

Territorios 25 / Bogotá, 2011, pp. 213-243  
ISSN: 0123-8418  
ISSNe: 2215-7484

# Los cerramientos ilegales en Bogotá\*

*The Illegal Closings in Bogota*

*Os fechamentos ilegais em Bogota*

Juan Manuel Castañeda Vega\*\*

Recibido: 18 de junio de 2010  
Aprobado: 22 de agosto de 2010

Para citar este artículo  
Castañeda, J. M. (2011), “Los cerramientos ilegales en Bogotá”, en *Territorios 25*, pp. 213-243.



\* Véase Castañeda Vega, J. M. (2011), La experiencia del cerramiento y el espacio público en Bogotá a comienzos del siglo XXI [tesis de maestría], Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Sociología Urbana.

\*\* Arquitecto y magíster en Sociología Urbana de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: jumaca81@gmail.com

### Palabras clave

*Ciudad, espacio público, cerramientos, querella, práctica urbana, uso ilegal, Bogotá.*

### Key Words

*City, public space, enclosures, closings, lawsuit, urban practice, illegal use, Bogota.*

### Palavras chave

*Cidade, espaço público, fechamentos, querela, prática urbana, uso ilegal, Bogotá.*

### RESUMEN

Una de las problemáticas más singulares que se presentan en la actualidad urbana es la individualidad de los ciudadanos. Esta tendencia también se manifiesta mediante la reciente preferencia de los ciudadanos por nuevos tipos de viviendas, delimitadas por barreras físicas y habitadas por colectivos relativamente homogéneos. Se trata de territorios denominados “conjuntos cerrados” que se han convertido en un tema relevante para entender a la ciudad como un fenómeno de la realidad contemporánea. En Bogotá se presenta esta situación; sin embargo, este artículo no se reduce a estudiarlas. En un sentido más amplio, busca adentrarse en la problemática socio-espacial del fenómeno urbano mediante el análisis del “uso indebido del cerramiento”. Esta práctica es contrastada con el desarrollo del espacio público de Bogotá durante los últimos tres lustros. El planteamiento general busca analizar esta tensión real y simbólica. Finalmente, debe resaltarse la recurrencia a las querellas como unidad de medición cuantitativa, la cual permite hacer procesos comparativos de tipo social y espacial. Este método puede aportar mecanismos útiles para la comprensión de esta y otras realidades urbanas.

### ABSTRACT

The urban individuality is a new big problem that arises in the city today is. This trend is reflected by the recent preference for new types of housing, also, bounded by physical barriers and inhabited by relatively homogeneous groups. These are the areas referred to as “gated communities” which have become an important issue for understanding the phenomenon of the city. In Bogota, a similar phenomenon occurs, however, the article presented below is not just studying them. In a broader sense, seeks to delve into the socio-spatial problems of the urban phenomenon through the analysis of misuse of the enclosure. This practice is contrasted with the development of public space in Bogotá in the past three decades. The general approach to analyze this tension poses real and symbolic. Finally it should be noted the recurrence of the complaints as the unit of quantitative measurement that allows comparison processes at the social and spatial. This method may provide a useful mechanism for understanding this and other urban areas.

### RESUMO

Uma das problemáticas mais singulares que se apresentam na atualidade urbana é a individualidade dos cidadãos. Esta tendência também se manifesta mediante a recente preferência dos cidadãos por novos tipos de moradia, delimitadas por barreiras físicas e habitadas por coletivos relativamente homogêneos. Trata-se de territórios denominados “Conjuntos fechados” que tem se convertido em um tema relevante para entender o fenômeno da cidade. Em Bogotá se apresenta esta situação: no entanto, este artigo não se reduz a estudá-las. Em um sentido mais amplo, procura adentrar-se na problemática sócio-espacial do fenômeno urbano mediante a análise do “uso indevido do fechamento”. Esta prática é contrastada com o desenvolvimento do espaço público de Bogotá durante os últimos três lustros. A explicação geral busca analisar esta tensão real e simbólica. Finalmente, deve se ressaltar a recorrência às querelas como unidade de medição quantitativa, a qual permite fazer processos comparativos de tipo social e espacial. Este método pode aportar mecanismos úteis para a compreensão desta e outras realidades urbanas.

## Introducción

Hasta mediados del siglo XX, Bogotá se desarrolló básica y predominantemente bajo la construcción de barrios: tejidos habitacionales que se conformaban dentro de la articulación de manzanas, calles, plazas y parques. Luego, hacia finales de la década de los años setenta la dinámica de crecimiento urbano quedó a expensas del mercado inmobiliario y de la masificación de la vivienda,<sup>1</sup> cambiando de forma radical la forma tradicional de hacer ciudad. Al finalizar los años ochenta, la planeación mostraba una preocupación central por el desarrollo urbano con una fuerte influencia de las normas, con una noción de espacio público regulada por las leyes del mercado y sin una definición institucional sobre cómo debía construirse. De este modo, los conjuntos cerrados se convirtieron en una de las formas favoritas de vivienda para los bogotanos y los cerramientos<sup>2</sup> (ver Imagen 1) empezaron a mostrarse como un elemento arquitectónico, utilizado de forma recurrente en la ciudad. En la actualidad, se observa que el cerramiento es usado por la ciudadanía de una manera espontánea: se apropia el entorno de la vivienda de una manera ilegal, y de esta manera se privatiza el espacio público. Esta práctica urbana es novedosa y se desarrolla como el problema principal de investigación.

Para enfrentar esta cuestión se requiere entender que el desarrollo urbano de Bogotá varió con los últimos años, basándose en un nuevo modelo urbano liderado por la institucionalidad, en que el espacio público

Imagen 1. Cerramientos en los barrios El Batán y Tibabuyes, Bogotá, 2008



Fotografías del autor.

ha cumplido un papel preponderante en su definición. Por lo tanto, el hecho de que en algunos sectores de la ciudadanía surja esta práctica ilegal del cerramiento que privatiza el espacio público de la ciudad, permite constatar una tensión teórico-práctica<sup>3</sup> en la construcción más reciente de la urbe.

Este artículo busca elaborar un diagnóstico a escala urbana de dicha práctica entre 1990 y 2008, y contrastarlo con los avances más recientes en la norma urbana y en el espacio público.

<sup>1</sup> Para esta época, Bogotá había crecido con algunos problemas constantes y crecientes, de los cuales se destacan el déficit de vivienda y los barrios de autoconstrucción. Esto probablemente dio cabida en la planeación de los años setenta a los planteamientos de crecimiento económico de Lauchlin Currie que permitieron la creación de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) en 1972. De esa manera surgieron las primeras medidas de descentralización que, junto con las estrategias de planificación urbana, enfocaron todo su interés en prever las altas tasas de crecimiento urbano y le permitieron al mercado inmobiliario y de la construcción incursionar en el nuevo desarrollo de la ciudad.

<sup>2</sup> Cerramiento: estrategia de definición espacial que rodea territorios con barreras físicas, de suerte que uno o varios grupos de individuos, por libre voluntad, quedan resguardados y separados. Últimamente, los cerramientos se han acompañado por diversas estrategias de seguridad privada —artilugios técnicos y tecnológicos—, cuyo principal objetivo es defender el hábitat e impedir el acceso de extraños.

<sup>3</sup> La tensión que se menciona no debe ser interpretada como un enfrentamiento entre el Estado y la ciudadanía. Se trata más de una confrontación de las visiones sobre el espacio público, entre los diferentes actores de la construcción de la ciudad, que son reflejo de las representaciones de la realidad urbana.

<sup>4</sup> La información estadística proviene de la Encuesta anual de percepción ciudadana de “Bogotá, cómo vamos” (Concejo Cómo Vamos, 2001, 2003 y 2006) y de la Encuesta de calidad de vida de 2003 (DANE y DAPD, 2003).

## El espacio público y la institucionalidad a comienzos del siglo XXI

Es evidente que para finales de los años ochenta el proceso de desarrollo urbano era generado por dinámicas heredadas de décadas pasadas. Se destacan temas como el crecimiento de la ciudad y el problema de las viviendas ilegales (Preciado, Leal y Almanza, 2005); además, se presentan nuevas problemáticas de contaminación urbana asociadas con el desarrollo de la industria en la ciudad y el crecimiento del parque automotor. Es así como, para comienzos de esa década, era evidente un proceso de decaimiento urbano sin precedentes: “El espacio público se convierte progresivamente en el escenario de multitud de factores negativos: la contaminación ambiental, las basuras, y el vertimiento de residuos en ríos y quebradas; las invasiones del sector informal [...]” (Castro y Escobar, 1992).

En contraste, se observan otras dinámicas que transformaron la realidad urbana a partir de 1990. Fue un proceso de cambio con nuevas legislaciones, con nuevos discursos en las administraciones distritales y con una decidida acción institucional encaminada hacia la construcción y la renovación de la ciudad. Estas transformaciones, orientadas hacia el mejoramiento de la calidad de vida, llevaron a que el espacio público se convirtiera en una noción preponderante en el desarrollo urbano de esa época. En tal contexto, se destacan las intervenciones que las alcaldías distritales realizaron en la ciudad en los últimos años:

no solo se hicieron nuevas obras para mejorar la infraestructura y el espacio público de Bogotá, planeadas y construidas por el mismo Distrito; también se llevaron a cabo actividades de cultura ciudadana para revitalizar la importancia de las acciones y los comportamientos cotidianos en los escenarios públicos de la ciudad (calles, parques, eventos masivos, etc.). De igual manera, se desarrollaron diversas estrategias para impactar la calidad de vida y el desarrollo de la cultura, la recreación y el deporte, y ocurrieron profundas transformaciones en la cultura del control político de la ciudad.

Rocío Londoño, en su artículo “De la cortesía a la cultura ciudadana” (2007), expone algunos de los resultados más importantes, producto de las acciones institucionales de los últimos años, y sobre todo del Programa de cultura ciudadana. Dentro de estos, Londoño llama la atención sobre el sorprendente y reciente optimismo de los bogotanos: “[...] en 2006, el 53% afirmaba estar muy feliz con su vida y el 29,5% bastante feliz. Y, además, el 77,9% se siente muy orgulloso o bastante orgulloso de ser bogotano”.<sup>4</sup> Asimismo, resalta que en la *Encuesta de calidad de vida de 2003* (DANE y DAPD, 2003), la ciudadanía atribuye las transformaciones positivas de Bogotá en los últimos cinco años a las obras de recuperación del espacio público (76,2%) (Londoño, 2010). Además, las obras en parques, andenes y vías ocupan un lugar importante dentro de las acciones realizadas por las entidades distritales que mejoraron la calidad de vida en la ciudad.

A continuación se realizará un recorrido por los años recientes, destacando el nuevo marco normativo, los aportes políticos y las actuaciones institucionales que transformaron la ciudad en esta época y lograron que el espacio público cobrara gran relevancia.

## Los cambios normativos de los años noventa

Como se ha afirmado, el desarrollo de Bogotá tomó un rumbo diferente en las últimas dos décadas, fundamentalmente, amparado en tres decisiones normativas: la Ley 9 de 1989, de Reforma Urbana (Congreso Nacional de la República, 1989, 11 de enero), la Constitución Política de 1991 (Colombia, 1997), y la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial. No solo son importantes por el giro conceptual que dieron al desarrollo urbano, sino por las grandes repercusiones que tuvieron en los años posteriores en lo que respecta a la conformación de un nuevo modelo de ciudad y la delimitación de las acciones del Distrito y del sector de la construcción.

