

COMPENSACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE ESPACIO PÚBLICO
Reflexiones sobre una potestad administrativa discrecional

NADIA CATHERINE GÓMEZ ALVARADO
CARLOS ANDRÉS TARQUINO BUITRAGO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO URBANÍSTICO
BOGOTÁ
2015

COMPENSACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE ESPACIO PÚBLICO
Reflexiones sobre una potestad administrativa discrecional

NADIA CATHERINE GÓMEZ ALVARADO
CARLOS ANDRÉS TARQUINO BUITRAGO

MONOGRAFÍA PRESENTADA COMO PREREQUISITO PARA OPTAR POR EL
TÍTULO DE ESPECIALISTAS EN DERECHO URBANÍSTICO

DIRECTOR: FERNANDO LASERNA SILVA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO URBANÍSTICO
BOGOTÁ
2015

A nuestros padres Judith, Jaime, Ligia e Ismael

A nuestras familias y amigos

*Pero especialmente a nuestra hija
Silvana, tesoro que llega como el más
preciado y maravilloso préstamo, porque
solo es nuestra mientras no puede valerse
por sí misma y luego le pertenecerá a la
vida, al destino y a sus propias familias.*

(Adaptado de José Saramago)

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	3
1. <i>El Espacio Público</i>	4
1.1. Función explícita como Ordenador Urbano	5
1.2. Función implícita como Ordenador Social	7
2. <i>La potestad administrativa discrecional en la Planeación Urbanística</i>	14
2.1. El suelo y el espacio como objetos de la regulación urbanística.	14
2.2. El derecho urbanístico no es solamente un derecho de las ciudades.	18
2.3. De las potestades administrativas	20
3. <i>La figura de la sustitución y compensación de espacio público en el ordenamiento urbanístico de Bogotá</i>	31
3.1. Marco normativo nacional	31
3.1.1. La Constitución y el Espacio Público	31
3.1.2. Doctrina Constitucional sobre Espacio Público	35
3.2. Desarrollo legal nacional y distrital de la figura de la sustitución y compensación de Espacio Público	36
3.2.1. Los Decretos Distritales 323 de 2004 y 348 de 2005	42
3.3. Una potestad discrecional administrativa	44
4. <i>Las realidades de la figura de Sustitución y Compensación</i>	46
4.1. Extralimitación reglamentaria o típica discrecionalidad administrativa	46
4.2. Ineficacia de la norma: Fondos Compensatorios	47
5. <i>LA CONVENIENCIA URBANÍSTICA. Solución a la tensión entre derechos colectivos y del medio ambiente y derechos prestacionales: más que la mera aplicación de la discrecionalidad administrativa.</i>	48
5.1. Los Derechos Sociales, Económicos y Culturales	48
5.2. Derechos Colectivos y del Medio Ambiente	50
5.3. Tensión entre el derecho colectivo al espacio público y los derechos prestacionales (económicos, sociales y culturales)	52
5.4. Caso: Sustitución Agrupación de Vivienda Antigua	56
5.5. Caso: Sustitución Desarrollo Sierra Morena	58

5.6.	Caso: Sustitución Urbanización Diamante de Zarzamora	60
5.7.	Caso: Sustitución Urbanización Urapanes del Sur	62
6.	<i>Conclusión:</i> Desencuentro del marco normativo con las razones reales y materiales para las sustituciones y compensaciones.	64
	Bibliografía	66
	Anexos	71

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años y en especial los dos últimos periodos de administración para Bogotá, se han adelantando una serie de procesos relacionados con la sustitución de las zonas de uso público incluidas en el espacio público, existentes a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Distrital 469 de 2003, que presentan condiciones de ocupación o modificación del uso inicial aprobado y cuya restitución generaría un mayor impacto urbanístico, físico, espacial, económico o social para la ciudad y de compensación de zonas de cesión por diversos motivos como ser áreas menores a 2.000 mts² o no existir las áreas correspondientes dentro del Plan de Regularización y Manejo o Plan de Implantación. Estos procesos se han venido adelantando por las entidades públicas y privadas, sujetas a normas y procedimientos que guían a la administración para la generación de nuevos espacios públicos, su recuperación para el servicio de los ciudadanos y no a su pérdida definitiva.

Por consiguiente el presente trabajo tiene como propósito revisar el mecanismo urbanístico establecido para la sustitución y/o compensación del espacio público, su conveniencia frente a los principios y fines del ordenamiento urbano, su desarrollo e implementación, el recaudo, orientación y administración de los recursos obtenidos analizados frente a la generación de nuevo espacio público o la recuperación del espacio público ocupado e invadido.

Actualmente en el Distrito, en virtud de su potestad administrativa discrecional, el tema se encuentra reglamentado mediante varios decretos sobre sustitución, compensación y fondo compensatorio. Sin embargo no es clara su efectividad, por lo que es importante analizar si realmente estos procesos permiten recuperación de espacio público o se da una pérdida definitiva del mismo, siendo además un detrimento patrimonial por perderse las plusvalías que a través de la figura de las cesiones obligatorias la ciudad recupera. Así mismo y frente a los recursos adquiridos mediante este proceso, es importante saber si están siendo destinados para lo que fueron creados, de conformidad con la Ley, los Decretos Nacionales y el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

1. EL ESPACIO PÚBLICO

El proceso de urbanización del mundo entero y en especial de América Latina es y será la realidad dominante. El presente siglo inicia con más de la mitad de la población viviendo en áreas urbanas, por lo tanto es fundamental reconocer en nuestras ciudades la opción de vida que se viene consolidando cada día. Las ciudades han venido constituyendo un complejo tejido cultural en el cual se crean y re[crean] las innumerables formas de imaginarse el mundo y de articularse con él. Hoy tenemos múltiples formas de vivir la ciudad, de habitar sus espacios, de conocer y re conocer el territorio. Una de esos espacios es el ESPACIO PÚBLICO.

El espacio público asociado a cada territorio tiene su carácter, naturaleza, dinámica, vida, gente, dimensiones, atributos, relaciones, riqueza, pobreza, problemas. Cada intersticio de espacio público conforma un mundo único y diferente del otro. El espacio público es un asunto altamente complejo y cambiante. Esta dinámica del espacio público permite múltiples lecturas, entender lo urbano y la ciudad bajo unas lógicas de orden pero también logra confundirnos, llevarnos al caos, al desorden.

El espacio público es escenario de las diversas manifestaciones de la vida pública, política y democrática, lugar de reconocimientos de derechos y deberes, de realizaciones éticas; así como también es lugar para la cultura, para las relaciones sociales, para el intercambio, para la estética. También para el reconocimiento de lo funcional, del territorio como lugar y como espacio, como realización de lo ambiental; con dinámicas económicas y normativas.

Desde el espacio público es indispensable asumir como mínimo ético para la ciudad, que ninguna diferencia puede justificar la exclusión, que todos tenemos derecho a la ciudad y a sus espacios con sus identidades y pertenencias, plural, diverso y democrático. El espacio público es el lugar para la realización del proyecto de sociedad que aspiramos ser, es el lugar estratégico para convertir en realidad el proyecto de colectivo que pretendemos.

El concepto de espacio público es visto, por algunos autores, como algo estático, despojado de las características que lo constituyen como producto social y que sólo cumple la función de enmarcar físicamente, a partir de ejes y retículas, los hechos sociales que ocurren en su interior. Existen otras definiciones que son igualmente estáticas en la medida en que provienen del mundo jurídico, presentando definiciones normativas sobre el concepto de espacio público como es el caso de Colombia que lo hace en el Decreto Nacional 1504 de 1998.

Existen otros autores que al contrario creen que el espacio público es un concepto que va mucho más allá de tales consideraciones, en la medida que la forma espacial y los procesos sociales que en él acontecen, según David Harvey, son más bien diferentes modos de pensar acerca de una misma cosa (Harvey, 2003).

El profesor Somoza de la Universidad de Santiago de Compostela desde la Geografía de la Percepción afirma que “el ser humano no se comporta en el espacio urbano racionalmente sino que lo hace en función de la distorsionada y fragmentaria imagen que posee de la ciudad” (Somoza). Cada persona tiene y contiene en su ser una imagen nunca total sino parcial del espacio urbano, desde allí proceden sus formas de actuar y comportarse. Bajo esta premisa la ciudad objetiva no existe, existe la que la gente en su diario acontecer se imagina, crea y recrea, utiliza y controla, de tal manera que nuestra experiencia personal es la verdadera forma de identificar el espacio urbano y no es en función de un trazo o un diseño imaginado por un planificador o diseñador urbano.

Bajo esta diferenciación, exponemos dos aproximaciones al concepto de Espacio Público.

1.1. Espacio público como ordenador urbano – Epou [*f explícita*]

Para esta mirada del espacio público coexisten la mirada del diseñador, del urbanista y del servidor público, que lo entienden en una lógica funcional y sistémica, es decir, reconocen que tiene una función propia relacionada con el conjunto de sistemas urbanos y con la estética misma de ciudad.

En términos de la funcionalidad que un territorio tiene en el contexto más amplio de la ciudad, el espacio público [parques] se convoca como un elemento organizador y trazador clave en la planeación urbana o en las posibles formas de ser habitado.

Sin un espacio público perfilado, aparecen territorios emergentes, dejados a la mano del mercado y de la oferta inmobiliaria, de “bajas densidades y altas segregaciones” como lo explica Borja (2003, pág. 132), se configura una ciudad simple, vacía, sin atributos, sin lugares de representación de la sociedad, es decir, sin espacios de expresión colectiva, por lo que se tiende nuevamente al estado de naturaleza hobbesiano, con territorios insostenibles, agresivos con el entorno, de **exclusión** y guetizados, **fragmentados** por la excesiva especialización de sus funciones y por las jerarquías sociales.

El espacio público visto así, traza ejes de continuidad que proporcionan perspectivas unificadoras, con lugares que marcan territorios y respetan **la identidad y la diferencia**. Su configuración urbana invita a la coherencia y sentido de ciudad. El espacio público, desde esta mirada, es el criterio ordenador por excelencia de la ciudad:

El espacio público no es el espacio residual entre lo que se ha construido y el espacio viario. Hay que considerarlo elemento ordenador del urbanismo, sea cual sea la escala del proyecto urbano. El espacio público puede organizar un territorio capaz de soportar diversos usos y funciones, evoluciones, con capacidad de crear lugares. El espacio público debe ser un espacio de la continuidad y de la diferenciación, ordenador del barrio, articulador de la ciudad, estructurador de la región urbana (Borja, 2003, pág. 176).

Puede decirse, así, que el espacio público cumple una *funcionalidad relacional en la ciudad y ordenadora de flujos*, y que la función específica para la cual se destinan los proyectos arquitectónicos encuentra en el espacio público, una suerte de espacio previo, a partir del cual la función destinada de manera directa a los usuarios (vivienda, servicios, comercio) se revierte en una función social que supera la individualidad y llega al colectivo social.

Para Gehl (2006), el espacio público es un estratégico elemento ordenador de los espacios urbanos, sus estudios muestran como la traza puede concitar una respuesta, tal vez sencilla pero muy profunda sobre el sentido, el qué y el para qué de unos espacios públicos. Preguntaría primero sobre ¿Qué es lo que se quiere? ¿Agrupar o dispersar, integrar o segregar, atraer o repeler, abrir o cerrar? Para pasar al para qué se quiere ¿Para caminar, sentarse, estar de pie, sólo ver, oír y hablar?

Desde esta perspectiva, la funcionalidad se debe conjugar en su desarrollo con los equipamientos necesarios y adecuados para que cumpla con su papel dado:

- Diseño especial para que los entornos más segregados y marginados sean **recorridos e integrados** en el espacio urbano.
- Diversidad de elementos de mobiliario para que el espacio público se encuentre abierto a múltiples usos: ocio y recreación¹, reunión, circulación², en donde es importante la existencia de espacios de transición y abiertos al entorno (es decir, sin controles de acceso ni elementos formales disuasorios) pero **articulados** (contigüidad, mantenimiento).

¹ Dicha actividad está amparada en el artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “*Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.*”

² Espacios para movilizarnos con tranquilidad, andenes, cebras, ciclo rutas y vías peatonales, entre otros. No solo disponiendo de ellos, sino que estos cumplan un mínimo de requisitos o normas para que la movilidad sea cómoda, como por ejemplo, ancho de la vía, ubicación de las cebras, puentes y pasos peatonales, rampas para personas con discapacidad, entre otras.

- Acoger **diversidad** de públicos, para efectos de que el espacio público ponga en **interrelación** distintos grupos sociales, generando armonía, contribuyendo a partir de la dimensión estética de la ciudad, a la tranquilidad del barrio y de la vida, grupos que van desde aquellos que conviven en el entorno más inmediato, o son simplemente transeúntes o visitantes de otros lugares de la ciudad, y los que se convierten en destinatarios principales del espacio público.
- Generar **seguridad** ciudadana de manera distinta a la de los cerramientos para que se supere la idea de que la única garantía para proporcionarla es hacer de estos espacios un búnker con múltiples controles que **restrinjan el uso y lo privaticen**.

1.2. Espacio público un devenir social y cultural – Epdsc [f implícita]

En esta mirada lo que se resalta es que el espacio público existe a partir de las representaciones que de él se hacen los usuarios siendo ellos los que lo producen como espacio urbano. Esta concepción va más allá de la funcionalidad adscrita a sus propiedades como sistema, entiende el espacio público más que como un mero territorio o lugar ocupado, lo identifica como un *espacio vivido* (Delgado M. , 1999).

Podría hablarse, entonces, de una funcionalidad social del espacio público, que no es simplemente un añadido de la función que cumple en el marco de la ciudad como sistema que lo engloba. Esa funcionalidad social tiene que ver con los procesos y prácticas sociales que el espacio moviliza, más allá de los usos acordados con su función explícita, son las funciones implícitas del mismo espacio público, caracterizadas por el tránsito y la fluctuación.

Delgado (2002) hace una fuerte crítica a la mirada meramente funcional, al decir que el urbanista y el arquitecto viven con la ilusión de tener un espacio ahí esperando ser planificado, embellecido o *funcionalizado*, el especialista en espacio, continúa su argumento, se empeña en ver el espacio urbano como un texto, cuando sólo hay texturas.

Los urbanistas trabajan a partir de la pretensión de que determinan el sentido de la ciudad a través de dispositivos que quieren dotar de coherencia a conjuntos espaciales altamente complejos. La labor del proyectista es la de trabajar a partir de un espacio esencialmente representado, o más bien, concebido, que se opone a las otras formas de espacialidad que caracterizan la práctica de la urbanidad: espacio percibido, practicado, vivido, usado. Su pretensión: mutar lo oscuro en algo más claro. Su obsesión: la legibilidad. Su lógica: (...) la inteligibilidad absoluta. Para ello

se vale de un repertorio formal hecho de recetas, curvas, centros, radios, diagonales, cuadrículas, pero en lo que suele faltar lo imprevisible y lo azaroso.

(...) parece como si no se previera la sociabilidad, como si la simplicidad del esquema, producido sobre el papel o en maqueta, no estuviera nunca calculada para soportar el peso de las vidas en relación que van a desplegar ahí sus iniciativas. En el espacio diseñado no hay presencias, lo que implica que por no haber, tampoco uno encuentra ausencias. En cambio el espacio urbano real –no el concebido- conoce la heterogeneidad incalculable de las acciones y de los actores. (2002, págs. 94-95)

Para esta mirada, la lógica del espacio público tiene que ver con los tránsitos y recorridos de las identidades. El espacio público no es un pre[*supuesto*] que está antes de que irrumpa la persona humana, es una apropiación y nunca una posesión, es un ámbito para los discurrir en que también consiste la ciudad.

Se cuestiona lo funcional que subyace en el espacio público en el marco de la ciudad, el *afuera* no funciona sólo como una antesala o derivación de las construcciones más sólidas y visibles del *adentro*. Se quiere significar con estas posturas que la ciudad se construye primero desde la calle hacia adentro, más que la extensión de un adentro que termina incorporando la calle sólo como un emplazamiento de calles y avenidas que conecta entre diversos territorios. El espacio público no es sólo el intersticio que une los espacios privados dominados desde adentro.

La pura funcionalidad no construye ciudad ni espacio público. El espacio público como lo plantea Marrero, es un “espacio de copresencia y visibilidad mutua”, una “realidad porosa” y “conceptualmente inestable” (Marrero, 2008, pág. 13) con dos reglas fundamentales: la del uso público y la libre circulación. El espacio público supone que las interacciones que se dan en él no simplemente reproducen las interacciones propias de los grupos sociales implantados, también son los actores sociales los que crean nuevos usos y prácticas. En este sentido el espacio público implica otra profundidad: *la pluralidad*.

Otras teorías que encajan bajo esta misma mirada del espacio público como devenir social y cultural, buscan comprender el significado del uso y ocupación del espacio público desde dos puntos, el primero aborda el uso y ocupación del espacio público desde la perspectiva de su simbolización en el contexto de procesos de socialización y construcción de identidad. Y el segundo que muestra el entrecruzamiento del uso y ocupación del espacio público con los procesos de racionalización de la vida urbana cotidiana y las lógicas de poder y control propias de las sociedades contemporáneas.

Se trata entonces, de pensar el espacio no ya como un objeto pasivo sobre el cual hombres y mujeres llevan a cabo sus operaciones, sino como el ámbito a partir del cual los seres humanos acceden a sí mismo y a los otros. En este sentido la relación entre espacio y sujeto puede ser entendida al modo de una espiral creciente que implica que sujeto y espacio se originan y transforman de manera mutua:

Pero este proceso no es sólo un proceso de la persona hacia el espacio, sino que lo es también del espacio hacia la persona. Nos apropiamos del espacio, pero el espacio se apropia de nosotros. Del mismo modo que hemos transformado el espacio a nuestra imagen y refleja nuestra identidad y estilo de vida [...] **espacio apropiado y espacio apropiante.** (Pol, 1996)

Es por ello que la interrelación existente entre sujeto y espacio permite pensar que el uso y ocupación del mismo no simplemente se reducen a determinaciones estrictamente objetivas o funcionales, sino que tienen un trasfondo político y cultural, pues no existiría simplemente un espacio homogéneo que se utiliza u ocupa de manera indiscriminada, sino que la ocupación y uso del espacio revelan formas de construcción de las subjetividades, de las culturas, e implican, entonces, la puesta en juego y la pugna entre formas diversas de construcción del territorio.

La ciudad supone la coexistencia de diversidad de territorios, y la lucha por la hegemonía del espacio urbano desde la preeminencia de algunos de ellos:

Ciertamente, la complejidad social de nuestras ciudades conduce a que numerosos grupos con diversas motivaciones y necesidades espaciales deban coexistir, convivir y compartir el espacio urbano. Es precisamente esta diversidad la que hace de este espacio un entorno altamente dinámico, vivo, plurifuncional y fascinante. Pero también, a menudo, un lugar donde el conflicto de intereses y actividades se revela bajo manifestaciones más o menos latentes, donde las diversas interpretaciones del entorno, las diversas manifestaciones territoriales, los diversos significados ambientales entran en competencia. El espacio público es, radicalmente, un espacio para todos pero el significado espacial es, radicalmente, idiosincrásico de las personas y grupos que se relacionan con él. Y, obviamente, no todas las personas y grupos interpretan de igual forma el espacio urbano (Varela & Pol, 1999).

En cierto momento por los temas del mercado, se comienza con el señalamiento del espacio como objeto de consumo, que además a veces se logra expropiar a favor de particulares. Y se sigue con la configuración de una fuerte diferenciación y contraposición entre la subjetividad y el territorio, lo que determina cada vez más la configuración de un

territorio circunscrito a la esfera privada, sin apertura a los otros. En este orden de ideas el espacio público pierde esa connotación de territorio de encuentro de múltiples subjetividades para disgregarse en una serie de espacios privados que simplemente se agregan los unos a los otros, sin apropiación. Sin un referente distinto a la ideología del mercado el espacio público se traduce, bajo esta mirada, en un espacio urbano que no apunta a su apropiación, sino a la **segregación**.

Por otro lado, la **privatización** del espacio público conlleva la sobrevaloración del espacio privado y la connotación del espacio público como espacio de valor residual. El espacio privado se convierte en signo de capacidad adquisitiva y de status, se diluyen los lazos sociales que son constitutivos del espacio urbano. El uso y ocupación del espacio público, desde esta perspectiva, se lleva a cabo, desde una lógica de **desapropiación de lo urbano**. La desapropiación hace referencia entonces a un urbanismo que “*destruye el derecho a los espacios públicos*” y a una comercialización que limita las posibilidades de apropiación de la ciudad por parte de todos. (Varela & Pol, 1999)

También se presenta el **cerramiento y la autosegregación** de los ciudadanos con capacidad adquisitiva para configurar espacios aislados del resto de la ciudad y se construye una ciudad **alrededor de los flujos de capital**, que determinan un uso y ocupación del espacio destinado, por ejemplo a parques temáticos en los cuales prevalece la *utilidad funcional del territorio para la circulación de capitales*, más que una lógica integradora de las relaciones sociales³.

Esto hace que el espacio no pueda ser interpretado como un campo neutro donde funciones y procesos se señalan y así se desarrollan, sino como un espacio dinámico y construido, que se transforma a través de cada mirada, de cada sentimiento, de cada experiencia, “se odia, se respeta u olvida según la percepción del ciudadano” (Somoza, pág. 2).

El *espacio público*, visto el anterior recorrido, debe ser entendido más allá de la lógica urbanística del trazado, de la cuadrícula y del diseño de la forma, debe tender a ser un bien continente que procura la realización de cada persona y el mejoramiento de sus niveles de calidad de vida. Está afectado por una gran variedad de componentes o categorías derivadas de la deconstrucción conceptual permanente hecha por diversos autores como ha quedado visto, lo que refleja la riqueza que contiene y que se evidencia en las figuras subsiguientes (Figuras Nos. 5, 6 y 7)

³ Para profundizar en este tema de los parques temáticos, los cerramientos, courties o autosegregación ver: (Sorkin, 2004), (Giglia, 2002), (Svampa, 2002).

Figura No. 5

Categorías asociadas el espacio público



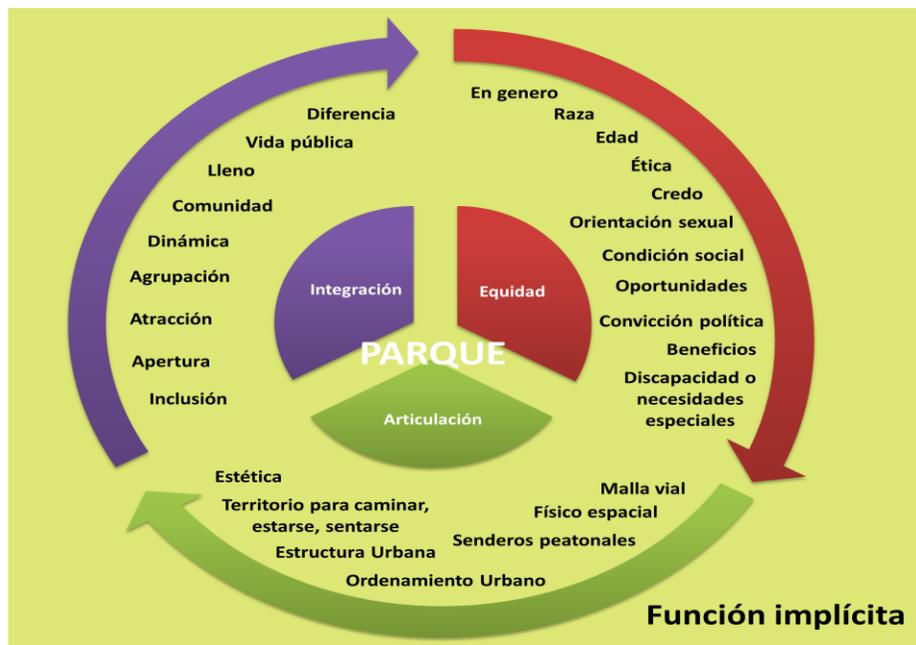
FUENTE: Elaboración propia

Para nuestro trabajo, después de la revisión de literatura y estudiar varios autores, hemos configurado dos categorías ordenadoras del espacio público que reflejan su valor y contenido: 1. Espacio público como ordenador urbano y 2. Espacio público como devenir social y cultural. En una intención de identificar todo su contenido, desde el des[orden] hasta el orden.

Figura No. 6
Función explícita como ordenador urbano: Elementos



Figura No. 7
Función implícita como devenir social y cultural: Funciones



Hábitat y espacio público

Ahora es válido decir que cuando un lugar o un espacio urbano, cuenta con las condiciones de calidad de vida, es un espacio habitable, así que la *habitabilidad se convierte en una manifestación de ciertos niveles de calidad*. Aquí es donde el espacio público entra a jugar un papel preponderante, en tanto en cuanto quienes escriben, consideran que se vuelve un elemento estratégico y vital para la habitabilidad de un lugar como manifestación de esos niveles de calidad, que como lo indica Borja terminan siendo sobre la ciudad misma que es el espacio público (Borja, 2003).

Las dinámicas de las actividades individuales y colectivas, traspasa la barrera del espacio privado, es más, los espacios privados no constituyen elemento de constructo social en sí mismo, contrario a lo que ocurre con el espacio público. Así que es en el espacio urbano, en el espacio público y para nuestro caso, en las zonas verdes especialmente, donde se realiza y materializa la sociedad y las relaciones sociales, donde se dan las dinámicas propias del ser humano.

De allí que mejorar la calidad de vida en las ciudades ya no es básicamente un asunto de ladrillos y cemento, como lo dice el BID en su informe (2008, pág. 187). La mayoría de las personas en la encuesta, manifestaron estar satisfechas con sus viviendas y ciudades, pero de igual manera la mayoría es consciente de que su satisfacción mejoraría si se resolvieran “otros asuntos” relacionados con su entorno próximo.

Ahora ¿Cuáles son los “otros asuntos”? El concepto de habitabilidad no puede ignorar otros elementos que ya emergieron en la presente encuesta de calidad de vida que se analiza del BID. Debe urgentemente superarse la mirada que sólo se hace de ciertos aspectos físicos de la vivienda y servicios públicos domiciliarios, porque existen muchos otros, igualmente relevantes, como la *disponibilidad de espacio públicos*, el transporte público y la seguridad, como lo menciona el BID. Así, según esta encuesta del BID, hay otros aspectos de las ciudades que afectan la calidad de vida, como el estado de las aceras, zonas peatonales y parques⁴ y la calidad del transporte público. (BID, 2008, pág. 200).

Por lo anterior, negar la importancia del espacio público como factor estratégico para evaluar las condiciones del hábitat, es negar la existencia de una relación profunda, dinámica y persistente entre el Espacio Público y la Calidad de Vida Urbana.

⁴ Como resultado de la encuesta de calidad de vida del BID, se encontró que sólo el 52% de los latinoamericanos se muestra satisfecho con el estado de las aceras o senderos peatonales y sólo el 55% declara estarlo con la disponibilidad de parques, plazas y áreas verdes. (2008, pág. 203).

2. LA POTESTAD ADMINISTRATIVA DISCRECIONAL EN LA PLANEACIÓN URBANÍSTICA: RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL PODER ESTATAL EN LA ORDENACIÓN DEL SUELO.

2.1 EL SUELO Y EL ESPACIO COMO OBJETOS DE LA REGULACIÓN URBANÍSTICA.

Una de las características que se ha acentuado en el último siglo con relación al suelo y, especialmente, al suelo de las ciudades, esencialmente por el crecimiento demográfico de los países, es su condición de mercancía y por tanto de las relaciones de cambio que a su alrededor se generan⁵. Como señala Desmond Heap en la presentación de la obra “Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental”, mientras que el territorio no crece, pues obedece a una magnitud constante, la presión sobre el suelo sí lo hace de manera marcada, debido al aumento de la población, por lo que surgen medidas tendientes a garantizar su correcta protección y utilización.

