

Serie Espacio Público

Guía Metodológica 5

Mecanismos de Recuperación del Espacio Público

5



Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial
Dirección de Sistema Habitacional
República de Colombia



Serie Espacio Público

Guía No. 5

Guía de Mecanismos de Recuperación del Espacio Público

Dirección de Sistema Habitacional

Director: David Buitrago Caicedo

Teléfono: 332 3400 - 332 3434

Calle 37 No. 8-40 Bogotá D.C.

www.minambiente.gov.co



Libertad y Orden
República de Colombia

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

SANDRA SUÁREZ PÉREZ
MINISTRA DE AMBIENTE,
VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

DAVID BUITRAGO CAICEDO
VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (E)

DAVID BUITRAGO CAICEDO
DIRECTOR SISTEMA HABITACIONAL
GERENTE FONVIVIENDA

NADIME YAYER LICHT
COORDINADORA

DIANA MARGARITA BELTRÁN G.
ELABORACIÓN

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
GRUPO DE COMUNICACIONES MAVDT
JOSÉ ROBERTO ARANGO R. • WILSON GARZÓN

IMPRESIÓN
NUEVAS EDICIONES LTDA.
BOGOTÁ, DICIEMBRE DE 2005

ISBN 958-97679-8-2

Presentación	5
Introducción	7
Características del espacio público en Colombia	11
1.1 Importancia del espacio público	11
1.2 Componentes del espacio público	13
1.3 Tipologías del espacio público	16
1.4 Problemas frecuentes en las ciudades colombianas	17
Marco operativo	20
Procesos necesarios para la adecuada administración y saneamiento jurídico de los bienes inmuebles constitutivos del espacio público	27
3.1. La construcción y administración del sistema de información	27
3.2. Saneamiento jurídico	28
La recuperación del espacio público	34
4.1. Procesos administrativos: la querrela	34
4.2. Procesos judiciales: las acciones populares	38
4.3. Procesos voluntarios	42
Glosario	51
Bibliografía	53
Anexo	55
Apendice Proyecto de Reubicación Plaza España	56



Presentación

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial presenta la *Cartilla para la Recuperación del Espacio Público*, que tiene el objetivo de ofrecer orientaciones a alcaldes, gobernantes, funcionarios municipales y ciudadanos colombianos, sobre las políticas, programas, acciones y procedimientos administrativos que pueden ser tenidos en cuenta para poner en marcha estrategias que permitan la restitución del espacio público.

La Cartilla se enmarca en la política de mejor calidad de vida urbana, que lidera el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la cual pretende concientizar a la ciudadanía sobre la importancia del Espacio Público en la calidad de vida urbana, así como sobre la necesidad de procurar la correcta aplicación de la normatividad urbana, en mejora de las condiciones actuales de vida y el habitar en las ciudades colombianas. Dicha política de calidad de vida se encuentra enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, que busca el logro de una “sociedad más equitativa, en la cual los habitantes de las ciudades tengan un mayor acceso a vivienda, servicios y bienes públicos de calidad”¹.

Se espera que con este instrumento que se pone a disposición de los gobiernos municipales y distritales, no sólo se brinden orientaciones para hacer más efectiva y eficiente su gestión, sino que se estimule la generación y puesta en marcha de estrategias innovadoras y de alto impacto, que permitan recuperar importantes áreas de las ciudades colombianas.

1 Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. Capítulo III Construir Equidad Social, Numeral 7. Calidad de Vida Urbana.



Introducción

Colombia es, desde hace más de cuarenta años, un país eminentemente urbano. Más del setenta por ciento de su población habitan en centros urbanos. Esta realidad pone de relieve la necesidad que tiene el país de afrontar con decisión y empeño los retos que impone la vida urbana y el desarrollo de las ciudades, de las cuales depende, en buena medida, la calidad de vida de muchas comunidades y donde se encuentran muchas de las soluciones a las inequidades y desigualdades que afectan a nuestras sociedades.

En este contexto, la recuperación del espacio público surge como una prioridad que, tal como lo revelan experiencias recientes en diversas ciudades colombianas, tiene un alto impacto sobre el bienestar y la vida comunitaria de las poblaciones. Las anteriores consideraciones han motivado al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a elaborar esta Cartilla para la Recuperación del Espacio Público.

Su contenido ha sido estructurado por capítulos. En el primero de ellos se presentan las características generales del espacio público en Colombia. Este concepto, que en los últimos años ha cobrado mayor importancia, es bastante amplio; de manera coloquial se podría decir que el espacio público es «todo aquello que está de la puerta de la casa para afuera». Su importancia radica en que su buen estado, calidad arquitectónica, continuidad, accesibilidad y adecuado aprovechamiento y uso, incide de manera directa sobre los comportamientos y el nivel de bienestar de los ciudadanos. El espacio público es, en esencia, la materialización espacial de las relaciones sociales y, por ende, la principal expresión de la calidad de vida de las comunidades urbanas.

Además de ser destacada la importancia del espacio público, se describen sus características generales, en términos de los componentes y la tipología del espacio público, y los problemas más frecuentes que se presentan en las ciudades del país. Se pretende, pues, establecer un marco de referencia en algunos aspectos generales para facilitar la estructuración y puesta en marcha de estrategias para la restitución del espacio público.

Otro aspecto de gran importancia que debe ser tenido en cuenta al momento de abordar este tema es su marco normativo. La gestión de los gobiernos municipales y distritales debe partir del conocimiento claro de las normas que rigen la materia para orientar su acción hacia el fortalecimiento de la legislación local y la reglamentación de la misma de acuerdo con las características particulares de cada ciudad. A pesar de estas especificidades que se pueden presentar en el marco normativo del espacio público, el segundo capítulo de la Cartilla pretende ilustrar a los gobernantes municipales y distritales acerca de la normatividad que rige a nivel nacional y en la cual debe enmarcarse la gestión propia de sus ciudades.

Adicionalmente a un marco normativo sólido y una reglamentación clara, es preciso tener en cuenta que existen algunas acciones y procedimientos previos de carácter administrativo y técnico para lograr la adecuada restitución del espacio. En este sentido, en el tercer capítulo de la Guía se hace énfasis en la construcción y

administración del sistema de información y administración de los bienes que conforman el espacio público de la ciudad, y en el saneamiento jurídico de los mismos.

La administración centralizada de la información sobre los predios de uso público permite a las administraciones locales la adecuada administración de dichos predios. Como resultado de la organización de los archivos documentales y la creación de sistemas de información para cada ciudad, es posible identificar la documentación faltante de los predios, reflejo del desarrollo desorganizado de las áreas urbanas. Esta inseguridad jurídica de los predios constitutivos del espacio público es muy común en las ciudades colombianas. Por lo anterior, en el tercer capítulo de la Guía se describen los pasos generales que pueden adoptar las administraciones municipales y distritales con el fin de realizar el saneamiento jurídico de los predios.

De acuerdo con lo indicado en estos capítulos, la recuperación física del espacio público, en sí misma, debe ser entendida como una actividad final de un proceso más amplio, que depende, en buena medida, de la adecuada administración del patrimonio inmobiliario de cada distrito o municipio. Si las administraciones desarrollan procesos exitosos de organización, sistematización y saneamiento jurídico de su propiedad inmobiliaria pública, especialmente de la que constituye el espacio público, se habrán logrado importantes avances para diseñar y poner en marcha estrategias integrales y sostenibles de recuperación y mejoramiento del espacio público.

Existen varias alternativas para la recuperación del espacio público. Cabe resaltar que en cada uno de ellos el papel activo de la comunidad es de gran importancia en la defensa de las zonas de uso público y en la denuncia de las invasiones del mismo. Para esto, la ley provee distintos mecanismos tendientes a garantizar el derecho al espacio público que tienen todos los ciudadanos.

En el capítulo cuarto de la Guía, se describen los procesos administrativos, judiciales y voluntarios que existen en Colombia para la recuperación del espacio público urbano.

Es evidente que ofrecer recomendaciones generales para tratar el problema de la invasión del espacio público, enfrenta la complejidad de respetar la autonomía que tiene cada municipio y distrito de definir sus políticas y reglamentar los procesos y procedimientos, entorno al manejo del espacio público. Por eso se reitera el carácter de guía orientadora que tiene esta cartilla. Existen, sin embargo, consideraciones pertinentes para todas las ciudades y, un marco normativo nacional, que debe orientar la gestión pública, y que justifican el esfuerzo que hace el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con la producción de este material, a través del cual se busca posicionar la recuperación del espacio público como un tema de primera línea entre las prioridades de política de los municipios y distritos.





1. Características del espacio público en Colombia

Técnicamente, el espacio público se define como 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...”².

A partir de esta definición es fácil comprender que el espacio público es un concepto que involucra mucho más que las simples consideraciones arquitectónicas, y que, por el contrario, en su tratamiento se deben tener en cuenta más los aspectos sociales, culturales y políticos que se derivan de su construcción, y posterior uso y aprovechamiento.

El espacio público es un bien colectivo, lo que significa que nos pertenece a todos. Su cantidad, buen estado, así como el adecuado uso y aprovechamiento que se le dé, reflejan la capacidad que tienen las personas que habitan en las ciudades de vivir colectivamente y progresar como comunidad, sin caer en visiones individualistas y oportunistas. Allí, las personas, especialmente las más pobres y vulnerables, encuentran un lugar para recrearse, conversar con sus vecinos, ejercer sus derechos y deberes democráticos, encontrándose como iguales, independiente de su condición social, raza o religión. Por ser un lugar donde las personas ejercen de forma plena su ciudadanía, el espacio público genera apropiación y sentido de pertenencia, los cuales son vitales en la cultura de una comunidad.

A pesar de su importancia, el acelerado crecimiento de las ciudades durante el siglo pasado ha conducido a la insuficiente generación de espacio público, especialmente en las zonas más deprimidas. Los recurrentes procesos de invasión y desarrollo ilegal de barrios, promovidos por urbanizadores piratas, sumados a la invasión de las pocas áreas públicas de las zonas centrales, principalmente por parte de vehículos particulares, vendedores ambulantes y estacionarios y cerramientos de parques, son problemas que afectan, en mayor o menor medida, a todas las áreas urbanas colombianas.

Si se quieren adoptar correctivos a las fallas y problemas que han caracterizado el acelerado crecimiento de las ciudades, es muy importante revalorar la importancia del espacio público, no como un elemento accesorio, complementario y mucho menos como un lujo, sino como un elemento clave del progreso y desarrollo de las ciudades colombianas del Siglo XXI.

1.1 IMPORTANCIA DEL ESPACIO PÚBLICO.

“Lo público es precisamente un ámbito compartido de experiencias urbanas que se desarrollan en espacios propicios o propiciadores.”³

La ciudad es el medio en el que tradicionalmente nacen y viven los ciudadanos. *“Así como los animales necesitan que se protejan las selvas y otros entornos silvestres para sobrevivir, los seres humanos necesitamos espacios que propicien nuestra salud física y espiritual.*

² Ley 9 de 1989, artículo 5.

³ Saldarriaga Roa Alberto, «La Arquitectura como experiencia, Espacio, cuerpo y sensibilidad», Villegas Editores, Universidad Nacional de Colombia 2002, Pág. 211

En las ciudades, esto significa disponer de espacios públicos peatonales abundantes, amplios y de calidad; en otras palabras, andenes y parques abundantes, amplios y bien mantenidos⁴.

Aunque son múltiples las funciones que cumplen los diferentes elementos que integran el espacio público, se destacan aquellas que pertenecen al ámbito del ordenamiento territorial, entre las cuales sobresalen las siguientes:

- Es un elemento que teje, estructura y modela una ciudad, por lo que determina la forma como se relacionan sus habitantes.
- Contribuye a la conservación de recursos naturales y ecosistemas, lo cual reduce los niveles de contaminación de las ciudades y crea un medio ambiente adecuado⁵.
- Genera seguridad a los ciudadanos y brinda oportunidades de valoración a las propiedades.
- Genera equidad en el desarrollo de los habitantes.
- Genera identidad en las comunidades y las ciudades.
- Contribuye a regular y equilibrar el transporte público.
- Contribuye a la preservación de la memoria histórica, a través de la conservación del patrimonio cultural.

Contar con espacios públicos amplios, bien iluminados, de fácil acceso, señalizados, arborizados, con un mobiliario adecuado y libre de cualquier tipo de invasión, es un factor importante para mejorar la calidad de vida de las ciudades colombianas en los próximos años. Este es uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos de cada ciudad y distrito, conjuntamente con empresarios, propietarios de vehículos, comerciantes y demás ciudadanos.

Es fundamental reconocer la importancia del espacio público por cuanto éste es propiedad de todos y, por lo tanto, prima sobre los intereses privados. Su recuperación, en los casos en que se encuentra invadido, genera bienestar y mejora la calidad de vida diaria de los habitantes de las ciudades.

“El espacio público ha aparecido, se ha creado, para ser el lugar de la asamblea, del mercado, de la fiesta, de la justicia, del teatro, del trabajo, del juego, del encuentro, de la conversación, de la religión, del carnaval, de la música”⁶. Éste ofrece posibilidades de encuentro, lo que permite avanzar en el tema del respeto mutuo en las relaciones de las personas. La abundancia de parques, plazas, alamedas y andenes en buen estado, dignifica la vida en las ciudades, generando seguridad y confianza entre los ciudadanos y facilitando el diálogo y la sana discusión. A través de él, los ciudadanos se apropian de su ciudad, lo cual permite que se comprometan activamente en su desarrollo.

La gestión pública para la ampliación, preservación y recuperación de las áreas públicas de las ciudades se encuentra encaminada a reducir las desigualdades económicas, sociales y de calidad de vida. “El espacio público, al cual todos tienen acceso y derecho, reequilibra, en parte, las desigualdades económicas. A través de él se articula una de las posibles vías de redistribución de la riqueza”⁷. Además, la cantidad y calidad del espacio público está directamente relacionada con la valorización de los predios privados, en los diferentes sectores de las ciudades.

4 Peñalosa, Enrique, 1998.

5 «El control y reducción de los niveles de contaminación de la ciudad, por medio de una adecuada conservación y manejo de los recursos naturales, contribuye con la creación de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la vida urbana», en: Alcaldía Mayor de Bogotá - DADEP. Exposición Espacio Público por la Ciudad, Ediciones Ejecutivas Ltda., 2000.

6 García, A., Op. Cit «La Reconquista de Europa, Espacio Público Urbano 1980 – 1999”, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Barcelona, 1999.

7 Ibid.

El acceso a lugares para la recreación, el ocio y el deporte, para el encuentro ciudadano, se ve cada vez más limitado a quienes tienen la oportunidad de acceder a clubes y otros tipos de espacios privados. El espacio público ofrece la posibilidad a las personas más pobres de acceder a lugares para realizar estas prácticas, de manera gratuita, sin distinción de su condición social, raza o religión.

Las áreas constitutivas del espacio público cuentan, además, con importantes funciones en materia de movilidad, pues gracias a su continuidad y al desarrollo de sistemas de transporte, se logran conectar diferentes sectores de la ciudad. Las vías para el transporte vehicular, las ciclorrutas y los andenes, son tipologías de espacios públicos que primordialmente cumplen la función de facilitar el desplazamiento de las personas entre diferentes sectores de la ciudad, por lo que su calidad constituye un factor clave de la productividad urbana.

Además, si se cuenta con «un espacio público conveniente, suficiente y que satisface las necesidades de las comunidades, es más fácil prevenir y controlar la violencia; los espacios desordenados, sucios, contaminados, ruidosos e insuficientes, generan agresividad en quienes los deben usar; mientras que los espacios amplios, limpios, bien diseñados y agradables, invitan a tener actitudes más amables y convivales»⁸

En resumidas cuentas, el espacio público contribuye a generar una ciudad más humana, con más y mejores condiciones de acceso a las oportunidades de desarrollo para sus habitantes.

1.2 COMPONENTES DEL ESPACIO PÚBLICO

El espacio público está integrado por una diversidad de lugares y elementos naturales, construidos y complementarios, que cumplen diferentes funciones, todas ellas vitales para su preservación y aprovechamiento. Los elementos que lo conforman, y que deben ser tenidos en cuenta al momento de establecer una política de recuperación del espacio público, son:

1.2.1. Elementos naturales

Los elementos naturales son aquellas áreas que, aunque hayan sido modificados por el hombre, conservan las funciones esenciales de preservación y conservación de los ecosistemas, productoras de agua y oxígeno, sumadas a otras de tipo paisajístico, que en algunos casos incluso permiten la producción de bienes y servicios ambientales. Estos elementos conforman la estructura ecológica principal de las ciudades, la cual delimita y condiciona su crecimiento.

Una manera de clasificar los componentes naturales del espacio público, distingue tres categorías:

Elementos naturales	Áreas para la preservación y conservación del sistema orográfico	Componentes de la geografía física que por su relevancia ambiental deben ser protegidas, entre los que se encuentran cerros, montañas y colinas
	Áreas de preservación y conservación del sistema hídrico.	Recursos hídricos que deben ser protegidos por su relevancia ambiental, tales como mares, playas, ciénagas, ríos, represas, canales de desagüe, etc.
	Áreas de interés paisajístico, recreativo y ambiental	En esta categoría se encuentran, entre otros, los parques naturales, las reservas naturales, y los santuarios de fauna y flora.