El principal aporte de la Ley 9 de Reforma Urbana de 1989 se encuentra en la definición de espacio público del Artículo 5,<sup>5</sup> pues no solo se refiere al espacio público en su dimensión física y espacial, sino que también le devuelve una fuerte valoración política, en la cual prima el interés general sobre el particular, y a su vez restringe las variaciones del espacio público y prohíbe el encerramiento de las zonas que tengan, en

algún sentido, impacto en la calidad de vida o si interfiere con el libre desarrollo de las actividades cotidianas: “Los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito”.<sup>6</sup>

Por su parte, la Constitución de 1991, aunque garantiza la propiedad privada, privilegia el interés público (o general) sobre el particular. Aquí es destacable lo que señala sobre el espacio público: “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.<sup>7</sup> De esta manera se le exige al Estado, en función del interés general, defender el espacio público y se permite la restauración del dominio de las entidades distritales en la planeación y en el desarrollo de las ciudades. Esto se vio reforzado por un nuevo marco institucional y financiero para la ciudad —en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital de Bogotá, Decreto 1421 de 1993 (Ministerio Nacional de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, 1993, 21 de julio)—, que según José Salazar (2007, p. 214) “incluyó varias disposiciones que mejoraron substancialmente la gobernabilidad de la ciudad al separar las funciones de la administración y del Concejo y sanear sus finanzas (estatuto presupuestal propio)”.

<sup>5</sup> Artículo 5, Ley 9 de 1989: “Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes” (Congreso Nacional de la República, 1989, 11 de enero).

<sup>6</sup> Artículo 6, Capítulo II, Ley 9 de 1989 (Congreso Nacional de la República, 1989, 11 de enero).

<sup>7</sup> Artículo 82, Capítulo 3, Constitución Política de Colombia de 1991 (Colombia, 1997).

<sup>8</sup> El Decreto 190 de 2004 sirvió para compilar el Decreto 469 de 2003 y los aspectos del Decreto 619 de 2000 que quedaron vigentes después de la revisión de este último.

Desde otro ángulo, la Constitución permitió generar nuevas acciones en torno a la planeación participativa, lo cual abrió otros temas de exploración para el desarrollo de Bogotá. Según Fabio Velásquez: “En este sentido, se vislumbra la construcción colectiva de un proyecto de ciudad, y se están percibiendo las primeras señales de constitución de una ciudadanía de ‘alta intensidad’ (Velásquez, 2007, p. 63).

La legislación de comienzos de los años noventa se convirtió en un marco normativo fundamental para el desarrollo urbano de los años venideros; por lo tanto, se considera como un punto de partida que dio paso a nuevas y relevantes decisiones de la norma urbana, recuperando, en gran medida, el dominio del Estado en el desarrollo urbano, y especialmente en lo concerniente al espacio público.

El primer logro a considerar corresponde a las cartillas de espacio público que tenían como objetivo central “[reunir] normas técnicas, disposiciones normativas, especificaciones de diseño y detalles constructivos, a fin de unificar y regular las múltiples intervenciones que a diario suceden en las áreas públicas de la ciudad” (Castro y Escobar, 1992). Dichas cartillas se convirtieron en una acción política fundamental: en la alcaldía de Jaime Castro, la cartilla pretendía retomar el control y desarrollo de lo público como valor fundamental en la ciudad; y en el gobierno de Enrique Peñalosa, esta tenía como objetivo abrir camino hacia la definición de Bogotá como una ciudad con calidad del espacio público y de la vida urbana.

Otro de los grandes avances que ocurrió en este tema, y que muchos expertos consideran como uno de los principales aportes a la norma y el control urbanístico, fue el Plan de Ordenamiento Territorial:

El POT, ordenado por la Ley 388-97 y aprobado en el año 2000 (Decreto 619), fue reformado en 2003 a través del Acuerdo 469.<sup>8</sup> El POT definió los programas y proyectos físicos (aquellos que requieren del suelo para su desarrollo) para los próximos 12 años así como las normas que regulan la acción privada de urbanización y construcción en la ciudad (Salazar, 2007, p. 208).

A estos programas y proyectos se deben sumar algunas propuestas normativas, como los planes locales y los planes maestros orientados al desarrollo de una nueva ciudad en diversos ámbitos, unos desde la concepción territorial de la localidad y los otros con una visión más sectorial de las actividades principales de la ciudad. En todas sus versiones, el POT acepta el uso legal de cerramientos y determina características como la altura y la transparencia, en los parques metropolitanos, urbanos y zonales, y en los antejardines de uso residencial; pero restringe el encerramiento de parques de escala vecinal y de bolsillo.

El proceso normativo llevó a que en Bogotá se diseñara el Plan Maestro de Espacio Público (PMEP), aprobado por el Decreto 215 de 2005 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005, 7 de julio), que busca regular el desarrollo de la ciudad por quince años:

Este Plan Maestro concibe el espacio público como la dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen en el territorio distrital. En consecuencia, constituye el soporte primario de las decisiones relacionadas con los demás sistemas urbanos y regionales [...] (Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hacienda y Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2007, p. 13).

En comparación con las decisiones urbanas y urbanísticas que se tomaron en las décadas de los años setenta y ochenta, es visible un cambio en la postura del gobierno distrital de los últimos tres lustros, respecto al desarrollo urbano de Bogotá. Desde entonces se considera el espacio público como una noción central que debe ser regulada y definida desde la esfera institucional de la ciudad.

No obstante, se observan ciertas variaciones conceptuales en algunas normas específicas que rigen el desarrollo reciente de la urbe, sobre todo en el Decreto 327 de 2004 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, 11 de octubre) que reglamenta el tratamiento de desarrollo (categoría que delimita las áreas del perímetro urbano libres para parcelación, urbanización y construcción).

En esta norma se denota un alto nivel de ambigüedad y, desde cierta interpretación, sugiere a urbanizadores y constructores el desarrollo y la producción de conjuntos cerrados. Como se observa, se promueve el desarrollo de supermanzanas con un máximo de 5 hectáreas de área neta

urbanizable o las manzanas de 2 hectáreas,<sup>9</sup> es decir, que pueden alcanzar una extensión de hasta 10 o 6,5 hectáreas, respectivamente.

Además se observa en este decreto que otorga la posibilidad de negociar las cesiones de espacio público, como se ve en el artículo 13: “a) Cuando el total de cesión pública para parques y equipamientos sea menor a 2.000 m<sup>2</sup>, se podrá cancelar su equivalente en dinero al Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos [...]”. Por otro lado, es manifiesta la tendencia hacia la configuración de agrupaciones residenciales en manzanas de máximo dos hectáreas, por cuanto se otorgan ciertos beneficios espaciales (Artículo 25) y se aprueba el cerramiento en las curadurías urbanas (Artículo 30).

## Gobiernos distritales y acciones urbanas

### “Prioridad social” (1992-1994)

En este período se encuentran de manera paralela acciones encaminadas hacia la consecución de una nueva ciudad y el mejoramiento del espacio público. Durante la administración de Jaime Castro se resaltan dos factores principales: en primer lugar, gran parte de los esfuerzos institucionales se centraron en el “reajuste financiero”, proceso indispensable para capturar y consolidar los recursos de Bogotá, contar con un panorama financiero estable, e iniciar el mejoramiento de las calidades espaciales de

<sup>9</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Decreto 327 de 2004. Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbano en el Distrito Capital. Artículo 24.

la ciudad. Se encuentran resultados destacados en la recuperación, el mantenimiento y la administración de parques principales de la ciudad, que se fortalecieron como escenarios abiertos al público (Castro, 1994). Este reajuste les permitió a las siguientes administraciones invertir en nuevos megaproyectos relacionados con el espacio público y la cultura ciudadana.

En segundo lugar se encuentra la *Cartilla del espacio público* (Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Sociedad de Arquitectos, 1993), documento clave para la construcción del espacio público en Bogotá, ya que allí no era considerado como un elemento autocontenido, que únicamente se determina en su interior, sino que se establece gracias a sus relaciones con el entorno. Además, desempeñaba un papel importante en la definición de múltiples factores culturales de la sociedad bogotana, lo que resulta evidente en algunas de las declaraciones institucionales: “Es un aporte [...] a ese lento pero definitivo proceso de construcción y reconstrucción de nuestras ciudades [...] que determina que solo a través de lo público podremos como cultura, poseer un proyecto de ciudad” (Castro y Escobar, 1992).

#### “Formar ciudad” (1995-1997)

Uno de los grandes aportes que hizo la administración de Antanas Mockus y Paul Bromberg fue el trabajo en la cultura ciudadana, definida, según el Artículo 6 del Decreto número 295 de 1995 como: “El

conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1995, 1 de junio).

La cultura ciudadana fue desarrollada de manera novedosa para los bogotanos que, entre propuestas pedagógicas con mimos y sanciones sociales, aprendieron a respetar las normas de convivencia. Dicha acción educativa se llevó a cabo en calles, plazas y parques de la ciudad como estrategia formativa de autorregulación y mutua regulación. El espacio público se volvió el escenario para hacer visibles las normas sociales y generar cambios en las experiencias cotidianas de los ciudadanos. Dentro de la misma política, la administración decidió reforzar las actividades recreativas y culturales a escala metropolitana, lo que tuvo resultados positivos para el desarrollo de la ciudad y le otorgó nuevos significados al espacio público.

#### “Por la Bogotá que queremos” (1998-2000)

Durante el período de gobierno de Enrique Peñalosa, la administración centró sus acciones en la construcción y renovación del espacio físico, y convirtió al espacio público en un factor determinante. Entre las múltiples acciones que transformaron espacialmente la ciudad se destacan: los megaproyectos del sistema de parques distritales, que buscaban la integración de

los parques de escala barrial, local, zonal, distrital y metropolitana, incorporándolos a las áreas naturales (cerros, humedales y rondas de ríos y quebradas), para ampliar la oferta ambiental y recreativa de la ciudad; el sistema distrital de bibliotecas,<sup>10</sup> ubicadas en zonas estratégicas de la ciudad, cada una con la dotación suficiente; y el sistema de Transmilenio, una propuesta de transporte masivo que respondía a los problemas de movilidad de la ciudad, propuesta exitosa en la medida en que realizó obras de mejoramiento integral del espacio público como la construcción de puentes peatonales y el arreglo de andenes, ciclorrutas y parques. Estas y otras obras incrementaron el espacio público de la ciudad: “Bogotá tenía un promedio de 3,20 m<sup>2</sup> de área verde por habitante. Entre 1998 y 2000 este promedio aumentó a 5,90 m<sup>2</sup> por habitante” (Peñalosa, 2000).

Finalmente, de esta administración se destaca la creación de la Defensoría del Espacio Público como un departamento administrativo (Dadep), por medio del Acuerdo 18 de 1999, con la misión de “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en Santa Fe de Bogotá, por medio de una eficaz defensa del espacio público, de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del Espacio Público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria” (Concejo del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, 1999, 30 de julio).

