2022). *Modelos de ordenamiento territorial. Historias de Pasto, Quibdó, Valledupar y Medellín*. Universidad Nacional de Colombia. <https://ie.u.unal.edu.co/wp-content/uploads/2024/09/lcep-modelos-zambrano-archivo-digitalizacion-040323.pdf>

LISTA

CAPÍTULO 2

AÑO

EL ACTOR JUDICIAL EN EL GOBIERNO URBANO: LA SENTENCIA DEL RÍO BOGOTÁ

Marcela María Sánchez Arcila

Introducción

El río Bogotá es una de las corrientes de agua más importantes de Colombia, cuyas relaciones sistémicas y funcionales en su entorno lo convierten en eje articulador del territorio, así como en foco de conflictos relacionados con su gestión y manejo (Mayorga, 2014). Las condiciones en las que se encuentra el río y el territorio circundante no responden únicamente a problemas de tipo ambiental, sino que también involucran conflictos territoriales, administrativos, políticos, sociales y culturales, entre otros, en consideración a los diferentes usos que se le han dado. Una de las causas con mayor incidencia es la multiplicidad de competencias institucionales sobre la cuenca, cuyas consecuencias repercuten directamente en los derechos de la población.

Ante la búsqueda de la protección del río y de los derechos de la población, en el año 1992 se activó la vía judicial, profiriéndose la llamada Sentencia del río Bogotá. En esta decisión se adoptaron 87 órdenes a través de tres componentes: el mejoramiento ambiental y social de la cuenca hidrográfica; la articulación y coordinación institucional, intersectorial y económica; y la profundización de los procesos educativos y de participación ciudadana. Todos estos tendientes a evitar la degradación del ambiente y a aplicar el principio de desarrollo sostenible (Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia río Bogotá, 2014).

La sentencia constituye una de las decisiones judiciales más emblemáticas en Colombia, no solo por la protección de derechos colectivos, sino por su incidencia en las instancias de gobierno. La declaratoria de responsabilidad involucra a un gran número de entidades del orden nacional, regional y local, y la naturaleza y el alcance de las órdenes impartidas corresponden a un intento por abordar integralmente la recuperación y protección de la cuenca hidrográfica (Ramírez, 2019). La relación entre la cuenca del río Bogotá y los gobiernos locales ha girado en torno a problemas no solo de tipo ambiental y territorial. Bogotá, por su dinámica local metropolitana, es uno de los actores con mayor responsabilidad en el cumplimiento de las órdenes impartidas en este pronunciamiento judicial.

La autoridad judicial, con un rol activista, señaló la necesidad de contar con una buena gobernanza mediante la integración normativa y la gestión interinstitucional, bajo un marco de planificación integral en la jurisdicción territorial de influencia de la cuenca. La Sentencia del río Bogotá es un ejemplo de cómo los jueces se convierten en actores de política pública con intervenciones que generan impacto (Cortez Salinas, 2020), mediante una forma de activismo y gobierno judicial que va más allá de la confrontación normativa, convirtiéndose, con su intervención, en un actor en la esfera del gobierno urbano, como ocurre con las competencias frente a la planeación y el ordenamiento territorial.

Tanto las órdenes impartidas por la instancia judicial como las acciones de implementación y seguimiento, con connotaciones activistas, han sido justificadas por este actor en la desarticulación y omisión por parte de las autoridades. Sin embargo, a pesar del liderazgo judicial, no se ha logrado el total cumplimiento de los mandatos impuestos ni la efectividad de los mecanismos para su ejecución, entre los que se encuentran la implementación de una instancia de coordinación interinstitucional para la planificación de la cuenca, denominada Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica (CECH), y la modificación de los planes de ordenamiento territorial (POT).

El presente escrito tiene como objetivo determinar los efectos que han tenido dos de las órdenes judiciales de la Sentencia del río Bogotá en el gobierno de la ciudad, las cuales corresponden a la constitución y gestión del CECH del río Bogotá, y a la modificación y actualización del POT del Distrito Capital. Estas involucran la institucionalidad y el planeamiento del suelo, asuntos que se podrían considerar ajenos al rol judicial e inherentes a la función administrativa y al gobierno de la ciudad. Con este fin, en el presente escrito se hace referencia al denominado gobierno y/o activismo judicial, así como a la implementación y cumplimiento de decisiones judiciales; a cómo ha operado el activismo judicial en Colombia mediante decisiones adoptadas en la relación ambiente-territorio; y a la relación que se ha dado entre el gobierno de los jueces y el gobierno urbano en esta materia.

Con el objetivo de analizar el alcance del rol judicial, se recurre a la contextualización de la sentencia y a la perspectiva del actor judicial para la solución de la problemática del río, a la luz de las teorías de la

intervención judicial y del cumplimiento e implementación del fallo. Asimismo, se presenta un análisis de la Sentencia del río Bogotá como un caso de activismo judicial y/o gobierno de los jueces, en función de los efectos de este fallo en el gobierno urbano del Distrito Capital. Finalmente, se estudia el cumplimiento de dos órdenes judiciales relacionadas con la articulación institucional a través del CECH y el proceso de revisión del POT del Distrito Capital.

El gobierno de los jueces

Como parte de la estructura del poder público en Colombia, corresponde a la rama judicial la administración de justicia, en términos generales, a través de las jurisdicciones y órganos que la conforman. La aplicación del derecho y su reconocimiento por parte del aparato judicial, representado por actores cuya posición ha cambiado al dejar de ser considerados únicamente operadores o aplicadores de la ley, ha dado lugar a diferentes corrientes frente a la neutralidad del rol judicial en la aplicación del derecho, así como a la influencia política en la toma de sus decisiones.

A partir de la incorporación del catálogo de derechos y su control por la jurisdicción constitucional en la Carta Política Colombiana de 1991, la figura del juez ha pasado a un primer plano político, dando lugar a un mayor activismo judicial y a cuestionamientos sobre el rol y la naturaleza de las funciones a su cargo (Sáchica, 1999). El juez se ha convertido en un poder político de tanto peso como las corporaciones elegidas popularmente y los gobiernos, que, para algunos, incluso goza de más fuerza ante la potestad de invalidar decisiones de órganos legislativos y administrativos, convirtiéndose así en un poder de contención o correctivo de las otras ramas del poder público (Sáchica, 1999).

El juez constitucional, como operador de la justicia, al crear derecho, se convierte en una autoridad más allá de su función de juzgar bajo el imperio de la ley (Sáchica, 1999). El abordaje de problemas con gran impacto ha impulsado la adopción de políticas públicas por parte de la rama jurisdiccional y, con ello, la discusión sobre la división tradicional de poderes (Henaó Pérez, 2013), en especial sobre el rol judicial como agente de gobierno. Este rol creador de derecho del actor judicial y su activismo ha sido objeto de debate por parte de las diferentes

corrientes del derecho y teorías sobre el papel de los jueces y el alcance de los derechos en sus decisiones. La discusión sobre el intervencionismo judicial en el gobierno, su crítica, el papel y el alcance de las decisiones judiciales en aquellos casos que desbordan la aplicación de normas legales, ante situaciones que pueden revestir complejidad, se convierten en actos de gobierno.

El gobierno de los jueces y el activismo judicial

La afirmación sobre el *gobierno de los jueces* se entiende como la manera de actuar de la instancia judicial en sus decisiones sin contar con legitimidad democrática, capacidad para responder a las demandas sociales ni responsabilidad política. Esta idea surgió en los Estados Unidos bajo el mandato de Theodore Roosevelt, en 1903, quien criticó la aplicación del denominado “darwinismo jurídico”, referido a la prevalencia del derecho por parte del Tribunal Supremo Federal, y cuestionó la intervención legislativa de los jueces en la vida económica por abrogarse competencias que no les son atribuibles (López Daza, 2005).

El gobierno de los jueces hace parte del reconocimiento de la supremacía judicial, la cual consiste en la tendencia de un sistema a permitir que asuntos controversiales sean resueltos por un tribunal con un sentido de finalidad (Waldron, 2018). Es decir, ante el vacío de poder, la crisis en la gobernanza y el déficit de implementación de acciones para respetar los derechos humanos en todos los ámbitos, es indudable la necesidad de intervención del actor judicial. Sin embargo, esta no puede sustituir en ningún aspecto las competencias de las otras ramas del poder, más aún cuando, con sus decisiones, se generan impactos de gran escala o de largo plazo (Ferrajoli, 2002, citado en Henao Pérez, 2013). Tampoco puede jugar un papel protagónico dentro del sistema político del Estado, ya que no es su rol inmiscuirse en competencias propias de otros órganos (Naranjo, 2001, citado en Henao Pérez, 2013).

Críticos y tratadistas señalan que la toma de decisiones políticas por parte de los jueces resulta una contradicción, ya que carecen de competencias para gobernar, pues su atribución es la de juzgar al pronunciarse sobre motivos de legalidad y no de oportunidad (López Daza, 2005). Permitir que unos jueces controlen sin ser controlados los convierte en soberanos. El costo de no tener un límite judicial ge-

nera consecuencias en la democracia y en el Estado de derecho, que la justicia, precisamente, está llamada a resguardar (Waldron, 2018).

El desbalance en el actuar judicial, aprovechándose de sus facultades para revisar el proceder de otras instituciones y establecer así su preeminencia, le otorga un predominio representado en: dominación del gobierno, hegemonía por encima de la ley, y poder para definir y redefinir la Constitución y las normas (Waldron, 2018). Así, por una parte, existe una necesaria intervención judicial para superar, entre otros, conflictos que giran en torno a decisiones u omisiones de las autoridades estatales que pueden afectar los derechos de la población; y, por otra, la idea de que no pueden desconocerse los límites y competencias propias de la división del poder, debiendo la instancia judicial, con sus decisiones, evitar romper su equilibrio.

En asocio a la idea del gobierno de los jueces se alude también al concepto de *activismo judicial*, término originado en un escrito de Arthur Schlesinger en 1947, en Estados Unidos, que desde entonces ha sido utilizado en diferentes contextos y momentos históricos frente a la discusión de los niveles de intervención judicial en asuntos propios del poder legislativo y del ejecutivo (Kmiec, 2004; Garoupa, 2016, citado en Peña Porras, 2022).

El activismo judicial se reconoce como un comportamiento que genera cambios institucionales ante la incapacidad del ejecutivo y de las entidades de control para atender demandas sociales, así como por el deficiente funcionamiento del legislador (Morales, 2012). De manera similar al concepto de gobierno judicial, se han catalogado como activismo aquellos fallos que van más allá de la aplicación de la ley para extender algunos principios a situaciones no previstas por el legislador (Cabrillo, 2011, citado en Guzmán Jiménez, 2017).

Con el constitucionalismo moderno se reconoce la existencia de los derechos sociales, culturales y económicos como complemento de los derechos individuales. Su consagración hace necesaria la prestación de servicios a cargo del Estado y en beneficio de los ciudadanos, una exigencia activa en materia de recursos e instituciones, entre otros, así como la posibilidad de que el juez tenga un papel más operante y activo para garantizar la protección y el cumplimiento de estos derechos (Escobar Martínez, 2005).

El activismo judicial tiene también sustento en la crisis de la legitimidad de la ley y en la presunción de la racionalidad del sistema liberal y del Estado de derecho ante el aumento de la complejidad social. Esto implica un cambio en el rol garante y guardián del juez de los preceptos constitucionales, para convertirse en mediador y moderador de conflictos sociales, en especial, los asociados y de responsabilidad de las instituciones con origen en voluntad política (Modugno, 1985). Este actuar judicial, en el marco constitucional, permite la creación del derecho, sin que ello implique un desconocimiento del principio democrático, ya que siempre los jueces deben acogerse a los límites legales, los principios de separación de poderes y la determinación de competencias. Incluso, ello permite corregir los errores del legislativo y del ejecutivo en la toma de decisiones para evitar la vulneración de los derechos, así como llenar vacíos mediante su actividad interpretativa a través de la jurisprudencia (Méndez Arango, 1999).

Se puede concluir, así, que el actuar judicial catalogado como gobierno de los jueces y/o activismo judicial responde al marco constitucional que habilita la toma de decisiones más allá de la constatación del marco legal dentro de sus competencias, amparado siempre en la protección de derechos individuales y colectivos que justifican su intervención ante la inactividad y/o ineficiencia en la solución de asuntos del orden social, tanto del legislativo como del ejecutivo.

Los conceptos de gobierno y activismo judicial pueden relacionarse, a pesar de que la línea que los diferencia es muy delgada o inaparente, e incluso pueden estar involucrados o inmersos el uno en el otro. Sin embargo, como elemento diferenciador se encuentra el efecto o impacto que genera este actuar. El activismo corresponde a los efectos que producen las decisiones judiciales a partir del marco de interpretación normativa y la utilización de mecanismos o herramientas no previstas expresamente en la ley, que buscan garantizar la protección y la aplicación de derechos constitucionales. Por su parte, el gobierno judicial corresponde al asumir funciones y un actuar que involucra competencias propias de las otras ramas del poder público, cuyas decisiones inciden, entre otros, en asuntos de política.

El activismo judicial no solo se circunscribe a las sentencias; en la fase de su cumplimiento también está presente mediante la im-

plementación de órdenes o acciones que pueden llegar a percibirse como nuevas decisiones dentro de un mismo procedimiento, así como por la resistencia que esta forma de actuar pueda generar en las demás ramas del poder público. Las decisiones judiciales implican dos momentos: por una parte, *el momento jurídico*, en el cual se adjudica el derecho mediante la sentencia e involucra la fase de diseño de las órdenes; y, por otra, *el momento administrativo o gubernamental*, en el que se presenta su implementación (Cano Blandón, 2020).

La implementación¹ se caracteriza por la participación de diferentes actores con intereses diversos y por la presencia de factores que, incluso en ocasiones, escapan al diseño inicialmente previsto en la sentencia, así como por la necesidad de adaptación a las circunstancias que rodean su ejecución, lo que implica un proceso de negociación. En este sentido, la implementación corresponde a

la capacidad de forjar los eslabones subsiguientes de la cadena causal para transitar de lo probable a lo realmente efectuado. Lo que interesa aquí es qué hacer para que la política abandone el cielo de los proyectos y los deseos y toque el mundo real (Aguilar, 2003), para que trascienda las buenas intenciones e inicie el curso de acción que conducirá a lograr sus objetivos. (Cano Blandón, 2020, p. 168)

Se evidencia una proximidad entre los objetivos del acto de gobernar y los de implementar un fallo judicial, a partir de la identificación de un problema, la estrategia para su abordaje, los resultados esperados y su relación con las políticas públicas (tabla 2.1).

1 La profesora Luisa Fernanda Cano, en su capítulo “La implementación de las sentencias experimentales de la Corte Constitucional: un marco analítico para el análisis empírico”, a partir de la teoría de la implementación de las políticas públicas, extrae elementos para el análisis de la implementación de sentencias experimentales, entendidas estas como las de revisión de tutela que se encuentran compuestas por diferentes tipos de órdenes: 1) simples, jerárquicas o perentorias; 2) complejas, programáticas o de políticas públicas; 3) dialógicas; 4) de rendición de cuentas; y 5) de control y seguimiento. Asimismo, este tipo de sentencias generalmente involucra casos estructurales, es decir, que afectan derechos de un gran número de personas, vinculan diferentes dependencias del Estado para su solución, y conllevan soluciones estructurales (planeación estructural y diseño de políticas públicas) (Cano Blandón, 2020).

Tabla 2.1. Similitudes entre el acto de gobernar y el de implementar

	Gobernar	Implementar
Concepto	Dirigir, orientar o conducir a la sociedad y equilibrar la interpretación entre actores, estableciendo objetivos colectivos a través de la construcción de políticas públicas.	Poner en marcha (dirigir) las acciones, los instrumentos y los objetivos derivados de una decisión.
Objetivo	Atender las demandas sociales y los problemas públicos mediante su inclusión en la agenda gubernamental.	Atender las demandas sociales y los problemas identificados en la instancia judicial, a través de la inclusión de soluciones en las sentencias y en el proceso de seguimiento y control.
Actores	Gobierno, sector público, sector privado, colectividad.	Juez, sector público, sector privado, colectividad.
Relación con las políticas públicas	Directa, al ser la herramienta mediante la cual se instrumentalizan y orientan las acciones del gobierno.	Decisional, al incidir en estas o incluso formar parte de los mecanismos adoptados (acciones y conductas que determinan qué y cómo actuar por parte del aparato político-administrativo).

Fuente: elaboración propia a partir de Jiménez y Ramírez (2008).

En consideración a los elementos que involucran el diseño de una decisión para que cumpla su finalidad, así como su cumplimiento e implementación para lograr efectividad en la protección de los derechos vulnerados, desde el punto de vista de la gobernanza resulta fundamental su articulación con las autoridades políticas y administrativas. El rol del actor judicial, además de requerir su connotación de activista, no puede desconocer factores que inciden en su cumplimiento, entre los que se encuentran los señalados por Langford *et al.* (2020), relacionados con el presupuesto; los costos políticos, sociales, administrativos, culturales y normativos; la capacidad institucional; y aquellos elementos que, dada su complejidad, incidirán en su cumplimiento.

La intervención judicial en Colombia

A partir de la creación de la Corte Constitucional con la Carta Política de 1991 y la consagración de mecanismos como la acción de tutela y las acciones populares, se dio paso a la judicialización de temas sociales y colectivos para su protección. Esta dinámica judicial constitucional se ha caracterizado por la judicialización de ciertos asuntos de la

política, entendiéndose como tal la decisión o condicionamiento, por parte de los jueces, de temas tradicionalmente propios de la política democrática; es decir, se pasa de la esfera política al ámbito judicial (Uprimny, 2008). Entre los aspectos más significativos que evidencian la judicialización de la política se encuentran la ampliación del margen y alcance de las decisiones judiciales, cuyos efectos e implicaciones han involucrado no solamente asuntos del gasto público, sino también la prelación y las directrices en las estrategias gubernamentales para su abordaje (Uprimny, 2008).

El perfil de la actuación que ha tenido la Corte Constitucional desde su creación ha sido catalogado como activismo judicial, al ser protagonista en asuntos económicos, políticos y sociales, y promover, mediante sus decisiones, cambios en el balance institucional del poder y la inclusión de minorías y grupos usualmente excluidos (Saffon y García-Villegas, 2011). A esta dinámica se ha incorporado la jurisdicción administrativa que, a través de las decisiones dentro de las acciones populares, sigue los pasos de “su hermana”, la acción de tutela (López Daza, 2005).

Entre las razones que han llevado a que los conflictos colectivos se conviertan en un escenario propio de la instancia judicial se encuentran la debilidad de las instituciones democráticas y el deterioro de los escenarios políticos y sociales tradicionales, lo que ha dado lugar a la polémica sobre los límites judiciales y su protagonismo en la práctica política y gubernamental. En principio, el poder judicial no tiene la función de diseñar políticas públicas, sino de verificar que el diseño de estas cumpla con las condiciones jurídicas aplicables y, de ser el caso, remitir a los poderes competentes “para que ellos reaccionen ajustando su actividad en consecuencia” (Abramovich, 2007, p. 16). Este activismo ha dado lugar a críticas por su extralimitación de funciones y competencias, llegando incluso a un gobierno de los jueces, ante el desconocimiento de los principios democráticos y la politización del poder judicial (López Daza, 2011).

En algunos casos, esta intervención judicial en la protección de derechos resulta positiva, ya que mediante esta vía se activan procesos en la toma de decisiones asociadas a las políticas del Estado e impulsa la participación social a través de la acción colectiva. Sin embargo, la protección de derechos mediante políticas públicas requiere acciones de

planificación, previsión presupuestaria e implementación, asuntos que por naturaleza resultan limitados para el poder judicial y que recaen en cabeza de las otras ramas del poder (Abramovich, 2007). Este actuar ha contribuido a desentrabar y discutir en la agenda pública problemas que revisten complejidad y difícil solución (Cano Blandón, 2021) “sin interferir en el ámbito de decisión democrática propio del poder político y, por tanto, sin arrogarse una legitimidad o poderes que no poseen” (Gargarella, 2014, citado en Cano Blandón, 2021, p. 133).

Sin embargo, el desconocimiento de las condiciones del territorio hace que estas decisiones tengan una “eficacia limitada” debido a las restricciones para resolver problemas, en su mayoría asociadas a temas de tiempo, competencias y recursos para su cumplimiento (Cano, 2014). Así, se puede concluir que en Colombia, a partir de la Constitución de 1991, se han dado pasos marcados hacia una intervención judicial activa y hacia el protagonismo del actor judicial en sus diferentes escenarios de actuación, tanto en el proceso de adopción de decisiones como en su fase de implementación y seguimiento, influenciado por las corrientes que impulsan este rol para la salvaguarda de los derechos de la población.

La confrontación entre política y derechos prestacionales ha trazado la línea de actuación de los fallos proferidos por la Corte Constitucional en torno a la connotación del Estado social de derecho, presente en la protección de derechos sociales, económicos y culturales. Este actuar también se refleja en las decisiones proferidas por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que, a partir del conocimiento de acciones populares y de grupo para la protección de derechos colectivos, con su activismo ha generado efectos cuyo impacto, entre otros, ha recaído sobre “la planeación de la administración”², como en decisiones como la Sentencia del río Bogotá. De esta manera, la inter-

2 “Para algunos alcaldes, las acciones populares están dejando sin recursos al Estado [...] para atender requerimientos judiciales, [...] los planes de desarrollo son utilizados para interponer acciones a partir de las obligaciones de cumplimiento gradual que son fijadas allí. [...] Se trata de decisiones que se caracterizan por el profundo impacto que tienen sobre las políticas públicas, en determinadas materias, creando obligaciones financieras, de ejecución, de planeación, de apropiación, de contratación, etc.” (Corporación Excelencia en la Justicia, 2008, pp. 2, 17).

vención judicial ha estado influenciada por este actuar más allá de la simple constatación normativa, bajo el derrotero de lograr la materialización de la protección de los derechos, convirtiéndose así el juez en un actor protagónico del Estado y de los asuntos de gobierno.

Entre el gobierno urbano y el gobierno de los jueces

A partir de la idea de Castells de la ciudad como un proceso, las relaciones en el territorio se transforman. Al crecer físicamente las urbes, aumentan y se complejizan las relaciones en su entorno, lo que hace cada vez más difícil contener los procesos urbanos a través del poder público (Silva Moyano, 2018). Al hablar del gobierno de las ciudades o del gobierno urbano, se alude, en el marco de las competencias estatales correspondientes, a las capacidades de las autoridades formales para tomar decisiones y su reconocimiento, aceptación y cumplimiento por parte tanto de los ciudadanos como de las instituciones públicas y los organismos privados (Patiño, 2018).

Las capacidades gubernamentales urbanas parecen dirigirse en general a problemas referidos al uso del suelo, a la prestación de servicios públicos, a la toma de decisiones que pueden paliar, o cuando menos dirigirse a los asuntos medioambientales, e incluso a los problemas de seguridad local. (Patiño, 2018, p. 17)

Los territorios requieren de un orden político que permita, a través de la acción colectiva, fortalecer sus competencias para la atención de los problemas que enfrentan las ciudades dado su constante crecimiento, adquiriendo así mayor relevancia el gobierno urbano y su capacidad de acción, incluso más allá de asuntos que desbordan su órbita local (Silva Moyano, 2018). Se habla de gobernanza urbana para referirse a la capacidad de coordinar actores, tanto estatales como privados, e incluso diferentes niveles de gobierno en el marco del Estado, con el fin de lograr los objetivos y la solución de problemas públicos en el territorio (Pierre y Peters, 2012, citados en Silva Moyano, 2018).

Entre los asuntos territoriales y la planificación de la actividad humana que se desarrolla sobre el territorio, resulta imprescindible involucrar el uso y la gestión de los recursos naturales. De esta manera, el concepto de desarrollo sostenible (Rodríguez Vaquero, 2001), se

entiende como una política y estrategia de desarrollo económico y social que no va “en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales, de cuya calidad dependen la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992, citada en Rodríguez Vaquero, 2001, p. 162).

Uno de los principales mecanismos para la protección del medio ambiente y los recursos naturales es la planificación ambiental, la cual se realiza mediante los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, que responden también a las políticas y determinaciones que se adopten a nivel nacional (Ovalle Bracho, 2006). Así, la sostenibilidad ambiental es una prioridad en el ordenamiento del territorio para que, a corto, mediano y largo plazo, se oriente el desarrollo con posibilidades concretas ante la extinción de los recursos naturales (Pinzón Botero, 2018).

El agua, como recurso esencial, constituye un “elemento natural para la vida y elemento activo de la vida económica de los espacios habitados” (Rodríguez Vaquero, 2001, p. 163) y, a la vez, “el vector fundamental en la configuración del territorio” (Cuchi, 2013, citado en Ricardo Betancourt, 2014, p. 52). Las fuentes hídricas y sus zonas de amortiguación y protección son ejes potenciales del ordenamiento urbano (Ricardo Betancourt, 2014). Su gestión se convierte en una herramienta y elemento fundamental del ordenamiento del territorio, y de la determinación y definición de los usos del suelo para la sostenibilidad ambiental-territorial (Gulh Nannetti, 2013). En este sentido, el agua se ubica en el centro de los procesos de ordenación u organización territorial y orienta la integración que debe existir entre la planificación hídrica, económica, ambiental y territorial (Rodríguez Vaquero, 2001).

Dentro de los problemas que presentan las ciudades y su crecimiento se encuentran las afectaciones y el deterioro al medio ambiente y a los recursos naturales, debido a la contaminación y a los usos del recurso hídrico derivados de los procesos de urbanización, asociados a la forma de ocupar el territorio y a las actividades relacionadas, lo que requiere decisiones, acciones e intervenciones por parte de los gobiernos urbanos. La Constitución institucionalizó las bases normativas para instrumentalizar las políticas de intervención del Estado en el ordenamiento territorial, el uso equitativo y racional del suelo y la protección y preservación del medio ambiente (Sentencia río Bogotá,

2014). Por lo anterior, se ha previsto un marco jurídico ambiental-territorial que busca respetar los principios y fundamentos enfocados al desarrollo sostenible y, con ello, promover el ordenamiento territorial.

En esta relación ambiente-territorio, la connotación de autoridad tiene un carácter plural al involucrar diferentes entidades en un espacio geográfico delimitado; coexistencia que responde a principios propios de la descentralización como forma de organización de las funciones administrativas dentro del Estado unitario (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Los fundamentos constitucionales, legales e institucionales necesarios en la gestión ambiental y territorial requieren de sinergia entre las entidades responsables de la orientación y asignación de instrumentos y aquellas encargadas de su ejecución y control (Molina Triana, 2014).

Para entender la relación entre planeación ambiental y territorial, es necesario partir de su definición, entendida como el proceso mediante el cual se toman decisiones para el desarrollo del territorio, considerando factores ambientales, sociales, políticos, económicos y de gobernabilidad, los cuales constituyen un marco holístico para la obtención de resultados sostenibles (Hofman, 2019).

Pese a que las directrices y disposiciones normativas están previstas para la protección ambiental, esta relación ambiente-territorio implica una combinación compleja de factores que involucran el uso y manejo de ecosistemas y del recurso hídrico, las dinámicas de crecimiento, las formas de uso y tenencia del suelo, y el desarrollo de actividades económicas, industriales y de servicios. La desarticulación entre la normativa ambiental y la de ordenamiento territorial genera dificultades para lograr la conservación y el uso adecuado de los recursos naturales (Garzón Camacho, 2015) y, en consecuencia, la ineficacia de las instituciones y autoridades competentes.

Los conflictos urbanos, como tensiones entre actores vinculados al soporte físico de la ciudad, surgen también con ocasión de la violación de derechos colectivos. Estos conflictos no siempre emergen de situaciones puntuales, sino que forman parte de procesos articulados a lo largo del tiempo (Garnatini *et al.*, 2018), que desbordan las actuaciones e incluso las competencias de las autoridades encargadas del gobierno de las ciudades. Esta desarticulación y multiplicidad de competencias

impactan la realidad ambiental, su protección y la relación con el territorio. Los estrados judiciales se activan ante esta necesidad de intervención, en aras de lograr la protección del ambiente sano y de las zonas o sectores de especial importancia ecológica.

En Colombia, el protagonismo y activismo judicial han estado especialmente presentes en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, entre otros, mediante la acción popular como “proceso por el cual se protegen los recursos naturales en el ordenamiento colombiano” (Arcila Salazar, 2009, p. 297). Esta tarea judicial, además de tener una finalidad garantista, ha determinado el actuar de la administración, la creación de políticas públicas y de un derecho ambiental innovador, así como la incorporación de asuntos institucionales, funcionales u organizativos (Guzmán Jiménez, 2017).

Para algunos, resulta un logro que, mediante la judicialización de los conflictos ambientales, se adopten políticas públicas y se ordenen medidas para la protección de derechos colectivos ante la concurrencia de diferentes actores (Güiza Suarez *et al.*, 2015). Para otros, se mantienen los interrogantes sobre el alcance de la intervención judicial, que en ocasiones pone en duda el garantismo jurídico, la democracia representativa, la separación de poderes y el Estado social de derecho (Macías Gómez, 2014).

En el ejercicio de sus potestades en el territorio, el Estado debe afrontar problemas generados por el déficit de implementación y actuación, que en muchos casos obedecen a la falta de condiciones financieras y administrativas para hacer reales las decisiones. Este déficit en la ejecución de acciones por parte de la administración se materializa en la crisis de gobernanza, lo que habilita al juez para intervenir ante la omisión o deficiencia administrativa, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de la población (Henoa Pérez, 2013). De esta manera, en la protección de los derechos que reclama la ciudadanía, los jueces, con sus decisiones, se convierten en actores del escenario urbano cuando, además de resolver, sus fallos impactan directamente en las competencias propias de los gobiernos de las ciudades.

La decisión judicial del río Bogotá

El río Bogotá se ubica en el altiplano cundiboyacense, naciendo en el páramo de Guacheneque, en el municipio de Villapinzón, y desembocando en el río Magdalena en el municipio de Girardot, con un recorrido de 380 kilómetros y un área de influencia de aproximadamente 589 143 hectáreas, que abarcan tanto al Distrito Capital de Bogotá como a 46 municipios más del departamento de Cundinamarca en sus cuencas alta³, media⁴ y baja⁵, albergando alrededor de doce millones de personas, la mayoría de ellas en Bogotá (CAR, 2018).

Este río es una de las corrientes más importantes de Colombia. Las actividades económicas asociadas a la producción agrícola, pecuaria e industrial que se desarrollan en su entorno representan el 26 % del total nacional. Las relaciones sistémicas que genera lo convierten en el eje articulador del territorio, así como en un foco de conflictos frente a su gestión y manejo (Mayorga, 2014). Las condiciones en que se encuentra el río y su territorio circundante no responden solo a problemas de tipo ambiental, sino que conllevan conflictos territoriales, administrativos, políticos, sociales y culturales, entre otros, debido a los diferentes usos que se le han dado.

El estado de deterioro y contaminación en que se encuentra el río llevó a la instancia judicial a emitir un pronunciamiento mediante el cual reconoció la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico y a la seguridad y salubridad públicas, y ordenó acciones tendientes a su recuperación y protección. La Sentencia del río Bogotá comprende las decisiones de primera ins-

3 La cuenca alta comprende 19 municipios: Villapinzón, Tausa, Suesca, Sesquilé, Nemocón, Guatavita, Guasca, Cucunubá, Cogua, Chocontá, Zipaquirá, Gachancipá, Tabio, Tenjo, Sopó, La Calera, Cota, Chía y Cajicá.

4 La cuenca media comprende al Distrito Capital de Bogotá y 10 municipios más: Tocancipá, Subachoque, Facatativá, El Rosal, Madrid, Mosquera, Funza, Bojacá, Soacha y Sibaté.

5 La cuenca baja comprende 16 municipios: Bojacá, Zipacón, Viotá, Tocaima, Tena, San Antonio, Quipile, La Mesa, Granada, El Colegio, Cachipay, Apulo, Anolaima, Anapoima, Agua de Dios, Ricaurte y Girardot.

tancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁶, de segunda instancia del Consejo de Estado y su posterior aclaración⁷.

Dentro del análisis del Consejo de Estado, consignado en la sentencia proferida el 28 de marzo de 2014 —que consta de 1610 páginas, producto de la revisión y actuaciones judiciales realizadas durante un periodo de 10 años—, se reconocieron como causas de la vulneración de los derechos colectivos señalados: los vertimientos de aguas residuales e industriales directamente al cuerpo de agua; la no reutilización de las aguas; la explotación de recursos naturales; la contaminación agroindustrial; la ausencia de una política para el manejo y recuperación del río Bogotá; la desactualización o falta de ajuste en los planes de saneamiento y manejo de vertimientos, y en los planes maestros de acueducto y alcantarillado; la falta de articulación y coordinación institucional; y la desarticulación entre los planes de ordenamiento territorial y los usos del suelo, entre otros.

La Sentencia del río Bogotá constituye una decisión representativa, no solo para la historia de la gestión ambiental, sino también para las tendencias del rol judicial en la formulación de políticas públicas (Macías Gómez, 2014). Ha sido reconocida como un pronunciamiento que permite enriquecer la doctrina frente a las restricciones y alternativas para la protección de derechos e intereses sociales o colectivos (Ramírez, 2019). Este precedente judicial reconoce la problemática ambiental de los vertimientos de aguas residuales en el país ante la falta de eficacia normativa en su tratamiento, la ausencia de voluntad política de los gobiernos para realizar inversiones que mejoren la calidad de vida de los habitantes y el saneamiento de sus territorios (Guzmán Jiménez, 2017), así como la falta de articulación institucional en el abordaje del ordenamiento ambiental y territorial.