Fuente: Decreto Nacional 1504 de 1998

8 Suárez, G., «Espacios urbanos y prevención de la violencia». Presentación, El Salvador, julio 8 y 9 de 2004.

Las áreas de preservación orográfica son de gran importancia para las ciudades por cuanto son fuente de recursos naturales, mantienen ecosistemas propios y se constituyen en barreras naturales que protegen las ciudades de desastres naturales, variaciones en el clima, deslizamientos, etc. Así mismo, son fuente de recursos económicos en la medida en que permitan la realización de actividades económicas como el turismo, por ejemplo, de gran importancia para las economías locales. Estas zonas, además, son óptimas para el deporte y la recreación de las comunidades. Así mismo, comúnmente son lugares que delimitan la ciudad y controlan la forma en la que ésta se desarrolla.

Las áreas de preservación hidrográfica, por su parte, son importantes por su capacidad reguladora de caudales y por constituir la fuente de irrigación natural de los demás elementos naturales de las ciudades. Entre este tipo de espacio público, además de los ríos, se encuentran los humedales, lagos y lagunas, que normalmente albergan importante cantidad de biodiversidad de flora y fauna. En Colombia, las ciudades frecuentemente se han asentado en las riveras de fuentes hídricas, las cuales, como resultado del crecimiento acelerado y no planeado, han sido contaminadas, muchas veces hasta ser afectadas de manera irreversible o extinguidas definitivamente. Esto no sólo representa un problema ambiental sino también de salud pública, pues las aguas contaminadas son una de las principales fuentes de enfermedades.

Los recursos hídricos también tienen un valor económico considerable, pues de ellos dependen diversas actividades económicas como la pesca, el turismo, el transporte de personas y el comercio, entre otras.

Las áreas de interés paisajístico, recreativo y ambiental, comprenden los demás elementos naturales con que cuentan las ciudades que, si son adecuadamente preservados, pueden contribuir a reducir los niveles de contaminación auditiva, visual y atmosférica, etc. Su adecuado manejo y aprovechamiento, además, representan una fuente de recursos económicos, especialmente para comunidades pobres vinculadas al turismo, la educación ambiental, la jardinería, entre otros.

La adecuada articulación de los elementos naturales con la ciudad es una garantía del equilibrio ambiental, pues un adecuado ordenamiento del territorio, que favorezca la generación de espacios públicos, puede constituirse en la mejor respuesta de las administraciones a situaciones y circunstancias donde se presenten riegos de inundaciones, incendios forestales, destrucción de humedales y cuerpos de agua o invasión de rondas de ríos.

Los elementos naturales que componen el espacio público, además, constituyen una fuente de recursos para las ciudades. El aporte de estos elementos al espacio público va más allá de ser elementos decorativos o paisajísticos, y se posicionan como un elemento determinante en la sostenibilidad ambiental de las ciudades, lo cual exige su mayor valoración.

1.2.2. Elementos constitutivos artificiales o construidos

Los elementos constitutivos artificiales o construidos del espacio público, por su parte, son aquellos diseñados y desarrollados por el hombre, para facilitar actividades propias de las ciudades como las áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular; las áreas articuladoras del espacio público y de encuentro,

tales como: parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos; escenarios culturales y de espectáculos al aire libre; las áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos como monumentos nacionales, murales, esculturas, fuentes ornamentales los que incluyen el patrimonio de conservación cultural y arquitectónica, que contribuyen a preservar la historia y memoria colectiva de las ciudades.

Una manera de clasificar los componentes construidos del espacio público, distingue las siguientes categorías:

Elementos artificiales o construidos	Para circulación peatonal	Estas áreas, como los andes, las alamedas y las vías peatonales, son destinadas exclusivamente al tránsito de los peatones.
	Para circulación vehicular	Son las áreas destinadas para la circulación de vehículos, tales como las calzadas, zonas viales y pasos a desnivel.
	Para encuentro y articulación urbana	Son los espacios destinados al encuentro y convivencia de los ciudadanos. Dentro de esta categoría se encuentran, por ejemplo, las plazas, plazoletas y parques.
	Conservación cultural y arquitectónica	En esta categoría se encuentran los Bienes de Interés Cultural y arquitectónico, que constituyen parte del patrimonio de la ciudad.

Fuente: Alcaldía mayor de Bogotá 1998 basado en el Decreto Nacional 1504 de 1998.

La importancia de los elementos construidos radica en que contribuyen a moldear la ciudad y a determinar la forma en que se desarrolla y se relacionan sus habitantes. «Los seres humanos se comportan de acuerdo con el entorno en el que viven. Por lo tanto, un ambiente que los respete, genera en ellos un compromiso con su entorno y con las demás personas. De igual manera, un ambiente que agreda permanentemente al hombre genera, a cambio, la misma reacción. La arquitectura tiene un poder definitivo en la actitud de los ciudadanos»⁹.

1.2.3 Elementos complementarios

Los elementos complementarios amplían las capacidades, favorecen los usos adecuados y mejoran el aprovechamiento que hacen los ciudadanos de los espacios públicos.

La arborización, por ejemplo, fortalece las cualidades paisajísticas de muchos lugares, al tiempo que cumple funciones ambientales; es, además, una fuente de empleo para personas con pocos niveles de calificación, que pueden ser entrenadas para conformar grupos asociativos que se encarguen del mantenimiento de los árboles, jardines y zonas verdes de las ciudades.

El mobiliario urbano y la señalización, por su parte, cualifican el espacio público, mejorando sus servicios y consolidando sus funciones. Una ciclorruta bien señalizada, por ejemplo, cumple mejor sus funciones de circulación, así como ocurre con las vías vehiculares. Igual sucede con un parque, con componentes como juegos infantiles en buen estado, bancas y canecas de basura, lo cual muy seguramente resulte más atractivo y genere un mayor número de visitantes.

⁹ Alcaldía Mayor de Bogotá, 1999.

Elementos complementarios	Vegetación	Son los elementos para jardines, arborización y protección de paisajes, tales como vegetación herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques.
	Mobiliario urbano	Elementos de comunicación tales como: mapas, planos, informadores y teléfonos, entre otros. Elementos de organización tales como: bolardos, paraderos, tope llantas y semáforos. Elementos de ambientación tales como: luminarias peatonales y vehiculares, protectores de árboles, bancas, relojes, esculturas y murales, entre otros. Elementos de recreación tales como: juegos para adultos y juegos infantiles. Elementos de servicio tales como: parquímetros, bicicleteros, surtidores de agua y casetas de venta, entre otros. Elementos de salud e higiene tales como: baños públicos y canecas. Elementos de seguridad, tales como: barandas, pasamanos, cámaras de seguridad y tráfico, sirenas, hidrantes y equipos contra incendios, entre otros.
	Señalización	Elementos de nomenclatura domiciliaria o urbana. Elementos de señalización vial. Elementos de señalización fluvial. Elementos de señalización férrea. Elementos de señalización aérea.

Fuente: Alcaldía mayor de Bogotá 1998 basado en el Decreto Nacional 1504 de 1998.

1.3 TIPOLOGÍAS DEL ESPACIO PÚBLICO

La forma como se integran y articulan los diferentes elementos del espacio público ha dado origen a diversas tipologías, que responden, básicamente, al uso y funcionalidad principal que las caracteriza. El siguiente cuadro resume las diferentes tipologías de espacio público, que es preciso identificar, al momento de establecer una estrategia para su recuperación:

Relación peatón, ciclista, vehículos	Andén	Área lateral de una vía, destinada a la permanencia y al tránsito exclusivo de los peatones.
	Calzada	Zona de la vía destinada para la circulación de los vehículos.
	Separador	Zona verde o dura de la vía pública colocada en dirección paralela a su eje para canalizar flujos de tráfico, controlar maniobras inadecuadas y proporcionar protección a los peatones.
	Ciclorruta	Calzada destinada de manera permanente a la circulación de bicicletas, ubicada en el andén, el separador o segregada de la calzada vehicular, debidamente señalizada y delimitada.
	Alameda	Zonas de reserva vial, específicamente definidas para la implantación de sistemas peatonales, a través de corredores verdes, dotados del respectivo mobiliario urbano y arborización.
	Vía Peatonal	Zona de espacio público, destinada para el tránsito exclusivo de peatones.
Articulación social y recreación	Antejardín	Área libre, de propiedad privada, que hace parte del espacio público, la cual está comprendida entre la línea de demarcación de la vía y el paramento de construcción, sobre la cual no se admite ningún tipo de construcción.

	Parque	Espacio verde, de uso colectivo, que actúa como regulador del equilibrio ambiental; es elemento representativo del patrimonio natural y se destina a la recreación, contemplación y ocio de los ciudadanos.
	Zona verde y comunal	Es el conjunto de áreas de servicios e instalaciones físicas de uso público y carácter colectivo que hacen parte del espacio público.
	Plaza	Es un espacio abierto destinado al ejercicio de actividades de convivencia ciudadana.
	Plazoleta	Espacio público con características similares a las de la plaza pero con dimensiones menores.
De interés general	Franja de aislamiento	Área destinada a la ejecución de proyectos y obras de infraestructura y prestación de los servicios públicos.
	Franja de control ambiental	Es una franja de terreno no edificable que se extiende a lado y lado de determinadas vías o zonas especiales, con el objeto principal de aislar el entorno del impacto generado por la misma vía y de contribuir paisajística y ambientalmente.
	Rondas de ríos, canales y lagunas	Zona de reserva ecológica no edificable de uso público, constituida por una franja paralela a lado y lado de la línea borde del cauce permanente de ríos y cuerpos de agua.
	Paso a desnivel	Cruce de dos o más vías donde se construyen pasos elevados o subterráneos para la solución de algunos flujos de tráfico.

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá

Las administraciones municipales y distritales deben tener claridad sobre cuáles son, dentro de las tipologías de espacios públicos, aquellos más representativos e importantes, para concentrar en ellos los esfuerzos de recuperación.

1.4 PROBLEMAS FRECUENTES EN LAS CIUDADES COLOMBIANAS

El espacio público en las ciudades colombianas enfrenta numerosas problemáticas, que afectan gravemente la calidad de vida y el bienestar de las comunidades, especialmente de las más pobres, que no cuentan con bienes ni espacios privados que sustituyan a los públicos, para satisfacer sus necesidades de recreación, movilización y socialización, entre otras. Para establecer soluciones adecuadas, es importante, primero, detectar los tipos de problemas más comunes que afectan los espacios públicos.

1.4.1. Problemas relacionados con la administración pública

Existen algunos problemas relativos a las instituciones, normas y procesos administrativos de los gobiernos municipales y distritales, para regular la gestión pública en torno al espacio público. De acuerdo con el ordenamiento institucional colombiano, los gobiernos municipales deben atender aspectos relacionados con la generación, uso y aprovechamiento económico del espacio público e, incluso, en algunas áreas urbanas, requieren la coordinación interinstitucional con otros municipios conurbados, o involucran activamente niveles de administración inferiores,

tales como las localidades o comunas en Bogotá, Medellín, Cúcuta, Bucaramanga y otras ciudades. Todo lo anterior, hace que la reglamentación y la definición de políticas y procedimientos sean procesos complejos y delicados, que exigen una visión integral del espacio público.

A pesar de los avances institucionales y normativos de la última década, que ocurrieron en muchas ciudades, persisten considerables vacíos reglamentarios y controversias judiciales, que dificultan la puesta en marcha de los procesos de recuperación del espacio público. No obstante, con la normativa existente se pueden llevar a cabo los procesos de recuperación. Éstos se hacen más o menos lentos de acuerdo con las políticas de espacio público de cada municipio.

Por otra parte, las administraciones de las ciudades no cuentan con un inventario actualizado, que sirva de soporte para demostrar la propiedad pública constitutiva del espacio público. La carencia de documentos que demuestren la propiedad pública de ciertos territorios y predios, dificulta las inversiones en los predios públicos y retrasa las acciones puestas en marcha para su recuperación.

1.4.2. Problemas culturales

Adicionalmente a los problemas que se derivan de la débil gestión de las administraciones, existen otros factores que afectan gravemente al espacio público y que hacen parte de la cultura ciudadana, los cuales requieren de estrategias integrales, que incluyan medidas de corto y largo plazo, para lograr ser modificados.

El más grave de todos ellos es la primacía que durante muchas décadas, erróneamente, se le otorgó a los vehículos particulares sobre las personas, lo cual deshumanizó las ciudades. Hasta hace poco tiempo, los escasos espacios públicos que construían las administraciones municipales y distritales privilegiaban las áreas destinadas a la circulación vehicular sobre la peatonal. Era común observar la construcción de vías sin andenes, mucho menos con ciclorrutas y precariamente arborizadas. Muchas zonas centrales, dedicadas previamente a diversos propósitos, quedaron subordinadas a las funcionalidades circulatorias que privilegian a los vehículos. «Al reducir sus capacidades a la dimensión circulatoria, la calle se convierte en una carretera y renuncia a su vocación de espacio público»¹⁰. La invasión de los vehículos se manifiesta, también, en el estacionamiento sobre cebras de cruce peatonal, que pone en peligro la vida de los transeúntes, así como en el «endurecimiento» de las áreas de antejardín de viviendas y lugares comerciales, para uso de parqueaderos.

Aunque los gobiernos locales han tenido algunos avances, todavía, en muchas ciudades colombianas, las inversiones en infraestructura privilegian la construcción de avenidas, costosos puentes y autopistas elevadas, que sólo benefician a los propietarios de vehículos, que son la minoría, en contra de otro tipo de obras como la construcción de ciclorrutas, parques y andenes, que generalmente son utilizados por un mayor y más diverso grupo de personas.

Otro problema recurrente es el de los cerramientos ilegales de calles y zonas verdes, incluso parques completos, por parte de particulares (normalmente los vecinos y los urbanizadores que viven en los alrededores de los predios), que restringen el acceso a un reducido grupo de personas. Esta práctica que esta fundamentada en

10 García, A., Op. Cit «La Reconquista de Europa, Espacio Público Urbano 1980 – 1999”, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Barcelona, 1999

razones de seguridad, ha llevado a la privatización de importantes áreas, lo cual ha conducido casi a la completa eliminación de los espacios de encuentro y recreación públicos en algunos sectores de las ciudades colombianas.

Principales problemas del espacio público en las ciudades colombianas

Relativos a las entidades responsables	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo no planeado de la ciudad - Malos diseños y falta de planeación - Vacíos legales y debilidades en el incumplimiento de las normas - Inexistencia de instituciones encargadas de espacio público en los municipios - Insuficiente información jurídica para demostrar la propiedad público de los predios - Carencias de esquemas de mantenimiento y sostenibilidad de los espacios construidos - Sistemas de transporte improductivos y desordenados que deterioran el espacio público
Relativos a los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento acelerado de la población y el desplazamiento - Incumplimiento generalizado por parte de los constructores y urbanizadores - Falta de apropiación social - Invasión de vehículos y establecimientos de comercio - Cerramientos ilegales de zonas verdes y parques - Antejardines construidos ilegalmente para locales comerciales o ampliación de vivienda - Contaminación visual por uso de publicidad ilegal - Ventas ambulantes y estacionarios

Las ventas ambulantes y estacionarias son otro asunto que en casi todos los casos ha desbordado la capacidad de respuesta de las administraciones y cuyos procesos de recuperación del espacio público asociados presentan conflictos con las normas que protegen el derecho al trabajo. La complejidad de este problema exige a las administraciones adoptar estrategias integrales y novedosas, que en todos los casos, sin embargo, deben perseguir el objetivo de recuperar los espacios públicos y establecer mecanismos efectivos para evitar su invasión futura, sin desconocer posibilidades de ocupación y aprovechamiento económico temporales, bajo reglamentaciones y procedimientos claros.

Existen otros conflictos de uso del espacio público, que igualmente afectan la calidad de vida de las comunidades, como aquel asociado con la decadencia en seguridad que sufren algunas zonas en las horas nocturnas, por la reducción excesiva de las actividades legales. La inadecuada disposición de basuras es otra problemática que afecta ampliamente considerables cantidades de áreas urbanas, que requiere mayor atención.