### “Para vivir todos del mismo lado” (2001-2003)

En la segunda administración de Antanas Mockus se recuperó el énfasis en la cultura ciudadana y se hizo notorio el hecho de entender el espacio de lo público como algo sagrado para la ciudad. Esto se manifestó mediante el refuerzo de los programas más exitosos de la primera administración, pero también gracias a la continuidad política y programática con la anterior alcaldía (Montezuma, 2003). Los resultados del proceso hicieron evidente un novedoso interés en el espacio público y su influencia en el desarrollo urbano.

Un ejemplo de ello es que, para el final de esta administración, la recuperación del espacio público que alcanzó el Dadep fue de 1.110.070 m<sup>2</sup>, de los cuales 24,7% fueron recuperados por restituciones voluntarias y basadas en 11.056 denuncias por invasión (Instituto de Desarrollo Urbano, 2003).

Además, en 2003 el Concejo Distrital —después de diversos intentos de las administraciones por actualizar las normas de convivencia— aprobó la renovación del *Código de policía de Bogotá* (Alcaldía Mayor de Bogotá, Concejo de Bogotá, 2002, 20 de diciembre) que, basado en la política de cultura ciudadana, incluyó los principios de autorregulación y mutua regulación.

Los resultados de la *Encuesta de calidad de vida de 2003* (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2003) revelaron un “aumento de la percepción de

<sup>10</sup> En esta administración se diseñaron tres bibliotecas: *El Tunal*, *El Tintal* y *Virgilio Barco*; y se construyeron las dos primeras.

<sup>11</sup> Véase Departamento de Sistemas e Información Geográfica (Dadep). Consulta realizada en mayo de 2009.

seguridad entre 2001 y 2003 —la proporción de gente que calificaba a Bogotá como una ciudad muy segura era de 3,6% en 2001 y de 12,5% en 2003—” (Londoño, 2007). Las obras y la recuperación del espacio público influyeron en dicha transformación, según la opinión de los ciudadanos.

### “Bogotá sin indiferencia” (2004-2007)

En este período, la administración de Luis Eduardo Garzón presentó variaciones en sus propuestas frente a las últimas administraciones. Su Plan de Desarrollo buscaba atraer la mirada sobre los derechos humanos integrales que permitieran la obtención de una mayor equidad y la disminución de las diferencias sociales y económicas en la ciudad. La atención que las pasadas administraciones habían entregado al tema del espacio público no volvió a presentarse, por lo menos de manera explícita. El eje social fue el centro del Plan de Desarrollo, encaminado hacia la restitución de los derechos socioeconómicos y culturales.

Podría pensarse que los temas del espacio público y de la cultura ciudadana desaparecieron en este período, pero esta administración favoreció la aparición de los diversos sectores sociales en los escenarios públicos ejerciendo su derecho a la ciudad y enmarcados en el desarrollo de procesos sociales incluyentes. Durante este mandato, diversas calles, parques, plazas y plazoletas fueron escenario de múltiples desfiles y manifestaciones de reivindicación social. Dentro de estas acciones se destaca el llamado “Septimazo”, un proyecto que retomaba

la costumbre de caminar por la carrera 7 entre la calle 26 y la Plaza de Bolívar todos los viernes; no obstante, este proyecto proporcionó un gran deterioro en el espacio público por la ausencia de estrategias de cultura ciudadana.

Otro asunto relevante fue la reaparición de los vendedores informales y la posibilidad del usufructo particular del espacio público.

### La privatización del espacio público en Bogotá

El anterior recorrido por las transformaciones normativas y las últimas administraciones de Bogotá genera un contexto y ubica actores sociales que en los últimos años han trabajado por otorgarle al espacio público un papel fundamental en la definición de la ciudad contemporánea. De manera contrastante y paralela, se hace visible una dinámica de privatización del espacio público por medio del uso ilegal del cerramiento que surge, principalmente, en algunos sectores de la ciudadanía. Este tema puede ser considerado reciente en la ciudad, aunque la primera denuncia al respecto se registró en 1982.<sup>11</sup> La elaboración de un diagnóstico urbano al respecto obliga a recurrir a un tipo de información que haga visible esta tendencia de manera actual y veraz.

La función esencial del Dadep es “la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital, la administración de los bienes inmuebles, y la conformación del inven-

tario general del patrimonio inmobiliario distrital” (Defensoría del Espacio Público, 2009). Para ello, ha destinado parte de sus acciones al registro de las querellas de espacio público en los últimos años, entre las cuales se encuentra una categoría de invasión por cerramientos.

Las querellas son mecanismos legales de la ciudadanía para imponer quejas ante una entidad distrital competente, por infracciones cometidas por otros ciudadanos, es decir, se identifican como una acción de denuncia por una conducta punible (Congreso Nacional de la República, 2000, 24 de julio). Dentro del Código de Procedimiento Penal, en el Artículo 35 (Congreso Nacional de la República, 2000, 24 de julio), se considera que ocupar o invadir un espacio público es una acción que justifica la imposición de una querella; dicha infracción se hace más notoria cuando se usa el cerramiento. Teniendo como referencia la definición de la Ley de Reforma Urbana de 1989 (Congreso Nacional de la República, 1989, 11 de enero), esta acción limita el libre acceso a un espacio público y se convierte en una trasgresión del interés general.

En Bogotá, la querella es un mecanismo de carácter local, por tanto, las alcaldías de cada localidad son las entidades encargadas de recibir formalmente las quejas de la ciudadanía. En la mayoría de los casos, la gente acude a denunciar la infracción porque esta afecta de forma directa su bienestar y no se ha conseguido llegar a ningún tipo de acuerdo con los ciudadanos transgresores. Posteriormente, la alcaldía local

realiza los análisis respectivos, decide si la queja amerita iniciar un proceso legal y, de ser así, determina el tipo de transgresión a la norma y abre un expediente que puede ser por invasión de espacio público. Ahora bien, si la queja del ciudadano es considerada insuficiente, se le informa por escrito, y él puede interponer un recurso para reiniciar el caso.

Una vez se ha formalizado la querella por invasión de espacio público, la alcaldía local informa al Dadep para que expida un concepto técnico del caso o para que corrobore el concepto y se inicie el proceso de restitución, vía administrativa o voluntaria.

De tal forma, este tipo de querella es entendida como un proceso legal originado por una queja ciudadana, que no necesariamente evidencia una acción de defensa del espacio público. Sin embargo, para que la queja se convierta en querella deben iniciarse unos procesos que la validen como una transgresión ciudadana a las normas de espacio público. Acto seguido, se la considera como un indicador que hace visible el uso indebido de los cerramientos.

Esta información es la que recibe y sistematiza el Dadep, entidad que clasifica las querellas según el “tipo de invasión de espacio público”.<sup>12</sup> Aunque las invasiones se registran desde 1982, los datos son tenidos en cuenta a partir de 1989 y medidos en períodos de tres años, exceptuando el último, que coincide con la alcaldía de Garzón, de cuatro años.

Como se observa en la Tabla 1, durante las últimas décadas las transgresiones de normas de espacio público que más se des-

<sup>12</sup> Los tipos de invasión de espacio público del Dadep están clasificados por medio de códigos referenciados en la Tabla 1.

Tabla 1. Relación de cantidad de querellas por tipo de invasión y período, 1989-2007

Código	Tipo de invasión	Número de querellas por período						Total
		1989-1991	1992-1994	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2007	
16	Comercio	5	11	27	67	99	4	213
19	Obstáculos	6	13	66	123	120	78	406
*	Con bajo aporte de querellas	12	25	57	146	149	143	532
17	Estacionamiento de vehículo	15	27	116	199	144	42	543
6	Otros	11	15	71	129	188	204	618
1	Casetas	16	26	115	250	340	119	866
8	Construcción en bien de uso público	18	49	150	201	289	455	1.162
23	Avance de predios privados	12	23	90	196	1.109	796	2.226
2	Cerramientos	58	91	255	629	922	697	2.652
Total por período		153	280	947	1.940	3.360	2.538	9.218

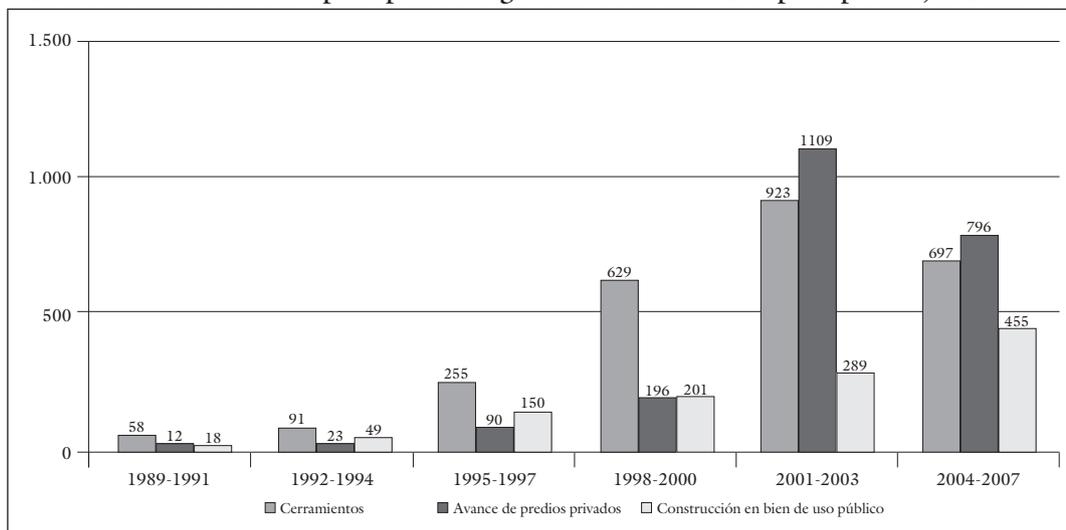
Fuente: Elaboración personal a partir de datos del Departamento de Sistemas e Información Geográfica (Dadep).

\* Los tipos de invasión con bajo aporte de querellas son: casetas de vigilancia; antenas parabólicas; construcciones sin licencia; endurecimiento de zonas verdes; construcciones nuevas o mejoras; aprovechamiento económico indebido; actividades industriales; abandono de las edificaciones; basuras, escombros; pasacalles, pendones, avisos; mobiliario no autorizado, cambio de uso y/o destinación.

tacan por la cantidad de querellas aportadas son: la construcción en bien de uso público, que se refiere a cualquier tipo de ocupación indebida de espacios públicos, de vivienda u otro tipo de usos, como algunos centros de acopio de basuras o edificaciones comunales en los parques; el avance en predios privados, que se refiere a la construcción en andenes o zonas verdes por el crecimiento de una vivienda u otro tipo de edificación; y los cerramientos de andenes, de calles vehiculares, peatonales y de parques. Por lo tanto, vale la pena comparar su evolución en los últimos años.

En el Gráfico 1 se puede observar una baja preocupación de la ciudadanía por el tema del espacio público a finales de la década de los años ochenta. El incremento en la cantidad de querellas se hizo notorio en los años posteriores, sobre todo entre 2001 y 2003. Esto sugiere que las políticas distritales de estas alcaldías impactaron los intereses ciudadanos de forma ostensible, y dirigieron su atención hacia los espacios públicos de la ciudad. Finalmente, aunque el número de querellas baja en el último período (2004-2007), se debe rescatar que el número de denuncias es todavía

**Gráfico 1. Evolución de las principales transgresiones de normas de espacio público, 1989-2007**



Cantidad de querellas por período

Fuente: Elaboración personal a partir de datos del Departamento de Sistemas e Información Geográfica (Dadep)

considerable, en comparación con décadas anteriores.