Por tanto el fuerte crecimiento de las ciudades ha hecho que en ellas el suelo -y, especialmente el suelo urbanizable- se haya convertido en un bien esencial y escaso⁶. En nuestro país, los fuertes procesos de migración a los centros urbanos derivados de múltiples factores históricos, sociales, culturales, económicos y políticos, en los que la ciudad aparece como alternativa muchas veces engañosa de seguridad, desarrollo y empleo, han evidenciado la incapacidad de las ciudades de absorber adecuadamente dichos flujos de población y la inexistencia de verdaderas y eficaces herramientas de planificación territorial:

Una de las consecuencias más severas del rápido y accidentado crecimiento de las ciudades en Colombia durante los últimos treinta años es el conjunto de problemas asociados con el suelo urbano. La limitada disponibilidad de tierra, los inmensos recursos necesarios para adquirirla, así como las dificultades que plantea su manejo le han convertido en uno de los principales obstáculos para la realización de los planes de desarrollo urbano.⁷

⁵ INDOVINA, Francesco. Base material y esquema imperativo para la modificación del territorio. En Poder y Planificación Urbanística – Ideología y Técnica de la Ordenación Racional del Territorio. Oikos-tau S.A., Barcelona, 1980; p. 101 y siguientes. Así mismo, en la obra de Tomás-Ramón Fernández aparece citado un fragmento de la Land Community Act de 1975 en la que se afirma para el caso de Inglaterra: “Mediante las relaciones comerciales con otros países podemos obtener más alimentos, más petróleo o más mineral de hierro, a cambio de aquellos artículos o manufacturas que tenemos en abundancia. Pero el abastecimiento de suelo está ya determinado y fijo. Vivimos en un país pequeño y densamente poblado, por lo que la oferta de suelo no sólo está ya determinada, sino que es escasa”. (FERNANDEZ, Op. cit., p.17)

⁶ GONZALES-BERENGUER, José Luis, Estudios de Urbanismo, Publicaciones Abella, Madrid, 1992.

⁷ BARCO Carolina y otros. Consultores del Proyecto COL93-001. Hacia una práctica en el manejo de la tierra urbana. EN: Seminario de Políticas e Instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia. Bogotá, 1994. p.334.

En palabras de Le Corbusier⁸ que parecen adecuadas a nuestra situación actual— aun cuando en su momento fueron producto de las guerras sufridas por Europa en el Siglo XX— “El mal es universal; se expresa, en las ciudades, por un hacinamiento que las hace presa del desorden y, en el campo, por el abandono de numerosas tierras.”

Esta necesidad de lograr un adecuado abastecimiento de la oferta del suelo para garantizar el armónico y organizado crecimiento de las ciudades, quedó plasmada, por ejemplo en el caso español, en la exposición de motivos de la Ley 6/1998 sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, a cuyo tenor la expedición de dicha norma buscaba “facilitar el aumento de la oferta del suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no se ha incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado”⁹.

En el caso norteamericano, Charles M. Haar, luego de un detenido estudio sobre el crecimiento de las ciudades en Estados Unidos, concluía que la demanda tendía a crecer por encima de la oferta de suelo urbano, permitiendo incluso hablar de escasez, lo que generaba presiones cada vez más fuertes para una intervención legal que asegurara una adecuada redefinición de las relaciones en cuanto a la distribución del espacio urbano¹⁰.

La Ley 9 de 1989 castigaba con la figura de “extinción de dominio” al propietario de inmuebles urbanos que no dan a estos una adecuada utilización conforme a su función social, lo cual reflejaba la importancia del suelo como bien escaso, cuya utilización debía hacerse conforme al interés general y no podía quedar al simple arbitrio de su propietario, tal como ratificaría la Corte Suprema de Justicia al declarar exequible dicha figura en Sentencia Número 98 del 9 de noviembre de 1989, del Magistrado Fabio Morón Díaz¹¹. La Ley 388 de 1997 reemplazaría dicha figura por la del desarrollo o construcción prioritaria, cuya declaratoria sobre un terreno puede culminar con su enajenación forzada en pública subasta, ratificando así, por una parte, los poderes estatales sobre la ordenación del territorio, y, por otra, la importancia del suelo como bien escaso.

El territorio, sin perjuicio de sus demás dimensiones (políticas, culturales, de gestión administrativa y reparto de poder etc.)¹², se convierte entonces en el eje central de la función pública de urbanismo que, precisamente, resulta siendo definida a partir de aquél.

⁸ LE CORBUSIER, Principios de Urbanismo. La Carta de Atenas, Planeta Agostini, Barcelona, 1993.

⁹ Régimen Jurídico del Suelo, Op. cit., p.6

¹⁰ HAAR M. Charles, El control social del espacio urbano. En “Ciudades y espacio”, Op. cit., p. 119.

¹¹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Plena. Sentencia Número 98 del 9 de noviembre de 1989. M. P. Fabio Morón Díaz. Gaceta Judicial CXCVII. Número 2436, 1989-Segunda Parte. p.345

¹² BORJA, Miguel. Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional –CEREC-, 1996. AMAYA Arias, José Manuel. El Ordenamiento Territorial. Política y plan. EN: Planificación ambiental y desarrollo territorial.

No es aleatorio entonces que el artículo 3 de la Ley 388 de 1997 defina la función urbanística como el ordenamiento del territorio en su conjunto. El territorio rebasa así su clásica consideración de simple elemento de la organización política de los Estados, que permite definir las fronteras y la división administrativa del mismo a partir de la geopolítica y distribución del poder, y se constituye en elemento esencial de la planeación y el desarrollo del suelo:

El ordenamiento territorial no sólo sirve para establecer la división política administrativa de la Nación sino que permite orientar la planeación del desarrollo.... En este sentido, el territorio es entendido como un espacio social que la población identifica como suyo, es decir, deja de ser mero receptáculo de la acción del Estado, para convertirse en un elemento integrador y estructurador de los objetivos, políticas y las acciones públicas y privadas encaminadas a mejorar el bienestar social.¹³

Desde la óptica del urbanismo, la adecuada ordenación y regulación del territorio se constituye en función pública que, según el mismo artículo 3 de la Ley 388 de 1997, tiene finalidades concretas y específicas orientadas a:

- Garantizar el acceso a infraestructura de transportes y vías públicas, la destinación al uso común de los espacios públicos, los servicios públicos domiciliarios y la vivienda.
- Dar uso racional del suelo, buscar el desarrollo sostenible y lograr el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- Mejorar la calidad de vida de las personas, la distribución equitativa de beneficios y oportunidades y la preservación del patrimonio cultural y natural.
- Dar seguridad de los asentamientos humanos frente a los riesgos naturales.

De esta forma, como su nombre lo indica, los planes de ordenamiento territorial deben definir con relación al territorio y al suelo, el conjunto de “objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas” dirigidas a su correcta utilización y administración (artículo 9 de la Ley 388 de 1997).

FESCOL-Departamento Nacional de Planeación-CEREC. Bogotá, 1998. La Corte Constitucional respecto a las múltiples dimensiones del territorio y su ordenamiento señala: “La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial”. (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-795 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.)

¹³ AMAYA Arias, José Manuel. El Ordenamiento Territorial. Política y plan. Op. cit. p.41

Así, el eje central de la actividad urbanística lo constituirá el territorio (urbano y rural), en la medida que su expresión física y espacial (suelo tanto público como privado), pasará, por su importancia, a ser objeto de una importante gama de regulaciones normativas tendientes a su debida ordenación, planeación y aprovechamiento.

La presión sobre la correcta utilización del suelo en las ciudades hace surgir en la modernidad, lo que Brewer-Carias califica como una de las más profundas transformaciones de la propiedad privada sobre el suelo urbano: la aparición de “una propiedad delimitada en tres dimensiones”. Si observamos la concepción clásica de los Códigos Civiles -como se puede observar en Wolf desde la perspectiva de la legislación alemana-, el propietario de inmuebles no está limitado en *su dirección vertical hacia arriba y hacia abajo y su derecho se extiende al espacio de encima y de debajo de la superficie*. Bajo esta perspectiva, la legislación civil solamente regulaba la propiedad en sus dos dimensiones lineales, sin ocuparse, salvo muy contadas excepciones y por asuntos de vecindad, del problema del volumen de la construcción, aspecto que hoy en día constituye uno de los más fuertemente regulados a través de la legislación urbanística. Al respecto señala Brewer-Carias¹⁴:

La propiedad urbana, en cambio, se presenta como una propiedad que en vez de planimétrica, es esencialmente volumétrica; regula el volumen, además de los problemas de linderos en las dos dimensiones. Por eso se acepta que en la propiedad urbana hay una tercera dimensión: la verticalidad y, precisamente es con motivo de las necesidades urbanísticas, que se comienza a regular.

Precisamente, la verticalidad como tercera dimensión de la propiedad sobre el suelo, es elemento central de regulación por las normas urbanísticas, en cuanto que, tanto la altura como la volumetría de las edificaciones, e incluso su nivel de ocupación, forman parte de las decisiones estatales sobre desarrollo y administración del suelo urbano y rural, como lo denota expresamente la Ley 388 de 1997.

En efecto, al lado de las “normas urbanísticas estructurales”, que clasifican y delimitan los suelos” (art. 15 No. 1.1. ídem), las “normas urbanísticas generales”, definen “las especificaciones, aislamientos, volumetrías y alturas de los procesos de edificación” (artículo 15 No. 2.1. ídem). De esta forma, los planes básicos de ordenamiento deberán comprender “la expedición de normas urbanísticas generales sobre usos e intensidad de usos del suelo” que incluirán “especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas”.

En la medida que el suelo se convierte en un bien limitado, especialmente cuando se encuentra dentro del espacio definido de una ciudad, la maximización de su utilización y

¹⁴ BREWER-CARIAS, Allan Op. cit., página 62.

ocupación, terminan siendo temas de interés general que determinan decisiones públicas respecto a temas esenciales como el índice de edificabilidad para una zona, la incorporación de tierras al espacio urbano, el tipo de proyectos a desarrollar etc. El territorio, en cuanto suelo público y privado disponible para el desarrollo de los asentamientos humanos, deja de ser indiferente para el urbanismo y pasa a ser el centro esencial de su regulación.

Por ello, los estudios de Wingo y de Webber¹⁵, sobre el crecimiento de las ciudades en Estados Unidos se fijan más en el concepto de “espacio” que de “suelo” urbano, en la medida en que gran parte de su crecimiento ha sido vertical y que la modernización de las comunicaciones ha permitido reducir distancias, facilitando la utilización del territorio periférico de las ciudades y desahogando gran parte de la presión sobre el suelo urbano. Para Wingo¹⁶, los diversos ensayos publicados en el libro Ciudades y Espacio, antes citado, “están relacionados con el espacio, unos en el aspecto de recurso que deberá cubrir las futuras necesidades de crecimiento y la urbanización de las ciudades americanas, y otros, en como las actividades sociales y económicas se estructuran eficazmente en el espacio urbano”.

Actualmente la propiedad sobre el suelo adquiere un matiz diferente a la tradicional suma de derechos subjetivos individuales que determinaban el destino final del suelo, convirtiéndose en un asunto de regulación urbanística, donde el espacio aéreo que se ubica sobre aquél toma importancia para el ordenamiento jurídico, quien lo regulará por razones de interés general en cuanto a su clasificación, tipo de desarrollo permitido, volumetría, altura, densidad etc.

2.2 EL DERECHO URBANÍSTICO NO ES SOLAMENTE UN DERECHO DE LAS CIUDADES.

Si miramos las obras ya citadas de Brewer–Carias y Lope-Bello en Venezuela, de Hans Rother en nuestro país o de autores españoles como Santos Díez¹⁷ y Blanquer¹⁸,

¹⁵ En Webber, la planeación del suelo depende de la organización espacial que se vaya a seguir en él. Por ello, para el autor, en un país con la extensión superficiaria de Estados Unidos, los problemas sobre escasez de suelo se han reducido con la eficacia de los medios de comunicación y transporte que permiten a las personas ubicarse extra-muros de la ciudad, mejorando su calidad de vida y sin sacrificar la necesidad de acceder a la ciudad para el desarrollo de su vida laboral y empresarial: “He escogido hablar del espacio, no del territorio, porque, para los objetivos primordiales de los hombres que se integran a las industrias no extractivas, la superficie de la tierra adquiere un sentido como representación de la distancia de comunicación, más que como una característica inherente al suelo”. (Op. cit., página 39).

¹⁶ WINGO Lowdon Jr., El espacio urbano dentro de una perspectiva de actuación. En “Ciudades y espacio”, Op. cit., p.6.

¹⁷ SANTOS DIEZ, Ricardo y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio. Derecho Urbanístico, Segunda Edición, Publicaciones Abella, Madrid, 1995.

¹⁸ BLANQUER, María Claudia. Derecho Urbanístico Actual. 2 V., Montecorvo S.A., Madrid, 1993.

encontraremos que el derecho urbanístico aparece definido a partir y alrededor de la ciudad. Es decir, el urbanismo se identificaba básicamente con la ordenación de la “urbe”, de la ciudad, y, en esa medida, muy pocas referencias aparecen en tales obras al uso del suelo rural.

Así para el primero de los autores enunciados, el derecho urbanístico “tiene por objeto la ordenación del desarrollo urbano en función de los intereses, no sólo individuales sino colectivos del hombre (...) y todo esto con el fin de procurar un crecimiento armónico de los centros poblados y una distribución equilibrada, en ellos, de la población y de las actividades económicas¹⁹. Por su parte, para Rother²⁰, el urbanismo aparece como “la organización del espacio para la vida del hombre en las ciudades” y, aunque el autor refiere en una enumeración de temas al “urbanismo rural”, lo cierto es que su obra se ocupa muy poco de él.

Sin embargo, como llama la atención Tomás Ramón Fernández, el derecho urbanístico se ocupa de la ordenación del suelo en general, de todo el territorio, urbano y rural, pues el interés público no se concentra únicamente en la correcta ordenación de las ciudades, sino también del campo, en cuanto, es en éste que se realizan las actividades de producción necesarias para el abastecimiento de las ciudades y se ubican las mayores fuentes de recursos ambientales, cuya protección es uno de los fines esenciales del Estado.

De esta manera, parece más acertado hacer una aproximación al derecho urbanístico más allá del estricto concepto de “ciudad”, por ejemplo en la forma en que lo hace Luciano Parejo Alfonso cuando señala que la ordenación urbanística tiene por objeto regular *el uso del suelo en lo que exceda de su explotación conforme a su naturaleza, es decir, más allá de su destinación agrícola, ganadera, forestal o cinegética*²¹, o mejor aún desde la perspectiva de Carceller cuando afirma en su obra, haciendo énfasis en el concepto de edificación, que:

*El derecho urbanístico, o quizá más propiamente la legislación urbanística, es un conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación*²²

¹⁹ Op. cit., p 43.

²⁰ ROTHER, Hans. Derecho Urbanístico Colombiano –Estudios urbanísticos legales y jurisprudencia. Reforma urbana. Universidad Nacional de Colombia, Temis, Bogotá, 1990.

²¹ PAREJO ALFONSO, Luciano. Op. cit., página 687

²² CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. Introducción al Derecho Urbanístico. Tecnos, Madrid, 1992, p.17

Así, el derecho urbanístico ha dejado los límites físicos de la ciudad, para ocuparse en general de los usos del suelo, especialmente cuando ellos implican urbanización, edificación o construcción de inmuebles, sin que, necesariamente, tal actividad haya de realizarse en suelo urbano.

La Ley 388 de 1997 confirma esta tendencia del derecho urbanístico en Colombia puesto que la misma se refiere de manera general a la ordenación del territorio y al uso del suelo, de forma tal que las facultades de reglamentación en tales materias por parte de los municipios y distritos se extienden a todo “su ámbito territorial” (num. 2 del art. 1) y en tal sentido entonces, la función urbanística se extiende “al desarrollo del territorio bajo su jurisdicción” (art.5). De hecho, una de las acciones urbanísticas esenciales del municipio en sus planes de ordenamiento, es la de “clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana” (art.8).

Como vemos, todo lo dicho incluye conforme a la Ley 388 de 1997, la facultad de las entidades municipales para configurar también elementos del derecho de propiedad relacionados con el uso y posibilidades de desarrollo y construcción sobre el suelo tanto urbano como rural a partir, por ejemplo, de políticas sobre su ocupación, de determinación de las zonas de protección y conservación ambiental, de delimitación de espacios suburbanos, de normas sobre la parcelación de predios rurales para la construcción de vivienda campestre, etc.

2.3. DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

De conformidad con los modelos contemporáneos de Estado, es indudable que Colombia cuenta con potestades y competencias suficientes de legitimación de rango constitucional para intervenir en el ordenamiento del territorio y, por dicha vía, participar en la configuración misma del derecho de propiedad sobre el suelo tanto público como privado.

Desde la propia Constitución se estructura una verdadera función pública urbanística, autónoma y diferenciada de otras potestades estatales, a partir de la cual, en una concepción integral que supera el simple ámbito de las tradicionales funciones de vigilancia del poder de policía general (seguridad, moralidad, salubridad y tranquilidad públicas), o el estudio aislado de figuras como la expropiación y la extinción de dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad, se reconoce un poder estatal específico de ordenación del suelo.

La Corte Suprema de Justicia bajo la vigencia de la Constitución Política anterior, ya dejaba sentadas las bases de esta nueva forma de abordar los poderes públicos de

ordenación del suelo, cuando al estudiar la constitucionalidad de las cesiones obligatorias gratuitas establecidas en la Ley 9 de 1989 advertía:

Importa destacar en primer término que una de las finalidades a que apunta la llamada ley de la reforma urbana es la planificación del desarrollo municipal y que las expresiones demandadas del artículo 29 hacen parte de las directrices o pautas fijadas por el legislador para el planeamiento territorial urbano, en procura de condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades. Estos planes deben diseñarse y concretarse por acuerdos de los respectivos Concejos, dentro de la autonomía que les confiere el Constituyente para el manejo administrativo de los asuntos locales.

La idea de planear, con el fin de evitar el caos, se considera como algo inherente al bienestar del ser humano, en la medida que obedece a la necesidad de ordenar y organizar su entorno. A este concepto está ligado el de urbanismo que ha sido entendido como el conjunto de normas orientadas a la mejor habitabilidad de las ciudades a través del ordenamiento y reordenamiento urbano, que permita responder a los problemas que plantea un rápido crecimiento.

Se busca entonces, mediante los instrumentos que brinda el urbanismo, evitar el crecimiento anárquico de las ciudades y reducir los efectos negativos de su acelerada expansión, previendo la infraestructura necesaria que facilite la adecuada prestación de los servicios públicos.²³

Y en la misma fecha, al revisar la figura de extinción de dominio también prevista en la Ley 9 de 1989, se concluyó:

Ahora bien, el urbanismo contemporáneo es, según la doctrina, un hecho social de basta trascendencia que surge de la moderna realidad de los asentamientos humanos, del aprovechamiento y de la ordenación sociales del espacio que además genera profundos problemas y retos a los gobiernos y a la administración pública debiendo éstos ser afrontados por el derecho constitucional y el derecho administrativo.

El legislador ha decidido abordar el complejo y dinámico problema social urbano, y dispuso en consecuencia que el ordenamiento de las ciudades, sus magnitudes y su configuración no sean, en absoluto asuntos de naturaleza privada sino de eminente proyección pública en el sentido de que no pertenezcan al arbitrio exclusivo de los intereses concretos y subjetivos de los propietarios del suelo. Los fenómenos que comprende el urbanismo son hechos colectivos de naturaleza especial que interesan a la sociedad entera, ya que se proyectan sobre toda la vida comunitaria de manera directa y sus consecuencias tocan con la existencia, financiación, disposición y extensión de servicios públicos fundamentales como

²³ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Plena. Sentencia Número 97 del 9 de noviembre de 1989. M. P. Jairo E. Duque Escobar. Gaceta Judicial CXCVII. Número 2436, 1989-Segunda Parte. p.331.

*los servicios de salud, higiene, transporte, enseñanza, electricidad, agua y esparcimiento, etc.*²⁴

Bajo la Constitución Política de 1991, la jurisprudencia ha invocado e integrado diferentes fuentes constitucionales como legitimantes de la potestad estatal para la ordenación del suelo. La Corte Constitucional, siguiendo la línea conceptual abierta por la Corte Suprema de Justicia, no se ha limitado al estudio aislado de las facultades constitucionales de intervención del suelo y los espacios urbanos (artículos 82, 312 y 313 de la C.P.) y de planeación (artículos 334 y 339 y siguientes de la C.P.), las cuales podrían considerarse suficientes por sí mismas para legitimar la actuación pública urbanística, sino que ha construido una columna vertebral que gravita en lo “social”, no sólo como característica intrínseca de la propiedad privada -que permite su configuración a partir de lo público (artículo 58)-, sino como elemento esencial del Estado (artículo 1), que obliga a éste, irrenunciablemente, a promover el bienestar general y garantizar condiciones mínimas de vida y convivencia en los asentamientos humanos.

Es entonces alrededor de lo social, que la jurisprudencia ha ido redefiniendo una verdadera teoría de la función pública urbanística, dando un sentido teleológico a esas potestades expresas de planeamiento y ordenación del suelo previstas en la Constitución Política, que en consecuencia no se justifican por sí mismas, sino por su estrecha relación medio-fin con los valores constitucionales y ciertos derechos fundamentales y colectivos, de manera que “en el mejoramiento de la calidad de vida y en la misma protección a la vida, **el manejo del espacio público en las zonas urbanas** (donde hoy vive la mayor parte de la humanidad) es más que un tema urbanístico, ha llegado a ser tema del constitucionalismo con rasgos humanos”.²⁵ (*Subrayado fuera de texto*)

Quizá la primera aproximación detenida y profunda de la Corte Constitucional respecto al nuevo marco de las potestades de intervención estatal sobre la ordenación del suelo y la propiedad, que recogía sus primeras sentencias en la materia y la evolución lograda por la Corte Suprema de Justicia con base en la reforma constitucional de 1936, se puede encontrar en la Sentencia C-006 de 1993, con ponencia de Eduardo Cifuentes Muñoz, que marcará el rumbo de las posteriores providencias sobre la materia, y de la que se logran importantes avances y conclusiones para el tema de competencias estatales para la ordenación del suelo, el planeamiento y la gestión urbanística:

²⁴ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Plena. Sentencia Número 98 del 9 de noviembre de 1989. M. P. Fabio Morón Díaz. Gaceta Judicial CXCVII. Número 2436, 1989-Segunda Parte. p.345

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-024 de 2000. M. P. Doctor Alejandro Martínez Caballero. Providencia en la que se estudian los derechos constitucionales de los invidentes frente a las medidas públicas de protección del espacio público en las ciudades.

Como lo reconoció la CSJ (sentencia del 9 de Noviembre de 1.989 MP Dr. Fabio Morón Díaz), la realidad de los asentamientos humanos da lugar a un dinámico problema social urbano, cuyas características se proyectan de manera inapelable sobre la esfera de lo público, acorde con la naturaleza de los intereses y asuntos en juego, de modo que el ordenamiento de las ciudades, sus magnitudes y su configuración presente y futura, dejan de pertenecer "al arbitrio exclusivo de los intereses concretos y subjetivos de los propietarios del suelo.

(...)

De esta manera el usus, en el esquema clásico, facultad esencial derivada de la propiedad, se subordina a la concreta determinación, general y específica de las instancias públicas de planeamiento y desarrollo urbano.²⁶

La definición urbanística del destino del suelo, en cuanto a la magnitud y alcance de las potestades de utilización y desarrollo del mismo, deja entonces de pertenecer “al arbitrio exclusivo de los intereses concretos y subjetivos de los propietarios del suelo”²⁷, para convertirse en una función pública propia y necesaria del Estado Social de Derecho.

Por ello, poco más tarde, al estudiar la constitucionalidad de las cesiones obligatorias gratuitas, la Corte Constitucional advierte que sería contradictorio que la Constitución de un Estado Social de Derecho prohibiera la limitación de la propiedad, cuando ella se cumple en aras del interés común, de forma que las referidas cesiones gratuitas, al ser expresión de “la función social urbanística de la propiedad” (artículo 58), pueden ser legítimamente establecidas y reguladas de acuerdo con las potestades de ordenación del suelo previstas en el artículo 82 y con el deber estatal de mejoramiento de la calidad de vida de las personas (artículo 334). Así, concluye que:

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. Y es por ello que se regula la propiedad horizontal, se establecen normas que reglamentan la construcción de viviendas.²⁸

La Jurisprudencia posterior de la Corte Constitucional ha mantenido su orientación en el mismo sentido y así por ejemplo en sentencia de tutela del 18 de agosto de 1998, ratificó la función social como “elemento constitutivo y no externo” de la propiedad y por ende concluyó que “la configuración legal” de la misma podía “apuntar indistintamente a la

²⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-006 de 1993. M.P. Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-295 de 1993. Magistrado Ponente Doctor Carlos Gaviria Díaz.

supresión de ciertas facultades, a su ejercicio condicionado, o en ciertos casos, al obligado ejercicio de algunas obligaciones.” Con fundamento en ello, al ponderar el derecho de propiedad sobre un predio, del cual uno de sus extremos colindaba con una vía vehicular sin que existiera un andén para el paso peatonal, frente a las necesidades de la comunidad y el derecho a la vida de los vecinos del sector, consideró la Corte que la propiedad no podía reclamar su carácter absoluto, sino que debía acomodarse al interés general, de forma que un cerramiento del predio hasta su límite, sin dejar el espacio suficiente para el tránsito de las personas, era un ejercicio abusivo del derecho que “contradice los principios de la legislación en materia de ordenamiento físico del Distrito”, con un “evidente perjuicio social” para la comunidad.²⁹

Así entonces, la columna vertebral de la jurisprudencia constitucional basada en los artículos 1 y 58 constitucionales, ha servido para respaldar plenamente las competencias expresas de ordenación del suelo del artículo 82 de la Carta, ligadas directamente con el deber estatal de protección del espacio público³⁰, en concordancia con las potestades otorgadas a los Municipios en dicha materia (artículos 312 y 313 de la C.P.) y las normas constitucionales sobre intervención en el aprovechamiento del suelo (artículo 334) y de planeación (artículos 339 y siguientes de la C.P.), todas ellas bajo el ámbito de la reserva de ley en los términos que se analizarán más adelante.

No existe entonces duda alguna respecto al poder estatal de regulación del suelo como facultad constitucional autónoma y principal, que no sólo “posibilita” la intervención pública, sino que “obliga” al Estado a intervenir para garantizar la correcta utilización del suelo. Estamos así, en presencia de lo que Aragón Reyes³¹ denomina una “cláusula de mandato”, es decir, una norma constitucional que no sólo “habilita” la actuación de los poderes públicos, sino que la hace obligatoria en orden a la protección del interés protegido con la intervención.

La jurisprudencia nacional ha venido reafirmando el deber del Estado de velar por el cumplimiento de las normas de “planificación y desarrollo urbano”, cuya inobservancia lo pueden hacer solidariamente responsable, como por ejemplo, cuando aprueba proyectos de edificación en áreas que no cuentan con los debidos estudios de suelos que garanticen su futura estabilidad:

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-427 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁰ Este artículo 82, da además sustento constitucional al derecho de las entidades públicas de participar en la plusvalía que genera la acción urbanística, lo que convierte dicha figura en elemento esencial del derecho urbanístico colombiano, derivado, precisamente, de la facultad estatal de ordenar el territorio y de adelantar acciones urbanísticas.

³¹ ARAGÓN REYES, Manuel. Libertades Económicas y Estado Social., McGraw-Hill, Estudios Ciencias Jurídicas, Madrid, 1995, p.8

El cambio en la concepción del Estado que se produjo a partir de la Constitución de 1991, ha incidido en la revisión de la relación Estado- Sociedad Civil- Territorio, lo que ha originado mayores responsabilidades para los gobiernos municipales. Es así como la ley 388 de 1997 pretende promover una cultura de la planificación en la cual el Estado es un regulador de la actividad privada, para poner freno a la alocada carrera de transformación de la ciudad mediante la construcción indiscriminada de asentamientos urbanos, muchas veces en detrimento de los grupos sociales menos favorecidos.