2. Marco Normativo

Parte de las soluciones entorno al inadecuado manejo y aprovechamiento del espacio público en las ciudades colombianas, deben partir del conocimiento del marco normativo, que orienta la gestión de los gobiernos municipales y distritales. El siguiente cuadro presenta, de manera esquemática, las principales normas existentes así como la jurisprudencia, que en materia de espacio público y especialmente a su recuperación existe en el país:

Normas relativas al espacio público en Colombia

Artículo 63 de la Constitución Política de Colombia	«Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables».
Artículo 82 de la Constitución Política de Colombia	«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».
Artículo 88 de la Constitución Política de Colombia	«La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella».
Código Civil	<p>Varios artículos del Código Civil se ocupan del tema del espacio público. Entre estos se encuentra el artículo 674 que define los bienes públicos y de uso común, así: «Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.</p> <p>Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.</p> <p>Adicionalmente el artículo 675 se ocupa de los bienes baldíos, de igual forma que el artículo 677 lo hace de la propiedad de las aguas.</p> <p>De otra parte, el artículo 1005 se refiere a las acciones populares, estableciendo que «La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados.</p> <p>Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad».</p>
Ley 9 de 1989. Reforma urbana	Contiene una definición de espacio basada en criterios diferentes a los de la naturaleza del propietario del inmueble. Así, el artículo 5 establece: «Entiéndese 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. Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas

	<p>para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.»</p> <p>Así mismo, el artículo 6 aborda el tema del destino y uso del espacio público y establece que «El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el consejo intermunicipal, por iniciativa del alcalde o Intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeables por otros de características equivalentes. El retiro del servicio de las vías públicas continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes.</p> <p>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».</p> <p>El artículo 7 establece: «Los municipios y la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia podrán crear de acuerdo con su organización legal, entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales. Así mismo, podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes anteriores...» Adicionalmente indica que las áreas de cesión, cuando no sean las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, podrán ser canjeables por dinero. Sin embargo, «los aislamientos laterales, parámetros y retrocesos de las edificaciones no podrán ser compensados en dinero ni canjeados por otros inmuebles».</p> <p>El artículo 8 señala la posibilidad de la acción popular como mecanismo de defensa de los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente. Para tal efecto, «la acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil podrá interponerse en cualquier tiempo, y se tramitará por el procedimiento previsto en el numeral 8 del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil».</p> <p>Adicionalmente, el artículo 66 indica las sanciones que podrán interponer los alcaldes, de acuerdo con la gravedad de la infracción.</p>
<p>Ley 140 de 1994. Publicidad exterior visual</p>	<p>Se reglamenta la utilización de publicidad exterior visual. Cabe resaltar que el artículo 3 establece que podrá colocarse publicidad exterior visual en todos los lugares del territorio nacional, salvo en algunos casos, entre los cuales se encuentran «las áreas que constituyen espacio público de conformidad con las normas municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas que se expidan con fundamento en la Ley 9a. de 1989 o de las normas que la modifiquen o sustituyan. Sin embargo, podrá colocarse publicidad exterior visual en los recintos destinados a la presentación de espectáculos públicos, en los</p>

	<p>paraderos de los vehículos de transporte público y demás elementos de amoblamiento urbano, en las condiciones que determinen las autoridades que ejerzan el control y la vigilancia de estas actividades».</p>
<p>Ley 361 de 1997. Accesibilidad de las personas con movilidad reducida</p>	<p>El artículo 43 «establece las normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad. Así mismo se busca suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada... Los espacios y ambientes descritos en los artículos siguientes, deberán adecuarse, diseñarse y construirse de manera que se facilite el acceso y tránsito seguro de la población en general y en especial de las personas con limitación».</p>
<p>Ley 388 de 1997. Ordenamiento territorial</p>	<p>Modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y dicta otras disposiciones. Sus objetivos principales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer mecanismos para promover el ordenamiento de su territorio - Garantizar que la utilización del suelo se ajuste a la función social de la propiedad y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente. - Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales <p>El ordenamiento territorial constituye el marco de actuación entorno al espacio público. Es un 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. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo»</p> <p>El artículo 8º establece que la función pública del ordenamiento del territorio se ejerce mediante la <i>acción urbanística</i> de las entidades distritales y municipales. Entre otras, distingue las siguientes acciones urbanísticas: Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas; Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes; Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley; Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística; Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio; Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.</p> <p>De igual forma, el artículo 9º establece que los municipios y distritos deberán adoptar un plan de ordenamiento territorial, el cual se entiende como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. El POT se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Se distinguen tres denominaciones para los planes de ordenamiento del territorio:</p> <p>a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; c) Esquemas de</p>

	<p>ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.</p> <p>Las actuaciones previstas en el POT se definen como obligatorias y deben ser incluidas en el Programa de Ejecución, el cual, a su vez, debe ser integrado con el Plan de Desarrollo de la administración correspondiente y con el Plan de Inversiones para ser puesto a consideración del consejo. Su vigencia corresponde al periodo de la administración municipal o distrital.</p> <p>Adicionalmente, los POT podrán determinar que las actuaciones de urbanización y de construcción se realicen a través de unidades de actuación urbanística. Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.</p> <p>El artículo 37 se refiere al espacio público en actuaciones urbanísticas y establece que «las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XI de esta ley».</p> <p>Por su parte, el artículo 58 establece que para efectos de decretar su expropiación se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines, entre otros: a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales; c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios; e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo; f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes; h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico; j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos; k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.</p> <p>El artículo 107 indica que «los elementos constitutivos del espacio público en inmuebles y áreas de conservación, que fuesen destruidos o alterados, deberán restituirse en un término de dos meses contados a partir de la providencia que imponga la sanción. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la imposición de multas sucesivas por cada mes de retardo, en las cuantías señaladas en el numeral 4º del artículo 104 de la presente ley y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994».</p>
<p>Ley 472 de 1998. Acciones populares</p>	<p>El artículo 2 establece que las acciones populares «Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.</p>

	<p>Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible».</p>
<p>Ley 810 de 2003. Sanciones Urbanísticas</p>	<p>El artículo 1 modifica el artículo 103 de la Ley 388 de 1997 y define las infracciones urbanísticas y dicta algunas disposiciones sobre las mismas, de la siguiente manera: «Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.</p> <p>Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia.</p> <p>Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición.</p> <p>En los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida.</p> <p>En el caso del Distrito Capital, la competencia para adelantar la suspensión de obras a que se refiere este artículo, corresponde a los alcaldes locales, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital».</p> <p>El artículo 2 modifica el artículo 104 de la Ley 388 de 1997 y establece que las infracciones urbanísticas darán lugar a las aplicación de sanciones por parte de los alcaldes municipales y distritales, de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren.</p> <p>El artículo 4, por su parte, modifica el artículo 107 de la Ley 388 y se ocupa de la restitución de los elementos del espacio público y las multas en caso del incumplimiento de la obligación de la restitución de los elementos, constitutivos del espacio público que fuesen destruidos o dañados.</p> <p>El artículo 7 establece la obligación de los notarios y registradores de instrumentos públicos de no proceder «...a autorizar ni a inscribir respectivamente, ninguna escritura de división de terrenos o parcelación de lotes, sin que se acredite previamente el otorgamiento de la respectiva licencia urbanística, que deberá protocolizarse con la escritura pública correspondiente, salvo los casos de cumplimiento de una sentencia judicial. También se abstendrán de autorizar o inscribir, respectivamente cualquier escritura de aclaración de linderos sobre cualquier inmueble que linde con zonas de bajamar, parques naturales o cualquier bien de uso público sin contar con la autorización expresa de la autoridad competente...».</p>

Código Nacional de Policía	Establece los parámetros generales de las facultades de policía de los alcaldes para de hacer cumplir las disposiciones que en materia de espacio público se dicten. En su artículo 132 faculta a esta institución la facultad para dictar actos tendientes a garantizar la integridad del espacio público, en un término que no podrá superar los 30 días hábiles y en el cual el Alcalde deberá determinar por las pruebas que estén a su alcance, la invasión o no del espacio público, y proceder en caso afirmativo, a destinarlo al uso de toda la colectividad.
Código Nacional de Tránsito	Regula la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos. El artículo 76 establece los lugares prohibidos para estacionar vehículos, entre los cuales se encuentran los andenes, zonas verdes o sobre espacio público destinado para peatones, recreación o conservación.
Códigos departamentales, municipales y distritales de Policía	Los códigos departamentales y municipales de policía, dictados por las asambleas y concejos, respectivamente, establecen las normas generales de convivencia ciudadana, las cuales tienen repercusiones directas sobre la manera como las comunidades urbanas hacen uso del espacio público.
Decretos Nacionales	Decreto 1600 del 20 de mayo de 2005, por el cual se reglamentan las disposiciones sobre licencias urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos. La licencia es la autorización previa, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, para adelantar obras de urbanización, construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones; parcelación, loteo o subdivisión de predios, y para la intervención y ocupación del espacio público, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional.» Artículo 48Determinación de las áreas de cesión. En todo caso, por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las zonas de cesión con destino a parques, zonas verdes o equipamientos se distribuirán espacialmente en un sólo globo de terreno y cumplirán con las siguientes características:Garantizar el acceso a las cesiones públicas para parques y equipamientos desde una vía pública vehicular. Proyectar las zonas de cesión en forma continua hacia el espacio público sin interrupción por áreas privadas.No localizar las cesiones en predios inundables, en zonas de alto riesgo o en predios con pendientes superiores al veinticinco por ciento (25%)...» Decreto 1538 del 17 de mayo de 2005, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997. "Artículo 3. Instrumentos de planeación territorial. las disposiciones contenidas en la ley 361 de 1997 y en el presente decreto se entenderán incorporadas en los planes de ordenamiento territorial y en los instrumentos que los desarrollen o complementen y serán de inmediata aplicación». Accesibilidad a los espacios de uso público: Artículo 7. Accesibilidad al espacio público. Los elementos del espacio público deberán ser diseñados y construidos dando cumplimiento a los siguientes parámetros... ... Parágrafo 1. en ningún caso las normas municipales o distritales podrán permitir la ocupación, uso temporal o reducción de la franja de circulación peatonal para localizar elementos de mobiliario urbano, tales como quioscos, casetas, carpas o construcciones móviles, temporales o con anclajes, los cuales solo podrán ubicarse dentro de la franja de amoblamiento.

	<p>Parágrafo 2. Además de lo dispuesto en el presente artículo, serán de obligatoria aplicación, en lo pertinente, las siguientes normas técnicas colombianas para el diseño y construcción de los elementos del espacio público.....»</p> <p>Decreto 1504 de 1998, por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.» El espacio público es el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y por lo tanto se constituye en uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial.</p> <p>Decreto 1052 de 1998, por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas. La licencia es el acto por el cual se autoriza a solicitud del interesado la adecuación de terrenos o la realización de obras. El artículo 5º establece que para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos de expansión urbana y rurales, se requiere la licencia correspondiente expedida por la persona o autoridad competente antes de la iniciación, es decir, la licencia es de carácter obligatorio.</p>
<p>Jurisprudencia (principales fallos y sentencias)</p>	<p>Sentencia T-518/92 Sentencia T-115/95 Sentencia C-251/96 Sentencia C-346/97 Sentencia T-398/97 Sentencia C-478/98 Sentencia T-576/98 Sentencia T-778/98 Concepto 820 de 1998 Departamento Administrativo de Planeación Fallo 149 de 1999 Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sentencia SU-260/98 Sentencia SU-360/99 Sentencia SU-601A/99 Sentencia T-940/99 Fallo 5487 de 1999 Consejo de Estado Fallo 406 de 2000 Tribunal Administrativo de Cundinamarca Fallo 5504 de 2000 Consejo de Estado Sentencia C-265/02 Sentencia T-595/02 Sentencia C-032/03 Sentencia C-0059/03 Sentencia T-160 del 4 de septiembre de 2003 Sentencia T-772/03 Sentencia T-146/04</p>

3. Procesos necesarios para la adecuada administración y saneamiento jurídico de los bienes inmuebles constitutivos del espacio público

Existen diversas acciones administrativas y técnicas que requieren ser fortalecidas para lograr una adecuada recuperación de los espacios públicos urbanos. Éstas constituyen pasos previos fundamentales para llevar a cabo procesos de recuperación efectivos y en los tiempos previstos.

Aunque cada ciudad presenta sus propias particularidades, existen dos áreas de trabajo fundamentales: el mejoramiento del sistema de información de los predios constitutivos de espacio público, y la adopción de procesos y procedimientos que faciliten su saneamiento jurídico. Si los gobiernos municipales y distritales mejoran su gestión en estos ámbitos, y le otorgan a estos asuntos un lugar relevante en sus prioridades, se podrá avanzar con mayor eficacia y oportunidad en la restitución y mejoramiento del espacio público.

3.1. LA CONSTRUCCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN

Para que las Entidades territoriales puedan lograr resultados con alto impacto y en periodos de tiempo acordes con el término de sus mandatos, resulta fundamental que cuenten con un adecuado sistema de información y administración de los bienes que conforman el espacio público de su jurisdicción:

«La centralización de los procesos de cesión obligatoria gratuita y adquisición de inmuebles constitutivos del espacio público de los municipios en una sola entidad, es una garantía importante para que su generación sea adecuada. La adopción de mecanismos uniformes y procedimientos claros de cesión obligatoria gratuita y adquisición de inmuebles ajustados a las leyes vigentes, asegura que los predios constitutivos del espacio público cuenten con toda la documentación legal que permita demostrar sin dificultad su propiedad y uso públicos»¹¹.

Este proceso de centralización de funciones en los municipios y distritos, entorno al espacio público, debe incluir la labor de actualización y administración del sistema de información e inventario documental de los bienes inmuebles constitutivos del espacio público, cuyo adecuado manejo deberá asegurarle a las instituciones responsables eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus labores.

La conformación de este sistema de información requiere, en primera instancia, que las administraciones municipales y distritales fortalezcan las instituciones responsables de mantener actualizado el archivo de bienes inmuebles que conforman el espacio público de cada ciudad.

En muchos casos las administraciones cuentan con escasa información jurídica y documentación que demuestre la propiedad pública de sus predios, la cual, además, se encuentra dispersa y desorganizada en diferentes archivos, pertenecientes en muchos casos, inclusive, a entidades diferentes. La ilegalidad e informalidad que caracteriza muchos procesos de urbanización dificulta aún más la consecución del material documental que soporte la titularidad pública de los predios constitutivos del espacio público.

11 Alcaldía Mayor de Bogotá - DADEP, 2004

En este contexto, el proceso de organización del archivo de los predios que conforman el espacio público de las ciudades se vuelve prioritario al momento de hacer operativa una estrategia de recuperación de las zonas invadidas.

El proceso de organización de la documentación física deberá ser complementado por un proceso de sistematización de la información, que facilite la consulta y preservación de la información a través de medios electrónicos. La organización física y sistematización de la información deben ser procesos de alta precisión técnica y logística, los cuales deben ser abordados con toda la planeación requerida y el apoyo de empresas y personal técnico especializados en organización de archivos y desarrollo de sistemas de información.

En cuanto al aplicativo de administración de datos e imágenes, se debe escoger una plataforma tecnológica suficientemente robusta, que no genere dificultades en el procesamiento y almacenamiento de altos volúmenes de información. El diseño deberá ser muy flexible, para permitir ajustes y modificaciones en el tiempo, que no sean costosas y que faciliten su adaptación a cambios que tengan algún impacto sobre los requerimientos de información y, por ende, signifiquen una modificación de la base de datos y diseño de la plataforma tecnológica.

Se recomienda que el proceso de sistematización de la información incorpore una actividad de digitalización (escaneo) de la documentación física, lo cual mejora su seguridad y facilita su consulta a través de medios electrónicos, incluso Internet.

La consolidación de un sistema de información de los bienes inmuebles que conforman el espacio público en cada ciudad, deberá incluir la definición e implementación de criterios generales que orienten su administración y continua actualización. Dichos criterios deberán corresponder a temas operativos del archivo y del sistema informático, formalizados a través de reglamentos y manuales de procedimientos, que estandaricen las actividades de actualización y mejoramiento continuo.

Se recomienda que el sistema de información para la administración de los bienes del espacio público tenga dos grandes subsistemas, tal como se ilustra a continuación:

SISTEMA DE INFORMACIÓN	
Subsistema 1: Información textual Subsistema 2: Información gráfica	Maneja la información no gráfica de los bienes Maneja la información correspondiente a las imágenes de los documentos existentes en archivo, fotos y planos de las vistas a terrenos y el mapa digital.

3.2. SANEAMIENTO JURÍDICO

El proceso de conformación del sistema de información de los bienes inmuebles que conforman el espacio público, generalmente requiere ser complementado por una estrategia de saneamiento jurídico de aquellos predios que no cuenten con la totalidad de la información y documentación necesaria para demostrar la propiedad pública sobre los mismos.

La organización de los archivos documentales y la creación de sistemas de información de los predios que conforman la propiedad pública inmobiliaria (bienes fiscales y bienes de uso público) de cada ciudad, generalmente arroja una cantidad importante de documentación faltante, que no es sino el reflejo del desarrollo desorganizado de las áreas urbanas.

La expansión generalizada de urbanizaciones, legales e ilegales, en todas las ciudades colombianas no solamente ha generado áreas destinadas a vivienda, sino que, como es apenas lógico, también ha producido, aunque de manera insuficiente, zonas de uso público como vías, parques, zonas comunales, etc. La falta de documentación jurídica impide el registro de propiedad a favor de las Entidades territoriales, lo cual provoca el retraso de los proyectos de inversión en infraestructura pública. Las Entidades territoriales prefieren abstenerse de realizar obras en lugares que no sean públicos, pues se puede incurrir en detrimento patrimonial y demandas de los particulares que resulten propietarios.

El mayor problema en materia jurídica lo enfrentan los espacios públicos de los asentamientos informales legalizados:

«Por vía de los procesos de legalización, estos predios quedaron afectos al uso público sin que esto signifique que se hayan convertido en propiedad pública. Es decir, si bien estos predios fueron sujetos de la voluntad administrativa de destinarlos al uso público para el beneficio común de los habitantes, y efectivamente vienen siendo usados por la población como zonas de uso público, y si bien ese uso permite enmarcarlos acertadamente dentro de la definición de espacio público establecido en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, lo cierto es que, sin embargo, la propiedad de estos inmuebles no está en cabeza de personas jurídicas de carácter público, sino que permanece dentro del dominio privado...En últimas, esto significa que la expansión de las urbanizaciones piratas generó un gran número de inmuebles destinados por su uso y afectación al espacio público que, no obstante, permanecen dentro del dominio privado»¹².

Lo anterior ha generado problemas tanto para los habitantes como para las administraciones municipales y distritales, por la excesiva inseguridad jurídica que caracteriza a un número considerable de predios que constituyen el espacio público. Puede que los ocupantes o particulares que reclaman su propiedad en cualquier momento intenten venderlos, hipotecarlos, darlos en pago, en fin, ceder derechos a terceros, poniendo en riesgo su destinación al uso público. Si un hecho así ocurre, y un particular dispone de un bien de este tipo, el efecto no sería otro que la pérdida para la comunidad de un predio que viene utilizando en conjunto y que es considerado público.