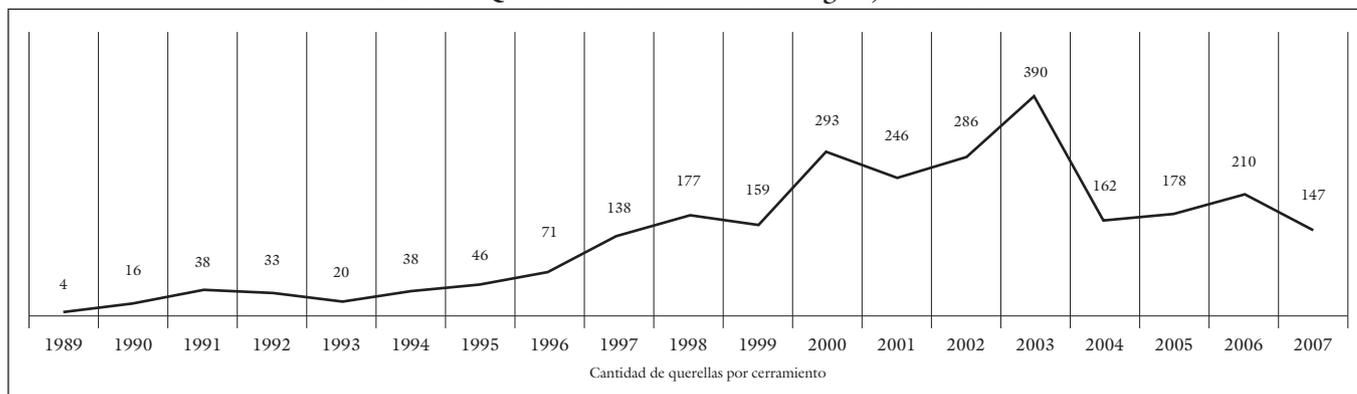
Estas transgresiones se distinguen, además, porque tienen el potencial de modificar el entorno físico de forma permanente y, en este sentido, advierten sobre un posible proceso de privatización del espacio público en Bogotá, que pudo presentarse desde décadas anteriores, pero que solo hasta los últimos años se ha hecho visible gracias a las quejas de los ciudadanos.

El incremento en la cantidad de querellas por cerramiento de espacio público es destacable, no solo porque alcanza 28,8% de todas las querellas sistematizadas por el Dadep entre 1989 y 2007, sino también porque refleja una constante y creciente preocupación de los bogotanos. Al estudiar

este problema con más detenimiento (ver Gráfico 2) es posible observar que la cantidad de querellas se ha incrementado notablemente en los últimos años, y al compararlo con los períodos de los gobiernos distritales (franjas de color azul), se percibe cierta interacción de las políticas distritales con las quejas de la ciudadanía.

Entre 1989 y 1994 el espacio público no era un tema de mucho interés para la ciudad. El avance en las denuncias de los años posteriores se puede explicar, en parte, por un primer momento de transición, probablemente estimulado por el nuevo marco normativo —Ley de Reforma Urbana de 1989 (Congreso Nacional de la República, 1989, 11 de enero), y la Constitución Política de 1991 (Colombia, 1997)—. Y,

Gráfico 2. Querellas de cerramiento en Bogotá, 1989-2007



Fuente: Elaboración personal a partir de datos del Departamento de Sistemas e Información Geográfica (Dadep).

luego, por una novedosa intención política, liderada durante la alcaldía de Jaime Castro, que direccionó el interés institucional hacia el tema del espacio público. Durante el tercer período de análisis (1995-1997), se muestra un avance en las denuncias que empezó a hacer visible la práctica ilegal del cerramiento como un problema relevante para Bogotá, como un efecto de los programas anteriores y de la política de cultura ciudadana de la administración de Antanas Mockus. Esta dinámica de incremento de las querellas continuó entre 1998 y 2000; a su vez, tal comportamiento se puede interpretar como consecuencia de las obras de infraestructura y la política de recuperación urbana de Enrique Peñalosa, situación que reafirmó en la ciudadanía el interés por el espacio público. En el año 2003, Bogotá se percibía como una ciudad con mejor calidad de vida (*Encuesta de calidad de vida, 2003*) y los bogotanos interpusieron 390 querellas por cerramientos. Esta relación

permite suponer que la ciudadanía reconoció la importancia del espacio público como elemento fundamental en el cambio positivo que tuvo la ciudad. Después de este proceso, la cantidad de denuncias bajó considerablemente, quizá porque el gobierno distrital de Luis Eduardo Garzón le quitó énfasis al tema del espacio público en su discurso político. A pesar de ello, la preocupación por el debate sigue presente en el ejercicio de la ciudadanía, lo que se evidencia en el hecho de que las querellas se mantienen en un nivel superior al del primer período estudiado.

La relación entre las acciones institucionales y ciudadanas que propenden por la recuperación del espacio público en los últimos años parece ser muy estrecha. Esta dinámica sugiere un incremento de la participación ciudadana en la fiscalización y veeduría de la ciudad, lo que permite que el problema de la privatización del espacio público por cerramientos en Bogotá, el cual

podría existir desde tiempo atrás, se haga visible en esta época.

Ahora bien, indagar en el tema del uso ilegal del cerramiento como una dinámica que privatiza el espacio público obliga a hacer otros análisis que faciliten la comprensión del problema con mayor profundidad. En la sistematización de las querellas del Dadep se han incluido datos como el estrato socioeconómico, la dirección y la localidad, aspectos que convierten la querella en un indicador socio-espacial del problema.

Al analizar los datos poblacionales de las querellas de cerramiento en la Tabla 2, se nota un incremento de las denuncias en todos los sectores de la ciudad entre 1989 y 2007. Además, se destaca que, aunque el tema del cerramiento se ha he-

cho muy visible en sectores residenciales, también se presenta en lugares con otros usos del suelo, asunto que alcanza 30,5% de la totalidad de las querellas registradas en dicho lapso. A pesar de esto, el presente estudio se centra en indagar el problema en los sectores residenciales de la ciudad, pues constituye un asunto predominante y porque permite revisar la relación entre el uso ilegal del cerramiento y el tema de los conjuntos cerrados.

Como vemos, este problema no ha adquirido mucha relevancia en los sectores residenciales de estratos 1 y 6, a diferencia de los estratos 2, 4 y 5, en los cuales se observa un crecimiento relativo de las denuncias. Por su parte, la cantidad de querellas que se han presentado en el estrato 3 han

**Tabla 2. Relación de cantidad de querellas de cerramiento por sector social y período, 1989-2007**

Sector	Número de querellas de cerramiento por períodos						Total
	1989-1991	1992-1994	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2007	
Estrato 1	1	1	9	6	7	6	30
Estrato 2	8	12	26	61	76	128	311
Estrato 3	18	20	68	168	298	372	944
Estrato 4	2	4	28	82	168	117	401
Estrato 5		1	5	26	59	47	138
Estrato 6			5	6	6	2	19
Total en sectores residenciales	29	38	141	349	614	672	1.843
Sectores con usos diferentes a la vivienda	29	53	114	280	308	25	809
Total por período	58	91	255	629	922	697	2.652

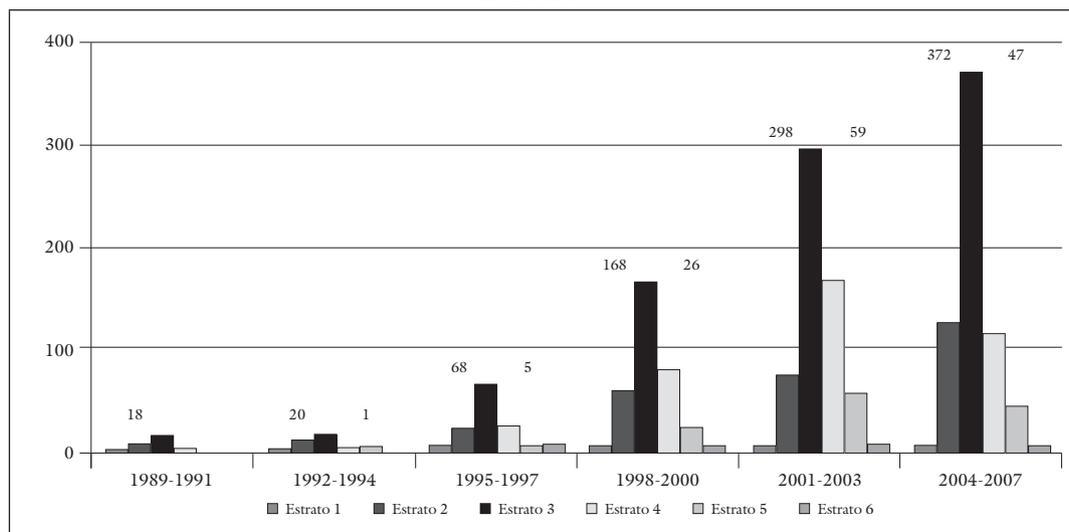
Fuente: Elaboración personal a partir de datos del Departamento de Sistemas e Información Geográfica (Dadep).

tenido el mayor incremento a lo largo de los años, por lo que se considera un sector de la población importante para indagar el problema (ver Gráfico 3).

Pero entonces, si las políticas distritales impactaron en la ciudadanía incrementando el interés por el tema del espacio público, ¿qué explica que existan tantas diferencias entre unos estratos y otros? Si se tiene en cuenta que las querellas nacen como resultado de una transgresión de las normas, es posible realizar comparaciones con algunos temas de cultura ciudadana, haciendo énfasis en lo referente a la recordación de normas de planeación y de espacio público, tema sobre el que indagó la *Encuesta de cultura ciudadana de 2003* (Instituto Distrital de Cultura y Turismo de Bogotá, 2003).