Lo importante aquí es subrayar la importancia del Estado colombiano, para que por intermedio de la planificación estructura y organice los espacios urbanos para superar los males que aquejan sus ciudades y municipios por la migración masiva de la población campesina hacia las ciudades y municipios.³²

Resulta entonces plenamente aplicable a nuestro ordenamiento la conclusión esbozada por Parejo Alfonso en cuanto a que la Constitución –en su caso, la española– “consagra con dicho rango –constitucional–, la ordenación del territorio como tarea estatal con contenido y sentido propios y autónomos, de manera que el urbanismo se constituye en responsabilidad de los poderes públicos y por ende en “una verdadera función pública”.³³

Incluso, en la legislación de Estados Unidos, en la que las limitaciones a la propiedad privada exigen que la respectiva reglamentación “esté razonablemente ligada a la promoción del bienestar general y no adolezca de ambigüedad ni en cuanto a su contenido ni a su obligatoriedad”³⁴, se reconoce la potestad estatal en materia de ordenación de suelo, al aceptarse que “*las actividades del uso privado del suelo son, naturalmente, las más reguladas por un ejercicio abierto y directo de los poderes gubernamentales*” los cuales incluyen “*infinidad de instrumentos básicos de controles del uso del suelo (. . .) legislativos (. . .) administrativos (. . .) o judiciales (. . .)*”³⁵.

En el caso colombiano existen entonces, también, fuentes constitucionales directas para la expedición de una legislación en materia de urbanismo, similares e incluso más concretas a las que haya Tomás Ramón Fernández en los artículos 33 (derecho de propiedad con función social), 47 (regulación del suelo para evitar especulación y participación de la comunidad en las plusvalías), 45 (derecho a un medio ambiente sano) y 46 (conservación del patrimonio artístico, cultural e histórico) de la Constitución

³² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-325 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

³³ PAREJO Alfonso, Luciano. Régimen Urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Madrid. Instituto de Estudios de la Administración Local, 1982, p. 31.

³⁴ ZIEGLER H., Edward. Belleza visual, estética y diseño como normas legales del uso del suelo en los Estados Unidos de Norteamérica. Traducción de Augusto López Duque. En Estudios de Derecho, Volumen 56 No. 127, Medellín, Marzo de 1997, p. 10-35.

³⁵ HARR M. Charles. El control social del espacio urbano. En ciudades y espacio. El uso futuro del suelo urbano. Oikos-tau, S.A. Barcelona., 1976, p.125.

Española, que nos permiten compartir la afirmación del autor respecto a que *el urbanismo es una competencia y una responsabilidad irrenunciable de los poderes públicos*³⁶.

Adicionalmente a lo dicho hasta ahora, debe mencionarse que la potestad-deber del Estado de regular la correcta utilización del suelo se complementa necesariamente con la obligación constitucional de protección del espacio público prevista en el mismo artículo 82 de la Carta, a la luz de la cual se ha generado una copiosa jurisprudencia que respalda la intervención permanente del Estado para garantizar la correcta utilización y destinación de los diversos elementos que lo componen.

El constituyente de 1991 consideró necesario brindar al espacio público una protección expresa de rango constitucional. Esta decisión resulta claramente compatible con los principios que orientan la Carta Política y con el señalamiento del tipo de estado en el que aspiran vivir los colombianos. Sin duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado social de derecho guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación (C.P., art. 52), el aprovechamiento del tiempo libre (Ibíd.) y el goce de un medio ambiente sano (C.P. art. 79) que dependen de un espacio físico a disposición de los habitantes

(...)

*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.*³⁷

De hecho en la ordenación del territorio, la existencia de espacios públicos se convierte en elemento fundamental para lograr tal fin (artículo 7 del Decreto 1504 de 1998)³⁸ y la generación de ellos aparece como una consecuencia necesaria de la acción urbanística. El derecho al espacio público a partir de la Constitución de 1991, adquiere una clara connotación constitucional que supera los criterios del derecho administrativo y civil³⁹, y que lo relaciona directamente con otros derechos individuales y colectivos:

Ante la realidad de una crónica y tácitamente permitida perturbación de los espacios públicos, parecería para algunos ser un mal menor que merezca la atención de las autoridades. Sin embargo, el trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de las autoridades no competentes, puede llegar a vulnerar no sólo

³⁶ FERNANDEZ, Tomás-Ramón, Manual de Derecho Urbanístico, Undécima edición. Publicaciones Abella, Madrid, 1995.

³⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-265 del 16 de abril de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁸ "Artículo 7. El espacio público es el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y por lo tanto, se constituye en uno de los principales elementos estructurales de los planes de ordenamiento territorial."

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-031 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

derechos constitucionales individuales de los peatones y aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no la tiene.

(...)

Adicionalmente, las repercusiones pueden ser no sólo colectivas, sino también privadas y acarrear la vulneración del derecho a la libertad de locomoción (...), el derecho a la seguridad personal (...) y el muy importante interés de los comerciantes aledaños que no solo pagan sus impuestos, utilizan los servicios públicos domiciliarios y cumplen la ley, sino que además representan una actividad económica garantizada igualmente por la Constitución (...)⁴⁰

Los derechos individuales (a la libre locomoción y a la seguridad, por ejemplo) y colectivos (al medio ambiente, a los espacios recreativos y culturales etc.), denotan una obligación constitucional de las autoridades respecto del espacio público desde el punto de vista policivo (prevenir su indebida ocupación y recuperarlo si es necesario), y además, principalmente, obligan a una planeación y desarrollo ordenado de las ciudades, de forma que la acción urbanística del Estado atienda eficazmente el derecho de los ciudadanos al espacio público, a través de una gestión y programación adecuada del mismo:

Así, la noción legal de espacio público que alude al ‘conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y 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’, adquiere un remozado significado en el contexto de la Constitución de 1991. En efecto, no se limita a reconocer la necesidad de planificar y organizar coherentemente el crecimiento de las ciudades, sino que refuerza y hace tangible una de las condiciones para la convivencia en una comunidad a través de la garantía de una infraestructura, un espacio destinado al uso común, que puede ser disfrutado por todos, sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguna persona o grupo de personas, y que se configura como el punto de encuentro de los habitantes de una ciudad o sector urbano determinado.⁴¹

Gestión que **no se reduce al manejo presente del espacio público**, sino que necesariamente debe anticipar el manejo futuro del mismo. Entonces, *“las decisiones críticas a tomar con respecto al espacio libre serán, de hecho decisiones urbanísticas, decisiones acerca de la densidad y diseño del emplazamiento. No es extraño, por lo tanto, que cuando dos distinguidas especialistas buscaron, recientemente, nuevas formas de*

⁴⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-360 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-265 del 16 de abril de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

preservar suelo libre, acabaran presentando técnicas para conseguir una urbanización general, de la que el espacio libre no era más que una parte.”⁴²

La planificación urbanística, incluida la programación del espacio público, es, como dice la Corte Constitucional, una función pública “orientada hacia el futuro”, por medio de la cual el Estado “proyecta direcciones u orientaciones para la ciudad”⁴³, pues, en tal sentido:

La búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre los cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos.⁴⁴

En este orden de ideas, se observa que el reconocimiento constitucional de un interés general directo en la ordenación del suelo (que hace de las regulaciones urbanísticas “normas de orden público”⁴⁵ y trae como consecuencia la relativización del derecho de propiedad, en cuanto que su configuración puede provenir de la ley y la utilización del suelo deja de ser una decisión autónoma e individualmente cada propietario⁴⁶), determina que a partir del urbanismo, “la ciudad” se convierte en un bien de interés general jurídicamente protegido, generándose una expectativa legítima en cabeza de toda la colectividad respecto del deber de los poderes públicos en su diseño y protección, en cuanto gestores del interés común que rebasa el ámbito privado de los particulares⁴⁷.

En consecuencia, surge a partir de la determinación y planeación de los usos del suelo públicos y privados⁴⁸, y de las obligaciones estatales en relación con la organización y protección del espacio público, un derecho a la ciudad, es decir, de un espacio vital que garantiza unas condiciones mínimas de vida digna (servicios públicos, transporte, vivienda, espacios públicos adecuados, abiertos), que supera lo espacial o estético, y se ubica en el ámbito mismo de la protección de derechos fundamentales y colectivos:

⁴² TANKEL B. Stanley, La importancia del espacio libre en el modelo urbano. En Ciudades y espacio. Op. cit., p. 49.

⁴³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-325 de 2002. Magistrado Ponente Doctor Jaime Araujo Rentería.

⁴⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-360 del 19 de mayo de 1999. M.P. Doctor Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-113 de 2001. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

⁴⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-427 de 1998. M.P. Doctor Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁷ PAREJO LUCIANO, Alfonso. Manual de Derecho Administrativo. 3ª Edición. Barcelona: Ariel Derecho, 1994. p. 304.

⁴⁸ Que conlleva la potestad estatal de verificación previa de toda construcción y proyecto de desarrollo a partir de la licencia, así como la facultad sancionatoria en caso de incumplimiento de las regulaciones urbanísticas.

La Ley 9 de 1989, llamada de "reforma urbana", trata en forma completa y clara la problemática del manejo de la tierra urbana, constituyéndose así en la directriz del urbanismo. **Dicha ley está inspirada en principios sociales tales como 1.- El derecho a la ciudad para todos los ciudadanos, 2.- El reparto social de la plusvalía urbana evitando la concentración en pocas manos. 3.- La superación de las condiciones de informalidad que hoy caracterizan las relaciones comunidad-ciudad en nuestros principales núcleos urbanos, 4.- La fijación de unos límites precisos entre lo legal y lo ilícito en relación con el desarrollo y normalización de los asentamientos humanos informales, 5.- La incorporación de factores de racionalidad en el diseño y desenvolvimiento de nuestros centros urbanos y 6.- La agilización de los procedimientos para el manejo del desarrollo urbano sin afectar las garantías y los derechos de defensa de los particulares, según se lee en los antecedentes legislativos.**

Para la Corte Constitucional es claro que 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.** Y es por ello que se regula la propiedad horizontal, se establecen normas que reglamentan la construcción de viviendas señalando el volumen y altura de los edificios, imponiendo la obligación de dejar espacio suficiente entre un edificio y otro, la de construir determinadas zonas para jardines, parques, áreas verdes, calles peatonales, vías de acceso a las viviendas, etc., con el fin de lograr la mejor utilización del espacio habitable, para beneficio de la comunidad.⁴⁹ (Subrayado fuera de texto)

De aquí entonces, que la ciudad se haya convertido en un referente obligado del urbanismo y de la jurisprudencia constitucional sobre la materia:

Hay que tener claro, entonces, que el orden en los espacios abiertos, como calles y parques, debe ser un valor social por excelencia 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 (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.). Es por ello que algunos doctrinantes sostienen que, el "atributo básico de una ciudad exitosa es que una persona pueda transitar libremente por las vías públicas y además pueda sentirse personalmente segura en las calles, entre todos los ciudadanos que transitan en ella".⁵⁰

Por ello, a partir de la ciudad como derecho colectivo, el urbanismo articula y organiza diferentes aspectos de la utilización del suelo que se consideran como un mínimo de garantías que deben otorgarse a sus habitantes, tales como la existencia de

⁴⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-295 de 1993. M.P. Doctor Carlos Gaviria Díaz.

⁵⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-360 de 1999, ratificada en Sentencia T-024 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

infraestructura de transportes y vías públicas, el uso común de los espacios públicos, el acceso a servicios públicos domiciliarios y a la vivienda, el uso racional del suelo, el desarrollo sostenible, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, la distribución equitativa de beneficios y oportunidades, la preservación del patrimonio cultural y natural y la seguridad de los asentamientos humanos frente a los riesgos naturales (artículo 3 de la Ley 388 de 1997). Como señala la Corte Constitucional, a propósito de la facultad de las autoridades municipales de ordenar obras de mejoramiento de fachadas y antejardines de los inmuebles, *“el concepto de urbanismo exige la adopción de medidas que tiendan a la coordinación de los diferentes aspectos en que se desenvuelve la vida en la ciudad”*.⁵¹

El Consejo de Estado, a partir del literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 que establece como derecho colectivo plausible de las acciones populares *“la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”*, ha dicho que del mismo artículo se infiere un núcleo central compuesto de tres elementos esenciales:

- *Apego a la juridicidad en la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos.*
- *Realización ordenada de esas obras.*
- *Beneficio a la calidad de vida de los habitantes.*⁵²

Así también, en otro pronunciamiento del Consejo de Estado, luego de afirmarse que *“el control del desarrollo urbanístico corresponde a la administración municipal, que además de estar obligada a proferir los actos generales relacionados con el ordenamiento territorial, cuenta con los poderes suficientes para impedir que se desarrolle un proyecto de urbanización que no cumpla con las disposiciones legales”*, se concedió una acción popular a los habitantes de un barrio en una ciudad, para *“proteger el interés colectivo a un desarrollo urbano ordenado”*, en la medida que:

*De acuerdo con las pruebas allegadas al proceso se concluye que la administración municipal no ha actuado de manera diligente y eficaz para evitar que se adelante en los últimos años un proceso de urbanización contraviniendo las normas legales, a pesar de la insistencia de los habitantes del sector para que se adoptaran las medidas preventivas y sancionatorias necesarias por parte de las autoridades del municipio.*⁵³

⁵¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-491 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia AP-082 del 12 de octubre de 2000.M.P. Doctor Alier Hernández Enríquez.

⁵³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia A.P.060 del 13 de julio de 2000. M. P. Ricardo Hoyos Duque. Por el contrario, en otro fallo, se niega la acción popular en la medida que no fueron probados dentro del proceso *“el desorden en la construcción de edificaciones, el incremento del índice población y los daños*

Estudiadas entonces las fuentes constitucionales que legitiman la actuación estatal sobre el suelo, a la luz de las cuales se denota la existencia de una potestad no solo administrativa de uso de los inmuebles que queda configurada por actos de poder público, es importante analizar cómo viene el Estado ejerciéndola.

3. LA FIGURA DE LA SUSTITUCIÓN Y COMPENSACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO DE BOGOTÁ.

Bajo el manto constitucional anterior, la Nación, de manera general y el Distrito, de manera particular, han expedido actos administrativos relacionados con la figura de la sustitución y compensación, dentro de la potestad administrativa de planificación urbanística y territorial, desarrollando las facultades previstas y otorgadas por la Constitución y la Ley. En este orden de ideas, se hace menester señalar el marco normativo y luego avanzar en su análisis como potestad discrecional administrativa primero y luego de las características para su aplicación.

3.1. Marco normativo nacional

3.1.1. La Constitución y el Espacio Público

El espacio público se constituye en uno de los pilares y principios fundamentales del cumplimiento del precepto del Estado Social de Derecho, al hacer explícito el “principio de prevalencia del interés general sobre el interés particular”, dicho principio, se encuentra previsto en otros apartes de la constitución, en los artículos 1, 58 y 82.

De acuerdo con el primer artículo de la carta, Colombia está fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que integran la nación y en la prevalencia del interés general. Esto implica que el hecho de ser un Estado Social de Derecho, el cumplimiento de este mandato establezca una serie compleja de obligaciones del Estado y de los gobiernos para el cumplimiento de este mandato

La prevalencia del interés general sobre el particular se refiere a la consideración de preponderancia de lo social por encima de lo individual. Los intereses de la comunidad priman sobre los individuos, pero deben garantizar que los fines que se esbocen, realmente beneficien a todos (Artículo 58 C.P 1991).

ecológicos derivados del mismo, como aumento del efecto invernadero, así como la deficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios y del tráfico de vehículos” (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia A.P.141 del 30 de noviembre de 2000. M. P. Ricardo Hoyos Duque.)

“...Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad...”. (Artículo 58)

Dicha situación implica, que no se excluyen los intereses individuales, sino que la consideración antes que a referirse a que cada individuo busque que los beneficios incluyan al individuo y al resto de la sociedad. No desconoce los derechos individuales, más bien los realiza pero de manera armónica y solidaria en la sociedad.

De acuerdo con los planteamientos de Ciro Angarita, el Estado Social se compromete *“con el respeto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad entre las personas y con la promoción de las condiciones para que a la igualdad sea real y efectiva, así como a adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; todo esto lo transforma en institución sensible en alto grado a la satisfacción de necesidades fundamentales de los débiles y discriminados de la población”*⁵⁴

De acuerdo con esta visión el Estado Social de Derecho tiene una relación muy estrecha con el bienestar general de la población, por el reconocimiento a la dignidad de la persona humana y la incorporación de los derechos individuales inherentes al sujeto en si mismo, como el derecho a la vida, a la integridad, al buen trato, los derechos civiles y políticos definidos desde la libertad y la participación, los derechos económicos, sociales y culturales, que soportan las condiciones materiales adecuadas para el desarrollo humano en las que se encuentran el trabajo, la educación y la salud.

“La Constitución de 1991 consagra una nueva concepción del Estado y del poder. El respeto de la dignidad humana concebido como elemento fundante del Estado Social de Derecho, encuentra su desarrollo en el reconocimiento de su propia autodeterminación, dentro de la comunidad social a la cual pertenece, que sólo se logra con su participación activa en las decisiones que le incumben. De ahí que Estado Social de Derecho,

⁵⁴ ANGARITA BARON, Ciro. “La libertad económica en la jurisprudencia de la Corte Constitucional: aproximación fugaz”. Tomado de Constitución económica colombiana, Biblioteca Milenio (Colección Derecho Económico de los Negocios), El Navegante editores, julio de 1996. Página 165.

*democracia participativa y autonomía territorial no sean más que expresiones de un único fin: el desarrollo integral del hombre dentro de su contexto social.*⁵⁵.

En el Estado Social de Derecho, las instituciones se ponen al servicio del ser humano para garantizar y preservar sus dignidad, lo que implica que las autoridades se comprometan con acciones sobre todo en los social, que garanticen condiciones de igualdad y equidad para preservar una vida digna para todos y todas en el marco de la promoción humana y de la justicia.

El artículo 63⁵⁶, de la Constitución Nacional, establece que los bienes de uso público y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En el Estado Social de Derecho, en la búsqueda de la promoción humana y de las justicias materiales, desarrolla los derechos denominados de segunda y tercera generación, representando dicha situación uno de los grandes avances de la Constitución de 1991, incorporando la garantía y cumplimiento de los derechos o intereses colectivos.

El artículo 79⁵⁷, establece que todas las personas tienen Derecho a gozar de un ambiente sano, y como una de las formas de garantizar por parte del Estado la participación de la comunidad.

De igual forma el artículo 80⁵⁸, establece la necesidad de que el estado planifique y aprovechen los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

“El derecho al medio ambiente y en general, los derechos de la llamada tercera generación, han sido concebidos como un conjunto de condiciones básicas que rodean al hombre, que circundan su vida como miembro de la comunidad y que le permiten su supervivencia biológica e individual, además de su desempeño normal y desarrollo integral en el medio social. De esta manera deben entenderse como fundamentales para la

⁵⁵ Sentencia C-506/95 Noviembre 9. Corte Constitucional. Magistrado Ponente doctor Carlos Gaviria Díaz. Tema: Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

⁵⁶ “Art. 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”.

⁵⁷ “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

⁵⁸ “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”

supervivencia de la especie humana. Nuestra Constitución consagra no sólo la protección de los derechos fundamentales cuandoquiera que estén afectados por daños ambientales, sino también unos derechos del ambiente específicos -a participar en las decisiones que lo afecten, por ejemplo y también un derecho fundamental al medio ambiente.⁵⁹

La Constitución Política de 1991 en su artículo 82⁶⁰ primer inciso, incluido en el capítulo III: de los derechos colectivos y del ambiente, consagra como uno de los *derechos colectivos* garantizados y protegidos por la Constitución, *el derecho al espacio público*, y en esa medida, impone al Estado, y concretamente *a todas las autoridades* el deber de velar por su protección integral del espacio público y su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

De conformidad con la norma fundamental resulta claro que el espacio público, por su naturaleza, debe ser destinado al uso común, es decir al uso y goce de la colectividad en general.

Ahora bien, la Carta Política no solo se encargó de consagrar los derechos colectivos y del ambiente, sino que además diseñó unos mecanismos judiciales de protección y del ambiente, cuales son las conocidas acciones populares.⁶¹

Así el artículo 88⁶² de la Constitución, establece este mecanismo como una de las formas de protección de los intereses colectivos, relacionados, en el caso que nos interesa del espacio público y el ambiente.

Por lo anterior, la defensa del espacio público, en general, y de los bienes de uso público, en particular, es un deber legal que le corresponde al Estado en su integralidad, no solo a las autoridades administrativas de los entes territoriales con competencias específicas en estas materias, sino al conjunto de las autoridades públicas, incluidas por su puesto, las autoridades jurisdiccionales del Estado.

⁵⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-415/92. Derecho al medio Ambiente Sano/ Derechos fundamentales. Ponente Dr. Ciro Angarita.

⁶⁰ “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”

⁶¹ Acciones Populares, cuyo origen remoto, en nuestra legislación colombiana, se encuentra en el artículo 1005 del Código Civil de 1873 (adoptado por toda la República de Colombia por la Ley 57 de 1887).

⁶² “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.”

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

3.1.2. Doctrina Constitucional sobre Espacio Público.

La Corte Constitucional, profirió las sentencias de unificación de jurisprudencia SU 360 y SU 601A de 1999, mediante las cuales se sentó doctrina constitucional respecto al derecho al espacio público y su protección constitucional, a continuación se transcriben algunos de los apartes pertinentes expuestos por la Corte en la sentencia SU 601A de 1999 ⁶³.

"1. Del concepto de espacio público y su protección constitucional

"1. La búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre los cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos.

"La protección del espacio público, así entendida, responde a la necesidad de conciliar los diferentes ámbitos y esferas sociales en un lugar común, sin desconocer, en todo caso, el principio constitucional consagrado en el artículo primero de la Carta, mediante el cual se garantiza la prevalencia del interés general frente a los intereses privados, en beneficio de la colectividad.

"Si bien en la Constitución anterior no existía una norma expresa que tratara el tema del espacio público⁶⁴, en la Constitución de 1991 sí existen múltiples artículos que hacen alusión al mencionado tema, y que ponen de presente las responsabilidades estatales en estas materias. Al respecto, tenemos entre otras, las siguientes normas:

"Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

"Artículo 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."

"Artículo 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación." (...)

⁶³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU 601A del 18 de Agosto de 1999. Magistrado Ponente Dr. Vladimir Naranjo Mesa.

⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-183 de 1993. Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía.

"2. Para comprender la esencia de lo anteriormente mencionado, debe entenderse por espacio público, en virtud de la ley 9ª de 1989 sobre reforma urbana, el "conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y 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."⁶⁵

"Esta definición amplía conceptualmente la idea de espacio público tradicionalmente entendida en la legislación civil⁶⁶ (artículos 674 y 678 C.C.), teniendo en cuenta que no se limita a reducirla a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en la mencionada legislación, sino que extiende el alcance del concepto a todos aquellos bienes inmuebles públicos, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, están destinados a la utilización colectiva."⁶⁷

"En ese orden de ideas, los bienes de uso público son entendidos por la legislación colombiana como inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 de la C.P.), lo cual implica que en virtud de su esencia son inapropiables, pues están destinados al uso público y cualquier acto de comercio podría vulnerar el fin para el cual han sido concebidos (...) ningún particular puede considerar que tiene derechos adquiridos sobre los bienes de uso público⁶⁸ y tampoco podría alegar una posible prescripción adquisitiva de dominio sobre ellos. En efecto, estos bienes están fuera de todas las prerrogativas del derecho privado.⁶⁹ (...)".

3.2. Desarrollo Legal de la figura de sustitución y compensación de Espacio Público

A continuación exponemos el siguiente marco jurídico específico en orden cronológico de expedición de las normas, sin tener en cuenta el nivel jerárquico de dichas normas, para poder comprender de manera integral e histórica el tema.

Anterior al concepto establecido en la Constitución Política de 1991, la Ley 9 de 1989, conocida como la Ley de Reforma Urbana, establece en el artículo 5^o⁷⁰ la definición del concepto de espacio público; norma que fue adicionada por el artículo 117 de la Ley 388

⁶⁵ Artículo 5° de la Ley 9ª de 1989.

⁶⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-346 de 1997. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

⁶⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-183 de 1993. Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía.

⁶⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-551 de 1992. Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶⁹ Marienhoff, Garrido Falla, Sayagúes lazo y García de Enterría. "Sobre la imprescriptibilidad del dominio público." En revista de la Administración Pública No. 13. Tomado de Gustavo Penagos. Derecho Administrativo. Parte Especial. Librería el Profesional. 1995.

⁷⁰ "Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes."

de 1997⁷¹, de igual forma en el inciso 3° del artículo 6°⁷², norma vigente actualmente, establece, que no se puede privar a la ciudadanía del uso, goce, disfrute visual y libre tránsito, del espacio público.

Como se menciona en el numeral anterior, la Constitución Política recoge en varias normas la protección del interés materializado en la protección del espacio público de manera genérica, y respecto de los bienes de uso público, de manera específica.⁷³

Posteriormente según el artículo 1° del Decreto Nacional 1504 de 1998⁷⁴, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio públicos sobre los demás usos del suelo, dado que el espacio público, tiene las características atribuidas por el artículo 63 de la Constitución Política, de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

El mismo Decreto 1504 de 1998, reglamentó el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, reiterando que 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.⁷⁵

Así mismo, y para los efectos específicos de nuestro tema, en el artículo 4° de dicho Decreto, se consagró la posibilidad de variar el destino de los bienes de uso público

⁷¹ Incorporación de áreas públicas. Adicionase el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, con el siguiente párrafo:

"Párrafo.- El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo."

⁷² "...Los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito."

⁷³ "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."

"Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular."

"Artículo 88. 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."

⁷⁴ "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. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo. Los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo."

⁷⁵ "Artículo 1° del Decreto 1504 de 1998.

incluidos en el espacio público, a través de los planes de ordenamiento territorial o de los instrumentos que los desarrollen, siempre que sean sustituidos por otros de características y dimensiones equivalentes o superiores, atendiendo, entre otros criterios, los de calidad, accesibilidad y localización.

Distritalmente el Decreto 190 de 2004 o Plan de Ordenamiento Territorial, desarrolla el tema y señala especialmente en el artículo 437, sobre la sustitución de zonas de uso público, que:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Nacional 1504 de 1998, las zonas de uso público incluidas en el espacio público existentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente revisión, de oficio o a solicitud de parte, podrán ser variadas en los instrumentos de planeamiento que desarrollen o complementen el Plan de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando sean sustituidas por otras de características o dimensiones equivalentes o superiores y atendiendo en todo caso los criterios de calidad, accesibilidad o localización.

La sustitución de que trata el inciso anterior, podrá hacerse mediante su pago compensatorio en los fondos para el pago compensatorio de cesiones públicas para parques y equipamientos y parqueaderos de que trata el artículo 472 del Plan de Ordenamiento Territorial Decreto 619 de 2000, en la forma que lo determine la reglamentación.

La sustitución de que trata el presente artículo deberá realizarse en un término máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente acto.

Parágrafo: Las propuestas de sustitución del espacio público se someterán a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial previamente a su aprobación por parte de la administración distrital”.

Señala la presente norma, la posibilidad de sustitución mediante PAGO COMPENSATORIO, posibilidad que no está prescrita en la norma nacional, lo que genera el primer interrogante, sobre la posibilidad que tienen las entidades territoriales de ir más allá del marco legal nacional.

