

Comercialización del espacio público, políticas públicas, derechos colectivos e individuales

Deivid Alejandro Ochoa Palacio

Trabajo de grado para optar por el título de

Especialista en Derecho Urbanístico

Asesora:

Victoria Eugenia Bohórquez Hernández

Abogada, Especialista en Responsabilidad Civil Contractual, Extracontractual y del Estado de la

Universidad Autónoma Latinoamericana, Magister en Investigación en Derecho de la

Universidad de Antioquia

Universidad de Antioquia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Especialización en Derecho Urbanístico

Medellín

2019

COMERCIALIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO, POLÍTICAS PUBLICAS, DERECHOS COLECTIVOS E INDIVIDUALES

Deivid Alejandro Ochoa Palacio¹

RESUMEN

El fenómeno de comercialización del espacio público, es una situación que, en principio, contrapone los objetivos y la destinación de estos espacios y supera su planificación, desarrollo y consolidación en el ordenamiento territorial de los territorios, en esa medida es necesario un concepto de espacio público que sobrepase la noción físico-espacial, pues debe integrar elementos subjetivos que allí confluyen como la atención de derechos sociales y necesidades urbanas colectivas, pero además el espacio público congrega intereses individuales y realidades socio-económicas de la población que ocupa un territorio. En esa medida, se requiere la intervención del Estado para que, a través de políticas públicas e instrumentos de control, se generen espacios que garanticen la calidad de vida, la inclusión social y la calidad ambiental, permitiendo, el aprovechamiento económico, el desarrollo de actividades productivas y alternativas laborales en estos que propicien espacios y territorios sostenibles.

Palabras clave: Explotación económica, Necesidades urbanas colectivas, Ocupación del espacio público, Regulación del Espacio público, Sostenibilidad.

¹ Abogado de Universidad de Antioquía. Abogado Asesor y litigante. Correo electrónico: alejandroochoapalacio@gmail.com. Artículo presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. I. EL ESPACIO PÚBLICO: FUNCIONES, CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMÁTICAS. II. POLÍTICAS PÚBLICAS, NECESIDADES COLECTIVAS E INTERÉS PARTICULARES EN MATERIA DE APROVECHAMIENTO ECONÓMICO DEL ESPACIO PÚBLICO EN COLOMBIA. III. NORMATIVA DEL ESPACIO PÚBLICO EN COLOMBIA EN MATERIA DE APROVECHAMIENTO ECONÓMICO. CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La noción general de espacio público implica la representación territorial de estos lugares para uso y disfrute de los ciudadanos, asociando el imaginario en parques, vías, plazas, zonas verdes y equipamientos físicos como bibliotecas públicas o centros comunitarios; sin embargo, la concepción del urbanismo entiende el espacio público como zonas de trascendencia política, cultural, social y económica, puesto que se transforman en elementos para la interacción humana, incidiendo en las problemáticas de la población y de la ciudad. “Es decir que el espacio público es a un tiempo el espacio principal del urbanismo, de la cultura urbana y de la ciudadanía. Es un espacio físico, simbólico y político”. (Borja & Muxi, El espacio público: ciudad y ciudadanía, 2003, pág. 8).

Una de las perspectivas que aporta el urbanismo al concepto de espacio público, intuye la práctica de actividades económicas en estos lugares, puesto que brindan oportunidades por sus características para la explotación comercial, en relación con su destinación, su diseño, el espacio físico y el flujo de personas. Lo cual implica un reto, en tanto, el espacio público pretende la satisfacción de necesidades urbanísticas colectivas, garantizando la calidad de vida, la inclusión social y la protección ambiental, asuntos que trascienden los intereses particulares,

impiden la privatización de estos territorios y evitan la discriminación de la población en su uso y disfrute.

En Colombia el Estado por mandato Constitucional y Legal, debe garantizar la protección integral del espacio público y su destinación al uso común, prevalente sobre el interés particular. En normas como la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, se han desarrollado las funciones y mecanismos que deben garantizar la estructura y protección de estos espacios; contemplando además la función del Estado de regular y controlar la comercialización del espacio público y las practicas económicas que se pudieran desarrollar, tanto por parte de actores públicos como actores privados.

En atención a estas cargas estatales y a los fenómenos sociales que trasforman el espacio público, como el desempleo, la vulnerabilidad económica de las comunidades y la atención del desplazamiento forzado, han surgido diversos mecanismos reguladores de la intervención comercial de estos espacios, entre los que se relacionan, los contratos de administración, de mantenimiento o de aprovechamiento, por agentes del Estado, instituciones públicas o privadas, personas jurídicas o personas naturales. En ese contexto, es importante describir el impacto de las políticas públicas y la intervención del Estado en el espacio público, pues determinan la integración del desarrollo económico y productivo en estos espacios con la satisfacción de las necesidades urbanísticas colectivas, los derechos sociales y la protección ambiental, evitando la ocupación ilegal, la exclusión poblacional y la privatización de estos sitios.