La problemática jurídica de las urbanizaciones ilegales se presenta también con aquellas legalmente constituidas, cuyos urbanizadores responsables, sin embargo, no realizan los procesos de entrega de las zonas de cesión a la correspondiente autoridad municipal o distrital. No todos los barrios consolidados han sido parte de un proceso de legalización. En otras palabras, existen áreas que no cuentan con el reconocimiento urbanístico por parte de la autoridad de Planeación del respectivo

12 Alcaldía Mayor de Bogotá - DADEP, 2000.

municipio o distrito, y que, por su puesto, también han generado su propio espacio público: estos asentamientos urbanos tienen calles destinadas a la circulación peatonal o vehicular, parques, zonas verdes y en algunas ocasiones, áreas destinadas para servicios comunitarios.

A las anteriores áreas se suman aquellas correspondientes a predios que deben comprar las administraciones municipales y distritales, para la construcción de vías, parques, plazas, andenes y demás espacios públicos. Para su adquisición, se requiere que en el momento en que estas zonas entren a formar parte del patrimonio inmobiliario de los entes territoriales correspondientes, se encuentren perfectamente saneadas, que no cuenten con limitaciones en el dominio ni vicios en su tradición, porque se trata de bienes que necesariamente se incorporarán a la propiedad pública.

Todos los casos anteriores presentan el mismo problema de inseguridad jurídica, lo cual obliga a las administraciones municipales y distritales correspondientes a adoptar las medidas correctivas para realizar su saneamiento jurídico. Para lograr un saneamiento integral del espacio público de una ciudad, se requiere que cada uno de los bienes constitutivos, cuente al menos con la siguiente documentación jurídica:

Zonas de cesión obligatoria gratuita	Otros bienes constitutivos de espacio público
Acta de cesión obligatoria gratuita, suscrita por el correspondiente urbanizador; o toma de posesión	Documento de transferencia de la propiedad (escritura de compra-venta, donación, etc.)
Resolución de aprobación urbanística de la urbanización	
Plano	Plano
Escritura pública	Escritura

En función de estos documentos, los siguientes numerales describen los pasos generales que pueden adoptar las administraciones municipales y distritales para lograr el saneamiento de los predios constitutivos de espacio público.

3.2.1. Zonas de cesión obligatoria gratuita

Las zonas de cesión obligatoria gratuita nacen de «la obligación que tienen los propietarios que construyen urbanizaciones, edificios, realizan parcelaciones, etc., de ceder gratuitamente a los entes municipales una parte de su terreno para calles, parques, vías de acceso y zonas verdes, como contraprestación al solicitar el permiso para urbanizar o edificar y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que se pueden obtener con tal actividad»¹³.

Sin embargo, como ya se señaló, es muy frecuente que los urbanizadores, a pesar de constituir las áreas destinadas al espacio público, a través de las zonas de cesión obligatoria gratuita, no hagan su entrega formal al municipio o distrito correspondiente. Ante esta circunstancia, se recomienda a los gobiernos municipales y distritales adoptar las siguientes acciones:

- a) Identificación de las áreas de cesión obligatoria gratuita no entregadas debidamente al respectivo municipio/distrito:

Esta primera actividad se realiza a partir del estudio de planos y resoluciones urbanísticas aprobadas por las correspondientes oficinas de planeación y/o

13 La Ley 388 de 1997 establece la obligatoriedad de los planes de ordenamiento territorial (que pueden ser Plan de Ordenamiento territorial, Plan Básico de Ordenamiento Territorial o Esquema de Ordenamiento Territorial, según el número de habitantes del municipio. A través de dichos Planes, a su vez, se reglamentan las zonas de cesión obligatoria, en el marco del Artículo 117. Incorporación de áreas públicas, que establece que «El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.»

curadurías urbanas, en cada municipio o distrito. Las actividades de saneamiento se deberán concentrar en identificar aquellas urbanizaciones legalmente constituidas que no hayan hecho entrega formal de las zonas de cesión obligatoria gratuita, o que presenten irregularidades en dicho proceso, incumpliendo con lo establecido en la Ley 388 de 1997. Desde esta perspectiva, es muy importante que exista una constante actualización de información entre las oficinas de planeación y/o curadurías urbanas y aquellas responsables de la administración de los bienes constitutivos de espacio público en cada municipio o distrito, para requerir a la mayor brevedad a aquellos urbanizadores que no entreguen las zonas de cesión obligatoria respectivas.

b) Suscripción de las actas de recibo o tomas de posesión:

Si el urbanizador ha incumplido con la entrega de las áreas de cesión obligatoria gratuita, la actividad siguiente a su identificación debe corresponder a la solicitud formal por parte de la administración municipal o distrital para que éste cumpla con su obligación. Para tal fin, la institución responsable de la administración de los bienes constitutivos de espacio público requerirá que el urbanizador presente los siguientes documentos:

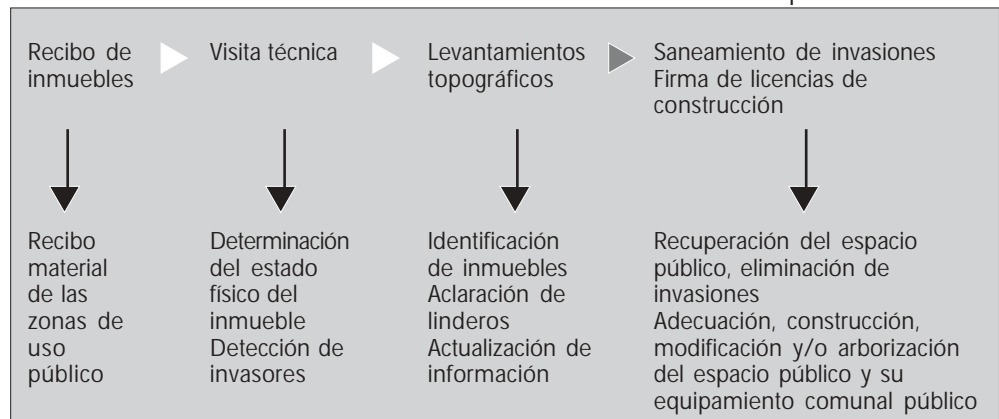
- Plano urbanístico definitivo y vigente, aprobado por la entidad correspondiente, donde figuren el cuadro de áreas de zonas de cesión de desarrollo.
- El documento aprobatorio de la entidad competente o el acto donde se reconozca el desarrollo (Decreto, Acuerdo, Resolución, etc).

Si el urbanizador no atiende dicho requerimiento, la autoridad municipal o distrital procederá a realizar la correspondiente toma de posesión de las zonas de cesión obligatoria gratuita. Como resultado de este proceso, se elabora un acta de recibo o toma de posesión de los predios destinados al uso público de la correspondiente urbanización o proyecto urbanístico.

c) Visita técnica de inspección:

Una vez recibidas al urbanizador o tomadas en posesión, es conveniente que la institución responsable de la administración de las zonas de espacio público en cada municipio y distrito realice una visita técnica de inspección. En muchos casos, sobretodo cuando se trata de tomas de posesión, es requerido realizar un levantamiento topográfico, a través del cual se aclaren los linderos de los predios.

Actividades a desarrollar a través de las visitas de inspección



Dichas visitas, además, permiten identificar invasiones, y recomendar acciones para adelantar los correspondientes procesos de restitución; así mismo, se constituyen en un paso previo fundamental para adelantar proyectos de inversión para el mejoramiento de la infraestructura, arborización, construcción de equipamientos, etc.

d) Escrituración

Surtidos los procesos anteriores, la entidad responsable de la administración de los bienes de uso público debe tomar las medidas que sean necesarias para garantizar su titulación pública. El procedimiento para lograr la escrituración de las zonas de cesión recibidas o tomadas en posesión a favor de su respectivo municipio o distrito, incluye las siguientes actividades generales:

3.2.2. Zonas de espacio público no generadas a través de procesos de cesión obligatoria gratuita

De manera complementaria a las zonas de cesión obligatoria gratuita, existen otro tipo de predios que son adquiridos por las autoridades municipales y distritales, los cuales, para ser debidamente incorporados a la propiedad pública, requieren también de la puesta en marcha de acciones que permitan su saneamiento jurídico. Sobre este asunto, se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

Cuando las entidades territoriales, por motivos de utilidad pública, requieren comprar predios en zonas legalizadas o sin legalizar la única opción que les asiste es adquirir dichos inmuebles en aras de que prime el interés general sobre el interés particular. Si bien es cierto que la entidad tiene la obligación de establecer si los inmuebles que pretende adquirir tienen algún problema jurídico, económico o fiscal; no es menos cierto que en caso de presentarse alguno, no pueden escoger comprar otro inmueble que reemplace al anterior, porque los programas que éstas entidades adelantan, imponen una delimitación espacial específica que así lo impide. La Ley 388 de 1997 establece un mecanismo expedito para la adquisición de predios por motivos de utilidad pública. No obstante, algunos inmuebles tienen problemas jurídicos en la tradición del inmueble que se va a adquirir, por lo que se deben sanear. Las entidades territoriales frecuentemente se enfrentan con la situación de que ni siquiera logran hacer la *oferta de compra*, porque sencillamente se desconoce al propietario inscrito, o porque conociéndolo, y teniendo aquel la voluntad de enajenar el inmueble, no se puede llegar a perfeccionar la tradición porque el saneamiento del título está excesivamente dilatado en el tiempo¹⁴.

Se requiere, entonces, que en el momento en que un predio pase a formar parte del patrimonio inmobiliario de una Entidad territorial, se encuentre perfectamente saneado (el saneamiento integral abarca tres ámbitos: 1. titulación 2. judicial 3. administrativos) jurídicamente. Para tal fin, se exige que no cuente con limitaciones en el dominio, ni vicios en su tradición, porque se trata de bienes que necesariamente se incorporarán a la propiedad pública.

La estrategia de titulación de los predios no originados por medio de cesiones obligatorias gratuitas varía según el diagnóstico jurídico particular. No obstante, teniendo en cuenta los grandes vacíos de información y documentación legal que se repiten en la mayoría de las ciudades colombianas, se recomienda agrupar los

¹⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá - DADEP, Op. Cit., 2000.

predios según el tipo de titulación más adecuado y poner en marcha procesos masivos, que reduzcan costos y aprovechen el logro de economías de escala, orientados a la consecución de los documentos que demuestren la propiedad pública e implementar los procesos de Saneamiento de la Propiedad Pública y Titulación establecidos en la Guía publicada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo territorial que hace parte de la serie de Espacio Público.

4. La recuperación del espacio público

De acuerdo con lo indicado en capítulos anteriores, la recuperación física del espacio público, en sí misma, debe ser entendida como una actividad final de un proceso más amplio, que depende, en buena medida, de la adecuada administración del patrimonio inmobiliario de cada distrito o municipio. Si las administraciones desarrollan procesos exitosos de organización, sistematización y saneamiento jurídico de su propiedad inmobiliaria pública, especialmente de la que constituye espacio público, se habrán logrado importantes avances para diseñar y poner en marcha estrategias integrales y sostenibles de recuperación y mejoramiento del espacio público.

La concepción del proceso no termina tampoco en la actividad de recuperación. Posterior a este importante paso existen otras actividades como la construcción de nueva infraestructura física, la arborización y el mantenimiento, que resultan fundamentales para asegurar la destinación de esos lugares al uso público y su uso masivo por parte de la comunidad.

Puesto que el problema de invasión es tan dramático en la mayoría de áreas urbanas colombianas, es conveniente que los gobiernos interesados en el tema de espacio público prioricen algunas zonas, ya sea por su importancia comercial, cultural, ambiental o recreativa, que tengan un alto impacto, y que se complementen con otras iniciativas o proyectos. Casos como el de San Victorino en Bogotá, el parque lineal del río Sinú en Montería y la alameda de Pereira, son buenos ejemplos de las ventajas que tiene llevar a cabo proyectos de recuperación del espacio público en el marco de planes parciales de ordenamiento territorial, cuyo objetivo es el mejoramiento integral del centro de las ciudades colombianas.

Existen varias alternativas para la recuperación del espacio público. Cabe resaltar que en cada uno de ellos el papel activo de la comunidad es de gran importancia en la defensa de las zonas de uso público y en la denuncia de las invasiones del mismo. Para esto, la ley prevé distintos mecanismos tendientes a garantizar el derecho al espacio público que tienen todos los ciudadanos.

En adelante, se describen los procesos administrativos, judiciales y voluntarios que existen en Colombia para la recuperación del espacio público urbano.

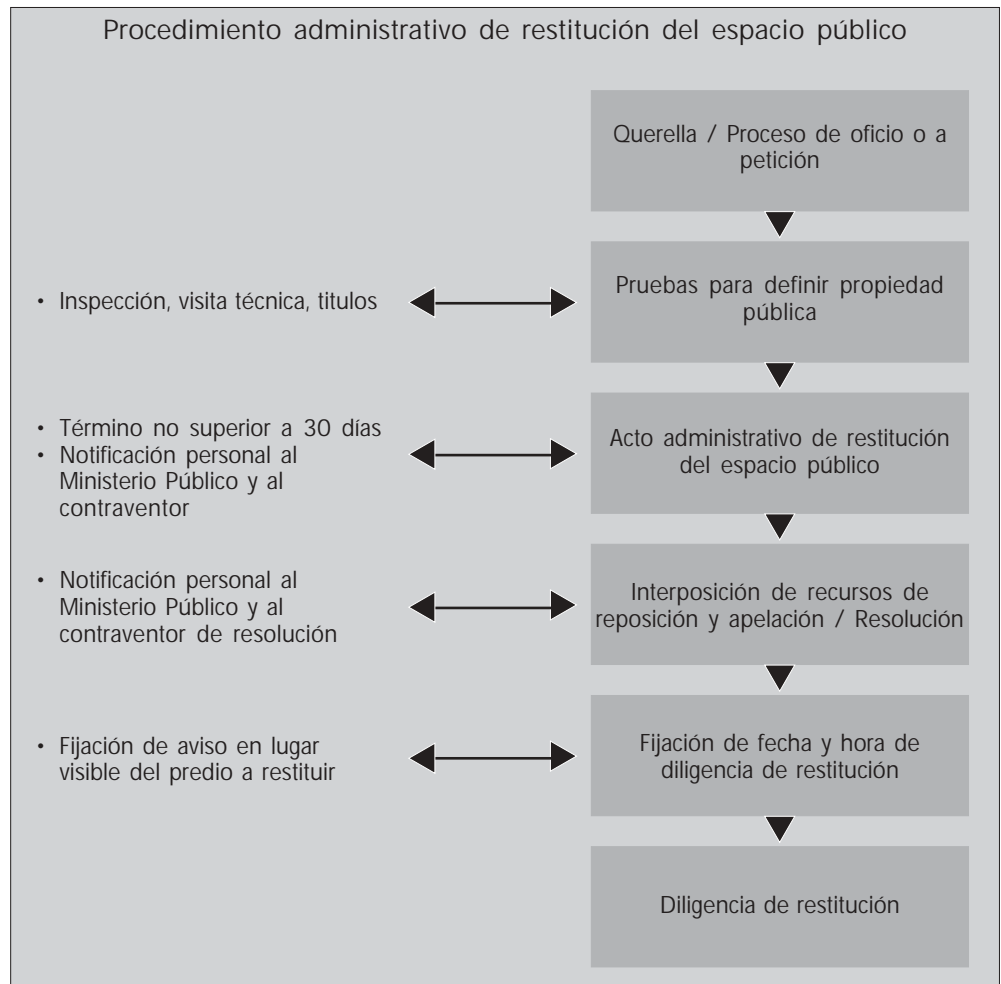
4.1. PROCESOS ADMINISTRATIVOS: LA QUERELLA

Muchas de las dificultades que enfrentan los municipios y distritos para lograr la eficaz y oportuna recuperación del espacio público tienen que ver con la inexistencia y reglamentación parcial de procesos y procedimientos para que las entidades competentes puedan llevar a cabo procesos claros y ágiles de restitución del espacio público. La querrela es un instrumento previsto en el Código Nacional de policía, Decreto Ley 1355 de 1970, que si es adecuadamente reglamentado, puede apoyar la puesta en marcha de proyectos de recuperación de espacio público.

En el ámbito jurídico colombiano, «los delitos pueden catalogarse como aquellos que pueden ser investigados de oficio, o en respuesta a denuncia, por oposición a

los que requieren, como condición para su procesabilidad, esto es para el inicio de la acción penal, que medie una querrela o petición de parte interesada... La querrela es la solicitud que hace el ofendido o agraviado para que se inicie la investigación (sobre una presunta invasión del espacio público). La ley la establece como condición de procesabilidad, porque estima que en ciertos tipos penales media un interés personal de la víctima del ilícito, que puede verse vulnerado en forma más grave con la investigación que sin ella. En tales casos, restringe la facultad investigativa, condicionándola a la previa formulación de la querrela, como medio de protección de este interés personal»¹⁵.

El debido proceso, en general, en cuanto a la restitución del espacio público, señala la existencia de las siguientes etapas, sin embargo, pueden existir normas para cada ciudad en aspectos particulares:



A continuación, se explican brevemente las etapas del proceso y se presenta un modelo del formato a utilizar en cada una de ellas, que puede servir como guía para las administraciones municipales y distritales en los procesos de recuperación de espacio público. Se debe aclarar, sin embargo, que dicho proceso puede variar, dependiendo de la expedición de normas particulares en cada municipio o distrito.