Otros artículos del POT complementan la mirada normativa al tema:

El artículo 13 del Decreto Distrital 190 de 2004, establece:

“La política de espacio público se basa en la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público tendientes a aumentar el índice de zonas verdes por

habitante, el área de tránsito libre por habitante, su disfrute y su aprovechamiento económico, bajo los siguientes principios que orientan el Plan Maestro de Espacio Público:

- 1. El respeto por lo público.*
- 2. El reconocimiento del beneficio que se deriva del mejoramiento del espacio público.*
- 3. La necesidad de ofrecer lugares de convivencia y ejercicio de la democracia ciudadana y de desarrollo cultural, recreativo y comunitario.*
- 4. El uso adecuado del espacio público en función de sus áreas y equipamientos a las diferentes escalas de cobertura regional, distrital, zonal y vecinal.*
- 5. Responder al déficit de zonas verdes de recreación pasiva y activa en las diferentes escalas local, zonal y regional.*
- 6. Garantizar el mantenimiento del espacio público construido, mediante formas de aprovechamiento que no atenten contra su integridad, uso común, y libre acceso.*
- 7. La equidad en la regulación del uso y aprovechamiento por diferentes sectores sociales.*
- 8. Orientar las inversiones de mantenimiento y producción de espacio público en las zonas que presenten un mayor déficit de zonas verdes por habitante, con especial énfasis en los sectores marginados de la sociedad*
- 9. Recuperar como espacio público las rondas de los cuerpos de agua privatizadas.”*

El inciso 2º del artículo 43, de dicho Decreto, señala como instrumentos de planeamiento:

“Los instrumentos de planeamiento urbanístico constituyen procesos técnicos que, mediante actos expedidos por las autoridades competentes, contienen decisiones administrativas para desarrollar y complementar el Plan de Ordenamiento Territorial. Deberán incluir, además, los mecanismos efectivos de distribución equitativa de cargas y beneficios, en los términos señalados en el capítulo anterior.”

Son instrumentos de planeamiento, los siguientes: Los planes maestros, los planes de ordenamiento zonal, los planes zonales, las unidades de planeamiento zonal – UPZ, los planes directores para parques, los planes de implantación, los planes de regularización y manejo, los planes de reordenamiento, los planes de ordenamiento minero ambiental las demás reglamentaciones urbanísticas y, en general, las disposiciones contenidas en cualquier otro tipo de acto administrativo de las autoridades competentes, referidas al ordenamiento del territorio del Distrito Capital.”

El Artículo 237 sobre lineamientos para Planes de Implantación señala:

(...)

Parágrafo 1. (Adicionado por el artículo 176 del Decreto 469 de 2003). *El Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), establecerá dentro de dichos planes, la obligatoriedad de las cesiones de uso público de los equipamientos, de acuerdo con su escala.*

En los casos en que los equipamientos no puedan cumplir con los porcentajes de cesión y estacionamientos que se definan en la reglamentación específica, las compensaciones deberán consignarse en el fondo para el pago compensatorio de cesiones públicas y parqueaderos.”

En el suelo de tratamiento de desarrollo el artículo 362, de normas generales, prescribe:

“Los predios sujetos a este tratamiento deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Generación de espacio público

En los terrenos en los que se adelanten procesos de urbanización, se deberán prever con destino a la conformación del espacio público, como mínimo las siguientes áreas:

(...)

b. Las áreas de cesión obligatoria y gratuita, discriminadas así:

(...)

4) (...)

Se aceptará el pago al fondo para el pago compensatorio de cesiones públicas para parques y equipamientos, de las cesiones para espacio público y/o equipamientos cuya área sea menor o igual a 2.000 m2.”

Para materializar el tema que revisamos, el artículo 436 del POT, crea los Fondos para el pago compensatorio de cesiones y parqueaderos:

“Se crean el fondo para el pago compensatorio de cesiones, y el fondo para el pago compensatorio de parqueaderos, los cuales serán cuentas del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD) y en el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), respectivamente.

Las cesiones para parques serán canceladas en el fondo del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD). El pago compensatorio de parqueaderos y las cesiones para vías, serán cancelados en el fondo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

En estos fondos también se podrán cancelar las compensaciones por concepto de espacio público y parqueaderos que se exijan en los planes de regularización y manejo, en los actos de reconocimiento de edificaciones y de legalizaciones de barrios y de regularizaciones y en general las compensaciones y pagos que se establezcan en los tratamientos urbanísticos e instrumentos de planificación y de gestión urbana.”

El Decreto Distrital 327 de 2004, reglamentario del POT, sobre el suelo de tratamiento de desarrollo, reguló el tema así:

Artículo 13. Normas para las cesiones públicas para parques y equipamientos.

“Las cesiones públicas para parques y equipamientos que se generen como resultado del proceso de urbanización, se sujetarán a las siguientes normas:

- a. *Cuando el total de cesión pública para parques y equipamientos sea menor a 2000 mts², se podrá cancelar su equivalente en dinero al Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos; este pago deberá efectuarse previo al otorgamiento de la respectiva licencia de urbanismo. ”*

Artículo 45. Condiciones para el traslado de cesiones de suelo:

“Las cesiones de suelo por fuera del proyecto urbanístico o plan parcial podrán hacerse en otros sitios de la ciudad, cumpliendo con las siguientes condiciones:

(...)

3. Traslado de cesiones a áreas protegidas:

Para la conformación de suelo protegido por fuera de los proyectos en estudio, se pagará un valor específico por cada metro cuadrado de edificabilidad adicional, al Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos; este pago tendrá como destinación exclusiva la compra de las áreas protegidas de que trata el literal a) del artículo anterior...”

Finalmente el Gobierno Nacional en el reciente Decreto 1469 de 2010, establece en su artículo 57 que:

*“**Determinación de las áreas de cesión.** Sin perjuicio de las normas nacionales que regulan la materia, los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen determinarán las especificaciones para la conformación y dotación de las cesiones gratuitas destinadas a vías, equipamientos colectivos y espacio público en general. Cuando las zonas de cesión presenten áreas interiores a las mínimas exigidas, o cuando su ubicación sea inconveniente para el municipio o distrito, se podrán compensar en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamente el Concejo municipal o distrital. Estas previsiones se consignarán en las respectivas licencias de urbanización o parcelación.*

Si la compensación es en dinero, se destinará su valor para la adquisición de los predios requeridos para la conformación del sistema de espacio público, y si es en

inmuebles, los mismos deberán estar destinados a la provisión de espacio público en los lugares apropiados, según lo determine el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. Subrayado y negrilla fuera de texto

(...)"

3.2.1. Los Decretos Distritales 323 de 2004 y 348 de 2005

En desarrollo de las potestades administrativas discrecionales y con el marco jurídico previo, el Distrito expidió dos decretos estratégicos para la materialización de la figura: Decreto 323 de 2004 y Decreto 348 de 2005

El **Decreto 323 de 2004** mediante el cual se crean los Fondos Compensatorios de espacio público para zonas verdes y equipamientos en el IDR y para estacionamientos en el IDU.

Este Decreto reglamenta la procedencia del pago compensatorio por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos previsto en el artículo 436 del Decreto 190 de 2004 y en los artículos 44 y 45 del Decreto Distrital 327 de 2004, esto es, para la provisión de suelo adicional, cuando se trate de lograr mayor edificabilidad o de suelo exigido, cuando se trate de compensación, sustitución o pagos que se establezcan en los tratamientos urbanísticos e instrumentos de planificación y de gestión urbana, entre otros.

Los Fondos para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos y para el Pago Compensatorio de Estacionamientos se establecieron como mecanismos de manejo de cuenta de alcance presupuestal y contable, sin personería jurídica, que permiten recaudar, orientar y administrar recursos, en los casos autorizados por las normas vigentes.

Tienen como finalidad, *adquirir, **cofinanciar, construir, mantener y adecuar parques, equipamientos y predios para estacionamientos públicos.***

El Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos está adscrito al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, y el Fondo para el Pago Compensatorio de Estacionamientos, al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). Estos fondos funcionarán como un sistema de cuentas presupuestal y contable, separadas e independientes de los demás fondos de dichas entidades.

Así mismo, señala la norma, corresponde al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD) y al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), las siguientes funciones:

- a. *Aprobar el balance anual del respectivo Fondo.*
- b. *Ordenar la adquisición, cofinanciación, construcción, mantenimiento y adecuación de parques, equipamientos y estacionamientos con cargo a los recursos del fondo respectivo, de conformidad con los lineamientos y directrices contenidos en los Planes Maestros respectivos.*
- c. *Manejar de conformidad con las normas vigentes el presupuesto del Fondo respectivo, que será de caja.*
- d. *Organizar y dirigir la contabilidad del Fondo.*
- e. *Las demás que definan las respectivas Juntas Directivas.*

Por otra parte, el **Decreto 348 de 2005** “*Por el cual se reglamenta el artículo 437 del Decreto Distrital 190 de 2004, y se establece el procedimiento de sustitución de zonas de uso público*”, tiene por objeto establecer el procedimiento, las condiciones y los requisitos para efectuar la sustitución de zonas de uso público incluidas en el espacio público, existentes a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Distrital 469 de 2003, y que, presentan condiciones de ocupación o modificación del uso inicial aprobado.

La norma establece que la sustitución se podrá utilizar para variar las zonas de uso público incluidas en el espacio público, existentes antes del 23 de diciembre de 2003, cuya restitución generaría un mayor impacto urbanístico, físico, espacial, económico o social para la ciudad, siempre y cuando se demuestre técnicamente la viabilidad de acudir a este mecanismo conforme a los criterios de calidad, accesibilidad y localización del espacio público a sustituir, y con ello se genere un ostensible beneficio para la ciudad.

Vistas las normas, se establece SUSTITUCIÓN o PAGO COMPENSATORIO, siempre y cuando se cumplan las siguientes premisas:

1. Que las zonas para la sustitución o compensación incluidas en el espacio público, existan a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Distrital 469 de 2003, y que, presenten condiciones de ocupación o modificación del uso inicial aprobado.
2. Procede para la sustitución o compensación de zonas, cuya restitución generaría un mayor impacto urbanístico, físico, espacial, económico o social para la ciudad.
3. Se debe demostrar técnicamente la viabilidad de acudir a este mecanismo conforme a los criterios de calidad, accesibilidad y localización del espacio público a sustituir, y que con ello se genere un ostensible beneficio para la ciudad.

Así mismo, mediante los Decretos Distritales 626 de 2006 y 610 de 2007, se modifican, adicionan y complementan algunas normas del Decreto Distrital 348 de 2005, sobre el

pago compensatorio de cesiones públicas en el proceso de sustitución de zonas de uso público y se dictan otras disposiciones.

Este panorama normativo nacional y distrital, desarrollos, complementos y desencuentros, será analizado en capítulo más adelante.

3.3. Una potestad discrecional administrativa.

Es claro dentro de nuestro régimen jurídico, que los planes urbanísticos son actos administrativos que permiten responder al ordenamiento del suelo a través de un modelo urbanístico concreto y cuya competencia se atribuye a las entidades locales en armonía con el Plan de Desarrollo Municipal o Distrital⁷⁶.

De igual manera, es cierto que en relación a las normas que son aprobadas por los concejos municipales, éstas responden a una “discrecionalidad administrativa normativa”⁷⁷, que consiste en la creación de una regla o norma inferior dentro de una norma superior, debido a la potestad de ordenación urbanística que conforma el ámbito de autonomía que el régimen jurídico le concede a los municipios y distritos, a través de sus corporaciones públicas.

La interacción entre la Ley y los planes urbanísticos, conlleva a la administración a una alta facultad de elección de alternativas posibles y un mayor nivel de decisión en cuanto al crecimiento de la ciudad. Esta toma de decisiones por parte de la Administración, la lleva a hacer una labor de innovación, de configuración social, de concreción y fines de intereses público a perseguirse en la ordenación del suelo.

Este planeamiento jurídico y la responsabilidad urbanística que tiene el Estado, confieren a la Administración una discrecionalidad especial, que ha llegado a considerarse un fenómeno distinto a la *discrecionalidad administrativa normal*⁷⁸. Si bien la Jurisprudencia española comparte esta especial caracterización de la discrecionalidad en el pensamiento urbanístico, señala que “*en el planeamiento urbanístico procede distinguir una actividad jurídica o reglada que viene sometida a normas formales y materiales de obligada observancia y acatamiento, y una actividad discrecional*”, destaca “*la profunda discrecionalidad de los Planes*”, “*el carácter ampliamente discrecional del planeamiento*”⁷⁹.

Las normas que regulan la actuación de la Administración, se remiten con frecuencia a conceptos y reglas técnicas equivalentes a criterios y conocimientos de carácter

⁷⁶ Ley 388 de 1997, artículo 9°.

⁷⁷ Vid. DESENTADO DAROCA, E.: Discrecionalidad..., op. Cit., p 95 y ss.

⁷⁸ Vid. BULLINGUER, M.: La Discrecionalidad..., op. Cit., p. 903

⁷⁹ STS (4) de diciembre 1 de 1986

especializado, no obstante, si bien la formulación de los planes remite a opiniones de expertos que ponen en manifiesto el carácter técnico – jurídico y aunque es una discrecionalidad totalmente técnica, también está ligado al concepto de interés público, que según el modelo territorial, se considera más adecuado para la satisfacción de dicho interés público: *“La discrecionalidad técnica otorga a la Administración un poder, aunque se trata de un poder diferente al que le atribuye la discrecionalidad administrativa, porque no es un poder para la apreciación del interés público concreto, sino únicamente para llevar a cabo una valoración de los hechos, que le está reservada en exclusiva a la Administración y que los jueces no pueden suplantar.”*⁸⁰

Es claro entonces que la potestad del planeamiento no se resuelve en una mera aplicación de criterios técnicos, sino que adicionalmente depende de otros criterios (sociológicos, económicos, estéticos, políticos, etc.) y de otro tipo de valoraciones y juicios sobre los fines primarios y los objetivos secundarios de la ordenación.

Finalmente, al momento de establecer determinaciones en cuanto al planeamiento, no se realiza conforme a criterios técnicos, sino conforme a criterios de política - administrativa. Entonces es inevitable que una operación discrecional que implica de una apreciación del interés público, conforme a criterios que no son técnicos ni jurídicos, que dependa claramente de lo político.

En conclusión, la potestad de planeamiento urbanístico podrá suponer, en ocasiones, el ejercicio de actividades relacionadas con valoraciones de tipo técnico previas, que podrán conllevar a que se calificara esta actividad como discrecionalidad jurídico – técnica. Sin embargo y aunque dicha actividad de planificación en muchos casos está precedida e indiscutiblemente ligada a valoraciones de tipo técnico, lo que implica al final es una actividad administrativa caracterizada por la adopción de decisiones de política administrativa, dentro de una amplia gama de opciones jurídicamente validas, teniendo en cuenta el carácter del órgano que la adopta, por su condición de representante de la comunidad y por tanto investido por esta para representar y administrar sus intereses y para tomar válidamente decisiones políticas en su nombre.

⁸⁰ DESDENTADO DAROCA, E., *Los problemas del control judicial de la Discrecionalidad Técnica*, Cavitas, Madrid, 1997, p. 35.

4. Las realidades de la figura de la sustitución y compensación

4.1. Extralimitación reglamentaria o típica discrecionalidad administrativa

Al tenor de la Constitución Política y la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, pareciera que la compensación del espacio público termina siendo una extralimitación reglamentaria y supera la típica discrecionalidad administrativa.

La planificación urbanística, incluida la programación del espacio público, es, como dice la Corte Constitucional, una función pública *“orientada hacia el futuro”*, por medio de la cual el Estado *“proyecta direcciones u orientaciones para la ciudad”*⁸¹, por tanto dicho instrumento no puede ser aplicado bajo la discrecionalidad administrativa, sino que por excepción debería estarse como un trámite que permita ajustar, para el cumplimiento de la función pública orientada hacia el futuro, la configuración de la ciudad misma desde el espacio público.

Menos podrá entenderse como la utilización de las potestades administrativas al tenor de lo señalado expresa y contundentemente por la Corte Constitucional, para quien es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, que tienen el propósito de **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.**⁸²

Y es por ello que está regulado con un abanico de normas la construcción de viviendas, la obligación de dejar espacios públicos suficientes, construir determinadas zonas para jardines, parques, áreas verdes, calles peatonales, vías de acceso a las viviendas, etc., con el fin de lograr la mejor utilización del espacio habitable, necesario y obligatorio para beneficio de la comunidad, que al momento de aceptar su sustitución y/o compensación pierde toda su finalidad y sentido, impactando negativamente a los habitantes de su entorno, a menos que estemos dentro de las excepciones y situaciones de fuerza mayor que sensatamente aplicarían.

⁸¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-325 de 2002. Magistrado Ponente Doctor Jaime Araujo Rentería.

⁸² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-295 de 1993. M.P. Doctor Carlos Gaviria Díaz.

4.2. Ineficacia de la norma: Fondos Compensatorios

De otra parte los fondos compensatorios no hacen el respectivo correlato de la aplicación de la decisión administrativa de la compensación, ejemplo de ello es que desde la creación del fondo compensatorio de espacio público y zonas verdes, con el artículo 472 del Decreto Distrital 619 de 2000 y reglamentado con el Decreto Distrital 323 de 2004, el IDR como responsable y administrador del mismo en Bogotá **NUNCA HA ADQUIRIDO SUELO EN SUSTITUCIÓN DEL COMPENSADO**, y los dineros se han invertido en programas de mantenimiento de parques, violándose la destinación específica establecida en la legislación, rayando en el código penal, por prevaricato por destinación indebida o en favor de terceros.

De tal suerte que al compensar el espacio **estamos perdiendo el valor máximo que le imprime a la ciudad y es el Uso Social**. Recordemos que el espacio público proporciona a los ciudadanos multitud de beneficios de tipo psicológico, social, cultural, educativo, o emotivo, que genéricamente se denomina *uso social*, que viene a representar el uso recreativo del espacio público.

La valoración de tal uso social parte de tener en cuenta diversos elementos entre los que se destacan: Los patrones de uso (días, horas, motivos, etc.), usos de las distintas zonas disponibles (canchas, mobiliario, etc.), tipo de visitantes (edades, procedencia, niveles culturales, tipo de actividad, demandas, uso de los espacios, etc.), impactos sobre el medio ambiente, barrios, UPZ del entorno, vías disponibles y distancias, facilidades de acceso, elementos culturales, e históricos y apropiación de los espacios y si ya no contamos con el suelo para estimar el valor del uso social, la ciudad se está automutilando en sus condiciones de hábitat, sostenibilidad y medio ambiente.

De otra parte se está perdiendo la fauna silvestre, cierto número de especies animales que ya no cuentan con un espacio o territorio para su hábitat. Así mismo estamos perdiendo Paisaje, que técnicamente comprende elementos abióticos (geología del terreno, suelo, clima e hidrología), recursos bióticos (comunidades vegetales entre las que juegan un papel primordial los bosques y la vida silvestre que ocupan una parte del paisaje) y elementos sociales (núcleos urbanos e infraestructuras de todo tipo).

5. LA CONVENIENCIA URBANÍSTICA. Solución a la tensión entre derechos colectivos y del medio ambiente y derechos prestacionales, más que la mera aplicación de la discrecionalidad administrativa.

5.1. Los Derechos Sociales, Económicos y Culturales

La Constitución consagra todo el capítulo 2, del título 2, a prever los derechos sociales, económicos y culturales y lo hace desde el artículo 42 hasta el 77. Entre estos están, por ejemplo, el derecho a la salud y el saneamiento ambiental, a la educación, a la asistencia social, a la seguridad social, a la recreación y el deporte y a la vivienda digna.

Sobre los derechos sociales, económicos y culturales, ya ha dicho la doctrina que son aquellos que terminan *“por imponer al Estado la obligación de otorgar prestaciones tendientes al mejoramiento social”*⁸³ y dicha imposición no distingue de personas individualmente consideradas o de grupos claramente homogeneizados⁸⁴.

En Colombia, la Constitución y los tratados de derechos humanos, que debidamente aprobados hacen parte del llamado Bloque de Constitucionalidad, señalan que los derechos prestacionales no son de aplicación inmediata e integral⁸⁵, pero ello no implica que el Estado no tome las medidas necesarias para que dichos derechos logren su realización. Además es obligación del mismo Estado que todos los habitantes obtengan y gocen de ellos sin discriminación alguna.

La Jurisprudencia ha sido reiterativa en ello, los derechos prestacionales dice la Corte:

*(...) “tienen además por su contenido material una naturaleza asistencial o prestacional que no permite su eficacia con la sola existencia de la persona titular, sino que, requiere una reglamentación que lo organice y una agencia pública o privada autorizada que le suministre los bienes y servicios que lo hacen realidad”*⁸⁶

⁸³ COSSIO D, José Ramón. Estado Social y Derechos de Prestación. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1989. Pg. 45.

⁸⁴ Este planteamiento permite entender posturas constitucionales y principios jurisprudenciales como las ACCIONES AFIRMATIVAS o LA PROTECCIÓN REFORZADA DE CIERTOS SUJETOS Y DE CIERTOS SUJETOS EN CIERTAS SITUACIONES (SENTENCIA T-433/07), entre otros.

⁸⁵ Ver SENTENCIA C-671/02

⁸⁶ Ver SENTENCIA C-1489/00

De otra parte y en concordancia con lo anterior, no puede olvidarse que Colombia se declaró en la Constitución de 1991 como un Estado Social de Derecho (art. 1 CP), lo que implica una obligación que impera para dicho Estado, conforme el artículo segundo constitucional sobre los **finés esenciales**, en *“asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*.

Además, la Constitución Política contiene un mandato adicional expreso, señalado en el artículo 366, sobre las finalidades *sociales* del Estado, lo que implica propender por *“el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”*. Por lo que será objetivo fundamental de su actividad –reza dicho artículo-- la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable.

La realización efectiva de los derechos prestacionales está dada, de manera fundamental, en el desarrollo legal de los mismos, es así, que el legislador en virtud de sus atribuciones, ha venido desarrollando el marco legal pertinente al aprobar con el paso del tiempo sendas leyes (como las de salud, educación y vivienda) que buscan cumplir con el desarrollo progresivo de dichos derechos y lograr su aplicación integral.

Una vez el Estado ha alcanzado ciertos niveles de cumplimiento de los derechos prestacionales se hace imposible retroceder en las garantías constitucionales hasta dicho momento logradas. Este postulado se soporta en los tratados internacionales ratificados por Colombia⁸⁷ y que introducen el mandato de la PROGRESIVIDAD o mejor, establecen la prohibición de la regresividad como un componente esencial de la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si se presentará la regresividad ha de ser *prima facie* inconstitucional o presumirse como tal, por lo que el escrutinio constitucional y judicial ha de ser estricto.

Ha dicho la Corte sobre este tema, en SENTENCIA T-433/07, que:

“La prohibición de regresividad representa un componente esencial de la garantía de los DESC. La exigibilidad judicial de la protección de un derecho social, debe ser complementada por la posibilidad de conformar contenidos o

⁸⁷ Colombia suscribió el PACTO INTERAMERICANO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES en donde los Estados parte se obligan a tomar medidas para la progresiva satisfacción de los derechos contemplados en el Pacto y cumplir con el mandato de progresividad y la prohibición de medidas regresivas en materia dichos derechos.

estándares mínimos constituidos por prestaciones concretas, cuya garantía se pueda posicionar de manera general como un punto de no retorno en cuanto al carácter incuestionable de su satisfacción (...) todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional.”

Así que la existencia de la denominada cláusula de no retroceso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, supone que una vez logrados ciertos avances en la realización de dichos derechos, ya sea a través de medidas legislativas o reglamentarias, las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes⁸⁸.

Finalmente no sobra advertir que para la Jurisprudencia es posible la existencia de conexidad de estos derechos con los derechos fundamentales⁸⁹

5.2. Derechos Colectivos y del Ambiente

La Constitución en el capítulo 3 del título 2, habla de los derechos colectivos y del ambiente, pero por efectos puramente académicos, señalo que establece de manera especial, en el artículo 82, el deber del Estado por “*velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular*”.

La doctrina no ha sido uniforme al procurar explicar los derechos colectivos y el desarrollo y protección constitucional que tendrían. Al respecto explica el Profesor Luis Felipe Botero que “*De la mayoría -por no decir en la totalidad- de ordenamientos jurídicos que hemos tenido la oportunidad de examinar, podemos extraer varias conclusiones: (i) los intereses supraindividuales, metaindividuales o transindividuales se dividen en dos grandes especies: los intereses difusos y los intereses colectivos, (ii) la importancia de esta clasificación radica principalmente en la distinta legitimación que se otorga respecto de cada uno de estos intereses*

⁸⁸ Ver SENTENCIA C-038/04.

⁸⁹ Ver SENTENCIA SU-111/97, SU-225/98

y, (iii) la acción popular para proteger los derechos supraindividuales (colectivos y difusos) es excepcional”⁹⁰.

En la Gaceta Constitucional se definió los derechos colectivos como derechos que buscan “la satisfacción de necesidades de tipo colectivo y social, y se diseminan entre los miembros de grupos humanos determinados, quienes los ejercen de manera idéntica, uniforme y compartida”.⁹¹

La enumeración constitucional y legal de dichos derechos incluyó el goce a un ambiente sano (art. 79 CP), el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público (art. 82 CP) y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes (art. 4, Ley 472 de 1998), entre otros.

Además el ESPACIO PÚBLICO, junto con los demás derechos colectivos, ostenta hoy una protección constitucional y unos desarrollos normativos que permiten la efectiva realización y defensa, como lo prevé la Carta Política (art. 88) al consagrar la acción popular como el mecanismo idóneo para lograr una eficaz e inmediata defensa.

Su no protección puede ocasionar, como lo manifiesta la Corte Constitucional en la Sentencia SU-360/99, un:

“...trastorno del espacio público que puede llegar a vulnerar no solo derechos constitucionales individuales de los peatones y aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no lo tiene. En efecto, algunos estudios y estadísticas sugieren que los actos de perturbación que ocurren en un sitio público, posiblemente afectan a miles de personas por hora. Los ciudadanos, entonces, a mayor desorden en las áreas comunes, tienen la tendencia de disminuir su acceso a ellas, generando en consecuencia un detrimento de esas mismas localidades y una disminución en su utilización por parte de la sociedad en general. Esas situaciones como consecuencia, crean la necesidad de cerrar establecimientos de comercio y de trasladar y cambiar los lugares de trabajo de muchas personas, en razón

⁹⁰ BOTERO A., Luis Felipe. Acción popular y nulidad de actos administrativos. Protección de derechos colectivos. Serie LEX NOVA. Universidad del Rosario. Editorial LEGIS. 2004. Pg 44.

⁹¹ Ibí. Pg 59

de la complejidad que adquieren tales zonas, el difícil acceso a ellas, al parqueo, e incluso el favorecimiento de actividades ilícitas”.

5.3. Tensión entre el derecho colectivo al espacio público y los derechos prestacionales (económicos, sociales y culturales)

Había dicho ya que la escogencia del tema se debía a la práctica laboral, en tanto que hemos observado que en ciudades como Bogotá, se viene presentando el fenómeno de construcción y consolidación de un sistema de equipamientos colectivos, en algunos casos públicos en otros privados (culto), que en la mayoría de las veces han sido construidos en espacio público –zonas verdes-.

Así que bajo lo postulado en párrafos anteriores, **la garantía efectiva de los derechos de segunda generación (DESC) implica una negación**, en especial [*y especialmente*] a uno de los derechos colectivos: El Espacio Público (art. 82 CP), por necesidades que se afincan en el cumplimiento de expresos mandatos constitucionales, entonces cede el derecho al espacio público y prima la garantía de los derechos de los ciudadanos y la sociedad en general por razones de conveniencia urbanística.

Ya se hace evidente para el debate, una serie de interrogantes que permitirían aplicar la discrecionalidad administrativa argumentado la CONVENIENCIA URBANÍSTICA, sin que se piensa en una extralimitación reglamentaria, sino el respeto y garantía sobre un tipo de derechos que prevalecen bajo los postulados del Estado Social de Derecho:

1. ¿Prevalecen los relacionados con la efectiva realización y concreción de los derechos económicos, sociales y culturales, a propósito de un sistema de equipamientos que con su existencia, SIN IMPORTAR LA VULNERACION AL ESPACIO PÚBLICO (zonas verdes), garantizan la efectiva prestación de derechos sociales como la atención en salud (hospitales, ubas, upas y camis), la prestación del servicio de educación (colegios distritales) y la asistencia social, traducida en seguridad alimentaria para menores y poblaciones de escasos recursos (comedores comunitarios, salones comunales), atención a poblaciones discriminadas o vulnerables como minorías étnicas y de diversidad sexual, menores, adulto mayor, madres cabeza de familia, etc. (hogares de paso, jardines infantiles, salones comunales)?.
2. ¿O Prevalece el Espacio Público como elemento estructurante de la CALIDAD DE VIDA y bienestar general para la población, en procura de neutralizar las

agresiones propias de una gran ciudad?⁹² ¿Esta negación absoluta del Espacio Público logra vulnerar además derechos constitucionales individuales y aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general?⁹³.