6 La sentencia de primera instancia fue resuelta el 25 de agosto de 2004 por la Subsección B, Sección Cuarta, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, siendo magistrada ponente Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda.

7 La sentencia de segunda instancia, mediante la cual se resolvieron los recursos de apelación interpuestos, fue proferida el 28 de marzo de 2014 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia de Marco Antonio Velilla Moreno, y posteriormente aclarada y adicionada mediante auto del 17 de julio de 2014.

Esta decisión constituye un hito, no solo jurídico por el alcance de las determinaciones y potestades del actor judicial, sino también por lo que representa, dada su relevancia y la problemática que, por más de 50 años, ha existido por la contaminación de la cuenca hidrográfica del río y la necesidad de buscar su descontaminación y recuperación. Detrás de este fallo se encuentran más de veinte años de trámite judicial, diez de ellos transcurridos desde la decisión de primera instancia hasta la resolución de los recursos de apelación por parte del Consejo de Estado en 2014, así como el tiempo que ha pasado en su seguimiento e implementación. Asimismo, participaron más de 70 demandados, entre los que se encuentran entidades públicas y privadas con competencias a nivel nacional, regional y local.

Con el fin de lograr una gestión y solución integral para la recuperación, mejoramiento y manejo de la cuenca, el actor judicial, con el propósito de implementar un modelo sistémico mediante la integración y combinación de elementos ambientales, sociales, económicos e institucionales, adoptó la metodología de marco lógico para abordar su ámbito de intervención. Dicha metodología fue utilizada como herramienta de tipo analítico a partir de la planificación para la gestión de proyectos, para lo cual se elaboró una matriz del proyecto de decisión en la que, además de desarrollar cada componente de intervención y sus respectivos objetivos específicos, se dispuso una serie de actividades, indicadores, fuentes de verificación y supuestos a cumplirse con la finalidad de lograr la recuperación de la cuenca hidrográfica (Sentencia río Bogotá, 2014).

El marco lógico se integra por tres componentes: 1) el mejoramiento ambiental y social de la cuenca hidrográfica; 2) la articulación y coordinación institucional, intersectorial y económica; y 3) la profundización de los procesos educativos y de participación ciudadana, con el propósito de gestionar un modelo sistémico de la cuenca, disponiendo la combinación de elementos de articulación institucional, integración de instrumentos de gestión, planeación, financiación, observación y monitoreo, e impartiendo 87 órdenes tendientes a evitar la degradación del ambiente en aplicación del principio de desarrollo sostenible (Sentencia río Bogotá, 2014). Bajo este contexto, dentro del primer componente —sobre el mejoramiento ambiental y social del río Bogotá— se

partió de la importancia y problemática de la cuenca, incluyendo acciones y medidas orientadas a la conservación y protección del agua, el saneamiento básico, la actualización e implementación de instrumentos de planeación territorial y reglamentación de los usos del suelo, el fortalecimiento de instrumentos económicos, la valoración de costos ambientales, la tasación del daño ambiental y la adopción tanto del sistema de información ambiental como de indicadores de gestión, evaluación y seguimiento de los instrumentos y líneas de acción.

En el componente de coordinación y articulación institucional e intersectorial, a partir de la multiplicidad de instancias y autoridades intervinientes, se incluyó la implementación de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica (GECH), cuya finalidad es la dirección unificada y la gestión para la articulación, entre otros aspectos, de los instrumentos de planeación. Asimismo, en este componente se contempló la definición de estrategias financieras y el establecimiento de un fondo cuenta para la recaudación y administración de los recursos asociados a la cuenca. En el tercer componente se dispuso el fomento educativo y la participación ciudadana para incentivar la conciencia y la necesidad de protección de la cuenca, así como el reciclaje en la fuente y la producción más limpia (Sentencia río Bogotá, 2014).

La Sentencia del río Bogotá partió de la judicialización del conflicto con el fin de lograr el cumplimiento tanto de las órdenes como de las condenas en procura de la salvaguarda de los derechos colectivos (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, 2004). Su tarea jurisdiccional no se limitó a impartir sanciones sobre la base de un estricto cumplimiento de la ley o de garantía del principio de legalidad, sino que también se formuló en clave de estructuración de políticas públicas, incluyendo así la justificación del rol activo del actor judicial para dar seguridad jurídica en la protección de los derechos.

Entre las entidades con mayor injerencia tanto en el estado de la cuenca hidrográfica como en las acciones previstas en la sentencia, se encuentra el Distrito Capital de Bogotá. Tal como se reconoce en el fallo de primera instancia, no tiene la responsabilidad exclusiva, pero sus relaciones en el entorno metropolitano, debido a su tamaño en términos poblacionales, la producción de desechos y los usos del suelo,

hacen necesaria su intervención y gestión institucional para adelantar las acciones previstas para la protección y recuperación de la cuenca.

La Sentencia del río Bogotá: ¿un caso de activismo judicial y/o de gobierno de los jueces?

En entrevistas realizadas por el periódico *El Espectador*, la magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Nelly Yolanda Villamizar, ponente de la decisión de primera instancia y responsable del seguimiento al proceso de cumplimiento e implementación de la Sentencia del río Bogotá, señaló que, a partir de la primera acción popular instaurada —cuya discusión era la descontaminación del embalse del Muña y la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR)—, se identificó la necesidad de intervenir en la totalidad del río y que “la mejor manera de solucionar el problema era a través del juez” con una solución integral, ya que, de lo contrario, la problemática no se solucionaría (*El Espectador*, 2014). La decisión de primera instancia proferida por la magistrada Villamizar, calificada por “sus críticos como monstruosa” al ordenar la descontaminación del río Bogotá, fue ratificada y fortalecida por el magistrado Marco Antonio Velilla, del Consejo de Estado, quien incluyó la obligación del ordenamiento del territorio (Parra, 2019).

La Sentencia del río Bogotá es un caso de activismo judicial fuerte⁸, al ir más allá de la protección de los derechos colectivos vulnerados y construir una política pública para el abordaje de la recuperación de la cuenca, convirtiendo al juez en operador del gasto, autor de proyectos de ley, creador de autoridades, vigilante, creador y regulador de plazos perentorios asociados a los instrumentos de ordenamiento territorial, y gestor de proyectos, ante el bloqueo institucional o político (Guzmán Jiménez, 2017). Tanto las órdenes como las medidas de implementa-

8 Los mecanismos utilizados por el actor judicial en el seguimiento o supervisión de las decisiones han sido clasificados por Mark Tushnet de acuerdo con su “nivel de intensidad” en fuerte, moderado y débil, a partir del tipo de actuaciones adelantadas. Se cataloga como “fuerte” el uso de instrumentos tales como el nombramiento de comisiones de supervisión, la implementación de plazos y valores mínimos para el cumplimiento, el desarrollo de baterías de indicadores y el diseño de agendas comunes para las autoridades involucradas (Tushnet, 2007, citado en Guzmán Jiménez, 2017).

ción de la Sentencia del río Bogotá, y su nivel de intensidad, corresponden a mandatos dirigidos a la administración para la obtención de resultados específicos y el ajuste de los procedimientos existentes, así como a exhortaciones a entidades en los diferentes niveles y a acciones innovadoras para la educación ambiental (Guzmán Jiménez, 2017).

El actor judicial, con esta sentencia, crea derecho y ejerce un poder político, al adelantar acciones de gobierno, ejercer funciones que, en principio, competen a las autoridades administrativas, crear reglas del juego formales e informales que inciden en otros actores y adoptar de manera directa políticas y acciones. La implementación de la sentencia lleva más de 10 años y, aunque aún falta mucho por avanzar —lo cual resulta proporcional a la complejidad de la problemática y de sus estrategias e intervenciones—, se perciben dinámicas y concreción de acciones por parte de los actores intervinientes o responsables y de la ciudadanía, lo cual resulta favorable.

Este activismo judicial en el abordaje de la problemática del río Bogotá es positivo al asumir más de veinte años de conflictos que sobrepasan límites territoriales y tienen alcance regional, vincular a actores públicos, privados y a la comunidad, así como “obligar”, incluso bajo la presión de un desacato, a adelantar acciones y tomar decisiones por parte de las entidades sin dilación. Este abordaje no se agota con la sentencia, sino que implica fuertes gestiones de implementación que aún no concluyen.

El actor judicial, con este fallo, asumió un rol activo y protagónico al destrabar e incluir en la agenda pública actuaciones para solucionar un caso complejo como la problemática del río Bogotá. Sin embargo, su actuación plantea algunos interrogantes: ¿cuál es el límite del actor judicial al abrogarse competencias de gobierno?; en este liderazgo judicial, ¿no resulta desproporcionado imponer tiempos y condiciones a las administraciones locales, desconociendo los procedimientos legales previstos?; ¿hasta dónde el actor judicial puede ordenar tomar decisiones de contenido político?

La Sentencia del río Bogotá: entre el gobierno urbano y el gobierno de los jueces

Dentro de los elementos identificados en los componentes de la metodología aplicada por el Consejo de Estado en la sentencia, y que mayor relación guardan con las competencias propias del gobierno urbano, se encuentran los asociados a la gestión institucional, así como a la implementación y articulación de los instrumentos de planeación y reglamentación de los usos del suelo. Entre las 87 órdenes de la sentencia se encuentra la constitución y gestión del CECH del Río Bogotá⁹, cuyas competencias incluyen dar aval al ajuste y actualización del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA), y ordenar la modificación y actualización de los POT¹⁰, entre los que se encuentra el del Distrito Capital.

Para efectos del presente escrito, la selección de estas dos órdenes obedece, en primer lugar, a que el abordaje y la creación de instituciones, al delimitar las reglas formales e informales y los mecanismos de acceso y ejercicio del poder, corresponden a una de las herramientas y

9 Medida correspondiente a la orden número 4.2 de la Sentencia del río Bogotá, la cual señala: “Constitúyase el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CECH) y el Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF) de manera transitoria y hasta tanto se expida la correspondiente ley de creación de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (GCH) y del citado Fondo”.

10 Medida correspondiente a la orden número 4.18 de la Sentencia del río Bogotá, la cual señala: “Ordénese al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes a la cuenca hidrográfica del Río Bogotá que, en el término perentorio e improrrogable de doce (12) meses contados a partir de la aprobación y declaración de la modificación y actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (POMCA) por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), modifiquen y actualicen los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), ajustándolos con los contenidos del mismo. Adicionalmente, ordénese al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al río Bogotá que, en el actual proceso de modificación de los POT, PBOT y EOT y de acuerdo con los términos que el ordenamiento jurídico ha establecido, incluyan en los mismos variables ambientales de cambio climático y la gestión de riesgos asociados a estos”.

competencias propias del gobierno¹¹; y, en segundo lugar, a que los POT, además de ser el instrumento mediante el cual se expresa la autonomía municipal por excelencia, orientan la administración del desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (Congreso de la República de Colombia, Ley 388 de 1997) a través de los gobiernos locales.

Las dos órdenes seleccionadas involucran aspectos que se podrían juzgar como ajenos al rol judicial e inherentes a la función administrativa y de gobierno de la ciudad, cuyo análisis resulta representativo para el abordaje general de la decisión judicial, al ser elementos que soportan estructuralmente la estrategia sistémica del fallo para la recuperación y protección del río Bogotá, y en función de la relación entre el gobierno urbano y el actor judicial.

El gobierno de los jueces y el diseño institucional para la ejecución de políticas públicas

Ante las diferentes competencias y la ausencia de colaboración institucional efectiva, el Consejo de Estado determinó que se requería una alternativa diferente para intervenir de manera integral en la protección y saneamiento del río Bogotá, en la que todas las entidades coordinaran sus funciones y adelantaran acciones concretas y operativamente ágiles para su recuperación. Se previó que, para una buena gobernanza, resultaba fundamental un nuevo ente articulador con capacidad para promover una integración normativa, acuerdos institucionales y la adopción de decisiones equitativas y sostenibles (Sentencia río Bogotá, 2014).

Para lograr acciones institucionales concretas, entre las órdenes judiciales se dispuso la conformación de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (GCH) como instancia encargada de desarrollar, entre otras, acciones de articulación para la planificación ambiental territorial. Al considerarse la cuenca como unidad de gestión territorial, correspondería a esta gerencia decidir sobre las políticas de gestión del agua y los instrumentos de planeación en torno a esta. Para la crea-

11 Notas de clase de la asignatura Políticas Urbanas e Instituciones de Gobierno, a cargo de la profesora Yency Contreras Ortiz, como parte de la Maestría en Gobierno Urbano de la Universidad Nacional de Colombia (2019-1).

ción de la GCH se ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentar el respectivo proyecto de ley¹². Entre tanto, de manera transitoria y en cumplimiento de la sentencia, se dispuso la conformación del CECH del Río Bogotá. A la fecha, no se cuenta con una ley que ordene y reconozca la GCH, manteniéndose en consecuencia el CECH como autoridad responsable de la dirección, gestión, articulación, integración y coordinación de la cuenca, con competencias, entre otras, frente a las acciones de articulación y coordinación para la planificación ambiental territorial en torno a la cuenca.

En relación con la naturaleza de esta gerencia, y tácitamente del CECH, de manera indistinta en el fallo (Sentencia río Bogotá, 2014) se hace referencia a ella como sistema administrativo (p. 1141), instrumento (p. 1140), ente de articulación y coordinación (p. 1145), autoridad de la cuenca (p. 1145), instancia para la adopción de políticas (p. 1156) u órgano de coordinación (p. 1156). Estos conceptos, pese a no estar claramente acotados en el fallo, tienen como común denominador responder a condiciones de administración y de función pública acordes con la finalidad prevista por el actor judicial. Con el fin de analizar la efectividad de este ente —acepción más utilizada en el fallo— y evaluar sus implicaciones en la gestión del Distrito Capital, se estudian sus elementos a partir de la organización administrativa, entendiendo la capacidad como la habilidad para comprender lo que se requiere y eficiencia para llevarlo a cabo (Isaza, 2014).

El concepto de administración, desde la perspectiva jurídica y política, conlleva acepciones como dirección, cuidado, gestión y toma de decisiones, así como orientaciones y aplicaciones, e involucra condiciones de organización, planeación y coordinación. La administración tiene, así, un sentido sustancial, objetivo o material, representado en las funciones o actividades; y un sentido orgánico o subjetivo, como sede de actividad o aparato-organización previsto para el desarrollo de la función administrativa (Santofimio, 2011).

La Constitución estructura un sistema de legalidad de la función administrativa, que le otorga al legislador la responsabilidad de sus-

12 En cumplimiento de la orden judicial, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el mes de diciembre de 2016 presentó el proyecto de ley. Sin embargo, este fue archivado en primer debate por parte del Senado de la República.

tentar la razón y los fines de las instituciones, así como de crear aquellas entidades u organismos que resulten necesarios para alcanzar los objetivos públicos, a partir de unos principios rectores, un régimen de funciones administrativas y autoridades responsables, un régimen legal de competencias y de estructuras primordiales (Santofimio, 2003).

Frente a la estructura de la administración, conforme con el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, entre las funciones a cargo del legislativo se encuentra la determinación de dicha estructura a nivel nacional, cuya iniciativa o reforma es de competencia privativa del Gobierno en los términos del artículo 154 de la Carta. A nivel territorial, compete a los concejos determinar la estructura administrativa municipal y las funciones de sus dependencias, así como crear, por iniciativa del alcalde, las entidades requeridas conforme con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 313.

Por lo anterior, la función de estructurar el poder administrativo y sus condiciones de organización, planeación, decisión y coordinación corresponde al gobierno, a partir de las previsiones dadas por el legislador, y no a instancias judiciales. En este sentido, la Sentencia del río Bogotá, al sobrepasar esta frontera bajo el objetivo de garantizar los derechos colectivos, impacta el modelo de gestión de las autoridades locales.

Para medir las implicaciones del CECH en términos de la función administrativa, y con el fin de analizar las razones que justifican la “intromisión” gubernamental del juez a través de una visión institucional para resolver un problema público, se aplicó la ruta metodológica utilizada en el estudio y análisis de la capacidad de los gobiernos, tanto central como local, para el manejo de asuntos públicos globales, diseñada por la profesora Angélica Rosas, del Departamento de Política y Cultura de la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana de México (Rosas Huerta, 2008).

Esta metodología: 1) parte de la definición de qué se entiende por capacidad institucional, en el contexto y entorno en que se enmarca; 2) integra los componentes de esta capacidad (jurídico, económico y político-social) a través de sus dos pilares: el administrativo (recurso humano, presupuesto, estructura, distribución de funciones y responsabilidades, manifestaciones de autoridad, reglas de juego) y el político (forma de interacción, participación, voluntad política y distri-

bución del poder); 3) determina el nivel de capacidad (micro: recurso humano; meso: capacidad de gestión, y macro: las instituciones y el entorno político, económico y social), y finalmente, 4) identifica cómo se expresa (Rosas, 2008).

La capacidad institucional corresponde a un concepto en movimiento que, a partir de los noventa, se ha caracterizado por el fortalecimiento de las instituciones públicas en la búsqueda del desarrollo sostenible, y en el que los gobiernos requieren “habilidad [...] absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas” (Rosas, 2008, p. 123) para un “buen gobierno”.

Para evaluar la capacidad institucional se consideran factores que inciden en su construcción y/o desarrollo, tales como aspectos tecnoburocráticos e interacción de actores políticos, entre otros¹³ (Rosas Huerta *et al.*, 2012). Por ello, la capacidad depende de la organización administrativa de un gobierno, a partir de tres componentes: el jurídico, cuyas acciones se enmarcan en la Constitución y en el principio de legalidad; el económico, que responde a los recursos y demandas para la atención de los asuntos del gobierno; y el político-social, que representa la democracia y la participación política (Nelissen, 2002, citado en Rosas Huerta, 2008). Adicionalmente, la capacidad también responde a las reglas formales e informales, y a los procesos o prácticas de los actores intervinientes (Rosas Huerta, 2008).

Para evaluar la capacidad institucional, la metodología seleccionada considera los componentes administrativo y político, dado que el Estado no solo es un aparato burocrático, sino que también responde a intereses políticos e involucra expectativas e ideologías tanto inter-

13 “Como ejemplo se tiene: número, variedad y cargos de funcionarios; factores de procedimiento de recursos humanos (el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón); formación/capacitación de los recursos humanos; concentración de expertos, a través del reclutamiento; disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; estructura y distribución de funciones y responsabilidades; forma de organización; autoridad jurídica; sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; relación, coordinación y colaboración intergubernamental; tipo y características de las políticas y programas que diseñan e implementan; leyes, normas y, en general, ‘reglas del juego’ que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, participación política; negociación; lucha de poder; entre otros” (Rosas Huerta *et al.*, 2012, p. 169).

nas como externas (Repetto, 2004, citado en Rosas Huerta, 2008). Dentro del componente administrativo se incluyen, entre otros, el recurso humano asociado a la aptitud individual de los actores responsables y su organización, la disponibilidad de recursos financieros requeridos para el cumplimiento de los fines, la estructura y distribución de funciones y responsabilidades, las manifestaciones de autoridad y, en general, las reglas de juego que regulan las relaciones entre los actores involucrados (Rosas Huerta, 2008).

El componente político responde a la interacción de los actores políticos entre sí y con quienes buscan tener una participación más activa en los problemas públicos. Este componente considera factores como la forma de participación, la voluntad política que reflejan sus actores y la manera en que se representa la distribución del poder (Rosas Huerta, 2008). Tal capacidad pública se relaciona con la gobernanza, que corresponde a la habilidad de las organizaciones para asumir responsabilidades, funcionar de manera eficiente y fortalecer la rendición de cuentas. De esta manera, la capacidad se vincula con la aproximación que tiene un gobierno a partir de la preferencia por ciertos valores (Rosas Huerta, 2008).

A partir de los elementos de la organización administrativa (organización, funciones y actividades, herramientas y mecanismos de decisión) y de la ruta metodológica diseñada por la profesora Rosas, se evalúa la capacidad institucional del CECH en términos de: 1) características y funciones señaladas en la sentencia para entender qué tipo de capacidad ostenta este consejo; 2) su componente administrativo (recursos y forma de organización); 3) su componente político, como modo de interacción y relación de los actores, involucrando los niveles de capacidad (micro, meso y macro); y 4) la manera en que se expresa desde la perspectiva de la gobernanza. Esto con el fin de identificar las implicaciones de este diseño institucional de origen judicial en el gobierno urbano del Distrito Capital.

Como fuentes de información se tomaron la sentencia, 40 actas de reunión y los 8 acuerdos adoptados por el consejo desde su instalación en 2014 hasta el año 2020. Además, se realizaron tres entrevistas y una conversación con algunos funcionarios de las entidades miembro, así como entrevistas publicadas en medios digitales. Todo

ello con el fin de analizar la efectividad de este ente, sus funciones y la implementación de las órdenes relacionadas con las acciones de articulación y coordinación para la planificación ambiental territorial, y la adopción del POMCA.

Características, funciones y tipo de capacidad del CECH

El CECH se concibió como la autoridad llamada a coordinar las actuaciones en la cuenca del río Bogotá, cuya gestión se orienta a la unidad en el manejo del río y a la articulación con los instrumentos de ordenamiento territorial, en procura del mejoramiento continuo y sostenible de la calidad de vida de sus habitantes, así como a organizar las relaciones entre los actores para la cohesión de la acción pública (Sentencia río Bogotá, 2014).

El propósito de este consejo es la dirección, gestión, articulación y coordinación de la cuenca, encontrándose entre sus funciones la formulación de asuntos de política y gestión ambiental, el manejo y financiación de proyectos, la articulación institucional, la planificación ambiental territorial, la gestión integral de la cuenca, el seguimiento y control, así como el funcionamiento del observatorio y de los sistemas de información (Sentencia río Bogotá, 2014).

Para lograr el compromiso e intervención de las entidades competentes, se dispuso que la GEC, y el CECH de manera transitoria, se conformaran por entidades del nivel nacional, departamental y local, contando así con la participación de: 1) el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), encargado de liderar su implementación y actuar como secretaría técnica; 2) la Gobernación de Cundinamarca (Gobernador o Secretarías de Planeación, Ambiente y Salud); 3) la Alcaldía Mayor de Bogotá (Secretaría Distrital de Ambiente); 4) la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB); 5) la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), y 6) dos representantes de los entes territoriales aferentes a la cuenca. Hasta tanto se cree la GEC, asisten como participantes la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. Posteriormente, el CECH decidió que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sería un invitado permanente.

Para el funcionamiento del CECH, la sentencia señaló la necesidad de contar con reglas básicas, procedimientos fundamentales y, en es-

pecial, principios de organización, los cuales fueron previstos en esta. Si bien se dispuso que dentro de la estructura de la GCH se contaría con un gerente, un área técnica, un área administrativa y un equipo interdisciplinario comisionado por parte de las entidades señaladas, al no existir dicha gerencia ha sido el CECH, con su condición temporal, quien ha intentado ejercer las funciones asignadas judicialmente. Su operatividad se ha dado a partir de la participación de los representantes de las entidades que lo conforman, así como del apoyo de funcionarios de cada una de ellas, cuyo marco de intervención responde a lo dispuesto en la sentencia y cuyo funcionamiento obedece a su propio reglamento¹⁴ (tabla 2.2).

Tabla 2.2. Funcionamiento del CECH

Objetivo	Regular la integración, organización y funcionamiento del CECH de manera transitoria.
Objetivo general	Dirigir, gestionar, articular, integrar y coordinar con un enfoque sistémico la cuenca, de acuerdo a las obligaciones impuestas por el Consejo de Estado.
Naturaleza jurídica	Es un órgano colegiado de integración interinstitucional, concebido para dar cumplimiento a los fines de la sentencia.
Integración	Entidades de nivel nacional, departamental y local previstas en la sentencia, cuyos delegados deben ser de nivel directivo, con asistencia obligatoria y <i>ad honorem</i> .
Sesiones	Inicialmente estaban previstas cada mes, en la última reforma se señaló que serán trimestralmente.
Mesas	Mesa técnica CECH: esta mesa tiene como función ser el motor dinamizador y articulador del accionar. Mesas temáticas: Estas mesas están encargadas del cumplimiento del plan de acción.

Fuente: elaboración propia a partir de Acuerdos adoptados por el CECH.

Con el fin de integrar los instrumentos financieros, técnicos y de monitoreo para la operación y recuperación del río, así como para la creación de la gerencia, la sentencia ordenó al MADS incluir, en el proyecto de ley para la creación de la GEC, la conformación del Fondo Común de Cofinanciación (FOCOF) como instrumento financiero para apalancar los programas y acciones, compuesto por los recursos destinados al

14 Mediante Acuerdo n.º 1 de 2014, modificado por los Acuerdos n.º 3 de 2017, n.º 5 de 2019 y n.º 8 de 2020, se adoptó el reglamento operativo del CECH.

río. No obstante, también de manera transitoria, se ordenó al CECH la constitución temporal de este fondo.

Además del marco de acción previsto en la sentencia para el CECH, sus actividades se han centrado en las órdenes judiciales, tanto las impartidas como las que le compete conocer, las cuales pueden clasificarse, según el grado de responsabilidad para su cumplimiento, en directas, que corresponden a aquellas cuya gestión depende del propio consejo, e indirectas, cuyo cumplimiento recae en los demandados, pero que requieren directrices, definición o seguimiento de esta instancia, incidiendo así en su diligencia.

Lo que se evidencia de las órdenes encomendadas al CECH es que, desde el punto de vista de la administración, implican no solo el cumplimiento de competencias que, por misión, corresponden a las instituciones involucradas como demandadas, sino que suponen, adicionalmente, agotar el paso correspondiente ante el CECH, en acatamiento de la sentencia, lo que puede representar una duplicidad de gestión.

El marco jurídico que regula las competencias, funciones y acciones del CECH corresponde a lo previsto en la sentencia, es decir, tanto en su parte considerativa, que sustenta la necesidad de esta instancia, como en la resolutive, que señala las órdenes que le fueron encomendadas. Por tanto, se trata de un ente de creación judicial cuyo marco de acción y finalidad se han enmarcado en dar cumplimiento a una decisión de tipo jurisdiccional.

Desde la perspectiva económica, al igual que en los asuntos a cargo del CECH, la sentencia dispuso que los recursos destinados para la gestión integral de esta cuenca hidrográfica —es decir, la financiación de planes, programas y proyectos con dicho fin— provendrían del fondo FOCOF. Sin embargo, ni en la sentencia ni en el proyecto de ley presentado por el Ministerio para su creación se señaló lo concerniente al presupuesto requerido para su funcionamiento como institución, situación que, como se evidencia en los apartes siguientes, ha impactado de manera directa la operatividad y capacidad de gestión de este consejo. Política y socialmente, al ser una creación judicial orientada a la protección de derechos colectivos vulnerados, su finalidad resulta evidente; no obstante, al estar integrado por instituciones con fines

políticos asociados al nivel de la administración que representan, la dinámica del CECH no resulta ajena a dichas influencias.

En relación con el tipo de capacidad institucional, el Consejo de Estado buscó, con este ente, fortalecer la gestión administrativa sobre la cuenca, lo que correspondería a una capacidad entendida como proceso, al estar su institucionalidad originada, enmarcada y ligada a la sentencia. Tal como se evidencia en los componentes siguientes, su capacidad se ve limitada al provenir de un actor que carece de misionalidad para su creación, lo que a su vez incide en su capacidad de actuación.

Componente administrativo del CECH

Dentro de este componente se encuentra el recurso humano, asociado, entre otros aspectos, a la competencia individual de los actores responsables, a la organización, a la disponibilidad de recursos financieros requeridos para el cumplimiento de los fines, a la estructura y distribución de funciones y responsabilidades, a las manifestaciones como autoridad y, en general, a las reglas de juego que regulan las relaciones de los actores involucrados (Rosas Huerta, 2008). Al ser el CECH un ente de creación judicial y no contar con una estructura organizacional establecida normativamente que le permita disponer de personal propio, su funcionamiento se ha dado a través de las entidades llamadas a su conformación. Para ello, dentro de las decisiones adoptadas dispuso la integración de una mesa técnica encargada de dinamizar y articular el accionar de este consejo, así como de mesas temáticas para el cumplimiento del plan de acción trazado, en las cuales participan los funcionarios designados por cada una de las entidades que lo conforman.

En el plan de acción se definen los planes, programas, proyectos y, en general, todas las actividades a desarrollar para la recuperación integral de la cuenca del río Bogotá y su sostenibilidad, así como para el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia. La mesa técnica, conformada por los profesionales designados por las entidades que integran el consejo, tiene como objetivo facilitar el cumplimiento de las funciones de los consejeros, liderar el desarrollo de las mesas temáticas y garantizar la ejecución del plan de acción (artículo 17 del Acuerdo n.º 8 del CECH).

Las mesas temáticas, cuyo objetivo es la ejecución del plan de acción, están integradas por funcionarios y/o contratistas designados por cada entidad participante. Son responsables de cumplir el cronograma definido en el respectivo plan, reportar los avances de su ejecución y realizar las demás actividades necesarias para el cumplimiento de la finalidad del CECH. Al estar presente el principio de legalidad de las actuaciones administrativas a cargo de los actores participantes, el cual responde a las competencias y responsabilidades legales que les corresponden como entidades individualmente consideradas, ello ha marcado el actuar del CECH, al no existir una estructura, distribución de funciones ni manifestaciones como autoridad. En cuanto a este componente administrativo, dado que el CECH no cuenta con recurso humano propio, disponibilidad de recursos financieros, estructura organizativa, naturaleza definida ni poder vinculante en sus decisiones, no posee la capacidad institucional pretendida por el juez.

Componente político del CECH

El componente político, entendido como la manera en que participan, se relacionan e interactúan sus miembros, así como la respuesta a la distribución del poder y el nivel de capacidad (micro: recurso humano; meso: capacidad de gestión; y macro: las instituciones y el entorno político, económico y social), se analiza a partir de la información contenida en las 40 actas de reunión revisadas desde su instalación, el 7 de octubre de 2014, hasta el 30 de diciembre de 2020. La periodicidad de las sesiones, conforme a las actas, no refleja lo previsto inicialmente en el reglamento interno, ya que se registran 39 sesiones, de las cuales 36 fueron ordinarias y 3 extraordinarias.

La falta de regularidad y frecuencia en las sesiones del CECH puede obedecer a las condiciones que rodean su funcionamiento y operatividad. La asistencia y participación dependen de que las entidades llamadas a conformar el consejo atiendan, con sus propios recursos, actividades adicionales a sus competencias habituales. Su accionar, enfocado en el cumplimiento de las órdenes impartidas, hace que la periodicidad de las sesiones se relacione con los plazos y requerimientos establecidos en el proceso de implementación de la sentencia para evidenciar su cumplimiento. La dinámica de este consejo ha es-

tado marcada por su naturaleza de creación judicial, con actuaciones centradas en demostrar el acatamiento de las órdenes y no necesariamente en garantizar la efectividad de los derechos, ante el temor de un eventual desacato; además de enfrentar limitaciones al no ser una institución formal, carecer de presupuesto y personal propio, y no contar con fuerza vinculante en sus decisiones.

El actuar del CECH ha estado precedido por el mandato judicial y, adicionalmente, ha dependido tanto de la disposición como de la voluntad política de sus actores intervinientes, todo ello bajo la prioridad de dar cumplimiento a las órdenes judiciales. El Distrito Capital, además de participar y ser miembro de este consejo —representado por la Secretaría de Ambiente y la EAAB—, cuenta con la “Comisión Intersectorial para la coordinación de las actuaciones administrativas del Distrito Capital para el cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado [del río Bogotá]”¹⁵, lo que, desde la perspectiva institucional, ha implicado una doble gestión: por una parte, la coordinación al interior del mismo Distrito y, por otra, la articulación de sus actuaciones en el CECH desde el punto de vista administrativo.

Los consejeros con mayores dificultades, no solo frente al cumplimiento de la sentencia, sino también en cuanto a su nivel de participación en el CECH, son los municipios que conforman la cuenca, excluyendo al Distrito Capital. En primer lugar, porque intervienen únicamente dos municipios, cuyo tiempo de participación es temporal; en segundo lugar, por el bajo o incluso inexistente presupuesto y la reducida capacidad institucional para cumplir con lo ordenado en la sentencia; y, finalmente, por su rol de representados por los municipios

15 Esta Comisión fue inicialmente creada mediante el Decreto 119 del 3 de abril de 2014, con el encargo de priorizar, articular y gestionar la ejecución de las acciones de las entidades distritales involucradas en el cumplimiento de la Sentencia del río Bogotá. Este decreto fue derogado por el Decreto 198 de 2014, modificado posteriormente por el Decreto 238 de 2017, señalándose a esta comisión como la encargada de dar cumplimiento a la sentencia. Está integrada por las Secretarías de Ambiente, Gobierno, Hacienda, Planeación, Educación, Salud, Hábitat, Desarrollo Económico, la Secretaría Jurídica Distrital, la EAAB, el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (Idiger), la Caja de Vivienda Popular (CVP) y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP); y la responsabilidad de la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) y de la EAAB de consolidar toda la información de informes requeridos por el CECH.

llamados a intervenir, cuyos problemas individuales e incluso intereses políticos muchas veces difieren, lo que impide que sean escuchados y que reciban la totalidad de la información. No resulta ajena la participación de la autoridad judicial y de los organismos de control en las sesiones del CECH. En el caso de la primera, esta se dio únicamente en las tres primeras sesiones, quedando la intervención judicial reducida al seguimiento del cumplimiento del fallo, tanto de manera directa como a través del Comité de Verificación¹⁶.