15 Sentencia C-658/97, Corte Constitucional

a) Iniciación del proceso o querrela de recuperación de espacio público

Este proceso puede iniciarse de oficio, directamente por la administración, o a petición de la comunidad o un ciudadano. El siguiente es un modelo de una querrela que se inicia por la queja presentada por una comunidad, por presunta invasión del espacio público.

Doctor(a) _____
 Alcalde
 Ciudad: _____

Nos dirigimos a usted con el fin de informarle de que a la entrada del barrio _____ de esta localidad, la comunidad viene haciendo uso del área de espacio público _____ (localización), que según el plano de Planeación municipal es una zona comunal aprobada mediante resolución No. _____ del _____ de _____ de _____. Con asombro el día _____ de _____ encontramos unas personas _____ (describir tipo de invasión). Al preguntarles quién les ordenó cercar, respondieron que era de la compañía constructora _____, que ellos eran los propietarios, _____ (describir antecedentes y hechos principales). Desde _____ (fecha) nos hemos visto impedidos de utilizar un espacio público que nos pertenece a todos.

Por esta razón nos dirigimos a su despacho para solicitarle restituya el área correspondiente a _____ (localización del espacio público) y la devuelva a toda la comunidad, pues la comunidad lo entregó al municipio según consta en el acta No. _____ de _____ de _____.

Cordialmente,

 Presidente
 J.A.C.

Dicho escrito se radica en la entidad competente. En algunas ciudades es la Secretaría de Gobierno o las localidades, según sea el caso. El respectivo funcionario, mediante informe secretarial, debe iniciar la querrela, dándole un número consecutivo y comunicándole al funcionario competente la necesidad de abrir un expediente por restitución del espacio público.

El siguiente es un modelo del informe secretarial:

Al despacho del señor Alcalde las presentes diligencias informándole que es necesario abrir expediente para restitución de uso público. Sírvase Proveer

Auto avocando conocimiento

Con fundamento en el informe de _____ (institución competente), el Alcalde profiere un auto de apertura de la investigación (avóquese) cuyo contenido sería el siguiente:

ALCALDÍA _____

Visto el informe anterior, este Despacho avoca conocimiento y ordena la apertura con el número _____ de _____ y en consecuencia se ordena adelantar las siguientes diligencias:

- Practíquese diligencia de constatación el día _____ de _____ de _____ a las _____ (hora)
- Envíese copia a la oficina de planeación municipal a fin de que informe la calidad del predio
- Todas las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos. Una vez adelantado lo anterior vuelvan las mismas al despacho para resolver

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

 Alcalde

NOTIFIQUESE EL CONTENIDO DEL AUTO ANTERIOR AL SEÑOR PERSONERO QUIEN ENTERADO FIRMA COMO APARECE.

b) Etapa de pruebas

El Código Nacional de Policía, Decreto Ley 1355 de 1970 no ha determinado unas pruebas específicas en un proceso de recuperación de espacio público, por ello, son admisibles todas aquellas que permitan establecer la calidad de uso público de un bien y si existe o no invasión. De acuerdo con lo anterior, serían admisibles las visitas de inspección ocular, los registros topográficos, los levantamientos topográficos, los testimonios, los interrogatorios, entre otros.

A continuación, se presenta un modelo de prueba de inspección ocular:

Ciudad _____ Fecha _____
Siendo el día y la hora señalada en el auto anterior suscrito por el Alcalde se trasladan el suscrito asesor jurídico _____ en asocio con el arquitecto/auxiliar de apoyo _____ a la _____ (dirección), con el fin de verificar ocupación sobre la zona verde/plaza/parque/cuenca del río/playa, etc., por parte de _____.
Una vez en el sitio de la diligencia, se observó que efectivamente existe ocupación ilegal por parte de la firma antes enunciada consistente en _____, y se les solicita despejar el espacio público, haciendo las siguientes actividades: _____ _____ _____
en los siguientes términos de tiempo: _____, y siguiendo las siguientes condiciones: _____ _____ _____
No siendo otro el motivo de la presente diligencia se da por terminada por quienes en ella intervinieron.
_____ Firma de funcionarios que intervinieron en la diligencia.

c) Citación a descargos

La citación a descargos consiste en el llamado que hace el funcionario competente, o quien este delegue, a la persona natural o jurídica, señalada como responsable de la invasión del espacio público y que motivó la querrela. Esta etapa tiene por objeto garantizar el debido proceso y escuchar a los presuntos infractores de la invasión del espacio público, para que, con base en las pruebas decretadas y los argumentos de defensa expuestos por los presuntos infractores, el funcionario competente proceda a tomar una decisión.

Para dar inicio a esta etapa es necesario citar a descargos a los presuntos infractores a quienes se les pregunta por sus generales de ley y se les pone de manifiesto que existe una queja contra ellos por la invasión al espacio público.

d) Decisión

Agotadas las etapas anteriores, el funcionario competente deberá tomar la decisión definitiva de restituir el espacio público o de archivar el proceso. Luego del análisis de las pruebas decretadas, y si de las mismas es posible establecer que se trata de un bien de uso público -a través de su constatación en los respectivos planos de urbanismo, escrituras, certificados de tradición y libertad, y bases catastrales entre otras- y que el mismo se encuentra invadido y/o privatizado, deberá expedir una resolución mediante la cual ordene su restitución.¹⁶

El recuadro siguiente presenta un modelo:

ALCALDÍA ASESORÍA JURÍDICA Resolución No _____ de _____	Querrela _____ de _____ de _____ de _____
Al despacho se encuentran las presentes diligencias, con el fin de proferir la medida de fondo dentro de los tramites que se adelantan por restitución del espacio público dentro de la querrela _____ de _____.	
HECHOS Se hace una relación de las fechas en las cuales se avocó conocimiento, se decretaron pruebas, se citó a descargos.	
CONSIDERACIONES DEL DESPACHO Que de acuerdo con el material probatorio allegado al presente expediente, especialmente la diligencia de descargos y las pruebas aportadas, se pudo establecer con claridad que el aquí encausado no posee título de propiedad como lo acredite como propietario de la zona verde cuestionada.	
Así mismo los artículos 82 y 102 de la Constitución Política en concordancia con la Ley 8 de 1989, establecen que constituye espacio público de la ciudad entre otras (...) zonas verdes.	
De igual manera la Constitución Colombiana en su Art. 63 preceptúa que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que implica que en virtud de su esencia son inapropiables, por que están destinados al uso público y cualquier acto de disposición respecto de ellos vulnera el fin para lo cual han sido concebidos, por estas razones, ningún particular puede apropiarse del espacio público ni considerar que tiene "derechos adquiridos".	
De otra parte y teniendo en cuenta lo regulado en el artículo 82 de la Constitución Nacional huelga decir que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del Espacio Público y su destinación al uso común el cual prevalece sobre el interés particular.	
El Despacho analizando las presentes diligencias y de conformidad con lo anteriormente expuesto, en uso de sus atribuciones legales y por autoridad de la Ley	
RESUELVE Artículo Primero: Declarar contraventora a _____, en su calidad de representante de la inmobiliaria la _____, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.	
Artículo Segundo: Ordenar a _____, identificado(a) con CC No _____ de _____ y a los demás ocupantes, la inmediata restitución del espacio público, advirtiéndole que para el cumplimiento de esta orden se le concede un plazo de 30 días, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo.	
Artículo Tercero: Advertir al obligado que de no dar cumplimiento a lo ordenado por este Despacho, ésta se llevará a cabo con la ayuda de la fuerza pública, de ser necesario, y con el apoyo logístico de _____.	
Artículo Cuarto: Contra la presente Resolución proceden los recursos de reposición ante el _____ y el recurso de apelación ante el _____ dentro de los cinco días siguientes a su notificación personal o a la designación del edicto si a ello hubiere lugar y con plena observancia de lo establecido en los artículos 51 y 52 del C.C.A	
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE	

* Se podrán establecer las multas por invasión del espacio público contempladas en la Ley 388 de 1997, modificada por la Ley 810 de 2003.

4.2. PROCESOS JUDICIALES: LAS ACCIONES POPULARES

Otro instrumento previsto para la recuperación del espacio público acude a la vía judicial, a través de la figura de las acciones populares, las cuales son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

16 Nota: la apelación se concede en el efecto suspensivo, es decir, que los términos se suspende hasta tanto se confirme o rechace el acto administrativo

La Constitución de 1991 elevó a la categoría de acciones populares, algunas acciones que ya estaban consagradas en el Código Civil Colombiano desde el siglo XIX. Así, el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia establece:

«La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.»

De esta manera, el Constituyente defirió al Legislador la labor de regular el tema de las acciones populares, y éste, mediante la Ley 472 de 1998 reglamentó la materia, definiendo su alcance y su procedimiento:

Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.»

La norma constitucional y la ley que regula la materia han establecido que las acciones populares existen para remediar o evitar perjuicios contra los bienes o derechos colectivos. La ley ha definido de manera no taxativa cuáles son estos, y ha incluido dentro de su listado, el patrimonio público, la moral administrativa, el medio ambiente sano, el espacio público, y otros tantos que la jurisprudencia y la doctrina han desarrollado a lo largo de los últimos catorce años.

En cualquier caso, es importante señalar que las acciones populares tienen una naturaleza jurídica esencialmente distinta a las acciones de tutela o a las mismas acciones de grupo consagradas y reguladas en la misma ley antes mencionada. El ejercicio de la acción popular trae consigo todo un procedimiento especial en cuanto a la generación y estructuración de la controversia, la legitimación de la personería, la carga de la prueba para el actor que conllevan a que exista toda una serie de mecanismos particulares para que los fallos sean oportunos y completos. «A este mecanismo – las acciones populares- no se le debe dar el tratamiento de una controversia litigiosa entre partes que defienden derechos subjetivos, sino se le debe reconocer como un medio protector de los derechos colectivos preexistentes radicados en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad y de los demás miembros que forman la parte actora».¹⁷

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Son de carácter público, lo cual implica que el ejercicio de éstas supone la protección de un derecho colectivo, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos. Esta condición excluye el ejercicio de acciones populares por motivaciones subjetivas o particulares.

17 Ávila, M. «El ejercicio de las acciones populares en Colombia, experiencias y propuestas», en «Acciones Populares y de Grupo, nuevas herramientas para ejercer los derechos colectivos». Biblioteca de los Derechos Colectivos, Tomo 5. Defensoría del Pueblo. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1996.

No obstante, cualquier persona perteneciente a una comunidad puede acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés.

El carácter público de las acciones populares no permite, en principio, perseguir un resarcimiento de tipo económico en favor de quien promueve el reclamo judicial de un interés colectivo. Solamente, en algunos casos, se permite el reconocimiento de los gastos en que incurra la persona que actúa en defensa del interés público o de una recompensa. Adicionalmente, su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales.

Estas acciones tienen una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son, en estricto sentido, una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes. Otra característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran¹⁸.

Los derechos e intereses colectivos que se encuentran amparados por las acciones populares se expresan en la Ley 472 de 1998. Algunos de estos derechos son el goce de un ambiente sano; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, así como la defensa del patrimonio público y cultural de la Nación; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; y, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Las acciones populares se constituyen en uno de los mecanismos más eficientes para la restitución del espacio público por su carácter de iniciativa ciudadana para proteger los derechos mencionados anteriormente.

Sin embargo, no son únicamente las personas naturales quienes pueden acudir a este mecanismo. También son titulares de las acciones populares las personas jurídicas, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar, las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión y, finalmente, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.

Para promover una acción popular es necesario presentar una demanda o petición, la cual debe cumplir con los siguientes requisitos:

18 Sentencia C-215 de 1999, MP Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

- a. La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.
- b. La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición.
- c. La enunciación de las pretensiones.
- d. La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible.
- e. Las pruebas que pretenda hacer valer.
- f. Las direcciones para notificaciones.
- g. Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación. El recuadro de abajo presenta un modelo de acción popular interpuesto para la recuperación del espacio público:

Doctor

Tribunal Contencioso Administrativo o Juez Civil del Circuito (de ser contra una entidad pública se dirige ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; si se dirige contra un particular, entonces a Juzgados Civiles del Circuito)

Ciudad

Referencia: Presentación Acción Popular

_____, identificado con la cédula de ciudadanía No. _____, domiciliado en esta ciudad me permito interponer Acción Popular por cuanto _____ (señalar la autoridad o el particular que ha desconocido los derechos colectivos) ha vulnerado o puesto el peligro el derecho colectivo a _____ (invocar el derecho colectivo vulnerado) con fundamento en los siguientes

1. Hechos:

Se debe hacer una relación de los sucesos con los que se vulneran los derechos colectivos indicando si son por la acción u omisión de las autoridades públicas o particulares.

2. Pretensiones:

- a. Que se declare que el señor (señalar la autoridad o particular que ha desconocido los derechos colectivos) ha vulnerado el derecho colectivo a (invocar el derecho).
- b. Que se ordene (señalar la autoridad o particular) a cesar la vulneración del derecho colectivo, en consecuencia...
- c. Ordenar el pago del incentivo a favor del demandante previsto en el art. 39 de la Ley 472 de 1998.
- d. Condenar en costas a la parte demandada.

3. Derechos e intereses colectivos vulnerados

Señalar con claridad el derecho colectivo que se pretende custodiar.

4. Pruebas:

Indicar los medios probatorios como fotografías, oficios o solicitar Inspección Judicial o testimonios.

5. Notificaciones

Señalar la dirección exacta de los demandados y el demandante.

Atentamente,
Firma
C.C.

Una vez presentada la demanda, el juez de conocimiento del proceso deberá tener un tratamiento preferencial para la acción popular, por ser ésta una acción constitucional. De esta forma, a partir de la presentación se tienen los siguientes tiempos y plazos para proceder de manera adecuada:

- a. Tres días para que el juez se pronuncie sobre su admisión
- b. Tres días para que se corrija la demanda, de resultar necesario
- c. Diez días para que los demandados contesten la demanda
- d. Una vez contestada la demanda, tres días para citar a audiencia de pacto de cumplimiento
- e. Veinte días prorrogables por veinte días más, para practicar las pruebas
- f. Practicadas las pruebas, cinco días para presentar alegatos de conclusiones
- g. Vencidos los alegatos, el Juez tiene veinte días para proferir sentencia

Una vez proferida la sentencia, el demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.

4.3 PROCESOS VOLUNTARIOS

Además de las acciones administrativas y judiciales que adelanten los gobiernos municipales y distritales, es fundamental que establezcan y promuevan intensamente procesos de recuperación del espacio público, que faciliten a las comunidades acogerse a las normas por su propia voluntad. Brindar estas alternativas genera ejemplos para las comunidades y contribuye a la promoción de procesos de organización y participación comunitaria, a través de los cuales se identifican opciones de uso del espacio público que solucionan los conflictos existentes, al tiempo que se mejora la convivencia.

Se debe aprovechar e impulsar la mayor responsabilidad e interés social que ha surgido entre los ciudadanos durante los últimos años, lo cual ha permitido que el espacio público sea revalorado como un lugar vital para el encuentro, la vida comunitaria y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, diseñando programas y proyectos que vinculen a las organizaciones de base y a las juntas de acción comunal, para que lideren en sus barrios campañas de recuperación y mantenimiento del espacio público.

Los apartados siguientes ofrecen una serie de recomendaciones a ser tenidas en cuenta por las Entidades territoriales al momento de poner en marcha estrategias de recuperación voluntaria de determinadas zonas constitutivas de espacio público.

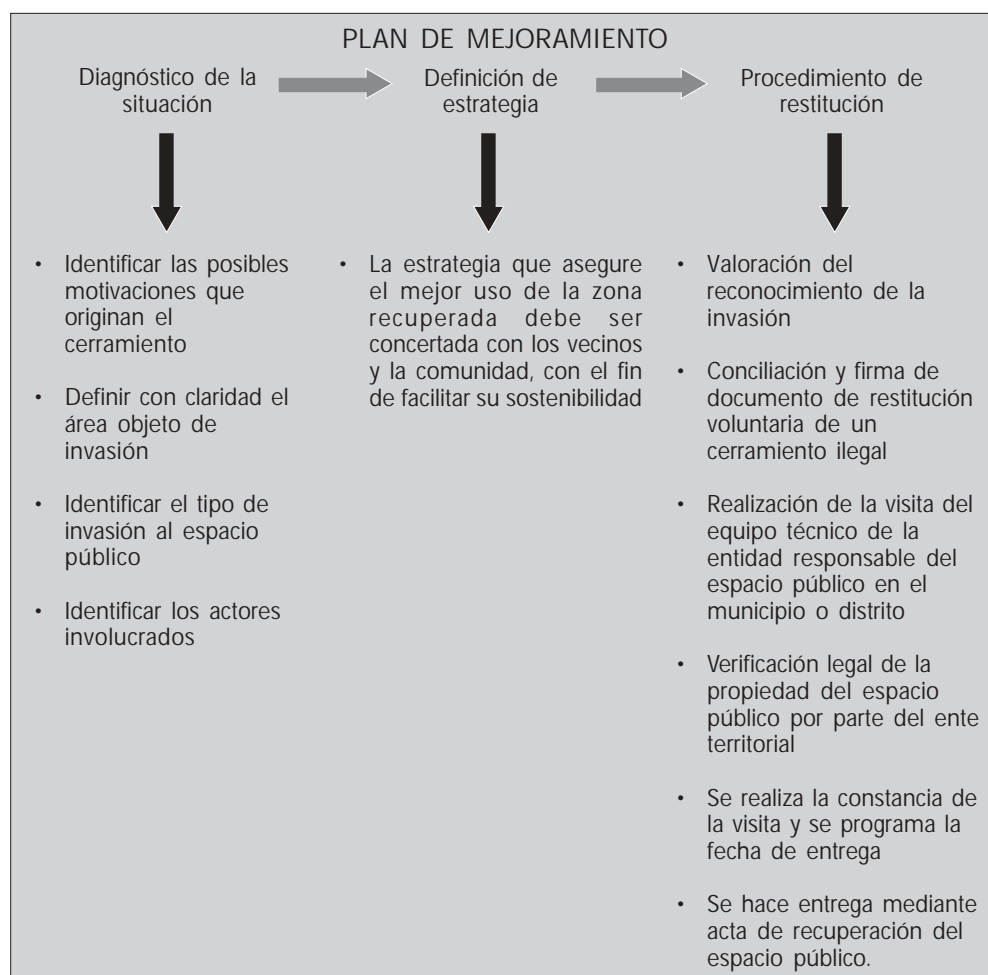
4.3.1. Acuerdos entre gobierno y comunidad para la entrega voluntaria de espacios públicos cerrados ilegalmente por particulares.