3. ¿Es posible derivar de la preexistencia de equipamientos colectivos la aplicación de la cláusula de no retroceso o la prohibición de regresividad, representa en la garantía otorgada frente a los DESC, al amparo de los equipamientos colectivos que permiten la eficaz prestación de dichos derechos?
4. ¿Dicha cláusula permite hacer nugatorio, de pleno derecho, el derecho colectivo al Espacio Público, en la medida en que garantizarlo implicaría la restitución de los Espacios Públicos (zonas verdes) ocupados?
5. ¿Ha sido la reglamentación distrital urbana –POT- la manera real de lograr un progreso en la efectiva realización de los derechos de prestación, en tratándose de los equipamientos colectivos?
6. ¿Se convierte el POT en cláusula no regresiva, en la medida en que para evaluar las acciones de restitución de espacio público, debe observarse *prima facie* la efectiva prestación de los DESC?
7. ¿Restituir los espacios públicos (zonas verdes) ocupados con equipamientos colectivos vulnera los DESC?
8. ¿No se vulnera con este tipo de equipamientos, derechos asociados al Espacio Público como el medio ambiente sano, la estructura ecológica de la ciudad, en tratándose de parques zonales o la calidad de vida y la habitabilidad?

La postura de quienes escribimos esta monografía se inclina por la efectiva garantía de los DESC, en la lectura de los equipamientos como un elemento físico espacial de garantía real en la prestación de dichos derechos, argumento al que se le suma la prohibición de regresividad de los niveles de prestación de los DESC logrados por el Estado, quien además como miembro parte del PACTO INTERAMERICANO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES tiene la obligación de hacer cumplir dicha cláusula de no regresividad o retroceso de las garantías obtenidas hasta la fecha.

Dicha postura no implica que acepte que se haga nugatorio el derecho al Espacio Público o se conculquen los derechos de los demás habitantes de la ciudad. Como lo ha dicho la Corte Constitucional en reiteradas sentencias, se debe advertir la aplicación del principio de proporcionalidad entre la tensión o conflicto

⁹² Ver SENTENCIA T-024/00

⁹³ Ver SENTENCIA SU- 360/99

existente entre dos derechos de rango constitucional, para el presente caso entre un derecho colectivo y los derechos llamados prestacionales.

Por tanto Bogotá contaría con la herramienta jurídica que permite materializar la alternativa planteada de la compensación o sustitución por CONVENIENCIA URBANÍSTICA o mejor dicho de conveniencia para la ciudad, aplicando el Decreto Distrital 348 de 2005 y en los modificatorios 626 de 2006 y 610 de 2007.

Otro argumento para la aceptación de la CONVENIENCIA URBANÍSTICA es que Bogotá tuvo un rápido y desordenado crecimiento, no fue oportunamente planificada y con la aparición diaria de nuevos barrios ilegales, se aumentaron las necesidades de servicios básicos, transporte y espacio público y la sostenibilidad urbana y ambiental de la ciudad ha entrado en crisis y a la fecha se sigue luchando por preservarla.

Permitir la compensación por conveniencia urbanística es luchar por eliminar la lógica comercial y de sólo mercado y pensar en ciudad, lo que implica replantearse las políticas sobre espacio público, permitir nuevos criterios y complementar las figuras existentes que dan seguridad y permiten tomar decisiones de ciudad y no de mercado.

La anterior y breve mirada nos permite tener como importante conclusión que *“el espacio público es un espacio que siempre convoca la posibilidad de una nueva visibilidad y de un nuevo acontecimiento, donde puede y debe mostrarse siempre como un horizonte más allá de cualquier dominación de sentido o implantación fija del significado y debe mostrarse siempre abierto al acontecimiento”*⁹⁴, incluso **a su relocalización o transformación absoluta.**

El Espacio Público, dice el profesor Delgado⁹⁵, *está crónicamente condenado a sufrir todo tipo de composiciones y recomposiciones, a ritmo lento o de sacudidas. El espacio público es desterritorializado también porque en su seno todo lo que concurre y ocurre es heterogéneo: un espacio esponjoso en el que casi nada merece el privilegio de quedarse.* Subrayado fuera de texto.

Como punto final debe decirse entonces que desde las funciones del Espacio Público es claro, posible y muchas veces deseable, *su movilidad, transformación y*

⁹⁴ TARQUINO B. Carlos Andrés. FUNCIONES ASOCIADAS AL ESPACIO PÚBLICO Y SU INCIDENCIA EN LA CALIDAD DE VIDA URBANA EN BOGOTÁ. *Percepciones desde el espacio público* (2010). CIDER – Universidad de los Andes. Pág. 30

⁹⁵ DELGADO, Manuel (1999). *El animal público*. Barcelona: Anagrama. Pág. 46.

también su relocalización, por lo que un criterio adicional de COVENIENCIA URBANÍSTICA más que deseable es necesario, para permitir la sustitución de zonas de espacio público que han perdido su sentido, su valor y significado en el lugar donde se encuentra localizado.

Este criterio de la CONVENIENCIA URBANÍSTICA debe ser observado a partir de las experiencias y casos que se han suscitado en la ciudad. No puede entenderse como una cláusula de textura abierta, sino que debe responder a situaciones de hecho, particulares y concretas del desarrollo urbano de la ciudad.

Por lo anterior, se hace importante conocer cuántos casos de sustituciones se han presentado ante las autoridades distritales y como se han resuelto. Para el presente trabajo se relacionaran todos los trámites que se han surtido ante la Secretaría Distrital de Planeación y se hará el desarrollo de cinco (5) expedientes como estudio de caso, que permitirán ilustrar un poco más el planteamiento que se esboza de la conveniencia urbanística.

Los casos presentados ante la Secretaría Distrital de Planeación vía el Decreto Distrital 348 de 2005 son, entre otros, los siguientes:

ZONA A SUSTITUIR	RADICACIÓN	APROBACIÓN Y/O NEGACIÓN	RECURSOS	URBANIZACIÓN
Inmueble localizado en la Calle 80A Sur No. 18C-70	1-2006-32374 del 07-09-2006	Aprobada mediante Resolución No. 0163 del 28-02-2007		Urbanización Urapanes del Sur
Zona Verde H (frente a la manzana 74)	1-2005-46546 y 1-2006-34745 del 25-09-2006	Aprobada mediante Resolución No. 0363 del 14-05-2007		Urbanizaciones la Aurora II Sector y Tequendama
Transversal 33 Bis	1-2006-43030 del 21-11-2006	Aprobada mediante Resolución No. 0475 del 22-06-2007		Urbanización Agrupación de Vivienda Santacoloma
Zona Verde (Piscina)	1-2008-11843 del 18-03-2008	Negada mediante Oficio No. 2-2008-22360 del 04-07-2007		Urbanización Diamante de Zarzamora
Zona Verde A-8	1-2006-20850 del 16-05-2006	Negada mediante Resolución No. 0580 del 23-07-2007		Urbanización Ciudad Urbisa
Sustitución Zona Verde y Comunal	1-2006-43983 del 28-11-2006	Resolución No. 579 de Julio de 2007	Resolución No. 0792 del 08-10-2007	Urbanización Arboleda del Country
Sustitución Zonas Verdes 1 y 2	1-2006-46681 del 18-12-2006	Negada mediante Resolución No. 0823 del 17-10-2007	Resolución No. 0049 del 18-01-2008	Urbanización Calatrava
Zona Verde D y Zona	1-2006-46642 del 18-	Negada mediante Oficio		Agrupación de Vivienda

Comunal B	12-2006, 1-2007-05163 del 12-02-2007 y 40963 del 21-09-07	No. 2-2008-04866 del 15-02-2008		Antigua
Parroquia Santa Francisca Romana	1-2007-22285 del 01-06-2007	Aprobada Resolución No. 0400 del 28-05-2008		Urbanización los Alcázares
Vía peatonal carrera 96A entre calles 79 y 80	1-2006-33645 del 18-09-2006	Aprobada mediante Resolución No. 0669 del 22-08-2008		Urbanización Bachúe Segunda Etapa
Parte de la ZVA 55 y ZVA 76	1-2007-48082 del 31-10-2007	Aprobada mediante Resolución No. 0921 del 08-05-2009		Desarrollo Sierra Morena
Colegios Distritales Palermo y Luis Ángel Arango	1-2007-01544 17-01-2007	Aprobada mediante Resolución No. 1271 del 17-06-2009		Urbanización Palermo II Sector y la Cabaña II Sector
Zona Verde y Comunal	1-2006-43983 del 28-11-2006	Negada mediante Resolución No. 0579 del 29-07-2009		Urbanización Arboleda del Country
Zonas Verde, Comunales y Protección Ambiental	1-2008-25816 del 17-06-2008	Negada mediante Oficio TEP 545-0900-2008 con referencia No. 2-2008-27286 del 20-08-2008	Resolución No. 0517 del 13-03-2009, Resolución No. 1220 del 08-06-2009	Agrupación de Vivienda Cigarrales de Toledo
Vías, zonas verdes, zonas escolares y zonas comunales	1-2005-45971 del 22-12-2005, 1-2006-05822 del 27-01-2007	Aprobada mediante Resolución No. 0985 del 14-12-2007 y Resolución No. 0727 del 09-03-2010		Urbanización Garcés Navas
CAMI Pablo VI de Bosa	1-2010-40928 29-09-2010 1-2010-41125 30-09-2010	Aprobada mediante Resolución No. 1912 del 22-10-2010		Urbanización Nueva Granada Pablo VI Bosa

5.4. Sustitución Agrupación de Vivienda Antigua

Descripción de la Propuesta

Mediante radicación bajo la referencia 1-2006-46642 del 18 de diciembre de 2006, los habitantes de la Agrupación de Vivienda Antigua U.I.C., representada legalmente por la Señora Laura Díaz García, identificada con la C. C. No. 63.368.132 de Bucaramanga, con personería jurídica de la Alcaldía Local de Usaquén según certificación del 14 de noviembre de 2006, elevaron solicitud ante este Departamento para acceder al proceso de sustitución de zonas de uso público, ubicadas en la Carrera 12 A No. 134-10, correspondiente a la Zonas Comunal B (3.466,48m²) y Zona Verde D (3.639,36m²) de la Agrupación de Vivienda Antigua U.I.C., de la localidad de Usaquén, para un total a sustituir de 7.105,84m².

La Agrupación de Vivienda Antigua ofrece como alternativa para la sustitución un terreno conformado por dos lotes denominados “La Isabela” (60.134,70m²) y “Morro Arriba” (30.092,23) ubicados en los cerros orientales en la Localidad de Usaquén, para un total de 90.226,93m².

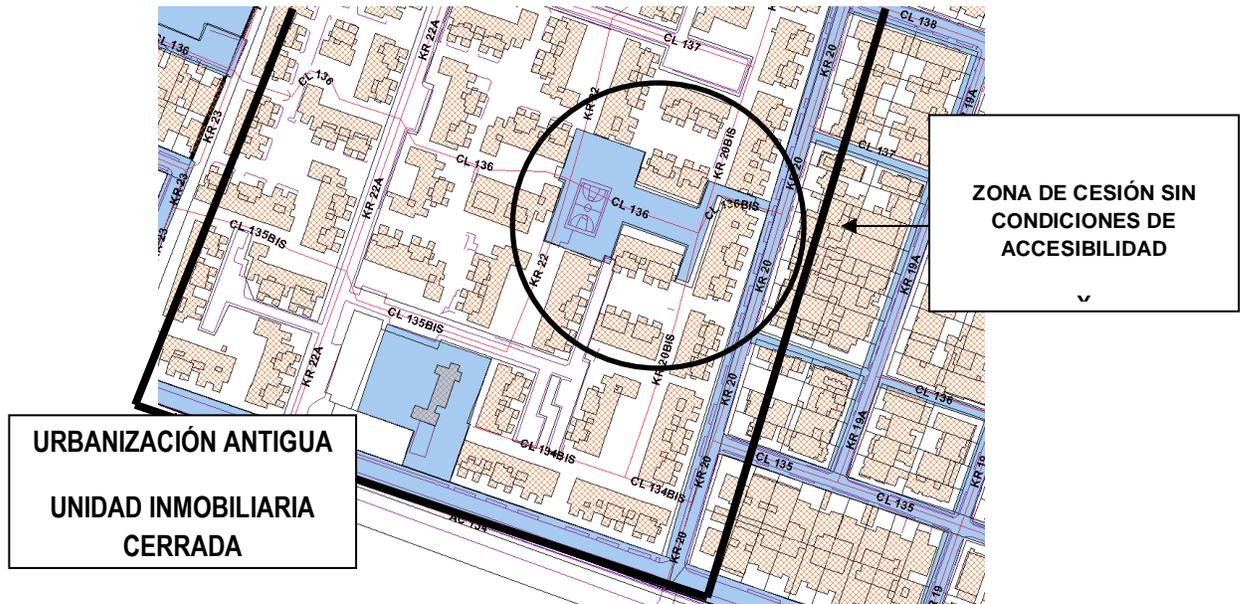
Análisis de la Administración

Mediante comunicación 2-2008-04866 de 2008, una vez realizada la revisión de la propuesta por parte de la Secretaria Distrital de Planeación, encuentra que los avalúos presentados difieren de los suministrados por la Subsecretaria de Planeación Socioeconómica, razón por la cual la propuesta no se ajusta a los requerimientos del Decreto 348 de 2005, adicionalmente a las condiciones diferenciales de calidad, accesibilidad y localización de los predios propuestos en relación con los predios a sustituir, además de la presencia de cerramientos en dichas zonas.

Conclusión frente al caso concreto

La propuesta es negada por asuntos de trámite, al no existir consistencia en los avalúos comerciales de las nuevas áreas presentadas para la sustitución y al fallar con los criterios de accesibilidad, calidad y localización. El señalamiento de la existencia de cerramientos se convierte en una razón justificatoria para efectos de negar sistemáticamente la solicitud de sustitución, pero que incide relativamente en el cumplimiento de los requisitos urbanísticos que exige la normatividad vigente.

En la Urbanización Antigua se encontró viable la sustitución de la zona verde interna por las condiciones de accesibilidad y localización que ella presentaba, que son elementos palpables de las inadecuadas condiciones urbanísticas del espacio público previsto y que son hoy las zonas que han originado tal proyecto de sustitución, es decir, que frente a la presente propuesta de sustitución, encontramos materializado un criterio adicional, que se prevé, se evalúa, se analiza, pero que taxativamente la norma no menciona y es el de la CONVENIENCIA URBANÍSTICA.



5.5. Sustitución Desarrollo Sierra Morena

Descripción de la Propuesta

El Desarrollo Sierra Morena fue legalizada mediante Resolución 1126 de 1996 y cuenta con planos CB58/4-00 al CB58/4-07. La parte sur no se desarrolla, ya que fue considerada zona de manejo especial de la CAR. Dicho desarrollo aprobó 207.212,71 m² de Zonas Verdes, de las cuales más de 45.000 m² fueron ocupadas.

Esta zona fue invadida por la comunidad a finales los años 90, invasión que alcanzó a cobijar parte de las zonas de cesión que se habían aprobado para el Desarrollo Sierra Morena. Actualmente, además del Desarrollo Sierra Morena, se han conformado los Barrios Bonanza, Santa Viviana, Vista Hermosa, Caracolí y Divino Niño, todos en proceso de legalización.

La propuesta consistió en sustituir las zonas de uso público que fueron ocupadas por parte de los desarrollos de vivienda ilegal, por áreas libres que se encuentran dentro del plano urbanístico aprobado y por dos áreas que están por fuera de los linderos aprobados, pero que pertenecen al propio Distrito a través de la Caja de Vivienda Popular.



Fuente: Imágenes GOOGLE

Las zonas objeto de sustitución son las siguientes:

Predio 1: ZVA 55 - Terreno en cabeza da la CVP, Área semiplana, Ocupada por Vivienda el 90%, Barrio Bonanza Sur.

Predio 2: Fragmento de la ZVA 76 - Terreno en cabeza da la CVP, Área con pendiente media, Ocupada por Vivienda en el 90%, Barrios Vista Hermosa y Santa Viviana.

Análisis de la administración

Una vez revisado el proyecto de sustitución y habiendo contado con el concepto favorable del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, el Comité Técnico de Sustituciones aprobó la sustitución de unas zonas de uso público en el Desarrollo Sierra Morena de la Localidad de Ciudad Bolívar y en consecuencia se expidió por parte de la Secretaria Distrital de Planeación la Resolución No. 0921 del 08 de mayo de 2009.

Conclusión frente al caso concreto

En el presente asunto, la administración encontró viable el proyecto de sustitución al demostrarse no solo las condiciones de ocupación de lo señalado como espacio público zonas verdes, sino también, al entender que era totalmente CONVENIENTE entregarle a la ciudad un área de espacio público totalmente libre de ocupaciones y con condiciones de uso y aprovechamiento recreativo y deportivo, superando el hecho de contar con el 90% de ocupación de las áreas de espacio público originales. En adición a lo anterior también encontró Planeación que se aumentaba de manera efectiva el índice de metros cuadrados de espacio público verde por habitante dentro de la Localidad, al ser mayor el área entregada en sustitución que la ocupada.

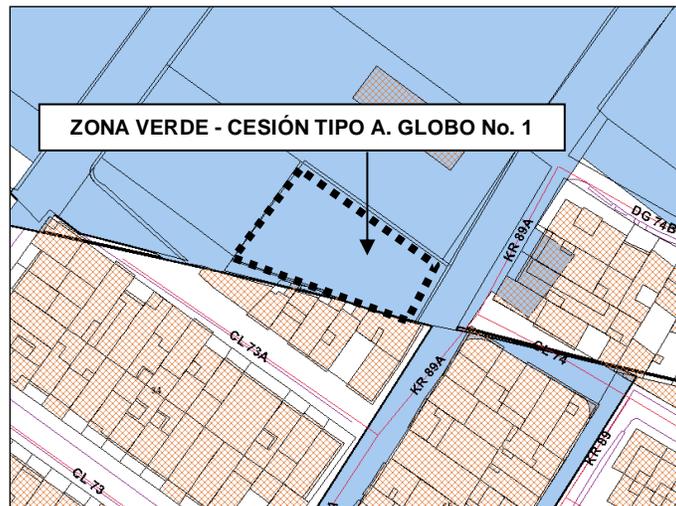
5.6. Sustitución Urbanización Diamante de Zarzamora

Descripción de la propuesta

Se localiza una zona de espacio público que corresponde a la ZONA VERDE - CESION TIPO A GLOBO No. 1, de la Urbanización Diamante Zarzamora de la localidad de Engativá, que cuenta con un área total de 2,784.28 M2, dentro de la cual se construyó una PISCINA. De acuerdo con el DADEP, el predio donde está la piscina ZONA VERDE - CESION TIPO A GLOBO No. 1, se certificó como un bien de uso público propiedad del Distrito Capital y cuenta con folio de matricula inmobiliaria 50C-1469365.

Mediante radicado No. 2006EE2021 del 23-02-2006 emitido por el DADEP, se realizo visita a terreno a la ZONA VERDE - CESION TIPO A GLOBO No. 1, en la cual se constato lo siguiente:

“... en el centro de la mencionada urbanización “zona verde parque” existe una piscina con cerramiento en ladrillo y reja metálica de color negro (...) adicionalmente revisado el plano No. CU2-E.11/4-02 y la Resolución No. CU2-98-087 del 11 de marzo de 1998 expedida por la Curaduría Urbana No. 2 (...) se constato que en ninguno de estos dos documentos se estableció área para Piscina, y que en el momento de realizar el Acta de Recibo de las zonas de cesión obligatoria gratuita al Distrito Capital (...) se incluyo únicamente las áreas contenidas en el cuadro de mojonos y cesión (...) con las cuales posteriormente se procedió a realizar la escrituración a favor del Distrito Capital (...) y dentro de las cuales no se encuentra estipulada la “Piscina” como parte de dichas zonas...”



Fuente: Mapa Digital - Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital

Análisis de la administración

La existencia de la PISCINA genera dos conflictos: uno legal, relacionado con el urbanismo aprobado y lo ejecutado por el constructor y otro de administración y responsabilidades sobre dicho equipamiento.

En relación con lo primero, dentro del régimen urbanístico distrital se constituye en un equipamiento especializado que NO PUEDE EXISTIR en zonas de espacio público abiertas al público como la zona de cesión mencionada y menos si no se ha señalado de tal manera en la licencia de urbanismo.

Sobre el segundo y más delicado asunto, está que de mantenerse la piscina, al no existir administración legal sobre ella, no se garantizan las medidas de control y seguridad correspondientes, lo que hace ilegal su funcionamiento y genera un riesgo de responsabilidad civil extracontractual supremamente alto contra el Distrito por estar la piscina dentro de una zona de cesión pública.

Hay además un incumplimiento del marco legal colombiano relacionado con piscinas (Ley 1209 de 2008 y Decreto Nacional 2171 de 2009)

Una vez revisado el proceso de sustitución, la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación conceptuó para el caso en particular, que de los textos del DADEP, se pudo inferir que los urbanizadores tenían previsto ocupar un espacio de parque con la piscina, lo cual permite afirmar que existió la intención de ocupar dicho espacio público, además la misma Subsecretaría encontró que se ejecutaron y realizaron los actos idóneos y adecuados que materializaron la ocupación con el equipamiento, pero el suelo se consolidó no como equipamiento sino como una zona de cesión obligatoria que fue transferida al Distrito mediante escritura pública.

De otro lado, revisado el avalúo, se determinó que el área que se encuentra ocupada por la "Piscina" corresponde a un área de 279,30 M², sin embargo en la propuesta no se señala ningún predio por el cual se pretenda sustituir dicha área ni se menciona si es compensación.

A pesar de lo inmediatamente anterior y verificados los antecedentes de la ocupación, la administración consideró procedente la sustitución en el caso particular y concreto, siempre y cuando se de cumplimiento a las demás disposiciones vigentes en esta materia.

Conclusión frente al caso concreto

En el presente caso se evidencia con mucha fuerza el criterio de la conveniencia urbanística al afirmarse que en zonas de espacio público producto de cesión no es procedente la construcción de equipamientos especializados como piscinas, en tanto y en cuanto, se generan condiciones de inseguridad y alto riesgo asociado al uso, goce y disfrute del equipamiento. Conviene por lo tanto, que se sustituya para generar condiciones de seguridad además de someterse a las de legalidad bajo el vigente y actual régimen colombiano.

Es por ello que la propuesta de sustitución y/o compensación, se basa en la inconveniencia urbanística y en la ilegalidad de su construcción en la zona de cesión obligatoria gratuita o de espacio público.

5.7. Sustitución Urbanización Urapanes Del Sur

Descripción de la propuesta

Mediante radicado 1-2006-32374 la Secretaria Distrital de Integración Social presenta propuesta de sustitución de zonas de uso público, con el objeto de que se autorice la sustitución parcial de un área de 1.977,28 M2 de un inmueble con área total de 9.859,96 M2, localizado en la Calle 80A Sur No. 18C-70, el cual fue desarrollado urbanísticamente por el DABS y la SED como predio LA JOYA, el cual cuenta con Licencia de Urbanización No. CU2-99-219 de 1999 y plano No. CU2-CB.307/4-01 por la zona verde y comunal del mismo proyecto.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá le informa a la Secretaría de Integración Social que dicho predio se ubica parcialmente dentro de la zona de ronda de la quebrada La Joya, por lo cual no es posible su desarrollo constructivo, se tiene que respetar la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental y sólo es posible la recreación pasiva.

El DABS solicita que se autorice la sustitución de este inmueble en área de **1.977.28 M2**, por el predio correspondiente a la zona verde y comunal (manzana 83) de la urbanización **LOS URAPANES DEL SUR**, que cuenta con área de **1.901.32 M2** y se identifica en el plano de urbanismo aprobado No. B.237/4-00.

La distancia entre el súper lote 2 que tiene el DABS de la Urbanización LA JOYA con área de 1.977,28 M2 y la zona verde y comunal del barrio URAPANES DEL SUR es de 180 metros, encontrándose dentro de la misma UPZ 68 – EL TESORO.

De esta forma, el DABS solicita que se acepte la sustitución del lote que administra en la Urbanización LA JOYA con área total de 1.977.28 M2, por el lote que corresponde a la zona verde y comunal de la Urbanización URAPANES DEL SUR que tiene un área de 1.901,32 M2

Análisis de la administración

Mediante Resolución No. 0163 del 28 de febrero de 2007, se aprueba la sustitución de la zona de uso público, zona verde y comunal (manzana 83) de la Urbanización Urapanes del Sur por un predio ubicado en la Diagonal 80 con Carrera 17 Sur, con un área de 1977.28 m2.

Para los estudios respectivos el **DABS** anexa copia del Avalúo Comercial de abril de 2006, elaborado para el predio LA JOYA (**1.977.28 M2**), que divide en dos el lote, una parte definida como suelo de protección y otra área aprovechable, que se resume de la siguiente manera:

IDENTIFICACIÓN	AREA
Fracción de terreno a avaluar	1.977.28 M2
Área definida como suelo de protección no aprovechable	1.180.28 M2
Área útil aprovechable	797.00 M2

Si bien no se está presentando un avalúo comercial de la zona verde y comunal del barrio LOS URAPANES DEL SUR, por el valor comercial obtenido sobre el predio LA JOYA, se puede deducir que el valor total de los 1.901.32 M2, es el correspondiente a su multiplicación por \$90.000 que es el valor del metro cuadrado en el sector, operación que arroja un valor global de \$ 171.118.800.

Conclusión frente al caso concreto

La sustitución aprobada en este caso se basó en las condiciones de afectación del predio a la Estructura Ecológica Principal, por ello se consideró CONVENIENTE proteger este suelo urbano y permitir su cambio por las zonas de cesión que traía la urbanización, aunque no existiera ocupación alguna de espacio público.

6. CONCLUSIÓN:

La administración distrital ha venido tomando decisiones sistemáticas, directamente relacionadas con el criterio de la CONVENIENCIA URBANÍSTICA, al realizar los respectivos análisis de cada una de las propuestas puestas a consideración de la Secretaría Distrital de Planeación.

De las fichas realizadas, tres casos de sustitución y/o compensación se aceptaron SIN EXISTIR LA CONDICIÓN DE OCUPACIÓN, que son Diamante de Zarzamora, Urapanes del Sur y Antigua y fueron aprobadas bajo criterios única y exclusivamente de CONVENIENCIA URBANÍSTICA; el otro caso de sustitución y/o compensación que es Sierra Morena, si bien tenía ocupación, fue aprobado también por CONVENIENCIA URBANÍSTICA, al haberse considerado necesario para la ciudad, aumentar los M2 de zonas verdes por habitante y al procurar la seguridad humana y mejores condiciones de calidad de vida urbana.

De otra parte, al analizar la generalidad de las solicitudes de trámites de sustitución, se han negado varias de ellas por incumplimiento de requisitos de forma más no de fondo o por que las comunidades han iniciado el trámite pero no lo culminaron.

Bajo otra perspectiva de análisis, la administración distrital aún no ha vinculado la discusión de la sustitución con el criterio de CALIDAD DE VIDA o de SEGURIDAD HUMANA.

No se ha advertido que, si los procesos de planificación urbana, tienen como propósito aumentar la calidad de vida de las personas habitantes de un territorio determinado, se deben resolver las situaciones que impactan negativamente territorios que se han consolidado a través del tiempo, acción que es una función principal del Estado y que implica, ya sea procesos de renovación urbana o de reordenamiento territorial.