Al respecto, la temática de este artículo plantea en primer lugar, las nociones generales, las características y las problemáticas del espacio público, seguido del estudio y las evidencias sobre implementación políticas públicas y el impacto en la integración de los derechos sociales y colectivos con el interés particulares y el desarrollo comercial en el espacio público. En tercer

lugar, una descripción de los postulados constitucionales y legales mediante los cuales el Estado Colombiano y los entes gubernamentales regionales y municipales han materializado la adopción de las políticas públicas de explotación comercial del espacio público, sin desconocer y asegurar las funciones de regular, proteger, desarrollar y aprovechar estos lugares, determinan la defensa los derechos sociales y las necesidades urbanas colectivas.

Un cuarto elemento de análisis describe experiencias efectivas de aprovechamiento comercial del espacio público en Medellín, ejemplo de articulación de los elementos de sostenibilidad, atención social y explotación económica. Concluye el estudio, con una serie de reflexiones sobre la importancia de introducir políticas públicas de parte de las entidades gubernamentales acordes a los lineamientos legales para el control de las actividades comerciales y productivas en el espacio público, y como esta actividad puede fortalecer y atender las necesidades colectivas y los derechos sociales sobre el espacio público, pues pueden complementar las funciones Estatales en este sentido y generar mayor compromiso y aprovechamiento de estos sitios.

Metodológicamente la información se recauda de documentos, textos, estudios, desarrollos teóricos, leyes y sentencias judiciales como fuente principal, complementados por una segunda fuente de información tendiente a la obtención desde estudios recabados y compilados en documentos técnicos, evidencias fotográficas y bitácoras públicas o privadas sobre experiencias reales de integraciones comerciales en el espacio público.

I. EL ESPACIO PÚBLICO: FUNCIONES, CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMÁTICAS.

Manuel Delgado en su texto “El espacio público como ideología”, precisa que el espacio público se entiende como aquellos lugares, “complemento sosegado de las operaciones

urbanísticas” (pág. 14), refiriéndose al suelo, al territorio vacío o en reconstrucción, apto para la intervención de acuerdo a los objetivos de las autoridades, otras definiciones en la misma senda, refieren el espacio público en su concepción más general como “las áreas de la ciudad que pertenecen a todos y estimar que se oponen a las que son propias de cada uno” (Galvis Gaitan, 2014). Esta concepción apunta a determinar el espacio público como un elemento relevante para la construcción y desarrollo de las ciudades al tener un protagonismo estético, limitando la descripción al aspecto físico.

A su vez, el espacio público posee unas dinámicas y transformaciones más importantes para la ciudad, trascendentes de la esfera territorial y constructiva, en tanto estos espacios comportan características subjetivas, que le permiten ser integradores de diversos ámbitos de la cotidianidad de las sociedades, su relación con el entorno, los otros y la ciudad misma; tal como lo describe, Jordi Borja en el texto “El espacio público, ciudad y ciudadanía”, el espacio público posee la cualidad de tener un protagonismo social, en tanto, es reflejo de las condiciones de vida, son integradores de las comunidades y sus tradiciones, contienen muestras culturales y constituyen un elemento democrático que genera identidad.

Así, una mirada más profunda al concepto de espacio público, concibe estos lugares como la realización de una ideología, donde convergen categorías abstractas como democracia, ciudadanía, convivencia, civismo, consenso y otros valores políticos centrales (Delgado, 2015). En igual sentido, Boaventura de Sousa Santos, refiriéndose a la democratización de los espacios y los territorios, supo establecer algunos de estos elementos subjetivos que caracterizan al espacio público al decir que “El espacio público tiene que ser reconstruido con un sentido de colectividad. Es el espacio de la convivencia, el espacio de la emoción, de la confianza, es el espacio del mirar, y es el espacio del abrazar.” (Santos, 2012).

Este pensamiento, entrevé el espacio público como un elemento inseparable de la configuración urbana, de la ciudad, sus habitantes y los derechos sociales, lo cual, demuestra que la significación de espacio público ha evolucionado, obligando a comprender que es un concepto que involucra mucho más que las simples consideraciones arquitectónicas, y que por el contrario, se deben tener en cuenta más los aspectos sociales, culturales y políticos que se derivan de su construcción, posterior uso y aprovechamiento (Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, 2004). “en este sentido, el espacio público puede ser analizado también como una categoría que posee vastas implicancias desde su relación con mecanismos favorecedores del pluralismo, condensando precisas articulaciones entre sociedad y política democrática”. (Vallejo, 2018, pág. 102).

Entonces, entender el espacio público es más complejo, pero acuñando lo dispuesto por la Organización de estados iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura y la fundación nexos municipales, puede delinearse una concepción que parte de que 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. El espacio público es el lugar que hace posible el encuentro cotidiano entre personas, quienes mediante su acción crean su propia historia y cultura.

El ordenamiento territorial en Colombia considera el espacio público como un aspecto clave, que incluye la definición, delimitación y clasificación de los elementos constitutivos (naturales, artificiales y complementarios) en diferentes escalas (territorial y urbana), así como de los subsistemas que complementan el sistema general (redes peatonales, parques, entre otros); también, la definición de proyectos y programas estratégicos de acuerdo con las

necesidades y desequilibrios, la generación de espacio público basado en las normas urbanísticas (cesiones y parámetros para garantizar su integración a los planes parciales) (Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, 2004); atendiendo los déficit cuantitativo y cualitativo, de los cuales solo en el primero se deja claro su medición. (Caldera & Garnica Berrocal, 2016)

Estos conceptos y lineamientos sobre el espacio público ocupan la visión de tres elementos a considerar, el primero el espacio público físico pensado desde la construcción de la ciudad y el urbanismo, este enfoque es cuantitativo relacionado con la disponibilidad de elementos de espacio público con relación al número de habitantes permanentes del territorio. (Organización de estados iberoamericanos para la educación la ciencia y la cultura fundación nexos municipales, 2016). Es un elemento que reconoce la constitución o conformación física (a modo de diagnóstico) de cada uno de los elementos del espacio público presentes en un territorio como factor clave para determinar en unidad de superficie a los espacios que están siendo aprovechados debidamente por los diferentes tipos de usuarios. (Garnica Berrocal & Jiménez Caldera, 2013).

