

**LA PROBLEMÁTICA DE LOS FREE-RIDERS DEL ESPACIO PÚBLICO**

**LAUDICE CALDERÓN HERNÁNDEZ**

**Arquitecta**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO URBANISTICO  
BOGOTA D.C, 2012**

# **LA PROBLEMÁTICA DE LOS FREE-RIDERS DEL ESPACIO PÚBLICO**

Monografía de Grado

Presentada como requisito para optar al título de

Especialista en Derecho Urbanístico

Facultad de Ciencias Jurídicas

Pontificia Universidad Javeriana

Presentada por

Laudice Calderón Hernández

Dirigida por

Carlos García Reyes

Arquitecto

Semestre II, 2012

*A Dios fortaleza en mis tormentas;*

*A mi familia compañera incondicional en el camino, especialmente a Rocío por ser  
cómplice, amiga y apoyo en este proyecto;*

*A Carlos, mi director, gracias por su compromiso, tiempo y dedicación.*

*Como homenaje especial a mi padre Helvecio Antonio; profesor de profesores, quien  
partió mientras adelantaba esta especialización, pero que desde el cielo me acompaña  
y me alienta a ser seguir adelante.*

*Las ciudades son, con el lenguaje, las más grandiosas creaciones del espíritu humano. Son el lugar de la cultura, los espacios abiertos para que los hombres y las mujeres puedan vivir a gusto. Los lugares donde se asientan las civilizaciones. Son la libertad y la tolerancia.*

*Rogelio Salmona*

## CONTENIDO

### LA PROBLEMÁTICA DE LOS FREE-RIDERS DEL ESPACIO PÚBLICO

INTRODUCCION.....	1
1 OBJETIVOS.....	5
1.1Generales.....	5
1.2Específicos.....	5
1.3Definición del problema.....	6
1.4Metodología.....	8
2 MARCO CONCEPTUAL.....	9
2.1 Concepto de Espacio Público.....	9
2.1.1Desde el Urbanismo.....	9
2.2 Marco Normativo.....	12
2.2.1A la luz de la Constitución Política de Colombia.....	12
2.2.2A la luz de la Ley 9 de 1989.....	13
2.2.3A la luz de la Ley 388 de 1997.....	14
2.2.4A la luz del decreto 1504 de 1998.....	16
2.2.5 A la luz del POT vigente a 2013.....	17
2.2.6Sentencias de la Corte Constitucional.....	18
3 PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO.....	20
3.1 Política de gestión.....	21
3.1.1Estrategia social.....	21
3.1.2Estrategia económica.....	22
3.1.3Estrategia de coordinación institucional.....	23
3.2 Política de Cubrimiento y accesibilidad.....	24
3.3 Política de Calidad.....	24
4 ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL ESPACIO PÚBLICO.....	26
4.1 A nivel Institucional.....	27
4.2 A nivel de la economía formal.....	36

4.3 A nivel de la economía informal.....	36
5 PROBLEMATICAS DEL ESPACIO PUBLICO .....	38
5.1 A nivel Institucional.....	38
5.2 A nivel de economía formal e informal.....	39
5.3 A nivel del ciudadano.....	42
6 QUALA: ejemplo palpable de free-rider colombiano.....	44
6.1 ¿Qué es Quala?.....	44
6.2 Productos.....	45
6.3 El “exitoso” caso Bonice. Marketing guerrilla.....	45
6.4 Estructura organizacional y canal de distribución de Bonice.....	46
6.5 Acción Popular interpuesta contra Bonice.....	49
7 APROVECHAMIENTOS ADECUADOS DEL ESPACIO PUBLICO .....	51
8 EQUIPAMIENTOS URBANOS DE COLOMBIA EUCOL: EJEMPLO EXITOSO DE CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN BAJO LA MODALIDAD DE CONCESIÓN	
8.1 Qué es Equipamientos Urbanos de Colombia EUCOL.....	55
8.2 Servicios.....	56
8.3 Contrato de Concesión vigente.....	56
9 CASO INTERNACIONAL.....	58
10 CONCLUSIONES.....	61
BIBLIOGRAFIA.....	63
ANEXOS.....	68

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

OMS: Organización mundial de la salud

DADEP: Departamento administrativo de la defensoría del espacio público.

SDP: Secretaría distrital de planeación.

DANE: Departamento administrativo nacional de estadística.

IDRD: Instituto distrital de recreación y deporte.

IDU: Instituto de desarrollo Urbano.

IPES: Instituto para la Economía Social.

TEPB: taller del espacio público de Bogota

PMEP: Plan maestro del espacio público

POT: Plan ordenamiento territorial.

EUCOL: Equipamientos urbanos de Colombia

CAMEP: Contrato de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público

REDEP: Red pública para la prestación de servicios al usuario del espacio público

## INTRODUCCION

Desde el punto de vista de la planeación urbana, siempre se ha considerado que el espacio público es la máxima expresión de la apropiación social. Es el escenario que alberga el transcurrir de la sociedad, es la esencia de lo urbano, el lugar de encuentro y de intercambio cultural, herramienta por naturaleza para enriquecer al ciudadano y fomentar su participación e interés por lo social. Una ciudad sin plazas, sin parques, sin espacios para ocio, no solo es pobre ambientalmente sino también agresiva y fría, un lugar del no lugar.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) la construcción de las viviendas en zonas verdes y el fomento de vías peatonales mejoran la calidad del aire y estimulan la actividad física, al tiempo que reducen las lesiones y los efectos de la aglomeración. Dicha Organización fijó un indicador óptimo entre 10 m<sup>2</sup> y 15 m<sup>2</sup> de zonas verdes por habitante, con el fin de que éstos mitiguen los impactos generados por la contaminación de las ciudades y cumplan una función de amortiguamiento. Sin embargo, en la actualidad los índices de varios países (incluido Colombia) son extremadamente bajos; a tal punto que se puede considerar que estamos viviendo *“una crisis del espacio público en sus dos dimensiones: como elemento ordenador y polivalente, como lugar de intercambio y de vida colectiva, en cada zona o barrio, y también como elemento de continuidad, de articulación de las distintas partes de la ciudad, de expresión comunitaria, de identidad ciudadana”*<sup>1</sup>

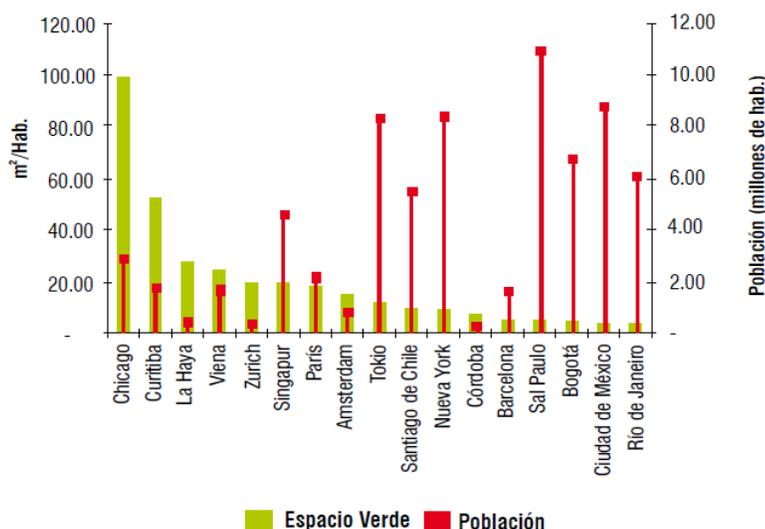
En Colombia, el espacio público ha tenido que afrontar largos procesos relacionados con los modos de apropiación, ocupación y uso del territorio, cuyos resultados se ven reflejados en la escasez de suelo; deficiente ordenamiento y débiles políticas de planificación; mala accesibilidad; pocos equipamientos; ocupación irregular; pérdida o deterioro de los recursos naturales por contaminación, tala, ocupación de rondas, relleno de humedales, ruido, daño de las superficies de circulación peatonal, inseguridad y vandalismo<sup>2</sup>. Como consecuencia, en nuestro país, se han venido presentando grandes déficits en la materia. Los estudios realizados en el 2006 por el Departamento Nacional de Planeación, dejan ver la grave situación de Bogotá frente a las principales ciudades del mundo.

---

<sup>1</sup> Borja, Jordi. “El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas. Revista Instituciones y Desarrollo” (en línea), Barcelona: IIGOV, 2001, n° 8 y 9. [www.iigov.org/id/index.drt.15](http://www.iigov.org/id/index.drt.15) marzo 2007.

<sup>2</sup> Basado en Cartilla “Construir Ciudades Amables” - Visión Colombia 2019. 2006

## Espacio Público de Bogotá frente a las principales ciudades del mundo



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano (2006).

Y es que el crecimiento acelerado de las ciudades colombianas ha traído consigo dificultades para controlar los procesos de urbanización, que han sido en su mayoría de origen espontáneo e informal y como consecuencia no han generado condiciones adecuadas en la provisión de espacios colectivos. Es por ello que durante las últimas Administraciones tanto a nivel nacional como local, se han realizado esfuerzos para expedir normas urbanísticas y formular lineamientos de política urbana, con el fin de suplir las carencias y fortalecer las deficiencias.<sup>3</sup>

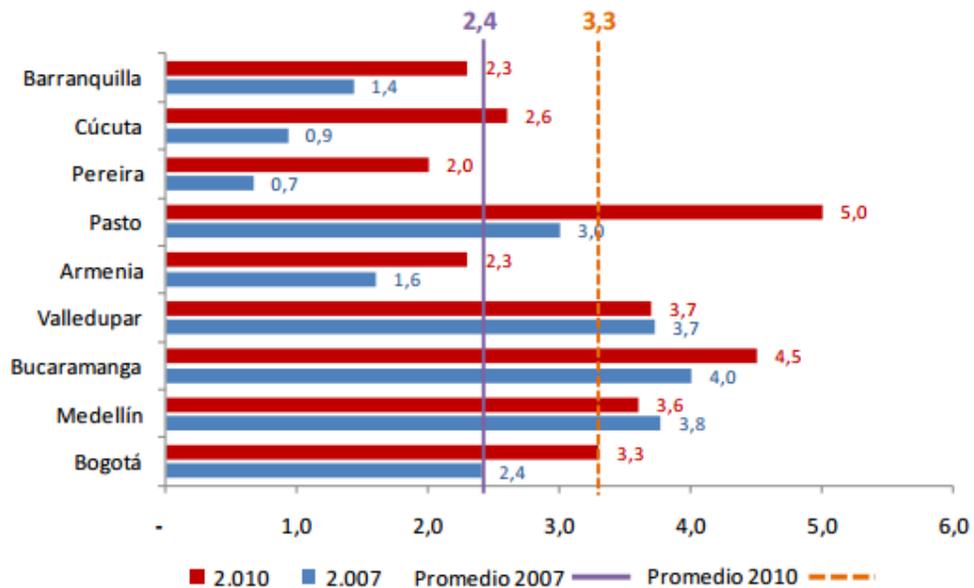
Iniciando el año 2012, durante el desarrollo de la estrategia “Construir Ciudades Amables” de la Visión Colombia 2019, se planteó que para lograr una sociedad más justa y con mayores oportunidades era necesario que se contara con un espacio público accesible, adecuado y suficiente para todos los ciudadanos. De igual manera el Presidente Juan Manuel Santos dentro de su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010 – 2014: Prosperidad para Todos, estableció que “*se debe construir una Política Nacional de Espacio Público, mediante la cual se apoye a las entidades territoriales en el fortalecimiento de su*

<sup>3</sup> Basado en “Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES, Política Nacional del Espacio Público. Enero 31 de 2012.”

*capacidad institucional y administrativa para la planeación, gestión, financiación y sostenibilidad del espacio público”<sup>4</sup>.*

Con todo y las buenas intenciones plasmadas en los documentos presentados, aún no se cuenta con el suficiente porcentaje de espacio público por habitante. Para el año 2007, el indicador promedio estimado era de 4 m<sup>2</sup>//hab y para el 2010 el indicador se redujo a a 3,3 m<sup>2</sup>/hab.

### Índice de espacio público/habitante en ciudades colombianas



Fuente: Documento CONPES Política Nacional del Espacio Público. Departamento Nacional de Planeación.” Enero 31 de 2012.

En términos generales, el déficit cuantitativo de espacio público se manifiesta particularmente en zonas ocupadas por asentamientos informales, en centralidades o zonas urbanas con alta densificación y en algunas ocasiones en las zonas de expansión urbana que se han ido incorporando a los suelos urbanos sin los instrumentos urbanísticos adecuados (plan parcial) que exijan cesiones adecuadas de espacio colectivo.

A la problemática de no generación de espacios públicos ni zonas verdes, hay que sumar la presencia de conductas nocivas de mal uso o uso abusivo que se hace de él por parte de la

<sup>4</sup> *Ibíd*em, 3

ciudadanía. Y es que para muchos, no es claro que la noción jurídica del espacio público incluye que éste debe ser utilizado para *“satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden de los límites de los intereses individuales de los habitantes”*<sup>5</sup>; es decir, debe cumplir con una función social. *“No debe implicar privilegios para algunos particulares o corporativos- sea que estos intereses se concreten directamente en beneficios monetarios o indirectamente, en la posibilidad de excluir de su disfrute a terceros o de monopolizar para sí ciertas satisfacciones derivadas de su utilización.”*<sup>6</sup>

Tales disfunciones se ven reflejadas en aprovechamientos inadecuados que generalmente poseen un alto componente económico, cuyo lucro se concentra en manos de unos pocos, dejando a la ciudad sin retribución alguna por su uso. Este fenómeno denominado de los Free-riders, se lucra de las externalidades positivas generadas por el sector público. Tal y como lo dice el documento técnico del Plan Maestro del Espacio Público (PMEP), los free-riders ocasionan efectos encadenados, de utilización ilegal y sobreutilización, congestión y deterioro entre otros.

El fenómeno de los free-riders, forma parte del objeto de estudio de la presente monografía. Por medio del análisis del caso de una reconocida empresa como Quala que sustenta su principal canal de venta en el uso gratuito del espacio público; se revisará toda la estructura de ventas del producto Bonice, comercializado en esquinas, plazas, parques, eventos y concentraciones masivas en general y se analizará la debilidad y poco alcance de nuestras políticas e instituciones para controlar los desmanes de los usuarios del espacio público de una metrópoli como Bogotá.

El documento parte de un marco conceptual en el que se analiza la postura normativa frente al espacio público, desde la Constitución Política de Colombia pasando por la ley 9 de 1989, ley 388 de 1997, decreto 1504 de 1998, POT de Bogotá y terminando con el Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá y material jurisprudencial. Posteriormente se presentan los actores que intervienen en el uso, administración y mantenimiento del espacio

---

<sup>5</sup> Samper, Pizano Ernesto. Colombia. Decreto 1504 de 1998. Artículo 2. Espacio Público. Bogotá.1998

<sup>6</sup> Alcaldía Mayor de Bogota, Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Plan Maestro del Espacio Público. Documento Técnico. Capítulo 2 “Formas de ocupación y uso del espacio público con fines de aprovechamiento y apropiación agregados. 2005

público y las problemáticas que se presentan. Con la presentación de dos casos específicos, se dejan ver ejemplos de casos afortunados y desafortunados del uso del espacio público. En el primer escenario, se estudia el contrato de administración que la empresa EUCOL tiene al momento vigente con la Administración. Para el segundo caso, se analiza a Quala, multinacional colombiana cuyo caso es conocido como uno de los más desafortunados ejemplos de free-rider de la ciudad, sin que al momento ninguna herramienta legal haya sido efectiva para que se tomen correctivos al respecto.

Finalmente con la revisión de un caso internacional (Bilbao), se busca presentar buenas opciones de gestión pública que han permitido un manejo eficiente y adecuado para determinadas zonas, que en algún momento fueron sectores deteriorados o marginales de la ciudad.

## **1 OBJETIVOS**

### **1.1 Generales**

- Revisar el concepto del espacio público desde el urbanismo, el imaginario de los ciudadanos y a la luz de la legislación vigente en Colombia.
- Detectar las principales problemáticas existentes en el espacio público y el papel que juegan los actores institucionales, formales e informales que participan en él.
- Analizar las debilidades del Plan Maestro del Espacio Público (PMEP) y determinar por qué no se han logrado implementar sus políticas.
- Evidenciar el grado de participación del sector formal en la invasión del espacio público.

### **1.2 Específicos**

- Demostrar por medio del estudio del caso específico de una empresa del sector formal de la economía; que la invasión del espacio público y el fenómeno free-rider no es exclusivo del sector informal.
- Presentar un ejemplo afortunado de aprovechamiento económico regulado del espacio público mediante la figura de contrato de administración en su modalidad de concesión;

que en representación del Estado, hace la Defensoría del Espacio Público con la empresa privada (EUCOL).

### **1.3 Definición del problema**

Durante mucho tiempo, en el imaginario de los ciudadanos se han arraigado conceptos tan equivocados, como que espacio público son todos aquellos escenarios para uso de la colectividad que garantizan la satisfacción de unos derechos pero no implican el cumplimiento de unos deberes; por tanto pueden ser usados y abusados en el amparo del derecho al trabajo y al mínimo vital. Para la mayoría el problema es la presencia de vendedores informales en calles y plazas y asumen que la problemática está dada por el mal uso del espacio público por parte de los sectores menos favorecidos de la sociedad; pero, ¿realmente es el sector informal el único que se lucra de su aprovechamiento?