Como fue señalado anteriormente, los cerramientos ilegales de zonas que conforman espacio público son muy frecuentes, especialmente en los casos de urbanizaciones.

Bajo el pretexto de garantizar la seguridad de los residentes de los edificios, se construyen muros, rejas y cercas vivas, que impiden el tránsito, uso público e, incluso, obstaculizan la visibilidad.

Recuperar estas zonas, que normalmente pertenecen a barrios construidos legalmente de estratos medios y altos, implica un intenso y planeado trabajo de negociación con la comunidad de vecinos aledaña, que en muchas ocasiones puede sentir que la eliminación de los cerramientos los deja expuestos a robos, atracos y vandalismo. En este contexto, la puesta en marcha de un proceso de restitución voluntaria de un cerramiento ilegal requiere del diseño inmediato de un plan de mejoramiento, elaborado conjuntamente con los vecinos, que valore el reconocimiento de la invasión que hace la comunidad y su disposición a encontrar soluciones, a cambio de medidas que aseguren el mejor uso público posible de la zona recuperada.

Es común que quien inicia un proceso de recuperación voluntaria del espacio público que ha sido cerrado ilegalmente, lo haga en respuesta a una querrela o acción popular interpuesta por la autoridad o un particular afectado. En este caso, es importante que el proceso de restitución voluntaria del cerramiento sea efectivo y resulte comparativamente menos costoso en tiempo y dinero para las partes afectadas.



El recuadro siguiente presenta un modelo de acta para la entrega voluntaria de espacios públicos invadidos:

Modelo de acta de entrega voluntaria de espacio público

BARRIO O URBANIZACIÓN				CÓDIGO INTERNO DE LA ENTIDAD	
DIRECCIÓN				CURSA QUERRELLA	
ESTRATO				SI ___	
1	2	3	4	5	6
En la ciudad _____ a los _____ días del mes de _____ de 200_, siendo las _____ horas se reunieron en _____ las siguientes personas				NO ___	
Representantes de la Entidad responsable del espacio público en el municipio o distrito					
Representantes de la Alcaldía					
Representantes de la entrega (comunidad)					
TIPO DE INVASIÓN					
Cambio de uso y/o destilación		SI ___ No ___		Escombros, cadenas, tubos	
Construcción total sobre espacio público		SI ___ No ___		Aprovechamiento económico indebido	
Avance de predios privados		SI ___ No ___		Construcción de antejardines	
Construcción sin licencia		SI ___ No ___		Vendedores ambulantes	
Cerramientos rejas, muros, cercas vivas		SI ___ No ___		No ___	
				Otros	
				SI ___ No ___	
Especifique					
APOYO LOGÍSTICOS					
Describir qué entidad prestó el apoyo logístico para realizar la restitución del espacio público					
ANTECEDENTES DE PROCESO PEDAGÓGICO					
Describir qué entidad adelantó el proceso					
OBSERVACIONES					
ÁREA (S)	Área en metros cuadrados	Plano No.	Tipo de área	Mojones	
FIRMAS	Del representante de la entidad encargada del Espacio Público _____				
	Del representante de la alcaldía _____				
	De quienes entregan _____				

En cualquiera caso, la entrega voluntaria del espacio público que ha sido objeto de invasión debe estar enmarcada en una reglamentación clara y en unos procedimientos estables que permitan el adecuado funcionamiento del mecanismo, otorgando incentivos y estímulos a quienes se acojan a la misma y garantizando la total restitución de las áreas públicas.

4.3.2. Alternativas de organización para vendedores ambulantes y estacionarios

Entorno a la problemática de invasión del espacio público por parte de los vendedores ambulantes y estacionarios, que es común en la mayoría de las ciudades colombianas, prevalece un conflicto entre el derecho al trabajo y el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable del espacio público, consagrado en la Constitución Política.

La Corte Constitucional, para resolver los conflictos que surgen entre las administraciones municipales y distritales, y los ocupantes del espacio público, ha optado por buscar una fórmula de conciliación, conforme a la cual la administración debe cumplir su deber de proteger el espacio público, sin que ello signifique desconocimiento del derecho al trabajo de las personas que resulten afectadas en los procesos de recuperación del espacio público.¹⁹ Por consiguiente, «ha ordenado que las autoridades respectivas implementen planes y programas que permitan la coexistencia armónica de los intereses que colisionan, toda vez que tampoco se puede desconocer», como se verá, «el fenómeno social que conlleva esta economía informal»²⁰.

El problema de los vendedores es un problema de empleo, informalidad e ilegalidad, que afecta gravemente el espacio público, principalmente de zonas céntricas y ejes comerciales. Éste debe ser resuelto a través de políticas que reduzcan la informalidad y ataquen el comercio de mercancías ilegales y contrabando, y de otras estrategias que estimulen la creación de nuevos puestos de trabajo que permitan absorber población subempleada como los vendedores callejeros.

Existe una realidad con las ventas ambulantes, que debe ser enfrentada, la cual se relaciona con existencia de mafias de comercio ilegal de productos piratas y de contrabando, que explotan personas sin empleo para crear cadenas ilegales de distribución de sus productos. Así mismo, existen empresas legales que utilizan personas para distribuir sus productos en el espacio público, sin brindarles ningún tipo de seguridad social y, sin siquiera establecer una relación laboral.

No obstante, así como detrás de las ventas ambulantes existen grandes intereses corruptos, y a pesar de que las soluciones estructurales dependan más del crecimiento económico, el mejoramiento del empleo y el incremento de la competitividad, no se puede desconocer la necesidad que tienen los gobiernos municipales y distritales de poner en marcha programas de atención y reubicación de algunos grupos de vendedores, localizados en sitios estratégicos, que en muchos casos incluso cuentan con permisos y derechos otorgados por administraciones anteriores. (Es decir, aquellos que se encuentren amparados por la confianza legítima, sentencia SU-360/99 de la Corte Constitucional).

La atención de ciertos grupos de población vulnerables, como los menores de edad y ancianos es otra prioridad, que generalmente debe orientarse a eliminar la dependencia que tiene esta población de las ventas ambulantes, mediante proyectos de reinserción escolar y seguridad social.

La compleja mezcla de personas pobres y grupos promotores del comercio ilegal, hace que el proceso de focalización e identificación de los beneficiarios sea clave, al momento de establecer proyectos de reubicación. Se deberá poner en marcha mecanismos que impidan la presencia de personas inescrupulosas, que conduzcan a que resulten beneficiarias de los proyectos personas que no lo requieren.

Entre las alternativas de atención a los vendedores ambulantes y estacionarios se destacan las siguientes:

19 Corte Constitucional. Sentencias T-225 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein, T-091 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara, T-115 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-160 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz.

20 Corte Constitucional. Sentencia T-778 de 1998. Alfredo Beltrán Sierra. Corte Constitucional. Sentencia N° T-225. Junio 17 de 1992. Magistrado Ponente: Doctor Jaime Sanín Greiffenstein.

a) Reubicación de comerciantes informales

En Colombia, existe una buena cantidad de casos exitosos de reubicación de comerciantes informales, los cuales deben servir para orientar nuevos proyectos que emprendan los gobiernos municipales y distritales. Sin embargo, no todas las veces la reubicación de vendedores ambulantes ha concluido satisfactoriamente, lo cual además de haber significado una mala inversión de los recursos, ha llevado a muchas de estas personas a establecer sus negocios nuevamente en las calles o andenes, bajo el pretexto de incumplimiento por parte de sus Entidades Territoriales. Existen algunos aspectos claves a considerar en la estructuración de este tipo de proyectos, si se quiere que sean sostenibles:

En primer lugar, es importante que el proceso de reubicación esté asociado con un grupo determinado de comerciantes de un sector, y no con vendedores ambulantes aislados, que no cuentan en muchos casos ni siquiera con interlocutores legítimos y se encuentran altamente desintegrados.

Se debe asegurar que el proyecto de reubicación sea viable comercialmente, para lo cual se requiere que la alternativa de reubicación sea un lugar arquitectónicamente atractivo, de fácil acceso peatonal y vehicular, que facilite el tráfico adecuado de potenciales compradores, que cuente con iluminación y servicios, que aseguren la mayor comodidad de los clientes y vendedores. Desde el punto de vista comercial, además, resulta conveniente que los sitios de reubicación tengan criterios como la especialización, que permita que aquellos comerciantes informales de cierto tipo de productos, se reúnan en un mismo lugar. Al respecto, resulta preciso resaltar que normalmente «la mayoría de los centros comerciales tienden a ser grandes mercados que contienen una amplia variedad de bienes prácticamente de cualquier tipo... en esencia, la organización de estos mercados es tan caótica como los bienes que se venden de manera poco sistemática en las calles... en contraste, los centros comerciales especializados ofrecen varias opciones de elección sobre un mismo producto... en este sentido, los centros comerciales especializados ofrecen algo fundamentalmente diferente de lo que se ofrece en las calles»²¹.

Refiriéndose a la reubicación de los vendedores ambulantes en la ciudad de Bogotá, el mismo autor resalta que aquellos vendedores que lograron reubicarse en centros comerciales especializados aumentaron su clientela, mientras que lo contrario ocurrió con los mercados no especializados. De igual forma, las asesorías y capacitaciones en temas de formulación y evaluación de proyectos pueden constituir un complemento clave para la estructuración participativa de proyectos de reubicación de grupos de comerciantes informales. Estos esfuerzos en formación se deben concentrar en apoyar, en su fase práctica, la estructuración del proyecto de reubicación respectivo.

Así mismo, se debe tener en cuenta la necesidad de estructurar modelos asociativos, que favorezcan la organización de un grupo de comerciantes, para mejorar su capacidad de interlocución frente a autoridades gubernamentales, bancos y demás socios de los proyectos. En este campo será conveniente contar con el apoyo de cajas de compensación familiar, universidades y otras entidades.

Los apoyos complementarios para la realización de estudios, asesorías y consultorías en temas específicos que requiera cada proyecto, tales como avalúos, diseños,

21 Donovan, Michael G. «A War of Words: Interpretations of Equity and Hierarchy in Ten Popular Colombian Sayings». Certificate in Latin American Studies Thesis. University of Notre Dame, 1998. Donovan, M., 1998.

diagnósticos, evaluaciones, y demás actividades complementarias, son otro aporte prioritario de las administraciones, que pueden cofinanciar contribuciones complementarias de las partes involucradas en los proyectos.

Es importante contar con el apoyo de una organización que lidere la estructuración del proyecto, de tal manera que con su estructuración se pueda acceder a instrumentos de financiación del sistema bancario y que además cuente con un modelo administrativo, que asegure la continuidad que representa la puesta en marcha de un proyecto de reubicación de vendedores. Para dinamizar las operaciones de crédito y para apoyar la negociación de condiciones favorables, es fundamental contar con el respaldo de las administraciones distritales o municipales, propiciando el acercamiento con entidades financieras. Esto es un asunto determinante, si se considera el poco interés de estas instituciones por participar en programas de contenido social, bajo los argumentos de una alta carga operativa y grandes riesgos en la cartera.

Las anteriores actividades pueden complementarse con la negociación con instituciones bancarias para el establecimiento de líneas de crédito con tasas de interés preferencial que permitan a los comerciantes informales acceder a las nuevas formas asociativas de comercio formal. El papel de los gobiernos municipales y distritales es relevante no solo en la inversión directa en los proyectos, sino también en la elaboración de convenios de cooperación entre las administraciones locales y las entidades que tienen la capacidad de financiarlos.

Adicional a facilitar el acceso a créditos con tasas de interés preferencial, las administraciones locales pueden participar económicamente en los proyectos para disminuir el costo final de las soluciones a los beneficiarios de los proyectos. Pueden participar comprando un porcentaje del valor total del proyecto, participando en la propiedad en común y proindiviso, sin que constituya donación, de conformidad con la normatividad jurídica y fiscal vigente.

Este mecanismo reduce el valor de la inversión inicial a cargo de los comerciantes informales reubicados y le permite a la administración distrital o municipal acompañar los programas en los primeros años, evitando el cambio del contenido social de los mismos.

Un caso exitoso de reubicación de comerciantes informales es el de la Plaza España en Bogotá, el cual se podrá consultar en detalle en el Apéndice de esta Guía.

b) Ferias temporales

Otra alternativa que vincula a los vendedores informales consiste en la regulación de los usos temporales y el aprovechamiento económico del espacio público para estimular formas de participación de los ciudadanos en el fomento de la cultura, el arte, la recreación, el deporte, la calidad ambiental y además, para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad del espacio público.

Los usos temporales del espacio público son aquellas modalidades de ocupación temporal del, que tienen el objeto de desarrollar actos culturales, deportivos, recreacionales y de mercados temporales o de comercialización de bienes y servicios, que además de generar un ingreso para las administraciones que puede ser reinvertido en el mantenimiento y la sostenibilidad del espacio público, promueve

un uso ordenado y por un periodo de tiempo definido. Las ferias artesanales son el tipo de uso temporal más solicitado, en segunda instancia están los bazares y en tercer lugar los campeonatos deportivos.

Aunque cada ciudad tiene sus propios reglamentos y condiciones, se considera importante que la aprobación de una feria temporal incluya los siguientes permisos/ condiciones tendientes a garantizar que se mantengan las adecuadas condiciones del espacio.

- a. El proyecto de manejo, que debe contener el conjunto de acciones y requisitos que el solicitante del permiso o contrato debe llenar para que la respectiva entidad administradora del espacio público le conceda el uso temporal del mismo y con ello se garantice la calidad del evento para la protección de la integridad del espacio público y su restitución en las condiciones exigidas por el ente administrador.
- b. El plan de ocupación, que debe contener el conjunto de actividades y medidas necesarias para acondicionar el uso temporal del espacio público, las cuales deben ser justificadas en el respectivo proyecto de manejo. El adjudicatario para el inicio de los eventos temporales, debe tener en cuenta los manuales o normas que reglamenten la realización de eventos temporales.

Adicionalmente, para la realización de eventos en el espacio público, se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos, con el objeto de garantizar el buen desarrollo de las actividades en las diferentes zonas²²:

- a. Se deberán establecer las fechas indicadas para el montaje y desmonte del evento.
- b. Se establecerá el horario para la realización del evento.
- c. Se deberá garantizar el acceso a los espacios públicos por parte de las personas con movilidad reducida o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad.
- d. No se permitirá el cerramiento de vías.
- e. Estará prohibido vender o permitir el consumo de bebidas alcohólicas o sustancias alucinógenas.
- f. Sobre el mobiliario urbano autorizado.
- g. No se debe permitir el uso de áreas adyacentes como corredores o salirse de los límites establecidos.
- h. No se permitirá ningún tipo de intervención o construcción sobre el espacio público.
- i. No se permitirá la instalación de elementos de almacenamiento, tales como bodegas.
- j. Estará prohibido el taponamiento de drenajes, desagües y demás elementos del sistema de acueducto y alcantarillado.
- k. No se permite la instalación de mercancía fuera de las carpas, (zonas de circulación),
- l. Se deberá contemplar la recolección de residuos de manera diaria.
- m. Los daños que ocasione el público al espacio público, serán imputables al organizador de la actividad y por lo tanto, el organizador se comprometerá a cancelar el valor de las reparaciones correspondientes.
- n. No se podrá cobrar por el uso del espacio público.
- o. Cumplir en general con lo estipulado en el Código de Policía.

²² Instituto Distrital de Desarrollo Urbano, Instructivo para el otorgamiento de permisos para el uso temporal del espacio público construido en Bogotá. Bogotá, diciembre de 2004.

* Este tipo de eventos se desarrollan en la Guía de mecanismos de sostenibilidad y financiación del espacio público parte de la serie de Espacio público, del Ministerio de Ambiente Vivienda Y Desarrollo territorial.

4.3.3. Acuerdos con Organizaciones privadas

Existen otro tipo de acuerdos con grupos o sectores particulares de las ciudades, cuya actividad afecta el espacio público. Las administraciones municipales o distritales han celebrado acuerdos con empresas privadas (donación de señalización, por ejemplo) que contribuyen a solucionar los problemas de invasión.

En el caso bogotano, vale la pena destacar la campaña denominada «la Llanta Amarilla», a través de la cual los propietarios de montallantas se comprometieron a mantener sus entornos libres de invasiones, para lo cual recibieron una distinción, es decir, la señal obligatoria que los obliga a mantener el espacio público libre de invasión con neumáticos o implementos de trabajo.