Como segundo elemento, rescata la influencia en la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la ciudad, el cuidado de la calidad de vida y los derechos sociales, representando un enfoque cualitativo, entendido este como las condiciones para el uso, goce y disfrute de los elementos del espacio público que satisfacen necesidades colectivas por parte de los residentes y visitantes del territorio, con especial énfasis en las situaciones de inaccesibilidad debido a condiciones de deterioro, inseguridad o imposibilidad física de acceso, cuando éste se requiere, y al desequilibrio generado por condiciones de localización de los elementos, con relación a la ubicación de la población que los disfruta. (Organización de

estados iberoamericanos para la educación la ciencia y la cultura fundación nexos municipales, 2016).

Es importante resaltar que la relación de los elementos cuantitativos y cualitativos, se afecta por la intervención de aspectos estructurales de tipo económico, cultural y político, que se llevan a cabo en el espacio público, estos aspectos estructurales provienen de fenómenos externos y configuran el tercer elemento; para entender esta influencia de agentes y problemáticas, puede verse el estudio detallado sobre la injerencia de factores externos en la transformación de los territorios y como se determinan las actuaciones y políticas públicas de las entidades y los gobiernos basado en el estudio y evaluación de diversos agentes externos y subjetivos que se encuentra en el texto *Dinámicas Territoriales Y Patrones De Poblamiento En Espacios Andinos, Como Aporte Al Ordenamiento Territorial: El Caso Del Cantón Otavalo, Ecuador*, de la Doctora Olga Mayorga Jérez..

En este estudio se evalúan por ejemplo dinámicas temporales de la distribución de la población identifica, el grupo mayor de 65 años y las fluctuaciones en cantidad de esta población, afectada por elementos como la esperanza de vida y la atención de salud preventiva, concluyendo que “el incremento en este grupo de la población, precisa políticas públicas de asistencia integral a los adultos mayores, lo que se traduce en mayores presupuestos y la adecuación arquitectónica de espacios públicos” (Jérez, 2018, pág. 78)..

En este sentido, Fernando Galvis, siguiendo el derrotero de la guía de mecanismos de recuperación del espacio público del Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, define una serie de asuntos problemáticos, algunos relacionados directamente con los elementos cualitativos y cuantitativos o simplemente generados por las dinámicas externas que afectan el espacio público, entre los que se pueden resaltar están los que afectan la calidad

de vida, la invasión de vehículos de las aceras o zonas verdes, la decadencia de seguridad, la inadecuada disposición de basuras y la ausencia de mantenimiento y cuidado del espacio público, los asentamientos, las ventas ambulantes y/o estacionarias, la delincuencia, la informalidad, la falta de apropiación y el sentido de pertenencia de los ciudadanos por estos espacios.

Sergio García-Doménech, plantea que existe una relación estrecha entre el espacio público y el concepto de sostenibilidad, esta relación mediada por las dinámicas descritas anteriormente, en este sentido argumenta que, en el ámbito de ciudad el espacio público se estructura como un instrumento funcional, urbano, estético, cultural, social y político; estas categorías agrupan las problemáticas, necesidades y dinámicas de la ciudad y de los habitantes respecto del espacio público. En este derrotero, se determina, y no podría ser de otra manera, que la sostenibilidad del espacio público es una relación entre lo ambiental, lo social y lo económico. (El rol del espacio público en la sostenibilidad de la ciudad contemporánea: La cultura urbana mediterránea en Europa. , 2017).

El criterio de sostenibilidad esta intrínsecamente ligado concepto de urbanismo y al diseño y gestión del territorio, construido a partir de las necesidades de las ciudades del siglo XXI y de sus habitantes, en este sentido se requiere que las construcciones e imaginarios de ciudad logren un desarrollo mediante el impulso de nuevas estrategias de crecimiento, además de su resiliencia y adaptación al cambio climático, acompañado de un mayor poder económico y de gobernanza, considerando un proceso de descentralización que traspase poder hacia los gobiernos locales más próximos a los problemas de los ciudadanos (subsidiariedad); ello conduciría a un nuevo escenario de crecimiento sostenible. (Terraza, Rubio Blanco, & Vera , 2016, págs. 28-30).