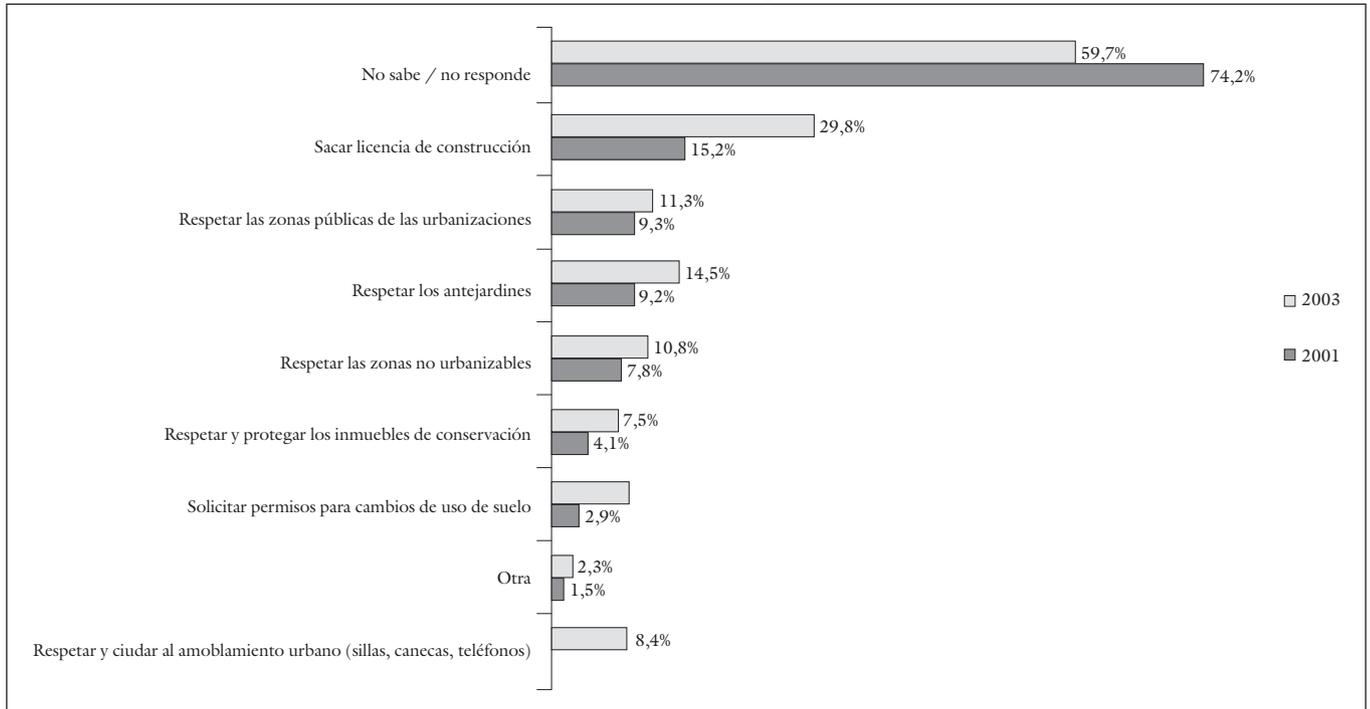
El Gráfico 4 muestra que entre 2001 y 2003 el desconocimiento de las normas de planeación y de espacio público disminuyó en un 14,5% en la ciudadanía. Ahora bien, si esta transformación se produjo durante el período en que más se incrementaron las querellas de cerramiento, puede decirse que las políticas de las últimas administraciones propiciaron un nuevo interés ciudadano por el tema. También permite pensar que las invasiones de espacio público registradas hasta el momento son producto del escaso conocimiento de las normas de espacio público por parte de los bogotanos. Dentro de las normas de espacio público con mayor recordación en la ciudadanía y que son pertinentes para la comparación con las querellas de cerramiento, se encuentran el respeto por las zonas públicas

**Gráfico 3. Cantidad de querellas de cerramiento de espacio público por estrato socioeconómico, 1989-2007**



Fuente: Elaboración personal a partir de datos del Departamento de Sistemas e Información Geográfica (Dadep) y Catastro de Bogotá.

**Gráfico 4. Recordación de normas de planeación, 2001-2003**



Fuente: Instituto Distrital de Cultura y Turismo de Bogotá (2003), *Encuesta de cultura ciudadana*.

en urbanizaciones y el respeto por las zonas no urbanizables. Estas se analizarán comparando los niveles socioeconómicos.

Analizando los resultados de esta pregunta por nivel socioeconómico se encuentra que los estratos altos y medios-altos son los que mayor recordación tienen de las normas de espacio público, y que esta proporción disminuye en los estratos bajos (ver Gráfico 5).

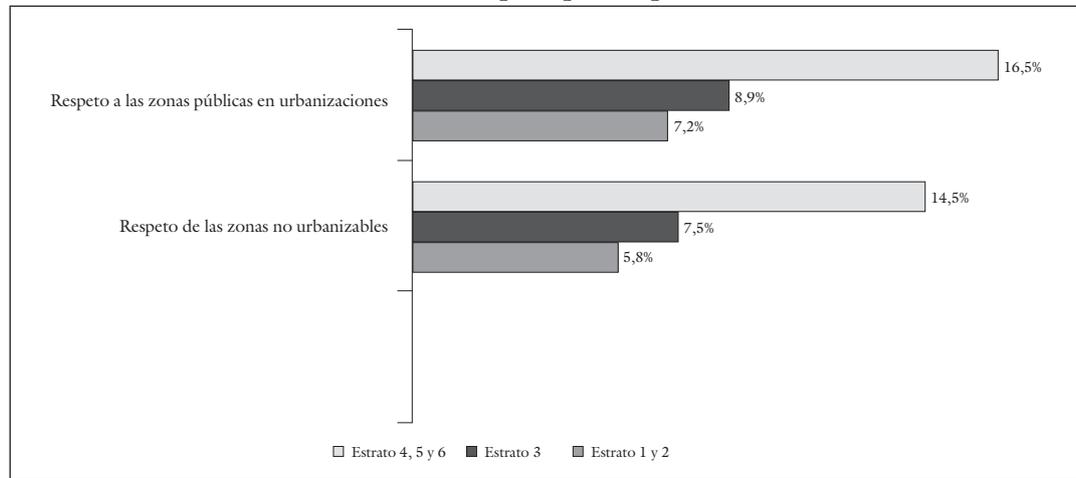
Si bien el estrato 3 se ha destacado porque allí se hacen más visibles los casos de invasión del espacio público por cerramiento, para poder hacer algún tipo de

comparación con los grados de recordación de las normas de espacio público será necesario revisar la cantidad de querellas en 2003, y sumar los estratos para convertirlos en niveles socioeconómicos.<sup>13</sup>

En el año 2003 se recibieron 256 querellas de cerramiento, que denunciaban invasiones del espacio público en distintos sectores residenciales de Bogotá. En el Gráfico 6 se observa que 48,4% de las querellas se referían al uso de cerramientos en sectores de estratos altos y medio-altos; 39,5%, en sectores de estratos medios; y 12,1%, en estratos medios-bajos y bajos.

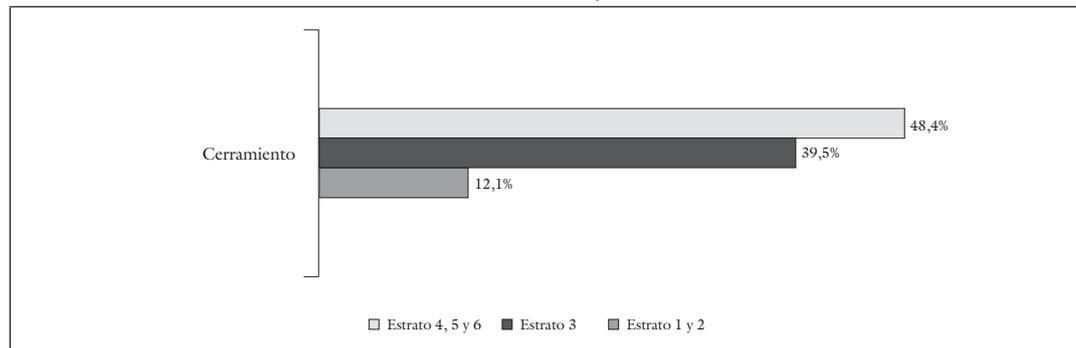
<sup>13</sup> Esta asociación busca hacer comparativos los porcentajes de recordación de las normas. Por lo tanto, se sumarán las querellas de estratos 4, 5 y 6, así como también de los estratos 1 y 2. En el caso del estrato 3, quedarán solas y se asociarán al nivel socioeconómico medio.

**Gráfico 5. Recordación de normas de espacio público por estrato socioeconómico, 2003**



Fuente: Observatorio de Cultura Urbana e Instituto Distrital de Cultura y Turismo de Bogotá, 2003, *Encuesta de cultura ciudadana*.

**Gráfico 6. Porcentaje de querellas de cerramiento en sectores residenciales por estrato socioeconómico, 2003**



Fuente: Elaboración personal a partir de datos del Departamento de Sistemas e Información Geográfica (Dadep).

Al comparar los porcentajes de querellas de cerramiento con el grado de recordación de las normas de espacio público por estratos, en el año 2003 se observa que los sectores residenciales de la ciudad de estratos altos tienen mayor tendencia a recordar las normas de espacio público y, al mismo

tiempo, presentan un porcentaje alto de querellas por cerramiento. De otro lado, en los estratos bajos hay menor porcentaje de querellas y menor recordación de normas. Este proceso comparativo permite hacer algunos supuestos discutibles:

- En los sectores residenciales de estratos 3, 4 y 5, la mayor visibilidad del problema se relaciona con un mayor conocimiento de la norma, o con que hay mayor interés en el tema del espacio público. Sin embargo, no es posible corroborar este planteamiento porque se desconoce el estrato de las personas que interponen la querrela.
- Existe mayor probabilidad de que los estratos bajos hayan invadido el espacio público por desconocimiento de la norma.
- Además, el análisis permite suponer que para los sectores de estratos más altos, por su mayor conocimiento de la norma, es más fácil denunciar para hacer cumplir la ley.

Los anteriores planteamientos insinúan algunas dinámicas del problema y es pertinente realizar otras interpretaciones que introduzcan variables territoriales.

A continuación se recurrirá a la división político-administrativa de Bogotá como principal referente espacial de la ciudad, ya que las localidades no solo implican un reconocimiento de cierta semejanza espacial sino que también se han determinado por dinámicas sociales, agrupando los barrios y las Unidades de Planeación Zonal (UPZ).

Como se observa en la Tabla 3, las localidades con mayor aporte de querellas (72,2% del total) entre 1989 y 2007 son las de Suba, Engativá, Kennedy y Usaquén, mientras que en las localidades de Antonio Nariño, Santa Fe, Rafael Uribe Uribe, Teusaquillo, Barrios Unidos, Tunjuelito,

Usme, Los Mártires y La Candelaria se han presentando menos denuncias (9,5% del total).

Como es evidente en la Tabla 3 y en el Gráfico 7, la mayoría de las localidades se destacan porque las denuncias han aumentado entre 1989 y 2008. En la localidad de Suba se observa su crecimiento progresivo, y es destacable el incremento ocurrido en el período 2001-2003, sobre todo porque los anteriores planteamientos hacen referencia a que en estos años la relación entre el incremento de las querellas y la incidencia de las políticas distritales es muy estrecha, posibilitando que los ciudadanos se interesen por el tema del espacio público. Además, se han resaltado las localidades con mayor cantidad de querellas en el período de estudio (en color rojo, naranja y ocre), y es notable su crecimiento paulatino durante estos años.

Al hacer un ejercicio de georreferenciación de la cantidad de querellas por localidad (ver Imagen 2), se observa que entre 1989 y 2007, las localidades donde menos se ha hecho visible el problema de los cerramientos ilegales (color *beige*) se encuentran ubicadas en el sector central. Por su parte, las localidades de la periferia urbana son las que más denuncias han tenido por cerramiento entre estos años (colores naranja y rojo). Las localidades donde más se han impuesto querellas son: Suba, Engativá, Kennedy, Usaquén y Fontibón. Algunas de estas fueron reconocidas desde 1954 como territorio urbano del Distrito Capital (antes Distrito Especial), incorporando al desarrollo urbano un proceso de expansión y co-

<sup>14</sup> Estas localidades fueron anexas a Bogotá en 1954, durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla.