En este orden de ideas, debe observarse que la figura de la SUSTITUCIÓN y/o COMPENSACIÓN es un instrumento que se puede enmarcar dentro de la lógica del reordenamiento del territorio y no solamente debe tenerse como una figura que permite un mero canje de suelo, muchas veces a capricho del desarrollador y por la necesidad de mejorar las variables económicas del negocio inmobiliario y no por necesidades urbanas.

Debe la administración entender de igual manera que la Calidad de Vida Urbana no sólo se mira entorno a los clásicos indicadores cuantitativos sino que también se mira entorno

al concepto de SEGURIDAD HUMANA⁹⁶ y de indicadores cualitativos, no en vano el espacio público no sólo tiene una función explícita sino también implícita.

El concepto incorpora una preocupación por la vida y la dignidad humana, que tiene sentido al girar su mirada hacia el ser humano, en la forma en que vive y respira en sociedad y tiene como propósito reducir y mitigar las numerosas situaciones de riesgo que afectan a los seres humanos en los distintos ámbitos donde desarrolla su vida, en el empleo, en la calle, en el hogar o con el medio ambiente. La Seguridad Humana viene centrando la mirada hacia la seguridad alimentaria, medio ambiental, urbana, de salud, económica, personal, comunitaria y política. Por ende, el criterio de la CONVENIENCIA debe mirarse dentro de este marco, como un criterio que permite aumentar las condiciones de calidad de vida urbana y de seguridad humana, especialmente de seguridad ambiental y urbana.

Por ello, a partir de la ciudad como derecho colectivo y que procura la seguridad humana, el urbanismo articula y organiza diferentes aspectos de la utilización del suelo que se consideran como un mínimo de garantías que deben otorgarse a sus habitantes, tales como la existencia de infraestructura de transportes y vías públicas, el uso común de los espacios públicos, el acceso a servicios públicos domiciliarios y a la vivienda, el uso racional del suelo, el desarrollo sostenible, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, la distribución equitativa de beneficios y oportunidades, la preservación del patrimonio cultural y natural y la seguridad de los asentamientos humanos frente a los riesgos naturales (artículo 3 de la Ley 388 de 1997). Como señala la Corte Constitucional, a propósito de la facultad de las autoridades municipales, *“el concepto de urbanismo exige la adopción de medidas que tiendan a la coordinación de los diferentes aspectos en que se desenvuelve la vida en la ciudad”*⁹⁷ y uno de ellos, el mayor valor del urbanismo contemporáneo, que es el ESPACIO PÚBLICO, no puede ser feriado a discrecionalidad de los funcionarios de turno en las administraciones públicas, sino que debe guardarse como el mayor tesoro de la lógica urbana contemporánea que densifica sin control las ciudades y por ende, su relocalización o compensación debe responder a unos valores mayores, un interés general, que supera los requisitos de forma como el criterio de ocupación, para la procedencia o no del instrumento urbanístico y de gestión de suelo. Como lo afirma Jordi Borja, *construir espacio público es construir ciudad y construir ciudad es construir espacio público.*

⁹⁶ PNUD. *Informe sobre desarrollo humano: Nuevas dimensiones de la seguridad humana (1994)*. Fondo de Cultura Económica, México. Págs. 26 yss

⁹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-491 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

BIBLIOGRAFIA

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2007). *INFORME FINAL - Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia 2004 - 2007*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Anaya, M. (2001). *Los parques urbanos y su panorama en la zona metropolitana de Guadalajara*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2011, de <http://www.acude.udg.mx/divulga/vinci/vinci9/Interiores9-2.pdf>
- Agudelo P, Luis Carlos. (2010). *La ciudad sostenible Dependencia ecológica y relaciones regionales. Un estudio de caso en el área metropolitana de Medellín, Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín. 2010
- BID. (2008). *Informe de calidad de vida. Más allá de los hechos. Desarrollo de las Américas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Blanquer, María Claudia. (1993) *Derecho Urbanístico Actual*. 2 V., Montecorvo S.A., Madrid.
- Borja, Jordi. (2003). *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Botero A, Luis Felipe. (2004) *Acción popular y nulidad de actos administrativos. Protección de derechos colectivos*. Serie LEX NOVA. Universidad del Rosario. Editorial LEGIS.
- Carrión, F. *Ciudad e Inclusión. Por el derecho a la ciudad*. Corporación Región.
- Castañeda, A., & García, J. (2007). *Hábitat y espacio público*. Bogotá, D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Gobierno - IPES - PNUD - ONU Hábitat.
- CEPAL, 2009. (s.f.). *CEPAL*. Recuperado el 28 de Noviembre de 2011, de <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd>
- Corraliza, J. A. (2000). *Vida urbana y experiencia social. Discusión sobre la calidad de los espacios urbanos*. Recuperado el 18 de Mayo de 2011, de <http://habitat.aq.upm.es/bv/agbd11.html>
- Cossio D, José Ramón. (1989) *Estado Social y Derechos de Prestación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid
- Cuesta, A. (2003). *Espacio público y desarrollo sostenible*. Bogotá, D.C.: Ediciones Unisalle.
- Cuesta, A. (2008). *Sistema y sofismas de espacios públicos en el hábitat sustentable*. Bogotá, D.C.: Universidad la Gran Colombia.
- Delgado, M. (2002). *Disoluciones urbanas. Procesos identitarios y espacio público*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- _____ (2007). *Sociedades Movedizas*. Barcelona: Anagrama.
- Delgado, M. T. (s.f.). *Propuesta de medición de la calidad de vida urbana como objetivo de la planificación y gestión social*. Recuperado el 22 de Agosto de 2011

- Delgado, P., Cárdenas, A., & García, J. (2008). *Espacio público y derecho a la ciudad. La política de espacio público físico y la venta informal en Bogotá*. Bogotá, D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Gobierno - PNUD - ONU Hábitat.
- Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. (2007). *Cuadernos del Espacio Público* (Vol. 2). Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá.
-
- _____. (2007). *Cuadernos del Espacio Público* (Vol. 1). Bogotá, D.C.: Alcaldías Mayor de Bogotá.
-
- _____. (2007). *Cuadernos del Espacio Público* (Vol. 3). Bogotá, D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital. (2004). *Evolución de los principales indicadores sociales de Bogotá (1990-2003)*. Colección Estudios y Políticas Sociales. Bogotá, D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Desdentado Daroca, E. (1997). Los problemas del control judicial de la Discrecionalidad Técnica, Cavitas, Madrid.
- Fernandez, Tomás-Ramón. (1995). Manual de Derecho Urbanístico, Undécima edición. Publicaciones Abella, Madrid.
- Gehl, J. (2006). *La humanización del espacio urbano* (Reimpresión 2009 ed.). Barcelona, España: Editorial Reverté.
- Giglia, A. (Diciembre de 2002). Privatización del espacio público, auto segregación y participación ciudadana en la ciudad de México: el caso de las calles cerradas en la zona de Coapa. *Trace, Revista del Centro de Estudios Mexicanos y Centros Americanos*.
- Giraldo, F., García, J., Bateman, A., & Alonso, A. (2006). *Hábitat y pobreza. Los objetivos del desarrollo del milenio desde la ciudad*. Bogotá, D.C.: ONU - Hábitat.
- Gonzalez-Berenguer, José Luis, *Estudios de Urbanismo*, Publicaciones Abella, Madrid, 1992.
- Haar M. Charles. (1998) *El control social del espacio urbano*. En "Ciudades y espacio", Barcelona
- Harvey, D. (2003). Espacios de esperanza. Madrid: Akal.
- Indovina, Francesco. (1980) Base material y esquema imperativo para la modificación del territorio. En Poder y Planificación Urbanística – Ideología y Técnica de la Ordenación Racional del Territorio. Oikos-tau S.A., Barcelona.
- Le Corbusier. (1993) *Principios de Urbanismo*. La Carta de Atenas, Planeta Agostini, Barcelona.
- Leonel, F. J. (2005). *Del derecho a la ciudad*. Bogotá, D.C.: Universidad Piloto de Colombia.

- Leva, G. (2005). *Indicadores de calidad de vida urbana. Teoría y metodología*. Quilmes, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Parejo Alfonso, Luciano. (1982). Régimen Urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Madrid. Instituto de Estudios de la Administración Local.
- Marrero, I. (2008). La producción del espacio público. Fundamentos teóricos y metodológicos para una etnografía de lo urbano. *Revista d'antropologia i investigació social*.
- Martínez Rueda, Elsa Beatriz. *La Planeación Urbanística. Manifestación del Ejercicio de una Potestad Administrativa Discrecional. Inserción de la discrecionalidad administrativa en el planeamiento urbanístico*. Editorial Planeta, Bogotá 1997
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). *Guía metodológica 2. Elementos poblacionales para el ordenamiento territorial*. Bogotá, D.C., Colombia: MAVDT - Dirección de Desarrollo Territorial.
- _____. (2005). *Guía metodológica 5. Mecanismos de recuperación del espacio público*. Bogotá, D.C., Colombia: MAVDT - Dirección de Sistema Habitacional.
- Múnera, M. C. (2007). Resignificar el concepto de desarrollo sostenible. *Seminario ciudad sostenible*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- _____. (2007). *Resignificar el desarrollo*. Medellín: Escuela de Hábitat - CEHAP Universidad Nacional de Colombia.
- Murillo, G., & Gómez, V. (2005). *Redefinición del espacio público. Eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia*. Bogotá, D.C.: Ediciones Uniandes.
- Nussbaum, M., A, S., & Compiladores. (1996). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Páramo, P. (2007). *El significado de los lugares públicos para la gente de Bogotá*. Bogotá, D.C.: Universidad Pedagógica Nacional.
- Páramo, P., & Mónica, C. (2006). *Historia social situada en el espacio público de Bogotá. Desde su fundación hasta el siglo XIX*. Bogotá, D.C.: Universidad Pedagógica Nacional e Iberoamericana Institución Universitaria.
- Pelaez, P. P. (2007). *La calidad físico espacial del sistema de espacios públicos y su incidencia en el hábitat*. Medellín: Facultad de Arquitectura - Universidad Nacional de Colombia.
- Pérgolis, J. C., & Moreno, D. (En impresión). Espacio público: narrativas y deseos. En DADEP, *Espacio Público: 10 años desde las Defensoría*. Bogotá, D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
- PNUD. (1996). *Informe de Desarrollo Humano*. Bogotá, D.C.: PNUD.

- _____ (2002). *Perspectivas de urbanización mundial: Revisión 2001, tablas y marcas de datos*. Washinton: PNUD.
- _____ (2002). *Perspectivas de urbanización mundial: Revisión de 2001, tablas y marcas de datos*. Secretariado de las Naciones Unidas.
- Pol, E. (1996). La apropiación del espacio. En L. Iñiguez, E. Pol, & Coordinadores, *Cognición, representación y apropiación del espacio* (págs. 42-65). Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Rother, Hans. (1990) Derecho Urbanístico Colombiano –Estudios urbanísticos legales y jurisprudencia. Reforma urbana. Universidad Nacional de Colombia, Temis, Bogotá.
- Santos Diez, Ricardo y Castelao Rodríguez. (1995). Derecho Urbanístico, Segunda Edición, Publicaciones Abella, Madrid, 1995.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2006). *El espacio público como patrimonio de la ciudad. Documento técnico de soporte - Plan Maestro de Espacio Público* (Vol. 2). Bogotá, D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría Distrital de Planeación.
- Secretaría Distrital de Planeación, Grupo Revisión POT. (2009). Modificación excepcional al plan de ordenamiento territorial de DC. Seguimiento y evaluación del POT con indicadores. *Documento de trabajo* . Bogotá, D.C.
- Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá, D.C.: Editorial Planeta.
- Sorkin, M. (2004). *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. (M. Sorkin, Ed.) Barcelona: Gustavo Gili.
- Svampa, M. (2002). Fragmentación espacial y nuevos procesos e integración social "hacia arriba": socialización, sociabilidad y ciudadanía. *Revista Espiral* .
- Tankel B. Stanley. La importancia del espacio libre en el modelo urbano. En Ciudades y Espacio.
- Tarquino B., Carlos Andrés. (2010) *Funciones asociadas al espacio público y su incidencia en la calidad de vida urbana de Bogotá*. Percepciones desde el espacio público. Tesis Maestría. CIDER – Universidad de los Andes.
- UN-HABITAT. (2009). Recuperado el 16 de Mayo de 2011, de <http://www.un.org/cyberschoolbus/spanish/cities/eanimindex.asp>
- _____ (2008). *Bogotá una apuesta por Colombia. Informe de desarrollo humano: Bogotá 2008*. Bogotá, D.C., Colombia: PNUD.
- Velásquez M., Carlos Javier. (2013). *Ciudad y Desarrollo Sostenible*. Universidad del Norte. Ecoe ediciones. Bogotá
- Viviescas, F. (2003). La complejidad de la ciudad: No es el ángel son los hombres y mujeres. En F. G. Editor, *Ciudad y complejidad* (págs. 130-166). Bogotá, D.C.: Fica - Ensayo y Error.
- Yory, C. M. (2007). Topofilia o la dimensión poética del habitar (Segunda edición ed.). Bogotá, D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

NORMAS

Constitución Política de Colombia de 1991

Ley 9 de 1989

Ley 388 de 1997

Ley 472 de 1998

Decreto Nacional 1504 de 1998

Decreto Distrital 323 de 2004

Decreto Distrital 610 de 2005

SENTENCIAS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Plena. Sentencia Número 97 del 9 de noviembre de 1989. M. P. Jairo E. Duque Escobar. Gaceta Judicial CXCVII. Número 2436, 1989

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Plena. Sentencia Número 98 del 9 de noviembre de 1989. M. P. Fabio Morón Díaz. Gaceta Judicial CXCVII. Número 2436, 1989

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia A.P.060 del 13 de julio de 2000. M. P. Ricardo Hoyos Duque.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia AP-082 del 12 de octubre de 2000.M.P. Doctor Alier Hernández Enríquez.

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia T-415 de 1992.

Sentencia T-551 de 1992.

Sentencia C-006 de 1993

Sentencia T-183 de 1993

Sentencia C-295 de 1993

Sentencia C-223 de 1994.

Sentencia C-506 de 1995

Sentencia C-346 de 1997

Sentencia SU-111 de 1997

Sentencia SU-225 de 1998

Sentencia T-427 de 1998.

Sentencia SU 601A de 1999

Sentencia SU- 360 de 1999

Sentencia C-795 de 2000.

Sentencia C-1489 de 2000

Sentencia T-024 de 2000

Sentencia T-113 de 2001.

Sentencia C-265 de 2002.

Sentencia C-491 de 2002.

Sentencia C-671 de 2002

Sentencia T-031 de 2002.

Sentencia T-325 de 2002

Sentencia C-038 de 2004

ANEXO

FICHAS TÉCNICAS

**CUATRO CASOS DE SUSTITUCIÓN QUE HAN SIDO
TRAMITADOS POR MOTIVOS DE CONVENIENCIA URBANÍSTICA**

**URBANIZACIÓN ANTIGUA
LOCALIDAD DE USAQUÉN**

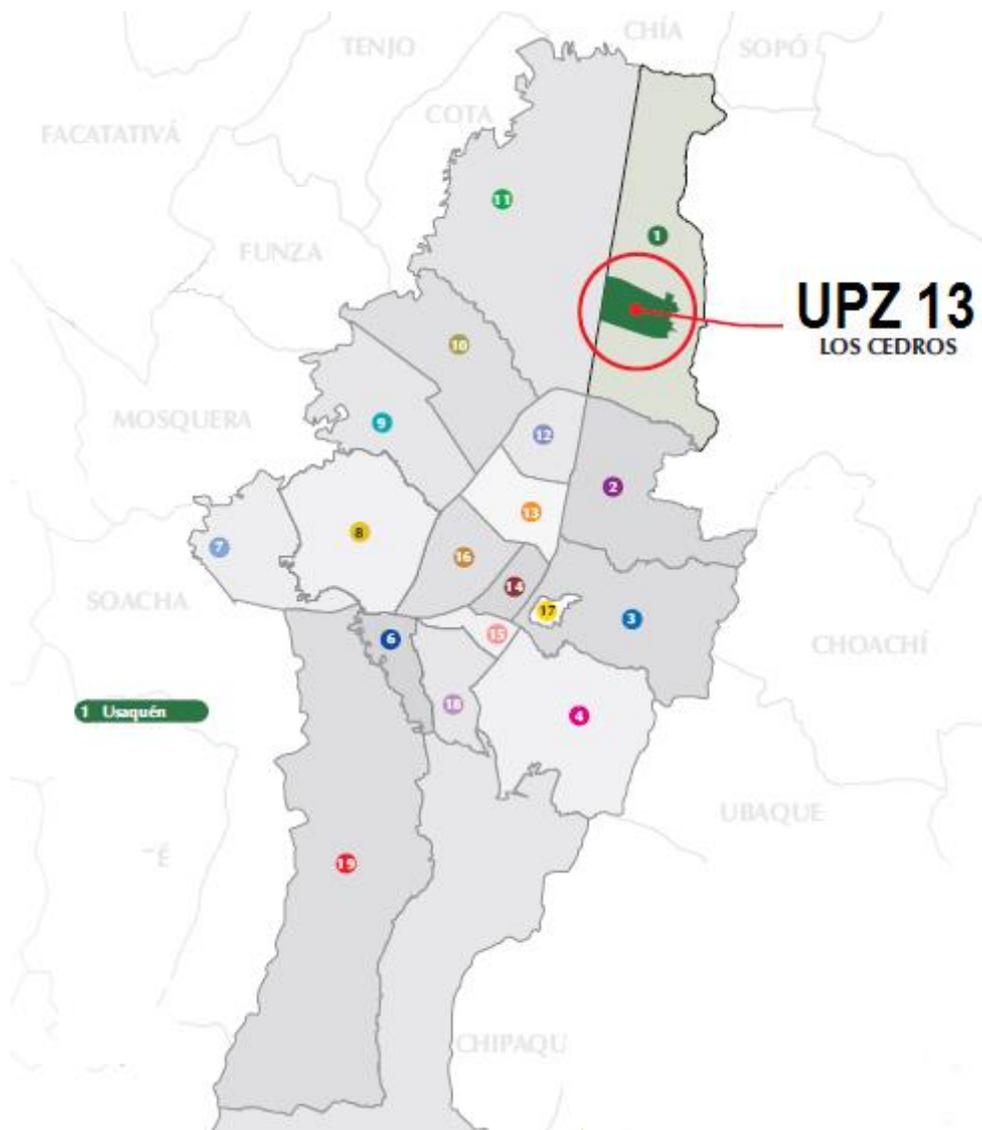
**URBANIZACIÓN SIERRA MORENA
LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR**

**URBANIZACIÓN DIAMANTES DE ZARZAMORA
LOCALIDAD DE ENGATIVA**

**URBANIZACIÓN LA JOYA – URAPANES
LOCALIDAD DE SAN CRISTOBAL**

ANEXO No. 1

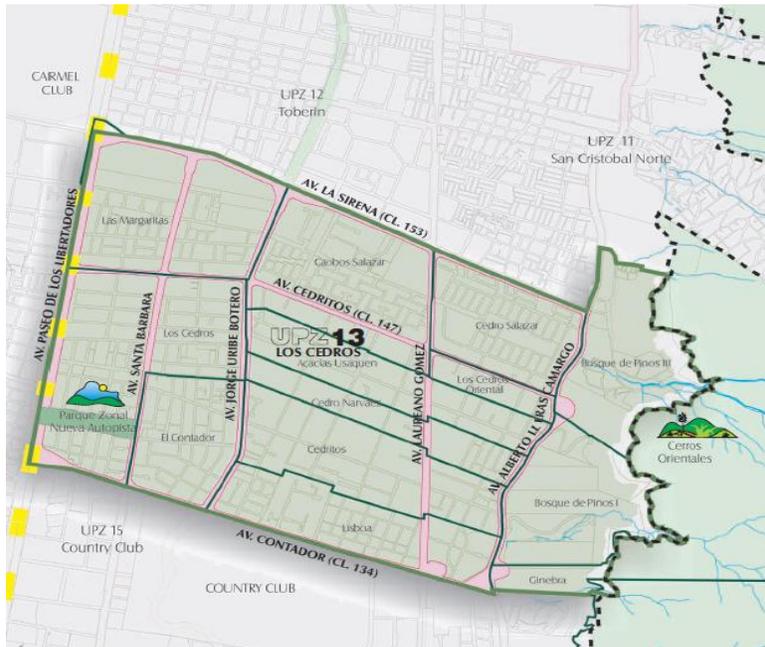
**AGRUPACIÓN DE VIVIENDA ANTIGUA
LOCALIDAD DE USAQUEN (01) / UPZ 13 – EL CEDRO**



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

DATOS GENERALES

La Agrupación de Vivienda Antigua se localiza en la Localidad de Usaquén y hace parte de la UPZ 13 - El Cedro.



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

LOCALIDAD	ENGATIVA
Limites	<p>Norte: Avenida La Sirena (calle 153), Carrera 7ª, Calle 156 y las UPZ No. 12 Toberín, y No. 11 San Cristóbal Norte</p> <p>Sur: Avenida el Contador (Calle 134) y las UPZ No. 14 Usaquén, y No. 15 Country Club</p> <p>Oriente: Perímetro Urbano y los Cerros Orientales</p> <p>Occidente: Avenida Paseo de Los Libertadores o Autopista Norte y la UPZ No. 19 Prado</p>
Área total	668,4 hectáreas
Población	102.364 habitantes
Densidad	26.107
Viviendas	20.003
Hogares	33.930
Hogares por vivienda	1,3
Personas por hogar	2,57
Estrato	1, 2, 3, 4, 5, 6

Fuente: Datos de área, vivienda y densidad según monografías locales, SDH, SHD. PROYECCIONES CENSO DANE 2005

OPORTUNIDADES

La UPZ 13 – EL CEDRO cuenta con una ubicación estratégica, hace parte de la franja que conforma el borde de los Cerros Orientales, por ello parte de su terreno relaciona el suelo urbano con áreas de protección.

Su conexión se da por vías principales de la ciudad, entre oriente y occidente por las avenidas Contador (calle 134), Los Cedritos (calle 147) y La Sirena (calle 153), y entre norte y sur por las avenidas Alberto Lleras Camargo (avenida carrera 7), Laureano Gómez (carrera 9ª), Jorge Uribe Botero (avenida 31), Santa Bárbara (avenida 19) y Paseo de Los Libertadores (autopista Norte), por donde transita Transmilenio.

Se caracteriza por tener conjuntos residenciales y edificios de apartamentos. Además se encuentra directamente influenciada por las centralidades de Toberín - La Paz, Usaquén - Santa Bárbara y Prado Veraniego. Los usos comerciales se localizan sobre ejes viales.

DEBILIDADES

Por su origen y configuración, muchos espacios cedidos como espacio público por las urbanizaciones no están articulados entre ellos ni vinculados a otros elementos naturales de la ciudad.

La malla vial intermedia no tiene continuidad aunque esta UPZ cuenta con vías muy importantes de conexión con la ciudad, peor las que comunican a los barrios no son suficientes y muchas no tienen continuidad para conectarse a una vía principal o para garantizar el acceso de la población a Transmilenio.

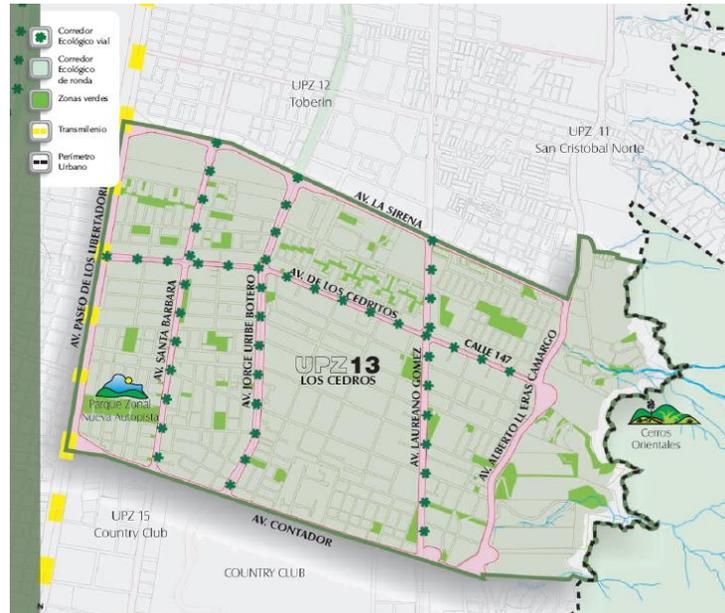
ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL

La Estructura Ecológica Principal es la base del ordenamiento tanto distrital como regional. Está conformada por el conjunto de áreas naturales fundamentales para conservar un equilibrio entre lo que se encuentra construido y los espacios naturales. Lo que se busca en este aspecto es comunicar las áreas verdes donde existen sectores valiosos desde el punto de vista ecológico, como los cerros Orientales y los humedales, con otras áreas como parques o ríos.

El objetivo de la estructura ecológica es ayudar a conservar la vegetación y los animales que hay en ellas, ya que corren riesgo de permanencia en el tiempo. La desaparición de estas áreas verdes sería muy grave para la ciudad, pues son fundamentales para que el clima se mantenga equilibrado en la medida en que la vegetación y las corrientes de agua son indispensables para ello. Además, conforman una buena parte del espacio público que tiene como función permitir la circulación, y a la vez brindar la diversión y el disfrute de los habitantes.

Entre los elementos más importantes de esta estructura se pueden destacar:

- El sistema de cerros: Cerros Orientales, de Suba, Torca y La Conejera.



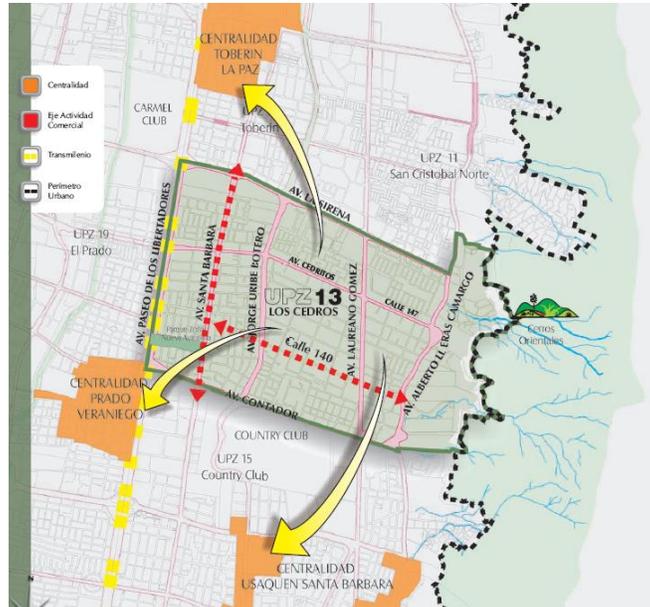
Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

- Los humedales son importantes principalmente por su función en la conservación de la riqueza y variedad de la vida animal y vegetal que en ellos se desarrolla.
- El sistema hídrico está conformado por las quebradas y ríos que atraviesan nuestro territorio, sus cauces y las franjas de tierra que los rodean.
- Los parques urbanos son parques de gran tamaño o metropolitanos como el Simón Bolívar y El Tunal.

Dentro de la UPZ 13 - Los Cedros, la Estructura Ecológica Principal cumple un papel importante al favorecer el equilibrio ambiental de la zona y algunos de sus componentes son de gran significación para la ciudad. Entre ellos se destacan como corredores ecológicos de ronda el canal de Torca, como Parque el Zonal Nueva Autopista y como corredores ecológicos viales se tienen los de las avenidas Contador, Los Cedritos, La Sirena, Alberto Lleras Camargo, Laureano Gómez, Jorge Uribe Botero, Santa Bárbara y Paseo de Los Libertadores⁹⁸.