Frente a los organismos de control, en la sentencia fueron llamados a ser participantes permanentes, con voz pero sin voto, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. El rol de estos organismos a lo largo de las sesiones fue activo en cuanto a sus intervenciones y opiniones. No obstante, la constante fue la salvaguarda de la independencia de su intervención y el alcance de sus competencias, regladas legalmente y no en función de lo ordenado en el fallo judicial, sin que su presencia avalara el actuar del CECH ni impidiera que, posteriormente, procedieran como entidades de control. Resulta llamativo que los organismos de control local no fueran llamados por el actor judicial, pese a ser los competentes para conocer de los asuntos de las instituciones de nivel municipal y distrital.

Al no tener este consejo capacidad institucional, los actores o entidades llamados a su conformación constituyen el eje de esta instancia de articulación. Las tendencias identificadas en las diferentes sesiones demuestran que el rol de cada actor no solo depende de su influencia, respaldada en los recursos económicos o presupuestales con que cuenta, sino también de sus competencias y del nivel de la administración que le corresponde —nacional, regional o local—, así como de su grado de responsabilidad e injerencia en la problemática de la cuenca hidrográfica del río Bogotá.

En la aplicación de la ruta metodológica, este componente político evidencia el marcado impacto que genera la sentencia en la manera

16 La creación del Comité de Verificación del cumplimiento de la Sentencia del río Bogotá fue ordenada en la misma sentencia. Sin embargo, en audiencia realizada el 13 de mayo de 2016 se procedió con su instalación. Este comité, conformado por 16 subcomités —uno por cada subcuenca—, asignó a cada uno de ellos una ONG resultante del sorteo realizado a instancias de la autoridad judicial.

en que interactúan, se relacionan e intervienen los actores en el consejo, bajo la presión de las sentencias, pero manteniendo su institucionalidad de forma individual. Esto se refleja igualmente en los niveles: micro, cuyos recursos dependen de los miembros; meso, sin capacidad de gestión, limitándose a un escenario de interlocución; y macro, en el que los actores mantienen las condiciones políticas y económicas que rodean sus competencias propias como entidades.

¿Gobernanza como forma de expresión del CECH?

Entre las justificaciones del actor judicial para contar con un ente articulador se encuentra la necesidad de una “buena gobernanza” para la cuenca, a través de la integración normativa, acuerdos institucionales y adopción de decisiones equitativas y sostenibles (Sentencia río Bogotá, 2014). La gobernanza se ha entendido de diferentes maneras, entre ellas: el papel principal a cargo del gobierno para la implementación de estrategias modernas de administración pública que involucren actores no gubernamentales (Rhodes, 1996, citado en Arias Arbeláez y Vargas, 2010); las habilidades de gobierno para fomentar políticas públicas, legitimidad y autoridad de las instituciones del Estado, y sus relaciones de prestación con los ciudadanos (Grindle, 2004; 2007, citado en Arias Arbeláez y Vargas, 2010); e, incluso, de una manera negativa, como la ausencia de una autoridad central para ocuparse de asuntos colectivos (Rouseneau, 2000, citado en Arias Arbeláez y Vargas, 2010).

El concepto de gobernanza adquiere mayor relevancia en la práctica política como forma de gestionar las políticas públicas, ya que, a diferencia de los modelos jerárquicos de control y del mercado, surge como una nueva forma de gobierno basada en un mayor nivel de cooperación, colaboración, consenso y participación de diferentes tipos de actores en la elaboración de estas políticas, con el fin de obtener mejores resultados y garantizar la gobernabilidad (Zurbriggen, 2011). Desde una perspectiva ambiental, se ha definido como el conjunto de procesos regulatorios, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos impulsan acciones y resultados ambientales (Lemos y Agrawal, 2006, citados en Arias Arbeláez y Vargas, 2010). Asimismo, la gobernanza ambiental responde al establecimiento, confirmación o cambios institucionales, con o sin la intervención

del Estado, para resolver conflictos asociados a los recursos naturales (Paavola, 2007, citado en Arias Arbeláez y Vargas, 2010).

De lo anterior se puede colegir que el actor judicial partió de los elementos y conceptos referidos para lograr una “buena gobernanza” a cargo de la gerencia, es decir, del CECH. A través de este, como institución, se buscaba instaurar una nueva manera de gobernar la cuenca y concretar políticas públicas mediante la implementación de estrategias y la participación no solo de las instituciones responsables de la cuenca, sino también de actores sociales y entes de control, para así atender un asunto de naturaleza colectiva, como lo es el asociado al río.

Sin embargo, esta gobernanza, al igual que en los componentes desarrollados precedentemente, al provenir de una instancia cuya finalidad se circunscribe a una sentencia judicial, se queda corta en su capacidad de gestión y decisión. En consecuencia, se convierte en un espacio colectivo de discusión e interlocución, quedando las decisiones y políticas en cabeza de las entidades participantes, cuya sinergia se orienta a demostrar al actor judicial el cumplimiento de lo ordenado. En este sentido, se puede concluir que el CECH carece de capacidad institucional, y que el esfuerzo por trabajar de manera coordinada y articulada obedece al fuerte control judicial en el seguimiento de la implementación de las órdenes que le competen.

Del estado de cumplimiento de las principales órdenes bajo responsabilidad del CECH, se evidencia que no basta con la intención de crear una instancia de coordinación si, institucionalmente, no se cuenta con las herramientas para su operación y funcionamiento. De lo contrario, como ha ocurrido en el caso analizado, los esfuerzos se convierten en cargas adicionales para las entidades intervinientes, que se limitan a demostrar un cumplimiento meramente formal.

Asimismo, se puede señalar que el CECH ha logrado cierto grado de reconocimiento como instancia de interlocución institucional en la discusión y socialización de las órdenes relacionadas con el ordenamiento y recuperación de la cuenca, mediante la comunicación para la coordinación de competencias, aun bajo el marcado peso del cumplimiento judicial. El problema del río Bogotá es tan complejo que, a pesar de estas previsiones regulatorias y de que el juez se abrogó una competencia de gobierno al estructurar un ente administrativo con

bajas capacidades, la participación del actor judicial ha sido determinante para la priorización de acciones en la agenda pública y en las decisiones de gobierno para el ordenamiento de la cuenca.

La judicialización de la actualización y modificación del POT de Bogotá

El ordenamiento territorial constituye una herramienta fundamental en la planificación y gestión del suelo, el cual, conforme al actor judicial, ha estado ausente y desarticulado en el manejo ambiental de la cuenca y en los instrumentos y planes de gestión ambiental. Por tal razón, ordenó la actualización de los POT de las entidades territoriales de la cuenca para ajustarse a lo dispuesto en el POMCA, en el término perentorio e improrrogable de doce meses contados a partir de la aprobación y actualización de este último¹⁷. En contraste con la orden de carácter orgánico del CECH, en la de modificación y ajuste al instrumento de planeamiento territorial, el Consejo de Estado incide en un tema sustancial del gobierno urbano, relacionado con el ordenamiento local, intervención en la que, adicionalmente, se abroga atribuciones constitucionalmente conferidas al Ejecutivo.

Dada la relación entre el ordenamiento ambiental y el territorial, y considerando que, conforme a las órdenes judiciales para la modificación de los POT, de manera previa se requería el ajuste y actualización del POMCA del río Bogotá, se señalan las implicaciones que conllevó el cumplimiento de dicho trámite frente a los tiempos previstos en la sentencia, para posteriormente determinar su impacto en la actualización del POT de Bogotá.

17 El POMCA fue adoptado mediante la Resolución 01 del 29 de septiembre de 2014 por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales de Cundinamarca, del Guavio y de la Orinoquía. Posteriormente, en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia del río Bogotá, se ajustó y actualizó mediante la Resolución 0957 del 2 de abril de 2019, emitida por esas mismas Corporaciones.

Ajuste y actualización del POMCA de la cuenca hidrográfica del río Bogotá

El Consejo de Estado determinó que, para lograr una gestión equilibrada de la cuenca, era necesario conciliar los usos del agua y del suelo a la luz del interés general, en la que el papel regulatorio resulta indispensable para organizar las relaciones entre los actores intervinientes y garantizar la cohesión pública. De allí la importancia de actualizar el POMCA del río Bogotá y articularlo con los instrumentos de planeación existentes (Sentencia río Bogotá, 2014). Entre las disposiciones que constituyen normas de superior jerarquía para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial se encuentran las directrices para el manejo de cuencas hidrográficas, conforme al artículo 10 de la Ley 388 de 1997; es decir, el POMCA es un determinante ambiental dentro del ordenamiento territorial.

No obstante, pese a la jerarquía prevista para este tipo de instrumentos y a que la cuenca hidrográfica del río Bogotá contaba con su POMCA aprobado en 2006¹⁸, en la sentencia se ordenó a la CAR la adopción y declaración de un nuevo POMCA de esta cuenca como máximo instrumento de planeación y gestión, y por ende del CECH¹⁹, en un término de 20 meses²⁰ contados a partir de la ejecutoria de la sentencia²¹. Como condición *sine qua non*, esta modificación y actualización requería el aval del CECH para su aprobación, el cual, en ejercicio de las facultades conferidas en la sentencia, podía solicitar ajustes bajo el marco de dirección y gestión integral de la cuenca (Sentencia río Bogotá, 2014).

18 Resolución 3194 del 23 de noviembre de 2006 de la CAR Cundinamarca.

19 Orden n.º 4.7 de la sentencia.

20 El actor judicial señaló el término de 20 meses considerando que este proceso ya se encontraba en curso.

21 El Consejo de Estado adicionó y aclaró la sentencia de segunda instancia mediante providencia del 17 de julio de 2014, señalando, entre otros, que la modificación y actualización del POMCA del río Bogotá debía ser aprobada también por Corpoguavio, que tiene una participación en la cuenca del 3.55 %, y por Corporinoquía, con una participación en la cuenca del 0.10 %.

Teniendo en cuenta que la modificación y ajuste del POMCA no se cumplió dentro del término previsto en la sentencia, ya que tardó alrededor de cinco años para su aprobación, resulta imperativo considerar tanto el procedimiento como las actuaciones que giran en torno al proceso de modificación y ajuste de este instrumento de planificación, con el fin de contar con elementos que permitan determinar el impacto de las órdenes dadas por el actor judicial en este sentido.

Conforme a las disposiciones legales, en la cuenca en que converjan dos o más Corporaciones Autónomas Regionales deberán formarse comisiones conjuntas para concertar y armonizar el proceso de ordenamiento y manejo (artículo 2.2.3.1.8.1 del Decreto 1076 de 2015). En el proceso de revisión y ajuste total o parcial de un POMCA, conforme a lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015, se deben agotar las etapas de diagnóstico, prospectiva y formulación del plan.

Con el fin de determinar el tiempo que se requiere para adelantar un proceso de revisión y ajuste de este tipo de instrumentos, se identificaron las actividades y productos necesarios para cada fase, ya que los únicos términos señalados en la norma corresponden a los asociados al proceso de divulgación y participación ciudadana. Además del componente técnico y la especialidad intelectual en las actividades requeridas, no puede dejarse de lado el período de contratación con dicho fin, que usualmente se adelanta mediante la modalidad de consultoría. De esta manera, se seleccionaron en el Secop diez contratos suscritos por Corporaciones Autónomas Regionales con este objeto y, a partir de los plazos contractuales previstos para su cumplimiento, se obtuvo que, en promedio, el tiempo requerido para esta labor es de aproximadamente 49 meses.

Así, se revisó el tiempo del proceso de aprobación del ajuste y actualización del POMCA del río Bogotá, desde el momento de la aclaración y adición a la sentencia, es decir, desde julio de 2014 hasta abril de 2019, fecha en la que se expidió la Resolución conjunta 957 del 2 de abril de 2019 de la CAR, Corpoguvio y Corporinoquía, para contrastarlo con el tiempo señalado judicialmente para su cumplimiento. Este proceso de ajuste y actualización del POMCA del río Bogotá tardó 56 meses, tiempo en el cual se logró contar con los recursos presupuestales, adelantar las gestiones contractuales y su consecuente ejecución, atender requeri-

mientos técnicos y realizar estudios de campo, así como surtir procesos participativos y de socialización, entre los que se encuentran los asociados a las consultas previas y los consejos de la cuenca, además de los tiempos propios del procedimiento y las dificultades que en la práctica acompañan cualquier actuación de la administración.

Además de las actividades propias del procedimiento, y conforme a lo ordenado en la sentencia, este ajuste requería contar con el aval del CECH de manera previa a su aprobación, lo que representó un proceso de discusión entre los actores más interesados y su consecuente concertación. En relación con este aval, de las evidencias registradas en las actas de reunión, si bien sirvió como espacio de discusión e impulso para su posterior aprobación, puede señalarse que representó más un requisito formal para demostrar el cumplimiento de lo ordenado por el actor judicial. El proceso de discusión sobre la modificación y ajuste se surtió, en realidad, en los días previos a la formalización del aval requerido, durante las sesiones adelantadas tanto por las mesas técnicas como por las ordinarias del CECH, realizadas los días 11, 18 y 19 de diciembre de 2018; 12, 18 y 25 de febrero de 2019; y 1 de marzo de 2019, respectivamente.

Con fundamento en lo anterior, resulta evidente que, si bien tras la orden judicial de actualización del POMCA existe un fin loable y necesario que presionó su cumplimiento, este tipo de órdenes requiere considerar tanto la realidad de su gestión como los procedimientos previstos en las normas legales aplicables, para que dicha finalidad no se desdibuje ni se deslegitime el rol del actor judicial al imponer cargas con plazos incumplibles o poco razonables bajo responsabilidad de la administración.

Obligación judicial de “modificación y ajuste” al POT de Bogotá

En la sentencia se identificó la existencia de un problema de ordenamiento territorial y uso del suelo, tanto en el departamento como en los municipios con los cuales existe una influencia recíproca con el río. Por ello, el Consejo de Estado ordenó la “modificación y ajuste” de los planes de ordenamiento territorial de los municipios con participación en la cuenca, así como del Distrito Capital, para ajustar sus disposiciones a lo previsto en el nuevo POMCA del río Bogotá.

Las relaciones territoriales a nivel regional en torno a la cuenca justifican la necesidad de articulación, no solamente institucional, sino también de los instrumentos de planeamiento, cuya adopción se encuentra contemplada en el marco de las órdenes impartidas por el actor judicial. Esta orden de modificación de todos los POT se dio sin tener en cuenta la fase de vigencia²² en que se encontraban. Se partió del señalamiento de la necesidad del reordenamiento territorial como elemento estructurante para la recuperación del río, ante las dinámicas poblacionales en su entorno, el aumento en los procesos de urbanización y las relaciones territoriales de la cuenca, entre otros, lo cual justifica la articulación de instrumentos de planeamiento con las disposiciones de ordenamiento ambiental²³.

La finalidad de esta orden judicial no tiene discusión; no obstante, llama la atención que, a diciembre de 2020, ninguno de los municipios de la cuenca, incluido Bogotá, después de 20 meses del ajuste y actualización del POMCA en 2019, hubiera cumplido la orden asociada a la modificación y ajuste del POT, cuyo plazo era de 12 meses²⁴. Atendiendo el vencimiento del término señalado en la sentencia, la magistrada Villamizar, el 23 de febrero de 2021, resolvió abrir incidentes de desacato contra cada uno de los municipios de la cuenca. Con el fin de identificar las dificultades o razones por las cuales, a 2020, no se logró el cumplimiento de esta orden, resultan pertinentes las dimensiones y factores —procedimientos, recursos y tiempos— que implica un proceso de revisión y ajuste de este tipo de instrumentos, cuyo procedimiento y condiciones se encuentran regulados y que, en palabras del juez, se señalan como “modificación y actualización”.

22 “Se entiende por POT de primera generación aquellos formulados entre 1998 y 2005 (...) en una fase reciente de la aplicación de la Ley 388 de 1997. Los POT de segunda generación son aquellos que se están formulando después de cumplidas las vigencias de largo plazo de los primeros” (Contreras, 2017).

23 En materia ambiental, se ha reconocido la importancia de la relación entre las acciones y decisiones frente a la regulación de los usos del suelo y la vocación y ocupación de los actores en su territorio (Contreras, 2017).

24 A diciembre de 2020, corte del período de análisis, el POT de Bogotá se encontraba en su fase de diagnóstico. Sin embargo, actualmente fue adoptado mediante el Decreto 555 del 29 de diciembre de 2021.

La vigencia de los contenidos de los POT está definida en cada plan bajo los siguientes parámetros: 1) el contenido estructural tendrá una vigencia de largo plazo, equivalente a tres períodos constitucionales de las administraciones locales; 2) los componentes urbanos y rurales de mediano plazo, dos períodos constitucionales de estas, y 3) los contenidos urbanos y rurales de corto plazo, así como los programas de ejecución, regirán durante un período constitucional completo de la administración²⁵.

La revisión de los POT corresponde a un procedimiento que busca su actualización, modificación o ajuste, a iniciativa de los respectivos alcaldes, y procede en los siguientes eventos²⁶: por vencimiento de los términos de vigencia²⁷; por excepcional interés público (declaración de desastre o calamidad pública, amenazas, riesgo o vulnerabilidad)²⁸; por modificación excepcional de norma; por modificación excepcional de norma urbanística²⁹, y por incorporación de suelo destinado a vivienda de interés social, previsión aplicable hasta el año 2020³⁰.

25 Artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004 y, posteriormente, por el artículo 120 del Decreto Ley 2106 de 2019.

26 Artículo 28 de la Ley 388 de 1997.

27 Artículo 2.2.2.1.2.3.3 del Decreto 1077 de 2015.

28 Artículo 2.2.2.1.2.3.3 del Decreto 1077 de 2015.

29 Artículo 15 de la Ley 388 de 1997, modificado por la Ley 902 de 2004, y compilado en el artículo 2.2.2.1.2.3.4 del Decreto 1077 de 2015: “se podrá adelantar la modificación de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General, Urbano y Rural del Plan de Ordenamiento Territorial. La modificación excepcional de normas urbanísticas podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del alcalde municipal o distrital, siempre que se demuestren y soporten en estudios técnicos los motivos que dan lugar a su modificación. La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran”.

30 De conformidad con lo previsto en el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, modificado por el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, por una sola vez y hasta el año 2020 se podía ajustar el POT para incorporar al perímetro urbano predios del suelo urbano, ru-

A partir de estos eventos, podría señalarse que la modificación ordenada por el actor judicial correspondería a la de una revisión por modificación excepcional de normas urbanísticas especiales, al involucrar y ajustar las normas estructurales asociadas a los recursos naturales y su explotación, así como a los suelos y áreas de protección ambiental, y la reglamentación ambiental de áreas protegidas. Este proceso de revisión de un POT, además de requerir surtir un trámite de proyección, concertación, consulta y aprobación³¹ que involucra el cumplimiento de las condiciones técnicas, implica un componente participativo y político, este último asociado al proceso de adopción. Sin tener en consideración el tiempo que implica contar con los recursos presupuestales y adelantar el proceso de contratación para cumplir con las condiciones técnicas de un proceso de revisión de un POT, este procedimiento puede tardar aproximadamente 19 meses.

Entre las dificultades que se presentan en los procesos de formulación y revisión de estos instrumentos de planeación se encuentran las acciones asociadas a la gestión del riesgo, en consideración al nivel técnico requerido y su costo; la falta de financiación, recursos y presupuesto de los municipios; la falta de capacidad técnica de las instituciones locales; los dilemas asociados al proceso de participación y la concertación con las autoridades ambientales; la falta de articulación regional, entre otros (IEU, 2020a). Resulta fundamental considerar la dimensión política de este proceso de revisión, la cual incluye dos variables esenciales del ordenamiento: la política pública y la competencia política (Contreras, 2017). Los POT, al ser una expresión de acciones y decisiones, pasan por el escenario político (IEU, 2020b), paso que conlleva un potencial para concretar supuestos consensos constitucionales, pero también para negarlos (Escobar Moncada, 1999).

Los procesos asociados a la actualización, ajuste o modificación de los POT no dependen únicamente de las administraciones locales ni

ral suburbano y de expansión, para la construcción de vivienda, infraestructura social y usos complementarios a vivienda de interés social y prioritario, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones señalados en dicha norma.

31 El artículo 2.2.2.1.2.3.1 del Decreto 1077 de 2015 señala las reglas para revisión y modificación de los POT.

del cumplimiento de requisitos de forma, pues en ellos intervienen diferentes actores, además de la participación ciudadana, cuyo proceso de adopción constituye una expresión de acuerdos que pasan por el escenario político. En el caso del Distrito Capital, a diciembre de 2020, esta orden judicial también se encontraba incumplida. Sin embargo, para efectos del análisis, resulta pertinente referirse a los intentos de modificación adelantados por las administraciones durante el período objeto de estudio. Si bien el POT adoptado en la administración de Gustavo Petro (2012-2015) se dio con anterioridad a la sentencia, su referencia resulta útil para evidenciar que existen aspectos que van más allá de la adopción formal de un acto, como lo plantea la Sentencia del río Bogotá.

Mediante el Decreto 364 del 26 de agosto de 2013 se modificaron de manera excepcional las normas urbanísticas del POT de Bogotá, considerando, entre otros aspectos, la integración de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en el ordenamiento territorial, incorporando las determinaciones de la Ley 1523 de 2012. Según lo señalado en este decreto, se cumplió con el procedimiento correspondiente, que incluyó la concertación ambiental con la CAR, el concepto y recomendaciones del Consejo Territorial, así como el proceso de participación ciudadana (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013). En la fase de adopción, el 2 de mayo de 2013, la administración Petro presentó ante el Concejo Distrital el Proyecto de Acuerdo n.º 118 de 2013, que contenía esta modificación excepcional. Al transcurrir los 90 días calendario sin que el concejo lo adoptara, se procedió a su adopción mediante el referido Decreto 364.

En respuesta a nueve demandas presentadas contra la adopción de esta modificación excepcional, el Juzgado Segundo Administrativo de Bogotá, en sentencia del 17 de mayo de 2019, declaró su nulidad. Entre los señalamientos judiciales, se concluyó que el alcalde excedió sus competencias al adoptar la modificación, dado que el proyecto había sido votado de manera negativa por el concejo. La adopción mediante decreto solo procede en el evento en que dicha corporación política guarde silencio (Sentencia del 17 de mayo de 2019, expediente 2013-217 (2013-624)). Pese a la discusión jurídica asociada a esta decisión, se evidencia el gran peso del componente político en un proceso de modi-

ficación del POT, ya que, si bien en su trámite se cumplieron los requisitos y condiciones técnicas, la última palabra la tuvo el Concejo Distrital.

La administración de Enrique Peñalosa (2016-2019) presentó ante el concejo el Proyecto de Acuerdo “por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”. En este se acataba la orden de la sentencia al señalar expresamente la incorporación del POMCA del río Bogotá, adoptado mediante Resolución 957 de 2019, así como de los instrumentos que lo complementan³², además del reconocimiento del río como hecho regional y articulador ambiental y del ordenamiento territorial³³, entre otros. Sin embargo, al igual que el POT de Petro, en el escenario político propio del proceso de adopción, el Concejo de Bogotá, el 2 de noviembre de 2019, votó de manera negativa el proyecto, quedando de esta manera archivado.

Pese a lo anterior, en el marco del seguimiento e implementación de la sentencia del río Bogotá, y reconociendo la legitimidad política del Concejo Distrital para decidir sobre la adopción o no de este POT, la magistrada Villamizar, el 5 de noviembre de 2019, vinculó al incidente de desacato, por el incumplimiento de la orden de modificación y ajuste al POT, a todos los concejales de esta corporación. Les ordenó informar sobre las razones técnicas y jurídicas que tuvieron en cuenta para no aprobar el proyecto de acuerdo del POT de la administración Peñalosa (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2019).

En Auto del 26 de noviembre de 2019, al pronunciarse sobre los argumentos presentados por los concejales, la magistrada señaló que la orden 4.18 de la sentencia no estaba dirigida únicamente al alcalde, sino también a los concejales, en el marco de sus competencias, ya que, al tratarse de un acto complejo, requiere la participación y la voluntad de ambas entidades. Adicionalmente, precisó expresamente que

la expedición de los POT, PBOT, EOT no corresponde por su naturaleza a un acto político, sino a un acto administrativo reglado mediante la creación de unas normas cuya competencia la ley le asigna al concejo distrital y a los concejos municipales.

32 Artículo 9 del proyecto de Acuerdo.

33 Artículos 22, 24 y 29 del proyecto del Acuerdo.

Por lo tanto, bajo ese argumento, “no resultan aplicables las disposiciones jurídicas como la jurisprudencia en torno a la votación negativa del proyecto bajo el amparo de la libre voluntad del voto en las corporaciones de elección popular y su inviolabilidad” (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2019). Además de declarar el incumplimiento del Concejo de Bogotá, le ordenó, entre otros aspectos, continuar con

el primero y segundo debate para la expedición del Plan De Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. y, si es del caso y necesario después de votar cada una de sus normas y no mediante votación en bloque del proyecto, a introducir las correspondientes modificaciones atendiendo a razones únicamente técnicas y no políticas, por cuanto para el cumplimiento de la sentencia no puede constituir justificación la inviolabilidad del voto ni la orden de la bancada de partido.

La discusión de esta orden obedece a las razones que la justifican, ya que la articulación entre instrumentos ambientales y territoriales, además de necesaria, es fundamental para la protección del medio ambiente y las acciones previstas para su control y desarrollo. Lo cuestionable del actuar judicial en el proceso de implementación de la sentencia, e independientemente de las razones que tuvieron los concejales para votar negativamente la propuesta, es la evidente extralimitación del actor judicial al pretender, bajo presión, desconocer decisiones y asuntos de naturaleza política, abrogándose competencias para incidir en acciones propias del gobierno de la ciudad.

A esta cuestionable intervención se suma la decisión tomada por la magistrada mediante Auto del 2 de diciembre de 2020, a través del cual ordenó a la CAR, como medida cautelar, “abstenerse de autorizar concertación de asuntos ambientales a los planes parciales que presenten los municipios de la cuenca”. Además, ordenó al Distrito Capital y a los municipios de la cuenca “abstenerse de autorizar planes parciales hasta tanto no se [ajustaran] los POT” y “hasta tanto el tribunal no [aprobara] el cumplimiento de esta orden [4.18] de la sentencia” (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2020). Se insiste: si bien la medida puede tener un fin loable, resulta desproporcionado adoptar decisiones propias de gobierno y, más aún, condicionar la aprobación a “su” verificación de cumplimiento.

El período de análisis se adelantó hasta 2020; sin embargo, resulta pertinente la referencia al actual POT de Bogotá, expedido en la administración de Claudia López (2020-2023), quien, mediante Decreto 555 del 29 de diciembre de 2021, al haber transcurrido los noventa días sin que el Concejo Distrital emitiera decisión, adoptó la revisión general del POT de Bogotá, con lo cual, después de 32 meses, se dio cumplimiento a la orden de modificación del POT.

Particularmente, este POT reconoce expresamente la sentencia y lo ordenado en relación con el proyecto de Parque Lineal del río Bogotá; el desarrollo, en áreas urbanas, de plantas de tratamiento de aguas residuales privadas, acorde con las especificaciones técnicas y acciones administrativas en cumplimiento del fallo; el saneamiento del río Bogotá; y, por supuesto, incorpora las disposiciones del POMCA. Sin desconocer la importancia que tienen estos instrumentos para la ciudad, vale la pena cuestionarse si, con un trámite de “modificación” formal del POT, se logra dar solución a la problemática que gira en torno al estado de la cuenca, pues, de no lograrse la aprobación de estos instrumentos, ¿podría entenderse que no hay solución de fondo?

El actor judicial carece de legitimidad y competencias para ordenar la aprobación de actos administrativos reglados con fuerte contenido político, lo que desconoce la naturaleza y la realidad en torno a los POT. Por ello, resulta procedente cuestionarse sobre las previsiones y el alcance de las órdenes judiciales para su efectividad en pro de la salvaguarda de los derechos colectivos. Los POT orientan y señalan cómo administrar el desarrollo físico del territorio y, en consecuencia, sus modificaciones no solamente implican el cumplimiento de condiciones o requisitos de carácter formal. Se requiere, además del análisis de fondo, estudios técnicos, concertación y participación; por lo tanto, la orden, de manera implícita, se circunscribe a un trámite de tipo documental de incorporación normativa del POMCA en el acto administrativo de ajuste del POT, lo cual no coincide con la realidad.

Los tiempos y condiciones —técnicas, jurídicas, de socialización y participación pública, así como políticas— que involucra un proceso de revisión y ajuste de un POT no se compadecen con los plazos señalados por el actor judicial. De esta manera, además de las dificultades propias de este proceso de revisión, los gobiernos urbanos deben cargar

con el peso del actor judicial, quien, al pretender incidir en las decisiones sobre el ordenamiento y uso del suelo, utiliza medidas de presión como el desacato para forzar la adopción de decisiones de naturaleza y contenido netamente políticos.

Conclusiones

En Colombia, a partir del marco de la Constitución de 1991 y bajo la influencia de corrientes que impulsan el rol del juez en la salvaguarda de los derechos de la población, se han dado pasos significativos en materia de activismo y protagonismo judicial, tanto en el proceso de adopción de decisiones como en su fase de implementación y seguimiento. La intervención o activismo judicial encuentra su justificación en la protección de derechos ante situaciones que puedan generar un impacto ambiental, social, económico y/o cultural, o que correspondan a asuntos no resueltos por las otras ramas del poder, cuya deficiencia u omisión implique su afectación.

Existen asuntos que revisten tal complejidad que desbordan las estructuras, límites, competencias, capacidad y voluntad política de las instituciones, así como la regulación normativa y los recursos económicos. Estos factores habilitan, a su vez, la intervención judicial, cuya presión puede resultar positiva para generar sinergias en las gestiones requeridas, pero cuyas limitaciones no pueden ignorarse ni suplirse únicamente mediante la amenaza de un desacato.

Cuando el gobierno urbano no cumple con sus responsabilidades, no articula ni coordina sus acciones en asuntos que trascienden las fronteras administrativas y territoriales, o con su actuar contribuye a la vulneración de derechos de la población frente a problemáticas complejas, se abre la puerta al actor judicial. Este, con sus decisiones, puede incidir en la gestión administrativa. Sin embargo, cuando tales decisiones implican competencias del gobierno, se sobrepasa el límite judicial, y sus determinaciones tienen una alta probabilidad de tornarse ineficaces, ya que dichas competencias suponen condiciones jurídicas y políticas que requieren capacidad, recursos y conocimientos técnicos que escapan al rol del juez.

Bajo la justificación del interés público y general, la sentencia del río Bogotá, por su activismo, dimensión, órdenes y acciones imple-

mentadas, convierte al juez en un actor con incidencia dentro del gobierno urbano, bajo el marco de la presión judicial. Sin embargo, resulta cuestionable que, mediante su decisión, se abroge competencias políticas y administrativas, sobrepasando la salvaguarda de los intereses colectivos e incidiendo directa y negativamente en asuntos de las otras ramas del poder.

Los gobiernos urbanos requieren generar la misma percepción de legitimidad en su actuar que la que ostenta el juez, a través de la superación de obstáculos bajo una visión integral, buscando la adopción de herramientas y sinergias que permitan que sus acciones resulten más eficientes en el cumplimiento de los fines de dirección y coordinación que les son propios.

Desde la perspectiva del gobierno urbano, debe contemplarse siempre el posible actuar judicial para mitigar ese escenario y su impacto, a través de estrategias específicas y conscientes que mejoren el nivel de cumplimiento. Estas estrategias deben responder a factores y retos concretos, teniendo en cuenta elementos jurídicos, socioeconómicos, políticos y culturales. De esta manera, la implementación de las órdenes judiciales del río Bogotá ha tenido efectos favorables, como:

1. Obligar al gobierno distrital a formar parte de un escenario de interlocución institucional, propiciado por el actor judicial, para la socialización de la gestión y actuación sobre la cuenca hidrográfica.
2. Presionar la actualización y revisión de los POT para ajustar su contenido a las disposiciones ambientales de la cuenca.
3. Incluir en el instrumento de planeación social y económica las acciones y programas que permitan la protección y recuperación del río.

Sin embargo, se evidencian serios problemas que deben considerarse en casos similares, relacionados con el límite y alcance de las órdenes judiciales en asuntos que corresponden a decisiones y competencias propias del gobierno de la ciudad, por su naturaleza administrativa y contenido político. El sobrepasar estos límites implica que dichas decisiones terminen siendo únicamente medidas de presión y no cobren efectividad, al desconocer la realidad y la finalidad para la cual se encuentran previstas.

Referencias

Abramovich, V. (2007). Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. *Estudios Socio-Jurídicos*, 9, 9-33. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/454>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013, 26 de agosto). Decreto 364 de 2013, por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004. *Registro Distrital* 5185 del 26 de agosto de 2013. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=55073>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021, 29 de diciembre). Decreto 555 de 2021, por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. *Registro Distrital* 7326 del 29 de diciembre de 2021. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=119582>

Arcila Salazar, B. (2009). El principio de precaución y su aplicación judicial. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39(111), 283-304.

Arias Arbeláez, F. A. y Vargas, G. M. (2010). Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal. *Sociedad y Economía*, (19), 279-304.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Cano, L. F. (2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Papel Político*, 19(2), 435-458. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.nppj>

Cano Blandón, L. F. (2020). La implementación de las sentencias experimentales de la Corte Constitucional: un marco analítico para el análisis empírico. En J. E. López Rodríguez, O. L. Salamanca y A.-N. Roth Deubel (comps.), *La implementación de políticas públicas y la paz: reflexiones y estudios de caso en Colombia* (pp. 153-190). Universidad Nacional de Colombia.