En palabras del economista Humberto Molina *“en el espacio público se enfrentan intereses, se disputa la satisfacción de necesidades, unas privadas y otras colectivas, y se llega incluso en determinadas circunstancias a transformarse en un campo de agudas pugnas por delimitar un territorio en el cual implantar un interés.”*<sup>7</sup>

Por consiguiente lo que encontramos es un conflicto de intereses entre varios actores formales e informales, que propenden por su propio beneficio. Muy pocos de ellos se acogen a las opciones de esquema regulado que plantea la administración; captando el 100% de los beneficios económicos a favor propio y dejando a la ciudad que es la generadora de aquellos espacios, por fuera de cualquier distribución; éstos personajes son los que se conocen como Free-riders.

Los free-riders, no son únicamente los vendedores del sector informal. De hecho, las estadísticas que maneja el Instituto para la Economía Social -IPES y la Defensoría del Espacio Público-DADEP, indican que solamente el 30% de las utilidades obtenidas van a parar al vendedor ambulante; el restante 70% se distribuye entre el sector formal y los

---

<sup>7</sup> Molina, Humberto. “El aprovechamiento económico según el Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá” Foro Internacional espacio Público y ciudad, memorias. Alcaldía Mayor de Bogota, Cámara de Comercio.2005

distribuidores de productos. *“El vendedor ambulante sólo es apenas la punta del iceberg del gigantesco negocio que debajo de éste existen”*<sup>8</sup>

Este “gigantesco negocio” representado por el sector formal, fundamenta el estudio realizado en la presente monografía. Por medio del estudio del caso específico de una multinacional colombiana, se busca demostrar que el aprovechamiento económico sin retribución a la ciudad no es un problema generado exclusivamente por la informalidad y los sectores más pobres de la ciudad, sino que éstos están en la mayoría de los casos, al servicio indirecto de las grandes empresas que mueven la economía del país.

Aunque este problema específico ha sido detectado por algunos ciudadanos y se han instaurado acciones legales en defensa del derecho colectivo al uso, goce y disfrute del espacio público; no se ha logrado que ninguna de las acciones interpuestas salgan a favor de la defensa de lo público. Teóricamente la actividad comercial y los canales de ventas de todas las empresas del sector formal, no tienen como target el espacio público, sino que los productos son comercializados en grandes cadenas de abarrotes con sede física en locales individuales o grandes superficies. La compra de los productos por parte de subdistribuidores y vendedores callejeros es una actividad imposible de regular por parte de las grandes empresas productoras, por lo tanto los entes administradores de justicia que han intervenido en cada caso, consideran falta de legitimidad en la causa por pasiva.<sup>9</sup>

Hay un vacío normativo? Debería de existir algún tipo de regulación que obligue al sector formal a controlar la venta de sus productos? Están realmente desligadas de los procesos de venta callejera las empresas? Cómo pueden las instituciones del Estado lograr controlar el aprovechamiento no regulado del espacio público?

Todas estas incógnitas, constituyen la motivación de la presente monografía y se busca a través del estudio de los conceptos, normativas, actores y ejemplos lograr llegar a conclusiones que puedan dar luces sobre las preguntas planteadas.

---

<sup>8</sup> *Ibíd*em, 7

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, CP Maria Claudia Rojas Lasso, Acción popular demandante Angela Lozada de la Cruz, 2 de febrero de 2012.

## 1.4 Metodología

La presente monografía es el resultado de la revisión y estudio de numerosas fuentes bibliográficas relacionadas al final del documento, páginas web institucionales y de contenido general; notas de clase y trabajo de campo en el cual se obtuvieron entrevistas a funcionarios de la Defensoría del Espacio Público DADEP y de Quala.

Desarrolla los siguientes capítulos: **Introducción:** presenta los objetivos generales y específicos que se buscan con la realización de la monografía, así como la definición del problema y la metodología a emplear. **Marco conceptual:** desarrolla el concepto del espacio público desde el urbanismo y la ciudad y un marco normativo en el cual se estudian las principales normas vigentes relacionadas con espacio público.

**Plan Maestro del Espacio Público:** hace un estudio de los componentes, estructura y objetivos del Plan Maestro del Espacio Público de la ciudad de Bogotá. **Actores que intervienen en el espacio público:** desde la perspectiva institucional, de la economía formal, economía informal y el ciudadano común, se hace un análisis de los agentes que se relacionan con el espacio público. **Problemáticas del espacio público:** en complemento al punto anterior, se presentan las principales debilidades del espacio público desde el punto de vista de los diferentes actores que en él intervienen. **Quala: ejemplo palpable de free-rider colombiano:** se estudia el caso de la multinacional colombiana que comercializa sus productos en el sistema de espacio público de la ciudad, sin que hasta el momento se haya logrado adelantar ninguna acción regulatoria al respecto. **Aprovechamientos adecuados del espacio público:** es la presentación de los esquemas para aprovechamiento económico del espacio público que maneja el Estado a través de la Defensoría del Espacio Público en Bogotá. **EUCOL: ejemplo exitoso de contrato de administración:** ejemplifica el esquema desarrollado en el punto anterior, de los contratos de administración que las empresas formales pueden suscribir con la Administración con el fin de retribuirle por el uso de sus productos o publicidad en espacio público. Estudia el caso de la empresa EUCOL, que utiliza los tableros publicitarios de los paraderos en Bogotá. **Caso Internacional:** Finalmente se presenta el caso internacional de Bilbao, considerado exitoso desde el punto de vista del manejo del espacio público, con el fin de analizar la gestión

pública de otros países, su forma de afrontar nuestros mismos problemas y determinar qué tan cerca estamos de llegar a un manejo similar. **Conclusiones:** luego del estudio de todo el tema se presentan unas conclusiones a nivel general que permiten obtener una visión genérica y personal del tema.

## 2 MARCO CONCEPTUAL

### 2.1 CONCEPTO DE ESPACIO PÚBLICO

#### 2.1.1 Desde el Urbanismo

Hay diversas concepciones del espacio público desde el urbanismo. Las más dominantes se dan a partir de los postulados del modernismo, para quien los componentes del espacio público hacen referencia exclusiva a un lugar físico (espacio) que tiene una modalidad de gestión o de propiedad (pública) y que en algunos casos es complementada por nociones filosóficas y culturales de identidad y construcción de nexos. Para el caso, se presentarán los conceptos de los principales teóricos del urbanismo, como Kevin Lynch; Aldo Rossi y Jordi Borja entre otros, con el fin de lograr una idea global lo más cercana posible a lo que sería el espacio público en nuestros días.

Partiendo del concepto expresado por Jordi Borja y Zaida Muxi en cuanto a que el espacio público es el “espacio físico, simbólico y político”<sup>10</sup> se considera que desde el punto de vista de lo “físico” más que una definición es una característica de función que permite crear lugares para el encuentro, la recreación e intercambio cultural otorgándole un carácter social colectivo. En este caso los mecanismos con los que cuenta la administración para propiciar la creación de espacios colectivos (licencias de urbanismo, cesiones urbanísticas, expropiación) permiten que se diseñen y asignen lugares que cumplen estas características dentro de las ciudades, sin embargo, su éxito está muy vinculado al uso, la intensidad y la calidad de las relaciones que logren constituir los ciudadanos dentro de ese espacio.

Esa capacidad de transformación ejercida por el usuario dota a estos espacios de un carácter vinculante con ellos y entre ellos. Según lo expresa la Ley 9 de 1989 que se estudiará más

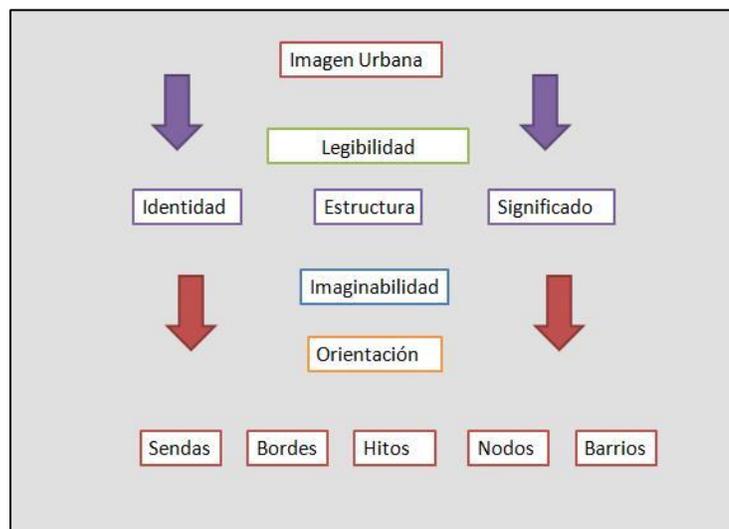
---

<sup>10</sup> Borja, Jordi; Muxi, Zaida. El espacio público: ciudad y ciudadanía. Barcelona: Electa, Pgs 17-18. 2003

adelante, los espacios públicos están “*destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes*”, conforme a esto, se esboza una nueva faceta del espacio público: la “**política**”. Allí es posible la confrontación con el otro y cada encuentro es potencialmente un generador de acciones, que une o separa a quienes lo construyen, generando un espacio de relaciones en el que la pluralidad adquiere sentido.

Lo “**simbólico**”, está estrechamente relacionado con el imaginario que los ciudadanos tienen de ciertos lugares, con la imagen asociativa, la imagen de la ciudad. Kevin Lynch, urbanista de mediados del siglo XX; en su obra “La imagen de la ciudad” expresa que la imagen urbana está conformada por una serie de elementos que hacen a un lugar o espacio, identificable con el usuario, con alguna actividad o con la misma población residente. Esos elementos son los que le dan mejor legibilidad al espacio urbano. La legibilidad, es un atributo de los lugares y sirve como elemento potenciador de la correcta organización y orientación al usuario, sea éste residente o no del sector. Una ciudad legible será aquella en la cual sus residentes o usuarios identifiquen, estructuren y den significado a los lugares que usen o recorran día a día.

### Elementos que componen la imagen Urbana



Fuente: <http://mediariourbano.blogspot.com/2011/09/la-imagen-de-la-ciudad-segun-kevin.html>

Por su parte, Aldo Rossi, arquitecto urbanista italiano, en su libro “La Arquitectura de la ciudad” considera dos elementos básicos que intervienen en la construcción urbana; dos diferentes tipos de piezas que según la clasificación Aristotélica de esfera pública y esfera privada pueden establecerse. Por una parte, los elementos privados representados en los monumentos, aquellos edificios o espacios públicos pertenecientes a la esfera pública que crecen siempre puntualmente, que constituyen operaciones irrepetibles y que están promovidas por destacados esfuerzos colectivos. En segundo lugar, el tejido básico que son las áreas residenciales, la vivienda, que crece siempre por áreas y que conforma la base de la ciudad. Emplea la idea de “tipología” arquitectónica como la repetición de un patrón específico. Cada tipología arquitectónica debe entenderse en función de la morfología urbana, con la voluntad de señalar que aquello que está más cerca de la esencia de la arquitectura es la forma y la estructuración de los espacios.

*“Rossi trata la ciudad como hecho económico e histórico señalando el papel esencial de la estructura fragmentada de la propiedad privada y la trascendencia de operaciones públicas de expropiación. Insiste en que la ciudad es el lugar de la política, el espacio donde las manifestaciones colectivas expresan su voluntad. El hombre no solo es el hombre de aquel país y de aquella ciudad, sino que es el hombre de un lugar preciso y delimitado y no hay transformación urbana que no signifique también transformación de la vida de sus habitantes.”<sup>11</sup>*

Revisadas las anteriores teorías, se encuentra que hay coincidencias en cuanto a la noción del espacio público como esencia de la ciudad, como punto de encuentro colectivo, en el cual se pueden desarrollar diferentes facetas (sociales, políticas, culturales). Cada uno a su manera plantea una serie de elementos que organizan y estructuran las ciudades y se constituyen en elementos básicos para lograr una buena lectura y legibilidad de los espacios del colectivo. Distinguen entre lo primario, lo monumental, lo residencial, los bordes, las sendas, los hitos, los nodos; todos enfocados a enfatizar lo público como punto del cual se

---

<sup>11</sup> <http://es.scribd.com/doc/28344587/Aldo-Rossi-La-busqueda-de-la-racionalidad-en-la-disciplina-arquitectonica>

desarrolla la ciudad, a partir del cual nace la ciudad y desvirtuar la teoría que hoy en día impera en nuestra sociedad; que lo público es lo residual de lo privado.

## **2.2 Marco Normativo**

### **2.2.1 A la luz de la Constitución Política de Colombia**

La Constitución Política de 1991, marcó un hito en la historia de Colombia, al otorgarle el carácter de derecho constitucional al uso, goce y disfrute del espacio público por parte de los ciudadanos. La Carta Magna, cuyo modelo es el de Estado Social de Derecho; clasificó los derechos de los ciudadanos en tres generaciones; derechos de primera generación o derechos fundamentales; derechos de segunda generación o derechos sociales, económicos y culturales y finalmente los derechos de tercera generación o los derechos colectivos y del ambiente.

El espacio público quedó enmarcado como un derecho colectivo de tercera generación, cuya protección es una obligación del Estado y se consagró en el primer inciso del artículo 82 que dice así: *“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”*<sup>12</sup>.

Es importante destacar que a su vez el artículo 82, guarda una estrecha relación con otros contenidos también en la Constitución nacional, tales como el de la libre circulación y derecho al deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre.

*Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.*

*Artículo 52. Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.*

---

<sup>12</sup> Concordancia con el artículo 1 del Decreto 1504 de 1998. Espacio Público. Bogotá. 1998

En el artículo 63, le confiere al espacio público, unos privilegios especiales y característicos como son la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

*“Artículo 63. 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.”*

Finalmente el artículo 88, presenta a las acciones populares como los mecanismos para la defensa del espacio público y que pueden ser interpuestos por cualquier ciudadano que sienta que se están cometiendo violaciones contra el derecho al buen uso y goce del espacio público y los intereses colectivos en general.

*Artículo 88. 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 pública, 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.*

### **2.2.2 A la luz de la Ley 9 de 1989**

La ley 9 o Ley de Reforma Urbana, tuvo bastantes tropiezos para ver la luz y solo pudo ser sancionada el 11 de Enero de 1989. Su principal objetivo era cambiar la tradicional forma de hacer ciudad predio a predio, definiendo el concepto de espacio público e incorporando elementos primordiales en la concepción de las áreas públicas libres destinadas a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas de los habitantes.

Define el espacio público 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.*

*Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas 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.”<sup>13</sup>*

Como puede verse, esta ley incorpora elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados como parte del espacio público, buscando que éstos satisfagan las necesidades urbanas colectivas; lo cual de por sí, se constituye en un antecedente de lo que la Constitución Política de Colombia y la Ley 388 de 1997, denominaron la función social de la propiedad. Contempla una transferencia de derechos de construcción, aplicable entre otros; a la conservación del patrimonio urbano y la generación de mayor espacio público, involucrando de ésta manera al privado en la construcción de la ciudad. Varios de esos artículos fueron declarados inexecutable por ir en contra de los intereses privados de muchas personas pertenecientes a las mismas esferas del poder político del país. Solo hasta la promulgación de la Constitución Política en 1991 y la Ley 388 de 1997, el espacio público finalmente tuvo un carácter constitucional de ordenamiento territorial.

### **2.2.3 A la luz de la Ley 388 de 1997**

Esta ley tuvo una gran importancia desde el punto de vista del ordenamiento del territorio, ya que anteriormente y exceptuando a la anteriormente mencionada, Ley 9 de 1989, no existía ninguna regulación en materia de planeación territorial. La Ley 388 de 1997, le confirió al espacio público el carácter de “*eje estructurante del ordenamiento físico,*

---

<sup>13</sup> Congreso de la República. Colombia “Ley 9 de 1989” Reforma Urbana. Artículo 5. Bogotá. 1989

*elemento integrador, articulador y regulador de las condiciones ambientales de la ciudad, una de las características principales de la planificación estratégica: la integración del ciudadano en la planificación del territorio; la conjunción de la equidad, competitividad y sostenibilidad”<sup>14</sup>.*

En su artículo 2 consagró como principios básicos, fundamentales y rectores del urbanismo los siguientes:

1. **Función social y ecológica de la propiedad**<sup>15</sup>: Partiendo del concepto de que la propiedad no es absoluta y de que los atributos del derecho de propiedad de que goza el titular no son de carácter esencialmente privado, ni se contraponen a lo de carácter colectivo; se entiende la función social y ecológica de la propiedad como la obligación del poseedor del derecho de propiedad de retribuirle algún beneficio a la colectividad por el simple hecho de reconocerle ese derecho. Citando al Dr Fernando Laserna “*el derecho de dominio no puede concebirse, ni ejercitarse, exclusivamente en el campo de las atribuciones y poderes a favor del respectivo titular y en absoluta abstracción de los intereses colectivos de la comunidad al interior de la cual ejerce ese derecho. El ejercicio del derecho de propiedad está llamado en esencia, a satisfacer las necesidades individuales de su titular, pero ya no de una manera déspota o arbitraria, a menos que se desarrolle en la absoluta soledad en cuyo caso, ya no sería necesario acreditar el título*”<sup>16</sup>. Por su parte la función ecológica de la propiedad, a la luz de la Constitución Política Nacional, persigue dos objetivos: 1. evitar los abusos de muchos propietarios contra el medio ambiente y 2. autorizar al Estado para adquirir inmuebles ya sea por enajenación voluntaria o por expropiación, para garantizar la protección y conservación del medio ambiente.