⁹⁸ Los corredores ecológicos de ronda y los corredores ecológicos viales son zonas verdes que siguen los bordes de canales, ríos y quebradas, o vías principales, como parte del manejo ambiental de las mismas y que permiten incrementar la conexión ecológica con otros elementos de la estructura ecológica principal, desde los cerros Orientales hasta el río Bogotá.

ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA Y ESPACIAL



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación

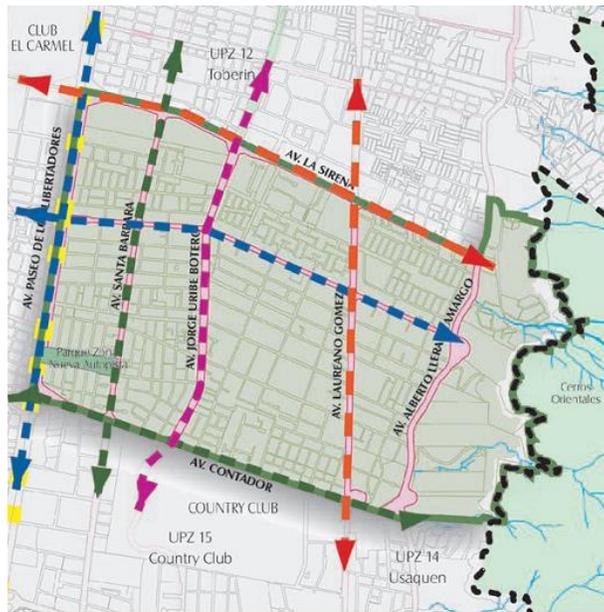
El Plan de Ordenamiento Territorial, bajo el enfoque de descongestionar el centro y garantizar la localización equitativa de servicios y actividades dentro de las diferentes áreas urbanas, plantea el desarrollo de nuevas centralidades a través de nuevas vías para facilitar su articulación con la región y con los puntos de transporte, venta, producción, etc. En ellas se localizan las actividades económicas más importantes y las cadenas de productores y compradores que impulsan el desarrollo económico. En la estructura de Bogotá tenemos este tipo de componentes, conformados por ciertas zonas donde existe mucha concentración de comercio, servicios, oficinas, equipamientos, industria o actividad en general⁹⁹.

Podemos clasificar las centralidades dependiendo del potencial de su actuación en la red de ciudades, así:

- Aquéllas en las que se hacen negocios y trabajos que permiten la integración internacional y nacional, por ejemplo el centro, la calle 72, la calle 100, Fontibón, aeropuerto Eldorado, Engativá.
- Las que permiten la integración con la región, por ejemplo las centralidades de Quirigua-Bolivia, Toberín - La Paz.
- Las que favorecen la integración al interior de la ciudad o entre sus sectores, como las centralidades de Las Ferias, Prado o Restrepo.

⁹⁹ El objetivo de consolidar esta red de centralidades es integrar y conectar las actividades que hoy están dispersas, concentrar las empresas y negocios en estos sectores y reducir el tiempo de los desplazamientos entre los sitios de vivienda y los de trabajo, compras y diligencias.

Circulan por esta UPZ rutas de transporte público por las vías de la Malla Vial Arterial. Su principal ruta de transporte es Transmilenio, que circula por la avenida Paseo de Los Libertadores y las rutas alimentadoras de este sistema a lo largo de la UPZ.



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

Sistema de Espacio Público

Dentro de la UPZ El Cedro, se pretende conformar una red ambiental y paisajística que articule las zonas verdes con los parques y los elementos de la Estructura Ecológica Principal, particularmente con los cerros Orientales y con el canal de Torca y el parque Nueva Autopista.

Es importante mencionar que el promedio de la ciudad de zona verde por habitante es de 4,7 mts por habitante. La propuesta del Distrito para esta UPZ es llegar a 10 mts por habitante.

M2 de parques por habitante	
UPZ 13 – El Cedro	3,13 m2 por habitante
Ciudad	4,70 m2 por habitante

Fuente: Plan Maestro de Espacio Público 2005

ANTECEDENTES URBANÍSTICOS SUSTITUCIÓN AGRUPACIÓN DE VIVIENDA ANTIGUA

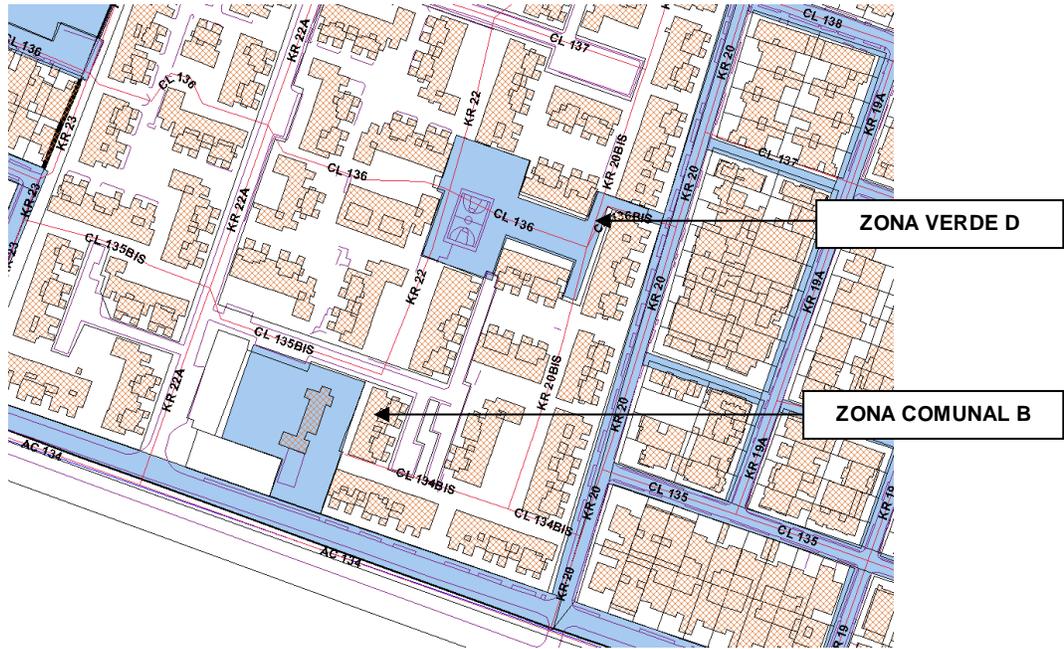
- Mediante Resolución No. 65 del 24 de junio de 1975 emitida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (Actual Secretaría Distrital de Planeación), se establecen las normas que la reglamentan y se concede licencia y se determina el plazo de ejecución de obras de urbanísimo y saneamiento y se fijan las obligaciones a cargo del Urbanizador responsable, adoptando como plano el identificado con el No. U.165/4-1.
- Mediante Resolución No. 77 del 14 de octubre de 1980, se amplía el plazo para la ejecución de las obras de urbanismo y saneamiento a que se refiere la Resolución No. 65 del 24 de junio de 1975 relativa con la Agrupación de Vivienda Antigua.
- Mediante Memorando No. 8116 del 03 de septiembre de 1981, se aprueban los planos definitivos para la Agrupación de Vivienda Antigua de la localidad de Usaquén, los distinguidos con los Nos U.165/4-02 y U.165/4-03.
- Mediante Acta No. 139 del 27 de marzo de 2000 se anula y reemplaza el Acta de Recibo No. 087 del 05 de agosto de 1985 y se adelanta la toma de posesión de las zonas de cesión obligatoria gratuita de la Agrupación de Vivienda Antigua de la localidad de Usaquén.
- Mediante Escritura Pública No. 609 del 30 de abril de 2002, la Defensoría del Espacio Público adelanta la declaratoria de propiedad pública de las zonas de cesión obligatoria gratuita a favor del Distrito Capital en virtud de lo establecido en los artículos 2 y 5 del Decreto 161 del 12 de marzo de 1999.

Zonas de cesión propuestas

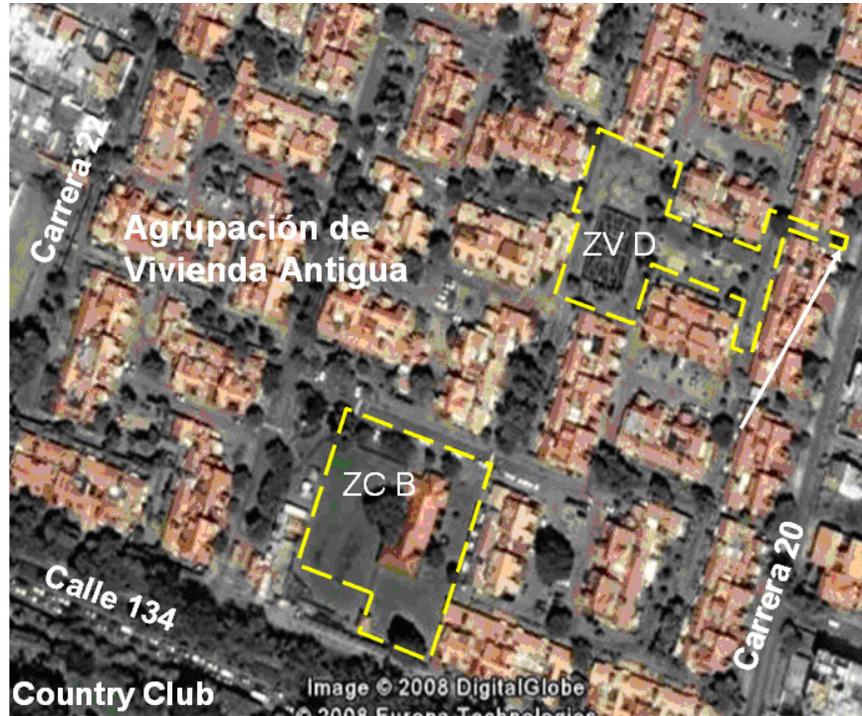
Las zonas de cesión de uso público de la Agrupación de Vivienda Antigua de la localidad de Usaquén, propuestas en sustitución son las siguientes:

- **ZONA VERDE D:** Alinderada con los mojones 87,89,90,99,95,93,94,94A,41,40, 37,36,35,34,33,51,87 con un área total de 3,639.36 M², con folio de matrícula inmobiliaria 50N-20375157.
- **ZONA COMUNAL B:** Alinderada con los mojones 5, 26, 17, 18, 18A, 10, 5 con un área total de 3,466.48 M², con folio de matrícula inmobiliaria 50N-20375158.

COMPENSACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE ESPACIO PÚBLICO
Reflexiones sobre una potestad administrativa discrecional



Copia parcial del mapa digital de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital



Fuente: Imágenes GOOGLE

Descripción de la Propuesta

Mediante radicación bajo la referencia 1-2006-46642 del 18 de diciembre de 2006, los habitantes de la Agrupación de Vivienda Antigua U.I.C., representada legalmente por la Señora Laura Díaz García, identificada con la C. C. No. 63.368.132 de Bucaramanga, con personería jurídica de la Alcaldía Local de Usaquén según certificación del 14 de noviembre de 2006, elevaron solicitud ante este Departamento para acceder al proceso de sustitución de zonas de uso público, ubicadas en la Carrera 12 A No. 134-10, correspondiente a la Zonas Comunal B (3.466,48m²) y Zona Verde D (3.639,36m²) de la Agrupación de Vivienda Antigua U.I.C., de la localidad de Usaquén, para un total a sustituir de 7.105,84m².

La Agrupación de Vivienda Antigua ofrece como alternativa para la sustitución un terreno conformado por dos lotes denominados “La Isabela” (60.134,70m²) y “Morro Arriba” (30.092,23) ubicados en los cerros orientales en la Localidad de Usaquén, para un total de 90.226,93m².

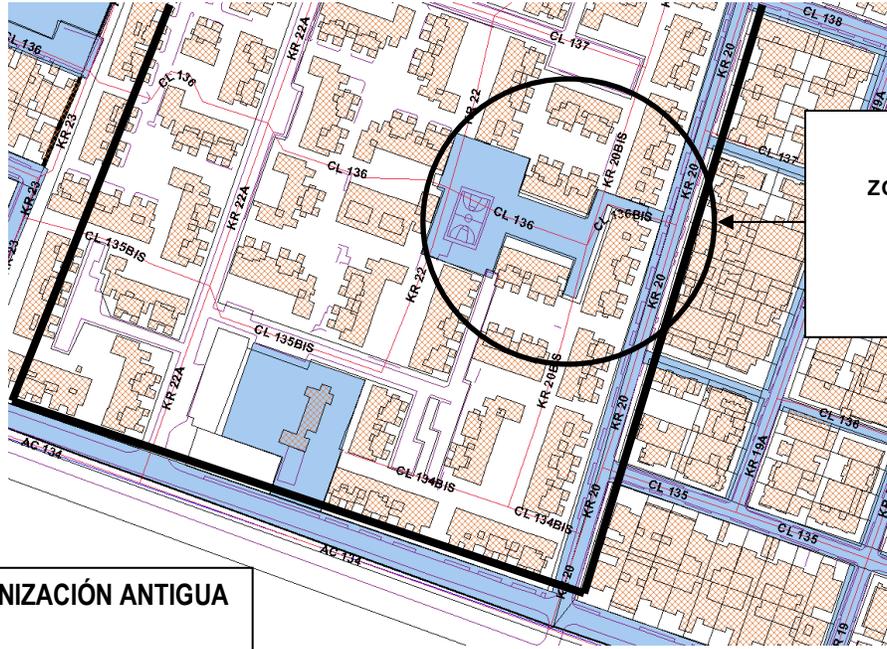
Análisis de la Administración

Mediante comunicación 2-2008-04866 de 2008, una vez realizada la revisión de la propuesta por parte de la Secretaria Distrital de Planeación, encuentra que los avalúos presentados difieren de los suministrados por la Subsecretaria de Planeación Socioeconómica, razón por la cual la propuesta no se ajusta a los requerimientos del Decreto 348 de 2005, adicionalmente a las condiciones diferenciales de calidad, accesibilidad y localización de los predios propuestos en relación con los predios a sustituir, además de la presencia de cerramientos en dichas zonas.

Conclusión frente al caso concreto

La propuesta es negada por asuntos de trámite, al no existir consistencia en los avalúos comerciales de las nuevas áreas presentadas para la sustitución y al fallar con los criterios de accesibilidad, calidad y localización. El señalamiento de la existencia de cerramientos se convierte en una razón justificatoria para efectos de negar sistemáticamente la solicitud de sustitución, pero que incide relativamente en el cumplimiento de los requisitos urbanísticos que exige la normatividad vigente.

En la Urbanización Antigua se encontró viable la sustitución de la zona verde interna por las condiciones de accesibilidad y localización que ella presentaba, que son elementos palpables de las inadecuadas condiciones urbanísticas del espacio público previsto y que son hoy las zonas que han originado tal proyecto de sustitución, es decir, que frente a la presente propuesta de sustitución, encontramos materializado un criterio adicional, que se prevé, se evalúa, se analiza, pero que taxativamente la norma no menciona y es el de la CONVENIENCIA URBANÍSTICA.

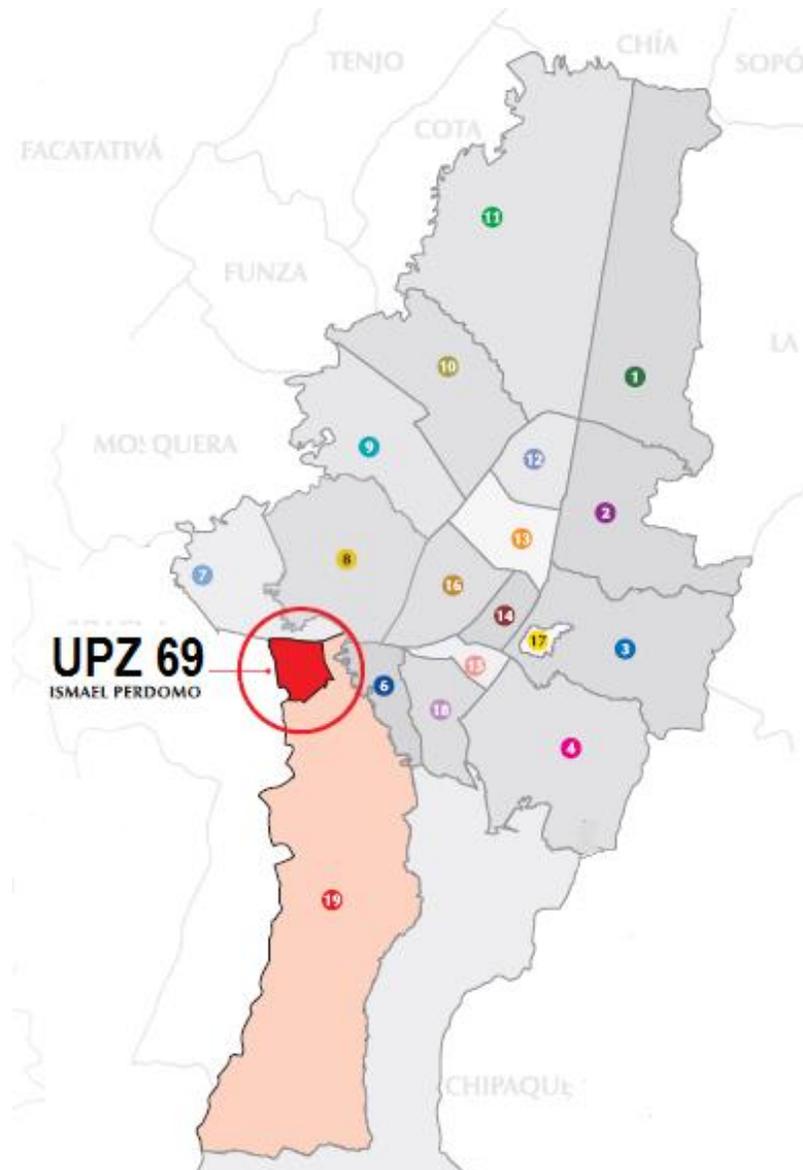


ZONA DE CESIÓN SIN
CONDICIONES DE
ACCESIBILIDAD
Y

URBANIZACIÓN ANTIGUA

ANÁLISIS TÉCNICO Y URBANÍSTICO

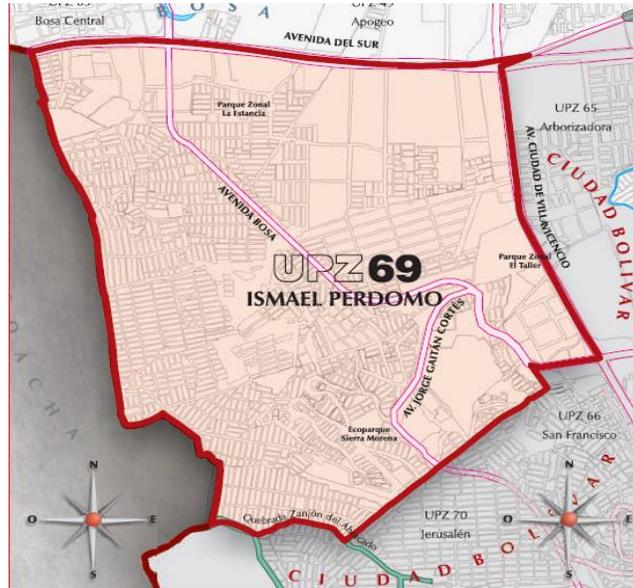
DESARROLLO SIERRA MORENA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLIVAR (19) / UPZ 69 – ISMAEL PERDOMO



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación

DATOS GENERALES

La Urbanización Urapanes del Sur se localiza en la Localidad de Ciudad Bolívar y hace parte de la UPZ 69 – Ismael Perdomo:



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

LOCALIDAD	CIUDAD BOLIVAR
Limites:	Norte: Autopista Sur Sur: Barrio Jerusalén UPZ 70 Oriente: Avenida Ciudad de Villavicencio Occidente: Limite Del D.C. con el municipio de Soacha.
Área total	558.083 hectáreas
Área urbanizada	280.619 hectáreas
Área sin urbanizar	259.061 hectáreas
Áreas protegidas	108.11 hectáreas
Población	47.624 habitantes
Densidad	145 habitantes/hectárea
Viviendas	19.403
Hogares	19.985
Hogares por vivienda	1.03
Personas por hogar	4.03
Estratificación Estrato	1, 2 y 3

Fuente: Datos de área, vivienda y densidad según monografías locales, SDH, SHD. PROYECCIONES CENSO DANE 2005

OPORTUNIDADES

La UPZ cuenta con una riqueza ambiental en áreas clasificadas como suelo de protección, especialmente en la zona de Sierra Morena, cuenta con las quebradas la Carbonera y el Espino. Una importante parte de la UPZ se encuentra afectada por alto riesgo no mitigable por deslizamiento (remoción en masa).

Tiene un potencial de desarrollo económico en el sector norte de la UPZ que bordea la autopista Sur, la cual representa una oportunidad para localizar industria y comercio, dado que es uno de los principales corredores viales de acceso a la ciudad, que comunica con Soacha y el occidente del país.

En la UPZ se busca el mejoramiento de las condiciones de vivienda y de los barrios, complementándolo con vías, espacio público y construcción de equipamientos para servicios locales.

DEBILIDADES

Existe poca actividad económica interna, ya que cuenta con una actividad mínima de comercio al interior de los barrios y se presenta sobre todo en la parte baja de la UPZ.

Se tienen deficiencias en la estructura física, hay malas condiciones constructivas en las viviendas, poca disponibilidad de parques, edificios de servicios sociales y problemas de cobertura de servicios públicos, a causa del origen ilegal de los barrios.

La comunicación vial es incompleta, aunque cuenta con vías arteriales de importancia para la ciudad, las vías internas se encuentran en mal estado, incompletas o son discontinuas, dificultando la conexión entre los diferentes barrios.

Existe presencia de riesgo por deslizamiento en parte de los sectores de Caracolí, Santa Viviana, San Rafael del Alto de la Estancia, el Rincón del Porvenir, Espino, Santo Domingo y San Antonio Mirador.

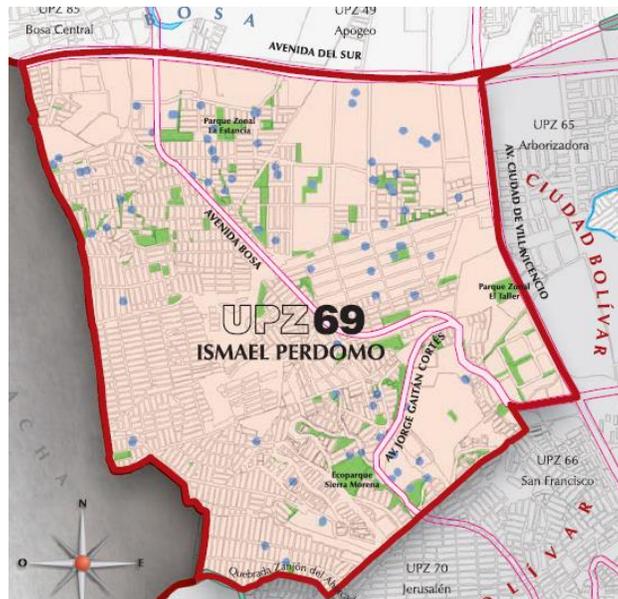
Al oriente de la UPZ Ismael Perdomo se encuentra una zona destinada a fortalecer la actividad comercial e industrial, llamada la centralidad Delicias – Ensueño, en el cruce entre la Avenida Ciudad de Villavicencio y la Avenida del Sur o Autopista Sur. Esta centralidad contempla la ubicación futura de servicios para la población del sector como colegios, centros culturales, etc., además de las actividades económicas.

ESTRUCTURA ECOLOGICA PRINCIPAL

La Localidad de Ciudad Bolívar, es la segunda localidad más extensa del Distrito después de Usme e igualmente es la segunda con mayor cantidad de suelo rural en Bogotá, pues el 73,5% de su

área es rural. Por este motivo, es una de las zonas más importantes para el medio ambiente de la ciudad, pues hace parte de la cuenca del río Tunjuelo uno de los principales ríos de Bogotá y alcanza a llegar hasta el paramo de Sumapaz al sur de la localidad.

La UPZ 69 - Ismael Perdomo está compuesta por barrios de vivienda, principalmente de estratos 1 y 2, con comercio barrial y algunos servicios a la comunidad como canchas, colegios, salones comunales y otros. Se localiza en un punto estratégico por el paso de vías tan importantes para la ciudad y la región como la Autopista Sur y la avenida ciudad de Villavicencio, además de las Avenidas Bosa y Jorge Gaitán Cortes. Estas vías cumplen un papel fundamental en el transporte de personas y mercancías tanto en el sector como hacia la región, por lo que la UPZ tiene unas condiciones privilegiadas para localizar usos comerciales, industrias y servicios a la comunidad en torno a vías.



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

Sin embargo, para que en el futuro la UPZ pueda aprovechar su potencial y se pueda mejorar la calidad de sus habitantes, los estudios han encontrado que es necesario mejorar las vías, el espacio público, los equipamientos y los demás servicios que necesitan los barrios, además de dar atención a los problemas de títulos de propiedad y la legalidad de las construcciones.

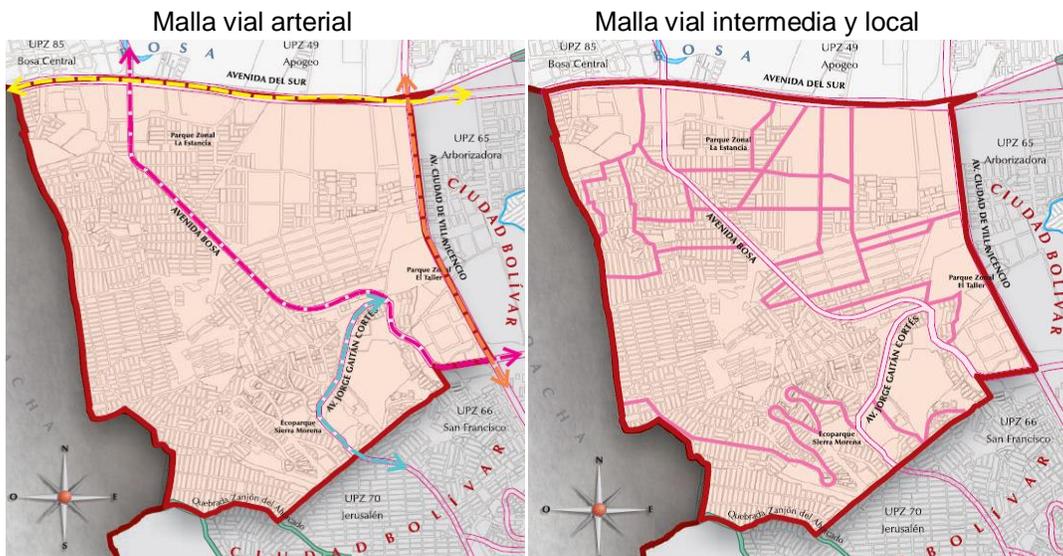
ESTRUCTURA FUNCIONAL Y DE SERVICIOS

Sistema de Equipamientos, Movilidad y Transporte

La mayoría de equipamientos existentes son los destinados a educación y salud, seguidos por los de bienestar social, los recreativos (chanchas), culturales (salones comunales), culto (iglesias y

templos), seguridad (CAI), entre otros. Los equipamientos de mayor tamaño que se encuentran en la UPZ corresponden a colegios. Actualmente la UPZ cuenta con 2,02 m² de equipamientos de educación y bienestar por estudiante, lo que es inferior al área óptima de 7,75 m² por estudiante.

Así mismo la UPZ no cuenta con buenas condiciones de accesibilidad, que permitan mejorar la conexión entre los diferentes barrios al interior de la UPZ y entre esta y el resto de la ciudad. Para esto se debe terminar la construcción de las vías arteriales que conectan con Soacha, el centro y el occidente de Bogotá, así como el mejoramiento de la malla vial intermedia y local, a través de las cuales los barrios que la componen pueden alcanzar unas óptimas condiciones de accesibilidad, dado que se han venido desarrollando desordenadamente haciendo que las vías existentes sean discontinuas y se encuentren en mal estado.