Otro ejemplo importante, es la campaña realizada en algunas ciudades del país con urbanizadores y constructores, para que en sus proyectos urbanísticos no se entregaran las obras a los nuevos propietarios con zonas de espacio público cerradas, como si se tratara de áreas comunales privadas, corrigiendo un comportamiento que en el pasado fue utilizado para atraer más fácilmente a los potenciales compradores.

4.3.4. Realización de seminarios, eventos y campañas

Como se ha señalado anteriormente, el rol que desempeñe la comunidad en la defensa y la restitución del espacio público es determinante para alcanzar dicha meta. En este sentido cabe insistir en que reconocer la importancia de los ciudadanos en la recuperación del espacio público, favoreciendo la participación activa en negociaciones y concertaciones sobre este tema, facilita no sólo el éxito de un proyecto específico sino que modifica la cultura de la comunidad en torno a los espacios de convivencia, diálogo y negociación, tal como el espacio público, y permite que los cambios impulsados desde las administraciones municipales o distritales tengan un impacto profundo y sostenible en la construcción de ciudad y de ciudadano.

«Es de vital importancia que los trabajos de planificación y construcción de ciudad tengan un carácter participativo. Sólo la comunidad comprometida con su entorno logra desarrollar los valores de cohesión social y política, que son indispensables para la correcta puesta en escena de planes a nivel urbano, en cualquier tipo de intervención, ya sea física, social, normativa, en últimas, cultural»²³.

En definitiva, el éxito, la aceptación y la permanencia en el tiempo de los programas y proyectos diseñados para garantizar el uso adecuado del espacio público dependen del respaldo, vinculación y apropiación que se logre por parte de los ciudadanos.

De acuerdo con lo anterior, es preciso resaltar la importancia de abrir espacios de debate y reflexión en torno a los temas que resultan de mayor interés de la comunidad, como un mecanismo de legitimación de las decisiones de las administraciones y como medio para interpretar las necesidades de los ciudadanos.

«Es muy importante impulsar y desarrollar procesos de negociación efectivos antes de tomar cualquier medida. Las negociaciones son fundamentales en las áreas urbanas porque promueven acuerdos con todos los grupos implicados en el proceso»²⁴.

23 Evaristo Obregón Garcés. Rector de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Palabras de instalación del seminario «Espacio público, espacio de todos». Bogotá, 1999.

24 Atkinson, A. Domar al automóvil para abrirle campo al espacio público. La experiencia suiza. Conferencia en el Seminario «Espacio público, espacio de todos». Bogotá, 1999.

Estos espacios se pueden concretar en la realización de eventos y seminarios con la comunidad para la construcción y concepción de un modelo de manejo del espacio público y por ende, de la ciudad.

Así mismo, es preciso elaborar estrategias orientadas a la generación de cultura alrededor del espacio público a través de campañas bien sea en temas o lugares específicos, que atiendan una población determinada o a través de campañas masivas que busquen fines más generales.

A través de la realización de campañas para la restitución voluntaria del espacio público se puede incentivar el control social y la conciencia del interés colectivo por encima de los intereses particulares.

En esta labor, coordinar esfuerzos entre distintas entidades del municipio o distrito resulta provechoso. Por ejemplo, una campaña para la recuperación del cause de un río, si bien puede emprenderse como un proyecto tendiente a la recuperación de una zona de uso público, es materia de interés y competencia de otros organismos municipales, tales como la secretaria de obras públicas o el departamento del medio ambiente. De igual forma, se puede buscar la colaboración interinstitucional de otras entidades del nivel regional y nacional, así como otras de tipo internacional que persigan objetivos similares.

En desarrollo de las campañas tendientes a lograr la restitución del espacio público es preciso vincular a los sectores que podrían verse beneficiados directamente, además del beneficio común que se obtiene por la recuperación de dicho espacio. Un grupo determinado de comerciantes, por ejemplo, puede aumentar sus ventas si retorna la seguridad a la zona de influencia, gracias a procesos de intervención urbanística o a campañas que produzcan dicho efecto.

Glosario

Acción popular: Medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (Ley 472 de 1998).

Alameda: Franja de circulación peatonal arborizada y dotada del respectivo mobiliario urbano (www.dapd.gov.co).

Andén: Área lateral de una vía, destinada a la permanencia y al tránsito exclusivo de peatones (www.dapd.gov.co).

Antejardín: Área libre de propiedad privada, perteneciente al espacio público, comprendida entre la línea de demarcación de la vía y el paramento de construcción, sobre la cual no se admite ningún tipo de edificación, a excepción de los voladizos permitidos por las normas específicas (www.dapd.gov.co).

Calzada: Zona de la vía, destinada a la circulación de vehículos automotores (www.dapd.gov.co).

Campos deportivos: Son por predios destinados a usos recreativos privados, de extensión variable, bajos índices de construcción y gran cantidad de superficies destinadas a zonas verdes que constituyen espacios significativos dentro de un sector, aportando calidad ambiental y valores espaciales a su entorno inmediato (DADEP, 1998).

Cerramientos de espacio público: Elemento comúnmente utilizado para privatizar ilegalmente áreas de espacio público. Según la Ley 675 de 2001, sólo las Unidades Inmobiliarias Cerradas que se autoricen a partir de esa norma podrán tener cerramientos en setos vivos o cerramientos transparentes que permitan la integración visual de los espacios libres privados y edificaciones al espacio público adyacente, sin que ello implique que se prive a la ciudadanía de uso, goce y disfrute visual, en los términos del artículo 6° de la ley 9 de 1989 (Ley 675 de 2001).

Cicloruta: Calzada destinada de manera permanente a la circulación de bicicletas, ubicada en el andén, el separador, o segregada de la calzada vehicular, debidamente señalizada y delimitada (www.dapd.gov.co).

Control ambiental: Es la franja de terreno no edificable que se extiende a lado y lado de determinadas vías del Plan Vial o zonas especiales, con el objeto

principal de aislar el entorno del impacto generado por la misma vía y de contribuir paisajística y ambientalmente (DADEP, 1998).

Espacio público: El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes (Decreto 1504 de 1998).

Plaza: Es un espacio abierta tratado como zona dura, destinada al ejercicio de convivencia ciudadana (www.dapd.gov.co).

Plazoleta: Espacio público con características similares a las de la plaza, pero con dimensiones menores (DADEP, 1998).

Querrela: La querrela es la solicitud que hace el ofendido o agraviado para que se inicie la investigación (sobre una presunta invasión del espacio público). La ley la establece como condición de procesabilidad, porque estima que en ciertos tipos penales media un interés personal de la víctima del ilícito, que puede verse vulnerado en forma más grave con la investigación que sin ella. En tales casos, restringe la facultad investigativa, condicionándola a la previa formulación de la querrela, como medio de protección de este interés personal (Sentencia C-658/97, Corte Constitucional).

Separador: Franja de una vía, dispuesta en forma longitudinal y paralela al eje de la misma, que separa y canaliza flujos de circulación. Pueden ser centrales y laterales o intermedios (www.dapd.gov.co).

Sostenibilidad del espacio público: Sobre este asunto el Conpes 3305 de 2004 señala que «para garantizar el desarrollo urbano sostenible de los municipios es necesario asegurar áreas de espacio público que soporten la demanda de la población actual y futura. Por esta razón, se deben establecer los mecanismos necesarios para incrementar los actuales índices de espacio público por habitante en las ciudades colombianas, así como el de mejorar y cualificar la oferta actual» (Conpes 3305 de 2004).

Vía peatonal: Es el área destinada al desplazamiento exclusivo de los peatones (DADEP, 1998).

Zona verde y comunal: Es el conjunto de área de servicios e instalaciones físicas de uso público y carácter colectivo, que hacen parte del espacio público. Son objeto de cesión gratuita al municipio o distrito y su área corresponde, según la legislación pertinente, a aproximadamente el 8% del área urbanizable (DADEP, 1998).

Bibliografía

- Aguilar, M.A., «La construcción de una psicología urbana», en *Anuario de Sociología*, México. 1990.
- Alcaldía Mayor de Bogotá – DADEP, «Exposición Espacio Público por la Ciudad», Ediciones Ejecutivas Ltda., 2000.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, «Cartilla del Espacio Público», Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital. 1994.
- Aprile-Gnisset, J., «La ciudad colombiana», Tomos I y II, Biblioteca Banco Popular. Bogotá. 1992.
- Aragonés J.I. y Arredondo, J.M., «Structure of urban cognitive maps», en *Journal of Environmental Psychology*, 5, 197-212. 1985.
- Armajani, S., «Reading Spaces. Espais de lectura», MACBA, Barcelona, 1995
- Atkinson, A. «Domar al automóvil para abrirle campo al espacio público. La experiencia suiza», Conferencia en el Seminario «Espacio público, espacio de todos», Bogotá, 1999.
- Ávila, M. «El ejercicio de las acciones populares en Colombia, experiencias y propuestas», en «Acciones Populares y de Grupo, nuevas herramientas para ejercer los derechos colectivos». Biblioteca de los Derechos Colectivos, Tomo 5. Defensoría del Pueblo. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1996.
- Barra, X. «Por un urbanismo incluyente que contribuya a garantizar la ciudadanía», Ponencia presentada en el «Primer Congreso Internacional sobre Salud y Medio Ambiente Urbano», Madrid, 6 al 10 de julio, 1998.
- Borja, J. «Ciudadanía: un desafío político para la ciudad», en *Ciutat Real Ciutat Ideal (Significado y función en el espacio urbano moderno)*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Debat Barcelona, 1997.
- Borja, J. «El espacio público y sus avatares en la modernidad», en *Ciutat Real Ciutat Ideal (Significado y función en el espacio urbano moderno)*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Debat Barcelona 1997.
- Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad. (Carta de Aalborg). Firmada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de Mayo de 1994.
- Cortés, Aristóbulo. Documento de trabajo. Exdirector del Fondo de Ventas Populares, 2002.
- DNP-DDUPA – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, «Documento Conpes 3305», DNP, 2004.
- DADEP, «Espacio público en Bogotá», Presentación institucional, 1998.
- DADEP, «Plan Maestro del Espacio Público de Bogotá», DADEP, 2004.
- DADEP. «Propuesta para el saneamiento integral de bienes fiscales y de uso público de entidades territoriales», DADEP, 2000.
- Donovan, Michael G. «A War of Words: Interpretations of Equity and Hierarchy in Ten Popular Colombian Sayings. Certificate in Latin American Studies Thesis. University of Notre Dame, 1998.

- Obregón, E. (Rector de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano). Palabras de instalación del seminario «Espacio público, espacio de todos». Bogotá, 1999
- García, A., «La Reconquista de Europa, Espacio Público Urbano 1980 – 1999», Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Barcelona, 1999.
- Instituto De Desarrollo Urbano – IDU. «Instructivo para el Otorgamiento de Permisos para el Uso Temporal del Espacio Publico Construido en Bogota D.C», 2004.
- Universidad Nacional de Colombia , «Apoyo y fomento a las gestión de Alcaldes Locales en todo lo relacionado con el Espacio Público, de forma que permita fortalecer y agilizar los procesos tendientes a la restitución del Espacio Público», Informe final de Investigación, Bogotá, 2001.
- Jaramillo, J., «Cultura, Espacio Público y Uso del Tiempo Libre. Localidad de Rafael Uribe Uribe». Mimeografiado, Observatorio de Cultura Ciudadana - Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Bogotá. 1997.
- Lefebvre, H. «De lo rural a lo urbano». Península (Edición original en francés en París: Anthropos, 1970), Barcelona, 1971.
- Lefebvre, H. «El derecho a la ciudad», Península (Edición original en francés en París: Anthropos, 1968), Barcelona, 1978.
- Lynch, K. Urban Design. En T. Banerjee, y M. Southworth (Eds.), «City sense and city design: writings and projects of Kevin Lynch», MIT Press., Cambridge, 1990.
- Maruri, E., «Marginality and the Informal Sector», Tesis de Grado, MSc. Urban Development Planning, UCL-DPU, Londres, 2001.
- Miles, M., «Art, Space and the City», London Routledge, 1997
- Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, «Hacia una Estado Comunitario», Capítulo III Construir Equidad Social, Numeral 7. Calidad de Vida Urbana.
- Peñalosa, E. «Acuerdos para la Sostenibilidad y Gestión Concertada del Espacio Público», Cartilla DADEP. 1998
- Peñalosa, E. (Exalcalde de Bogotá 1998-2000), Conferencia en el seminario «Espacio público, espacio de todos». Bogotá, 1999.
- Remesar, A., «Barcelona Síntesis de la evolución de una ciudad compacta», Publicacions Universitat de Barcelona, Barcelona, 2003.
- Romero, J., «Latinoamérica, las ciudades y las aldeas», Editorial Universidad de Antioquia, Medellín, 1999.
- Saldarriaga Roa Alberto, «La Arquitectura como experiencia, Espacio, cuerpo y sensibilidad», Villegas Editores, Universidad Nacional de Colombia 2002, Pág. 211
- Suarez, G., «Espacios urbanos y prevención de la violencia». Presentación, El Salvador, julio 8 y 9 de 2004.
- Valera, S y Pol, E., «La villa olímpica: integración social y urbanística como barrio de Barcelona», Fundación Olímpica, Barcelona, 1998.
- Wintraub, J., «Variedades y vicisitudes del Espacio Público», en «*Metrópolis: center and symbol of our times*», editado por Philip Kasintz, New York University Press, Nueva York, 1995.

Anexo

Proyecto de reubicación Plaza España

En el recuadro siguiente se presenta una reseña de esta experiencia.

«LA CASETA FERIA POPULAR PLAZA ESPAÑA

EL CONTEXTO GENERAL Y EL PROBLEMA

El espacio público, de la Calle 11 entre Carreras 18 y 19, en el sector de la Plaza España, en Bogotá, D.C., fue ocupado durante muchos años, hasta el 31 de mayo de 2001, por doscientos treinta y ocho (238) casetas de vendedores estacionarios, comúnmente conocidos como ropavejeros; adicionalmente las vías públicas aledañas al San Andresito San José – Localidad de Los Mártires, eran afectadas por numerosos vendedores ambulantes. Existían Sentencias, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Consejo de Estado, sobre la recuperación de dicho espacio público.

La problemática de los vendedores ambulantes y estacionarios comprende aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, cuya solución exige el esfuerzo mancomunado de entidades públicas y privadas, así como de los mismos comerciantes informales, para diseñar e implementar, de manera concertada, soluciones que tengan en cuenta las características y capacidades de la población objetivo. Se considera que el origen de las ventas ambulantes y estacionarias corresponde a la expresión de diversos factores de naturaleza social como el desempleo, el desplazamiento, la violencia y el incumplimiento de las obligaciones familiares.

Se estima que la totalidad de la economía informal urbana genera alrededor del 57% del empleo en Bogotá, D.C., y su participación en el Producto Interno Bruto Urbano alcanza alrededor del 21%; teniendo en cuenta que las ventas ambulantes y estacionarias en el espacio público representan aproximadamente el 7% de la actividad informal, no es cierto el paradigma de que esta actividad contribuye a solucionar el problema del desempleo. En la informalidad, la invasión del espacio público toma forma de autoempleo, trabajo independiente o rebusque, donde la persona, en un supuesto ambiente de libertad y autonomía, se encuentra sometida a condiciones de trabajo que no son razonables ni decorosas.

LA ALIANZA

La necesidad de recuperar, preservar y mejorar el espacio público como derecho colectivo de interés general, reconociendo la importancia y trascendencia del trabajo como derecho fundamental de interés particular, así como la receptividad encontrada, dentro de los beneficiarios del proyecto y las entidades vinculadas al mismo, respecto a la política, estrategias y mecanismos, implementados por la Administración Distrital para promover la formalización de las actividades comerciales, fueron los principales motivos para constituir la alianza.

La Alianza se inició mediante compromisos verbales, adquiridos en reuniones de grupo y Asambleas Generales, los cuales posteriormente se convirtieron en documentos de intención y por último en convenios, actas de compromiso y contratos. Los mecanismos de coordinación consisten en comunicaciones escritas y reuniones interinstitucionales, con participación de los miembros de la Junta Directiva de la Asociación de Comerciantes.

La toma de decisiones corresponde a los representantes legales o delegados de las Entidades, miembros de la Junta Directiva de la Asociación de Comerciantes y excepcionalmente a la Asamblea General de los beneficiarios del proyecto. Cada Entidad desarrolla las actividades, inherentes al Proyecto, dentro del ámbito de sus competencias e informa por escrito al Fondo de Ventas Populares y verbalmente en el desarrollo de las reuniones o Asambleas. A continuación se relacionan los actores que conforman la alianza, los aportes de cada uno y los beneficios que han obtenido:

Fondo de Ventas Populares. Establecimiento Público del Orden Distrital, que realiza aportes financieros, asesorías, información y materiales, obteniendo como beneficio principal el desarrollo de la Misión y Visión Institucional.

Asociación de Comerciantes de la Caseta Feria Popular Plaza España. Organización Comunitaria, que realiza aportes financieros, mano de obra e información, obteniendo como beneficio principal un lugar de reubicación física para que sus asociados continúen desarrollando su actividad comercial.

Organización Cooperativa CASACOOOP. Entidad Privada sin ánimo de lucro, cuyos aportes consisten en asesoría, información, promoción, desarrollo y financiación del Proyecto, obteniendo como beneficio aumentar el número de asociados.