Tabla 3. Relación de cantidad de querellas de cerramiento por localidad, 1989-2007

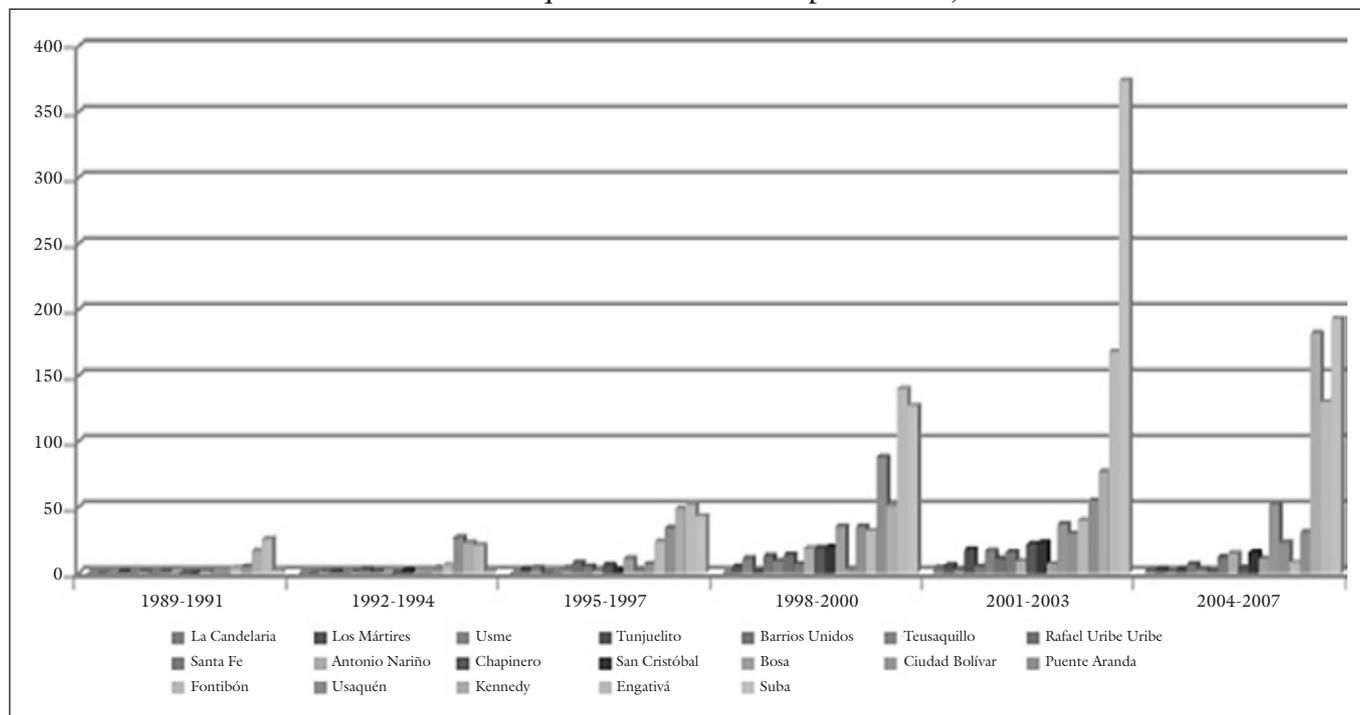
Nº	Localidad 1989-1991	Aporte de querellas de cerramiento por períodos						Total
		1989-1991	1992-1994	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2007	
17	La Candelaria	0	0	0	0	4	2	6
14	Los Mártires	0	0	3	5	6	3	17
5	Usme	0	1	4	11	3	1	20
6	Tunjuelito	1	1	0	1	18	3	24
12	Barrios Unidos	0	0	0	13	5	7	25
13	Teusaquillo	1	1	4	9	17	3	35
18	Rafael Uribe	0	3	8	14	11	1	37
3	Santa Fe	1	1	5	7	16	12	42
15	Antonio Nariño	0	0	1	19	9	15	44
2	Chapinero	0	0	6	19	22	4	51
4	San Cristóbal	0	2	2	20	23	16	63
7	Bosa	1	0	11	35	7	11	65
19	Ciudad Bolívar	0	0	2	3	37	52	94
16	Puente Aranda	0	4	7	35	30	23	99
1	Usaquén	5	27	34	88	55	31	240
8	Kennedy	17	23	49	51	77	182	399
10	Engativá	26	21	52	140	168	130	537
11	Suba	2	1	43	127	374	193	740
Total por período		58	91	255	629	922	697	2.652

Fuente: Elaboración personal a partir de datos del Departamento de Sistemas e Información Geográfica (Dadep).

nurbación que quizás fue originado desde comienzos de siglo XX,<sup>14</sup> y cuatro de estas mostraron un crecimiento espontáneo con alta dependencia funcional de los servicios o equipamientos de la ciudad.

A esta dinámica de desarrollo espontáneo se suman las condiciones de habitabilidad que tenían estas localidades para esta época: fácil acceso al centro de Bogotá y bajos costos para habitar que ocurrían.

Gráfico 7. Relación de querellas de cerramiento por localidad, 1989-2007



Fuente: Elaboración personal a partir de información del Departamento de Sistemas e Información Geográfica (Dadep).

Por ello en el último siglo se desarrollaron como ciudades satélites o dormitorio,<sup>15</sup> caracterizadas por un gran crecimiento poblacional y edilicio, con ausencia de planeación y control urbanístico. Posteriormente, en la década de los años setenta, con la creación de la UPAC, el mercado inmobiliario entró a participar en el desarrollo de la vivienda por medio del modelo espacial conocido como “conjunto cerrado”.<sup>16</sup> Como se observa en la Imagen 3, las localidades con mayor concentración de conjuntos cerrados son las periféricas.

En contraste, las localidades con menor porcentaje de querellas por cerramientos no solo se encuentran ubicadas en el sector central de la ciudad, sino que, a diferencia de las otras, han crecido dentro de un modelo de ciudad basado en la definición de manzanas, parques, andenes y calles, y se han desarrollado históricamente por procesos de mayor planeación regulada.

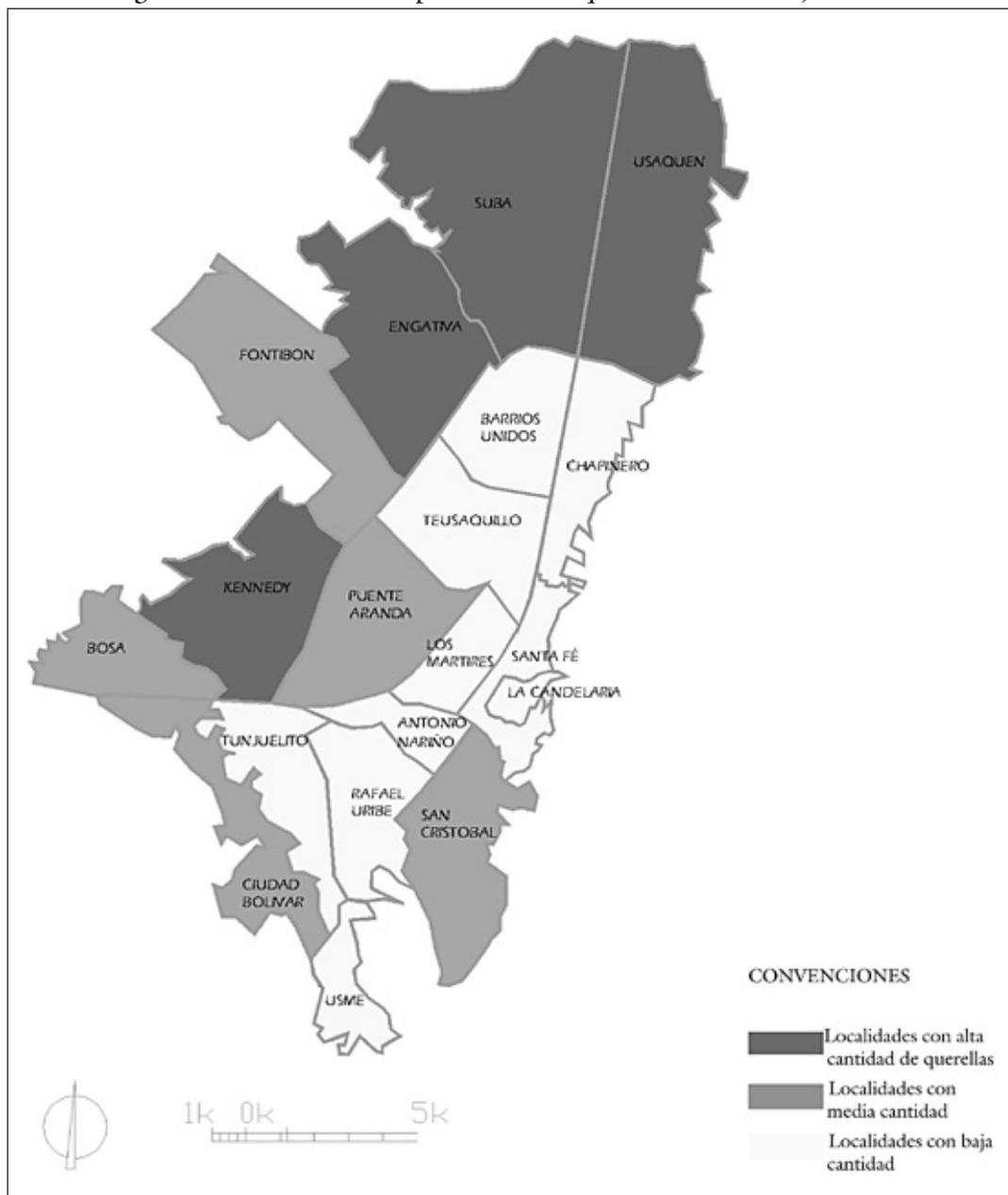
Lo anterior permite plantear una relación entre el tipo de desarrollo urbano y la cantidad de querellas por cerramiento. Es decir, las localidades de periferia, al haberse

<sup>15</sup> Este término nace después de la mitad de la década de los años sesenta, cuando en Estados Unidos aparecen los suburbios como el modelo urbanístico más relevante del proceso de construcción de ciudades. Estos conceptos se diferencian de la definición de suburbio, básicamente en términos de movilidad, servicios y equipamientos.

<sup>16</sup> El gobierno de Misael

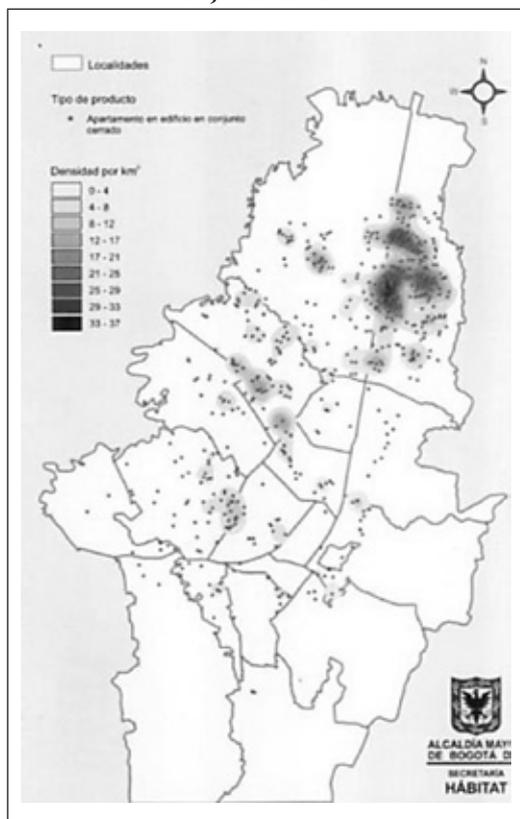
Pastrana creó la UPAC en 1972, asesorado por Lauchlin Currie, quien consideraba que el impulso de la economía rural debía ser disminuido y que, dadas las altas tasas de crecimiento urbano y demográfico, el sector económico que debía consolidarse como líder para Bogotá y las ciudades más importantes del país era el de la construcción. Este sistema estimuló la participación del sector privado en la construcción de la vivienda (factor que hasta entonces había estado centralizado por el Estado). Este evento ocasionó en Bogotá y en las ciudades más importantes del país, un “boom de la construcción” en los años ochenta y noventa. Esta circunstancia llevó a que la regulación de las normas mínimas para la vivienda, que hasta entonces habían sido manejadas por el Estado, decayera y de ese modo se diera paso a la especulación de la tierra urbana. Todo esto permite entender cómo la tendencia a la construcción de conjuntos cerrados se facilitó, especialmente en este tipo de localidades.