---

<sup>14</sup> Cubaque, Barrera Catalina Johana, monografía “La evolución del espacio público a partir del plan estratégico Bogotá 2000: en el periodo comprendido entre los años 1996 al 2006”. Universidad Colegio Mayor de Nuestra señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. 2012

<sup>15</sup> La función pública y ecológica de la propiedad también está contenida en el artículo 58, inciso 2 de la Constitución Política de Colombia. 1991

<sup>16</sup> Laserna, Fernando A. “Derecho urbanístico. Conceptos básicos, principios rectores. La función pública del desarrollo territorial”. Capítulo I. Julio de 2009

2. **Reparto equitativo de cargas y beneficios<sup>17</sup>**: es un principio basado en el derecho de igualdad que todos los ciudadanos tienen ante la ley. Con él se busca que exista equilibrio entre los costos (cargas) y las utilidades (beneficios) del desarrollo territorial; de tal manera que se repartan de manera adecuada entre los partícipes de las mismas, valga decir, Estado y particulares de acuerdo al grado de participación. No es un instrumento de ordenamiento territorial, ni un sistema de financiación de obras públicas.
  
3. **Prevalencia del interés general sobre el particular<sup>18</sup>**: La prevalencia del interés general sobre el particular, constituye uno de los principios estructurantes del Estado Social de derecho contenido en el artículo 1° de la Constitución Política Nacional de Colombia. Ratifica el principio rector de la función social y ecológica de la propiedad, en cuanto a que los intereses privados de un particular no pueden estar por encima del bienestar de la colectividad, amparado en ser el titular de dominio de un bien. Sin embargo, tal principio no es absoluto, pues los derechos fundamentales priman sobre los demás principios constitucionales.

Fue la primera ley que “*estableció las acciones urbanísticas de competencia territorial, fomentando la definición de espacios libres para parques y zonas verdes públicas en proporción adecuada a las necesidades colectivas de las ciudades, por parte de municipios y distritos. Además, con esta Ley se estableció la obligatoriedad de incluir en los componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), actuaciones relacionadas con la localización y dimensionamiento del espacio público a escala urbana o zonal y el señalamiento de las cesiones urbanísticas*”<sup>19</sup>

#### **2.2.4 A la luz del decreto 1504 de 1998:**

Casi un año después de adoptada la Ley 388 de 1997, el Presidente Ernesto Samper Pizano, sancionó el decreto que reglamenta el manejo del espacio público en los planes de

---

<sup>17</sup> Congreso de la República. Colombia. Ley 388 de 1997. Ordenamiento Territorial. Artículo 38. Bogotá. 1997

<sup>18</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Colombia. “Constitución Política Nacional de Colombia”. Artículo 1. Bogotá. 1991.

<sup>19</sup> Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES, Política Nacional del Espacio Público. Pg 34. Enero 31 de 2012.”

ordenamiento territorial. En concordancia con los artículos 5 de la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana) y 65 del Acuerdo 079 de 2003 (Código de Policía de Bogotá); el decreto 1504 de 1998, tomó la misma definición del espacio público, tal y como se puede ver en el artículo 2:

*“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.”<sup>20</sup>*

Este decreto definió en tres capítulos, los elementos constitutivos del espacio público, los mecanismos para su incorporación en los POT, las determinantes de su manejo por parte de municipios y distritos, y el indicador de espacio público efectivo. (Ver anexo 1.Elementos constitutivos el espacio público)

### **2.2.5 A la luz del POT**

El Plan de Ordenamiento Territorial vigente, aprobado a través del decreto 190 de 2004, hace referencia al **espacio público** como *“el conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos.*

*Es una red que responde al objetivo general de garantizar el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medio ambientales, y está integrado funcionalmente con los elementos de la Estructura Ecológica Principal, a la cual complementa con el fin de mejorar las condiciones ambientales y de habitabilidad de la ciudad en general.”<sup>21</sup>*

---

<sup>20</sup> Samper Pizano, Ernesto. Decreto 1504 de 1998. Artículo 2. Espacio Público. Colombia. 1998

<sup>21</sup> Garzón, Luis Eduardo. Decreto 190 de 2004 por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Artículo 21. 2004

No incluye dentro de esta definición a los **equipamientos públicos**, sino que los relaciona como una categoría independiente:

*“Comprende el conjunto de espacios y edificios que conforman la red de servicios sociales, culturales, de seguridad y justicia, comunales, de bienestar social, de educación, de salud, de culto, deportivos y recreativos, de bienestar social, de administración pública y de servicios administrativos o de gestión de la ciudad, que se disponen de forma equilibrada en todo el territorio del Distrito Capital y que se integran funcionalmente y de acuerdo a su escala de cubrimiento con las centralidades del Distrito Capital.*

*El ordenamiento de cada tipo de equipamiento, que será establecido en el respectivo plan maestro, deberá corresponder con el objetivo general de garantizar el equilibrio entre áreas residenciales y servicios asociados a las mismas en todo el D. C, y será concordante con la estructura socio económica y espacial conformada por la red de centralidades.”<sup>22</sup>*

Es como si limitara el concepto de espacio público al “vacío”, al espacio no construido y dejara el concepto de equipamiento público para las edificaciones.

### **2.2.6 Sentencias de la Corte Constitucional**

Existen al momento, más de 100 sentencias expedidas por la Corte Constitucional con temas referentes al espacio público. De algunas de ellas, se pueden extraer conclusiones como las que se presentan a continuación:

- *“La calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad”.* (Sentencia C-265/02)

---

<sup>22</sup> Garzón, Luis Eduardo. Decreto 190 de 2004 por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Artículo 20. 2004

- *“El espacio público es, entonces, el ágora más accesible en la que se encuentran y manifiestan los ciudadanos.”* (Sentencia C-265/02)
- *“El libre acceso a los espacios abiertos, como calles y parques, y a las áreas de recreación y circulación, entre otros, posee un valor social “que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad, porque contribuye a mejorar las condiciones de vida urbana” y “a neutralizar, así sea en mínima parte, las agresiones propias de una gran ciudad o de los centros habitacionales modernos (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.”* (Sentencia SU-601A/99 MP. Vladimiro Naranjo)
- *“El trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes, puede llegar a vulnerar no sólo derechos constitucionales individuales de los peatones y las aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general del espacio común, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no lo tiene. Adicionalmente, las repercusiones pueden ser no sólo colectivas, sino también privadas, y acarrear la vulneración del derecho a la libertad de locomoción de los transeúntes al cual alude el artículo 24 de la Carta”.* (Sentencia T-550/92 MP. Jose Gregorio Hernandez)
- *“Las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano.”* Sentencia C-295/93 MP. Carlos Gaviria Díaz)

Los anteriores son sólo algunos de los apartes de unas pocas sentencias de la Corte Constitucional, en las cuales la Corte sustenta sus decisiones en la Constitución Nacional, las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997. Es clara la postura frente al espacio público y la importancia que éste tiene desde el punto de vista constitucional. Toda esta compilación ha

permitido que se cree suficiente antecedente jurídico al que normalmente se acude para el caso de situaciones recurrentes.

*“Se ha creado línea jurisprudencial constitucional en el espacio público sustentada por un problema muy recurrente en las sentencias: la tensión a partir del deber de las autoridades estatales de proteger la integridad del espacio público, el cual está destinado al uso común, y el interés particular por su apropiación. El concepto que se incluye es la confianza legítima de los asociados donde se quiere conciliar el interés general de la comunidad, y los derechos de los particulares a la restitución del espacio público. Según la doctrina, las personas que llevan ocupando el espacio de naturaleza pública y se han creado falsas expectativas en virtud de la permisón y tolerancia de la administración, tienen derecho a pedir alternativas de reubicación”<sup>23</sup>.*

### **3 PLAN MAESTRO DE ESPACIO PUBLICO**

En el año 2005, bajo la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón, se sancionó el Decreto 215, mediante el cual se adoptó el Plan Maestro del Espacio Público (PMEP) para la ciudad de Bogotá. Básicamente el objeto de este plan maestro es dar cumplimiento a los mandatos constitucionales plasmados en los artículos 1 y 82 de la Constitución Nacional, ya mencionados.

Con base en el Decreto Distrital 190 de 2004 que establece que la política del espacio público se basa en la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público; el Plan Maestro del Espacio Público (PMEP) fijó unos principios orientadores tendientes a la creación de lugares de convivencia para responder al déficit de zonas verdes, esquemas de mantenimiento del espacio público mediante contratos de administración, equidad en el uso de espacios colectivos, recuperación de zonas públicas privatizadas y preservación de sectores deprimidos.

---

<sup>23</sup> Cubaque, Barrera Catalina Johana, monografía “La evolución del espacio público a partir del plan estratégico Bogotá 2000: en el periodo comprendido entre los años 1996 al 2006”. Universidad Colegio Mayor de Nuestra señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. 2012

El Plan Maestro del espacio Público se estructura alrededor de 3 políticas (gestión, cubrimiento y accesibilidad, calidad); cada una de ellas con unas estrategias y programas específicos y afines a sus objetivos. Ver anexo 2. Políticas del Plan Maestro de Espacio Público.

Su proyección es a corto, mediano y largo plazo, así como los programas, proyectos y metas a través de los cuales se pretenden alcanzar cada uno de los objetivos propuestos:

- De corto plazo: el período comprendido entre los años 2005 y 2010.
- De mediano plazo: el período comprendido entre los años 2011 y 2015.
- De largo plazo: el período comprendido entre los años 2016 y 2019.

### **3.1 POLITICA DE GESTION**

#### **3.1.1 Estrategia Social**

Toma como base los avances que han logrado las administraciones anteriores por medio de procesos de gestión con la comunidad y busca dar respuesta a las carencias y problemas encontrados, planteando nuevas estrategias que fortalezcan y creen espacios con la mejor calidad para el disfrute ciudadano. Su fundamento está dado sobre 5 conceptos: territorio, apropiación, participación, sostenibilidad y manejo constructivo del conflicto.

**Territorio:** es un punto clave para poder implementar las estrategias propuestas. Se busca articular territorios diversos, comprenderlos y consolidarlos como espacios y como sociedad. Para ello, deben existir nexos entre tejidos físicos de espacio público y tejidos sociales en cada territorio. Posteriormente, se deben crear articulaciones entre territorios y desarrollar acciones de orden urbano regional que permitan fortalecer la apropiación de éstos por parte de la sociedad y hacerlos sostenibles.

**Apropiación:** Su éxito depende del sentido de pertenencia e identificación que los ciudadanos hagan de cada uno de los espacios públicos. Para lograrlo es necesario que todos en igualdad de condiciones, tengan acceso a ellos, los gocen y se sientan parte de

ellos. En este proceso juega un papel muy importante la interacción que exista entre las tradiciones del colectivo y las decisiones públicas.

**Participación:** es un proceso de interacción entre la comunidad y la administración. Propende por retroalimentación de necesidades y gestiones, apropiación y uso adecuado de los espacios propuestos.

**Sostenibilidad:** sostiene el Documento Técnico de Soporte del PMEP que se logra cuando *“convergen tres grandes factores: equidad social, equilibrio ambiental y eficiencia económica.”*<sup>24</sup>

**Manejo constructivo del conflicto:** surge de canales efectivos de comunicación entre las partes involucradas, mecanismos de construcción a partir de la presentación de diferencias y búsqueda de opciones de solución de problemas.

### 3.1.2 Estrategia Económica

A través de esta estrategia se buscan diseñar operaciones que permitan intervenir el espacio público para transformarlo en áreas de centralidad y estimular el aprovechamiento económico regulado, por parte de los ciudadanos, sean estos particulares o empresarios. Se presentan cinco zonas principales de intervención que son: Centro tradicional, Chapinero, Centralidad Restrepo, Calle 72 y El Lago.

Para lograr las intervenciones requeridas, se parte del concepto de que la ciudad ya cuenta con una serie de esquemas de financiación que si bien, no han sido puestos en marcha de la manera adecuada; existen y están listos para ser implementados por las Administraciones Distritales y locales en el momento oportuno:

- Reparto equitativo de cargas y beneficios (sector público-propietarios de inmuebles)
- Participación en plusvalía y contribución por valorización (local)

---

<sup>24</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Plan Maestro del Espacio Público. Documento Técnico. Pg. 93. 2005

- Sistema de concesiones lucrativas de los espacios generados a organizaciones de vendedores y del sector privado empresarial.
- Construcción de espacios vendibles mediante operaciones inmobiliarias (actuaciones mixtas público-privadas).
- Concesiones para publicidad visual.
- Creación del sistema de aprovisionamiento mayorista y de las redes de distribución, con participación de empresarios y sector informal.
- Aprovechamiento lucrativo de espacios subutilizados en parques y plazas (eventos, adición de aprovechamientos complementarios)
- Revisión y reestructuración de sistemas impositivos y tarifarios (tales como ICA, Avisos y Tableros, Impuesto de Rodamiento).
- Eliminación de subsidios ocultos a free-riders.

### **3.1.3 Estrategia de Coordinación institucional**

Tiene como objetivo, proponer mecanismos que le permitan a las entidades adoptar las nuevas herramientas propuestas y armonizarlas con las existentes. También se pretende que cada entidad se especialice en determinadas funciones y exista coordinación y sinergia entre los organismos del sector central y los del Distrito, de tal manera que la toma de decisiones sea más ágil y los procesos fluyan correctamente sin tropiezos.

Las competencias a cada entidad, será de acuerdo a áreas estratégicas así:

- Planeamiento Urbano, Diseño Urbano y Regulación Urbanística.
- Producción, Ejecución y Mantenimiento.
- Recuperación y Renovación.
- Recreación y Deporte.
- Gestión Económica de los Aprovechamientos del Espacio Público.
- Regulación Económica.
- Gestión Social.

- Control de la gestión y del uso y la destinación de los bienes constitutivos del espacio público.

### **3.2 POLITICA DE CUBRIMIENTO Y ACCESIBILIDAD**

A través de las políticas de cubrimiento y accesibilidad se busca alcanzar los estándares mínimos de zonas verdes y amables de acuerdo al número de habitantes, consolidar el sistema de espacio público construido y la estructura ecológica principal. Es la política que lleva a la práctica las ideas plasmadas en el PME. *“Se materializarán las intenciones del plan”*<sup>25</sup>

Para lograrlo existen tres grandes capítulos o programas dentro de los cuales se insertan una serie de proyecto específicos enfocados a la consecución de los objetivos planteados:

1. *“Consecución de un nuevo equilibrio espacial en el territorio, mediante la incorporación y protección activa de los recursos naturales y el patrimonio.*
2. *Construcción orgánica de un conjunto de territorios urbanos como base para la organización de la comunidad en el espacio público*
3. *Afirmación del espacio público como referente en las lógicas generales y locales del desarrollo urbano”*<sup>26</sup>

Si se estudia en detalle cada uno de ellos, se puede ver con precisión los programas de construcción de parques, alamedas, pasajes comerciales, ciclovías y demás que se han diseñado para las zonas deficitarias. Se proponen programas de recuperación de estructura ecológica principal; recuperación y mantenimiento de parques; creación de parques regionales; mejoramiento de trazados locales; construcción de redes análogas y construcción de un sistema transversal del espacio público.

---

<sup>25</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Plan Maestro del Espacio Público. Documento Técnico. Pg 119. 2005

<sup>26</sup> Ibidem ,17

### 3.3 POLITICA DE CALIDAD

La política de calidad se centra en las acciones necesarias para garantizar el mantenimiento, construcción y sostenibilidad del espacio público. Se fundamenta en tres estrategias que son: 1. Diseño de conjuntos monumentales. 2. Consolidación del espacio público de los subsistemas viales. 3. Ampliación del ámbito de aplicación y de las directrices para la publicación de cartillas de andenes y mobiliario urbano.

Básicamente el objetivo perseguido por la Administración, con la expedición de un Plan Maestro del Espacio Público PMEP, era *“la creación de políticas regulatorias que reconocieran que quien crea las externalidades positivas para la ciudad en primer lugar dándole el tratamiento de un bien público en sentido económico, al espacio público, no solamente sea el regulador de los aprovechamientos sino el primer beneficiario de los aprovechamientos, para que retornen a engrosar los recursos indispensables, precisamente para compensar a la ciudadanía por esos aprovechamientos. No se trata, entonces, de vender ni de arrendar el espacio público, sino dándole, por parte de la propia Administración pública, el tratamiento de bien público, que éste retorne económicamente para fortalecer la inversión pública en espacio público”*<sup>27</sup>.