Entonces, el concepto de ciudad sostenible propugna por el imaginario de ciudad aquella “ofrece una buena calidad de vida a sus ciudadanos, minimiza sus impactos al medio natural, preserva sus activos ambientales y físicos para generaciones futuras, y a través de ello promueve su competitividad. De la misma manera, cuenta con un gobierno local con capacidad fiscal y administrativa para llevar a cabo sus funciones” (Terraza, Rubio Blanco, & Vera , 2016, pág. 42). En este escenario las áreas verdes y el espacio público cumplen un rol importante en la calidad de vida de la población y dentro de la ecología urbana y la estructura de un modelo de ciudad más sostenible, puesto que es el espacio de convivencia ciudadana y forma, conjuntamente con la red de equipamientos y espacios verdes y de estancia, los ejes principales de la vida social y de relación. (Terraza, Rubio Blanco, & Vera , 2016, pág. 138).

Lo anterior, supone la adopción de políticas públicas que atiendan las necesidades colectivas de los habitantes de la ciudad, establezcan escenarios de integración, aporten a la calidad de vida, generen cohesión social, posibiliten la disminución del conflicto y solventen las problemáticas urbanas y sociales; y que a su vez, sean espacios sostenibles, puesto que demandan inversión de recursos para su atención, protección, cuidado, mantenimiento y sostenimiento de parte de la administración pública. (Contreras-Lovich, 2016). Esto supone la búsqueda de la sostenibilidad económica a través del ejercicio de actividades económicas en cabeza de la administración pública o por cesión a personas o entidades particulares que generen aprovechamiento económico de las condiciones del espacio público.

II. POLÍTICAS PUBLICAS, NECESIDADES COLECTIVAS E INTERÉS PARTICULARES EN MATERIA DE APROVECHAMIENTO ECONÓMICO DEL ESPACIO PÚBLICO EN COLOMBIA.

Lo descrito, intuye señalar las políticas públicas adoptadas por los entes

gubernamentales en Colombia, su objetivo y cómo direccionan y regulan el aprovechamiento económico del espacio público. En esta medida, resulta imperante entender el concepto de políticas públicas.

Un concepto general sobre políticas públicas, entiende que son el reflejo de los ideales y anhelos sociales, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. Por lo tanto, la política pública como construcción social, puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes. (Torres Melo & Santander, 2013).

De este concepto pueden extraerse tres criterios que resaltan, el primero referido a los sujetos, así las políticas públicas emanan de un órgano gubernamental y van dirigidas sobre un grupo específico de actores; el segundo atañe a la esencia de la política pública pues son estrategias o decisiones adoptadas para la realización de uno o varios objetivos o ideales colectivos. En último lugar, sobresale que surgen con la intención de impactar o hacer frente a una situación o problemática específica.

En este sentido, para entender la política de aprovechamiento económico del espacio público en Colombia, deben responderse entonces tres cuestionamientos, ¿Qué órgano gubernamental direcciona el aprovechamiento económico y qué población impacta?, ¿Cuáles situaciones o problemáticas resuelve la implementación del aprovechamiento económico del

espacio público? y en último lugar ¿Qué decisiones se han adoptado en materia de aprovechamiento económico del espacio público.

A lo primero, debe señalarse que las políticas públicas de aprovechamiento económico del espacio público han sido dispuestas desde el ámbito nacional, dispuestas en la constitución y la ley, otorgadas entre las facultades para ejercer las labores de ordenamiento territorial. Así, tratándose de un asunto de urbanismo, cuestión definida como competencia de los entes gubernamentales regionales y locales, son los municipios y distritos quienes tiene la potestad para regular estos asuntos, en especial cuando se trate de condiciones de planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público, estableciendo las herramientas a través de las cuales generará, ejercerá y propiciará las actividades económicas en el espacio público. (Congreso de la Republica de Colombia, Ley 388 de 1997).

En este sentido los municipios y distritos podrán crear de acuerdo con su organización legal, entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo financiero del espacio público, que cumplirán entre otras las siguientes funciones. (Organización de estados iberoamericanos para la educación la ciencia y la cultura fundación nexos municipales, 2016).

Respecto del segundo cuestionamiento, cabe señalar y aclarar que el concepto de aprovechamiento comercial del espacio público, no debe confundirse con la privatización del mismo o con el fenómeno de falsos espacios públicos consistente en la generación de espacios privados destinados al comercio, puesto que nada tienen que ver con lo público, con lo colectivo y su disfrute. Estos fenómenos tienden más bien a que los espacios sociales, las calles comerciales animadas y abiertas se substituyan progresivamente por centros comerciales en los que se aplica “el derecho de admisión, generando que los espacios sociales y los barrios que no

se transformen siguiendo estas pautas, devengan en espacios de exclusión, olvidados y a veces criminalizados. Posibilitando la gentrificación y la exclusión a los sectores populares, primero como residentes y luego como usuarios. (Borja, Espacio público y derecho a la ciudad, 2011, pág. 2).

Superada esta clarificación y centrando la atención en las situaciones las situaciones o problemáticas que resuelve la política pública de aprovechamiento económico del espacio público, debe señalarse que son diversas, como se expone a continuación.

En primer lugar, apunta al establecimiento de la sostenibilidad física del espacio público, conservando su identidad y sus características alrededor de la integración, lo comunal y evitando su malversación y destrucción; puesto que la calidad de vida urbana se manifiesta de forma favorable en las ciudades, entre otros aspectos, en la medida que existan mínimas condiciones físicas y espaciales que garanticen el uso y disfrute del espacio público (Garnica Berrocal & Jiménez Caldera, 2013). Pretendiendo la creación de nuevos lugares públicos y la recuperación de espacios abandonados, para las prácticas sociales que se sitúan en el espacio público, como el comercio, la protesta ciudadana, el arte, la lúdica y el entretenimiento, el deporte, la religiosidad y las expresiones de los distintos movimientos sociales. (Páramo, Burbano, & Fernandez Londoño, 2016).