Imagen 2. Plano de localidades por cantidad de querellas cerramiento, 1989-2007



Fuente: Elaboración personal a partir de información del Departamento de Sistemas e Información Geográfica (Dadep).

**Imagen 3. Plano de apartamentos en edificio en conjunto cerrado**



Fuente: Rubiano, M. (2007, enero-junio), “Estructuración residencial intraurbana de Bogotá 1950-2005. Cambios en los agentes y en los productos residenciales”, en *Revista del Hábitat*, No. 1, p. 80.

desarrollado con poco control urbanístico, presentan en la actualidad altos grados de informalidad en la vivienda, y allí hay mayor visibilidad del problema del cerramiento.

Como afirma Clemencia Escallón, la ilegalidad en el desarrollo de la ciudad se hace presente especialmente en la periferia urbana, y solo hasta mediados de los años noventa las entidades distritales pudieron

entrar a ejercer control sobre estos territorios: “Los procesos de legalización de barrios en ese momento [...] obtuvieron entre 1996 y 1999 los mayores resultados: de 1.084 desarrollos identificados de origen ilegal, que ocupaban un área de 6.628 hectáreas, se legalizaron 673, correspondientes a 2.600 hectáreas” (Escallón, 2007, p. 166).

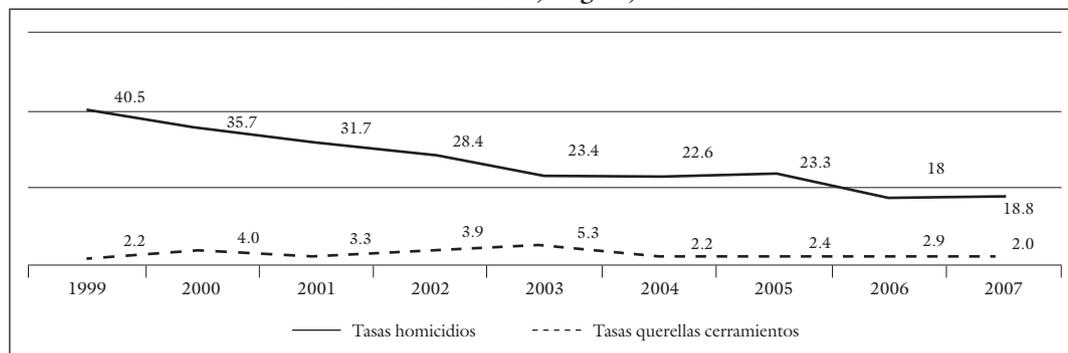
Entre 1998 y 2000, se realizó el Programa de desmarginalización de Bogotá. Como se observa en la Imagen 4, las principales intervenciones de mejoramiento para disminuir la informalidad se realizaron en los mismos sectores periféricos que presentaban niveles altos y medios de querellas por cerramientos.

Por otro lado, al retomar los conceptos anteriores que consideran una fuerte relación entre el fenómeno de los conjuntos residenciales cerrados y el tema de la inseguridad y la violencia en las ciudades, valdría la pena revisar este aspecto y contrastarlo con el asunto de los cerramientos ilegales en Bogotá.

Según el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (Ceacs) de Bogotá, a comienzos de la década de los años noventa la cantidad de homicidios en la ciudad alcanzó picos alarmantes. En 1992 se registró una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes. Empero, este fenómeno ha variado en las últimas décadas; en 1999 la tasa de homicidios bajó casi a la mitad —40,5 homicidios por cada 100.000 habitantes—. Esta dinámica continuó disminuyendo durante los últimos nueve años. Como se observa

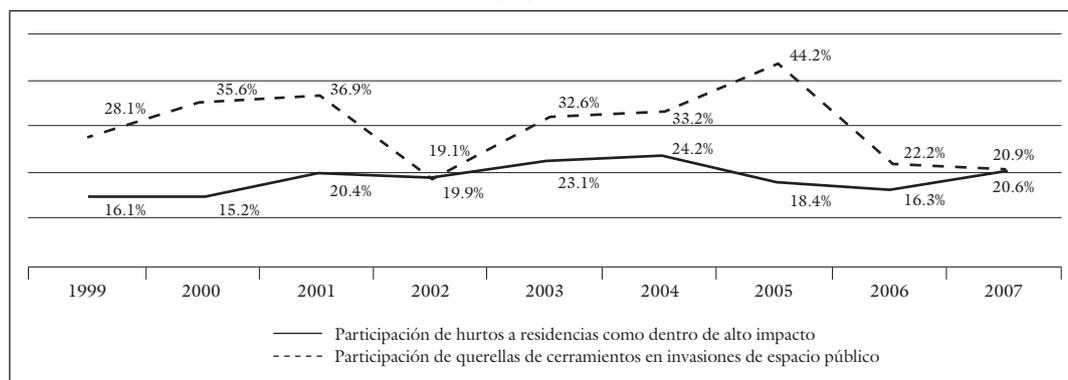


**Gráfico 8. Cuadro comparativo de tasas de homicidios y de querrelas de cerramiento por cada 100.000 habitantes, Bogotá, 1999-2007**



Fuente: Elaboración personal a partir de datos de Ceacs y Dadep.

**Gráfico 9. Cuadro comparativo de porcentaje de hurtos y de querrelas de cerramiento, Bogotá, 1999-2007**

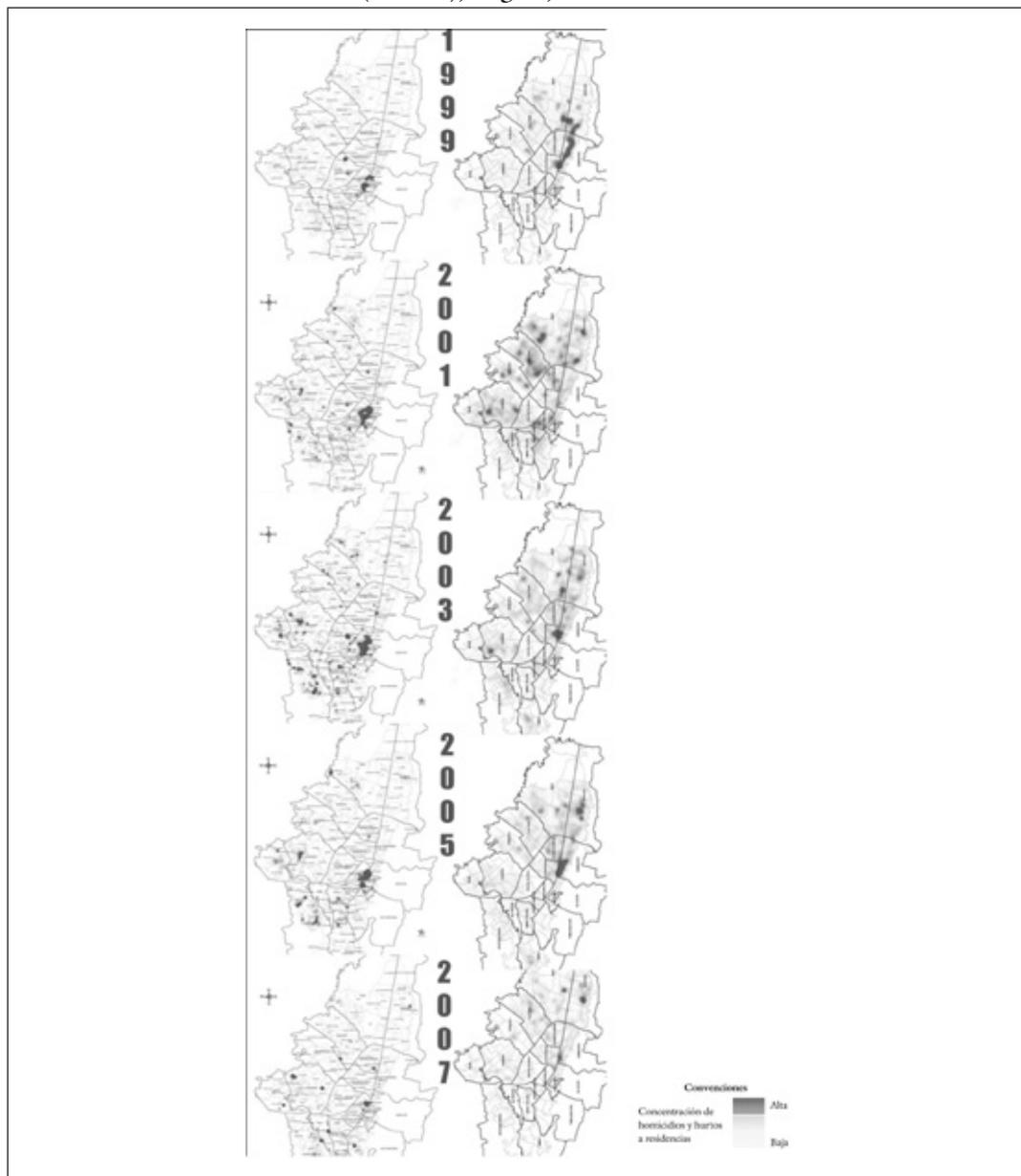


Fuente: Elaboración personal a partir de datos de Ceacs y Dadep.

Comercio de Bogotá, 2007) entre 1998 y 2007, estas problemáticas se expandieron hacia las zonas periféricas de Bogotá entre 1999 y 2003. Como se observa en la Imagen 5, en 1999 tanto los homicidios como los hurtos a residencias se concentraban, sobre todo, en el centro de la ciudad (zonas rojas). Entre 2001 y 2003, el mismo período durante el cual hubo mayor

cantidad de querrelas, ambas dinámicas se extendieron hacia las zonas periféricas de la ciudad (zonas rojas, verdes y amarillas) y, especialmente, a las localidades de Usaquén, Suba, Engativá y Kennedy. En estas localidades, donde resulta más visible el problema del cerramiento, se presentaron nuevos focos de homicidios y hurtos (zonas rojas). Para comienzos del año 2007

Imagen 5. Planos comparativos, concentración de homicidios (superior) y hurtos a residencias (inferior), Bogotá, 1999-2007



Fuente: Ceacs.

esta dinámica expansiva disminuyó hacia la periferia urbana, junto con los indicadores generales de la ciudad.