Fiduciaria Superior. Entidad Privada, cuyos aportes consisten en asesoría, información y contratos fiduciarios, obteniendo como beneficio comisiones y aumentar el número de clientes.

La población a la cual se dirige la experiencia son usuarios y beneficiarios del proyecto, participan en la toma de decisiones, así como en el seguimiento, veeduría y desarrollo integral del proceso. El cumplimiento de los compromisos adquiridos y la obtención de resultados tangibles y positivos, en bien de la organización comunitaria y de la ciudadanía en general, son los principales factores que han contribuido a la permanencia y continuidad del trabajo en alianza. Adicionalmente, la complementariedad de las acciones, el respeto a las competencias y la claridad en los compromisos, son condiciones fundamentales para el éxito del trabajo.

LA EXPERIENCIA

Sobre la Calle 11 entre Carreras 19 y 20, el Fondo de Ventas Populares compró, en el año 2000, al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU -, un inmueble con área de 3.423 m² para desarrollar un proyecto de reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios, con capacidad de 436 soluciones. La Oficina de Renovación Urbana colaboró en la elaboración de los términos de referencia para contratar el diseño definitivo, presupuesto de obra y Licencia de Construcción, realizados en el año 2001.

Este proyecto tuvo en el año 2000 aprobación preliminar de la Fiduciaria Popular y del Banco Popular, Entidades que posteriormente, en el año 2002, decidieron no asumir la responsabilidad de la administración integral y financiamiento de la construcción, situación que retrasó en casi dos años la ejecución del Proyecto y obligó a realizar gestiones con otras Entidades Financieras, sin obtener resultados positivos, incluso con el Banco Megabanco se perdieron otros seis (6) meses en trámites.

Se programó la transferencia del 75% de la propiedad global, del proyecto inmobiliario, a la Asociación de Comerciantes de la Caseta Feria Popular de la Plaza España, organización jurídica sin ánimo de lucro, conformada por los beneficiarios del programa, contando para ello con autorización del Alcalde Mayor de la Ciudad, con base en la Ley 9ª de 1989.

El proyecto definitivo contempla un sótano y dos niveles, con 6.750 m² de área total construida, distribuida en 424 locales comerciales, 12 cocinas, 3 locales ancla administración, guardería, sala de reuniones, baterías de baños y áreas comunes y de circulación. Mientras se realiza la construcción del proyecto definitivo, el cual se programó concluir en octubre de 2004, se realiza una reubicación temporal en el lote del IDU ubicado sobre la Calle 10 entre Carreras 19 y 19 A, recibido en Comodato por el Fondo de Ventas Populares y en el cual se acondicionaron 423 módulos, con 238 casetas metálicas y 185 toldos.

El inmueble tuvo un costo de \$1.300'739.240, el valor de los estudios y diseños asciende a la suma global de \$200'000.000 y la construcción se presupuestó en \$2.760'000.000, en el segundo semestre del año 2003 y se calcula que resulte finalmente en \$2.900'000.000.

Los beneficiarios del programa garantizaron, mediante Contrato con la Fiduciaria Superior, con destinación específica al proyecto, la disponibilidad del valor de la cuota inicial estimada en \$1.000'000.000, equivalentes a \$2'300.000 por persona, y accederán a créditos de CASACCOP, sin UVR, con costo financiero inferior al DTF, ajustable anualmente en el IPC.

Los objetivos básicos del proyecto son la resolución pacífica de un conflicto de recuperación del espacio público, para beneficio de la comunidad en general y mejorar el nivel de vida de los beneficiarios; en él se da aplicación integral a todos los mecanismos y estrategias implementadas por la Administración Distrital para promover el paso de la economía informal a la economía formal, tales como:

- Asesorías Profesionales.
- Actividades de Capacitación en temas de convivencia y manejo empresarial, con énfasis en formas asociativas.
- Línea de Crédito con Tasa de Interés Preferencial.
- Participación Económica de la Administración Distrital en un 25% del valor total del proyecto.

La población directamente beneficiaria del proyecto comprende a 436 núcleos familiares, correspondientes a 238 ropavejeros, 185 ambulantes y 13 cobijados por fallos de tutelas o que tengan favorabilidad jurídica dentro de la Localidad de Los

Mártires. Los principales resultados obtenidos se pueden resumir en los siguientes términos y aspectos:

a) Mejoramiento de la Convivencia.

- Consolidación social del grupo, sentido de pertenencia y compromiso con el Proyecto. Los beneficiarios pertenecían a tres (3) organizaciones diferentes, dos (2) Sindicatos y una (1) Cooperativa, actualmente tienen una sola organización, denominada Asociación de Comerciantes de la Caseta Feria Popular Plaza España, inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá, el 31 de agosto del año 2000, con Número S0012974 y reconocida por la Oficina de Personas Jurídicas de la Alcaldía Mayor de la Ciudad.
- La Asociación de Comerciantes constituye mecanismo fundamental de coordinación e interlocución, válido para todas las gestiones y trámites del Proyecto.
- La recuperación del espacio público en el sector aledaño a la Plaza España significa mejor ambiente y mayor seguridad para la comunidad en general, por la facilidad de desplazamiento tanto vehicular como peatonal y para los vendedores ambulantes y estacionarios reubicados, al realizar sus actividades comerciales en un espacio privado, debidamente adecuado y con disposición de servicios públicos
- La Asociación de Comerciantes de la Caseta Feria Popular Plaza España, tuvo inicialmente cuatrocientos (423) afiliados y el ahorro programado creció progresivamente, al aumentar la credibilidad en la organización y en el proyecto.

b) Mejoramiento de la Calidad de Vida.

- La organización y consolidación social del grupo, así como la disciplina demostrada por todos los beneficiarios con el ahorro programado, fueron factores fundamentales para que el proyecto tuviera receptividad en la Fiduciaria Superior y en la Organización Cooperativa CASACOOOP.
- Se logró el mejoramiento en las condiciones y medios de trabajo, al cambiar las incomodidades y condiciones de intemperie en las calles por módulos en espacio privado, con la perspectiva de conformar un patrimonio colectivo para beneficio personal, familiar y grupal.
- Cuatrocientas veintitrés (423) cabezas de familia disponen actualmente de módulos, en espacio privado, para realizar sus actividades comerciales y aproximadamente en tres (3) meses accederán, junto con otros trece (13) núcleos familiares, a la propiedad de un Centro Comercial, con cuatrocientos treinta y seis (436) locales y áreas de servicio común.
- La reubicación en espacio privado ha permitido la realización de actividades de publicidad y divulgación, con diferentes elementos y estrategias, tales como televentas, telerevistas, radioventas, vallas, cuñas radiales, pendones, hojas volantes, etc.

c) Construcción de Capital Social

- Internamente, la Asociación de Comerciantes de la Caseta Feria Popular Plaza España y sus Directivos, nombrados en Asamblea General, cuentan con el

respaldo y credibilidad de los afiliados. Adicionalmente se ha incrementado el sentimiento de solidaridad y el interés por el trabajo asociativo.

- La Asociación de Comerciantes de la Caseta Feria Popular Plaza España ha sido objeto de reconocimiento y estímulo por parte de diversas entidades y organizaciones, por su valiosa colaboración en la recuperación y mejoramiento integral del sector, así como por su espíritu empresarial y deseo de superación.
- El Proyecto La Caseta Feria Popular Plaza España obtuvo, a finales del año 2001, el primer lugar en el concurso cívico «Por una Bogotá Mejor», patrocinado por la Fundación Corona y la Casa Editorial El Tiempo.
- La Asociación dispone de Estatutos, Normas de Convivencia y Reglamento Interno de Funcionamiento, aprobados en Asamblea General de afiliados.

TRAMITE DEL PROYECTO, SUCRIPCION DE CONTRATOS Y PROCESO CONSTRUCTIVO.

Mediante Comunicación GER-3765 del 20 de agosto de 2003, el Fondo de Ventas Populares presentó el Proyecto a la Organización Cooperativa CASACOO, haciendo énfasis en los siguientes aspectos:

La transacción del inmueble y el desarrollo del Proyecto debían realizarse con la participación de una Fiduciaria, de tal manera que se constituyera un Patrimonio Autónomo y se asumiera la responsabilidad de: a) Administrar los recursos económicos, producto del ahorro de los beneficiarios, con destino a la cuota inicial, b) Administrar los recursos económicos originados en las operaciones de crédito, con destino a la construcción, c) Coordinar el Comité Fiduciario que se encargaría de contratar la construcción de la obra y la interventoría de la misma, acorde con los términos de referencia arquitectónicos, técnicos, económicos, jurídicos y sociales, definidos por el Fondo de Ventas Populares, d) Expedir los avales o garantías fiduciarias que fueren necesarias, e) Reintegrar al Fondo de Ventas Populares la parte del valor del inmueble que se exceda del 25% de la participación económica en el Proyecto terminado, f) Una vez concluido el Proyecto, hacer la respectiva liquidación, administración y escrituración.

El Proyecto se programó en el esquema de propiedad en común y proindiviso, es decir sin Reglamento de Propiedad Horizontal ni escrituración individual de locales, convirtiéndose en una sociedad, dentro de la cual el Fondo de Ventas Populares participará en un 25% del valor del Proyecto terminado, terreno y construcciones, y el 75% restante será propiedad de los 436 comerciantes beneficiarios del mismo.

Los comerciantes, con asesoría y orientación de Profesionales del Fondo de Ventas Populares y Funcionarios de la Organización Cooperativa, llenarían los requisitos y aportarían los documentos requeridos para la tramitación de créditos individuales de \$4'684.000, para un valor global de \$2.045'000, con plazo de amortización de cuatro (4) años que, junto con el valor de la cuota inicial, les permitirá acceder a la propiedad del 75% del Proyecto terminado. Estas cifras deben ajustarse a créditos individuales de \$4'932.464, para un valor global de \$2.150'554.430.

Para tramitar las operaciones de crédito se ofrecieron, simultánea y complementariamente, las siguientes garantías: a) Global hipotecaria sobre el 75% de la propiedad que adquieren los particulares, b) Cubrir el costo de la comisión por Garantía Automática hasta del 60%, con el Fondo Nacional de Garantías y c) Un Fondo de Solidaridad constituido por los beneficiarios, como mecanismo de protección al crédito.

La participación económica del Fondo de Ventas Populares, en un 25% del Proyecto terminado corresponde a un valor estimado de \$1.050'184.810, quedando a cargo de la Asociación de Comerciantes, que agrupa a los 436 beneficiarios, la suma de \$3.150'554.430, equivalente a \$7'232.464 por persona y representados en una cuota inicial de \$2'300.000 y un crédito de \$4'932.464.

La secuencia procedimental, del esquema propuesto, puede resumirse en los siguientes términos: 1) Estudio de la solicitud de crédito por parte de CASACOOP, 2) Firma de la Escritura de Compraventa del inmueble, entre el Fondo de Ventas Populares y la Asociación de Comerciantes, la cual estaba condicionada a: Cierre Financiero del Proyecto, Punto de Equilibrio en las Ventas y Constitución del Patrimonio Autónomo con la Fiduciaria.

El Cierre Financiero se obtuvo con la disponibilidad, en la Fiduciaria, del valor total de la cuota inicial y la aprobación del crédito por parte de CASACOOP. El Punto de Equilibrio en las Ventas correspondía automáticamente con el Cierre Financiero. El Patrimonio Autónomo, en lo inherente al inmueble se debía constituir simultáneamente y en el mismo instrumento público de compraventa, incluyendo la Cláusula Resolutoria señalada por la Ley.

Mediante Comunicación del 23 de septiembre del año 2003, CASACOOP aceptó actuar como promotor, desarrollador y financiador del Proyecto, en los términos planteados por el Fondo de Ventas Populares.

Con fecha 24 de septiembre del año 2003, la FIDUCIARIA SUPERIOR, el FONDO DE VENTAS POPULARES, la COOPERATIVA PARA LA VIVIENDA CASACOOP y la ASOCIACION DE COMERCIANTES CASETA POPULAR PARQUE ESPAÑA, suscribieron un Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable el cual comprende diversos aspectos, tales como los que se relacionan a continuación:

Constitución de un patrimonio autónomo, conformado por el lote, la licencia de construcción y derechos en relación con ellos; por los dineros, bienes o derechos que a través del tiempo aporten la Asociación de Comerciantes y el Fideicomitente Promotor; los bienes que progresivamente se vayan incorporando a los inmuebles aportados en desarrollo de la construcción del Proyecto; y los dineros que provengan por parte de la Asociación de Comerciantes.

El Fideicomiso tiene la responsabilidad de: 1) Administrar los recursos económicos que aporte la Asociación, 2) Una vez terminada la construcción del Proyecto, entregarlo a la Asociación para su custodia, tenencia y administración, 3) Reintegrar, a la liquidación del Fideicomiso, a el Fondo de Ventas Populares la parte del valor del lote que se exceda del 25% de la participación económica en el Proyecto, hasta completar el saldo del precio pactado en la compraventa, 4) Recibir mensualmente

de la Asociación de Comerciantes, mediante el procedimiento acordado con el Fideicomitente Promotor, los valores por el tiempo establecido, en los respectivos Contratos Individuales de Asociación a la Cooperativa, destinados a pagar el desarrollo del Proyecto, 5) La transferencia final de los derechos, que en el Fideicomiso posea el Fideicomitente Promotor, a la Asociación de Comerciantes y la liquidación del Fideicomiso, transfiriendo la edificación a la Asociación en el 75% y a el Fondo de Ventas Populares en el 25%.

La Asociación de Comerciantes aportará la suma de un mil millones de pesos (\$1.000'000.000) y el Fideicomitente Promotor realizará la obra de acuerdo a la Programación, Presupuesto y Flujo de Caja aprobados con anterioridad; sus aportes para desarrollar la obra se realizarán en dinero, en especie o como aporte de industria a lo largo del desarrollo del Proyecto.

El Fideicomitente Promotor será beneficiario del patrimonio autónomo en forma progresiva, a medida que realice sus aportes, hasta llegar a un máximo del 50% cuando se consiga la terminación completa de la obra, quedando los porcentajes de participación en el Fideicomiso de la siguiente manera: El Fondo de Ventas Populares en el 25%, la Asociación de Comerciantes en el 25% y el Fideicomitente Promotor en el 50%.

Una vez terminada y entregada a satisfacción la obra con visto bueno del Interventor, y constituidas las Pólizas de Estabilidad y Calidad que se contemplan en el Contrato de Construcción, el Fideicomitente Promotor cederá progresivamente y la Asociación de Comerciantes adquirirá la totalidad de los derechos y beneficios que le correspondan a la primera en el Fideicomiso.

Una vez pagado por la Asociación de Comerciantes en su totalidad el producto de la cesión al Fideicomitente Promotor, se procederá a la Liquidación, que tiene por objeto la entrega a los beneficiarios, en común y proindiviso, de los bienes y beneficios en los siguientes porcentajes: El Fondo de Ventas Populares será beneficiario final del 25% del Fideicomiso y la Asociación de Comerciantes del 75%.

Terminada la obra, los recursos que queden en el Fideicomiso se emplearán para pagar al Fondo de Ventas Populares el excedente del valor del lote y hacer promoción y divulgación del Centro Comercial.

El Comité Fiduciario o Directivo estará conformado por cuatro (4) miembros principales y sus respectivos suplentes personales, designados por escrito por los representantes legales de cada parte, así:

- a) Un representante del Fondo de Ventas Populares, con voz y voto.
- b) Un representante de CASACOO, con voz y voto.
- c) Un representante de la Asociación de Comerciantes, con voz y voto.
- d) Un representante de la Fiduciaria Superior, con voz pero sin voto.

ANÁLISIS Y REFLEXIONES EN TÉRMINOS DE LAS INNOVACIONES Y EL APRENDIZAJE SOCIAL

Dentro del desarrollo del proyecto La Caseta Feria Popular Plaza España, se consideran innovadores diversos aspectos, especialmente los que se relacionan a continuación:

Creación de una persona jurídica, sin ánimo de lucro, conformada por los beneficiarios del Proyecto, a partir de socios de diferentes organizaciones.

Participación económica estatal en el Proyecto, como socio del mismo en un 25% del valor total y mecanismo definido para la transferencia del 75% de la propiedad.

Proceso colectivo de concertación para la desocupación voluntaria y pacífica del espacio público.

Concepción y definición integral del proyecto inmobiliario con participación de los diferentes actores.

Los principales aprendizajes, de utilidad para otros, en términos tanto de la alianza como de la experiencia, pueden ser los siguientes:

La disciplina individual y colectiva del ahorro programado cuando existe buena información, credibilidad en los directivos y confianza en las acciones institucionales.

El trabajo de sensibilización con el grupo, las actividades de capacitación, el suministro amplio y claro de información a todos los beneficiarios del proyecto, la definición precisa de compromisos por las partes y el cumplimiento de los mismos, son factores fundamentales para el éxito del proyecto.

Esta experiencia debe servir de efecto multiplicador ante otras entidades financieras y grupos de población, como una demostración indiscutible de que la unión de esfuerzos y voluntades, la organización, la concientización, el sentido de pertenencia, la participación y el compromiso, permiten obtener resultados tangibles de convivencia, bienestar y mejoramiento en el nivel de vida de la comunidad²⁵.

25 Cortés, Aristóbulo.
Documento de trabajo.
Exdirector del Fondo de
Ventas Populares, 2002.



Libertad y Orden

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial
Dirección de Sistema Habitacional
República de Colombia