En el año 2012, la Cámara de Comercio de Bogotá, realizó un estudio titulado, “Propuestas para el aprovechamiento económico del espacio público con énfasis en la ventas callejeras”, en el cual se presentan los siguientes avances y debilidades del Plan maestro del Espacio Público PMEP:

*“a) Se han recuperado y reglamentado zonas de aprovechamiento regulado donde se han implantado 304 módulos dobles de ventas para 608 vendedores detallistas. Virtualmente estas zonas deberían mantenerse libres de otros ocupantes irregulares pero las acciones policivas de control y vigilancia han resultado ineficaces, por lo cual se presentan flujos y*

---

<sup>27</sup> Molina, Humberto. “El aprovechamiento económico según el Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá” Foro Internacional espacio Público y ciudad, memorias. Alcaldía Mayor de Bogota, Cámara de Comercio. Pg 102.2005

*reflujos de estos ocupantes dependiendo de la mayor o menor intensidad de los operativos ejecutados por las autoridades.*

*b) Se han delimitado y reglamentado zonas transicionales de aprovechamientos autorizados en ocho localidades en beneficio de 330 vendedores. Estas zonas presentan problemas de calidad y ubicación; además, no hay una agenda claramente establecida por el IPES y las alcaldías locales que garantice el tránsito de estos vendedores hacia programas superiores de micro-desarrollo empresarial o de inclusión en la REDEP.*

*c) El programa de formulación y adopción integral del marco regulatorio de los aprovechamientos económicos no ha sido ejecutado y aparentemente se ha postergado indefinidamente. Esta omisión amenaza seriamente la modernización de la gestión del espacio público y propicia un conjunto de actuaciones aisladas e incoherentes.*

*d) Se ha iniciado la construcción e implementación de la REDEP con 304 módulos dobles, pero no se ha adelantado la concesión para la operación logística de abastecimiento y administración delegada de los puestos de venta. Esta deficiencia reduce el impacto del programa en el ordenamiento del espacio público y en la productividad de los detallistas; también representa un riesgo para la futura ampliación y sostenibilidad de la REDEP, ya que la inversión y el mantenimiento del mobiliario depende fundamentalmente de las retribuciones que obtenga el distrito por esta concesión y por la proyectada concesión de la publicidad exterior visual.”<sup>28</sup>*

#### **4 ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL ESPACIO PÚBLICO**

Para ilustrar qué actores participan en el espacio público, es pertinente traer a colación, un texto extraído del foro “Espacio Público y Ciudad” en el cual la intervención de la Dra Carmenza Saldías Barreneche, en aquella época, directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, deja entrever que el espacio público no es el resultado de la acción de un solo actor, sino de varios. Dice así: “*Se debe tener cuidado al afirmar que el espacio público está ocupado sólo por un tipo de agente. En el espacio público confluyen la contaminación visual, la contaminación de los olores, por supuesto la*

---

<sup>28</sup> Cámara de Comercio de Bogotá, “Propuestas para el aprovechamiento económico del espacio público con énfasis en la ventas callejeras” Consultor: Humberto Molina.2009

*venta ambulante de diversos tipos, los vehículos en los andenes, los cerramientos, y las mismas entidades públicas que no construyeron el espacio público, ni los parqueaderos suficientes. La lista es interminable, y hay que hacerla interminable para que se supere la noción de que el problema del espacio público son los vendedores. Ese no es el problema; apenas es uno. El espacio público en Bogotá y en la región es un tema muy complejo, que tiene que ver con los vendedores ambulantes y también con quienes cuelgan permanentemente publicidad indebida en todos los postes, con quienes venden en la entrada de sus almacenes legales las cosas (en la calle), con quienes entregan la producción legal de una industria a comerciantes que no están regulados para que distribuyan. En últimas, aquí no hay un responsable, existen múltiples responsables seguramente del deterioro, y por eso puede haber un conjunto amplio de socios para ver cómo se aborda la tarea de solución. Desde las compañías más modernas hasta las más premodernas, desde las actividades más artesanales hasta las más sofisticadas, todas tienen hoy expresión en el espacio público. Son todo tipo de instalaciones en el espacio público utilizándose y aprovechándose sin pagar; son manejos desde las fachadas hasta los andenes que los ciudadanos mismos hacen, a veces inadecuadamente.”<sup>29</sup>*

#### **4.1 A nivel institucional**

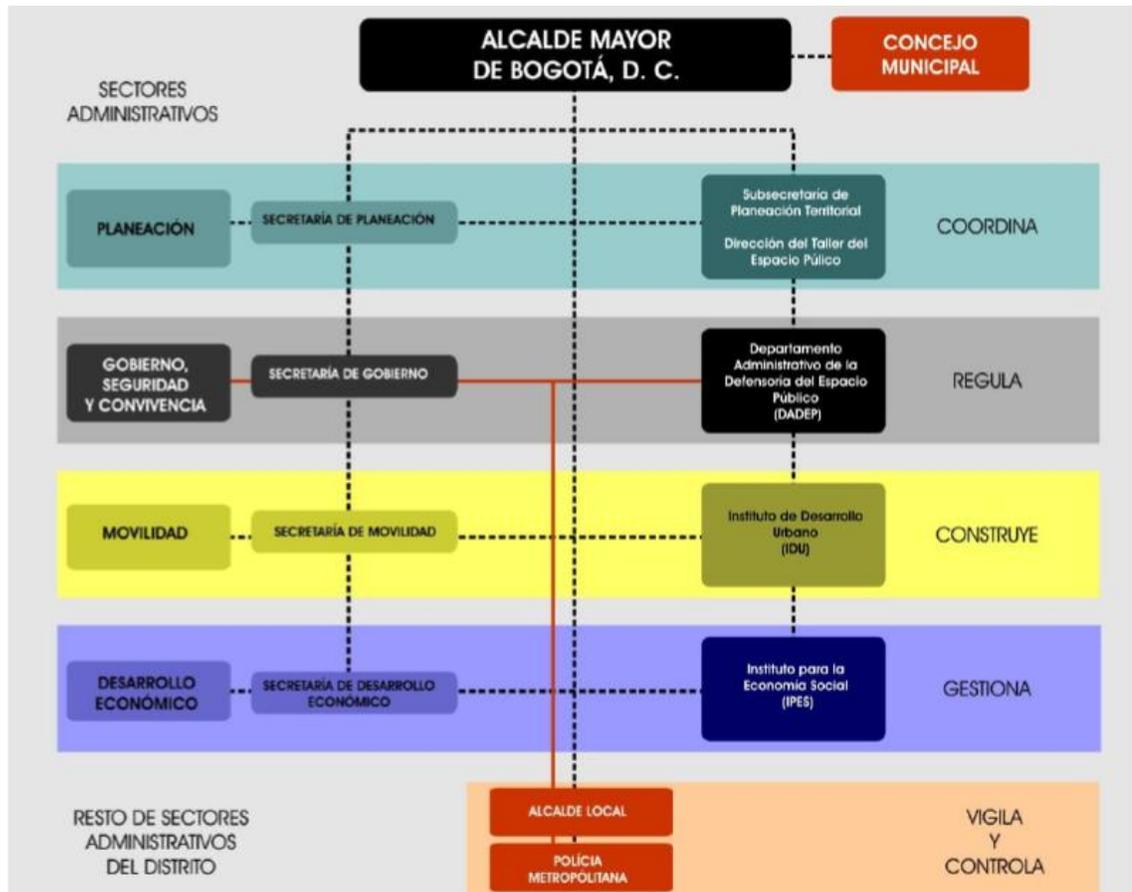
De conformidad con el artículo 187 del decreto 79 de 2003 o Código de Policía, el alcalde mayor es la primera autoridad de policía del Distrito Capital y le corresponde conservar el orden público en la ciudad. Por ende está obligado a velar por la integridad, respeto y goce común del espacio público apoyado por una serie de instituciones con funciones específicas a través de las cuales desarrolla actividades de Planeación, Gobierno, Seguridad, Movilidad y Desarrollo Económico.

En el siguiente organigrama se presentan las instituciones que participan en la construcción, mantenimiento y protección del espacio público.

---

<sup>29</sup> Saldías Barreneche, Carmenza. “El Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá” Foro Internacional espacio Público y ciudad, memorias. Alcaldía Mayor de Bogotá, Cámara de Comercio. Pg 90.2005

## Organigrama de las entidades que participan en el tema de espacio público



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, “Balance del Aprovechamiento Económico del Espacio Público y las ventas callejeras” 2009.

Bogotá se caracteriza, precisamente por ser una de las ciudades colombianas con mayor capacidad institucional. En un solo sector es posible encontrar más de una entidad con numerosas dependencias que ejercen diversas funciones. El espacio público es un ejemplo de ello; las instituciones adscritas y secretarías que trabajan de manera directa en el tema son:

- **Alcaldías Locales**

“Son dependencias de la Secretaría de Gobierno que se encargan de la acción administrativa del Distrito en un territorio determinado. Sin embargo, en el marco de la política de descentralización, más que una dependencia y así no exista una norma jurídica que lo sustente, las alcaldías locales son el centro de contacto más cercano del ciudadano

*con la Administración Distrital, que se encuentra en una localidad, con el que se busca una mejor prestación de los servicios del Gobierno de la ciudad.”<sup>30</sup>*

Conforme al Acuerdo 079 de 2003 o Código de Policía, es competencia de las alcaldías locales *“Adoptar las medidas para la protección, recuperación y conservación del espacio público, ambiente y bienes de interés cultural del Distrito”<sup>31</sup>.*

Así mismo el Decreto Ley 1421 de 1993, establece como atribuciones de las alcaldías locales *“Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales”<sup>32</sup>*

- **Subsecretaria de Asuntos Locales y desarrollo ciudadano de la Secretaría de Gobierno**

El Decreto 539 de 2006 “por el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaria Distrital de Gobierno”; en el Capítulo 2 señala que la Subsecretaría de Asuntos Locales hace parte de la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno. Esta dependencia tiene por objetivo formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de descentralización, desconcentración y participación; con el fin de mejorar las condiciones de gobernabilidad y autonomía de cada localidad. Estas funciones las ejerce por medio de dos direcciones, la de apoyo a localidades y la ejecutiva de localidades.

- **Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP)**

Este departamento se ubica dentro del gobierno central. Fue creado mediante Acuerdo 18 de 1999 expedido por el Concejo de Bogotá. Su misión es la defensa, inspección,

---

<sup>30</sup> [www.gobiernobogota.gov.co](http://www.gobiernobogota.gov.co), gobierno local, alcaldías locales

<sup>31</sup> Concejo de Bogotá DC, Acuerdo 079 de 2003 por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá, artículo 193 literal 5. 2003.

<sup>32</sup> Gaviria Trujillo, Cesar, Decreto Ley 1421 de 1993 por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, Título V, capítulo IV, artículo 86, literal 7. 1993.

vigilancia, regulación y control del espacio público de Bogotá; administrar los bienes inmuebles y elaborar el inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital.

Se considera que es la entidad sobre la cual recae la mayor responsabilidad en el mantenimiento y protección del espacio público en la ciudad. Tiene las siguientes funciones:

*“1.Administrar los bienes que hacen parte del espacio público.*

*2.Formular las políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público.*

*3.Asesorar a las autoridades locales en el ejercicio de funciones relacionadas con el espacio público, así como en la difusión y aplicación de las normas correspondientes.*

*4.Actuar como centro de reflexión y acopio de experiencias sobre la protección, recuperación y administración del espacio público y preparar proyectos de ley, Acuerdos o Decretos sobre la materia.*

*5.Instaurar las acciones judiciales y administrativas necesarias para el cumplimiento de las funciones asignadas al Departamento.*

*6.Organizar en coordinación con las autoridades competentes actividades tendientes a evitar que se ubiquen en el espacio público construcciones que afecten la seguridad, la salubridad de los transeúntes o impidan su disfrute.*

*7.Promover en coordinación con las autoridades competentes, un espacio público adecuado para todos.*

*8.Coordinar y promover con las autoridades distritales y locales actividades que promuevan el buen uso del espacio público y prevengan su deterioro.*

*9.Promover en coordinación con otras entidades del Distrito, la creación de incentivos para quienes contribuyan de manera especial, a mantener, mejorar y ampliar el espacio público de la ciudad.*

*10.Organizar y adelantar campañas cívicas y educativas para defender, recuperar, proteger y control el espacio público.*

*11.Identificación de los espacios en la ciudad que permitan la ubicación de vendedores en proceso de reubicación en zonas estratégicas que le permitan adelantar sus actividades”<sup>33</sup>*

Así mismo, también le fueron conferidas otras atribuciones relacionadas con las zonas de cesión, con los inmuebles del Distrito Capital y con el Patrimonio Inmueble del Distrito. Estas funciones pueden consultarse en la norma; sin embargo y para efectos del desarrollo de la presente monografía no serán consideradas.

- **Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD)**

Fue creado en 1978, mediante Acuerdo 4 de 1978 del Concejo de Bogotá, con el objetivo de que el Distrito tuviera una entidad encargada de la recreación y el deporte en la ciudad.

Inicialmente se le entregó la administración de los parques metropolitanos que eran administrados por la Lotería de Bogotá, la Secretaría de Obras Públicas y por el Ministerio de Obras Públicas, además de los bienes administrados por el Fondo Rotatorio de Espectáculos Públicos. En 1995, la administración distrital por intermedio del IDRD, tomó el manejo de las ciclovías, ampliando sus rutas a 81 kilómetros, integrando sectores a lo largo y ancho de la ciudad.

En 1996, en cumplimiento al Acuerdo 17, la Junta Administradora Seccional de Deportes de Bogotá se incorporó al IDRD de conformidad con lo preceptuado en el artículo 68 de la Ley 181 de 1995, que estableció la existencia de un solo ente deportivo municipal

---

<sup>33</sup> Concejo de Bogotá, Acuerdo 18 de 1999 por medio del cual se crea el Departamento Administrativo del espacio Público, Capítulo II, artículo 4. 1999

encargado del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación extraescolar.<sup>34</sup>

- **Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)**

Fue creado mediante el Decreto 0255 del 1º de Marzo de 1972. Funcionó por espacio de cinco meses a partir de los cuales la Administración presentó al Concejo Distrital un proyecto de acuerdo que hizo referencia a la organización y funcionamiento definitivo del Instituto de Desarrollo Urbano. En 1972, mediante el Acuerdo 19, se le otorgó la calidad de organismo autónomo, con recursos propios e independientes de la Secretaría de Obras Públicas.

*“Una vez, definida su misión, el IDU inició labores como diseñador y ejecutor de la infraestructura vial, que incluía la ampliación y pavimentación de vías públicas y puentes. Asimismo, fue encargado de las obras en las plazoletas, parqueaderos, y obras complementarias como la construcción de edificios e instalaciones para servicios comunales y administrativos de salud, educación, recreación, cultura y transporte masivo. También debió ocuparse de la adquisición, venta y administración de predios para el desarrollo de sus obras y las operaciones necesarias para la distribución, asignación y cobro de contribuciones para valorización y pavimentos.”<sup>35</sup>*

Posteriormente se le asignaron nuevas tareas convirtiéndola en la entidad encargada del desarrollo de planes viales y de infraestructura de servicios. En la década de los 90 sus actividades fueron modificadas nuevamente, pero esta vez para trabajar en el campo del desarrollo de la movilidad y el espacio público, lo cual comenzó a tomar fuerza en 1992. En 1997 se dedicó al mantenimiento de obras, monumentos y espacio público de la ciudad.

Mediante el acuerdo 001 del 3 de Febrero de 2009 por el cual se expiden los estatutos del Instituto de Desarrollo Urbano, se definieron las funciones así (solo se relacionan las referentes a espacio público):

---

<sup>34</sup> Basado en la información “Nuestros Orígenes” de la página web [www.idrd.gov.co](http://www.idrd.gov.co)

<sup>35</sup> [www.idu.gov.co](http://www.idu.gov.co), La Entidad, Historia.

*“1.Diseñar estrategias, planes, programas y proyectos de infraestructura de los sistemas de Movilidad y de Espacio Público Construido, de parqueaderos públicos y de operaciones urbanas a cargo de la entidad.*

*2. Ejecutar la construcción y mantenimiento de los proyectos de los sistemas de Movilidad y de Espacio Público Construido, de operaciones urbanas a cargo de la entidad.*

*3.Realizar la supervisión, seguimiento y recibo de las obras y proyectos de infraestructura vial y de espacio público realizados en zonas a desarrollar por urbanizadores y/o terceros particulares o públicos.*

*4.Actualizar y administrar el sistema de información de los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público Construido, definidos en el POT.*

*5.Realizar la investigación constante de nuevas tecnologías, técnicas y normas en materia de gestión y desarrollo de la infraestructura para los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público Construido.*

*6.Desarrollar e implementar el plan de administración, mantenimiento, dotación, preservación y aprovechamiento económico del espacio público de los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público Construido a cargo de la entidad.*

*7.Adquirir los predios necesarios para la ejecución de los proyectos de infraestructura de los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público Construido a cargo de la entidad.*

*8.Otorgar los permisos de uso temporal del espacio público a cargo de la entidad, en los términos contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial.*

*9.Autorizar el uso temporal de los antejardines ubicados sobre ejes comerciales, previa certificación de la culminación de las obras correspondientes a los “proyectos integrales de espacio público” presentados por los interesados en ejercer actividades comerciales.”<sup>36</sup>*

---

<sup>36</sup> Consejo Directivo IDU, Acuerdo 001 de Febrero 03 de 2009 por el cual se expiden los estatutos del IDU. Capítulo II, artículo 8. Bogotá. 2009

- **Instituto para la Economía Social (IPES)**

*El Instituto para la Economía Social -IPES- es producto de la transformación del Fondo de Ventas Populares –FVP-, ordenada por el Acuerdo 257 de diciembre de 2006 “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”.*

*El Fondo de Ventas Populares fue creado en 1972 con el objeto de “obtener recursos financieros para la atención de programas relacionados con los vendedores ambulantes y estacionarios y preservar el uso colectivo del espacio público”. Para lo cual definió y promovió alternativas socio-económicas orientadas a mejorar la generación de ingresos y la calidad de vida de los vendedores informales.<sup>37</sup>*

- **Taller del Espacio Público (TEP) de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP).**

El taller del Espacio Público es una dependencia del Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD. Fue aprobado por el Concejo mediante acuerdo 6 de 1990 y posteriormente con la expedición del decreto 324 de 1992, se definieron sus funciones, conformación y estructura. La idea partió de la Sociedad Colombiana de Arquitectos SCA e incluía también el Consejo del Espacio Público.