### La paradoja del espacio público y del cerramiento en Bogotá

El recorrido por algunos de los eventos recientes más importantes de la ciudad en el tema del espacio público conlleva a la conclusión de dos ideas fundamentales:

- Se hizo evidente que, desde comienzos de la década de los años noventa, se inició un proceso que reunía diversas acciones encaminadas a generar un cambio en la ciudad, y en el que el tema del espacio público asumió un papel importante. Este proceso se vio favorecido por un marco normativo que le otorgaba un nuevo sentido al espacio público y una función reguladora al Estado en el desarrollo urbano.<sup>18</sup> Del mismo modo, a partir de 1992, se observó una transformación en las administraciones distritales que, desde distintos aspectos, incentivaron la recuperación y el mejoramiento, físico y cultural, de los espacios públicos de la ciudad. Tal situación fue reconocida por la ciudadanía, en el año 2003, como un factor de mejoramiento de la calidad de vida.
- En este mismo período se observó que algunos colectivos ciudadanos usaron de manera indebida los cerramientos en la ciudad. Esta problemática se ha caracterizado, entre 1992 y 2007, por ser la que mayor impacto ha tenido en Bogo-

tá. Dichos cerramientos, junto a otras invasiones del espacio público —avances de predios privados y construcción en bien de uso público— se consideran como procesos que privatizan los espacios públicos.

El problema de la práctica ilegal del cerramiento se estudió por medio de las querellas de espacio público, acopiadas por el Dadep. Este mecanismo legal, debido a la forma como se constituye, se consideró como un indicador de transgresión de la norma y, al mismo tiempo, de manera más incipiente, como un medio de defensa del espacio público. Lo anterior permitió realizar el diagnóstico del uso indebido de los cerramientos en Bogotá, que arrojó algunas ideas sobre el problema en cuestión.

A partir de 1995 y hasta 2003 se incrementó considerablemente el número de querellas en el distrito, situación que evidencia una influencia positiva de las administraciones distritales en el interés de la ciudadanía por el tema del espacio público, pues gracias a sus quejas se hizo visible el problema de los cerramientos ilegales en Bogotá.

De igual manera, se encontró que este tema se presenta, sobre todo, en los sectores residenciales de la ciudad y, especialmente, en los barrios de estrato 3. Por el contrario, en los estratos 1 y 6 dicho problema no ha sido tan denunciado.

Estas diferencias llevaron a evaluar los cerramientos ilegales desde la perspectiva de la invasión y a compararlos con la recordación de las normas de planeación y

<sup>18</sup> Aunque en este nuevo marco normativo se identificaron grandes avances en el tema del espacio público y se otorgó al Estado la función de velar por su protección y defensa, también se encontraron algunos indicios, principalmente en las normas de tratamientos de desarrollo, de cierta tendencia permisiva, que favorecen la construcción de conjuntos cerrados.

<sup>19</sup> *El miedo urbano, a pesar de tener connotaciones diferentes para las ciudades de América Latina, quizá relacionadas con el tema de la violencia, se puede considerar como un gran asunto que se ha ido generalizando dentro de la cultura urbana reciente.*

de espacio público. El análisis condujo a considerar que los ciudadanos están encerrando los espacios públicos de forma indebida, quizá porque en todos los estratos socioeconómicos existe un gran desconocimiento de la norma.

A pesar de esta situación, se observó que en el año 2003 los sectores de estratos 4, 5 y 6 recordaban algunas normas de espacio público en mayor proporción, mientras que los sectores de estratos 1 y 2 presentaron un bajo grado de recordación. Al comparar esta situación con las querellas de cerramientos, se concluyó que, quizás, hay mayor número de querellas en los estratos altos porque hay mayor conocimiento de la norma y, al mismo tiempo, que en estos sectores se ha hecho más visible el problema, seguramente porque existe poco interés en el tema del espacio público.

A su vez, se identificó que en las localidades periféricas de la ciudad es donde más se ha hecho evidente el uso indebido de los cerramientos, y es Suba la localidad en donde más número de querellas se interpusieron entre 1989 y 2007. Esta situación se puede entender mediante las dinámicas de crecimiento de estas localidades y por los problemas de inseguridad en Bogotá. Es decir que, posiblemente, la práctica ilegal del cerramiento ha dado lugar a más quejas en los sectores desarrollados con poco control urbanístico —caracterizados por procesos de informalidad y con nuevas urbanizaciones y conjuntos cerrados—, y porque los hurtos y los homicidios, aunque han disminuido en los últimos años, se han expandido hacia los sectores periféricos de la ciudad.

En Bogotá, el problema puede ser explicado por el incremento de la inseguridad urbana en las últimas décadas. Sin embargo, al analizarlo como un fenómeno global, la preferencia por el cerramiento (que incluye usos legales e ilegales) tiende a interpretarse como una consecuencia de diversas dinámicas urbanas contemporáneas, entre las que se destaca la cultura del miedo,<sup>19</sup> asunto que debe ser tratado y abordado en futuras investigaciones.

Como está visto, el uso ilegal de los cerramientos es un asunto urbano muy reciente y aunque no son claras las consecuencias más inmediatas, sí se observa que cada vez más se producen ciudades fragmentadas y segregadas, y que esta práctica desencadena un proceso de privatización y de individualización que no se había presentado antes en la historia urbana.

## Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Sociedad de Arquitectos (1993), *Cartilla del espacio público*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Concejo de Bogotá (2002, 20 de diciembre), *Código de policía de Bogotá*, Bogotá, D.M.S. Ediciones Jurídicas.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hacienda y Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2007), *Plan maestro de espacio público*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

- Ballén Zamora, S. (2009), *Vivienda social en altura. Tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá*. Segundo lugar en el Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable. Bogotá: Infonavit-Redalyc.
- Bauman, Z. (2008), *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- Borja, J. (2003), *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial.
- Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) (2007), *Encuesta de percepción y victimización en Bogotá, 1998-2007*, Bogotá, CCB.
- Castañeda Vega, J. M. (2011), *La experiencia del cerramiento y el espacio público en Bogotá a comienzos del siglo XXI* [tesis de maestría], Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Sociología Urbana.
- Castro, J. y Escobar, A. (1992), *Cartilla del espacio público*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Planeación Distrital de Bogotá.
- Castro, J. (1994, 30 de diciembre), *La punta del iceberg. Informe de labores (1992-1994)*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Defensoría del Espacio Público (Dadep) (2009), “Funciones esenciales” [en línea], disponible en [http://www.dadep.gov.co/quienes\\_somos.php#mv](http://www.dadep.gov.co/quienes_somos.php#mv), recuperado, consultado el 6 de agosto de 2009.
- Del Castillo, J. C. (julio de 2007), “Las áreas residenciales como tema del urbanismo”, en *Áreas residenciales en Bogotá. Urbanimos 2*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Maestría de Urbanismo, Facultad de Artes, pp. 10-25.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) (2003), *Encuesta de calidad de vida de 2003*, Bogotá, DANE-DAPD-Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Concejo Cómo Vamos (2001, 2003 y 2006), *Encuesta anual de percepción ciudadana de “Bogotá, cómo vamos”*, Bogotá, disponible en <http://www.concejocomovamos.org/scripts/encuestap.php>
- Escallón Gartner, C. (2007, julio), “De periferia informal a sector residencial”, en *Urbanismos. Universidad Nacional de Colombia*, No. 2, pp. 165-172.
- Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) (2003), “Bogotá para vivir”, Tomo IV, en *Informe de gestión de las entidades distritales*, Bogotá, IDU.
- Instituto Distrital de Cultura y Turismo de Bogotá (IDCT) (2003), *Encuesta de cultura ciudadana*, Bogotá, IDCT.
- Londoño, R. (2007), “De la cortesía a la cultura ciudadana”, en Gerard, M. et ál. (Edits.), *Bogotá: el renacer de una ciudad*, Bogotá, Editorial Planeta-Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.
- Londoño, R. (2010, octubre), *Programas y resultados de cultura ciudadana en Bogotá, 2001-2003*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales (CES), [inédito].
- Montezuma, R. (2003), *La transformación de Bogotá. Redefinición ciudadana y*

*espacial. 1995-2000*, Quito, Fundación Ciudad Humana-Programa de Gestión Urbana-Universidad Nacional de Colombia.

Peñalosa, E. (2000), *La Bogotá del tercer milenio. Historia de una revolución urbana, 1998-2000*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Preciado Beltrán, J.; Leal Pulido, R. O. y Almanza Castañeda, C. (2005). *Historia ambiental de Bogotá, siglo XX: elementos históricos para la formulación del medio ambiente urbano*, Bogotá, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico.

Rubiano Bríñez, M. (2007, enero-junio), “Estructuración residencial intraurbana de Bogotá 1950-2005. Cambios en los agentes y en los productos residenciales”, en *Revista del Hábitat*, No. 1, p. 80.

Salazar Ferro, J. (2007, enero-diciembre), “La planeación de Bogotá: un sistema híbrido de desarrollo progresivo”, en *Bitácora* 11, No. 1, pp. 208-219.

Sennett, R. (1975), *Vida urbana e identidad personal. Los usos del orden*, Barcelona, Ediciones Península.

Sennett, R. (1978), *El declive del hombre público*, Barcelona, Ediciones Península.

Sennett, R. (1997), *Carne y piedra*, Madrid, Alianza Editorial.

Soja, E. (1996), *The City. Los Ángeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*, Berkeley, University of California Press.

Velásquez Carrillo, F. E. (2007) “La participación y el derecho a la ciudad”, en *Conversaciones sobre el derecho a la ciudad*. Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia-Instituto Francés de Estudios Andinos.

### Normas consultadas

Alcaldía Mayor de Bogotá (1995, 1 de junio), “Decreto número 295 de 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995-1998-Formar Ciudad”, en *Registro Distrital*, No. 978, 1 de junio de 1995, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2000, 28 de julio), “Decreto número 619 de 2000, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital”, en *Registro Distrital*, No. 2197, 28 de julio de 2000, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2003, 22 de junio), “Decreto número 190 de 2004, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”, en *Registro Distrital*, No. 3122, 22 de junio de 2004, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004, 11 de octubre), “Decreto número 327 de 2004, por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital”, en *Registro Distrital*, No. 3496, 11 de octubre de 2004, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2005, 7 de julio), “Decreto número 215 de 2005, por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”, en *Registro Distrital*, No. 3356, 7 de julio de 2005, Bogotá.

Colombia (1997), *Constitución Política de 1991*, Bogotá, Legis.

Concejo de Bogotá (2011, 22 de febrero), “Acuerdo número 469 de 2011, por el cual se establecen medidas especiales de Pago de Tributos en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, en *Registro Distrital*, No. 4604, 23 de febrero de 2011, Bogotá.

Concejo del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, (1999, 30 de julio), “Acuerdo número 18 de 1999, por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público”, sin Registro Distrital, 30 de julio de 2011, Bogotá.

Congreso Nacional de la República (1989, 11 de enero), “Ley 9 de 1989, por la

cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, No. 38.650, 11 de enero de 1989, Bogotá.

Congreso Nacional de la República (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”, en *Diario Oficial*, No. 43.091, 19 de julio de 1997, Bogotá.

Congreso Nacional de la República (2000, 24 de julio), “Ley 600 de 2000, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, en *Diario Oficial*, No. 44.097, 24 de julio de 2000, Bogotá.

Ministerio Nacional de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación (1993, 21 de julio), “Decreto número 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”, en *Diario Oficial*, No. 40.958, 22 de julio de 1993, Bogotá.