Cano Blandón, L. F. (2021). Los límites de la justicia dialógica en la protección de los derechos sociales en Colombia. *Revista en Derecho del Estado*, (49), 131-158. <https://doi.org/10.18601/01229893.n49.08>

Congreso de Colombia. (1997, 18 de julio). Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 43 091 del 24 de julio de 1997. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Congreso de Colombia. (2004, 26 de julio). Ley 902 de 2004, por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 45 622 de julio 27 de 2004. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14310>

Congreso de Colombia. (2015, 9 de junio). Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. *Diario Oficial* 49 538 de 9 de junio de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>

Consejo de Estado, Sección Primera. (2014, 28 de marzo). Sentencia Río Bogotá, AP-25000-23-27-000-2001-90479 (Marco Antonio Velilla Moreno, C. P.).

Contreras, Y. (2017). *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: Experiencias, desafíos y herramientas para actores territoriales*. Universidad Nacional de Colombia; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/63066>

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). (2006, 23 de noviembre). Resolución 3194 de 2006, por la cual se aprueba el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica del río Bogotá y se toman otras determinaciones. *Diario Oficial* 46 463 del 24 de noviembre de 2006. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22242>

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). (2018). *Problemática*. https://www.car.gov.co/rio_bogota/vercontenido/5

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), Corporación Autónoma Regional de Guavio (Corpoguavio) y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia). (2019, 2 de abril). Resolución 0957 de 2019, por medio de la cual se aprueba el ajuste y actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá y se dictan otras disposiciones. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=120919>

Corporación Excelencia en la Justicia. (2008). *Balance de los 10 años de las acciones populares y de grupo*. <https://cej.org.co/publicaciones/acciones-populares-y-de-grupo/balance-de-los-10-anos-de-las-acciones-populares-y-de-grupo/>

Cortez Salinas, J. (2020). ¿Qué es la Decisión Judicial? Notas sobre los estudios judiciales en América Latina. *Latin American Law Review*, (04), 129-145. <https://doi.org/10.29263/lar04.2020.06>

El Espectador. (2014, 14 de septiembre). Entrevista con la magistrada Nelly Yolanda Villamizar sobre el fallo que ordena salvar el río Bogotá [entrada de blog]. *Blog Actualidad*.

Escobar Martínez, L. M. (2005). El gobierno de los jueces. A propósito de la articulación entre los Tribunales Nacionales y el Tribunal de Justicia Europeo. *International Law: Revista Colombiana de derecho internacional*, 2(4), 213-270. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/internationallaw/article/view/14117>

Escobar Moncada, F. (1999). Ordenamiento territorial, autonomía y desarrollo local en Colombia. *Estudios Políticos*, (15), 129-147. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/download/16679/14468/>

Garnatini, D. M., D'Amico, D. A. y Martiarena, M. Á. (2018). El gobierno del suelo urbano: representaciones y estrategias de articulación acción de actores estatales. *Territorios*, (38), 119-136. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.5285>

Garzón Camacho, J. C. (2015). *Relaciones entre el ordenamiento territorial y el ordenamiento ambiental. Estudio de Caso Páramo de Rabanal* [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UNAL. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/56432>

Güiza Suarez, L., Londoño-Toro, B. y Rodríguez Barajas, C. (2015). La judicialización de los conflictos ambientales: un estudio del caso de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá (CHRB), Colombia. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, 31(2), 195-209. <https://www.revistascca.unam.mx/rica/index.php/rica/article/view/46771/44871>

Gulh Nannetti, E. (2013). La Región Hídrica de Bogotá. *Revista Académica Colombiana de Ciencias Naturales*, 37(144), 327-341. <https://repositorio.accefyn.org.co/handle/001/777>

Guzmán Jiménez, L. F. (2017). *El activismo judicial y su impacto en la construcción de políticas públicas ambientales. Análisis de caso en el derecho jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado*. Universidad Externado de Colombia.

Heno Pérez, J. C. (2013). El Juez Constitucional: Un actor de las políticas públicas. *Revista de Economía Internacional*, 15(29), 67-102. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/11965>

Hofman, J. M. (2019). Planeación ambiental del territorio en Colombia. En G. Henao, C. Acosta y J. Hofman (eds.), *Manual de Derecho Urbano* (pp. 57-77). Universidad del Rosario.

Instituto de Estudios Urbanos (IEU). (2020a, 16 de junio). *Dilemas de los gobiernos locales en Colombia: El ordenamiento territorial como un asunto político* [video]. YouTube.

Instituto de Estudios Urbanos (IEU). (2020b, 6 de septiembre). *El 88 % de los municipios de Colombia tienen el POT desactualizado: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*. <https://web.institutodeestudiosurbanos.org/medios/noticias-del-ieu/item/el-88-de-los-municipios-de-colombia-tienen-el-pot-desactualizado-ministerio-de-vivienda-ciudad-y-territorio>

Isaza, C. (2014). *Capacidad del Estado: cómo medir y qué medir para mejorar el desempeño de la administración pública*. Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública.

Jiménez W. y Ramírez C. (2008). *Gobierno y Políticas Públicas. Programa Administración Pública Territorial*. Escuela Superior de Administración Pública. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/server/api/core/bitstreams/3d33e495-a42e-4ab3-838d-f00d3ebc0cf4/content>

Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera. (2019, 17 de mayo). Sentencia Competencia para la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial Distrital, expediente 2013-217 (2013-624).

Langford, M., Rodríguez Garavito, C. y Rossi, J. (eds.). (2017). *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*. Dejusticia.

López Daza, G. A. (2005). *La justicia constitucional colombiana ¿un gobierno de los jueces?* Universidad Surcolombiana.

López Daza, G. A. (2011). El juez constitucional colombiano como legislador positivo ¿un gobierno de los jueces? *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (24), 169-193. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2011.24.5949>

Macías Gómez, L. F. (2014, 15 de mayo). Fallo sobre el río Bogotá, una nueva perspectiva jurisprudencial. *Ámbito Jurídico*.

Mayorga Guzmán, J. M. (2014, 1-6 de septiembre). *El agua y el río Bogotá articuladores del territorio. Panoramas discontinuos entre fragmentos de gestión e ilusiones de recuperación*. Tercer taller internacional AGUA+CIUDAD. Arquitectura del río como espacio colectivo. Universidad Nacional de Colombia.

Méndez Arango, R. (1999). La función creadora. *Revista Corte Suprema de Justicia*, (9).

Molina Triana, A. G. (2014). *Las autoridades del Sistema Nacional Ambiental. Un análisis desde la política pública*. Universidad Sergio Arboleda.

Modugno, F. (1985). La Corte Costituzionale oggi. En G. Lombardi (ed.), *Costituzione e giustizia costituzionale nel diritto comparato* (p. 33). Maggioli.

Morales, D. (2012). Corte Constitucional y cambios en la Política Pública de Atención a la Población Desplazada por la violencia. Una mirada al activismo judicial desde el enfoque institucional. *Con-Texto. Revista de Derecho y Economía*, (37), 55-85. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/3317/2967>

Ovalle Bracho, M. L. (2006). Legislación y jurisprudencia acerca del ordenamiento territorial ambiental. En B. Londoño, G. A. Rodríguez y G. J. Herrera (eds.), *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia* (pp. 132-152). Universidad del Rosario.

Parra, H. (2019, 30 de junio). La magistrada que se volvió hada madrina del río Bogotá. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/bogota/la-magistrada-que-se-volvio-hada-madrina-del-rio-bogota-382684>

Patiño, C. A. (2018). Gobierno urbano como redefinición de los Estados nación. En Instituto de Estudios Urbanos (ed.), *Dimensión conceptual e histórica del gobierno urbano. Debates de Gobierno Urbano*, (2), 17-21. <https://ie.u.unal.edu.co/wp-content/uploads/2024/09/21-dimension-conceptual-e-historica-de-los-gobierno-urbanos-01-02-2019.pdf>

Peña Porras, D. I. (2022). Urbanización Informal, giro constitucional y activismo judicial en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, (53), 135-166. <https://doi.org/10.18601/01229893.n53.05>

Pinzón Botero, M. V. (2018). Retos ambientales para los Planes de Ordenamiento Territorial modernos o de segunda generación: el caso de los municipios intermedios de Colombia. *El Ágora USB*, 18(2), 426-445. <https://doi.org/10.21500/16578031.3223>

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Diario Oficial* 49 523 del 26 de mayo de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. *Diario Oficial* 49 523 del 26 de mayo de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>

Ramírez, G. R. (2019). Derecho al ambiente, el agua: caso del río Bogotá. Una propuesta alternativa para la protección eficaz de los derechos sociales, de carácter colectivo, en supuestos que exigen intervenciones estructurales. En S. Pérez Portillo, I. Otero Suárez y S. González Rey (eds.), *La acción popular: análisis evolutivo de algunas temáticas en los 20 años de vigencia de la Ley 472 de 1998* (pp. 115-165). Universidad Externado de Colombia.

Ricardo Betancourt, L. (2014). El papel del agua en una ciudad como Bogotá. *Revista Ciudades, Estados y Políticas*, 1(2), 51-60. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/45288>

Rodríguez Vaquero, J. E. (2001). Agua y ordenación del territorio. Conflictos en los usos de un bien limitado. El caso del bajo Andarax y los campos de Níjar (Almería). *NIMBUS*, (7-8), 161-185. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=251286>

Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119-134. <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1065/1042>

Rosas Huerta, A., Sánchez Robles, J. y Chávez Cortés, M. M. (2012). La técnica Delphi y el análisis de la capacidad institucional de gobiernos locales que atienden el cambio climático. *Política y Cultura*, (38), 165-194. <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1194/1169>

Sáchica, L. C. (1999). *Derecho constitucional general*. Temis.

Saffon, M. P. y García-Villegas, M. (2011). Derechos sociales y activismo judicial: la dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 75-107. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1511>

Santofimio, J. O. (2011). Panorama General del Derecho Administrativo en Colombia. En S. González-Varas Ibáñez y A. R. Brewer-Carías (eds.), *Derecho Administrativo en Iberoamérica* (2.^a ed.) (pp. 233-259). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Santofimio, J. O. (2003). *Tratado de derecho administrativo* (vols. 1-2). Universidad Externado de Colombia.

Silva Moyano, M. A. (2018). *Gobierno urbano: la ciudad en la configuración del orden político en la tradición occidental* [tesis de doctorado, Universidad Pontificia Bolivariana]. Repositorio UPB. <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/4374?show=full>

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta. (2004, 25 de agosto). Sentencia de primera instancia del río Bogotá, expediente 01-479 (Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, M. P.).

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta. Subsección B. (2019, 26 de noviembre). Acción Popular incidente de desacato n.º 11, expediente 2001-00479-02. (Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, M. P.).

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta. Subsección B. (2020, 2 de diciembre). Medida cautelar sobre otorgamiento de planes parciales. (Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, M. S.).

Uprimny Yepes, R. (2008). La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos. En J. Ferejohn, K. Ansolabehere, A. R. Dallas Via y R. Uprimny Yepes (eds.), *Los jueces: entre el derecho y la política* (pp. 81-99). Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).

Waldron, J. (2018). *Contra el gobierno de los jueces. Ventajas y desventajas de tomar decisiones por mayoría en el Congreso y en los tribunales*. Siglo XXI Editores.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

LISTAS

CAPÍTULO 3

AÑO

**CÁRCELES Y
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL:
EL PODER PUNITIVO DEL
ESTADO Y EL FRACASO DE LAS
INSTITUCIONES EN COLOMBIA**

Yesenia Donoso Herrera

Introducción

La crisis carcelaria es una noticia cotidiana en Colombia y en América Latina. La prensa reporta con frecuencia motines, disturbios, corrupción, hacinamiento y otros problemas derivados de una historia que parece no tener fin y que, en lugar de reducirse, crece desesperadamente en la medida en que la sociedad reclama justicia. Sin embargo, el problema presenta varias aristas que deben ser discutidas para encontrar, si no una solución, al menos el origen de la crisis y, en ese camino, las alternativas que permitan atenderla. En esa lógica, el análisis del problema conduce necesariamente a revisar las bases que posibilitaron la conformación del Estado y la consolidación de los fenómenos urbanos como escenarios territoriales de la situación actual.

Con el propósito de comprender, en primera instancia, las bases de conformación de los Estados, conviene, para el análisis que se propone desarrollar, retomar lo planteado por el sociólogo alemán Max Weber, quien en varios de sus escritos sostuvo que una de las condiciones fundamentales que define al Estado moderno es su capacidad para ejercer el monopolio sobre los atributos de autoridad, lo que incluye el uso legítimo de la fuerza, el control político y, especialmente, la construcción y consolidación de instituciones públicas que garanticen dicho monopolio.

Esta perspectiva sirvió de fundamento para las ideas que desarrollaría posteriormente el sociólogo e historiador Charles Tilly, quien en su obra *Coerción, capital y Estados europeos, 990-1990* planteó que, en la conformación de los Estados, se establecieron mecanismos de control territorial que implicaron la conquista y el dominio de diversas áreas, desde las ciudades hasta las zonas rurales. Tilly (1992) sostuvo que el Estado moderno se construyó a partir del establecimiento de instituciones de gobierno sólidas que aseguraran dicho control, para lo cual destacó aspectos como la imposición de una justicia centralizada o el uso de la fuerza a través de instituciones especializadas, entre otros.

Las instituciones públicas son, entonces, los pilares fundamentales sobre los que descansan el orden y la estabilidad en una sociedad. Constituyen el medio a través del cual se canaliza el poder político y se ejerce la autoridad legítima para mantener su funcionamiento.

Para la reflexión que se propone en este capítulo, la justicia, ejercida mediante el poder punitivo y sus instituciones, desempeña un papel clave para comprender algunos elementos del fracaso del sistema carcelario. Tanto la legislación como la estructura misma del Estado nación y el papel de los gobiernos locales inciden en la manera en que se afrontan los problemas relacionados con determinados grupos de ciudadanos, los cuales, lejos de responder a una planificación clara, suelen atenderse de forma reactiva, lo que impide la consolidación de instituciones sólidas que fortalezcan la figura del Estado.

Un elemento fundamental del Estado es su capacidad para legislar, aplicar y hacer cumplir las leyes, aspecto crucial para su legitimidad y legalidad como institución encargada del gobierno de la sociedad. Por lo tanto, la función social de la ley no solo implica su papel civilizatorio, sino también su dimensión punitiva, creíble y visible, que orienta el comportamiento público y permite prever circunstancias que puedan ponerla en riesgo. En este sentido, resulta esencial la armonía entre la ley y las instituciones públicas.

A partir de estos elementos, conviene analizar la dimensión urbana, considerando que, especialmente en América Latina, el crecimiento de las ciudades ha traído consigo un aumento significativo de la criminalidad y de las preocupaciones por la seguridad ciudadana. Ello ha generado tensiones entre los gobiernos centrales y locales respecto a la implementación y aplicación de acciones punitivas, mediadas por la debilidad institucional y la escasa articulación entre los distintos niveles de gobierno.

En este estudio, la crisis carcelaria, reflejada en las constantes violaciones de los derechos humanos y en lo que las altas cortes de Colombia han denominado un *estado de cosas inconstitucional*, se analiza desde la perspectiva institucional, considerando el sentido de las penas y de la cárcel en la estructura del Estado colombiano, así como su interacción frente a una problemática creciente y desbordada, a partir de la situación concreta de una ciudad.

Este escrito se ha estructurado en tres partes. La primera está destinada a comprender la administración de justicia como parte del poder coercitivo que recae en el Estado nación, heredero del derecho romano, y a analizar si dicha función puede ser ejercida por los go-

biernos locales, en particular desde la perspectiva de las denominadas entidades territoriales en Colombia. La segunda parte ofrece un recuento histórico de la cárcel como institución, desde el gobierno de la Corona Católica hasta la conformación de los municipios tal como se conocen actualmente. En ella se señala que la administración de justicia recae en el Estado nación y que los gobiernos locales carecen de competencias sobre la prisión y la política carcelaria; por ello, plantear un sistema descentralizado no va más allá de buscar financiamiento para un mecanismo sumamente costoso, lo que genera una tensión permanente entre los niveles nacional y municipal de gobierno.

La tercera parte presenta el caso de Bogotá como ciudad capital, donde resulta esencial comprender su papel histórico y político en América y en lo que hoy es Colombia, incluso desde la época del Virreinato. Estas circunstancias le confieren características particulares que agravan las tensiones entre el gobierno municipal y el nacional, dado que la ciudad asume una mayor carga en relación con la población privada de la libertad. En última instancia, la aparente descentralización del sistema termina por desbalancear las inversiones locales y, en general, contribuye a profundizar la crisis debido a la incapacidad de destinar recursos suficientes para el mantenimiento de las personas privadas de la libertad (PPL).

Administración de justicia y gobierno urbano

En Colombia, la privación de la libertad está regulada por la ley penal, la cual establece condiciones de tratamiento diferenciado, en términos administrativos, para quienes aún se encuentran en etapa de juzgamiento y para quienes ya cumplen una pena. Esta distinción resulta especialmente relevante, pues es precisamente dicha circunstancia la que permite analizar el papel del gobierno de la ciudad en relación con la conformación del Estado nación y las tensiones que han contribuido a la persistencia de la crisis que en esta materia se mantiene desde hace décadas.

Algunos autores han señalado que la acción de gobierno se define a partir de la capacidad de tomar decisiones en favor de un grupo social que habita un territorio geográficamente delimitado (Pasquino *et al.*, 1993). Esta capacidad, ejercida por un gobernante, incluye

el establecimiento de leyes y reglamentos, la asignación de derechos y, por ende, la exigencia de deberes, lo que implica la restricción de libertades individuales.

El derecho romano reconoció esta capacidad y la describió como el ejercicio del *merum imperium*, definición que desarrolló Quentin Skinner (2010) en su análisis sobre la conformación de las repúblicas urbanas medievales italianas. El autor insistió, además, en que gobernar no supone únicamente la expedición de leyes, sino también que estas sean reconocidas por los ciudadanos nacionales y extranjeros. Como consecuencia de dicho reconocimiento y aceptación, se configura el concepto de soberanía, en el cual el Estado es capaz de imponer castigos y penas a través del llamado poder punitivo.

El gobierno, entonces, implica la imposición de la ley, y para ello se requiere un sistema de administración de justicia que precise las formas en que la ley penal conduce a la necesidad de privar de la libertad a determinadas personas. En este escenario, el gobierno ejercido por el Estado nación, investido de jurisdicción, dispone las leyes penales en todo el territorio nacional, pero necesita de un mecanismo administrativo que le permita hacerlas efectivas en las escalas locales y regionales.

La administración de justicia se circunscribe al territorio de la nación, aunque con tareas que inciden en los gobiernos urbanos. Sin embargo, estos últimos se ven limitados por su propio territorio y jurisdicción, donde su competencia máxima se reduce a la ejecución de lo ya establecido por la ley, sin llegar a ejercer el gobierno en los términos descritos por Skinner. En las ciudades, el concepto de gobierno no está asociado a los atributos propios del Estado en su integralidad, sino que se convierte más bien en un elemento político de representatividad estatal dentro de la actividad administrativa, lo que en ningún caso implica una delegación de los poderes de gobierno; por tanto, sobre ellas tampoco recae la administración de justicia.

Este aspecto resulta especialmente relevante en el caso de Colombia, donde el modelo de Estado se define como una república unitaria con un esquema de descentralización político-administrativa y fiscal, basado en la figura del municipio como eje central de la estructura estatal. Sin embargo, dicha descentralización no se armoniza necesariamente con otras funciones igualmente descentralizadas, como ocurre con el

sistema carcelario. Por ejemplo, la administración de justicia no está descentralizada y, por tanto, recae plenamente en el poder del Estado nación. En este sentido, el municipio no tiene ningún rol en esta materia, es decir, no ejerce capacidad alguna de gobierno sobre este ámbito.

Parte de la reflexión que propone este escrito se centra en cómo coexisten las diferentes escalas de gobierno y cómo se distribuyen las competencias entre ellas. De manera anticipada, puede señalarse que la coexistencia entre el gobierno nacional y los gobiernos locales o de las ciudades constituye un elemento clave para comprender la crisis que se analiza a lo largo del texto, pues esta es, en sí misma, el reflejo de una tensión que se expresa en las competencias de cada una de dichas escalas.

Para entender mejor lo anterior, es necesario señalar que, en buena medida, los problemas que aquejan a las cárceles derivan tanto del origen del municipio como de la configuración de la república unitaria, resultado de los diversos cambios administrativos que experimentaron las ciudades fundadas durante el gobierno de la Monarquía Católica. Este aspecto es fundamental, por lo que conviene comprender cómo se ha llegado a la figura actual del municipio y cómo dichos cambios no han implicado necesariamente un replanteamiento de las instituciones públicas, que aún no alcanzan la solidez requerida.

Vale la pena retroceder en la historia para entender que la formación de las ciudades respondió al modelo de municipio propio de la tradición castellana, trasladado con las condiciones de poblamiento establecidas por la Corona. Estas condiciones incluían la formación de ejércitos y la consolidación de esquemas de defensa en las regiones donde tomaron asiento las ciudades a través de los fundadores (Gamba Ladino, 2003).

A través de las cartas de población, la Corona conservaba el poder y definía quiénes y cómo ocuparían los cargos de autoridad (Hernández Becerra, 2000), lo que implica que los municipios no gozaron en ningún momento de autonomía para administrar, incluida la justicia, que se regía por las normas de la Corona. Solo el rey ejercía como juez supremo, legislador y gobernante único —principios fundamentales de la administración de justicia—, por lo que era exclusivamente su decisión quién debía ser encarcelado y en qué condiciones, así como suya era la intervención en caso de conflicto (Lucena Giraldo, 2006).

Las ciudades que se constituyeron como municipios carecieron de las capacidades de *merum imperium* y de *jurisdictio*, es decir, de lo que los romanos denominaron *imperium mixtum*. Para la doctrina del derecho romano, este último representaba el poder absoluto que combinaba la autoridad con la capacidad de ejecutar o aplicar una regla existente, facultad que en la modernidad corresponde al Estado y, en el caso colombiano, al Estado nación.

Fue a través de las instrucciones de poblamiento de 1573 que se crearon las instituciones que, en su momento, dependieron por completo de las decisiones de la Corona, pero que cambiaron muy poco incluso con el tránsito de la figura del municipio a lo largo de los distintos sistemas políticos adoptados entre los siglos XVI y XIX. Las instituciones encargadas de los castigos y las penas — antecedentes del sistema carcelario— gozaban de baja reputación. Una anécdota ilustrativa es que, mientras los oficios municipales prestigiosos se vendían por remate, otros eran desprestigiados e incluso rechazados, como el cargo de capitán, encargado de castigar a los nativos rebeldes, o el de guarda mayor, que cumplía funciones de vigilancia urbana. Del mismo modo, el oficio de verdugo, desempeñado por lo general por un negro libre. Manuel Lucena Giraldo (2006) señaló incluso que los carceleros debían salir dos veces por semana a pedir limosna para poder alimentar a los presos, lo que evidencia que, desde ese entonces, los oficios relacionados con el poder punitivo han sido objeto de repudio, constituyéndose en un importante antecedente frente a la crisis carcelaria.

Durante el virreinato se adelantaron gestiones para la conformación de la república. La insurgencia republicana se gestó, en parte, a partir de las dinámicas de los cabildos como primer ejercicio de autonomía, además de las identidades regionales que se desarrollaron en los territorios donde se fundaron las ciudades. De acuerdo con Hernández Becerra (2000), la conformación de los cabildos permitió generar vínculos entre el poder económico y el político, lo que facilitó la preparación de las élites nacientes para asumir el poder en la perspectiva republicana. Sin embargo, frente a esta amenaza, surgió la figura del intendente como enlace entre la Corona y los cabildos, en representación del gobierno urbano. Esta figura permitió a la Corona mantener el control del poder en aspectos como las finanzas, las

inversiones en saneamiento básico, la productividad y la reglamentación de hospitales y cárceles, entre otros (Lucena Giraldo, 2006).

Este escenario político condujo a las confrontaciones libertarias de comienzos del siglo XIX, que recorrieron un camino sumamente inestable hasta alcanzar la conformación de un Estado soberano. A partir de 1811 se produjeron las primeras independencias y se adoptaron diversas constituciones, como las de Cartagena, el 11 de noviembre; Cúcuta, el 9 de diciembre; Antioquia, el 21 de marzo de 1812; y Cundinamarca, el 20 de julio de 1813 (Olano García, 2007). Con ello, cada una de estas ciudades se constituyó como un Estado independiente con plena capacidad para administrar justicia.

Fue tal la independencia reclamada por cada uno de los nuevos Estados que, el 27 de noviembre de 1811, cinco de ellos —Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja— suscribieron en Santafé el acta de conformación de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, mientras que los delegados de Cundinamarca y Chocó se negaron a firmarla (Olano García, 2007). En 1819, pese a la presencia de españoles en las provincias de Pasto y en algunas zonas del Caribe, se declaró la conformación de la República y se consolidó la Nueva Granada con tres departamentos: Venezuela, Cundinamarca y Quito, que a su vez conservaron cierta capacidad de gobierno. La Constitución adoptada en Cúcuta en 1821 estableció el sistema político centralista, reduciendo las capacidades de los gobiernos locales. Esta situación generó tensiones entre las ciudades, que hasta entonces habían gozado de autonomía en sus capacidades de gobierno, lo cual provocó a que desde 1822 se manifestaran críticas y se marcara una tendencia federalista.

En 1827 se reformó la Constitución y se centralizó la administración de justicia en la república, lo que representó un cambio sustancial respecto a la forma en que funcionaban los Estados independizados. Posteriormente, se promulgaron otras constituciones —como las de 1831, 1843 y 1853— que mantuvieron un modelo federal-centralista, sin lograr la consolidación de instituciones que fortalecieran al Estado. En 1858, se retornó al modelo federal mediante la creación de la Confederación Granadina, que a su vez se transformó en los “Estados Unidos de Colombia” con la Constitución de 1863.

En este recorrido, la administración de justicia —y, con ella, la atención carcelaria— pasó de las ciudades que fueron epicentro de los Estados independizados, a la república y, luego, nuevamente al federalismo. Esta dinámica implicó que se devolvieran parcialmente a dichos Estados algunas competencias de gobierno; por ejemplo, se restablecieron las llamadas cortes federales, encargadas de administrar justicia, ejercer iniciativa punitiva y dictar normas o sanciones restrictivas de la libertad, como el arresto¹.

Este escenario evidenció que la separación de la Corona nunca estuvo acompañada de una expectativa clara sobre el tipo de Estado que se pretendía conformar. Así, no se crearon instituciones diferentes a las ya existentes, ni se consideró una reestructuración estatal que permitiera afrontar de manera adecuada el nuevo modelo republicano.

En el tránsito de las constituciones se hizo énfasis en el poder central ejercido por la nación, pese a los visos de autonomía municipal que se armonizaban con la tendencia europea liderada por Benjamin Constant (2010), quien planteó la importancia de los poderes locales. No obstante, cada una de las constituciones dejó clara la dependencia de estos poderes frente al Estado nacional.

Con la Constitución de 1853 se introdujo un capítulo específico sobre el régimen municipal, en el que se definió su capacidad para organizarse, dictar su propio régimen y administrar los asuntos internos, aunque se enfatizó que tales facultades no podrían, en ningún caso, invadir las competencias del gobierno central —o *gobierno general*, como lo denominó la carta magna—.

La separación de la Corona, como se ha mencionado, y la conformación de los poderes locales, impulsadas dentro de la nación por figuras representativas como Rafael Núñez y Manuel Murillo Toro, implicaron que las jóvenes ciudades asumieran tímidamente los poderes recién

1 Aquí se hace referencia al arresto policivo que formaba parte de las medidas de convivencia. En ese momento, el arresto podía imponerse por dos razones: por infracción a las normas de convivencia o por considerarse sospechoso de la comisión de un delito. Sin embargo, la pena de prisión se incorporó al ordenamiento jurídico colombiano únicamente hasta 1825, cuando se establecieron condenas de mayor duración. Esto significa que, hasta ese año, las detenciones o arrestos implicaban períodos cortos y una alta movilidad de personas, pues las sanciones o condenas solían consistir, por lo general, en la pena capital o el destierro (Soto Von Arnim, 2017).

asignados. “Aprender mientras se gobierna” fue la expresión con la que Manuel Lucena denominó la *utopía municipal*, que se desarrollaba de manera paralela al experimento de nación de ese momento.

Cada una de las escalas de gobierno dio sus primeros pasos sin tener en cuenta a la otra; las instituciones nunca fueron replanteadas y, al final, la decisión más cómoda pareció ser mantenerlas tal como estaban, mientras los gobernantes impulsaban amplios discursos sobre la centralización política y la descentralización administrativa. Los gobiernos municipales tenían, entonces, la tarea de administrar sus recursos y gestionar sus asuntos, pero las decisiones políticas permanecían siempre en manos de la nación, como garante de la forma estatal adoptada por la Constitución.

En 1886 se promulgó una nueva Constitución que fortaleció el discurso de la centralización política y la descentralización administrativa, incluyendo en la primera el *ius puniendi*, la formación de ejércitos, la defensa de la soberanía, el control de la moneda y la capacidad impositiva. Sin embargo, también incorporó una función que resultaba contradictoria, pues era desde el nivel central donde se nombraban las autoridades del poder ejecutivo local y departamental (Hernández Becerra, 2002). Nuevamente, el discurso no se centró en las necesidades de las instituciones. Ninguna de las constituciones planteó la importancia de reformar el Estado que, vale recordar, conservaba aún la estructura heredada de las cartas de fundación emitidas por la Corona Católica.

Esta reflexión resulta especialmente relevante, pues deja en evidencia que los municipios nunca tuvieron la capacidad de administrar justicia; sin embargo, desde sus inicios sí tuvieron competencias en funciones de policía, como la detención de maleantes —a cargo de los alguaciles mayores—, el cumplimiento de las ordenanzas, la custodia de los reos y la persecución de juegos o pecados públicos. No obstante, los alguaciles, por mandato judicial, perseguían ciertos delitos, como las blasfemias y las borracheras, que requerían la intervención de los jueces (Lucena Giraldo, 2006).

El paso de los Estados soberanos a los Estados independientes y los constantes cambios que se produjeron hasta 1886 implicaron la existencia de una diversidad de instituciones públicas que operaban de manera distinta entre sí, sin una reflexión de fondo que les otorgara solidez

para mantenerse en el tiempo. En el territorio que hoy ocupa Colombia no se evidenció una intención clara de conformar un Estado unificado ni de establecer objetivos definidos en términos institucionales.

Miguel Ángel Centeno (2014), en su libro *Sangre y deuda: ciudades, Estados y construcción de nación en América Latina*, señaló que varios países de la región compartían la misma debilidad institucional, posiblemente mediada por la dependencia que mantenían con respecto a la Corona y por la ausencia de una confrontación real que condujera a la consolidación de instituciones capaces de fundar una identidad nacional. Este planteamiento permite suponer que el alejamiento repentino y relativamente pacífico de la Corona generó un sentimiento de orfandad que se reflejó en la fragilidad institucional mencionada.

La Constitución de 1886 dio origen a un ordenamiento que desarrolló la autonomía administrativa de los municipios y las provincias, pero dejó en manos del poder central la carga fiscal y la responsabilidad de la inversión. Esto condujo paulatinamente al empobrecimiento de los municipios y a una sobrecarga para los poderes locales, que debían atender de manera precaria las necesidades básicas de sus habitantes, como la educación, la limpieza, la provisión de servicios públicos y el mantenimiento de las cárceles, entre otras.

Frente a esta situación, se promovieron algunas reformas constitucionales que establecieron estructuras político-administrativas especiales, como el Distrito Especial de Bogotá, capital de la república, así como la conformación de concejos municipales encargados de tomar decisiones administrativas. En todo caso, los alcaldes fueron denominados jefes de la administración municipal y no jefes de gobierno, en coherencia con las limitaciones que los poderes locales mantenían respecto al *merum imperium*, abordado anteriormente.

La modernización del Estado trajo consigo la asignación de competencias que antes recaían en la nación, como la salud, la educación y el desarrollo local (Jordana, 2001), aunque delimitadas por la figura territorial que impuso límites geográficos a la prestación de estos servicios. Este modelo descentralizado, sin embargo, no logró —ni logra actualmente— satisfacer las necesidades del desarrollo regional, pues este depende de las rentas públicas generadas a partir de la capacidad productiva local, en la que, evidentemente, algunos municipios

cuentan con mayores ventajas que otros. Así, el desarrollo de grandes áreas urbanas comparte las mismas competencias de las ciudades que fueron villas y cuyo impacto urbano es incipiente respecto al de otras urbes, pues se mantienen de menor tamaño y densidad. Esto llevó a la creación de categorías de acuerdo con los niveles de población e ingresos.

Sin embargo, las competencias coercitivas del Estado nación no fueron asignadas en ningún momento a las ciudades, que, entre otras cosas, no son responsables directas de la aplicación del *ius puniendi*, pues carecen de las capacidades propias de gobierno, como ya se ha mencionado. Una de las reflexiones relevantes que se plantean en el presente escrito se relaciona con la discusión propuesta por algunos expertos acerca de la capacidad de las ciudades para gobernarse, es decir, si tienen la capacidad de tomar decisiones reales y efectivas para orientar su vida política, social e institucional sin depender de las políticas específicas que los Estados adoptan por encima de sus propios intereses (Patiño Villa, 2020).