El decreto 324 de 1992 definía sus funciones así:

1. *“Elaborar el Plan General de Espacio Público, como parte del Plan de Desarrollo creando así la estructura física sobre la cual se desarrollan los planes zonales y todas las intervenciones que en el espacio público se ejecuten.*
2. *Actualizar continuamente el Plan General del Espacio Público, incorporando los planes zonales y las obras que se van ejecutando en la ciudad como soporte de los futuros planes generales de espacio público.*
3. *Evaluar cada dos (2) años el Plan General del Espacio Público y redefinir las prioridades en él establecidas.*

---

<sup>37</sup> [www.ipes.gov.co](http://www.ipes.gov.co), nuestra historia

4. *Definir cada tres (3) años cada nueva administración), de común acuerdo con la Administración y basados en las prioridades definidas por el Plan General del Espacio Público el programa de las que se realizarán en el espacio público durante dicha administración.*
5. *Asesorar a las Juntas Administradoras Locales en todos los aspectos relacionados con el espacio público, con prioridad en la elaboración de los planes zonales.*
6. *Asesorar a las diferentes entidades a nivel distrital o nacional en la elaboración de términos de referencia o exigencias requeridas para el diseño y construcción de obras en el espacio público.*
7. *Diseñar proyectos de espacio público que se consideren fundamentales para la consolidación o recuperación del mismo y que se constituyan en intervenciones de carácter demostrativo para toda la ciudad.*
8. *Establecer las jerarquías y diferentes niveles de intervención de cada una de las entidades distritales que toman parte en la planificación, ejecución, mantenimiento y control del espacio público.*<sup>38</sup>

Inicialmente estaba integrado por siete profesionales, un comité asesor compuesto por cuatro técnicos en las ramas del urbanismo y la arquitectura: dos delegados de la SCA, uno de la Alcaldía Mayor y uno de Planeación. Sin embargo, una vez sancionado el decreto distrital 619 por el cual se adopta el POT de Bogotá, el artículo 517 derogó el decreto 324 de 1992. En el año 2004, el decreto 190 de 2004, por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, ratificaron las normas contenidas en el decreto 324 “hasta que entre en vigencia las disposiciones que consagran la nueva estructura del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.”<sup>39</sup>

#### **4.2 A nivel de la economía formal**

Se entiende por economía formal a aquellas actividades que se generan en el territorio bajo ciertas restricciones legales que regulan el cumplimiento de la ley, que ordenan la

---

<sup>38</sup> Duran de Infante, Sonia. Decreto 324 de 1992 por el cual se organiza y estructura las funciones del Taller Profesional del espacio Público y del Consejo Superior del espacio Público. Artículo 14. 29 Mayo de 1992.

<sup>39</sup> Garzón, Luis Eduardo. Decreto 190 de 2004 por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Artículo 478. 2004

convivencia social organizada y protegen a los trabajadores por medio de la suscripción de un contrato, afiliación a la seguridad social, ARP y demás.

Siendo el espacio público un bien para uso, goce y disfrute de todos los ciudadanos, puede considerarse que todas las empresas de la economía formal, participan activamente y se relacionan de manera directa o indirecta con él.

Aunque la mayoría de ellas, no son conscientes del papel que desempeña el espacio público dentro de los procesos de producción y comercialización de sus productos, hacen uso diario de él y obtienen unos beneficios por ello. Algunas mediante esquemas de distribución que se estudiarán más adelante, han extendido sus salas de ventas a las plazas, calles y parques, a la sombra de la ausencia de algún mecanismo legal que las regule como tal; creando con ello la oportunidad de lucrarse de las externalidades que la ciudad genera mediante la construcción y mantenimiento de éstos espacios diseñados para el disfrute de todos los ciudadanos y que empiezan a ser monopolizados por unos pocos.

Algunos ejemplos de uso del espacio público por parte del sector formal son: colocación de casetas temporales con promociones; uso de vías y andenes como plataforma de descargue de mercancías; uso de los andenes para ampliar las terrazas; cerramiento de zonas de andenes con materas; colocación de avisos; vallas y pendones; voceo de publicidad en motos; uso de impulsores en las vías públicas, rutas ilegales de transporte, etc.

### **4.3 A nivel de la economía informal**

En contraposición a la anterior, la economía informal es aquella que se desarrolla en el territorio sin ningún tipo de restricción legal, de manera aleatoria en los puntos de mayor afluencia o circulación de personas y en ausencia de contratos o seguridad social. Tiene como sede física los espacios colectivos de las ciudades, en donde se estima, hay mayor concentración de personas que puedan hacer uso de sus servicios o comprar sus productos.

La economía informal no se refiere únicamente a los vendedores ambulantes. También se incluyen dentro de ésta categoría todas aquellas actividades desarrolladas por cuenta propia

que utilizan el espacio público como escenario de actividad.; esto es, servicios automotrices, reparación de electrodomésticos, etc.

Dentro de la categoría de vendedores ambulantes, la Corte Constitucional ha establecido una clasificación de acuerdo al uso que éstos hacen del espacio público. Mediante sentencia T-772 de 2003, los vendedores se clasifican en tres categorías:

- **Vendedores informales estacionarios:** son aquellos vendedores callejeros que se instalan junto con los bienes, implementos y mercancías que aplican a su labor en forma fija, en un determinado segmento del espacio público, excluyendo el uso y disfrute del mismo por las demás personas de manera permanente, de forma que la ocupación del espacio subsiste aún en las horas en que el vendedor se ausenta del lugar, por ejemplo, mediante una caseta o un toldo.
- **Vendedores informales semiestacionarios:** son aquellos vendedores callejeros que no ocupan de manera permanente un área determinada del espacio público, pero no obstante, por las características de los bienes que utilizan en su labor y las mercancías que comercializan, necesariamente deben ocupar en forma transitoria un determinado segmento del espacio público; por ejemplo, el vendedor de perros calientes y hamburguesas, o quienes empujan carros de fruta o de comestibles por las calles.
- **Vendedores informales ambulantes:** son aquellos vendedores callejeros que portan físicamente sobre su persona los bienes y mercancías que aplican a su labor: Estos individuos no obstruyen el tránsito de personas y vehículos más allá de su presencia física personal; por ejemplo, el vendedor de dulces, cigarrillos, chicles que cargan la mercancía sobre su cuerpo.

## 5 PROBLEMAS DEL ESPACIO PÚBLICO

Existen numerosas problemáticas relacionadas con el espacio público. De acuerdo a estudios realizados por diversas entidades y como resultado de foros en los que han

participado especialistas nacionales e internacionales, se han podido detectar los más comunes en las ciudades latinoamericanas, dentro de las cuales se incluye Bogotá. A continuación se relacionan algunos de ellos:

### 5.1 A nivel institucional

- **Escasez de recursos para dotación y mantenimiento de espacios públicos:** Los alcaldes de los municipios y distritos, no incluyen al espacio público como sector específico de inversión, sino que en muchas ocasiones va combinado con sectores como la vivienda, salud, agua, etc; por tanto no existen partidas para programas y proyectos de recuperación, mantenimiento o generación de espacio público. Igualmente, no utilizan los mecanismos locales de financiación del desarrollo urbano, tales como los impuestos, tarifas y participaciones, sino que se limitan a la asignación de recursos y partidas presupuestales por parte del sector central que generalmente, termina siendo insuficientes para responder a todas las necesidades de la población. Como los free-rider no pagan por la apropiación y por el uso de lo público, hay escasos recursos para atender las necesidades urbanas. Se entra en unos círculos viciosos donde no hay espacio público porque quienes lo usan no pagan por él y por ende no hay recursos para su mantenimiento. Como consecuencia se presentan atrasos en la dotación, disponibilidad insuficiente, bajos estándares del espacio público, mantenimiento inadecuado, gasto recurrente insostenible y deterioro urbano.
- **Exceso de instituciones:** Aun cuando en Bogotá, existen varias entidades dedicadas al manejo del espacio público no existe mayor coordinación entre las mismas y los escasos recursos se invierten sin ninguna priorización. Para la Dra Carmenza Saldías Barreneche, *“Este problema, en el entorno institucional, tiene como efecto la duplicación y confusión de competencias, confusión normativa, falta de unidad de criterios, mezcla de control con la ejecución y el planeamiento, desperdicio y mal aprovechamiento de las oportunidades y de los recursos y un detrimento patrimonial permanente.”*<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Saldías Barreneche, Carmenza. “El Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá” Foro Internacional espacio Público y ciudad, memorias. Alcaldía Mayor de Bogota, Cámara de Comercio. Pg 90.2005

## 5.2 A nivel de la economía formal e informal

- **Aprovechamiento económico abusivo:** Desde el punto de vista de la economía, los bienes públicos son la respuesta del Estado a los fallos de mercado y como tal producen externalidades positivas para la ciudad. Son indivisibles y cumplen con el principio de no exclusión. Algunos consumidores de esos bienes o servicios, se lucran y obtienen beneficios de su uso sin realizar ningún pago ni retribución al generador de dicha externalidad (el Estado); éstos consumidores son los que se conocen con el nombre de free-riders.

Desde el punto de vista del urbanismo, el espacio público es la externalidad económica más importante que genera la ciudad; sin embargo para la administración, es un hecho casi que desconocido o ignorado. De ahí que el fenómeno free-rider, esté cobrando más y más fuerza en las ciudades. Tal y como lo expresa el Dr Humberto Molina, “*el silencio sobre esa enorme potencialidad que representa la inversión pública en espacio público ha sido aprovechada sotto voce, precisamente, por las fuerzas económicas que, gracias a ese espacio público, consiguen productividad, competitividad y, además, aprovechamientos directos con elevadísimos rendimientos que no retornan al conjunto de lo ciudadano*”<sup>41</sup>.

Los principales efectos generados por estos aprovechamientos sobre la realidad económica y social del hábitat son: desvalorización de inmuebles, congestión vial y peatonal, contaminación, inseguridad, migración de usos a nuevas zonas, abandono, deterioro urbano, distribución e invasión del espacio público.

El fenómeno free-riders se presenta dentro de todos los sectores de la economía. Si bien en el imaginario de los ciudadanos, únicamente los informales son los responsables de las dolencias del espacio público; el sector formal no se excluye del problema. De

---

<sup>41</sup> Molina, Humberto. “El aprovechamiento económico según el Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá” Foro Internacional espacio Público y ciudad, memorias. Alcaldía Mayor de Bogota, Cámara de Comercio. Pg 101.2005

hecho, dentro de los ingresos por ventas de varias empresas legalmente constituidas, el mayor porcentaje obtenido está dado por la acción de los vendedores ambulantes o “chaceros” que comercializan productos de empresas como Colombina, Fritolay, Claro, Quala, etc. Según lo expresa el mencionado economista Humberto Molina, “*el vendedor ambulante sólo es apenas la punta del iceberg del gigantesco negocio que debajo de éste existen*”<sup>42</sup>.

Un estudio realizado en el año 2006, por el entonces Fondo de Ventas Populares (hoy IPES), arrojó resultados que dejaron en evidencia que entre 467 chaceros escrutados se vendía 670 productos fabricados por 130 empresas formales.<sup>43</sup>

Pero, ¿por qué las empresas formales, utilizan el espacio público como una dependencia más de sus oficinas? Una posible respuesta al anterior cuestionamiento, es presentada por Alberto Castañeda Cordy<sup>44</sup> y Jon Garcia<sup>45</sup> en la publicación “Hábitat y espacio público: el caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá”. Allí relacionan tres opciones:

1. Evasión y elusión de responsabilidades tributarias, laborales y de seguridad social con el objetivo de incrementar sus márgenes de ganancia.
2. Aprovechar la localización privilegiada de los más de 79 mil vendedores informales, quienes al ubicarse donde hay más flujo de personas se convierten en un canal de comercialización único.
3. Derivar beneficios económicos de la ausencia o debilidad de la regulación de las actividades económicas en el espacio público físico.

Y es que tal problemática ha sido ampliamente debatida por la Corte Constitucional y ha sido develada en varias sentencias. Para ejemplarizar el caso, se acude a la descripción realizada por la sentencia T-772:

---

<sup>42</sup> *Ibíd*em, 38

<sup>43</sup> Fondo de Ventas Populares, Cuantificación de las ventas de productos de consumo en el espacio público de Bogotá. 2006

<sup>44</sup> Asesor económico Fondo de ventas Populares, hoy IPES.

<sup>45</sup> Investigador de UN-Habitat

*“...es innegable que existen empresarios que aprovechándose de la crisis, se sirven de vendedores ambulantes para distribuir sus productos, compitiendo deslealmente con las empresas comerciales que operan en forma regular. Esta situación es grave, y debe ser atendida por las autoridades de regulación e intervención económica competentes, mucho más cuando tales productos se distribuyen en las calles con plena identificación de marca, lo cual permite identificar fácilmente a quienes realmente se benefician de su comercialización irregular. Pero también resulta innegable que no se puede esperar solucionar tal problema de competencia afectando directamente a los vendedores ambulantes quienes, lejos de aprovecharse indebidamente de las ventajas económicas de una tal estrategia comercial, lo que hacen es ganar un sustento mínimo, en la mayoría de los casos inferior al salario mínimo legal que les permita acceder a los bienes básicos requeridos para sobrevivir junto con su familia: alimentos, vestido, vivienda. En otros términos, el aprovechamiento indebido de la crisis social y económica actual por parte de ciertas empresas debe ser solucionado por el Estado, al nivel de las empresas y no al nivel de las personas que se aferran – explicablemente- a cualquier oportunidad lícita existente para ganarse la vida en la calle, en ausencia de alternativas reales y en el marco de una gran pobreza general...”*

Todas estas aseveraciones, conducen a dos importantes conclusiones; la primera es que el sector informal no es una fuerza independiente sino que tiene una relevancia extraordinaria en la economía formal, siendo parte estructural del sistema económico de la ciudad y la segunda que el espacio público es uno de los recursos urbanos que más utilidades y riqueza económica y social puede aportar a Bogotá o a cualquier ciudad del mundo.

### **5.3 A nivel del ciudadano**

- **Apropiación ciudadana insatisfactoria:** Es el resultado de la poca participación de la comunidad, escasa o nula cultura ciudadana y falta de apropiación de los espacios públicos. Esto conduce a procesos de vandalismo, indigencia y deterioro de los espacios físicos públicos. De acuerdo con el documento Conpes que contiene la Política Nacional de Espacio Público, tales procesos de apatía ciudadana, están dados porque las

entidades territoriales no tienen la suficiente capacidad institucional de administrar, mantener y proteger el conjunto de los espacios públicos construidos en las ciudades, ni de implementar políticas que promuevan el cumplimiento de la ley frente a su uso y el desarrollo de comportamientos cívicos de respeto, tolerancia y reconocimiento del otro en los escenarios públicos de interacción cotidiana. En esta medida, la descentralización de la gestión social y cultural del espacio público es aún incipiente en los municipios y distritos del país, así como la creación y consolidación de estrategias que promuevan comportamientos adecuados y de defensa ciudadana del espacio público. Otro factor que también influye en la no apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía, es el mal diseño arquitectónico de muchos de esos escenarios que terminan contribuyendo a fomentar los índices de inseguridad y criminalidad de algunos sectores de la ciudad.

Para el caso específico de la ciudad de Bogotá, en los años noventa, el colapso estuvo representado en la proliferación de conjunto cerrados, rejas, vigilantes y políticas coercitivas contra el ciudadano de a pie. Para muchos, ésta era una “ciudad de muros”, tal y como lo expresó en su momento la revista *Semana* en un artículo titulado *Atrapados*. Allí se ponía de manifiesto que “*los conjuntos cerrados, los espacios de uso restringido, las rejas, las barreras físicas, las casetas de vigilancia, las medidas de seguridad, hacen parte ahora del lenguaje del urbanista y el arquitecto colombiano*”<sup>46</sup>.

Y es que durante mucho tiempo los urbanistas olvidaron que la ciudad no era solamente el conjunto de edificaciones privadas cercadas de rejas, cámaras y vigilantes, sino que debía diseñarse a partir de espacios de encuentro e intercambio ciudadano. Esto conllevó a que el fenómeno de segregación creciera ampliamente, hasta el punto que los mecanismos de seguridad privada desplazaron a los usuarios de la calle y los parques y zonas verdes fueron ocupados por delincuentes y las plazas por automóviles y ventas informales.

Durante la Administración del alcalde Enrique Peñalosa, se dio una dura batalla contra la política del conjunto cerrado. Dentro de su Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que

---

<sup>46</sup> Revista *Semana*, N° 396. “Atrapados”, 1 de Enero de 1990

queremos”, se incluyó como prioridad la llamada ciudad a escala humana cuyo objetivo era *“recuperar el espacio público en donde se comparte socialmente la ciudad y devolver un elemento primario al hombre para que pueda iniciar un proceso de resocialización con el entorno y sus conciudadanos”*<sup>47</sup>

En sus propias palabras, uno de los principales logros y conflictos de su administración fue haber liberado a los andenes de la invasión de automóviles. *“aquí nunca en la historia se había sacado a los carros de los andenes, en 100 años no se había sacado los carros de los andenes en la ciudad de Bogotá, y ese fue el más difícil conflicto de todos, porque nunca antes nadie había tocado a los estratos altos”*<sup>48</sup>

Además de Enrique Peñalosa, también fue muy importante el trabajo realizado por el también alcalde Antanas Mockus, antecesor del primero quien sustentó su Plan de Desarrollo “Cultura Ciudadana” en fortalecer el sentido de pertenencia a la ciudad y el reconocimiento de los deberes ciudadanos, mejorar la apropiación social de la ciudad y generar conciencia individual y colectiva de los ciudadanos al ser propietarios de la ciudad. Mediante símbolos y estrategias pedagógicas se logró una sensibilización de los bogotanos con el fin de volverlos receptivos al cambio, la innovación y sobre todo, la cultura de ciudad, la cultura del no atajo sino del deber ciudadano. *“El programa de gobierno de Mockus consideraba que la transformación física de la ciudad debía ir acompañada por un cambio de actitudes, comportamientos y percepciones.”*<sup>49</sup>

## **6 QUALA: ejemplo palpable de free-rider colombiano**

### **6.1 ¿Qué es Quala?**

Quala S.A. es una multinacional colombiana cuyo objeto social es la producción y comercialización de productos de consumo masivo que se insertan dentro de la categoría de

---

<sup>47</sup> Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, D.C. 1998, Acuerdo N° 6 de Junio de 1998. Plan de Desarrollo Económico, Social y de obras públicas 1998-2001 “Por la Bogotá que queremos”, pg 11.