En segundo lugar, consolida la sostenibilidad económica del espacio público, en el entendido que la planificación de inversiones en infraestructuras y equipamientos, no puede realizarse de forma idílica, no puede ser pensada o realizada obras urbanísticas de espacio público sin un coste y financiación real, financiación que en muchas ocasiones fuera del alcance de la propia administración competente. (Torroglosa Martínez, Marín Ferreiro, Morell Deltell, & Jover Armensol, 2015). Esto por cuanto, se entiende que son espacios que implican intrínsecamente

por sus características, costos y gastos de mantenimiento y sostenimiento, erogaciones que pueden solventarse en la medida que sean transferidos a otras entidades, instituciones o personas. (Jaramillo Arango & Valencia Ojeda, 2019). sin que impida a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.

En último lugar, las políticas públicas de aprovechamiento económico del espacio público permiten al Estado y los entes gubernamentales, la atención de realidades y problemáticas sociales complejas, como las desarrolladas por el fenómeno de migración interna, las tasas de desempleo, y la situación de ventas ambulantes y estacionarias; como es descrito por Diana Marcela Porras Díaz, analizando la conexión entre la migración interna y la economía informal en las diferentes ciudades de América Latina en especial abordando el tema de los vendedores informales ubicados en las aceras de la capital colombiana. (Incidencias de la migración interna en la reproducción de la economía informal, 2018).

Respecto del ultimo cuestionamiento, sobre las políticas públicas que han sido adoptadas en Colombia en materia de aprovechamiento económico del espacio público, es claro que son diversas, nacen de la potestad de los municipios para la creación de entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo financiero del espacio público; y se concreta en la facultad de contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y el aprovechamiento económico para el municipio o distrito del espacio público, sin que se impida a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.

El Decreto Nacional 1077 de 2015, sobre esta materia que en el caso de áreas públicas de uso activo o pasivo, en especial, parques, plazas y plazoletas, los municipios y distritos podrán autorizar su uso por parte de entidades privadas para usos compatibles con la condición del espacio público mediante contratos, los cuales, en ningún caso, generarán derechos reales

para las entidades privadas y deberán dar estricto cumplimiento a la prevalencia del interés general sobre el particular. Y aunadamente establece la aprobación de construcciones en los casos en que sea necesario para este fin, refiriéndose al beneficio económico, a través de la inclusión de diferentes licencias urbanísticas.

Una situación que permite la observancia del desarrollo y adopción de una política pública de aprovechamiento económico del espacio público en Colombia gira entorno a las ventas ambulantes y estacionarias, problemática que en casi todos los casos ha desbordado la capacidad de respuesta de las administraciones, puesto que los 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. (Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, 2004, pág. 19).

El artículo “Participación de venteros informales de Medellín: una herramienta de ordenación del espacio público” realizado por Carolina Velásquez Gómez, año 2017, gira en torno al caso de la ciudad de Medellín, una de las ciudades en Colombia con mayor número de proyectos implementados para la organización de las ventas informales, pero que continua presentando problemáticas de ventas informales y callejeras y conformación de intereses colectivos con intereses individuales; con un alto número de proyectos orientados a la organización de las ventas informales, sin que hasta ahora se haya equilibrado el uso del espacio público en el centro de la ciudad.

En esta medida, bosqueja que el ejercicio de establecer políticas públicas y soluciones de forma participativa pueden generar diagnósticos consecuentes con la realidad, acercamiento entre actores interesados, conocimiento de las necesidades y deseos de los usuarios, respeto por las ideas y los potenciales locales y legitimación de los proyectos por parte de la comunidad. Lo cual permite a la administración y a la ciudad, atender y superar las necesidades colectivas e individuales que se conozcan y estudien. Para lo cual ilustra el proceso participativo de los venteros de una de las calles del centro de Medellín, la de la calle pichincha, proceso en el que se estudiaron las razones de la existencia de esta actividad, la percepción de la ciudadanía frente a las ventas callejeras, los aspectos que se consideran negativos y positivos, el imaginario de espacio público que tienen los venteros, las oportunidades que les gustaría tener para salir de la calle y las condiciones que ellos consideran deberían tener los puestos de venta, entre otros.

La respuesta de estos interrogantes, permite evidenciar como el estudio de las problemáticas del espacio público, la ciudad y sus habitantes permite la adopción e implementación de políticas públicas eficientes y como el aprovechamiento económico del espacio público puede plantearse como una herramienta para solventar y superar diversas problemáticas socio-económicas de un territorio y sus habitantes

III. NORMATIVA DEL ESPACIO PÚBLICO EN COLOMBIA EN MATERIA DE APROVECHAMIENTO ECONÓMICO.

Como fuera expuesto, la materialización, el resultado perceptible de las políticas públicas se encuentran en las normas que son promulgadas y regulan las conductas de los sujetos, respecto de una problemático o circunstancia específica. En este sentido, es pertinente el estudio de las regulaciones y normas relacionadas al aprovechamiento económico del espacio público y la designación de obligaciones para las entidades gubernamentales, promulgadas

históricamente en Colombia y que guardan vigencia, devenidas desde el orden constitucional y hasta las normativas particulares de los municipios, encontrando la siguiente relación.