Bajo la perspectiva de la ausencia de gobierno en las ciudades, es necesario comprender que, para el tema que aquí se analiza, se configuraron dos tipos de autonomías en diferentes escalas de gobierno. La primera es la autonomía judicial, relacionada con la administración de justicia, competencia del Estado y del gobierno nacional; y la segunda, la autonomía administrativa, referida al funcionamiento de las instituciones locales, representadas en las ciudades y los gobiernos locales. Ambas colisionan y se confrontan en distintos ámbitos, constituyendo un elemento central de la crisis carcelaria.

A pesar de la relevancia de las ciudades en el mundo contemporáneo, estas no logran incidir en todos los aspectos del Estado. Por ejemplo, los gobiernos locales no participan en la estructuración ni en la regulación de la ley penal, ni en ninguna decisión del poder judicial, que, entre otras funciones, determina quién debe ser recluido en prisión y en qué condiciones. En el caso de Colombia, la administración de una parte del sistema carcelario recae en los gobiernos locales, lo que implica que estos se convierten en meros receptores de las decisiones adoptadas por un poder sobre el cual no tienen ningún tipo de incidencia. Sin embargo, son responsables de las condiciones de vida

de una parte significativa de la población privada de la libertad, utilizando para ello los recursos generados en la ciudad.

La conclusión de esta primera parte es que los municipios en Colombia carecen del atributo de gobierno, por lo que no tienen injerencia alguna ni en la administración de justicia ni en la definición del esquema punitivo, además de estar limitados por el factor territorial. La jurisdicción restringida de los poderes locales colisiona con las competencias del Estado, de modo que ambas escalas de gobierno se sitúan en orillas distintas respecto al manejo de la población privada de la libertad. Esto se traduce, necesariamente, en una desarticulación permanente y en una ausencia de responsabilidad general que se manifiesta en la crisis actual.

Las instituciones que surgieron como locales nunca experimentaron una transformación paralela a los cambios en la estructura de gobierno. Estas instituciones se consolidaron en las ciudades fundadas por la Corona Católica y se mantuvieron prácticamente inalteradas a lo largo de la historia, como ocurre en el caso particular de las cárceles. El desprendimiento de la monarquía y la conformación de la República no estuvieron acompañados de un rediseño institucional que permitiera la creación de un sistema coherente con las nuevas formas de gobierno, lo que condujo al agravamiento de una crisis reflejada en el hacinamiento y en la consecuente violación de los derechos fundamentales de las PPL. Las cárceles nunca se transformaron, a pesar de los diversos cambios en los sistemas políticos. En última instancia, estas instituciones, totalmente dependientes de la administración de justicia, se han mantenido como estructuras débiles e ineficientes frente a la compleja realidad social y política del país.

Detenciones, arrestos y penas. Descentralización y sistema carcelario: tensiones entre las diferentes escalas de gobierno

Una conclusión fundamental hasta aquí es que los municipios, representados en los gobiernos locales, carecen de competencias para administrar justicia, ya que esta pertenece a la esfera exclusiva del Estado nación. Como se mencionó previamente, la situación de las PPL ha sido

compleja y precaria desde siglos atrás, además de estar acompañada de un fuerte estigma social asociado con la necesidad de castigo hacia los posibles culpables de un delito. Sin embargo, ninguna de las formas de gobierno existentes desde la formación de las primeras ciudades ha logrado resolver las vicisitudes que rodean esta función estatal.

En un principio, las cárceles fueron creadas como estructuras propias de las ciudades recién fundadas por los enviados de la Corona Católica. Posteriormente, pasaron a formar parte, como eje central, de los Estados independientes que surgieron tras los hechos de 1810, y permanecieron así con la conformación de la república unitaria. Tanto en el modelo de Estado centralista que se mantuvo con la Constitución Política de 1886 como en el modelo descentralizado fortalecido con la Constitución de 1991, las cárceles no constituyeron una preocupación. Por esta razón, se presentó un creciente fenómeno crítico de hacinamiento, que derivó en la violación de los derechos fundamentales.

En cualquier caso, es importante reiterar que la privación de la libertad deriva de las facultades propias de la administración de justicia, de las cuales carecen los gobiernos locales, que finalmente se limitan a la ejecución de actividades meramente operativas. Sin embargo, la forma en que se administra la justicia en Colombia, al igual que la estructura de las ciudades, como ya se ha mencionado, no ha experimentado transformaciones significativas desde las cartas de fundación de la Monarquía Católica. En este punto, conviene mencionar cómo se han comportado las instituciones públicas encargadas de la privación de la libertad a lo largo de los años, con el fin de evidenciar que la crisis actual no es reciente, sino que proviene de una incapacidad real para replantear las estructuras estatales en función de optimizar sus procesos.

Desde la fundación de las primeras ciudades, los trabajos relacionados con la privación de la libertad pueden dividirse en dos grupos. El primero corresponde a las labores ejercidas por los jueces en el marco de su jurisdicción, quienes poseen la facultad de ordenar la privación de la libertad. El segundo grupo está compuesto por las tareas relacionadas con el cuidado y la custodia de los presos, así como con la ejecución de las penas, desempeñadas por figuras como los carceleros o los verdugos, oficios históricamente repudiados, considerados menores y

poco rentables. Aunque ambos grupos de funciones pertenecen a la esfera del poder punitivo del Estado, cada uno de ellos se desarrolla en escalas de autonomía distintas.

Este segundo grupo de actividades es precisamente el que sustenta el análisis presentado en el capítulo, pues ha generado tensiones y disputas entre las acciones propias de los gobiernos locales y las del Estado nación. No obstante, este conjunto de labores depende directamente de las decisiones del primer grupo mencionado; es decir, mientras los jueces —pertenecientes al Estado nación— deciden sobre la libertad de una persona, la materialización de tal decisión recae en los gobiernos locales, que son, al fin y al cabo, quienes deben garantizar el suelo, la infraestructura y los servicios básicos de funcionamiento de los establecimientos carcelarios a los que deben ingresar las PPL, según la ley colombiana.

Conviene aquí retomar la idea de que, desde la llegada de la Corona hacia el siglo XVI, hasta la actualidad, tanto las instituciones públicas como jurídicas de las ciudades se han mantenido casi incólumes. Desde su fundación, las ciudades contaron con sus propios sitios de reclusión, los cuales formaban parte de las instrucciones de poblamiento y, por tanto, su construcción estaba prevista en la carta fundacional, al igual que la plaza, la iglesia, el cabildo y otros elementos esenciales para la creación de cualquier ciudad (Illades, 2011).

En la primera parte de este capítulo se mencionó que la administración de justicia ejercida en las ciudades dependía exclusivamente del rey como juez supremo y que, desde ese momento, se evidenciaron dificultades para el financiamiento y funcionamiento de las cárceles, pues nunca resultaron rentables ni prestigiosas dentro del desarrollo social (Lucena Giraldo, 2006). Este antecedente, fundamental para el caso, demuestra que las cárceles surgieron como instituciones débiles que, con el tiempo, no lograron cumplir su propósito de resocialización.

Una vez fundadas las ciudades, estas fueron creciendo gracias al arraigo de los pobladores llegados desde la península ibérica y al aumento del mestizaje. Las necesidades institucionales, en consecuencia, también se incrementaron; sin embargo, ello no motivó una revisión de la calidad ni de la pertinencia de las instituciones recién creadas. Las cárceles, por ejemplo, fueron concebidas con una fina-

lidad asociada al castigo, pero nunca hubo —ni ha habido— claridad respecto a su sostenimiento financiero, lo cual resulta especialmente relevante si se considera que su funcionamiento requiere una alta inversión que no se compensa con ningún tipo de ganancia.

Miguel Ángel Centeno (2014) señaló que, durante las rebeliones regionales que condujeron a la independencia, se consolidaron las instituciones, pero no surgieron élites capaces de impulsar su desarrollo en paralelo con la conformación de las nuevas formas de Estado. El mismo autor, citando a Oscar Oszlak, indicó que, a pesar del establecimiento del Estado nacional, no se logró reconocer plenamente su presencia institucional, lo que derivó en proyectos regionales y locales débiles.

Esa idea de nación sin una institucionalidad clara condujo a que, durante un tiempo posterior a la aparente independencia, se mantuvieran vigentes las instituciones heredadas de la Corona. El profesor Mario Aguilera, en sus estudios sobre la pena, señaló que, ante la ausencia de una organización del poder judicial, continuaron aplicándose las cédulas y leyes españolas (Aguilera Peña, 2002), por lo que la administración de justicia permaneció en manos de las ciudades. Esta situación persistió incluso después de la expedición del primer Código Penal en 1837, el cual surgió junto con la ley de presidios urbanos, manteniendo así la herencia institucional de la Corona. Varios juristas advirtieron que la adopción del modelo castellano generó un desajuste frente a la realidad de la nueva nación, lo que limitó la posibilidad de reflexionar y teorizar sobre el funcionamiento y la organización adecuados del sistema de reclusión (Gutiérrez Anzola, 1987).

La realidad implicó, entre otros aspectos, que no todas las PPL compartieran la misma condición, pues existen diferencias entre quienes cometen actos contrarios a la convivencia o infracciones de policía (como vagos, ebrios o peleadores) y quienes incurren en delitos o infringen propiamente la ley penal (como homicidas, ladrones o estafadores). Esta diferenciación, que se remonta a las primeras ciudades de la región, marca la principal tensión entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.

Manuel Lucena Giraldo (2006) documentó que el alguacil mayor detenía a los maleantes, velaba por el cumplimiento de las ordenanzas y perseguía juegos y pecados públicos, entre otras funciones; es decir,

el alguacil se encargaba de las faltas a la convivencia que no requerían decisión judicial y cuya sanción era, por lo general, de corta duración (Soto von Arnim, 2017). En contraste, los jueces podían —y pueden aún— ordenar la privación de la libertad de quienes incumplían la ley o cometían un delito; en este caso, su capacidad va más allá de la simple restricción al derecho de libre locomoción, afectando también los derechos civiles y políticos del reo, quien debe cumplir una condena por un tiempo determinado, es decir, una privación de libertad con vocación de permanencia y de carácter esencialmente restrictivo.

Hasta 1825, la cárcel no incluía permanencias prolongadas, ya que las penas —o castigos— consistían principalmente en la muerte, los azotes y el destierro. De esta manera, no se presentaba hacinamiento, pese a la precariedad ya mencionada. La ausencia de una pena de prisión —aun cuando esta ya se aplicaba en otros sistemas políticos— se justificaba, en parte, en análisis como el del jurista Manuel de Lardizábal y Uribe, quien fue nombrado por Carlos III en 1770 como miembro de la comisión encargada de reformar el código penal. Lardizábal sostuvo que “la cárcel era insuficiente como castigo, y además era costoso su mantenimiento, e insegura u ociosa para los propios reos” (Cerezo Mir, 2002, p. 43). A pesar de ello, en 1825 se incorporó la pena de prisión al ordenamiento jurídico colombiano, de modo que solo a partir de ese año las personas comenzaron a cumplir sus condenas mediante la privación de la libertad. Esto incrementó los tiempos de permanencia y la peligrosidad de los internos, quienes eran los declarados culpables de un delito; todo ello como respuesta a la abolición de la pena capital.

En ese sentido, se configuraron dos formas de privación de la libertad: los detenidos (quienes cometen faltas a la convivencia o son sospechosos de un delito) y los penados (quienes se encuentran cumpliendo una condena). Esta diferenciación serviría más adelante como base para la definición del modelo descentralizado de atención carcelaria y penitenciaria.

A comienzos del siglo xx, con base en las disposiciones de la Constitución de 1886, se establecieron medidas relativas al sistema carcelario. Una de ellas fue la creación de la Dirección Nacional de Prisiones en 1914, cuyo propósito principal fue unificar la administración de las

cárceles y las penitenciarías, recordando que las primeras albergan a los detenidos y las segundas, a los condenados. Asimismo, se reguló el funcionamiento fiscal de los establecimientos de reclusión con el fin de garantizar el sostenimiento y cuidado de ambos grupos de PPL. En 1914 se expidió la Ley 35, en la cual se estableció:

Artículo 1.º Son de cargo de la nación conforme al Código Fiscal:

- a. Las casas de presidio y reclusión.
- b. Las casas de prisión, que son aquéllas en donde se cumplen las penas de prisión o arresto impuesto por el Poder Judicial y donde se tiene en prisión preventiva a los sumariados y procesados con arreglo al Código de Procedimiento Judicial.
- c. Las casas de corrección, que son aquéllas en donde los menores de edad sufren las penas impuestas conforme a la Legislación Nacional, según la Ley 123 de 1890 y aquéllas en donde los adultos sufren la pena correccional impuesta por autoridad nacional.

Artículo 2.º Las casas donde los individuos adultos sufren penas por infracción de policía local *no son de cargo de la nación*. (resaltado propio)

Esta diferenciación permite comprender lo planteado anteriormente, donde se señaló que la privación de la libertad que depende de un juez —tanto preventiva como condenatoria— hace parte del ejercicio de la administración de justicia y, por tanto, quedó en manos del Estado nación. En cambio, aquellas privaciones relacionadas únicamente con la convivencia podían permanecer bajo la competencia de los gobiernos locales, por tratarse especialmente de hechos de la ciudad.

Sin embargo, el crecimiento de las ciudades, impulsado por distintos fenómenos urbanos, condujo a una mayor concentración demográfica y, con ello, a un incremento en los índices de delitos y contravenciones. Esto provocó que las PPL —tanto detenidas como condenadas— comenzaran a acumularse en las mismas infraestructuras. Tal situación derivó en la mezcla de arrestados y detenidos con los condenados, generando una crisis que no solo perduraría en el tiempo, sino que además se agravaría a medida que el crecimiento urbano se aceleraba.

Lo que no se previó fue que las cárceles de las ciudades se habían construido bajo las reglas y principios que regulaban a las PPL que estaban bajo su competencia, cuya gestión correspondía a los gobiernos locales. Tal es el caso de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, creada en 1934 para albergar a quienes infringían las normas de convivencia. Su funcionamiento estuvo completamente a cargo del Distrito de Bogotá y, aún hoy, conserva un reglamento conforme a las disposiciones establecidas en su creación.

No obstante, el crecimiento de los fenómenos urbanos y de la violencia a comienzos del siglo xx condujo a la construcción de centros carcelarios a cargo de la nación en las diferentes ciudades, con el propósito de generar los cupos necesarios para atender el creciente escenario delincuencia. Así, iniciando en el Magdalena y con mayor énfasis en la capital de la república, se crearon cárceles bajo la responsabilidad de la nación, inicialmente adscritas al Ministerio de Justicia y, posteriormente, al Ministerio de Gobierno, que durante el mandato de Miguel Antonio Caro tuvo asignadas las funciones de la administración de justicia.

Entre 1934 y 1956, la nación construyó en Bogotá tres establecimientos carcelarios: La Picota, El Buen Pastor y La Modelo, esta última conocida, entre otros hechos, por haber recibido a los presos del famoso Bogotazo (INPEC, 2014). De este modo, hacia mediados del siglo xx, la capital de la república contaba con cuatro establecimientos carcelarios: la Cárcel Distrital, construida bajo el régimen de los gobiernos locales y dependiente fiscal y administrativamente de Bogotá, y tres cárceles nacionales bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia, es decir, del Estado nación.

Con la Constitución de 1991 no se modificó la distinción entre los dos grupos de privación de la libertad —detenidos o arrestados y condenados—, pero se estableció un régimen de transición que permitiera adecuar lo consignado en la carta de 1886 al nuevo panorama institucional. A partir de 1991, la privación de la libertad quedó exclusivamente a cargo de la decisión de un juez de la república, centralizando en el Estado nación las decisiones relacionadas con el poder punitivo y coercitivo. De esta manera, se reforzó el criterio de que las ciudades o los gobiernos locales carecen, de facto, de las capacidades

del *imperium* mencionadas en la primera parte de este artículo. Así las cosas, el arresto policivo, para el cual habían sido construidas las cárceles de los gobiernos locales, desapareció, y con ello también la aparente finalidad de los establecimientos carcelarios a cargo de los gobiernos de las ciudades.

La reflexión necesaria es si, con las disposiciones establecidas en la Constitución de 1991, existen actualmente PPL cuya competencia sea exclusiva de los municipios y, en tal caso, si los gobiernos locales deberían asumir la carga fiscal que implica el sostenimiento del sistema carcelario, el cual, como se ha evidenciado, no genera ganancias ni réditos de ninguna naturaleza. Este cambio se incorporó como un párrafo transitorio en la Constitución de 1991 y requirió un largo período para su implementación dentro del ordenamiento jurídico. No obstante, una vez expedida la carta magna, fue necesario legislar en función de garantizar los derechos allí consagrados, motivo por el cual en 1993 se promulgó el Código Penitenciario y Carcelario, vigente al momento de elaboración de este capítulo.

El Código adoptado mediante la Ley 65 de 1993 definió un modelo descentralizado del sistema, en el cual los detenidos —que ya no lo eran por orden policivo sino judicial, y cuya única condición para la privación de la libertad era ser sospechosos de un delito o contraventores— quedaron a cargo de las entidades territoriales, representadas por los municipios y sus gobiernos locales. Este grupo de detenidos se denominó entonces sindicados o procesados. Sin embargo, los detenidos por contravenciones, que en principio eran responsabilidad de las fuerzas de policía, pasaron a tener el mismo carácter de los procesados, debido a que en 1995 se expidió la Ley 228, la cual dispuso que las contravenciones debían recibir el mismo tratamiento que los delitos en materia penal.

Este sistema, que arrastra de manera directa todas las deficiencias institucionales mencionadas anteriormente en la reflexión sobre las ciudades y los municipios, tampoco consideró la situación real de la privación de la libertad. A la debilidad institucional heredada del sistema carcelario de las ciudades fundacionales y a la falta de un rediseño institucional tras la conformación de la república, se sumó una descentralización improvisada que no revisó a fondo las condiciones

de los establecimientos carcelarios ni la naturaleza de los delitos que daban origen a la privación de la libertad.

El Código de 1993 asignó competencias a los gobiernos locales sobre las cárceles, bajo la supervisión del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Esto configuró una competencia territorial aparentemente descentralizada, pero subordinada de facto al gobierno nacional. Cabe recordar que a las cárceles ingresan las PPL que son sospechosas de la comisión de un delito mientras se les investiga (sindicados o procesados), mientras que a las penitenciarías ingresan quienes se encuentran cumpliendo una pena o condena.

La aparente descentralización subordinada constituye, en última instancia, una forma de apalancamiento financiero del sistema carcelario, pues, como ya lo había advertido Manuel de Lardizábal en el siglo XVIII, dicho sistema resulta altamente oneroso para el Estado. Las ciudades no tienen injerencia en ninguno de los aspectos de la administración de justicia, pero aun así se les asigna responsabilidad sobre la crisis derivada del hacinamiento y de todas sus nefastas consecuencias.

De esta manera, no solo se genera una tensión entre los dos niveles de gobierno que convergen, sino que además se produce una confusión respecto a los grados de autonomía. Por un lado, el poder de la nación es autónomo en lo que concierne a la administración de justicia; pero, por otro, los municipios también son autónomos en materia administrativa y fiscal, lo que incluye la definición de sus esquemas de prevención del delito y la priorización de la inversión. En ese sentido, no resulta claro si en realidad existe un modelo descentralizado o si, en el fondo, lo que hay es una coadyuvancia financiera frente a una función propia del Estado en el ejercicio pleno del gobierno (*imperium*).

El modelo definido en el Código de 1993 dispuso que las entidades territoriales destinaran recursos de sus presupuestos no solo para la atención de las cárceles locales, sino también para asumir la responsabilidad del sostenimiento de todas las PPL en condición de sindicadas, aun cuando su lugar de reclusión estuviera bajo la responsabilidad de la nación. Esta figura, que más que descentralizada puede considerarse solidaria, estableció la posibilidad de celebrar acuerdos entre la nación y los municipios con el fin de garantizar el sostenimiento de los internos. Incluso, el Código creó la figura del *recibimiento de presos*,

mediante la cual la nación “recibe” internos de los municipios a cambio de un pago, pese a que los establecimientos carcelarios se encuentren dentro del territorio de una entidad local específica.

Pese a la definición de estas responsabilidades, no existió un respaldo fiscal suficiente por parte de la Nación. Por ello, en 2001 se incorporó dentro del denominado Sistema General de Participaciones una partida que, entre otras posibilidades, contempló la inversión en la creación, fusión, supresión, dirección, administración, sostenimiento o vigilancia de las cárceles (Ley 715 de 2001). Sin embargo, esta misma partida compite dentro del presupuesto público con otros rubros prioritarios, como el saneamiento básico, que se ha convertido en un problema creciente con la expansión de las áreas urbanas. En consecuencia, dichos recursos no resultan suficientes para contribuir de manera efectiva al sostenimiento del sistema carcelario.

Esa carga fiscal impuesta a los gobiernos locales sobre las cárceles parece, en principio, contradecir la finalidad de la descentralización, que en su lógica de gobierno buscaba mejorar la eficiencia de los servicios del Estado a nivel local, tras el profundo empobrecimiento ocasionado por el modelo centralista. En esencia, la descentralización pretendía legitimar a los gobiernos ante sus ciudadanos mediante la asignación de partidas que permitieran invertir en las necesidades más apremiantes de sus territorios.

En detrimento de sus fines iniciales, la descentralización terminó por homogenizar a los municipios y a las distintas entidades territoriales (Valencia Tello y Karam de Chueri, 2014). No se consideraron las diferencias en materia de ingresos, desarrollo urbano o productividad y, en consecuencia, tampoco las variaciones en los recursos disponibles, que dependen naturalmente de la capacidad productiva de cada ciudad. Así, se homogeneizaron también las capacidades administrativas y fiscales, asignando las mismas competencias a todas las ciudades, sin distinción de su capacidad real para asumirlas.

De este modo, todas las ciudades, independientemente de su tamaño, dinámica urbana o nivel de desarrollo, debieron asumir el sostenimiento de las cárceles y de la población privada de la libertad, sin importar si el delito se originaba o no en su jurisdicción. En esa lógica, el costo de mantener a una persona privada de la libertad es el mismo

en un municipio de 100 000 habitantes que en uno de 7 000 000, a pesar de que su capacidad de recaudo es profundamente desigual.

A partir de lo expuesto hasta este punto, pueden plantearse dos cuestiones fundamentales sobre el tema analizado. En primer lugar, cabe preguntar si, al existir un modelo descentralizado en el sistema carcelario y penitenciario, en el fondo lo que se está haciendo es delegar parcialmente la administración de justicia a los gobiernos locales; o si, por el contrario, lo que se denomina descentralización no lo es realmente, y las cárceles operan dentro del marco de las competencias del Gobierno nacional, que únicamente busca un apalancamiento financiero mediante los recursos territoriales, considerando que en el modelo presupuestal colombiano las transferencias se realizan de la nación hacia las entidades territoriales, y no en sentido inverso.

Por otra parte, además de las debilidades estructurales en el financiamiento, tras la promulgación de la Constitución de 1991 y con la aparición de los mecanismos constitucionales para la protección de los derechos fundamentales, aumentó la demanda por las garantías constitucionales vulneradas a causa del hacinamiento. En numerosos casos, los jueces han determinado la responsabilidad de los municipios frente a esta situación.

En las últimas décadas, la Corte Constitucional ha reconocido que el Estado mismo es responsable de la violación de los derechos humanos de las PPL y ha implementado una figura denominada *estado de cosas inconstitucional*, que, en términos jurídicos, implica que el alto tribunal emite órdenes a los responsables del sistema hasta que la crisis sea superada. Este hecho es muy importante porque todas las personas que se encuentran al interior de las prisiones dependen en absoluto del Estado, en el marco de lo que se denomina una *relación de especial sujeción*. En consecuencia, la debilidad institucional termina afectando derechos individuales y personalísimos, como la dignidad y la vida. Esta crisis no muestra señales de disminuir, pues en medio del denominado *populismo punitivo*, en el que la sociedad exige castigos cada vez más largos y severos, la población carcelaria continúa creciendo al mismo ritmo que se expanden las áreas urbanas.

Algunos juristas, cargados de optimismo, como Rodrigo Uprimny, Juan Fernando Jaramillo y Diana Guarnizo (2006), vieron en las declaraciones de *estado de cosas inconstitucional* una posible vía para superar la

crisis en el corto plazo. Sin embargo, estas declaratorias, más allá de reconocer la gravedad del problema a partir del análisis de casos concretos y de sus implicaciones jurídicas en materia de derechos, tampoco vislumbran una forma posible de atender la situación. En ese sentido, las declaratorias se convierten en una fuente del derecho de carácter vinculante, pero no forman parte de la estructura de gobierno, ya que los jueces, a través de la jurisprudencia, no adoptan decisiones de gobierno propiamente dichas, sino que trazan una línea de acción que debe ser materializada por las instituciones públicas.

Para la Corte Constitucional, una parte de la solución consiste en separar a los sindicatos de los condenados, con el fin de determinar con mayor claridad el costo de sostenimiento de cada uno, garantizando que cada una de las escalas de gobierno tenga claro cuál es su población y defina los mecanismos de financiación correspondientes. No obstante, el problema real surge al momento de determinar dónde y cómo debe llevarse a cabo esta tarea, especialmente considerando que las infraestructuras carcelarias —y, en general, las instituciones asociadas al castigo— enfrentan un fuerte rechazo y estigmatización social.

A través de diversas directivas, la Nación ha intentado buscar salidas a la crisis, pero ha omitido la participación de los gobiernos locales, lo que ha hecho que dichas alternativas resulten inocuas, pues la financiación debe provenir de las entidades territoriales. Las órdenes judiciales han insistido en la responsabilidad que recae sobre las estructuras locales, a pesar de tratarse de una descentralización sin recursos; por ello, resulta pertinente insistir en la pregunta de si, en el fondo, lo que existe es una delegación de la administración de justicia.

Las decisiones judiciales han pasado por alto que los gobiernos locales no inciden en las decisiones de los jueces y, por tanto, no pueden definir las formas de privación de la libertad. Del mismo modo, carecen de autonomía en el funcionamiento de la policía y en los mecanismos de identificación o atención del crimen. Los gobiernos locales, como se ha reiterado a lo largo de este análisis, cumplen funciones esencialmente administrativas y, en este caso, actúan de manera subordinada al poder de la nación.

En este contexto, varias ciudades han asumido costos de inversión en recursos físicos y materiales para algunas cárceles e, incluso, han

pactado el pago de sobresueldos² que, de facto se constituyen en apoyos a la nómina o en el cubrimiento de cargas prestacionales a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), entidad que es un establecimiento público del nivel nacional.

En la actualidad, tras todo lo dicho, es posible afirmar que no existen diferencias entre las cárceles nacionales y las territoriales, pues, de facto, no hay presos locales ni presos de la nación. Las cárceles territoriales quedaron supeditadas a la condición geográfica impuesta por la jurisdicción municipal, pero no desempeñan, en ningún sentido, un rol local.

Es claro que el sostenimiento de las PPL es una competencia de escala nacional, pues incluso los costos de manutención por interno se determinan con base en los gastos administrativos de dos entidades del orden nacional: el INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC). En este sentido, resulta difícil comprender la responsabilidad asignada a los gobiernos locales, que deben incluir en sus presupuestos un costo por interno sin tener la más mínima posibilidad de prever cuántas PPL estarán a su cargo durante un año fiscal.

Asimismo, es importante tener en cuenta que el sostenimiento de un interno no se limita a cubrir la alimentación, el alojamiento y los servicios públicos. Este implica, además, una serie de obligaciones derivadas, como la prestación de servicios sanitarios, educación, salud, cultura, recreación y la garantía de derechos electorales, entre otros. Esto se debe a que las PPL bajo la competencia de los gobiernos locales son, en su mayoría, procesadas o sindicadas, lo que significa que su único derecho restringido es el de locomoción, siendo deber del Estado garantizar el pleno ejercicio de los demás derechos.

En consecuencia, la principal conclusión de este acápite recae en la reflexión planteada en párrafos anteriores: si las ciudades no tienen capacidad de gobierno y, por tanto, no intervienen en la administración de justicia, ¿tiene realmente sentido el esquema descentralizado descrito? En este mismo sentido, cabe preguntarse si se está delegando de facto la administración de justicia o si, en realidad, no existe un modelo descentralizado, sino más bien un esquema solidario en el

2 Los sobresueldos son la figura que creó la Ley 65 de 1993 para pagar un valor extra a la nación por la recepción de privados de la libertad en establecimientos administrados por ellos, aun cuando la entidad territorial no cuente con cárcel local.

que, finalmente, se materializan transferencias desde las entidades territoriales hacia la nación.

El caso de Bogotá, la capital de la República

En el marco de la reflexión planteada en los párrafos anteriores, se hace necesario revisar un caso particular que permita identificar cómo se han materializado las tensiones descritas, especialmente en la ciudad que ejerce como capital de la República.

Bogotá es, sin duda, la ciudad más poblada de Colombia y, por su condición de capital, concentra la infraestructura de la administración del gobierno nacional. En consecuencia, es la única ciudad del país que cuenta en su territorio con cuatro centros carcelarios: uno administrado y dirigido por el gobierno local —en los términos descritos anteriormente para este tipo de establecimientos— y tres más que son de competencia directa de la Nación, pese a encontrarse dentro de los límites territoriales de la ciudad.

En este punto, vale la pena retroceder brevemente en la historia y retomar lo señalado en la primera parte de este escrito. Hacia finales del siglo *xvi*, en el territorio que hoy corresponde a Bogotá, se estableció la Real Audiencia de Santafé como un centro administrativo de gran relevancia para el Virreinato de la Nueva Granada, desde la perspectiva de la Monarquía Católica. Esta Real Audiencia se constituyó como un organismo administrativo y judicial que cumplía las funciones de tribunal superior en América, integrado por oidores que representaban al monarca en la administración de justicia (Blanco Barros, 2007).

Esta capital, como muchas otras del mundo, presenta una alta concentración demográfica y reúne buena parte de las relaciones comerciales y productivas de la nación. A ello se suma la infraestructura de las instituciones administrativas del Estado, lo que ha impulsado un importante y sostenido crecimiento urbano.

Durante la Real Audiencia se construyó en este territorio la Real Cárcel de la Corte, pues las Leyes de Indias ordenaban erigir una cárcel en cada ciudad para custodiar a los delincuentes mientras se adelantaba su juicio hasta llegar a la sentencia. Más adelante, se instalaron otras prisiones, como la cárcel pública o la del divorcio, destinadas a mujeres delincuentes o abandonadas y a huérfanos (Soto von Arnim, 2017).

Desde ese período, las funciones y competencias de las cárceles fueron claramente diferenciadas: mientras que a la Cárcel de la Corte eran enviados los sospechosos de delitos como la rebelión o el homicidio —conductas que debían ser juzgadas directamente por la Corona—, a la cárcel pública se destinaban los maleantes, ladrones o concubinos, casos considerados puramente locales que podían ser atendidos por las autoridades municipales. Con ello se configuró una primera separación de poderes en diferentes escalas, particularmente en lo relacionado con la privación de la libertad.

La condición de capital convirtió a la ciudad en el epicentro de una serie de sucesos vinculados con la lucha por el poder, lo que implicó un aumento en el número de presos políticos sindicados de cometer conductas contra el Estado y el poder gubernamental, un ámbito que escapa a la capacidad de los gobiernos locales. Este incremento llevó a la República a impulsar diversas reformas, entre ellas las relacionadas con el sistema carcelario, aunque dichas reformas no abordaron la institucionalidad, sino el tratamiento de los internos, que se debatió entre dos posturas opuestas: la humanización de la prisión y la regeneración mediante tratos crueles y de sevicia, cada una defendida desde perspectivas policiales distintas.

Desde el siglo XIX se referencian documentos que señalan que las cárceles, además de ser precarias, se encontraban cada vez más saturadas debido al crecimiento de la población reclusa. En ellas se mezclaban internos de distintas competencias —algunos eran competencia del gobierno nacional y otros de los gobiernos locales—, a lo que se sumaba la precarización salarial del cuerpo de guardias, situación que ya evidenciaba una crisis estructural. La decisión de construir cárceles o penitenciarías no respondió, en esa lógica, a una dinámica organizada ni a una planificación estatal coherente, sino que, de alguna manera, obedeció —como aún sucede al momento en que se construye este escrito— a la necesidad de atender las crisis que fueron surgiendo de manera coyuntural.

Durante varios episodios de confrontación política nacional, como la Guerra de los Mil Días o el Bogotazo, aumentó considerablemente el número de PPL, lo que llevó a la construcción obligada de nuevos establecimientos penitenciarios, entre ellos la Cárcel Modelo de Bo-

gotá (INPEC, 2014). Con esta última se consolidaron las cuatro cárceles principales de la capital del país: el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB) La Picota; la Cárcel y Penitenciaría de Mediana Seguridad (CPMS) La Modelo; la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad para Mujeres (CPAMSM) El Buen Pastor —todas ellas Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON)—, y la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, a cargo de la ciudad de Bogotá.

De acuerdo con las cifras del INPEC, los establecimientos de reclusión de la ciudad tienen capacidad para albergar cerca de 11 000 internos, de los cuales aproximadamente el 21 % corresponde a personas en espera de juicio o sindicadas en condición de reclusión intramuros. Todos ellos, como se explicó anteriormente, representan una responsabilidad financiera para el gobierno local.