<sup>48</sup> Entrevista con Enrique Peñalosa, tomada de “Bogotá de la construcción al deterioro” 1995-2007, Alicia Eugenia Silva. Editorial Universidad del Rosario. Pg 93. 2009

<sup>49</sup> Silva Nigrinis, Alicia Eugenia “Bogotá de la construcción al deterioro” 1995-2007, Editorial Universidad del Rosario. Pg 93. 2009

bebidas, culinaria, cuidado personal, golosinas y congelados. Su sede principal está ubicada en Bogotá y tiene presencia en México, Brasil, República Dominicana, Ecuador, Perú y Venezuela.

Fue fundada en 1980 por Michael de Rhodes e inicialmente se dedicó a la producción de crema no láctea para el café, InstaCrem. Esta modalidad de venta cambió en 1981, cuando empezó a comercializar Quipitos, Baticrema y Batilado. Posteriormente con la creación de su propio laboratorio de investigación y desarrollo, sacó al mercado la línea de sopas Hogareña y la Sopera, saliendo a competir con las grandes compañías de alimentos a nivel mundial.

En 1997, ante el crecimiento y progreso de la empresa adquirió su propia sede con planta de producción y oficinas y nuevos productos de la línea de refrescos y gelatinas salieron al mercado. Sin embargo, fue en 1998 cuando con el lanzamiento de Bonice, se consolidaron fuertemente en el mercado y en la actualidad, éste producto constituye uno de los canales de venta que más ganancias le genera a la empresa.

Hoy en día, Quala es una empresa de avanzada, de talla internacional, generadora de miles de empleos y que ha ido creciendo poco a poco gracias al esfuerzo y tesón de sus propietarios; sin embargo; ¿ por qué es considerada como el principal free-rider no solo de Bogotá sino de toda Colombia?

## **6.2 Productos**

### **Bebidas**

- Light Ya, Boka, la familia Yá, Activade, Sun tea, Vive cien, Bonfrut, Pulpifruta

### **Cuidado del Hogar**

- Aromatel

### **Cuidado Personal**

- Savital, Ego, Fortident, Frutive

### **Culinario**

- La Hogareña, La Sopera, Doña Gallina, Ricostilla, Del fogón, Gustiarroz, Sasones

#### **Postres y golosinas**

- Instacrem, Batilado, Baticrema, Frutiño, Quipitos, Gelagurt, Chupi plum

#### **Refrescos y congelados**

- BonIce, Yogoso

### **6.3 El “exitoso” caso BonIce. Marketing guerrilla**

Bonice fue lanzado al mercado en 1998, con el objetivo de atraer a los consumidores de productos congelados caseros como Bolis, Sandy, Tan o Vikingos. Si bien era el primer producto líquido pasteurizado lanzado por Quala, su bajo costo, esquema promocional e imagen corporativa le valieron el rápido reconocimiento de marca dentro de los consumidores.

Para este producto, Quala empleó el denominado marketing guerrilla, el cual consiste en *un conjunto de estrategias y técnicas, ejecutadas por medios totalmente fuera de lo común y que consiguen su objetivo mediante el ingenio y la creatividad, en vez de mediante una alta inversión en espacios publicitarios. Al no ser publicidad convencional permite llegar al grupo objetivo de una forma diferente.*<sup>50</sup>

El secreto de estas campañas, estuvo en lo novedoso de los pingüinos insignia del producto y las situaciones del día a día que recreaban y que eran presentadas en la televisión. En publicación de la revista Dinero del 6 de Agosto de 2009, se destacó el marketing publicitario de Quala, señalando que *“ha sido una compañía guerrillera en todos los segmentos, ha sabido identificar su público objetivo, competir en nichos que no están cubiertos por los grandes del mercado y sus productos se han dado a conocer en la calle. La primera sorpresa la dio con el pingüino que ofrece Bonice en los sitios con alta afluencia de público. Fue tan bien pensada que el pingüino se convirtió en un ícono que*

---

<sup>50</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Marketing\\_de\\_guerrilla](http://es.wikipedia.org/wiki/Marketing_de_guerrilla)

*después fue reforzado con los comerciales de televisión. Hoy, es una empresa que de lejos ha marcado un diferencial con sus competidores en todos los segmentos”<sup>51</sup>*

#### **6.4 Estructura organizacional y canal de distribución de Bonice<sup>52</sup>**

Quala funciona a partir de siete áreas: producción; investigación y desarrollo; mantenimiento; gestión de calidad; comercialización; contabilidad y finanzas y recursos humanos. Al interior de estas áreas, existen cada uno de los departamentos en los que se estructura el funcionamiento de la empresa.

Para el caso de Colombia, se cuenta con 6 regionales matrices a saber:

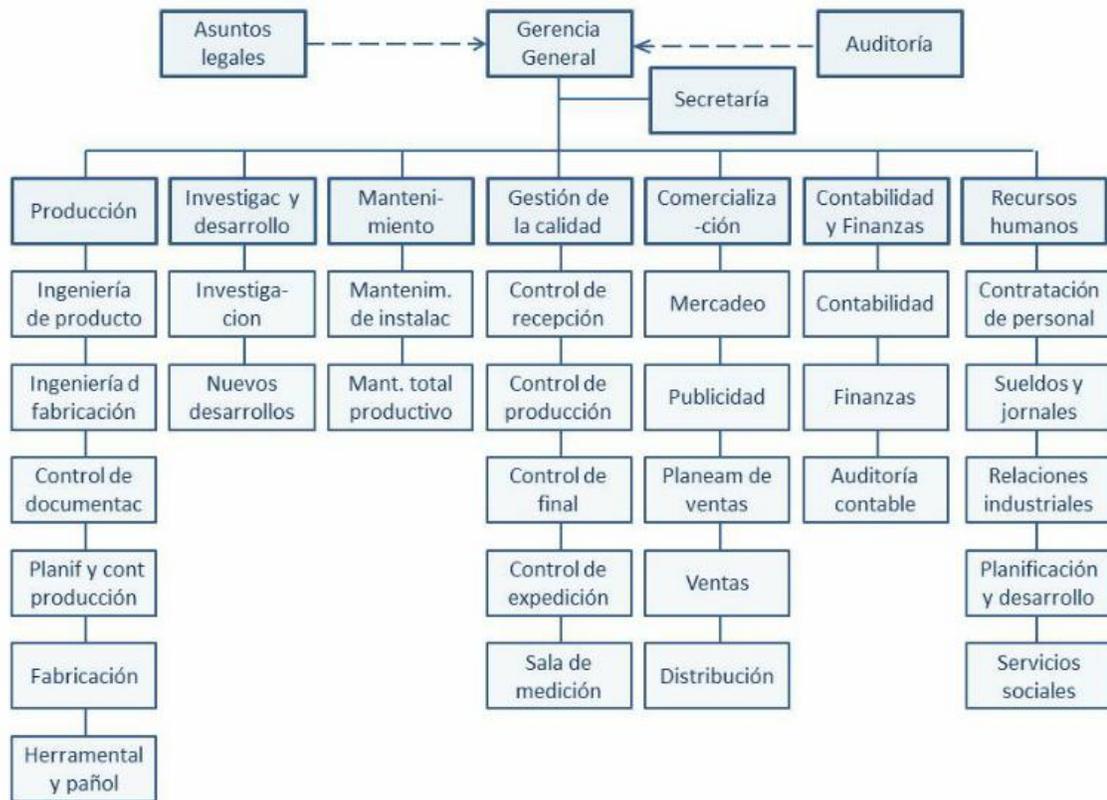
- **Barranquilla:** atiende de forma directa 7 departamentos de la región Caribe y a San Andrés Islas a través de distribuidores directos.
- **Bogotá:** atiende la zona centro y oriental del país, a los departamentos de Cundinamarca, Huila, Boyacá, Tolima, Meta y Casanare.
- **Pereira:** abarca el mercado de Caldas, Risaralda, Quindío y Norte del Valle.
- **Cali:** cubre todo el Valle y el suroccidente del país
- **Bucaramanga:** Abastece los departamentos de Arauca, Santander, Sur de Bolívar y Cesar.
- **Medellín:** cubre el departamento de Antioquia, Chocó y agencias de Montería y Sincelejo.

---

<sup>51</sup> Revista Dinero, artículo “En pie de guerra para atraer clientes”, agosto 06 de 2009.

<sup>52</sup> Toda la información contenida en este capítulo, fue obtenida en entrevista con el Dr Gustavo Cárdenas, ex funcionario de Quala, del área de marketing en Enero de 2013 y en trabajo de investigación en el call center de Quala.

## Organigrama de la empresa Quala S.A



Fuente: <http://prezi.com/m-vi5cq4wlqb/quala/>

Al interior del área de comercialización se encuentra el departamento de ventas que a su vez está por encima de los canales de distribución. En Colombia, cada una de las seis regionales cuenta con un jefe que reporta al director regional de ventas y éste a su vez, lo hace al gerente nacional de ventas. A nivel territorial, cada región está organizada en zonas de las cuales se encargan “líderes” quienes son los verdaderos encargados de la distribución del producto en las ciudades.

Un líder, es una persona que cuenta con NIT como empresa unipersonal y trabaja con Quala a nivel de outsourcing. Tiene a su cargo un grupo de distribuidores que no puede ser inferior a 10 personas. Como requisito para poder ser líder debe disponer de un capital de inversión equivalente a 1.5 millones, contar con un local de mínimo 30 mts<sup>2</sup> exclusivo para el uso de Bonice y disponer de tiempo completo.

Normalmente Quala realiza operaciones de reclutamiento de líderes en Enero de cada año. Con avisos en los principales periódicos del país, atrae personas interesadas, las capacita, les entrega como dotación 10 carro-pingüinos, 10 uniformes, dos congeladores, 2 mantenedores de frío y les garantiza unos ingresos mensuales mínimos de 1.2 millones representados en las ventas del producto.

**TENGA SU PROPIO NEGOCIO DE ÉXITO**

CONVIÉRTASE EN MICROEMPRESARIO **BONICE**

**Gánese más de \$1'200.000\***  
mensuales

- Negocio Comprobado
- Marca exitosa y reconocida

\*La utilidad dependerá de la venta de cada mes y puede ser superior o inferior.

**MAYOR INFORMACIÓN: 404 9131**

Fuente: El Tiempo, clasificados, Enero 13 de 2013

El líder debe ser una persona muy recursiva y agresiva comercialmente, ya que es el encargado de conseguir los vendedores ambulantes, establecer contacto y negociar con los “dueños” de las principales esquinas de la ciudad, averiguar los eventos de concentración masiva, negociar con la policía cuando se decomisa mercancía, etc.

El proceso de consecución de vendedores ambulantes normalmente se desarrolla en los sectores de población más vulnerables, ya sea por ubicación en zonas deprimidas de la ciudad, familias desplazadas, víctimas de la violencia, etc. A ellos no se les vincula con ningún tipo de contrato formal, sino que se les ofrece una comisión o porcentaje sobre cada una de las barras vendidas y algunos beneficios adicionales como ropa, calzado, desayunos, etc.

La selección de las esquinas donde se ubican los vendedores ambulantes con sus carro-pingüinos, es el resultado de un estudio de meses de los líderes. Se determina de acuerdo a

la frecuencia de minutos de los semáforos, a la movilidad vehicular y peatonal, daños en vías que propicien la disminución de velocidad, puntos de concentración masiva, eventos masivos y otros (principio de repetición).

Se estima que a nivel de Colombia, los vendedores ambulantes pueden llegar a ser un grupo de 4500 personas que en promedio vende cada una 200 a 400 Bonice en un día. Las ventas de éstas barras, han sido cuantificadas por Quala, lo cual les ha permitido establecer que el mayor volumen de ventas se presenta los fines de semana y el menor se da los días lunes o en temporada invernal.

Hoy en día, Quala es considerada como una de las mejores empresas a nivel de Colombia para trabajar. En Julio de 2012 y como resultado de estudios realizados por la agencia Merco, que mide la calidad laboral de las empresas, se ubicó dentro de los primeros renglones del ranking; y es que de acuerdo a la información obtenida, Quala maneja un excelente programa a nivel de incentivos y sentido de pertenencia de los empleados hacia la compañía. No obstante, el margen de migración de vendedores de Bonice es alto y la estabilidad no es mayor a 3 meses.

## **6.5 Acción Popular interpuesta contra Bonice**

Aunque para muchos es evidente que la empresa Quala S.A, hace un uso inadecuado del espacio público al no ofrecer ninguna retribución económica a la ciudad, pocas acciones se han tomado al respecto debido al vacío que existe en la norma y que no presenta ninguna causa válida que vincule a éstas empresas con la actividad realizada a nivel de calle y que permite que en los estrados siempre se alegue por parte de los abogados defensores “falta de legitimidad en la causa por pasiva”.

A continuación se presenta el caso de una acción popular interpuesta en la ciudad de Villavicencio por el ciudadano Alejandro Gómez Sanchez contra Quala S.A.

### **Hechos**

*“1.Desde hace algún tiempo las directivas de Quala con sus productos bon ice, han ocupado las vías públicas, parques, plazoletas, etc, de la ciudad de Villavicencio con un*

*ejército de vendedores ambulantes dotados de vehículos esferados de impulsión humana. 2. Existen varios puntos de venta de distribución que albergan a más de 150 vendedores ambulantes con sus triciclos. 3. La mayoría de los vendedores desconocen la normativa de tránsito; afectan el ornato del pueblo con la contaminación visual. 4. Los vendedores ambulantes carecen de los elementos protectivos exigidos por el código de tránsito. 5. Estos vendedores carecen de todo tipo de protección laboral y de seguridad social como salud y riesgos profesionales.”<sup>53</sup>*

### **Pretensiones**

*“1. Se ordene al representante de Quala a que retire y erradique de manera inmediata de las vías públicas, parques, etc, todo tipo de venta ambulante de los productos bon ice, que son obstáculos para la libre locomoción. 2. De no ser aplicable la pretensión anterior, solicito, se reubique a dichos vendedores en sitios estacionarios que no ocupen y afecten el espacio público. 3. De no ser aplicable la pretensión no. 1. Se ordene la toma de medidas preventivas para los vendedores ambulantes, como el uso de chalecos reflectivos y cascos protectores. 4. Que dichos vendedores no transiten por zona céntrica, rutas de busetas y vías de alto riesgo. 5. Que la empresa demandada se comprometa a no utilizar menores de edad y ancianos como vendedores ambulantes. 6. Se fije el incentivo de ley. 7. Se condene en costas a la parte demandada.”<sup>54</sup>*

**Fallo en primera instancia:** *Declarar probada de oficio la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva de la sociedad Quala S.A. 2. Absolver a Quala S.A. de las pretensiones de la demanda. 3. Declarar que no hay lugar a proferir condena en costas.*

**Fallo en segunda Instancia:** *Los ciudadanos deben sujetarse a los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento del espacio público, como parte de sus responsabilidades con la comunidad y de sus deberes constitucionales.*

---

<sup>53</sup> Juzgado Civil del Circuito de Villavicencio, AP. N° radicado 7577 del 12 de Diciembre de 2008. Tema: invasión del espacio público.

<sup>54</sup> *Ibidem*, 52

En el fallo de segunda instancia, se confirma el deber que tienen los ciudadanos de cumplir con los mandatos de la Constitución en cuanto al uso del espacio público, pero no es concluyente para Quala, por cuanto confirma la decisión emitida por el tribunal en primera instancia.

De acuerdo con el Consejo de Estado, la legitimación material en la causa por pasiva es entendida como *“la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda, por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, por lo que para poder predicar esta calidad es necesario probar la existencia de dicha relación”*<sup>55</sup>. Sin embargo, el hecho de estar legitimado en la causa materialmente por pasiva, no otorga por sí sola el derecho a ganar; en este caso estando la falta recayendo sobre el demandado (Quala), *“al demandante se le negarán las pretensiones no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder; por eso, el demandado debe ser absuelto, situación que se logra con la denegación de las súplicas del demandante”*<sup>56</sup>

Existen varias acciones interpuestas por múltiples actores contra empresas como Fritolay, British American Tobacco Ltda, Televisa, Italo, El Espacio, Comestibles La Rosa, entre otras; por tema de invasión del espacio público. Sin embargo, todos los alegatos han llegado a la misma conclusión y a los mismos fallos por parte de las instituciones involucradas. Al respecto, pueden consultarse sentencias como las interpuestas por Ángela Lozada de la Cruz, Danny Daniel Jiménez Suárez, Roberto Ramírez Rojas, Roberth Lesmes Orjuela o Jairo Alexander Cancino Arteaga. Si bien existe una intención por recuperar el espacio público en la ciudad; en la mayoría de casos, el verdadero propósito de muchas de estas acciones estaba motivado por el incentivo económico; de hecho pueden encontrarse los mismos actores en múltiples acciones populares en diferentes zonas de la ciudad.

---

<sup>55</sup> Consejo de Estado, fallo 472 de 2012. De Alexander Guzmán contra INCO. MP. Marco Antonio Velilla

<sup>56</sup> Consejo de Estado, fallo 25458 de 2011. De Avelina Ordoñez contra IPES. MP. Jaime Orlando Santofimio.