En la Constitución Nacional del 1991, se definen elementos estructurantes del espacio público y directrices sobre el entendimiento de la explotación económica de estos lugares, en este sentir los artículos 63 y 82, establecen la responsabilidad del Estado, para la protección integral del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, resaltando que los bienes de uso público como lo es el espacio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Estas determinantes y calidades resaltan en los casos en los cuales el estado o las administraciones devienen el aprovechamiento económico en un particular, el mismo no podrá ejercer derechos de dominio.

La Ley 9 de 1989, que introdujo la regulación sobre reforma urbana, establece el concepto de espacio público para el territorio colombiano, en su Artículo 5° aborda el tema y establece que 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. Según esta norma constituye el espacio público de la ciudad, las áreas requeridas para la recreación pública, activa o pasiva, los parques, plazas y zonas verdes, entre muchas otras. La misma norma determina que el espacio público está compuesto por elementos naturales, construidos y complementarios.

A su vez, el artículo 7 estipula, que serán los municipios y la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia quienes 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.

La Ley 388 de 1997, Conocida como la Ley de ordenamiento territorial que modificó la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991, plantea entre sus objetivos principales la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente. Así reitera que 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, esto articulando el mandato constitucional dictado en los artículos 63 y 82 de la carta constitucional. Adicionalmente integra la función pública del urbanismo, según la cual, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo.

Esta norma establece las funciones del ordenamiento territorial en cabeza de los municipios y distritos, fijando la independencia para gestionar, reglar y administrar los asuntos relativos a ello, entre los que resalta la articulación del espacio público en los planes de ordenamiento que se diseñen, es en este sentido que cada municipalidad o distrito está en derecho de ejecutar las acciones pertinentes y necesarias para garantizar la sostenibilidad del espacio público y desdeña la capacidad para ceder la administración del espacio público y la explotación comercial y económica de estos lugares en los particulares.

Ley 810 de 2003, en 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: 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. 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.

Decreto 1504 De 1998, por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, que sus lineamientos fueron recogidos en el Decreto 1077 de 2015, determina en el Artículo 18 que los municipios y distritos podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y el aprovechamiento económico para el municipio o distrito del espacio público, sin que impida a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito. En el artículo 19 establece que, en el caso de áreas públicas de uso activo o pasivo, en especial parques, plazas y plazoletas, los municipios y distritos podrán autorizar su uso por parte de entidades privadas para usos compatibles con la condición del espacio mediante contratos. En ningún caso estos contratos generarán derechos reales para las entidades privadas y deberán dar estricto cumplimiento a la prevalencia del interés general sobre el particular.

Refiriéndose al ámbito municipal, en el caso del Municipio de Pereira la normativa que regula el aprovechamiento económico debe aclararse que se rige por lo estipulado en el Decreto 105 De 12 Febrero De 2009, disposición de orden metropolitano, esta norma reorganiza el ente del espacio público y establece las funciones relacionadas con el mantenimiento, administración y aprovechamientos económicos del Espacio Público: Formular las políticas, planes y programas municipales relacionados con la definición de los usos y aprovechamientos económicos, así como la aplicación de los instrumentos de gestión del espacio público tales como: comodatos, concesiones, contratos de administración,

mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público, contrato de usos temporales de espacio público, entre otros.

En el Capítulo III, organización para el manejo del espacio público, Artículo 5 se establece que el ente, deberá coordinar cuatro tipos diferentes de intervención siendo ellas generación y consolidación del espacio público, administración y manejo del espacio público uso, aprovechamiento económico del espacio público y control y vigilancia del espacio público. En el ámbito local del Municipio de Pereira el acuerdo 78 de 2008, expedido con el objetivo de regular los mecanismos de administración y aprovechamiento económico del espacio público, estableciendo los elementos del espacio público susceptibles de aprovechamiento y definiendo las funciones municipales como autoridad competente para celebrar contratos y cuantificar el valor de la ocupación del espacio público (Concejo Municipal de Pereira, 2008).

En el caso de Medellín el Decreto 2148 del 30 de diciembre de 2015, es el instrumento de gestión financiera, que se aplica a cualquier persona que utilice, uno o varios elementos constitutivos del espacio público, con los siguientes fines, para la administración con la posibilidad de realizar mejoras, para su mantenimiento y preservación, para la realización de actividades con o sin uso lucrativo y para la cualificación y sostenibilidad planificada y sistémica del espacio público y del paisaje urbano. Esta norma, reglamenta el alcance del aprovechamiento económico del espacio público, y las acciones tendientes a garantizar su cualificación y sostenibilidad, elementos complementarios y paisaje urbano, y el disfrute colectivo del mismo, realizadas por la Administración Municipal (artículo 3°).

Define la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Publico Privadas, podrá realizar la contratación, la liquidación del valor del aprovechamiento económico del espacio público. También el recaudo por parte La Secretaría de Hacienda a

través de la Subsecretaría de Tesorería (artículo 4°), la destinación específica según los criterios de priorización (artículo 5°). Aprovechamiento económico transitorio del espacio público por un lapso no mayor a 30 días calendario y temporal por un lapso superior a 30 días calendario e inferior a un año (artículo 6°).