En cuanto a la detención domiciliaria —es decir, personas que esperan su juicio bajo condiciones de vigilancia y custodia en su lugar de residencia—, se registran alrededor de 3000 procesados. Sumados a los internos intramuros, la población total a cargo del gobierno local asciende a cerca de 5800 PPL. Si a ello se agregan los más de 800 internos de la Cárcel Distrital, Bogotá concentra una población aproximada de 7000 personas cuyo sostenimiento depende directamente de los recursos financieros generados por la ciudad y administrados a través del gobierno local.

Se debe tener presente que el esquema de descentralización del sistema puso a los gobiernos locales en un escenario de solidaridad fiscal. Así, a pesar de no tener capacidad de decisión sobre quiénes ingresan o bajo qué condiciones lo hacen a las prisiones, deben asumir los costos de funcionamiento, tal como se señaló en una reflexión anterior en este escrito.

Las debilidades de financiación que motivaron esta transferencia de responsabilidades —del gobierno local al nacional— para el sostenimiento de las cárceles resultan contrarias a la lógica que inspiró la descentralización de las funciones estatales. En efecto, el propósito inicial era mejorar la calidad de los servicios del Estado para los ciudadanos en el ámbito local o municipal y no trasladar a los gobiernos locales las funciones que debería financiar el gobierno nacional.

Desde mucho antes, como se mencionó, se había previsto que las cárceles crecerían tanto en población como en necesidades, convirtién-

dose en un gasto oneroso para el Estado que no conlleva ningún tipo de retribución o ganancia. A ello se suma el acelerado aumento de la población privada de la libertad, lo que ha derivado en un problema aún mayor, cuya responsabilidad recae plenamente en el Estado dentro del marco de la *relación de especial sujeción* descrita líneas atrás.

A la capital fueron llegando, poco a poco, más y más personas sindicadas, lo que provocó la saturación de los cupos disponibles y dificultó aún más la distinción entre cárceles nacionales y territoriales. Así, Bogotá tuvo que asumir la custodia y el sostenimiento de un número considerable de PPL que, en realidad, no eran responsables de delitos cometidos dentro de su jurisdicción. Los internos de competencia nacional no se diferencian de los de competencia local, pues existen delitos —como el narcotráfico, la rebelión o el tráfico de fauna silvestre— que no se originan necesariamente en el lugar de la captura. En estos casos, los presuntos responsables suelen ser detenidos en ciudades capitales, particularmente en Bogotá, que concentra el principal puerto seco (aeropuerto) y la mayor terminal de transporte terrestre del país.

La crisis alcanzó tal magnitud que, en 1998, la Corte Constitucional de Colombia declaró la existencia de un *estado de cosas inconstitucional* en materia carcelaria, instando a las distintas entidades del Estado a asumir sus responsabilidades y a adoptar medidas efectivas, especialmente en lo relativo al cumplimiento normativo y legal por parte de los gobiernos locales. Esta crisis, difícil de sostener desde una sola escala de gobierno y marcada por la urgente necesidad de fuentes de financiación, ha persistido durante casi tres décadas sin que se vislumbre una solución en el corto plazo.

Sin embargo, la crisis de financiamiento también resulta difícil de abordar desde la perspectiva de la definición de los presupuestos locales, pues, en el marco del sistema democrático colombiano, los gobernantes son elegidos con base en planes de gobierno que deben materializarse a través de los planes de desarrollo, los cuales constituyen la línea base para la definición de los presupuestos municipales. El propósito esencial de la descentralización era superar los problemas de financiación que enfrentaban los municipios bajo el modelo centralista, el cual impedía atender con detalle las necesidades locales. No obstante, pocas veces

se comprende que la privación de la libertad no es un fenómeno de competencia local, ya que, como se ha mencionado, la administración de justicia corresponde al gobierno nacional. En este sentido, las fuentes de financiamiento destinadas al sostenimiento de las PPL que no se encuentran en cárceles territoriales, pero que son responsabilidad de los gobiernos locales, resultan confusas, tanto en su proyección como en su ejecución y materialización presupuestal.

El Código Penitenciario y Carcelario estableció un esquema que, como se mencionó, implica que los gobiernos locales transfieran recursos a la Nación para el sostenimiento de las personas sospechosas de haber cometido un delito o sindicadas. Sin embargo, esta no constituye una necesidad ciudadana de carácter territorial, por lo que, en la práctica, este tipo de gastos rara vez se incorpora a los presupuestos locales. De acuerdo con el INPEC, el costo de manutención de una persona privada de la libertad en 2024 ascendía a aproximadamente 2.5 millones de pesos, equivalentes a dos salarios mínimos mensuales vigentes en ese mismo año. Este alto costo —que incluye todos los servicios requeridos por una persona que depende completamente del Estado— se incrementa a medida que crece la población reclusa.

En el caso de la capital, naturalmente, el número de internos tiende a ser mayor debido a la mayor disponibilidad de cupos, es decir, a una capacidad de alojamiento superior a la del resto del país por contar con más edificaciones penitenciarias. A ello se suma que muchas PPL prefieren permanecer reclusas en ciudades que disponen de estructuras sólidas de administración de justicia, servicios de salud adecuados o facilidades de acceso para sus familias en las visitas.

La situación descrita hace que Bogotá registre una alta demanda de PPL, muchas de ellas en calidad de procesadas, lo que genera una mayor carga fiscal para el gobierno local. Así, aunque las altas cortes insistan en que las entidades territoriales deben destinar recursos para el sostenimiento de esta población, dicha inversión no solo resulta difícil de asumir, sino que, además, implica para los gobiernos locales un detrimento en las inversiones que la sociedad demanda en otros ámbitos prioritarios.

A modo de ejemplo, si se retoma la cifra mencionada anteriormente —según la cual Bogotá tendría a su cargo cerca de siete mil per-

sonas en condición de procesadas o sindicadas—, con un costo per cápita de dos millones quinientos mil pesos, ello representa aproximadamente diecisiete mil millones de pesos mensuales, es decir, cerca de doscientos diez mil millones de pesos anuales, que deben ser cubiertos con recursos provenientes de los tributos territoriales.

La cifra se aproxima a la inversión realizada para fortalecer la educación superior en toda Colombia en 2022, pero en este caso proviene exclusivamente de los recursos locales. En el país existe un Sistema General de Participaciones mediante el cual los municipios y demás entidades territoriales reciben recursos transferidos por la Nación, con destinaciones que, en teoría, buscan fortalecer la inversión local en sectores como salud, educación y saneamiento básico, entre otros. Sin embargo, el sostenimiento de la población carcelaria no figura con especial relevancia dentro de estas prioridades (Ley 715 de 2001).

En términos generales, el sistema penitenciario y carcelario depende exclusivamente de la Nación, tanto en sus definiciones estructurales como en su funcionamiento. Prueba de ello es que no existe una diferenciación entre el costo de un interno de competencia local y uno nacional. A ello se suma que los gobiernos locales carecen de claridad sobre cuánto deben transferir, cómo deben hacerlo y, en muchos casos, incluso sobre quién es la entidad nacional encargada de recibir dichos recursos.

En las distintas reorganizaciones del sistema carcelario se han creado instituciones con el propósito de combatir la corrupción y dignificar el tratamiento penitenciario. En ese contexto, se constituyó la USPEC como un ente administrativo encargado de los aspectos operativos del sistema, mientras que el INPEC asumió las funciones de guarda, custodia y garantía del funcionamiento de los establecimientos carcelarios.

No obstante, el Código Penitenciario y Carcelario no fue reformado de manera paralela a dichas reorganizaciones. En consecuencia, la ley vigente aún establece que las entidades territoriales deben girar sus recursos al INPEC. A partir de ello, se han generado negociaciones entre las organizaciones sindicales de dicha institución y los distintos gobiernos locales, obligados a transferir los recursos de sostenimiento, pese a que actualmente la USPEC es la entidad responsable de la parte operativa del funcionamiento de los establecimientos penitenciarios.

A pesar de que el INPEC y la USPEC son organismos de carácter nacional, las negociaciones para la incorporación de los recursos continúan realizándose de manera territorial y casi individual, con el fin de dar cumplimiento a las órdenes judiciales que surgen de situaciones coyunturales. Sin embargo, el gobierno nacional no ha establecido una directriz clara que permita que dichos recursos sean transferidos de forma ordenada, con mecanismos de control y vigilancia que garanticen su uso efectivo para los fines previstos.

En definitiva, lo que se denominó descentralización se limitó a que las cárceles de las ciudades quedaran adscritas o vinculadas funcionalmente a un organismo nacional, sin que ello se tradujera en un modelo coherente de direccionamiento en términos de financiación o de garantía de derechos. El mecanismo conocido como *recibo de presos*, establecido en el Código Penitenciario y Carcelario, más que descentralizar la función, constituye un instrumento de transferencia de recursos desde los gobiernos locales hacia el gobierno nacional, sin que este haya sido plenamente aceptado ni regulado mediante reglas claras dentro del ordenamiento jurídico interno.

En este punto, debe retomarse la discusión inicial de este capítulo, relacionada con los atributos del gobierno, para identificar a qué escala le corresponden finalmente las obligaciones derivadas del mecanismo punitivo de la privación de la libertad y cómo puede lograrse una mayor eficiencia estatal que permita superar la crisis.

Una de las razones expuestas en el proyecto de ley que dio origen al Código Penitenciario y Carcelario de 1993 fue que la Nación soportaba, como consecuencia del gasto en las cárceles, una carga fiscal insoportable que aumentaba a medida que crecía la demanda de cupos. En ese momento, esta situación se evidenció en la promiscuidad y el hacinamiento dentro de los establecimientos carcelarios. Esto significaba que llegaban presos de todo tipo y que aumentaban la condición de sobrepoblación, deteriorando las condiciones necesarias para garantizar una adecuada prestación de servicios y la protección de los derechos fundamentales orientados a la resocialización.

Los arrestados y contraventores —que, en teoría, eran culpables de conductas menores como embriagarse en la vía pública o participar en riñas callejeras— debían compartir reclusión con asesinos, rebel-

des o extorsionistas, lo que inevitablemente menoscababa su dignidad. Los gobiernos locales, por su parte, debían asumir el costo de los arrestados y contraventores, considerados problemas de carácter local (Ley 65 de 1993).

No obstante, además de los arrestados y contraventores, una vez superada la transitoriedad establecida por la Constitución de 1991 en materia de privación de la libertad —según la cual solo podían ser reclusas las personas por orden judicial—, se sumaron también los sindicados o procesados, aun cuando sus conductas fueran de competencia nacional y no de carácter local.

Un ejemplo claro de ello es el delito de narcotráfico (especialmente el tráfico de cocaína), que se comporta de manera similar al tráfico de fauna silvestre. Ninguno de estos delitos se origina en Bogotá, ya que en la ciudad no existen centros de procesamiento de cocaína, o las especies capturadas provienen de hábitats distintos. Sin embargo, cuando una persona es sorprendida cometiendo una conducta de esta naturaleza en cualquier sector de la capital, debe ser reclusa en una cárcel de Bogotá mientras se adelanta su proceso judicial.

En estos ejemplos, el presunto delincuente debe ser financiado por un gobierno local que no tiene ningún tipo de interés directo ni injerencia en la conducta cometida, la cual, además, se enmarca en el ejercicio del poder punitivo que corresponde al gobierno nacional. Este tipo de delitos son, con toda seguridad, conducidos a una cárcel de competencia nacional, donde el gobierno de la capital debe asumir responsabilidades financieras. En ningún caso, una persona procesada por tales conductas sería enviada a la Cárcel Distrital, pues esta fue creada en 1934 bajo el régimen de las cárceles municipales de la época.

Resulta llamativo que la Cárcel Distrital sea la única que no presenta hacinamiento ni enfrenta problemas de congestión o de garantía de derechos. Como se ha mencionado, las leyes cambiaron, pero las instituciones no fueron replanteadas. Así, la Cárcel Distrital —concebida originalmente para arrestos y contravenciones— mantiene aún hoy, en su reglamento, la restricción sobre el tipo de delincuentes que pueden ser albergados en ella (Resolución 1806 de 2011).

En el desarrollo de este análisis no se encontró, en ninguna de las fuentes consultadas, una evaluación de las instituciones, de las com-

petencias de las distintas escalas de gobierno ni un panorama de la crisis desde la perspectiva del gobierno. Por lo tanto, la conclusión es que no existe una posibilidad real de superar la crisis mientras no se estudie a fondo y se trascienda la discusión superficial sobre el mecanismo de financiación, que, a todas luces, ha fracasado.

Las diferentes alternativas que se han planteado frente a la crisis terminan generando confusiones que, de facto, podrían llevar a pensar que se ha delegado parcialmente la administración de justicia a los gobiernos locales o, en otros casos, que estos adquieren una relevancia desproporcionada en la medida en que se convierten en los principales generadores de recursos frente a las insuficiencias del gobierno nacional.

El *estado de cosas inconstitucional* es la consecuencia directa del fracaso de un sistema que parece no tener fin, a menos que el gobierno asuma plenamente su responsabilidad desde el nivel nacional y establezca mecanismos que garanticen una financiación adecuada, acompañada de una política clara de prevención del delito y atención del crimen. Mientras no existan políticas de seguridad coherentes que reduzcan la probabilidad de ocurrencia del delito, la población carcelaria continuará creciendo de manera exponencial, lo que, a su vez, compromete y sacrifica las inversiones sociales que las ciudades deben realizar, al verse obligadas a destinar una parte significativa de sus recursos al sostenimiento del sistema penitenciario.

Conclusiones

Probablemente, el fracaso en el análisis de la crisis carcelaria radica en que cada gobierno realiza una lectura del momento específico en que la crisis se manifiesta o se agudiza. Sin embargo, en este caso particular intervienen múltiples factores, entre ellos la comprensión de la conformación del Estado, de su estructura institucional y de las condiciones históricas que dieron lugar a la situación actual desde una perspectiva gubernamental.

A lo largo del texto se ha evidenciado cómo, en última instancia, confluyen y colisionan diversas decisiones públicas que ponen en riesgo un elemento tan esencial como la garantía de los derechos humanos al interior de las cárceles, así como las profundas consecuencias que ello tiene para una sociedad como la colombiana.

Las cárceles, en su esencia más pura, han terminado equiparándose con las penitenciarías, pese a que unas y otras tienen orígenes y funciones distintas. Como se ha mostrado, las cárceles surgieron con el modelo de municipio castellano bajo el cual se fundaron las ciudades en Colombia; sin embargo, su estructura y finalidad no fueron replanteadas al mismo ritmo que evolucionaba el modelo de Estado. El territorio pasó del virreinato a la república unitaria y descentralizada que existe hoy, sin que se reflexionara sobre la necesidad de transformar las instituciones encargadas de la custodia de las PPL.

La capacidad de gobierno se ha visto restringida dentro de un modelo que intentó descentralizar la responsabilidad financiera de las cárceles, pero mantuvo en manos del Estado nacional las decisiones que determinan su ocupación, capacidad y funcionamiento. En definitiva, lo que evidencia el estudio aquí presentado es que, en la práctica, las ciudades y los gobiernos municipales han terminado cofinanciando al Estado nacional en esta tarea, más que desarrollando un verdadero mecanismo de descentralización.

La coadyuvancia entre los distintos niveles de gobierno ha estado marcada por la incapacidad de unos y otros para asumir plenamente sus responsabilidades, a pesar de la expedición de documentos de política pública y de órdenes judiciales que, más allá de reconocer ampliamente la gravedad del problema en cada coyuntura, no han derivado en mejoras sustanciales.

Como se señaló desde el inicio, hace más de dos siglos se advertía que el sistema carcelario sería extremadamente oneroso, situación que se agravó con la incorporación de la privación de la libertad como forma de condena, un hecho relativamente reciente en la historia. Esta condición parece haber generado una serie de confusiones que llevaron a mezclar a los detenidos con los condenados y a las cárceles con las penitenciarías, y, en el caso particular de Colombia, a entrelazar ambas situaciones incluso dentro de los centros de detención transitoria.

El caso que se presenta es el de Bogotá, ya que, al ser la capital de la República, se convierte en el epicentro de la crisis en dimensiones diferentes a las de los demás municipios. Esto no solo obedece al hecho de ser la única ciudad en la que confluyen cuatro cárceles —una de carácter territorial y tres de competencia nacional—, sino también

a que resulta particularmente complejo aplicar en ella el concepto de *preso territorial*, en la lógica bajo la cual se crearon y reglamentaron las cárceles desde el siglo XVIII. Además, Bogotá concentra la infraestructura administrativa y judicial del poder central, lo que configura un conjunto de condiciones y garantías diferenciadas para las PPL.

El ejemplo analizado permite observar la situación desde una perspectiva de realidad, en la que se evidencia que, a pesar de los numerosos conceptos emitidos y de las múltiples decisiones judiciales adoptadas, aún no se ha abordado una discusión de fondo sobre la organización y la estructura del Estado que permita ofrecer una solución efectiva a la profunda y preocupante problemática que el país enfrenta en materia de privación de la libertad. Descentralizar no puede reducirse a un discurso sobre quién aporta más recursos. En esencia, la reflexión sobre este problema debe orientarse hacia el poder nacional, que es, en última instancia, quien posee la capacidad del *merum imperium* y, por tanto, la facultad de articular todos los poderes del Estado para abrir caminos hacia la superación de la crisis. El problema planteado aquí es, fundamentalmente, una cuestión sobre cómo se concibe el gobierno y el ejercicio del poder a partir de las dinámicas que ocurren en las ciudades y que, al no generar réditos sociales visibles, permanecen relegadas. El reto de comprender y afrontar esta situación sigue latente en una discusión que, por ahora, parece no tener un desenlace cercano.

Referencias

Aguilera Peña, M. (2002). Las penas. Muerte, vergüenza pública, confinamiento, pérdida de derechos. *Credencial Historia*, (148). <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-148/las-penas>

Blanco Barros, J. A. (2007). *Historia de Bogotá*. Sociedad Geográfica de Colombia. https://www.sogeocol.edu.co/documentos/fund_bogota.pdf

Centeno, M. A. (2014). *Sangre y deuda: ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia.

Cerezo Mir, J. (2002). *Curso de derecho penal* (vol. 1). Tecnos.

Congreso de Colombia. (1993, 19 de agosto). Ley 65 de 1993, Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. *Diario Oficial* 40999. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9210>

Congreso de Colombia. (2001, 21 de diciembre). Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. *Diario Oficial* 44 654. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4452>

Constant, B. (2010). *Principios de política aplicables a todos los gobiernos* (trad. Víctor Goldstein). Katz Editores.

Gamba Ladino, J. C. (2003). Régimen municipal en Colombia. En A. Torres, J. Rosas y D. Cienfuegos (coords.), *El municipio en iberoamérica* (pp. 213-261). Editora Laguna.

Gutiérrez Anzola, J. E. (1987). El código penal de 1837. *Nuevo Foro Penal*, (38), 423-427. <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/nuevo-foro-penal/article/view/4223/3475>

Hernández Becerra, A. (2000). Fundamentos constitucionales del ordenamiento territorial colombiano. Reflexiones sobre el proceso de descentralización. En L. Villar Borda (ed.), *Régimen jurídico de las entidades territoriales* (pp. 17-38). Universidad Externado de Colombia.

Hernández Becerra, A. (2002). El municipio, célula de descentralización y democracia. *Credencial Historia*, (147).

Illades, L. (2011). La ciudad de Puebla: ¿"preconfiguración" de las ordenanzas de Filipinas? *Sociedad, Ciudad y Territorio*, (1).

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). (2014). *De la antigua Dirección General de Prisiones al INPEC. 1914-2014. Cien años de construcción de una sistema carcelario y penitenciario en Colombia*.

Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://doi.org/10.18235/0012081>

Lucena Giraldo, M. (2006). *A los cuatro vientos: las ciudades de la América Hispánica*. Marcial Pons Ediciones de Historia.

Olano García, H. A. (2007). *Constitucionalismo histórico: historia de Colombia a partir de sus constituciones y reformas*. Ediciones Doctrina y Ley.

Pasquino, G., Bobbio, N. y Matteucci, N. (1993). *Diccionario de política*. Siglo XXI Editores.

Patiño Villa, C. A. (2020). *Gobierno Urbano. Delimitaciones para un concepto elusivo*. Universidad Autónoma Metropolitana.

Secretaría de Gobierno, Seguridad y Convivencia de Bogotá. (2011, 25 de julio). Resolución 1806 de 2011, por medio del cual se adopta el nuevo reglamento de régimen interno de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres de Bogotá D.C. *Registro Distrital* 4697.

Skinner, Q. (2010). *Hobbes y la libertad republicana*. Universidad Nacional de Quilmes y Prometeo 30/10.

Soto von Arnim, J. (2017). *Santafe carcelaria: historias de las prisiones de la capital de Colombia 1846-1910. Entre penas coloniales y colonias penales*. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y Estados europeos: 990-1990*. Alianza Editorial.

Uprimny, R., Guarnizo, D. y Jaramillo, J. (2006). Intervención judicial en las cárceles. *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano*, (112), 129-163.

Valencia Tello, D. C. y Karam de Chueiri, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia: la búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 23(1), 171-194. <https://doi.org/10.5294/DIKA.2014.23.1.7>

LISTAS

CAPÍTULO 4

AÑO

**LA ATENCIÓN INTEGRAL
PARA LA POBLACIÓN
HABITANTE DE CALLE EN LAS
MÚLTIPLES MODIFICACIONES
SOCIOESPACIALES REALIZADAS
EN LOS MÁRTIRES (BOGOTÁ,
2004-2019)**

Erin Brayan Vera Cruz

Introducción

De acuerdo con datos del VII Censo Distrital de Habitantes de Calle 2017, para tal fecha en la ciudad de Bogotá 9538 personas se encontraban en condición de habitante de calle, de los cuales 1750 se ubicaban en la localidad de Los Mártires. Los datos reflejan una tendencia sostenida debido a la cercanía de esta localidad a puntos en donde históricamente se han posicionado las personas habitantes de calle (PHC), como lo fueron El Cartucho en la segunda mitad del siglo XX y el denominado Bronx o La L, resultado del proceso de desplazamiento de la población a raíz de la construcción del parque Tercer Milenio.

En esta localidad, caracterizada demográficamente por una alta presencia de PHC, también se presentan condiciones de reacondicionamiento espacial que implican modificaciones en términos urbanos; concretamente, los tratamientos urbanos desarrollados a nivel local con procesos de renovación urbana mediante los planes parciales de renovación y planes de gestión social entre 2004 y 2019.

Para acercarse a tal fenómeno, se establecen los criterios que definen el marco de análisis del presente texto. En cuanto a lo normativo, se parte del Decreto 136 de 2005, en donde se adoptan acciones que servirán como insumo para la posterior formulación de la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, en el año 2015, y la Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2021-2031, definida para el nivel nacional.

Adicionalmente, el periodo de estudio se define a partir de la vigencia de los instrumentos de gestión urbana en la ciudad de Bogotá, concretamente a partir de la reglamentación del Decreto 190 de 2004, mediante el cual se actualizó el plan de ordenamiento territorial (POT) para la ciudad. Por último, se abordan los planes de desarrollo ejecutados tras la entrada en vigor del POT en 2004.

Además de los instrumentos y políticas públicas que entraron en vigencia en este periodo, se presenta una transformación en la comprensión y abordaje de la atención integral, que pasa del paradigma de la rehabilitación médica a uno enfocado en la restitución de derechos, en donde se hace énfasis en la garantía de condiciones dignas

para vivir. Esta transformación, si bien se observa en la normatividad y se detalla a través de la atención integral en salud, no termina de abordar otras dimensiones o derechos que hacen parte de dicha integralidad, y por tal motivo las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta esta población siguen presentes.

Una definición del habitante de calle y la atención integral

La noción de habitante de calle ha tenido un desarrollo conceptual mediante el cual se busca indagar sobre las diferentes carencias que enfrenta este tipo de población. Para clasificar la variedad de significados que puede tener, autores como Ravenhill (2008) han identificado cinco tipologías para la definición de *homeless* (traducido al contexto colombiano como habitante de calle). Primero, las definiciones legales fundamentadas en estatutos y leyes de carácter nacional; segundo, las definiciones como continuo, las cuales tienen como objetivo incluir los distintos factores que conforman al habitante de calle; tercero, las definiciones estadísticas, enfocadas en abordar metodológicamente a la población en esta condición; cuarto, las definiciones enfocadas en la escasez de la vivienda, limitadas a definir al habitante de calle a partir de la falta de techo, en donde el individuo no tiene la capacidad para acceder a la vivienda; y, por último, las definiciones del público general, basadas en las creencias o percepciones generales acerca de la persona habitante de calle.

A partir de lo anterior se puede observar que la definición del habitante de calle se compone de diversos aspectos que van desde lo normativo, la delimitación de diferentes determinantes, la aproximación a instrumentos metodológicos, las carencias, principalmente las físicas, y los imaginarios y representaciones sociales que posee la ciudadanía en general.

Adicional a los sentidos mencionados, las escuelas de pensamiento sociológico han abordado el tema del habitante de calle desde diferentes perspectivas; para la escuela funcionalista, el habitante de calle es visto como un sujeto desviado y disfuncional, producto de la materialización de los riesgos contemplados por no poseer un hogar (Ravenhill, 2008, p. 29). Por otra parte, en la teoría de la desviación desarrollada

por Merton, los vagabundos, autistas, alcohólicos, parias y drogadictos presentan una adaptación individual basada en el retraimiento, en donde las personas, si bien se encuentran dentro de la sociedad, no son parte de ella y su comportamiento se asocia con la improductividad (Merton, 1968, p. 208). Mientras que autores como Goffman parten de la teoría de identificación, en donde se usan etiquetas que sirven para identificarse tanto entre ellos mismos como a los demás miembros de su entorno. Dentro de este proceso se establecen los roles de estigmatizado y persona normal, siendo en este primero en donde se establecen los prejuicios a diversos grupos sociales como los desamparados (Goffman, 1963, p. 14).

La relación entre individuo y estructura es desarrollada por autores como Pierre Bourdieu, al referirse a diferentes tipos de capital (cultural, económico, simbólico y social) y describir el capital social como “la suma de recursos reales o potenciales los cuales están vinculados a la posesión de una red más o menos duradera de relaciones institucionalizadas que se reconocen mutuamente; es decir, a partir de la pertenencia del grupo” (Bourdieu, 1986, p. 7). Según esta perspectiva teórica, en la habitabilidad en calle se establecen relaciones de interdependencia gracias a las cuales, si bien es difícil conseguir vivienda, se crean una serie de redes que permiten la habitabilidad en calle. Este abordaje es profundizado por el enfoque de exclusión social, en donde más allá de relacionarse con aspectos financieros, se refiere a la participación de la persona dentro de la sociedad, considerándose como un problema multidimensional en el cual se refiere al acceso a derechos más allá de su dimensión física (Ravenhill, 2008, p. 42).

Bajo esta última aproximación, se observa como la definición del habitante de calle no se limita solo a la dimensión física, sino obedece a múltiples factores y condiciones mediante las cuales se configura la exclusión, a continuación se observa los diferentes ámbitos que limitan la participación de la persona en la sociedad. Para indagar sobre los elementos que definen la exclusión social, McLachlan *et al.* (2013, citando a Levitas *et al.*, 2007), construyen una definición a partir de múltiples fuentes en donde se describe la exclusión social como un proceso complejo y multidimensional que implica la falta o negación de recursos, derechos, bienes y servicios, y la inhabilidad de participar

en las relaciones y actividades normales disponibles para la mayoría de las personas en sociedad, en los ámbitos económico, social, cultural o político (McLachlan *et al.* (2013).

Esto se encuentra ligado con lo planteado por Rosa (2011, p. 185) en el sentido de que se van acumulando rupturas en las formas esenciales de los lazos que implican una participación en esferas sociales centrales, como son la salud, la educación, la vivienda, etc. La Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con las Personas Sin Hogar (Feantsa, por sus siglas en francés) define la habitabilidad de calle a partir de la vulneración de derechos concretos como el derecho a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la atención médica y a un adecuado estándar de vida (Feantsa, 2019, p. 10). Adicional a estos se encuentra la idea del derecho a la ciudad, expuesta por Lefebvre (2017):

El derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participativa) y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad. (Lefebvre, 2017, p. 158)

De esta forma, aunque el derecho a la ciudad se presente como una noción amplia, se relaciona con el goce efectivo de múltiples derechos y su vulneración implica la presencia de escenarios de exclusión; y en la dimensión física, más allá de hacer referencia a la carencia de vivienda, se relaciona con la libre movilidad. A partir de lo anterior, como se observa en la tabla 4.1, la habitabilidad en calle se relaciona con derechos que responden a las dimensiones constitutiva (como elementos básicos), instrumental, (referentes a derechos civiles y políticos que permiten evitar situaciones de pobreza como lo son derechos de participación, de asociación y de reunión) y restrictiva, los cuales funcionan como vehículo para la consecución de los anteriores.

Tabla 4.1. Tipos de derechos y exclusiones generadas hacia el habitante de calle

Tipo de derecho	Derechos	Tipo de exclusión asociado
Constitutivo	Derecho a la alimentación	Cuidado institucional (centros de atención como comedores)
	Derecho a la salud	Abuso de sustancias (drogadicción, alcoholismo) Cuidado institucional (atención en salud)
Instrumental	Derecho a la educación	Cuidado institucional
	Derecho al empleo	Participación en actividades en calle (actividades de carácter informal realizadas en calle)
	Derecho a la vivienda	Habitabilidad en calle
	Derecho a la participación	Participación en actividades en calle
	Derecho a la seguridad social	Cuidado institucional
Restrictivo	Derecho a la movilidad	Participación en actividades en calle (población flotante)

Fuente: elaboración propia a partir de Feantsa (2019); Abramovich (2006) y Corredor (2009).

La atención integral como un derecho

Aunque tradicionalmente la atención integral se ha abordado desde las ciencias de la salud, su definición amplia contempla un enfoque de derechos, al considerar que la mejora de la calidad de vida implica el reconocimiento de múltiples derechos y de que el punto de partida es el interés expresado por la persona a atender. En referencia a ello, Rodríguez menciona que

la atención integral centrada en la persona es la que se dirige a la consecución de mejoras en todos los ámbitos de la calidad de vida y el bienestar de la persona, partiendo del respeto pleno a su dignidad y derechos, de sus intereses y preferencias y contando con su participación efectiva. (Rodríguez, 2010, p. 9)

De acuerdo con esta definición, la atención integral se posiciona como la forma más adecuada para garantizar derechos de la población, en tanto presenta una visión general sobre las múltiples vulneraciones que impiden el respeto pleno de los derechos humanos. Tradicionalmente,

en la atención de la PHC se ha priorizado la dimensión de la salud debido a la alta prevalencia del deterioro físico y mental que enfrentan las personas en esta condición y a la agudización de múltiples trastornos de salud (Perry y Craig, 2015). Sin embargo, tales dificultades se presentan también en el acceso a diferentes servicios que impiden la garantía de los derechos; por tal motivo, se debe contemplar una visión general que relacione los diferentes tipos de derechos existentes.

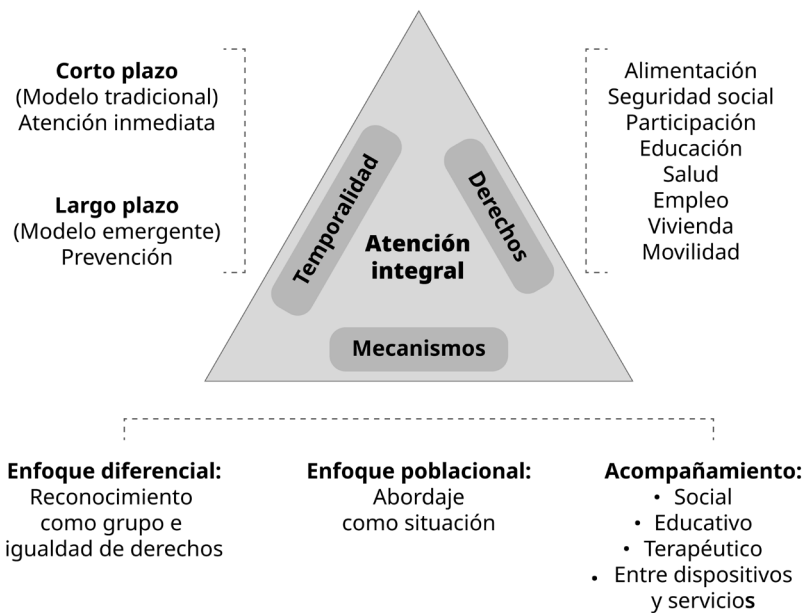
Para avanzar en la garantía de derechos se han contemplado diferentes mecanismos que se presentan de manera interrelacionada. El más frecuente asocia el derecho vulnerado con el tipo de acompañamiento a realizar, por ejemplo, el acompañamiento social, educativo, terapéutico, entre otros que destacan los servicios ofrecidos (Matulič *et al.*, 2019, p. 61). Este modelo se complementa con la puesta en marcha de diferentes tipos de enfoques mediante los cuales se busca atender a poblaciones concretas, en este caso a la PHC. Bajo el enfoque poblacional se consideran tres categorías de análisis: el ciclo vital, identidades y diversidades y situaciones o condiciones de vida (García *et al.*, 2013). Para el caso colombiano, el enfoque poblacional se complementa con el enfoque diferencial, en donde a partir del reconocimiento de las desigualdades sistémicas por razones de género, etnia, clase o condición social se aboga por la equivalencia en la prestación de servicios garantizando la igualdad y equidad para todas las personas (Arteaga, 2012).