## 7 APROVECHAMIENTOS ADECUADOS DEL ESPACIO PÚBLICO

En el año 2003, el entonces alcalde de Bogotá, Antanas Mockus sancionó el decreto 463 mediante el cual se reglamentó la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público construido y sus usos temporales en Bogotá. Allí se implementaron los contratos de administración, mantenimiento y aprovechamiento del espacio público CAMEP con el fin de motivar la apropiación ciudadana en busca de la defensa y protección del espacio público.

Conforme a lo estipula la norma, los CAMEP son *“los actos jurídicos generadores de obligaciones suscritos entre la respectiva Entidad Estatal - Administradora del Espacio Público y una persona natural o jurídica, previsto por el ordenamiento jurídico, cuyo objeto es conceder el uso, goce y disfrute de uno o varios espacios públicos susceptibles de ser entregados en administración, mantenimiento y aprovechamiento económico, según las normas legales vigentes.”*<sup>57</sup>

Estos contratos únicamente pueden ser suscritos por las entidades estatales administradoras del espacio público, que conforme al mencionado decreto son el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDRD y la Defensoría del Espacio Público DADEP.<sup>58</sup>

En el caso de Bogotá esta línea de acción ha sido ampliamente desarrollada por el DADEP, entidad que ha desarrollado tres estrategias a saber:

1. **Sostenibilidad del espacio público:** En la estrategia de sostenibilidad se plantea que el espacio público es un activo social del cual las personas pueden participar, en un territorio que les es común, y que de su sentido colectivo de organización y apropiación depende la sostenibilidad del espacio público que les pertenece. Por ello suscribe contratos de administración y aprovechamiento económico del espacio público CAMEP

---

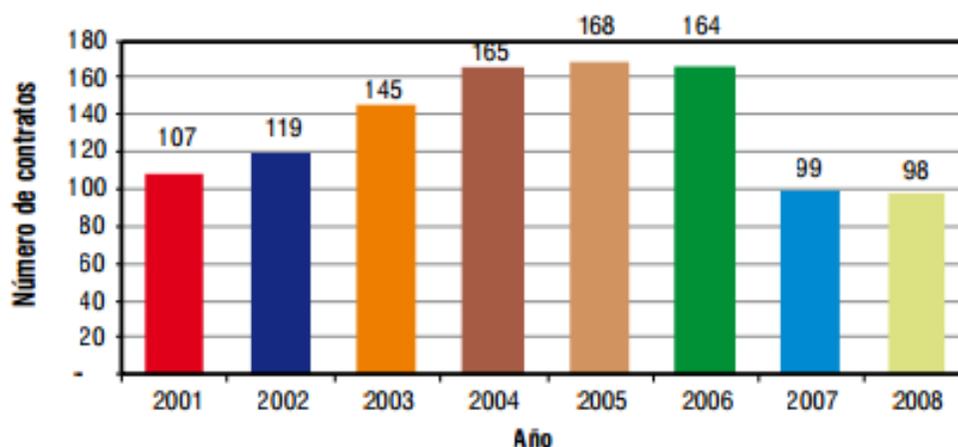
<sup>57</sup> Mockus, Antanas. Decreto 463 por el cual se reglamenta la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público construido y sus usos temporales en Bogotá. Artículo 2 numeral j. 2003

<sup>58</sup> *Ibidem* 57, artículo 5.

con personas jurídicas interesadas que tengan la voluntad para ejercer sus actividades en el espacio público a cambio de una retribución económica a la Administración.

Para que las organizaciones cívicas y sociales puedan beneficiarse con los contratos de administración, es obligación que tengan personería jurídica, se presenten a un curso de formación en espacio público, veedurías ciudadanas y participen de una licitación pública. Luego, estas organizaciones sociales podrán suscribir el CAMEP por un tiempo determinado y bajo unas reglas establecidas en los contratos. La suscripción de dichos contratos está regulada por la Ley 80 de 1993 de Contratación estatal.

### Número de CAMEP firmados entre 2001-2008



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, Observatorio del espacio Público de Bogota, pg 17. 2009

Inicialmente, en el periodo comprendido entre 2001 – 2005 cuando el DADEP implementó la figura de contratos de administración en sus diversas modalidades, se suscribieron 107 a 168 contratos; posteriormente en el periodo 2006-2008 la cifra se redujo a 98 contratos y en el 2012 volvió a crecer a 120 contratos. En entrevista con funcionarios del DADEP acerca de este fenómeno, se comentó que con la promulgación de la Ley 1150 de 2007 que introduce medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 (Ley de Contratación Pública) se eliminó la figura con la que inicialmente estaban trabajando, ...“eso hizo que no lo pudiéramos entregar de manera directa, antes lo que se hacía era que se miraba la organización que estuviera interesada en el uso del espacio público y con ellos se hacía el proyecto directamente y

*se firmaba el contrato si cumplían con ciertos requisitos. Con el cambio de la normatividad ya no se podía hacer de manera directa porque no encuadraba dentro de ninguna de las causales de contratación directa, tocaba buscar un mecanismo que lo hiciera a través de una convocatoria y que fuera de escogencia objetiva. Se tomó realmente mucho tiempo mientras se miraba si se podía hacer a través de un convenio de asociación o algún otro tipo de figura y mientras los jurídicos de aquí, de Secretaria General y todo el mundo se ponía de acuerdo, pasaron más o menos como dos años y eso hizo que ahí en ese tiempo hubiera como un rezago en ese tema. Ahorita ya se verificó que la figura debe ser a través de invitación pública de mínima cuantía por cuanto no existe realmente una cuantía como tal porque no hay unos recursos que el Distrito saque, no hay un registro presupuestal porque los recursos no los pondríamos nosotros sino salen del mismo aprovechamiento económico, entonces como no tiene cuantía puede ser a través de una contratación de mínima cuantía”<sup>59</sup>*

Algunos de estos contratos les han permitido a las organizaciones sociales generar recursos económicos para invertir en el mejoramiento de las condiciones de su entorno físico. Por tanto, las organizaciones de vecinos por medio de los contratos suscritos con el DADEP, tienen la potestad de utilizar en beneficio de la comunidad las áreas de cesiones obligatorias gratuitas, como las zonas viales y recreativas de uso público, incluidas las de estacionamientos y el equipamiento colectivo, para su administración, mantenimiento y aprovechamiento económico. Algunas de las organizaciones que tienen contratos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público son las siguientes: (i) Corporación Santa Bárbara, (ii) Asosalitre y (iii) Corpocién<sup>60</sup>

- 2. Concesión del mobiliario urbano:** mediante esta estrategia se le permite a una empresa seleccionada mediante licitación pública, la explotación económica del espacio público mediante la instalación de mobiliario urbano que contiene publicidad exterior. Uno de los mejores ejemplos para esta modalidad, es el contrato de concesión firmado

---

<sup>59</sup> Entrevista realizada a la Arq. Veronica Perfetti del DADEP y algunas personas de su equipo. La cita corresponde a palabras textuales de la abogada Claudia Balsillas. 4 Diciembre de 2012.

<sup>60</sup> Basado en Cámara de Comercio de Bogotá, Observatorio del espacio Público de Bogotá, pg 17. 2009

en 31 año 2002 y renovado en 2013 con la empresa Equipamientos Urbanos de Colombia EUCOL que se estudiará más adelante.

3. **Módulo de ventas destinado al aprovechamiento económico:** En el Plan Maestro de Espacio Público PMEP se establece que la oferta de servicios al peatón deberá desarrollarse mediante la Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público REDEP, que plantea la creación de un sistema administrado y regulado integralmente por el Distrito, constituido por la red de distribución de mercancías, el mobiliario urbano destinado al aprovechamiento económico del espacio público, los centros de acopio y el sistema de control de calidad. Es así, que en el año 2006, la Secretaria Distrital de Planeación dio inicio a los procesos de diseño de los módulos de ventas, convocó la licitación para la fabricación y colocación de los primeros módulos e involucró al IPES para seleccionar a los beneficiarios de ellos.

## **8 EQUIPAMIENTOS URBANOS DE COLOMBIA EUCOL: EJEMPLO EXITOSO DE CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN BAJO LA MODALIDAD DE CONCESIÓN**

### **8.1 Qué es EUCOL<sup>61</sup>**

Es una empresa de capital español (FCC-CEMUSA y CORAMEQ) dedicada a la publicidad exterior en vía pública. Gestiona los espacios publicitarios que se ofrecen en el mobiliario urbano que diseña, fabrica y mantiene en las ciudades en las que está presente a través de contratos de concesión. La publicidad financia tanto la inversión del mobiliario como las continuas mejoras en el mismo, su mantenimiento y limpieza.

El mobiliario se encuentra en los puntos de mayor circulación vehicular y peatonal y está distribuido por todo el espacio público de las principales ciudades del país. Esto se combina con la venta de los espacios publicitarios mediante el sistema de “Circuitos”, que al rotar catorcenalmente permite ofrecer una mejor distribución comercial para los

---

<sup>61</sup> Información basada en el sitio web [www.eucol.com.co](http://www.eucol.com.co)

clientes que pautan con EUCOL.

El formato básico que se maneja es el que ofrece el Mupi, 2 Metros Cuadrados de superficie retroiluminada que se ofrece en un mueble diseñado exclusivamente para esta función y que proporciona dos caras iguales de alto impacto al ciudadano.

Los circuitos se asignan mediante un software específico que permite diseminar la campaña de forma global y que mediante rotaciones periódicas garantizan el mayor número de impactos posibles.

Dentro de la negociación realizada con el DADEP, se han pactado unos porcentajes de caras que pueden ser utilizadas con fines lucrativos y otras en las que el Distrito podrá instalar publicidad institucional. A cambio del permiso de instalar el mobiliario, EUCOL retribuye a la ciudad una cantidad de dinero pactado en el contrato (1250 mm para 2012, 2100 mm para 2013)

## **8.2 Servicios**

Fabricación, instalación y mantenimiento de mobiliario urbano, con paneles para publicidad exterior urbana. Ofrecen dentro de sus productos los Mupis o multiservicios, mobiliario para transporte urbano (paraderos), mobiliario comercial y mobiliario para servicio público (canecas, bancas)

## **8.3 Contrato de concesión vigente**

El 20 de diciembre de 2000, previa participación en la licitación 005 de 2000 convocada por la Defensoría del Espacio Público DADEP; la empresa Equipamientos Urbanos de Colombia EUCOL, fue seleccionada para realizar por el sistema de concesión, la “*financiación, diseño, fabricación, suministro, instalación, reposición y mantenimiento*”<sup>62</sup> del mobiliario urbano –paraderos- en la ciudad de Bogotá. En contraprestación se le

---

<sup>62</sup> Contrato de concesión, DADEP-EUCOL. Literal a. 19 de Enero de 2000

concedió la explotación de la publicidad exterior de 2115 caras, dejándole al Distrito 111 caras para publicidad institucional. Algunas de las condiciones del contrato fueron:

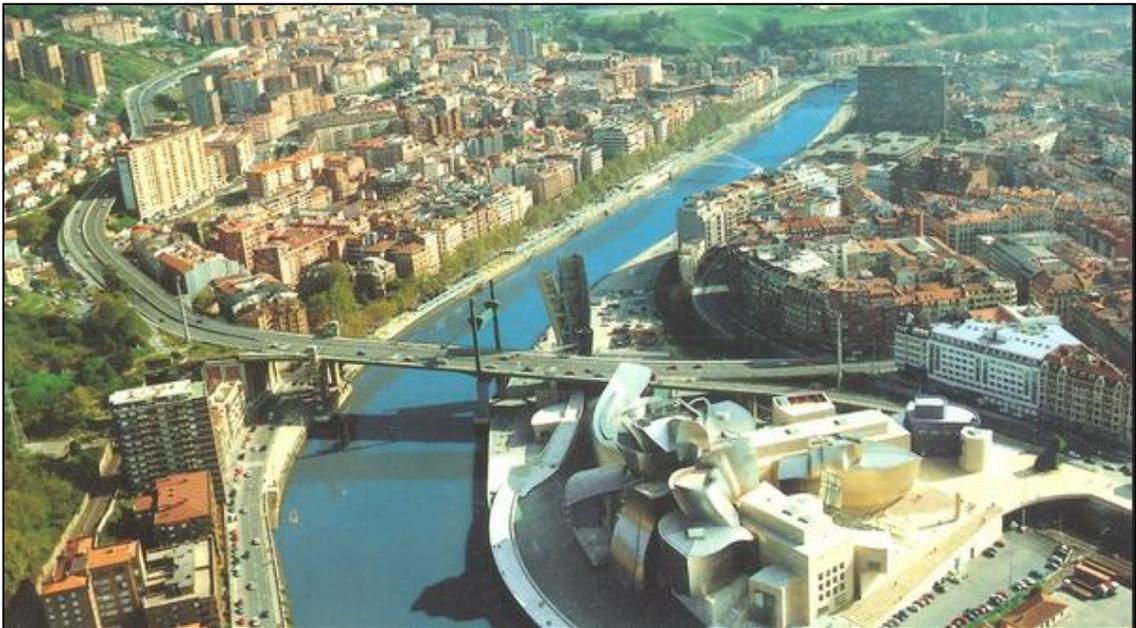
- El plazo de concesión inicial fue de 12 años, prorrogables por 3 años más una vez finalizado el plazo inicial.
- EUCOL debería suministrar el mobiliario urbano bajo su cuenta y riesgo y dicho mobiliario debía cumplir con las exigencias definidas en anexo técnico.
- EUCOL es responsable del transporte, ensamble, instalación y montaje del mobiliario urbano que se requiera.
- EUCOL debe contar con un inventario del mobiliario urbano que instala y los puntos de localización. Debe presentarlo al DADEP cada seis meses.
- Mantener, arreglar, rehabilitar y reponer dentro de 24 horas, el mobiliario que por deterioro o actos vandálicos sea dañado.
- Cumplir con el Manual de respeto al Ciudadano editado por el IDU
- Contar con el personal necesario e idóneo para instalar, mantener y reparar las piezas.
- Presentar informes al DADEP
- Pagar todos los impuestos a que haya lugar
- No colocar publicidad sobre elementos diferentes a los paneles o Mupis
- La publicidad colocada no debe atentar contra la moral, ni incitar al consumo de cigarrillos, drogas o alcohol. Este último requerimiento aplica para paraderos de la red de alimentadores de Transmilenio.
- El DADEP garantiza que en un radio de 120 mts alrededor del mobiliario urbano no se colocará otra publicidad exterior
- El manejo de recursos se hará mediante el mecanismo de fiducia mercantil

En Enero del presente año, el contrato fue renovado por un término similar de 12 años, pero hubo algunos cambios con miras a mejores beneficios por parte del Distrito. Para citar un ejemplo, en el contrato inicial el porcentaje de caras cedidas para publicidad institucional era del 5%, actualmente es del 15%. Las utilidades anuales en el 2012 fueron de 1250 millones y se espera que para este año sean de 2100 millones.

Para el DADEP el contrato con EUCOL es un muy buen ejemplo de contrato de administración bajo la modalidad de concesión, suscrita por el Distrito, ya que le ha permitido obtener unos ingresos adicionales a los recaudados por impuestos distritales y contar con unos espacios publicitarios adicionales.

Hasta el momento, la percepción de la ciudadanía en general, es que el manejo dado por EUCOL al mobiliario es óptimo; los procesos de mantenimiento, colocación y reparación son eficientes y prestan un servicio adicional a la ciudad. Algunos consideran sin embargo, que en altas horas de la noche se prestan para actos de delincuencia, pero resaltan que el beneficio es mayor comprado con los problemas presentados.

## 9 CASO INTERNACIONAL: BILBAO



Fuente: [www.accionesdebolsa.com](http://www.accionesdebolsa.com)

Desde sus inicios en el año 1300, Bilbao tuvo una marcada vocación de ciudad industrial. Adicionalmente existían servicios complementarios como negocios conectados con la industria, banca, sistema financiero, bolsa de valores y ferias internacionales, como Ferroforma o la Bienal de la Máquina de Herramienta que eran ferias de nivel europeo compitiendo ventajosamente con ferias de las mismas características que venían realizándose en Alemania o en Inglaterra.

Cuando llega el proceso de desindustrialización en la década de los 80, los hornos siderúrgicos localizados en la margen del río Nervión se ven prácticamente abandonados y la población trabajadora empieza un proceso de migración dejando una ciudad desierta y con las deficientes características urbanas propias de una ciudad industrial. Sin espacios públicos ni una ciudad legible; las pocas personas que quedan, deciden rescatar lo poco que queda en cuanto a tecnología y servicios y desarrollar una cultura en torno a los servicios. Los procesos de construcción de la ciudad se inician sustentados en tres estrategias: clústers, asociación público-privada y plan de revitalización de la zona centro.

**Clústers:** *“es un grupo de empresas y de líderes unidos en torno a un sector económico o cultural o social, en el que empresas, que en principio compiten entre sí por el mercado y los clientes, colaboran tremendamente y con mucha eficacia para determinar y definir qué retos tiene ese sector y entre todos vencerlos.”*<sup>63</sup>

En el año 2005, había 12 clúster funcionando: el de electrodomésticos, de la máquina herramienta, de industrias electrónicas, de las tecnologías de la comunicación, de la información, de la industria naval, de automoción, de medio ambiente, de conocimiento y gestión empresarial, aeronáutico, de la maquinaria de la energía y el clúster audiovisual.

**Asociación pública-privada:** mediante la asociación del sector público y el privado dentro de cada uno de los clústers se ha creado lo que en Bilbao se conoce como Bilbao Metropolitreinta. Se llama así porque aglutina a treinta municipios y a todo aquel que tenga ganas de trabajar en pro de la ciudad. Participan las administraciones públicas, el ayuntamiento, el gobierno vasco, las diputaciones, universidades, los medios de comunicación, empresas punteras, los consulados, las fundaciones de carácter social e incluso el obispado forma parte de esta actividad.