Adicionalmente en este municipio mediante el Decreto 113 de 2017, se adoptó la implementación del “Manual del Espacio Público de Medellín” compendio que regula toda la materia para la ciudad y en específico determina sobre sus objetivos que: El MEP pretende contribuir con la sostenibilidad de los diversos espacios públicos y de sus elementos complementarios y ser la base para otras normativas sobre la financiación del espacio público, entre ellas la del aprovechamiento económico que, desde la Nación, se ha permitido, desde tiempo atrás, con la Ley de Reforma Urbana y normas posteriores. Así en el resto del compendio, desarrolla y adopta políticas públicas en observancia de este principio rector de sostenibilidad a través del aprovechamiento económico.

CONCLUSIÓN.

El espacio público es un elemento estructurante del ordenamiento y desarrollo territorial que supera la determinación de su condición física y se establece como una herramienta de integración y cohesión social, en la medida que existe una confluencia sobre estos espacios de elementos subjetivos relacionados con la población, sus derechos y la calidad de vida.

En esta medida se requiere de la intervención del estado en la regulación de estos espacios, con el finde garantizar la atención de las necesidades de la ciudad y sus habitantes en términos de cantidad y calidad de espacios públicos, pero adicionalmente se pueda atender de diversas situaciones y problemáticas sociales, culturales, económicas, colectivas e

individuales que recaen en estos espacios y que son el resultado de la realidad de los habitantes y las comunidades del país.

Al respecto puede colegirse que, se requiere de la adopción de políticas públicas que permitan integrar y superar todas las necesidades, de cualquier tipo, que inciden en las determinantes de la calidad del espacio público, otorgando un estándar mínimo de sostenibilidad relacionado con el mantenimiento y sostenimiento de la estructuras física, evitando su deterioro y que responda a demás por la sostenibilidad financiera y económica de estos espacios.

El aprovechamiento económico del espacio público, bien sea por la propia administración, por una de sus entidades o por tercero privado, se encarrila como una política pública que satisface la integración y solvencia de las necesidades colectiva e individuales y la atención de las problemáticas socio-económicas de la población y el país, pues como se muestra de las experiencias asumidas en esta óptica, la integración y participación de las comunidades y los individuos en los procesos relacionados con el espacio público generan una cohesión social y la generación de una conciencia de apropiación de estos lugares, que los transforma en espacios sostenibles y elementos que facilitan la atención de necesidades y la función del estados y sus entes gubernamentales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía de Medellín . (2015). *Manual del Espacio Público*. Medellín: Imprenta Litografía Dinámica.
- Alcaldía de Medellín. (30 de diciembre de 2015). DECRETO 2148 DE 2015 “Por medio del cual, se reglamenta el aprovechamiento económico del espacio público”. Gaceta Oficial N°4355.
- Alcaldía de medellín. (28 de febrero de 2017). DECRETO 113 DE 2017 "Por medio del cual se adopta el Manual del Espacio Público de Medellín y se asigna una función”. GACETA OFICIAL. AÑO XXIII. N. 4433. .
- Area Metropolitana Centro Occidente. (12 de febrero de 2009). Decreto 105 de 2009 “Por medio del cual se reorganiza el ente del espacio público y se revoca el decreto municipal numero 839 de 2003” . Pereira: Gaceta Metropolitana Ordinaria No. 06 Enero de 2012.
- Asamblea Nacional Constituyente Republica de colombia. (6 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia. (*Gaceta Constitucional N°116 de 20 de julio de 1991*). Santa Fe de Bogota. Obtenido