Por último, dentro de la atención integral dirigida a la PHC se debe contemplar la temporalidad de las acciones, enfocándose en la sostenibilidad de las intervenciones. Autores como Culhane *et al.* (2011) señalan que la atención dirigida a esta población se limita a acciones de corto plazo sin garantizar intervenciones duraderas que permitan mejorar el acceso a los sistemas de servicios existentes. Ellos resaltan que para atender una de las principales necesidades físicas de la PHC, como es el acceso a un techo, más allá de la aproximación tradicional basada en el albergue temporal, se debe desarrollar un modelo preventivo que busque evitar este tipo de carencias, las cuales agravan las condiciones de habitabilidad en calle.

El modelo de atención integral para la PHC tiene un carácter sistémico que determina su complejidad, estructurado a partir de tres

componentes interrelacionados: 1) los derechos de la población (a alimentación, seguridad social, participación, educación, salud, empleo, vivienda, movilidad); 2) los mecanismos de abordaje (como el enfoque diferencial, el enfoque poblacional y el acompañamiento), y 3) la temporalidad, relacionada con la implementación del modelo tradicional de atención inmediata o de corto plazo y el modelo emergente de prevención a largo plazo (Vera, 2022, p. 32).

Figura 4.1. Modelo de la atención integral en salud



Nota: los derechos caracterizados son los que se consideran vulnerados en la población habitante de calle, de acuerdo con Feantsa (2019).

Fuente: elaboración propia a partir de Fitzpatrick *et al.* (2013) y Matulič *et al.* (2019).

En programas de atención integral dirigida a la población habitante de calle se observan los diferentes tratamientos ofrecidos y su evolución a lo largo del tiempo. Primero, se parte de la *resocialización*, en donde el sujeto es visto como desviado, por fuera de la esfera social, representa un problema moral y educativo y debe ser reconducido al cuerpo social; posteriormente pasa a la *rehabilitación*, fase en que el tratamiento se

vincula con un acompañamiento terapéutico enmarcado en la atención de la salud y de las afectaciones físicas y mentales.

Estas aproximaciones se modifican para incluir un enfoque de derechos con diferentes alcances, empezando por la *restitución*, en donde las acciones se enfocan en el restablecimiento de una situación previa de derechos. Esta perspectiva se problematiza desde el tratamiento basado en la *prevención*, que propende por la garantía y dignidad de los derechos bajo el principio de igualdad, atendiendo a las diferentes condiciones (edad, identidad y situaciones de vida) en que se encuentra un grupo poblacional y desarrollando acciones enfocadas en el largo plazo para atender las múltiples carencias y vulneraciones que enfrenta la PHC en sus dimensiones física, social y económica.

En el panorama presentado, se observa que la definición teórica del habitante de calle ha tenido un desarrollo conceptual desde diferentes escuelas de pensamiento, cuyo punto en común es la falta de estabilidad en cuanto a la vivienda pero resaltan diferentes dimensiones de vulneración que pueden provocar escenarios de exclusión social, por lo que es necesario abordar el enfoque de derechos, la sostenibilidad y los mecanismos de atención. En el siguiente apartado se explora el abordaje a nivel normativo de la PHC.

Desarrollo conceptual en la normatividad colombiana

El abordaje normativo de la población habitante de calle tiene como antecedente histórico la utilización de términos como “vagos” o “mendigos”, desde la época colonial, para hacer referencia a un grupo de la población dedicada a actividades “ociosas” o en condición de miseria (Ramos *et al.*, 2007, p. 35). El tratamiento del tema en el periodo colonial y en los primeros años de la república era de carácter punitivo; la vagancia y la mendicidad eran considerados como delitos y sus penas contemplaban el reclutamiento o traslado —de la “gente sin oficio”— a talleres de artesanos de la ciudad (Parada, 2008, p. 69).

En el siglo XIX se promulgó la Ley 3 de 1826, en cuyo artículo 29 se definieron como vagancia una serie de comportamientos agrupados en tres ejes fundamentales: la actividad laboral, es decir personas sin un oficio identificable; la vecindad y el destino, en donde se incluían a

forasteros y personas que no poseían un lugar de residencia; y el comportamiento, fundamentado en la ruptura de relaciones con el grupo familiar o que por situaciones de desgracia se encontraban desamparados, como viudas y huérfanos (Botero, 2012, p. 50).

El enfoque policivo y punitivo del siglo XIX se mantuvo en la primera mitad del siglo XX a través de la Ley 48 de 1936, en donde la categoría de vagancia se relacionaba con otros hechos delictivos. Tanto en la Ley 3 de 1826 como la Ley 48 de 1936 la definición del vago tuvo un carácter punitivo, y se estableció como un comportamiento perjudicial; tanto el individuo como los espacios de sociabilidad eran considerados como contraproducentes al orden moral (Botero, 2012). Por tal motivo, los correctivos para este tipo de comportamientos se concentraban en el reasentamiento en lugares en los cuales pudieran ejercer oficios, para eliminar el carácter ocioso del vago. Según el artículo 3 del Decreto 1426 de 1950, la condena de actos de vagancia correspondía a la reubicación a una colonia agrícola o penal, además de la prohibición de residir en el lugar del delito, bien fuera temporal o definitivamente según la reincidencia.

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991, el país se reconoce como un Estado social de derecho, al mencionar en su artículo 1 el respeto por la dignidad humana y por la solidaridad de las personas que lo integran y defienden el interés general. Este postulado delimita el principio fundamental del modelo de Estado basado en la “solidaridad social” (Gómez Urueta, 2013); y el carácter pluralista, participativo e igualitario se resalta en artículos como el 13, donde se menciona que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 13).

Bajo este marco se expidió la Sentencia T-533 de 1992, en donde se establecen los mecanismos dirigidos a la garantía de servicios básicos de salud, alimentación y atención de carácter integral. Esta normativa presenta un enfoque orientado a la prestación de servicios, modificando el tratamiento punitivo de la PHC desarrollado en la normatividad previa, y define a esta población así:

Los indigentes son personas que carecen de recursos económicos mínimos para subsistir dignamente y se encuentran incapaces

citados para trabajar, debido a su edad o estado de salud. Las más de las veces, no cuentan con una familia que les prodigue apoyo material y espiritual. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-533 de 1992)

A partir de esta identificación de carencias que no permiten el establecimiento de condiciones de dignidad se desarrolla el principio de solidaridad, vinculando a la familia, la sociedad y el Estado como actores que deben contribuir a una respuesta efectiva dirigida a la garantía de derechos (Sentencia T-533 de 1992). Asimismo, la definición de la población objeto de estudio como indigente se seguirá implementando en otras esferas más allá de la normativa, concretamente en la aplicación del primer instrumento de medición implementado en la capital, denominado Censo piloto sobre indigentes en Santafé de Bogotá, realizado en el año 1997, que ayudaría a definir los estudios censales realizados posteriormente.

Así, el censo del 2007 propuso una definición que destacaba la relación entre las personas habitantes de calle con la formación de un hábitat residencial atípico, a través del término vivienda *no prototípica*:

[Habitante de la calle es] toda persona que no reside en una vivienda prototípica (casa, apartamento o cuarto) de manera permanente (al menos treinta días al mes) y estable (al menos sesenta días en la misma unidad de vivienda) en un momento dado; así como toda persona que no reside en un lugar de alojamiento como recurso o estrategia para evitar, suspender o terminar con la residencia en viviendas no prototípicas. (Ramos *et al.*, 2007, p. 29)

Esta definición tiene como principal contribución poner el foco en la situación del sujeto, el habitante de calle, quien carece de un lugar que le permita satisfacer la necesidad de vivienda. Y si bien consolida la caracterización de esta población vulnerable como habitante de este entorno, la posterior normatividad explica cómo la calle se convierte en un lugar donde la persona desarrolla su hábitat, en el cual busca satisfacer diversas necesidades (no solo de vivienda) pero también se enfrenta a otras múltiples vulneraciones. Como se observa en la tabla 4.2, dentro de este desarrollo normativo se reconocen otros derechos a quienes están en situación de habitabilidad en calle, como la libre movilidad y la participación en las dinámicas urbanas a través del

componente del desarrollo social incluyente, expresado en la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle.

Tabla 4.2. Definición del habitante de calle según el marco normativo colombiano

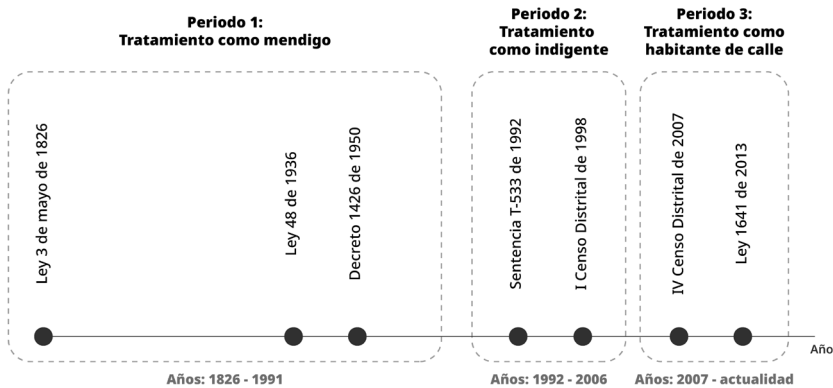
Instrumento normativo o de política pública	Principal contribución a la definición
Sentencia T-533 de 1992	Definición como indigente
Censo 2007	Definición como habitante de calle
Censo 2011	Definición como habitante de calle
Sentencia T-043 de 2015	<ul style="list-style-type: none"> • La categoría de habitantes de calle abarca una gran variedad de población. • Los habitantes de calle son nómadas urbanos, con un estilo de vida marcado por las dificultades, la precariedad, el frío, el hambre, la velocidad, el <i>smog</i>, el asfalto y la basura. Constituyen parches o redes de compañeros efímeras que hacen uso de los diferentes espacios de la calle (p. ej., debajo de los puentes) como espacios de sociabilidad.
Política pública social para habitantes de calle (2018, basada en la Ley 1641 de 2013)	<p>Persona que hace de la calle su lugar de habitación (Ley 1641 de 2013), donde satisface todas sus necesidades, ya sea de forma permanente o transitoria (Góngora y Suárez, 2008; Ministerio de Salud y Protección Social, 2018)</p> <p><i>Habitanza en calle</i>: es un fenómeno social urbano multicausal, caracterizado por el desarrollo de hábitos de vida en calle, en el que interactúan problemas estructurales de origen relacionados con la forma de vida en calle, dentro de los cuales se pueden encontrar, entre otras, la libre movilidad.</p>
Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle (2015, basada en el Decreto 560 de 2015)	<ul style="list-style-type: none"> • “La habitabilidad en calle [...] se da en el marco de las relaciones que las ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle constituyen con su entorno económico, físico, social, cultural y ambiental, donde se construyen identidades, formas de ser, de pensar, de sentir, de hablar”. • Distinción entre ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle transitorios o permanentes. • “Componente de desarrollo urbano incluyente: Incorporar en los planes de gestión social para el reasentamiento integral de población de las obras de infraestructura, renovación y revitalización urbana, a personas en riesgo de habitar calle y habitantes de calle, para definir su inclusión en los que fortalezcan las redes de apoyo tejidas con colectivos e individuos sin romper lazos con el territorio habitado en el Distrito Capital” (pp. 113-114).

Fuente: elaboración propia.

Sumado a lo anterior, se puede plantear una periodización en el tratamiento de la población que habita en calle, en donde se resaltan tres momentos clave: el primero se basa en la definición de mendigo y

resalta el enfoque punitivo a través de sanciones; en el segundo se le considera persona indigente en condición de vulnerabilidad, y por último, se aborda al sujeto como habitante de calle, los ejercicios censales desarrollados en la ciudad de Bogotá y que se toman como insumo para las definiciones desarrolladas en la política pública tanto distrital como nacional (figura 4.2).

Figura 4.2. Línea de tiempo de la definición del habitante de calle en Colombia



Fuente: elaboración propia.

Desde el panorama normativo, se observa que la restitución de derechos se ha consolidado a través de la atención a necesidades básicas de esta población; teniendo en cuenta los tipos de tratamiento contemplados en la sección anterior (resocialización, rehabilitación, restitución y prevención) se relaciona más estrechamente con la rehabilitación, en tanto se hace énfasis en la atención de los deterioros físicos y mentales como resultado de la habitanza en calle, y la restitución, en tanto se habla de restitución de derechos que se vulneran.

A nivel nacional, con la Sentencia T-533 de 1992, motivada por la Constitución Política de 1991, se establece la necesidad de ampliar la cobertura del servicio de salud a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud (sgss). La prioridad en la atención integral en salud se ratificaría en posteriores decisiones normativas como el Decreto 897 de 1995, en donde se menciona la atención en medios abiertos para facilitar el acceso a servicios médicos primarios; el Decreto 136 de 2005,

en el cual se designa a la Secretaría de Salud como la principal entidad responsable de la atención de esta población, y la Ley 1566 de 2012, en donde se dispone que la atención en salud para esta población se encuentra relacionada con aspectos de la salud como el uso y consumo de estupefacientes.

Esta prioridad también se evidencia en la Política Pública Social para el Habitante de la Calle, en donde se establece el componente de atención integral en salud y se resalta que aproximadamente el 30 % de la PHC no está vinculada al sgsss. En tal instrumento la atención integral se planteó asociada directamente con el sistema de salud, y se dejó de lado un abordaje amplio que acogiera otros derechos y un enfoque de carácter diferencial.

Atención integral en salud. Establece la forma en la que se debe realizar la atención de salud de la población habitante de calle desde el enfoque de salud pública y los enfoques determinados en la presente política, con el objetivo de lograr la promoción, mantenimiento y restablecimiento de la salud de la población. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021b, p. 27)

Como se puede observar en la tabla 4.3, dentro de los principios rectores de la atención integral dirigida a la PHC se hace un especial énfasis en la cobertura en salud, acogiendo diferentes acompañamientos de carácter terapéutico a partir de un enfoque poblacional relacionado tanto con la condición de habitabilidad en calle como con los ciclos y etapas de vida, principalmente con niños, niñas, y adolescentes (NNA).

Tabla 4.3. Adopción de la atención integral en salud en la normatividad

Normatividad	Principios rectores de la atención integral en salud
Sentencia T-533 de 1992	Ampliación del concepto y cubrimiento de todos los habitantes en la seguridad social.
Decreto 897 de 1995	Brindar alternativas de atención en medio abierto a la población habitante de la calle.
Código de Infancia y Adolescencia	Derecho de protección: Los niños, niñas y adolescentes serán protegidos contra la situación de vida en calle (art. 20).
Acuerdo 79 de 2003	“Protección especial a los habitantes de la calle. Los habitantes de la calle recibirán especial protección y cuidado por parte de la Administración Distrital” (art. 54).

Continúa en la siguiente página.

Normatividad	Principios rectores de la atención integral en salud
Decreto 136 de 2005	Corresponde a la Secretaría de Salud coordinar las acciones prioritarias relacionadas con la prevención de enfermedades y promoción, atención y rehabilitación en salud de la población objeto de este decreto.
Decreto 170 de 2007	“El Plan de Atención Integral al Ciudadano(a) Habitante de Calle contempla como actividades complementarias la comunicación y sensibilización y la concertación con la ciudadanía”.
Decreto 691 de 2011	Realización de una experiencia piloto de un centro de atención por parte de las instituciones del sector salud en las localidades con mayor presencia de consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas.
Ley 1566 de 2012	Derecho de la persona que consume sustancias psicoactivas a ser atendida en forma integral por las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud (art. 2).
Ley 1641 de 2013	Lineamientos para la formulación de la política pública de carácter nacional: la atención integral en salud es un componente.
Resolución 1514 de 2016	“Aprobación de lineamiento técnico para la atención de niños, niñas, y adolescentes con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, con alta permanencia en calle o en situación de vida en calle” (art. 1).
Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2021-2031	“Atención integral en salud. Establece la forma en la que se debe realizar la atención de salud de la población en situación de calle” (p. 27), la cual articula la oferta establecida en el sistema de salud con las necesidades de esta población, y proponer estrategias que materializan el enfoque diferencial en la atención.
Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle (2015, basada en Decreto 560 de 2015)	Componente de atención integral e integrada en salud: “garantizar a las ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle el acceso integral a los servicios de salud del Distrito Capital en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que contribuya a hacer efectivo el derecho fundamental a la salud de esta población” (p. 99).

Fuente: elaboración propia.

En la tabla anterior se puede notar que tanto en la política pública nacional como en la distrital se hace énfasis en la atención integral enfocada en el acceso al derecho a la salud. Este enfoque se profundiza en el Lineamiento para la atención integral en salud de la población en situación de calle (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021a). Se manejan cuatro líneas de acción: 1) inclusión social del habitante de la calle y participación familiar y comunitaria, 2) aseguramiento en salud y gestión del riesgo colectivo, 3) gestión del riesgo en salud para habitantes de la calle y 4) gestión del conocimiento en salud del habitante de la calle. Si bien la atención integral contempla múltiples derechos, diferentes mecanismos y enfoques enmarcados en acciones de mediano y largo plazo para lograr un impacto sostenido en el tiempo, en los próximos apartados se aborda la relación entre la definición conceptual

y normativa del habitante de calle con el plan de desarrollo económico y los diferentes instrumentos de planeación territorial desarrollados en la localidad de Los Mártires, uno de los principales puntos de concentración de esta población en la ciudad.

La población habitante de calle a nivel distrital y local

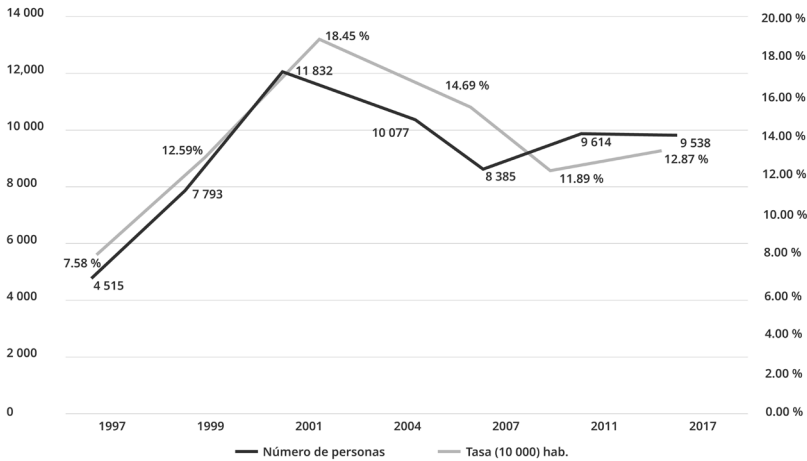
Aunque la habitabilidad en calle ha sido un elemento frecuente en el desarrollo demográfico de la ciudad de Bogotá, los ejercicios censales que lo contemplan se inician a finales de los años 90, teniendo como objetivo dimensionar un problema localizado primordialmente en las localidades del centro de Bogotá, concretamente en Santa Fe y Los Mártires. En los primeros censos realizados, se puede observar que la localidad de Santa Fe aglomera las principales concentraciones de personas habitantes de calle, principalmente porque en esta zona de la ciudad se encontraba El Cartucho, lugar en el cual no se aplicaron encuestas a profundidad pero se utilizaron otras formas de contabilización para dar cuenta de esta población. En la figura 4.3 se puede observar el panorama a nivel distrital, registrando un incremento progresivo de esta población previo a la intervención en la zona de El Cartucho.

En el año 1997 se realizó el I Censo Piloto de Indigentes en Bogotá, organizado por el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idiprón), el DANE y la Universidad Nacional de Colombia; para este primer ejercicio se realizaron 3814 encuestas válidas, y para el registro en la zona de El Cartucho, debido a sus condiciones que ponían en riesgo al personal encuestador, se efectuó un ejercicio de conteo por observación que identificó 614 personas, dando como resultado una población total de 4515 habitantes (Idiprón, 1997, p. 19).

Para la realización del segundo censo, en el año 1999, también se establecieron algunos lugares de carácter especial por la alta concentración, como Los Patios de la 12, la 6.^a, la 11, El Oasis, Bosconia, La Marranera, y El Cartucho (DANE e Idiprón, 1999, p. 20); tanto en La Marranera como en El Cartucho se realizó un ejercicio de conteo por observación debido a las condiciones de seguridad del terreno. En este censo se registraron 7817 personas habitantes de calle en el conjunto de Bogotá y Soacha. La localidad de Los Mártires se ubicó como la

tercera con mayor población habitante de calle (566), superada por Chapinero (713) y Santa Fe (2802).

Figura 4.3. Población habitante de calle por año en Bogotá



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019) y Ministerio de Salud y Protección Social (2017).

Para este ejercicio se hizo especial énfasis en la población joven, concretamente en los grupos de edad de 9 a 18 años y de 19 a 22 años, en donde se evidenció que alrededor del 34 % de la PHC que se encontraba en estos rangos de edad habitaba en la localidad de Santa Fe, que contenía la zona de El Cartucho.

El año 2004 marca un punto de diferencia con los ejercicios censales previos debido a que las transformaciones urbanas y de infraestructura recondicionaban las dinámicas de habitabilidad de la PHC. Para el caso concreto de Los Mártires, la adecuación de la red de transporte Transmilenio y la construcción del parque Tercer Milenio facilitaron un mayor acceso a una zona de la ciudad que representaba dificultades para los ejercicios censales realizados con anterioridad.

A partir de estas intervenciones también se ocasionó un proceso de desplazamiento de la PHC, en el cual la localidad de Los Mártires pasó a ser la principal localidad que albergaba a este tipo de población: en el Censo de 1999 acogía al 7.2 %, pero esta proporción aumentó a 19.5 %

en 2001, 22.7 % en 2007 y 27.3 % en 2011 (Departamento Administrativo de Bienestar Social [DABS], 2008; Ramos *et al.*, 2007; Secretaría Distrital de Integración Social, 2012, 2018).

Adicionalmente a los procesos de caracterización de población, en la ciudad de Bogotá se han desarrollado múltiples ejercicios de georreferenciación para complementar la información recogida en los censos y comprender las diferentes formas de habitar la calle. Para estos ejercicios se establece la diferencia entre parches¹, cambuches y población flotante, dando cuenta de las diferentes dinámicas sociales, económicas, de consumo, de pernoctación y de movilidad en la ciudad. En las georreferenciaciones más recientes se han agrupado estas dinámicas a través del término *localización*, diferenciando las establecidas en el día y en la noche.

A pesar de las múltiples formas de categorización, la localidad de Los Mártires se constituye como uno de los principales puntos en donde la PHC presenta diferentes formas de aglomeración (Cantor, 2007; Secretaría Distrital de Integración Social, 2015b, 2020). En los años 2007 y 2015 se identificaban altas concentraciones para enfrentar tanto las necesidades asociadas al refugio en calle (6.6 % y 10 % de cambuches en la ciudad), como las asociadas a ámbitos económicos y de socialización (10 % y 14 % de los parches). En el año 2019 no se diferenciaba entre parche y cambuche aunque se realizó la diferenciación día/noche: en la localidad se contaban el 10 % de las localizaciones en el día y 11 % de las ubicaciones en la noche.

El ejercicio de georreferenciación realizado en el año 2019 también permite identificar que las localizaciones se encuentran barrios específicos en donde la PHC realiza sus actividades de socialización y de pernoctación en cambuches. Así, a pesar de que la localidad de Los Mártires tenía en 2019 el mayor número de puntos de concentración en el día con cinco lugares específicos (Santa Fe, La Favorita, Ricaurte, Voto Nacional y La Estanzuela), en la noche aparecían nuevos sitios en la localidad de Kennedy, mientras Los Mártires mantenía tres sitios principales (Secretaría Distrital de Integración Social, 2020).

1 Se entiende por "parche" al grupo de personas habitantes de calle, y posiblemente también no habitantes de calle, que se ubican con alguna frecuencia en puntos de la ciudad favorables a la socialización entre pares y a la realización de actividades relacionadas con las dinámicas de vida en calle (Secretaría Distrital de Integración Social, 2020, p. 18).

Los patrones de localización de la PHC se han visto influenciados tanto por decisiones de gobierno como por la implementación de diferentes instrumentos de planeación económica y territorial. En el periodo 2004-2007, bajo el programa Bogotá Sin Indiferencia de Luis Eduardo Garzón, se presentó el desmantelamiento definitivo de El Cartucho para dar paso al parque Tercer Milenio, y se estableció como albergue temporal el antiguo Matadero Distrital, en donde se ubicaron 1456 personas (*El Tiempo*, 2005). Para atender los efectos de este proceso de renovación urbana se establecieron 4 hogares de paso a cargo del DABS, al reconocer que la PHC también era una parte constitutiva de la ciudad y por tal motivo se les debía prestar atención adecuada.

En el periodo 2008-2011, con el gobierno Bogotá Positiva Para Vivir Mejor a cargo de Samuel Moreno, en la etapa de formulación de objetivos estratégicos se establecieron 2 ejes estructurantes en los cuales se abordaba un enfoque de derechos: Bogotá: ciudad con derechos y Derecho a la ciudad; los programas dirigidos a la PHC se encontraban enmarcados dentro del primer eje.

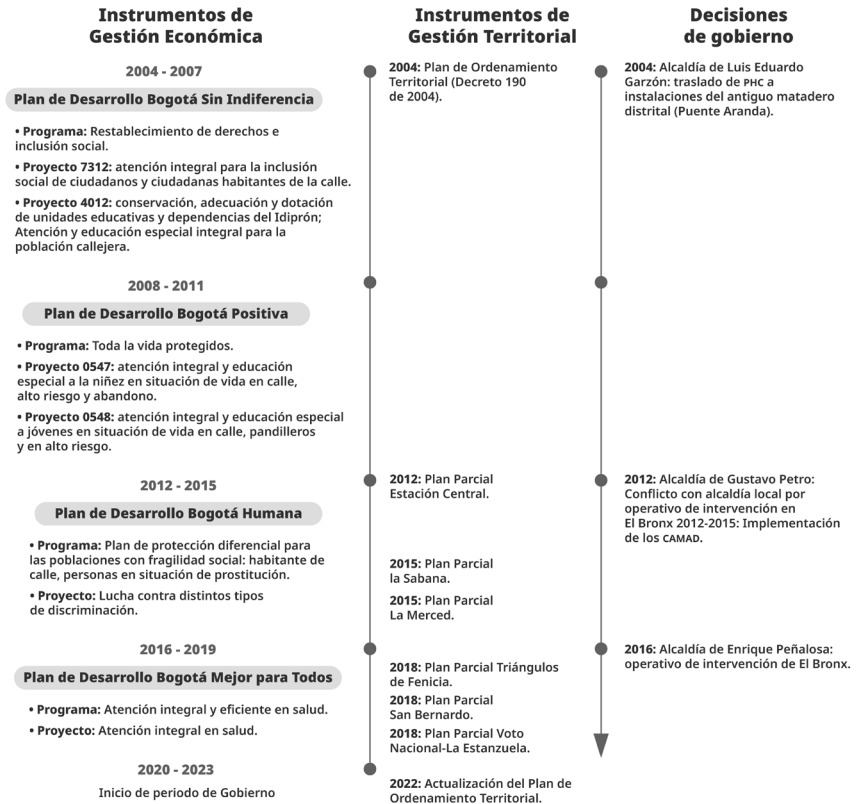
En los periodos de gobierno posteriores, la zona del Bronx, ubicada en el Voto Nacional, sería el foco central del abordaje de la población habitante de calle, a partir de dos visiones contrapuestas. Por un lado, la alcaldía de Gustavo Petro, denominada Bogotá Humana, tendría una posición enfocada en el tratamiento y alejada de los procesos policivos de intervención, lo que generó la destitución del alcalde local Luis Ernesto Rincón, quien estuvo a cargo de un operativo en donde participaron 300 policías (*El Espectador*, 2012). En su lugar, se implementaron Centros de Atención Móvil para Drogodependientes (CAMAD), en donde se implementó un modelo de salud preventiva enfocado en reducir riesgos en el consumo de sustancias psicoactivas (SPA).

Este tratamiento contrastaría con el abordaje de seguridad efectuado en la segunda alcaldía de Enrique Peñalosa, en la cual la intervención al Bronx sería una prioridad: el secretario de Seguridad Daniel Mejía lideró un operativo, el 27 de mayo de 2017, que provocó el desalojo y desplazamiento de la PHC que permanecía en el sector, aunque contó con la participación de otras entidades como la Secretaría Distrital de Integración Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Seguridad, el Idiprón, el ICBF, la Policía Nacional y el Ejército. Posteriormente,

diversos pronunciamientos por parte de la Alcaldía se enfocarían en dificultar las condiciones de vida de la PHC, y en solicitar que se revisaran las decisiones de la Corte Constitucional en donde se priorizaba la voluntad personal en los procesos de abordaje (*El Espectador*, 2016).

Para ilustrar el abordaje gubernamental dado por las diferentes alcaldías a esta situación, la figura 4.4 muestra cómo las decisiones gubernamentales mencionadas anteriormente estuvieron acompañadas tanto por programas formulados en el marco de los planes de desarrollo económico para cada periodo de gobierno como por instrumentos de ordenamiento territorial vigentes o actualizados.

Figura 4.4. Instrumentos de gestión económica y territorial en diferentes gobiernos distritales



Fuente: elaboración propia.

A partir de la recopilación anterior, se observan los proyectos vinculados con la PHC en el periodo 2004-2019, que buscaran atender uno o más derechos de dicha población. Teniendo en cuenta los derechos ya mencionados se observa que las estrategias formuladas abordan principalmente temas como educación, salud y empleo, y van dirigidas a la rehabilitación funcional de la PHC (tabla 4.4); sin embargo, la falta de alternativas a largo plazo se evidencia en el escaso espacio dado a otros derechos como la seguridad social y la vivienda, en donde se presentan iniciativas enfocadas en el corto plazo pero no intervenciones a mediano y largo plazo que permitan la sostenibilidad en temas como la cobertura o el acceso a la vivienda. Finalmente, se observa un débil abordaje en temas como la participación social y la movilidad, aspectos que se encuentran estrechamente vinculados con la idea del derecho a la ciudad pero que no se reconocen con profundidad.

Por otra parte, se evidencia la falta de continuidad de algunos componentes desarrollados en determinados proyectos. Por ejemplo, el programa atención integral para la inclusión social de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle implementado en el periodo de gobierno 2004-2007 establece un programa de seguimiento a las personas que ingresan al acompañamiento terapéutico, una iniciativa enmarcada en el mediano plazo pero que no tiene continuidad en los periodos de gobierno posteriores.

El abandono de programas implementados también se evidencia en temas como el acceso al derecho al trabajo: en los planes de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia (2004-2007) y Bogotá Positiva (2008-2011) se implementó una formación orientada al fortalecimiento de capacidades y a la vinculación laboral, este tipo de abordaje cambia en el plan de desarrollo Bogotá Humana, en donde se aborda a la población en ejercicio de la prostitución debido a que tienen mayor vulnerabilidad de sufrir condiciones de habitabilidad en calle con el objetivo de encontrar nuevas rutas de empleabilidad o del ejercicio garantizando la dignidad y la accesibilidad a los servicios de salud. Este enfoque que rescata las trayectorias de la PHC no se mantiene para el siguiente periodo de gobierno, en donde se retoma la formación laboral sin tener en cuenta las experiencias previas de dicha población.

Tabla 4.4. Relación entre los planes de desarrollo distrital entre 2004 y 2019 y los derechos vinculados a la atención integral

Planes Distritales de Desarrollo	Programa	Formas de abordaje
PDD 2004-2007	Proyecto 7312 Atención integral para la inclusión social de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle	<p>Derecho a la alimentación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modalidad acercamiento: entrega de alimentación <p>Derecho a la salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modalidad acercamiento: atención en salud • Modalidad acogida: atención a personas con cuadro clínico crónico • Modalidad escuela de vida: tratamiento a personas consumidoras de spa <p>Derecho a la educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modalidad acogida: taller ocupacional en hogares de paso: animación sociocultural. • Modalidad escuela de vida: nivelación básica primaria <p>Derecho al empleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modalidad acogida: taller ocupacional en hogares de paso: descubrimiento de talentos • Modalidad escuela de vida: educación y formación para el trabajo; creación de oportunidades para la generación de ingresos • Modalidad enlace social: vinculación a oportunidades de generación de ingresos y de formación <p>Derecho a la vivienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modalidad acogida: hogar día, hogar noche, hogar día-noche • Modalidad escuela de vida: servicios de alojamiento temporal <p>Derecho a la seguridad social:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modalidad escuela de vida: Programas de atención integral transitoria articulada por ocho ejes transversales: artístico, lúdico y cultural; restablecimiento de vínculos, redes sociales, familiares y comunitarias; atención terapéutica: clínica y ocupacional • Modalidad enlace social: seguimiento al egresado
PDD 2008-2011	Atención integral y educación especial a la niñez en situación de vida en calle, alto riesgo y abandono	Educación: atención mediante internado y externado a niñez y adolescencia
	Adulterez con oportunidades	Alimentación: hogar de paso Salud: atención a personas habitantes de calle con cuadro clínico crónico

Continúa en la siguiente página.

Planes Distritales de Desarrollo	Programa	Formas de abordaje
PDD 2012-2015	Capacidades y potencialidades en la Bogotá Humana: habitabilidad en calle y prostitución.	Alimentación: hogar de paso Salud: atención a personas habitantes de calle con cuadro clínico crónico
PDD 2016-2019	Prevención y atención integral del fenómeno de habitabilidad de calle	Educación: formación para el estudio Empleo: formación para el trabajo Vivienda: atención transitoria para la inclusión social

Fuente: elaboración propia.