**Plan de revitalización:** con base en las dos primeras estrategias se ha constituido el plan de revitalización, el cual analiza y prioriza temas importantes sobre los cuales se trabajará: infraestructuras; la industria cultural, el turismo y los eventos.

---

<sup>63</sup> Aldeiturriaga, Jon. “Gestión Económica del Espacio Público en el casco viejo de Bilbao, España” Foro Internacional espacio Público y ciudad, memorias. Alcaldía Mayor de Bogotá, Cámara de Comercio. Pg 64.2005

Dentro del tema de infraestructuras se ha construido el metro de Bilbao; el tranvía urbano; el Súper Puerto, que alberga una entidad que genera electricidad a base de gas (Bahía de Vizcaya), la Súper Sur, que es una autopista que conecta el puerto con el resto del territorio; una incineradora y las centrales en las afueras de Bilbao. Todas estas infraestructuras están acordes con las directrices de relación territorial – sectorial que plantean el papel individual de cada territorio dentro del conjunto del país o comarca. Estas normativas tienen rango de decreto de ley por lo cual son de obligatorio cumplimiento.

En cuanto a la parte cultural, la construcción del Museo Guggenheim del arquitecto, Frank Ghery ha permitido dar a conocer a Bilbao a nivel mundial. Existe también otro atractivo que es Labao, una entidad privada que organiza la segunda temporada de ópera más importante del estado y que deja muy buenos ingresos a la ciudad. Por su parte más de 10 museos y actividades han permitido atraer más y más turistas en los últimos años.

En el turismo opera la Sociedad Anónima Bilbao Turismo cuya función está enfocada a la realización de congresos y eventos de interés mundial que atrae gran porcentaje de visitantes. De igual manera, los hoteles privados se han asociado para ofrecer promociones y toures con ofertas específicas. Desde la administración se han propiciado eventos como competencia de regatas, las series Renault entre otros.

### **El problema de los vendedores ambulantes**

Hasta 1983, Bilbao tuvo casi los mismos problemas de Bogotá con sus vendedores ambulantes. Como respuesta el gobierno vasco, creó dentro de la Ley del Comercio unas zonas específicas que debían estar libres de vendedores ambulantes conocidas como “perímetro urbano exceptuado” y reubicó a los trabajadores informales en barrios populosos con gran afluencia de público. En contraprestación deben adherirse al sistema de economía formal (desde el punto de vista fiscal).

Los clústers, también han contribuido al mejoramiento del problema. Algunos de los sectores participantes asumen las reparaciones de edificaciones abandonadas y ubican a

gran porcentaje de población vendedora allí con el compromiso de ayudar al mejoramiento urbano de los sectores elegidos.

Todos estos eventos han permitido que la ciudad de Bilbao hoy en día sea reconocida a nivel mundial y cuente con una mejor calidad de espacio público e infraestructuras urbanas, que ha aumentado el sentido de pertenencia de los ciudadanos hacia su ciudad.

## **10 CONCLUSIONES**

1. Colombia es un país que cuenta con numerosa normativa sobre espacio público de carácter nacional y local; sin embargo, con todas y las muchas normas no ha sido posible crear una regulación adecuada que permita atender las necesidades de la población y controle los desmanes que cometen formales e informales dentro de la utilización del espacio público.
2. Frente a la gestión del espacio público en la mayoría de municipios y distritos hay poca aplicación de los esquemas planteados por el Decreto 1504 de 1998 para administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de espacio público.
3. No existe el suficiente conocimiento normativo y capacidad técnica frente al tema del espacio público. Normalmente el tema queda supeditado a la administración de turno y a la política de gobierno dominante; esto ocasiona que con cada cambio de gobierno se cambien las políticas y no haya continuidad en los lineamientos propuestos.
4. A nivel administrativo existen demasiadas entidades competentes sobre el tema del espacio público sin ninguna articulación, por lo que no hay concordancia y sinergia entre ellas.

5. Es importante considerar que si bien desde el sector central, se vio la necesidad de una Política Nacional del Espacio Público; no existe la suficiente fuerza como para intervenir en el quehacer administrativo de los municipios y distritos sin caer en el error de interferir con la autonomía de los mismos.
6. El espacio público es una de las externalidades positivas más importantes con las que cuenta la ciudad; sin embargo, tal situación no es relevante para la Administración dejando que actores externos se aprovechen de su manejo y obtengan excesivos lucros que quedan en manos de unos pocos.
7. Desde siempre se ha considerado que el sector económico informal es el directamente responsable del desorden, caos e inseguridad del espacio público; sin embargo y luego de un análisis juicioso, es posible determinar que realmente los más beneficiados por las ventas callejeras son las grandes empresas del sector formal.
8. Las instituciones encargadas de proteger el espacio público no son representativas de un Estado fuerte, que vela por el uso y aprovechamiento adecuado de éste. Mientras esto suceda, la falta de legitimación en la causa por pasiva seguirá siendo el argumento de la defensa de las grandes empresas que están detrás de la venta del casi 90% de los productos que se ofrecen en las calles.
9. Aunque con la expedición del Plan Maestro del espacio Público PMEP, Bogotá logró un gran avance en materia de adopción de los programas de gestión económica, (construcción de espacios análogos, implantación de la red de servicios al usuario del espacio público (REDEP) y contratos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público); la administración ha padecido un enorme rezago jurídico y económico en lo relacionado con la regulación de espacio público. Por tratarse de un bien de uso no excluyente, se ha supuesto que basta simplemente con ejercer control policivo y otorgar permisos o licencias, sin advertir

que se están desperdiciando recursos que pudieran ser aprovechados en pro de la generación de más y mejores espacios para el disfrute de los ciudadanos y lo que es más importante: en lograr que el sector informal pueda organizarse y entrar a ser parte de lo formal con todos los beneficios que esto acarrea.

- 10.** Si bien a nivel de la administración se hacen esfuerzos (sean estos suficientes o no) por lograr mejores resultados en materia de regulación; es fundamental que la ciudadanía participe más activamente en hacer seguimiento a la gestión pública. Tal vez si se utilizaran de manera más activa los mecanismos de control o veedurías ciudadanas, habría un poco más de eficiencia y resultados en muchos de los procesos emprendidos por el Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogota, D.C. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Plan Maestro del Espacio Público. Documento Técnico. 2005

Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, D.C, Acuerdo N° 6 de Junio de 1998. Plan de Desarrollo Económico, Social y de obras públicas 1998-2001 “Por la Bogotá que queremos” 1998.

Aldeiturriaga, Jon. “Gestión Económica del Espacio Público en el casco viejo de Bilbao, España” Foro Internacional espacio Público y ciudad, memorias. Alcaldía Mayor de Bogota, Cámara de Comercio.2005

Asamblea Nacional Constituyente. Colombia. “Constitución Política Nacional de Colombia”. Bogotá. 1991.

Borja, Jordi. “El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas. Revista Instituciones y desarrollo”, Barcelona, IIGOV. 2001 # 8 y 9.

Borja, Jordi; Muxi, Zaida. El espacio público: ciudad y ciudadanía. Barcelona: Electa, Pgs 17-18. 2003

Cámara de Comercio de Bogotá, “Observatorio del espacio Público de Bogota”, 2009

Cámara de Comercio de Bogotá, “Propuestas para el aprovechamiento económico del espacio público con énfasis en la ventas callejeras” Consultor: Humberto Molina.2009

Cartilla “Construir Ciudades Amables” - Visión Colombia 2019. 2006

Concejo de Bogota DC, Acuerdo 079 de 2003 por el cual se expide el Código de Policía de Bogota, artículo 193 literal 5. 2003.

Concejo de Bogotá, Acuerdo 18 de 1999 por medio del cual se crea el Departamento Administrativo del espacio Público, Capítulo II, artículo 4. 1999

Congreso de la República. Colombia. Ley 388 de 1997. Ordenamiento Territorial. Artículo 38. Bogotá. 1997

Congreso de la República. Colombia “Ley 9 de 1989” Reforma Urbana. Artículo 5. Bogotá. 1989

Consejo de Estado, fallo 25458 de 2011. De Avelina Ordoñez contra IPES. MP. Jaime Orlando Santofimio.

Consejo de Estado, fallo 472 de 2012. De Alexander Guzmán contra INCO. MP. Marco Antonio Velilla

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, CP Maria Claudia Rojas Lasso, Acción popular demandante Ángela Lozada de la Cruz, 2 de febrero de 2012.

Consejo Directivo IDU, Acuerdo 001 de Febrero 03 de 2009 por el cual se expiden los estatutos del IDU. Capítulo II, artículo 8. Bogotá. 2009

Contrato de concesión, DADEP-EUCOL. 19 de Enero de 2000

Cubaque, Barrera Catalina Johana, monografía “La evolución del espacio público a partir del plan estratégico Bogotá 2000: en el periodo comprendido entre los años 1996 al 2006”. Universidad Colegio Mayor de Nuestra señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. 2012

Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES, Política Nacional del Espacio Público. Enero 31 de 2012.

Duran de Infante, Sonia. Decreto 324 de 1992 por el cual se organiza y estructura las funciones del Taller Profesional del espacio Público y del Consejo Superior del espacio Público. Artículo 14. 29 Mayo de 1992.

Fondo de Ventas Populares, Cuantificación de las ventas de productos de consumo en el espacio público de Bogotá. 2006

Garzón, Luis Eduardo. Decreto 190 de 2004 por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. 2004

Gaviria Trujillo, Cesar, Decreto Ley 1421 de 1993 por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. 1993.

Juzgado Civil del Circuito de Villavicencio, AP. N° radicado 7577 del 12 de Diciembre de 2008. Tema invasión del espacio público

Laserna Silva, Fernando A. “Derecho urbanístico. Conceptos básicos, principios rectores. La función pública del desarrollo territorial”. Capítulo I. Julio de 2009

Mockus, Antanas. Decreto 463 por el cual se reglamenta la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público construido y sus usos temporales en Bogotá. 2003

Molina, Humberto. “El aprovechamiento económico según el Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá” Foro Internacional espacio Público y ciudad, memorias. Alcaldía Mayor de Bogota, Cámara de Comercio.2005

Revista Dinero, artículo “En pie de guerra para atraer clientes”, agosto 06 de 2009.

Revista Semana, N° 396. “Atrapados”, 1 de Enero de 1990

Saldías Barreneche, Carmenza. “El Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá” Foro Internacional espacio Público y ciudad, memorias. Alcaldía Mayor de Bogota, Cámara de Comercio. Pg 90.2005

Samper Pizano,Ernesto. Decreto 1504 de 1998. Artículo 2. Espacio Público. Colombia.1998

### **Entrevistas**

Dr Gustavo Cárdenas, ex funcionario de Quala, del área de marketing en Enero de 2013 y en trabajo de investigación en el call center de Quala.

Enrique Peñalosa, tomada de “Bogotá de la construcción al deterioro” 1995-2007, Alicia Eugenia Silva. Editorial Universidad del Rosario. Pg 93. 2009

Arq. Veronica Perfetti del DADEP y algunas personas de su equipo. 4 Diciembre de 2012.

### **Páginas web**

<http://eucol.com.co>

<http://gobiernobogota.gov.co>, gobierno local, alcaldías locales

<http://idrd.gov.co>

<http://idu.gov.co>

<http://ipes.gov.co>

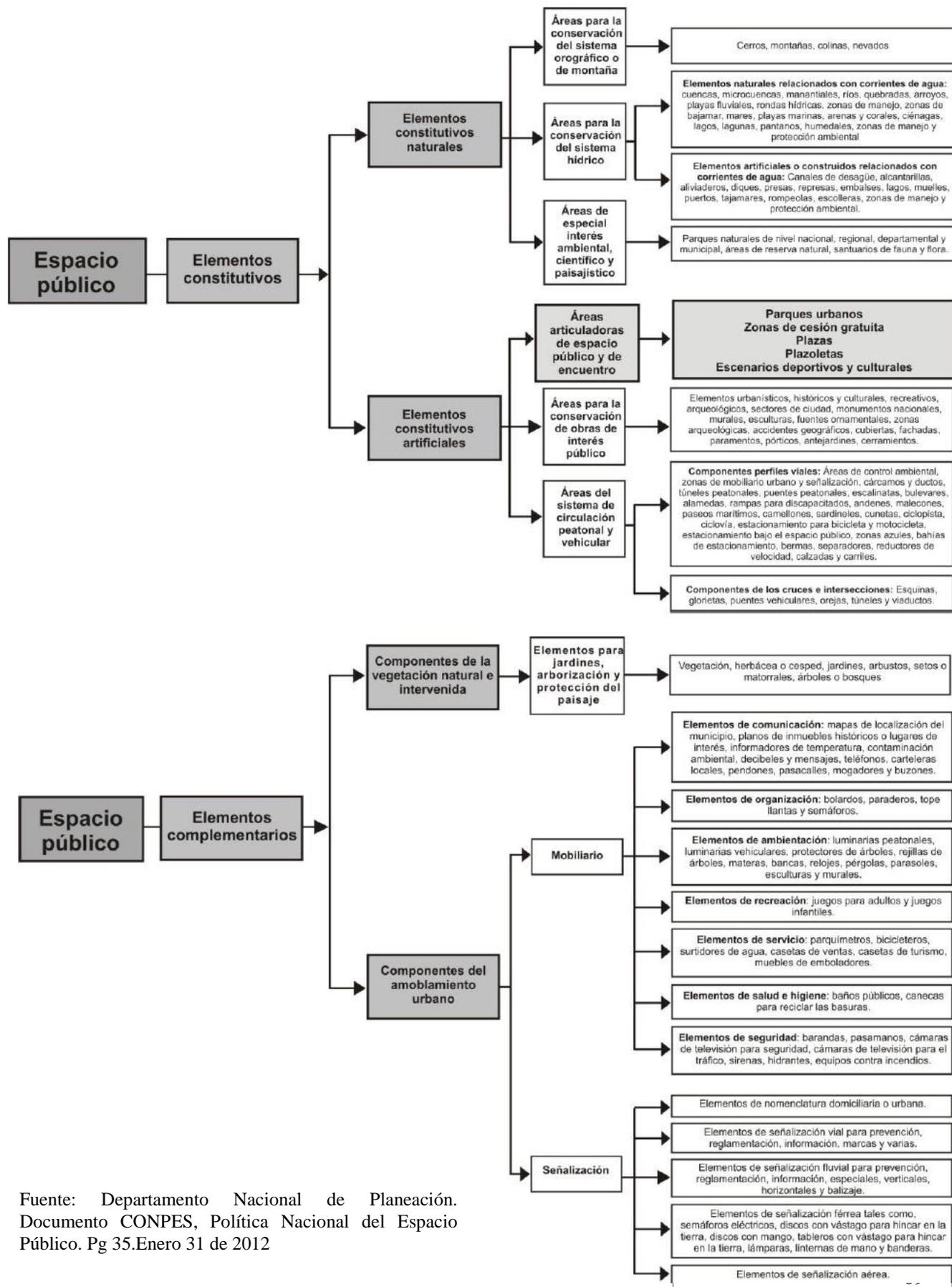
<http://es.scribd.com/doc/28344587/Aldo-Rossi-La-busqueda-de-la-racionalidad-en-la-disciplina-arquitectonica>

[http://es.wikipedia.org/wiki/Marketing\\_de\\_guerrilla](http://es.wikipedia.org/wiki/Marketing_de_guerrilla)

<http://mediariurbano.blogspot.com/2011/09/la-imagen-de-la-ciudad-segun-kevin.html>

<http://prezi.com/m-vi5cq4wlqb/quala/>

## ANEXO 1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESPACIO PÚBLICO



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES, Política Nacional del Espacio Público. Pg 35. Enero 31 de 2012

**POLITICAS DEL PLAN MAESTRO DEL ESPACIO PUBLICO**

<b>GESTION</b>		<b>CUBRIMIENTO Y ACCESIBILIDAD</b>		<b>CALIDAD</b>	
Generar, administrar, utilizar, mantener y proteger el EP		Alcanzar minimos de EP,consolidar sist. de EP construido y estruct. ecologica ppal		Garantizar mantenimiento, construcción y sostenibilidad EP	
<b>Estrategias</b>	<b>Programas</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Programas</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Programas</b>
<b>Gestion Social</b>	Creacion redes gestion del EP a traves de la UPZ	Recuperar la Est. Ecolog. ppal	Recuperacion Est. Ecolog. Ppal	Diseño conjuntos monumentales	Consolidación subsistemas viales
	Procesos diseño, construcción y mantenimiento de EP	Crear redes analogas	Recuperacion, mantenimiento parques	Consolidar EP subsist. viales	Consolidación conj. monumentales
	Valoración de conjuntos monumentales de EP	Aumentar espacio peatonal	Creación parques regionales	Ampliar aplicación directrices cartillas andenes y mobiliario	Ampliacion cartillas andenes y mobiliario
	Actividades culturales, recreativas y deportivas	Consolidar Unid. morfolog.	Mejoramiento trazados locales		
<b>Gestion Economica</b>	Creación marco regulat. aprovech. económico	Construir Sist. Transversal de EP	Construccion redes analogas EP		
	Reglamentación urbanist.		Construccion Sist. Transversal EP		
	Recuperación, renovación y revalorización de EP				
Reordenamiento, relocalizacion activid. informales	Recuperación de EP y revalorizacion de inmuebles	Construcción espacios analogos y conexos con EP			
<b>Coordinacion Institucional</b>	Articular instituciones del EP y poner en marcha Sistema Dtal gestion EP				

Fuente: elaboración propia con base en el PMEP