- de
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#87.
- Borja, J. (2011). Espacio público y derecho a la ciudad. *viento sur*(116), 39-48. Obtenido de https://debatstrebalsocial.files.wordpress.com/2013/03/espacio_publico_derecho_ciudad_jordiborja.pdf
- Borja, J., & Muxi, Z. (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa. Obtenido de https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:GnAFLMpHRdYJ:scholar.google.com/+El+espacio+p%C3%BAblico,+ciudad+y+ciudadan%C3%ADa&hl=es&as_sdt=0,5
- Caldera, J. E., & Garnica Berrocal, R. (2016). Metodología para la Medición del Déficit Cualitativo de Espacio Público en Colombia: un Indicador Clave del Ordenamiento Territorial. *Revista de Urbanismo*, 69-99. doi:10.5354/0717-5051.2016.42481
- Concejo Municipal de Pereira. (17 de diciembre de 2008). Acuerdo 78 de 2008 "por el cual se crea el fondo de aprovechamientos económicos del espacio público y se adopta el reglamento de usos y aprovechamientos económicos de los elementos constitutivos del espacio público del municipio de pereira.". Obtenido de <https://gobiernopereira.files.wordpress.com/2014/04/acuerdo-078-de-2008.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (11 de enero de 1989). Ley 9 DE 1989 "por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, ompravente y expropiacion de bienes y se dictán otras disposiciones". Santa Fe de Bogota: Diario oficial N°38650.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones". Santa Fe de Bogota: diario de la republica N° 43091.
- Congreso de la República de Colombia. (13 de junio de 2003). LEY 810 DE 2003 "Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones". Bogotá, D. C: Diario Oficial No. 45.220.
- Contreras-Lovich, H. N. (enero junio de 2016). La representación social del espacio público para el diseño y la gestión de territorios sostenibles. Una propuesta teórica-práctica y metodológica para un urbanismo participativo. *Revista de Arquitectura*, 18(1), 18-34. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/1251/125146891003.pdf>
- Delgado, M. (2015). *El espacio público como ideología* (Vol. II). madrid: los libros de catarata. Obtenido de <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Tq6kDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT5&dq=Espacio+p%C3%BAblico+e+igualdad.+&ots=FYNgYDZgJd&sig=I9cIVkod9l2Zo8cQGGeNKVyyI58Y#v=onepage&q&f=false>
- Galvis Gaitan, F. (2014). *manual de derecho urbanistico*. Bogotá: Temis.
- García-Doménech, S. (2017). El rol del espacio público en la sostenibilidad de la ciudad contemporánea: La cultura urbana mediterránea en Europa. . *Revista AUS [Arquitectura / Urbanismo / Sustentabilidad]*(21), 44-50. doi:<https://doi.org/10.4206/aus.2017.n21-08>
- Garnica Berrocal, R., & Jiménez Caldera, J. (2013). La calidad de vida urbana y la dimensión físico-espacial del espacio público - aportes metodologicos para el ordenamiento territorial de monteria. *Perspectiva Geográfica: Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía*, 18(2), 257-280. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5626935>
- Jaramillo Arango, J. A., & Valencia Ojeda, L. A. (31 de enero de 2019). ¿El Espacio Público Efectivo, puede generar ingresos para su mantenimiento,. Pereira, Colombia: Universidad Católica de Pereira. Obtenido de <http://repositorio.ucp.edu.co/handle/10785/5142>
- Jérez, O. M. (2018). DINÁMICAS TERRITORIALES Y PATRONES DE POBLAMIENTO EN ESPACIOS ANDINOS, COMO APORTE AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: EL CASO DE CANTON OTALVARO, ECUADOR. Universitat de les Illes Balears. Obtenido de http://dspace.uib.es/xmlui/bitstream/handle/11201/150032/TESIS%20DEF_Olga%20Hipatia%20Mayorga%20Jerez.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial. (2004). *Serie espacio publico, Guías*

- metodológicas N° 1, 4 y 5*. Santa Fe de Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial.
- Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio. (26 de mayo de 2015). Decreto 1077 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. Santa Fe de Bogota. Obtenido de <https://dadep.gov.co/sites/default/files/marco-legal/decreto-1077-26-de-mayo-de-2015.pdf>
- Organización de estados iberoamericanos para la educación la ciencia y la cultura fundación nexos municipales. (2016). *Cartilla Principios Del Espacio Publico*. Obtenido de http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/informe%20final%20de%20consultor%C3%ADa_cartilla%20espacio%20p%C3%ABlico_esap_bogot%C3%A1_2002.pdf
- Páramo, P., Burbano, A., & Fernandez Londoño, D. (julio - diciembre de 2016). Estructura de indicadores de habitabilidad del espacio público en ciudades latinoamericanas. *Revista de Arquitectura*, 18(2), 6-26. doi:10.14718/RevArq.2016.18.2.2
- Porrás Díaz, D. M. (enero - junio de 2018). Incidencias de la migración interna en la reproducción de la economía informal. *Tabula Rasa*(28), 347-369. doi:10.25058/20112742.n28.15
- Presidencia de la República de Colombia. (4 de Agosto de 1998). DECRETO 1504 DE 1998 "Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial". Santa Fe de Bogotá, D.C.: Diario Oficial No. 43.357.
- Santos, B. d. (2012 de julio de 2012). "Democratizar el territorio, democratizar el espacio". (S. Caló, Entrevistador, & P. P. Martos, Traductor) Coimbra, Portugal. Obtenido de <http://contested-cities.net/CCmadrid/democratizar-el-territorio-democratizar-el-espacio-boaventura-de-sousa-santos/>
- Terraza, H., Rubio Blanco, D., & Vera , F. (2016). *De ciudades emergentes a ciudades sostenibles. Comprendiendo y proyectando las metrópolis del siglo xxi*. Santiago, Chile: Ediciones arq - Escuela de Arquitectura Pontificia Universidad Católica de Chile . Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/De-ciudades-emergentes-a-ciudades-sostenibles.pdf>
- Torres Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá, D.C.: IEMP Ediciones.
- Torroglosa Martínez, L., Marín Ferreiro, B., Morell Deltell, M., & Jover Armensol, A. (Mayo - Agosto de 2015). la necesaria e importante reflexión económica sobre el urbanismo y la ordenación del territorio. (U. A. General, Ed.) *Encuentros Multidisciplinares*, 17(50), 1-13. Obtenido de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678608/EM_50_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vallejo, G. (noviembre de 2018). Espacio público e igualdad. Reflexiones en torno a pervivencias contemporáneas de una noción clásica. *Anacronismo e irrupción*, 8(15), 100 - 120. Obtenido de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/anacronismo/article/view/3155/2630>
- Velásquez Gómez , C. (2017). Participación de venteros informales de Medellín: una herramienta de ordenación del espacio público. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11-21. doi:<https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu11-21.pvim>