Habitabilidad de la PHC en la localidad de Los Mártires y Santa Fe

Como se observó en la sección anterior, la PHC se ubica principalmente en algunos puntos específicos de la ciudad. Caracterizaciones realizadas por la Secretaría de Salud a nivel local evidencian que los principales puntos de concentración tienen relación de proximidad, lo que indicaría el flujo de esta población mientras realiza diferentes actividades conformando parches y cambuches. Como se demuestra en los censos, históricamente la PHC se ha ubicado en las localidades de Santa Fe y Los Mártires, lo que ha promovido que los centros de atención se establezcan en sitios estratégicos para atender a esta población (tabla 4.8). Como se puede observar en la figura 4.5, las localizaciones destacadas se posicionan en espacios con altos niveles de tránsito como avenidas principales y las movi­lidades realizadas por los habitantes trascienden la esfera de lo local, teniendo varios puntos de concentración sobre la Carrera Décima, en barrios identificados previamente en las georreferenciaciones diurnas y nocturnas y en zonas donde resulta difícil identificar la jurisdicción local.

La relación entre la delimitación local, los centros de atención a la PHC y los puntos de concentración evidencia que uno de los retos que enfrentan los instrumentos de caracterización de la población radica en comprender las dinámicas de movilidad en las fronteras locales.

La atención integral para la población habitante de calle en las múltiples modificaciones socioespaciales realizadas en Los Mártires (Bogotá, 2004-2019)





Por otra parte, se destaca la problemática de los subregistros: zonas como Voto Nacional, ubicado en Los Mártires, y San Bernardo, ubicada en Santa Fe, no han sido censadas por dificultades de seguridad, lo que afecta las estimaciones poblacionales en los mayores puntos de concentración de la ciudad.

Figura 4.5. Ubicación de habitantes de calle, pagadarios y planes de renovación en Los Mártires



Distribución espacial

Ubicación de habitantes de calle, pagadarios y planes parciales de renovación urbana en la localidad de Los Mártires

-  Planes parciales de renovación urb.
-  Habitantes de calle
-  Habitantes de calle
-  Pagadarios

Fuente: elaboración propia en Felt a partir de caracterización realizada por Secretaría Distrital de Salud (2018a, 2018b) y Secretaría Distrital de Integración Social (2020).

Tabla 4.5. Centros de atención integral para habitante de calle en Bogotá D. C.

Nombre	Localidad
Hogar de paso 5 Casa Azul - Mujeres Diversas (barrio Santa Fe)	Los Mártires
Hogar de paso 6 - Carreteros (La Favorita)	Los Mártires
La Academia - centro de formación para el estudio (Voto Nacional)	Los Mártires
Hogar de paso día-noche 1 Bakatá (Voto Nacional)	Los Mártires
Hogar de paso calle 18 (La Capuchina)	Santa Fe
Hogar de paso día-noche Cra. 13 (La Capuchina)	Santa Fe
El Camino - Comunidad de Vida (Jardín Botánico)	Engativá
Hogar de paso día-noche 2 carrera 35 (Pensilvania)	Puente Aranda
Centro de Atención Transitorio (CAT) (Pensilvania)	Puente Aranda

Fuente: Secretaría Distrital de Integración Social (s. f.).

El contraste entre los ejercicios censales y las experiencias de georreferenciación permiten identificar las relaciones que establece la PHC más allá de las localizaciones clasificadas como parches y cambuches, o diurnas y nocturnas. De acuerdo con el VII Censo de Habitantes de Calle de Bogotá 2017, los mayores porcentajes de personas que manifiestan pernoctar en un dormitorio transitorio (hotel, pagadario, inquilinato, residencia, camarote) se encuentran en las localidades del centro de la ciudad: La Candelaria (25 %), Santa Fe (21.1 %) y Los Mártires (14.8 %); los centros de atención tienen una baja cobertura para solventar la carencia de techo para pernoctar, siendo inferior al 6% en todas las localidades. El resto de la población censada pasa las noches en la calle (Secretaría Distrital de Integración Social, 2018).

Estas cifras muestran que para solventar la necesidad de un albergue temporal priman otros lugares más allá de la oferta institucional, la cual resulta limitada. Los pagadarios son el tipo de instalación más común en donde se puede pernoctar: en la figura 4.5 se evidencia que los pagadarios identificados guardan estrecha relación con las dinámicas de habitabilidad en el centro de la ciudad, aunque es una opción solo para cerca del 20 %, de acuerdo con los registros censales.

Las georreferenciaciones realizadas permiten obtener con mayor detalle la información a nivel local, pese a las dificultades que implica censar a una población en constante movilidad; así se pueden caracterizar las diferentes dinámicas presentes en el territorio, que más allá

de obedecer al ordenamiento local se configuran por las formas como la PHC resuelve sus necesidades de manera formal o informal.

En tal contexto es importante revisar las modificaciones realizadas en el marco de la adopción de los instrumentos de gestión territorial implementados en el centro de la ciudad, dentro de los seis planes parciales de renovación: Plan Parcial Voto Nacional-La Estanzuela, Plan Parcial Estación Central, Plan Parcial La Sabana, Plan Parcial San Bernardo, Triángulos de Fenicia y La Merced. En la zona de Voto Nacional-La Estanzuela confluyen procesos de renovación urbana implementados a través de instrumentos de ordenamiento territorial, puntos con alta densidad de PHC, referenciados tanto en censos como en ejercicios de georreferenciación, centros de atención y sitios de pernoctación públicos y particulares.

La encuesta de caracterización poblacional de los habitantes de las manzanas que conforman el Plan Parcial Voto Nacional-La Estanzuela contabilizó la población total en 1287 personas divididas en tres grandes subgrupos: un primer grupo de los residentes permanentes del sector, en cual se identificaron 371 unidades familiares con una población de 1024 personas; un segundo grupo compuesto por unidades sociales que vivían en pagadarios, que contabilizó 169 fichas; y, finalmente, la población aferente, término que hace referencia a la población que realiza múltiples actividades laborales de manera arraigada en el sector, de la cual se registraron 94 unidades sociales (Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano, 2018).

Para dar cuenta, desde un enfoque diferencial, de la población registrada, se realizó una clasificación a partir de los componentes abordados por el Observatorio Poblacional Diferencial y de Familias, el cual contempla familias, población en condición de discapacidad, población LGBTIQ y población habitante de calle.

En cuanto al componente de familias se observó el número de unidades sociales identificadas en cada uno de los subgrupos abordados por el estudio socioeconómico del Plan Parcial Voto Nacional-La Estanzuela; en la encuesta dirigida a residentes se realiza una tipificación de las familias, así como un registro del número de miembros por unidad social, pero esto no permite identificar los lazos de parentesco ni la conformación de las mismas.

Frente a los demás componentes establecidos como líneas estratégicas del Observatorio de Población Diferencial, en algunos casos no se presentan resultados. En temas como la discapacidad, la pregunta solo aplica para los residentes de las manzanas de Voto Nacional y La Estanzuela; para el componente de género, si bien se explican los resultados tanto de los formularios aplicados en la población aferente como en la población de pagadarios, los resultados de la encuesta dirigida a las 1024 personas residentes no se desgagan con claridad; en general el género queda asociado a otros factores como estado civil o educación, pero no se logran visualizar los resultados frente a la orientación sexual de los habitantes.

Por último, es importante resaltar que la población habitante de calle no se incluye en los censos de los estudios desarrollados por la Empresa de Renovación Urbana y Desarrollo, pese a la alta presencia poblacional de habitantes de calle en la localidad de Los Mártires. Si bien se reconoce este hecho en el panorama sociocultural expuesto en el diagnóstico socioeconómico del Plan Parcial Voto Nacional-La Estanzuela, no se establece una línea base que permita definir cómo es la población de manera cuantitativa; debido a ello, las personas en habitabilidad de calle no son consideradas como una población vulnerable en el sector ni se encuentran definidas como actores involucrados dentro de los impactos del proyecto.

Conclusiones

El abordaje de la PHC en la ciudad de Bogotá se ha visto mediado por múltiples transformaciones. Desde la dimensión conceptual se han presentado avances en la comprensión del fenómeno; en una etapa inicial, el sujeto que vivía en la calle estaba asociado a conductas desviadas por fuera del orden moral, con pocas posibilidades de vinculación a las esferas de la sociedad; posteriormente, se vincularía con términos como el de exclusión social, el cual reconoce que la población enfrenta múltiples carencias que van más allá de la dimensión física de la vivienda y cuenta con bajas posibilidades de participar de manera plena en la sociedad. La comprensión de las múltiples vulneraciones que enfrenta la PHC implica dirigir esfuerzos hacia fortalecer la atención integral, amparada en la garantía de derechos, aplicando

diversos enfoques y acompañamientos en un marco de tiempo que presente un equilibrio entre las acciones urgentes y aquellas que permiten una sostenibilidad a largo plazo.

El marco normativo colombiano y los instrumentos censales no han sido ajenos a este desarrollo conceptual que ha pasado de un tratamiento punitivo a uno dirigido a la atención, motivado inicialmente en la preocupación por los grupos de especial protección que se encuentran en esta situación, como la niñez; es de destacar que posteriormente pasaría a tener un carácter de universalidad estrechamente vinculado con el principio de solidaridad expresado en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, por lo que la normatividad y los instrumentos de planificación económica se han concentrado en este derecho. Los instrumentos censales y de georreferenciación han enriquecido las definiciones de carácter metodológico, con las cuales se expresa que la habitanza en calle está compuesta por diversas actividades orientadas a la búsqueda de refugio y al desarrollo de diferentes actividades económicas y sociales, reconociendo la multiforme actividad urbana de una población históricamente marginada.

A pesar de los frecuentes ejercicios de caracterización de la población, se evidencian deficiencias en el reconocimiento de la PHC en instrumentos de ordenamiento territorial, concretamente en los planes de renovación urbana. La aproximación al caso del Plan Parcial Voto Nacional-La Estanzuela evidencia que a pesar de los insumos que indican la presencia constante e histórica de la PHC, esta no es contemplada dentro de los planes de gestión social desarrollados en la zona céntrica de la ciudad, lo que impide observar los posibles impactos derivados de ellos.

Referencias

Abramovich. V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista CEPAL*, 88. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11102-aproximacion-al-enfoque-derechos-estrategias-politicas-desarrollo>

Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (1995). Decreto 897 de 1995. Por el cual se crea el Programa Distrital de Atención al Habitante de la Calle. Registro Distrital 1078.

Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2004). Plan de Desarrollo Distrital (2004-2008): Bogotá Sin Indiferencia. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607>

Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2005). Decreto 136 de 2005. Por el cual se formulan acciones prioritarias para brindar atención integral a la población habitante de calle del Distrito Capital. R. D. 3320.

Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2007). Decreto 170 de 2007. Por el cual se dictan disposiciones en relación con la ejecución del Plan de Atención Integral al Ciudadano (a) Habitante de Calle. R. D. 3751.

Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2008). Plan de Desarrollo Distrital (2008-2012): Bogotá Positiva. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>

Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2011). Decreto 691 de 2011. Por medio del cual se adopta la Política Pública de Prevención y Atención del Consumo y la Prevención de la Vinculación a la Oferta de Sustancias Psicoactivas en Bogotá, D. C. R. D. 4804.

Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2016: Bogotá Humana. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/2012_2016_Bogota_Humana_Plan_Acuerdo489_2012.pdf?width=800&height=800&iframe=true

Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2015). Decreto 560 de 2015. Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle y se derogan los Decretos Distritales 136 de 2005 y 170 de 2007. R. D. 5740.

Arteaga, B. (2012). El enfoque diferencial: una apuesta para la construcción de paz. En Universidad Jorge Tadeo Lozano, Observatorio de Construcción de Paz, *Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz* (pp. 15-40). Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano y Fos Colombia.

Botero, N. (2012). El problema de los excluidos: las leyes contra la vagancia en Colombia durante las décadas de 1820 a 1840. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 39(2), 41-68.

Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. En J. G. Richardson (ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241-258). Greenwood.

Cantor, M. (2007). Proyecto 7312: Atención integral para la inclusión social de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle. <https://es.scribd.com/do>

cument/2352082/Informe-Final-Proyecto-7312-Atencion-Integral-Para-la-Inclusion-de-Ciudadanos-as-Habitantes-de-la-Calle-Dieciembre-de-2007

Congreso de Colombia. (1936). Ley 48 de 1936. Sobre vagos, maleantes y rateros. D. O. 23147.

Congreso de Colombia. (2006). Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006). . D. O. 46.446.

Congreso de Colombia. (2012). Ley 1566 de 2012. Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas". D. O. 48.508.

Congreso de Colombia. (2013). Ley 1641 de 2013. Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones. D. O. 48.849.

Concejo de Bogotá D. C. (2003). Acuerdo 79 de 2003. Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá. Registro Distrital N.º 2799.

Concejo de Bogotá, D. C. (2016). Plan de Desarrollo para Bogotá D. C. 2016-2020: Bogotá mejor para todos. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66271>

Corredor, C. (2009). *La política social en clave de derechos*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

Corte Constitucional de Colombia, 1992, Sentencia T-533. Derechos del indigente. Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-533-92.htm>

Culhane, D. Metraux y S. Byrn, T. (2011). A prevention-centered approach to homelessness assistance: A paradigm shift? *Housing Policy Debate*, 21(2), 295-315. <https://doi.org/10.1080/10511482.2010.536246>

DANE. (2019). Censo de Habitantes de Calle (CHC) 2019: documento metodológico.

DANE e Idiprón. (1999). II Censo Sectorial Habitantes de la Calle. https://www.idipron.gov.co/sites/default/files/repositorio/docs_conocimiento/1999-IDI-PRON-DANE-II-Censo-Sectorial-Habitantes-de-Calle.pdf

Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS). (2008). Análisis del Cuarto Censo Sectorial de Habitantes de Calle. http://old.integracion-social.gov.co/anexos/documentos/2014_doc_otros/analisis_censo_sectorial_habitantes_de_calle.pdf

Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano. (2018). Documento Final Plan Parcial de Renovación Urbana Voto Nacional-La Estanzuela. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/00_dts_ppvn_17092018.pdf

El Tiempo. (2005). Cuatro nuevos hogares de paso para indigentes. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1628978>

El Espectador. (2012). Director de Policía de Bogotá desmintió a Petro por desalojos en el Bronx. <https://www.elespectador.com/bogota/director-de-policia-de-bogota-desmintio-a-petro-por-desalojos-en-el-bronx-article-332519/>

El Espectador. (2016). “No hay que hacerle la vida fácil en la calle a los habitantes de calle”: alcalde Peñalosa. <https://www.elespectador.com/bogota/no-hay-que-hacerle-la-vida-facil-en-la-calle-a-los-habitantes-de-calle-alcalde-penalosa-article-651912/>

Feantsa. (2019). Homeless Rights are Human Rights: Report of the study session organized by Feantsa Youth in Cooperation with the European Youth Centre of the Council of Europe. <https://rm.coe.int/2019-feantsa-studies-session-report/168093bc54>

Fitzpatrick, S., Bramley, G. y Johnsen, S. (2013). Pathways into multiple exclusion homelessness in seven UK cities. *Urban Studies*, 50(1), 148-168. <https://doi.org/10.1177/0042098012452329>

García, S., Ruiz, E., Díaz, T., Rozo, P., Romero, P. y Santacruz, M. (2013). El enfoque poblacional: reflexiones para su implementación. *Investigaciones en Seguridad Social y Salud*, 15(1), 39-48.

Goffman, E. (1963). *Estigma: la identidad deteriorada*. Amorrortu editores.

Gómez Urueta, C. (2013). El habitante de calle en Colombia: presentación desde una perspectiva social-preventiva. *Actualidad Jurídica*, 8, 28-39.

Góngora, A. y Suárez, C. (2008). Por una Bogotá sin mugre: violencia, vida y muerte en la cloaca urbana. *Universitas Humanística*, 66(66). <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/2113>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2016). Resolución 1514 de 2016. Por la cual se aprueba el lineamiento técnico para la atención de niños,

las niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, con alta permanencia en calle o en situación de vida en calle. do: 49.799.

Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idiprón). (1997) Indigentes en Bogotá: censo piloto sobre indigentes en Santafé de Bogotá. https://www.idipron.gov.co/sites/default/files/repositorio/docs_conocimiento/1997-Idipron-Indigentes-en-Bogota-1997-Censo-piloto.pdf

Lefebvre, H. (2017 [1968]). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing.

Matulič, M. V., De-Vicente, I., Boixadós, A. y Caïs, J. (2019). Las mujeres sin hogar: realidades ocultas de la exclusión social. *Trabajo Social Global - Global Social Work*, 9(16), 49-68. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/tsg/article/view/8198>

McLachlan, R., Gilfillan, G. y Gordon, J. (2013). *Deep and Persistent Disadvantage in Australia*. Productivity Commission Staff Working Paper.

Merton, R. K. (1968). *Social theory and social structure*. Free Press.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). Política Pública social de Habitante de Calle. <https://consultorsalud.com/wp-content/uploads/2019/11/Habitantes-de-Calle-Pol%C3%ADtica-P%C3%BAblica-Social-2020-2030.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2021a). Política Pública Social de Habitante de Calle 2021-2031. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-publica-social-habitante-calle-2021-2031.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2021b). Lineamiento para la atención integral en salud de la población en situación de calle. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/lineamiento-atencion-integral-salud-poblacion-situacion-calle.pdf>

Parada, G. (2008). La retórica del miedo en la prensa bogotana de 1834. *Historia Crítica*, 36, 58-81.

Perry, J. y Craig, T. K. (2015). Homelessness and mental health. *Trends Urology & Men Health*, 6, 19-21. <https://doi.org/10.1002/tre.445>

Presidencia de la República de Colombia. (1950). Decreto 1426 de 1950. Por el cual se modifican disposiciones de la ley 48 de 1936, del Decreto número 1740 de 1940, y se suspenden el artículo 8° del Decreto número 395 de 1936 y 1° del Decreto número 1457 de 1940, y se dictan otras disposiciones. DO: 27306.

Ramos, L., Ortiz, J. y Nieto, C. (2007). *V Censo de habitantes de calle en Bogotá: informe de resultados*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria Distrital de Integración Social.

Ravenhill, M. (2008). *The culture of homelessness*. Ashgate.

Rosa, P. C. (2011) "Excluidos por excelencia": revisiones de un concepto para el caso de los habitantes de la calle. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 7, 185-196. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5061/pr.5061.pdf

Rodríguez, P. (2010). La atención integral centrada en la persona. *Informes Portal Mayores*, 106. <https://www.segg.es/media/descargas/Acreditacion%20de%20Calidad%20segg/Residencias/atencion%20CENTRADA%20EN%20PERSONA%202010.pdf>

Secretaría Distrital de Integración Social. (2012). VI Censo de habitantes de calle. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/censo-habitante-calle-bogota-2011.pdf>

Secretaría Distrital de Integración Social. (2015a). Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle.

Secretaría Distrital de Integración Social. (2015b). Análisis de la distribución y caracterización de la población de habitantes de calle ubicada en parches y cambuches en Bogotá D. C.

Secretaría Distrital de Integración Social. (2018). VII Censo de habitantes de calle de Bogotá 2017.

Secretaría Distrital de Integración Social. (2020). Análisis de las dinámicas territoriales de los habitantes de calle en Bogotá: Parches, cambuches y flotantes. https://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2020documentos/24122020_Documento_finalGeo_2019_Final_Diciembre.pdf

Secretaría Distrital de Integración Social. (s. f. [información consultada en 2022]). Centros de Atención. <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/98-noticias-adultez/1428-centros-de-atencion-habitante-de-calle>

Secretaría Distrital de Salud. (2018a). Análisis de condiciones, calidad de vida, salud, y enfermedad 2016-2018: Localidad de Los Mártires.

Secretaría Distrital de Salud. (2018b). Análisis de condiciones, calidad de vida, salud, y enfermedad 2016-2018: Localidad de Santa Fe.

Vera, E. B. (2022). *La atención integral de la población habitante de calle y la transformación urbana en la localidad Los Mártires (2004-2019)* [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/81846>

Índice analítico

A

- activismo 19, 24, 82-90, 94, 99, 100, 127, 131, 133, 134
- actor judicial 19, 80-84, 88, 90, 97-103, 113-120, 122, 125-128
- ambiente 10-11, 81-82, 92-95, 97, 102-103, 107, 112, 125
- asentamientos 15, 35-36, 42-45, 47-48, 51, 53, 60, 69
- atención integral 22-23, 178-185, 190-192, 198-202, 204, 206
- autoridades 24, 58, 82, 85, 88, 91, 93, 98-100, 104, 122, 133, 147, 164

B

- Bogotá *passim*
- río 19, 81-83, 90, 95-102, 107, 110, 113-119, 123-128

C

- cárcel/es 21, 140, 141, 143, 145, 148, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 175
- censo/s 23, 179, 188, 189, 193, 194, 195, 200, 202, 203, 204, 207, 208, 209, 210
- centralidades rurales 43, 49, 52, 61, 62, 63, 65, 70
- centro/s de atención 183, 192, 200, 202, 203
- ciudad/es *passim*

- conflictos 19, 81, 85, 86, 89, 93, 94, 95, 100, 115, 131, 134

- Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica (CECH) 20, 82-101, 103-104, 106-119

- corregimientos 43, 48, 53, 54, 56, 57, 62, 65, 68, 69

- cuenca hidrográfica 81, 97, 98, 101, 109, 113, 117, 128, 130, 131

D

- delito/s 146-147, 151-155, 157-159, 164-167, 170-171, 186-187
- derecho/s 19, 23-25, 81-91, 93-100, 104, 109, 112, 126-129, 131-135, 140, 142, 144, 150-151, 154, 157, 160-162, 169-173, 179, 180, 181-188, 190-192, 196-199, 204-205

- enfoque de 183, 186, 196, 205

- desarrollo *passim*

- urbano 17, 20, 34, 40, 51-52, 159, 189

- descentralización 21-22, 25, 38, 58, 93, 138-142, 147, 150, 157-161, 165-169, 172, 174

- detención/es 146, 147, 150, 165, 172

E

- educación 100, 112, 148, 162, 168, 174, 182-183, 185, 198-200, 204

- El Cartucho 179, 193, 194, 196

- Estado *passim*

- Consejo de 19, 81, 96-102, 108-112, 116-119

—social de derecho 90, 94, 187

estructura ecológica 40, 50, 57, 58-59

expansión 17, 18, 37, 48, 49, 56, 59,
60, 61, 64, 66-70, 122, 159

G

gobernanza 15, 20, 82, 84, 88, 91, 94,
102, 106, 114, 115, 129, 135

gobierno/s *passim*

—de los jueces 82, 83, 84, 85, 86,
89, 91, 99, 101, 102, 131, 132,
135

—urbano 7, 9, 15, 16, 19, 20, 24, 25,
37, 80-83, 91, 101, 102, 106, 116,
127, 128, 141, 144

H

habitabilidad 23, 66, 179-184, 188-189,
191-194, 198, 200, 202, 204

habitantes 18, 23, 32, 36, 41, 46-47, 51,
57, 61-67, 69, 71, 96, 107, 148,
160, 179, 188-193, 195, 198-204

hacinamiento 21, 22, 139, 150, 151,
154, 158, 160, 169, 170

I

indígenas 31, 42-48

instituciones 18, 21, 45, 85-89, 91, 93,
101, 103, 105, 109, 111-115, 122,
127, 129, 138, 139-140, 143-153,
161, 163, 168-172, 192

Instituto Distrital para la Protección
de la Niñez y la Juventud (Idi-
prón) 193, 196

Instituto Nacional Penitenciario y
Carcelario (INPEC) 156, 158,
162, 165, 167-169, 174

J

jueces 19, 82-85, 86, 89, 91, 94, 99, 101,
102, 147, 151-153, 160-161

justicia 19, 82-86, 89, 91, 94, 99, 101-
102, 147, 151-152, 154, 160-161

L

libertad 21, 29, 141-142, 146, 150-159,
161-162, 164, 166-170, 172-173,
175, 182

—privación de la 21, 141, 151, 154,
155, 156-158, 161, 164, 167, 169,
170, 172, 173

Los Mártires (localidad de Bogotá)
22, 23, 178, 179, 193, 194, 195,
200-202, 204, 210

M

municipios 19, 21, 35, 95, 112, 119,
120, 122, 125, 141, 143, 144, 147,
148, 150, 157, 158-159, 160, 166,
168, 172

N

naturaleza 17, 29, 30, 32, 36, 39, 42,
45, 73, 74

O

ocupación 16-18, 28-35, 37, 39-44, 47-
68, 71, 120, 172

ordenamiento *passim*

—territorial 10-11, 15-20, 33, 38, 41,
60, 68, 72-73, 77, 82, 92-93, 96, 99,
107, 116-119, 123-124, 129-133,
174, 179, 197, 203, 205

P

pagadarios 23, 201-204

paisaje agrícola 17, 31-32, 37, 42-43,
46-47, 49, 50-54, 56-57, 59-69, 71

participación 19, 23, 32, 45, 50, 81,
87-89, 97-98, 104-108, 111-119,
122-124, 126, 129, 161, 181-183,
185, 188, 192, 196, 198

Pasto 16-18, 33, 35, 37, 42-61, 63-66, 68,
71-77, 145

penas 140, 142, 144, 150, 151, 154,
155, 173, 175, 186

periferia 32, 41, 45, 47, 49, 51, 56, 61,
63, 68, 70

plan de desarrollo (PDD) 72, 193, 198

Plan de Ordenamiento y Manejo de la
Cuenca Hidrográfica (POMCA)
20, 101, 107, 116-120, 124, 126

planeación 17, 19, 24-25, 38, 50, 82, 87,
90, 93, 97-98, 101-104, 107, 112,
117, 122, 128, 132, 193, 196

planificación 17-19, 22, 33, 38, 40-42,
47, 51-52, 58-60, 64-65, 71, 74-75,
77, 82, 90-92, 97, 102-103, 107,
116-118, 140, 164, 205

—ambiental 58, 59, 92, 102, 103,
107

población *passim*

—habitante de calle (PHC) 22-23,
178-179, 184-187, 191, 193-198,
200, 202, 203, 204-205

poblados 31, 42, 44, 48, 53, 56, 60, 63,
64, 67, 68-69

poder 19-21, 24, 36, 83-87, 89-91, 100-
101, 104-106, 111, 127-128, 138-
140, 142-144, 146-149, 152-156,
158, 161, 164, 170

políticas públicas 19, 22, 23, 75, 83,
87-89, 90, 94, 96, 98, 102, 114,
115, 129, 131, 132, 179

presupuesto/s 88, 104, 109, 112, 122,
158, 159, 162, 166, 167

R

recursos naturales 35, 44, 45, 91-94,
96, 115, 122

región 16-18, 30-51, 57, 61, 72-75, 131,
148, 153

S

salud 23, 107, 112, 148, 162, 167-168,
174, 180, 182-192, 194, 196, 198-
201, 205

Santa Fe (localidad de Bogotá) 23,
193-195, 200-202

seguridad 15, 20, 22, 24, 91, 95, 98,
140, 165, 170, 171, 175, 183, 185,
190-192, 193, 196, 198-199, 201,
205, 208

Sentencia del río Bogotá 81, 82-83,
90, 95-101, 104, 112-113, 123

servicios 37, 41, 46, 49, 51, 56, 62-64,
66-67, 85, 91, 93, 112, 148, 152,
159, 162, 165, 167, 169, 174, 181,
184, 187, 190, 192, 198, 199

sistema carcelario 21, 140, 143, 144,
149, 150, 154, 157-160, 164, 168,
172, 174

suelo 18, 20, 24, 29, 30, 43, 47, 49-53,
56, 58-65, 68-70, 82, 91-93, 96, 98,
101, 102, 116, 117, 119-121, 127,
152

T

territorio 16-19, 24, 29, 30-48, 51, 53-54,
56-57, 59-60, 62-69, 72-76, 81-82,

90-95, 99, 102, 120, 126, 130, 132,
134, 141-142, 148, 159, 163, 172,
174, 189, 202

transformación 31, 36, 40, 47, 51, 56,
57, 64, 69, 75, 150, 179, 180

Tribunal Administrativo de Cundina-
marca 19, 96, 98, 99, 124, 125,
135

U

urbanización 17, 51, 62, 69, 70, 71, 73,
92, 120, 133

V

vivienda 16, 23, 52, 62-63, 66, 68, 73, 76,
112, 121-122, 130, 132, 134, 180-
186, 188, 198-200, 204

Voto Nacional (barrio) 23, 195, 196,
201-205

Z

zonificación 49, 54, 55, 65, 70, 74

Autores

Ana María González Bastidas

Ingeniera ambiental con maestría en Gobierno Urbano de la Universidad Nacional de Colombia y estudiante del Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Cuenta con experiencia en la formulación, desarrollo y seguimiento de proyectos urbano-territoriales. Ha trabajado en consultorías con el Instituto de Estudios Urbanos y en instancias municipales de planeación. Ha participado en procesos de ordenamiento territorial, gestión ambiental y articulación interinstitucional. Se ha desempeñado como docente e investigadora universitaria, y ha coordinado semilleros de investigación interdisciplinarios. Su trayectoria académica articula investigación académica y práctica profesional en temas de ordenamiento ambiental y territorial. Sus intereses académicos se centran en las tensiones socioambientales del territorio, la conservación de los paisajes periurbanos y los desafíos institucionales para la gestión de la ciudad.

Correo institucional: angonzalezb@unal.edu.co

Marcela María Sánchez Arcila

Abogada de la Universidad de La Sabana; especialista en Derecho Administrativo y en Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario; especialista en Instrumentos de Ordenamiento Urbano-Regional; magíster en Ordenamiento Urbano-Regional y magíster en Gobierno Urbano de la Universidad Nacional de Colombia, con mención meritatoria al trabajo final de maestría. Actualmente es experta legal en Enel Colombia; se ha desempeñado en la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá y la Secretaría Distrital de Hábitat, entre otros. Sus áreas de interés abarcan la gestión territorial y ambiental, el derecho urbanístico e inmobiliario, los servicios públicos, el sector mineroenergético, la contratación pública y privada, así como el abordaje de problemas complejos desde una perspectiva holística.

Correo institucional: mmsancheza@unal.edu.co

Yesenia Donoso Herrera

Abogada y magíster en Gobierno Urbano, especialista en Derecho Ambiental y Derecho Administrativo con formación complementaria en derecho urbanístico. Cuenta con más de 15 años de experiencia en el sector público; se ha destacado como asesora y directora en gestión pública, planeación estratégica y control, formación de gobiernos sólidos, formulación y seguimiento de políticas públicas e inversión, litigio estratégico y defensa judicial, además de ejercer la docencia universitaria. Su trayectoria incluye cargos en la Secretaría Distrital de Ambiente como directora legal y subdirectora de políticas; en la Contraloría de Bogotá como directora de Fiscalización y contralora local de Teusaquillo; y como asesora en empresas de servicios públicos y en alcaldías locales, además de asesorar al Concejo de Bogotá, donde actualmente labora. Su interés se centra en la gestión pública y la gobernanza, el litigio estratégico, las prácticas de buen gobierno y el rol de las instituciones. Correo institucional: ydonoso@unal.edu.co

Erin Brayan Vera Cruz

Sociólogo y magíster en Gobierno Urbano de la Universidad Nacional de Colombia. Durante su experiencia profesional ha desarrollado procesos de medición y seguimiento en proyectos sociales y ha aplicado diversas metodologías de investigación cualitativas y cuantitativas a la investigación social. Sus áreas de interés son el análisis de datos en temas como migración, participación comunitaria y el análisis de políticas públicas.

Correo institucional: ebverac@unal.edu.co

ANÁLISIS URBANO: VOLUMEN 1

fue editado por el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Hace parte de la Colección Análisis Urbano del IEU. Esta publicación se diseñó y editó en el Centro Editorial del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Se utilizó la familia tipográfica Noto Sans de Google Fonts, y tiene un formato de 16,5 x 24 centímetros. El libro se terminó de imprimir en Bogotá, D. C., Colombia, en los talleres de Xpress Estudio Gráfico y Digital S. A. S., en el mes de abril de 2026.

Escanee el código QR para acceder a la versión digital de esta publicación.





Las ciudades son escenarios donde confluyen territorios, instituciones, conflictos y formas de vida que revelan cómo se gobierna lo urbano. Este libro invita a recorrer algunas de esas tensiones y transformaciones que atraviesan la vida urbana en Colombia.

A partir de cuatro investigaciones desarrolladas en la Maestría en Gobierno Urbano del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, la obra explora distintas dimensiones del gobierno de las ciudades. Los textos abordan, desde perspectivas diversas, temas como la configuración territorial de Pasto y los desafíos de integrar el planeamiento urbano y ambiental en una ciudad andina; el papel que han adquirido los jueces en las decisiones sobre el ordenamiento territorial, particularmente a partir de la sentencia sobre el río Bogotá de 2014; las raíces históricas, institucionales y territoriales de la crisis del sistema carcelario colombiano; y las políticas y transformaciones urbanas que han marcado la atención a la población habitante de calle en la localidad de Los Mártires en Bogotá.

El conjunto de estos trabajos ofrece una mirada plural sobre los retos del gobierno urbano contemporáneo, mostrando cómo las decisiones institucionales, las dinámicas territoriales y las condiciones de vida de la población se entrelazan en la construcción cotidiana de la ciudad.

Esta obra inaugura una línea editorial con la que el Instituto de Estudios Urbanos busca reconocer y dar mayor visibilidad al trabajo investigativo de las y los egresados de la Maestría en Gobierno Urbano, abriendo un espacio para compartir sus aportes al análisis y comprensión de los desafíos que enfrentan nuestras ciudades.

Colección
Análisis Urbano

editorial
UNAL