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

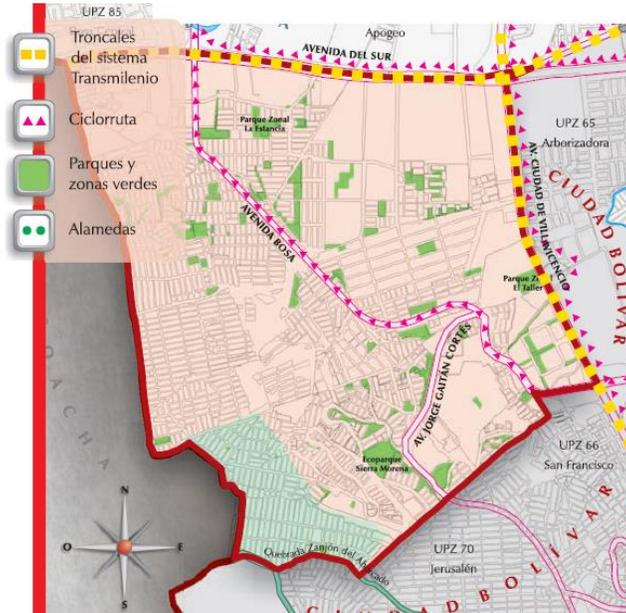
Los ejes de la Malla Vial Arterial son:

- La Avenida del Sur, que permite la conexión de la UPZ con el sur occidente de la ciudad, y con el municipio de Soacha (Cundinamarca).
- La Avenida Ciudad de Villavicencio, que comunica la UPZ con la localidad de Bosa y Kennedy.
- La Avenida Jorge Gaitán Cortes, que comunica con la Avenida Ciudad Villavicencio.
- La Avenida Bosa, vía que comunica el sector norte de la UPZ, con la autopista sur, y las localidades de Bosa y Kennedy.

En relación con el tema de vías y transporte, la UPZ cuenta con la troncal de Trasmilenio y varias estaciones a lo largo de la Autopista Sur, además de una ruta alimentadora que lleva a los

pasajeros de la UPZ hacia el Portal de sur. En la UPZ se han planteado ciclorrutas a lo largo de las Avenidas Ciudad de Villavicencio, la avenida Bosa y Autopista Sur.

Sistema de Espacio Público



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

Los componentes de Sistema de Espacio Público, son:

- Parques zonales: La Estancia, Sierra Morena, Ecoparque y el taller – El Ensueño.
- Los corredores viales sobre las avenidas: Ciudad de Villavicencio, del Sur, Jorge Gaitán Cortes y Bosa.
- El resto del sistema de espacio público está compuesto por la red de parques vecinales y de bolsillo, andenes y senderos peatonales.

El área actual disponible de zonas verdes por habitante es muy inferior al promedio de la ciudad, por lo cual se hace necesario consolidar el sistema de parques de la UPZ y la localidad, logrando así mejorar los parques existentes y terminar de construir los nuevos parques, para poder contar a futuro con 5 mts2 de espacio público por habitante.

M2 de parques por habitante	
UPZ 69 Ismael Perdomo	4.1 m2 por habitante
Ciudad	4.70 m2 por habitante

Fuente: Plan Maestro de Espacio Público 2005

ANTECEDENTES URBANÍSTICOS SUSTITUCIÓN DESARROLLO SIERRA MORENA

La Caja de Vivienda Popular propone la sustitución de unas zonas de uso público ocupadas en el Desarrollo Sierra Morena legalizado mediante la Resolución No. 1126 del 18 de diciembre de 1996 y cuenta con los planos No. CB.58/4-00, CB.58/4-01, CB.58/4-02, CB.58/4-03, CB.58/4-04, CB.58/4-5 y CB.58/4-06.

Descripción de la Propuesta

El Desarrollo Sierra Morena fue legalizada mediante Resolución 1126 de 1996 y cuenta con planos CB58/4-00 al CB58/4-07. La parte sur no se desarrolla, ya que fue considerada zona de manejo especial de la CAR. Dicho desarrollo aprobó 207.212,71 m2 de Zonas Verdes, de las cuales más de 45.000 m2 fueron ocupadas.

Esta zona fue invadida por la comunidad a finales los años 90, invasión que alcanzó a cobijar parte de las zonas de cesión que se habían aprobado para el Desarrollo Sierra Morena. Actualmente, además del Desarrollo Sierra Morena, se han conformado los Barrios Bonanza, Santa Viviana, Vista Hermosa, Caracolí y Divino Niño, todos en proceso de legalización.

La propuesta consistió en sustituir las zonas de uso público que fueron ocupadas por parte de los desarrollos de vivienda ilegal, por áreas libres que se encuentran dentro del plano urbanístico aprobado y por dos áreas que están por fuera de los linderos aprobados, pero que pertenecen al propio Distrito a través de la Caja de Vivienda Popular.



Fuente: Imágenes GOOGLE

Las zonas objeto de sustitución son las siguientes:

Predio 1: ZVA 55 - Terreno en cabeza da la CVP, Área semiplana, Ocupada por Vivienda el 90%, Barrio Bonanza Sur. **Predio 2: Fragmento de la ZVA 76** - Terreno en cabeza da la CVP, Área con pendiente media, Ocupada por Vivienda en el 90%, Barrios Vista Hermosa y Santa Viviana.

Análisis de la administración

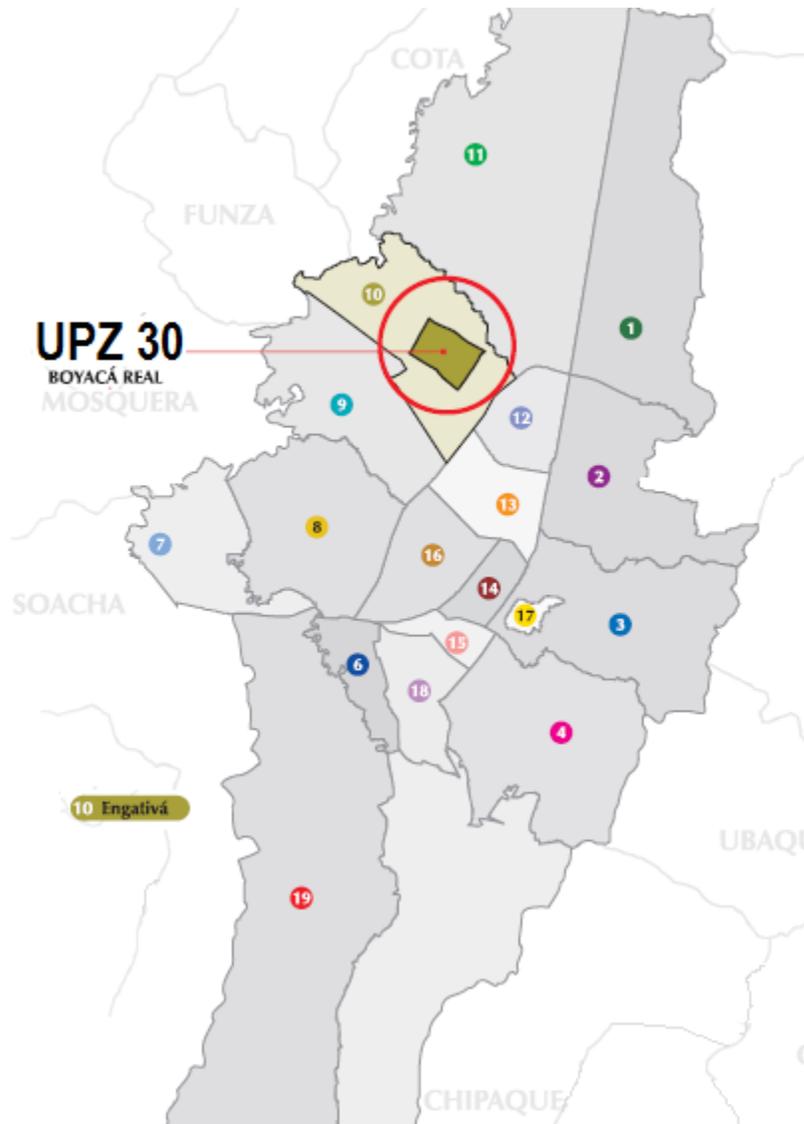
Una vez revisado el proyecto de sustitución y habiendo contado con el concepto favorable del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, el Comité Técnico de Sustituciones aprobó la sustitución de unas zonas de uso público en el Desarrollo Sierra Morena de la Localidad de Ciudad Bolívar y en consecuencia se expidió por parte de la Secretaria Distrital de Planeación la Resolución No. 0921 del 08 de mayo de 2009.

Conclusión frente al caso concreto

En el presente asunto, la administración encontró viable el proyecto de sustitución al demostrarse no solo las condiciones de ocupación de lo señalado como espacio público zonas verdes, sino también, al entender que era totalmente CONVENIENTE entregarle a la ciudad un área de espacio público totalmente libre de ocupaciones y con condiciones de uso y aprovechamiento recreativo y deportivo, superando el hecho de contar con el 90% de ocupación de las áreas de espacio público originales. En adición a lo anterior también encontró Planeación que se aumentaba de manera efectiva el índice de metros cuadrados de espacio público verde por habitante dentro de la Localidad, al ser mayor el área entregada en sustitución que la ocupada.

ANÁLISIS TÉCNICO Y URBANÍSTICO

URBANIZACIÓN DIAMANTE DE ZARZAMORA LOCALIDAD DE ENGATIVA (10) – UPZ 30 BOYACÁ REAL



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

DATOS GENERALES

La Localidad de Engativá surgió como asentamiento indígena, fue anexada a Bogotá en 1954 y aun se conserva su centro fundacional. Es una localidad clave para el desarrollo económico de la ciudad, se encuentra cerca al Aeropuerto el Dorado, la Zona Franca y la Zona Industrial. En ella se encuentran elementos ambientales de gran importancia como el Río Bogotá, el humedal Jaboque, el humedal de Santa María del Lago, el parque Planta de Tratamiento y el Río Juan Amarillo.

Está compuesta en su mayoría por zonas de vivienda, zonas dedicadas a la pequeña y mediana industria, así como zonas comerciales. La Localidad de Engativá está conformada por 274 barrios y 9 UPZ, una de las cuales es la UPZ 30 Boyacá Real, localizada en el centro de la localidad.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación

La ubicación de la UPZ 30 Boyacá Real, favorece su conexión con el resto de la ciudad y la Sabana, pues cuenta con vías tan importantes como las Avenidas Medellín, Ciudad de Cali, Boyacá y en el futuro la Longitudinal de Occidente (ALO), encontrándose en un punto clave para el transporte de personas por el portal de la 80. La UPZ tiene buena interacción con zonas de importante concentración de actividades económicas como las Ferias, con la que se comunica por la avenida Chile, o el Aeropuerto el Dorado, con el que se comunica con la avenida Ciudad de Cali.

La UPZ 30 Boyacá Real, es un área dedicada a la vivienda, aunque al interior cuenta con zonas de comercio y oficinas.

Su sistema ambiental ofrece oportunidades para mejorar el espacio público, gracias a elementos como el humedal de Santa María del Lago y fuera de la UPZ como el parque Simón Bolívar y los humedales Juan Amarillo y Jaboque.

LOCALIDAD	ENGATIVA
Limites:	Norte: Río Juan Amarillo (Limite administrativo entre las Localidades de Engativá y Suba) Sur: Avenida Medellín (Calle 80) Oriente: Avenida Boyacá (Carrera 72) Occidente: Futura Avenida Longitudinal de Occidente (ALO)
Área total	452.25 hectáreas
Área urbanizada	449.74 hectáreas
Área sin urbanizar	2.51 hectáreas
Áreas protegidas	10.54 hectáreas
Población	121.920 habitantes
Densidad	313 habitantes/hectárea
Viviendas	20.003
Hogares	37.220
Hogares por vivienda	1.9
Personas por hogar	3.8
Estratificación Estrato	3

Fuente: Datos de área, vivienda y densidad según monografías locales, SDH, SHD. PROYECCIONES CENSO DANE 2005

OPORTUNIDADES

Cuenta con un elemento importante de la estructura ecológica que enriquece el paisaje y el medio ambiente como es el Humedal de Santa María del Lago.

La UPZ cuenta con áreas de comercio importantes para el empleo de la zona y se ubica muy cerca de las centralidades de las Ferias y Quiroga – Bolivia, centralidades con una vocación comercial.

Las vías arteriales con que cuenta la UPZ facilitan su integración con el resto de la ciudad y con la región, en especial gracias a las avenidas Medellín, Boyacá y la futura Avenida Longitudinal de Occidente.

DEBILIDADES

La proliferación de usos comerciales afecta las áreas de vivienda. Debido a la alta densidad poblacional de la UPZ hay deficiencias en la cantidad y la calidad de los parques existentes.

Aunque la UPZ cuenta con elementos ecológicos estratégicos para la ciudad, los procesos de urbanización han afectado el entorno, especialmente los cerros de Suba.

ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL

La UPZ es privilegiada por su entorno ambiental, pues cuenta con el Humedal Santa María del Lago y al interior con un número significativo de parques barriales y de bolsillo. Los componentes de esta estructura son:

- El parque ecológico distrital del Humedal Santa María del Lago, en la parte nororiental de la UPZ.
- El corredor ecológico de ronda del humedal Santa María.
- El parque zonal Tabora.
- Los corredores ecológicos viales de las avenidas El Salitre, Medellín; Ciudad de Cali, Boyacá y Avenida Longitudinal de Occidente ALO.



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA Y ESPACIAL

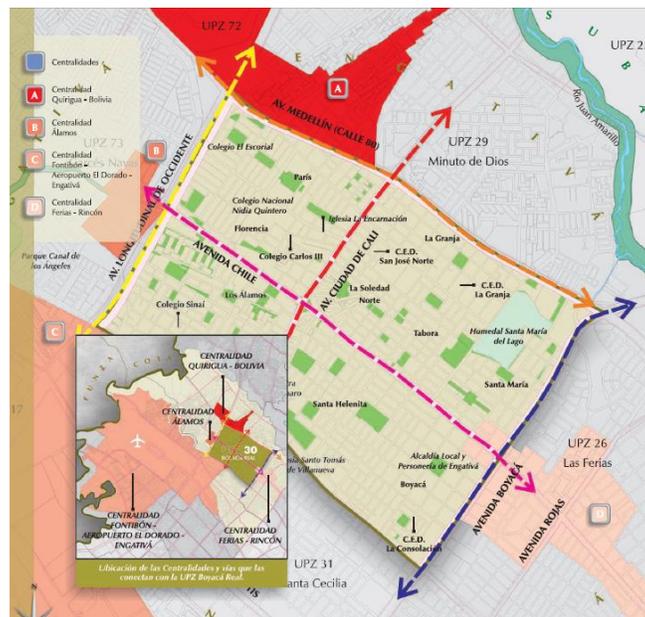
La economía de la UPZ se beneficia por la cercanía de zonas que el Plan de Ordenamiento identificó como importantes para el empleo, los servicios y la productividad actual y futura, que son las llamadas centralidades.

Las centralidades más cercanas son:

Quirigua – Bolivia al costado norte de la avenida Medellín, la cual tiene por objetivo promover la localización de servicios necesarios para integrar a la ciudad con el occidente de la región.

Álamos, al sur con la que se conecta a través de la avenida Chile, y con la que el POT pretende mejorar la movilidad de la zona y localizar equipamientos de escala urbana.

Fontibón – Aeropuerto El Dorado – Engativá, ubicada al suroccidente y conectada a través de la avenida Ciudad de Cali y la futura ALO. Esta centralidad es de gran importancia para el transporte nacional e internacional, fundamental para mejorar la economía del conjunto de la ciudad y de la región.



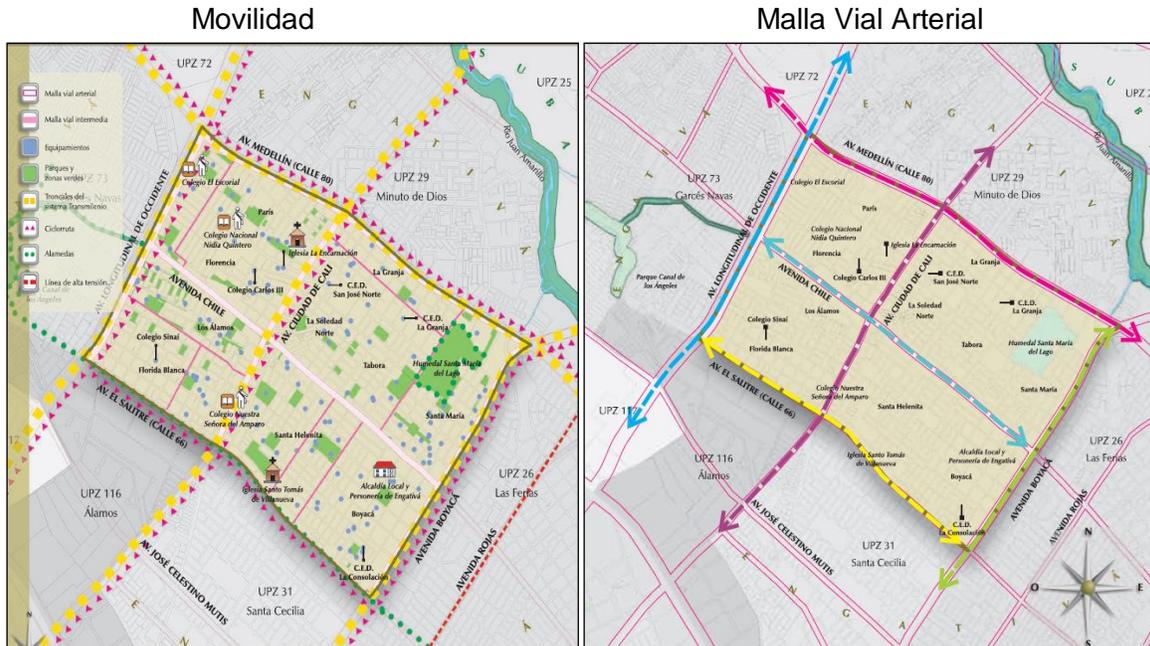
Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

ESTRUCTURA FUNCIONAL Y DE SERVICIOS

Sistema de Equipamientos, Movilidad y Transporte

Dentro de la UPZ el mayor número de equipamientos encontrados son los destinados a salud y educación. Existen otros, en menor cantidad destinados a bienestar social, cultura, servicios urbanos e iglesias. En cuanto a su tamaño los equipamientos son principalmente de escala vecinal y zonal. Cuenta con un equipamiento de escala metropolitana en el barrio Boyacá, la sede de medicina legal y fiscalía en el barrio la Granja y el CAA La Granja – Centro de afiliación del Seguro Social en el barrio la Soledad Norte.

La UPZ Boyacá Real cuenta con una buena comunicación hacia el resto de la Ciudad y la Región, que permiten la entrada y salida de mercancías. Las vías intermedias y locales permiten la conectividad al interior de los barrios y además sobre ellos se desarrollan la mayoría de las actividades comerciales de la zona.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación

Malla Vial Arterial: Los ejes de la MVA en la UPZ son:

- La avenida Medellín (calle 80) límite norte de la UPZ y que pertenece a la red metropolitana.
- La Avenida Longitudinal Occidente, aun sin construir es el límite occidental de la UPZ planteada como un eje para la integración regional.
- La Avenida Ciudad de Cali que atraviesa la UPZ en sentido norte sur.
- La avenida Boyacá (carrera 76), es el límite oriental de la UPZ permite la conexión en sentido norte sur.
- La avenida El Salitre desde la Avenida Boyacá hasta la Avenida Longitudinal de Occidente.
- La avenida Chile, entre las avenidas Boyacá y ALO.

Esta UPZ cuenta con la troncal de trasmilenio a lo largo de la 80, además se han proyectado troncales a lo largo de las avenidas Boyacá, Ciudad de Cali y la futura ALO.

Ciclorutas: La UPZ cuenta con ciclorutas de la red principal y complementaria, las de la red principal son las desarrolladas a lo largo de la avenida Boyacá, la avenida Ciudad de Cali, la avenida Medellín y la futura Avenida Longitudinal de Occidente. Dentro de la red complementaria se encuentra la cicloruta a lo largo de la avenida El Salitre (calle 66) en el tramo desde la avenida Longitudinal de Occidente hasta la avenida Boyacá.

Sistema de espacio público

Los componentes del sistema de espacio público en la UPZ son el parque zonal Tabora y la red de andenes y parques vecinales. Es evidente que en la UPZ hay un déficit de espacio público ya que el total de metros cuadrados existente por habitante no alcanza a ser la mitad de lo que se ha propuesto para la ciudad además con relación a la localidad tiene el índice más bajo.

M2 de parques por habitante	
UPZ 30 – Boyacá Real	1,98 m2 por habitante
Ciudad	4,70 m2 por habitante

Fuente: Plan Maestro de Espacio Público 2005

ANTECEDENTES URBANÍSTICOS SUSTITUCIÓN URBANIZACIÓN EL DIAMANTE DE ZARZAMORA

La Urbanización el Diamante de Zarzamora (Antes Florencia Norte Lote 2), cuenta con el plano No. CU2-E.11/4-02 aprobado mediante la Resolución No. 1512 del 19 de septiembre de 1995 expedida por el DAPD (Actual Secretaria Distrital de Planeación), No. CU2-0285 del 28 de octubre de 1997, No. CU2-0199 del 07 de julio de 1997 y No. CU2-98-087 del 11 de marzo de 1998 expedidas por la Curaduría Urbana No. 2.

Mediante Acta No. 968 del 21 de febrero de 2001, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público adelanto la diligencia de recibo de las zonas de cesión obligatoria gratuita al Distrito Capital de la Urbanización el Diamante de Zarzamora (Antes Florencia Norte Lote 2) de la localidad de Engativa, de acuerdo con lo establecido en el plano No. CU2-E.11/4-02.

Mediante Escritura Pública No. 1759 del 27 de junio de 2003 otorgada en la Notaria Octava, el DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA, declaro la propiedad sobre las zonas de cesión de la Urbanización el Diamante de Zarzamora (Antes Florencia Norte Lote 2) en desarrollo del procedimiento previsto en el Decreto 161 del 1999.

Zonas de cesión

Según el plano No. CU2-E.11/4-02 y de acuerdo con el Acta No. 968 del 21 de febrero de 2001, las Zonas de Cesión Tipo A correspondientes a la Urbanización el Diamante de Zarzamora de la Localidad de Engativá son las siguientes:

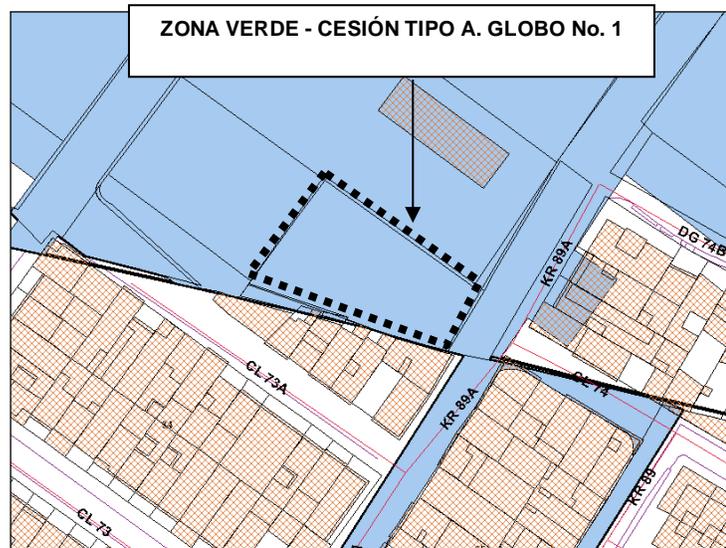
- (Zona Verde) Cesión Tipo A Globo No. 1: Alinderada con los mojones P-31, CT1, J1, CT2, CT3, P-31 con un área total de 2,784.28 M2.
- (Zona Verde) Cesión Tipo Adicional: Alinderada con los mojones P-31', P-31, CT3, CT3', 50', P-31' con un área de 197.14 M2.
- (Zona Verde) Cesión Tipo A Globo No. 2: Alinderada con los mojones CT5, CT7, 5', 5, 10, 11, 12, 13, CT8, CT5 con un área de 1,083.73 M2.

- (Zona Verde) Cesión Tipo A Adicional Globo No. 3: Alinderada con los mojones P-35', P-43', 43, 44, 44A, 44A', P-35' con un área de 41.40 M2.
- (Zona Verde) Cesión Tipo A Adicional Globo No. 4: Alinderada con los mojones CT8, 13, 14, 15, 16', 16, 17, CT9, CT8 con un área de 50.55M2.

Descripción de la propuesta

Se localiza una zona de espacio público que corresponde a la ZONA VERDE - CESION TIPO A GLOBO No. 1, de la Urbanización Diamante Zarzamora de la localidad de Engativá, que cuenta con un área total de 2,784.28 M2, dentro de la cual se construyó una PISCINA. De acuerdo con el DADEP, el predio donde está la piscina ZONA VERDE - CESION TIPO A GLOBO No. 1, se certificó como un bien de uso público propiedad del Distrito Capital y cuenta con folio de matrícula inmobiliaria 50C-1469365. Mediante radicado No. 2006EE2021 del 23-02-2006 emitido por el DADEP, se realizó visita a terreno a la ZONA VERDE - CESION TIPO A GLOBO No. 1, en la cual se constató lo siguiente:

“... en el centro de la mencionada urbanización “zona verde parque” existe una piscina con cerramiento en ladrillo y reja metálica de color negro (...) adicionalmente revisado el plano No. CU2-E.11/4-02 y la Resolución No. CU2-98-087 del 11 de marzo de 1998 expedida por la Curaduría Urbana No. 2 (...) se constató que en ninguno de estos dos documentos se estableció área para Piscina, y que en el momento de realizar el Acta de Recibo de las zonas de cesión obligatoria gratuita al Distrito Capital (...) se incluyó únicamente las áreas contenidas en el cuadro de mojones y cesión (...) con las cuales posteriormente se procedió a realizar la escrituración a favor del Distrito Capital (...) y dentro de las cuales no se encuentra estipulada la “Piscina” como parte de dichas zonas...”



Fuente: Mapa Digital - Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital

Análisis de la administración

La existencia de la PISCINA genera dos conflictos: uno legal, relacionado con el urbanismo aprobado y lo ejecutado por el constructor y otro de administración y responsabilidades sobre dicho equipamiento.

En relación con lo primero, dentro del régimen urbanístico distrital, se constituye en un equipamiento especializado que NO PUEDE EXISTIR en zonas de espacio público abiertas al público como la zona de cesión mencionada y menos si no se ha señalado de tal manera en la licencia de urbanismo.

Sobre el segundo y más delicado asunto, está que de mantenerse la piscina, al no existir administración legal sobre ella, no se garantizan las medidas de control y seguridad correspondientes, lo que hace ilegal su funcionamiento y genera un riesgo de daño antijurídico por responsabilidad civil extracontractual, supremamente alto contra el Distrito por estar la piscina dentro de una zona de cesión pública. Hay además un incumplimiento del marco legal colombiano relacionado con piscinas (Ley 1209 de 2008 y Decreto Nacional 2171 de 2009)

Una vez revisado el proceso de sustitución, la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación conceptuó para el caso en particular, que de los textos del DADEP, se pudo inferir que los urbanizadores tenían previsto ocupar un espacio de parque con la piscina, lo cual permite afirmar que existió la intención de ocupar dicho espacio público, además la misma Subsecretaría encontró que se ejecutaron y realizaron los actos idóneos y adecuados que materializaron la ocupación con el equipamiento, pero el suelo se consolidó no como equipamiento sino como una zona de cesión obligatoria que fue transferida al Distrito mediante escritura pública.

De otro lado, revisado el avalúo, se determinó que el área que se encuentra ocupada por la "Piscina" corresponde a un área de 279,30 M2, sin embargo en la propuesta no se señala ningún predio por el cual se pretenda sustituir dicha área ni se menciona si es compensación.

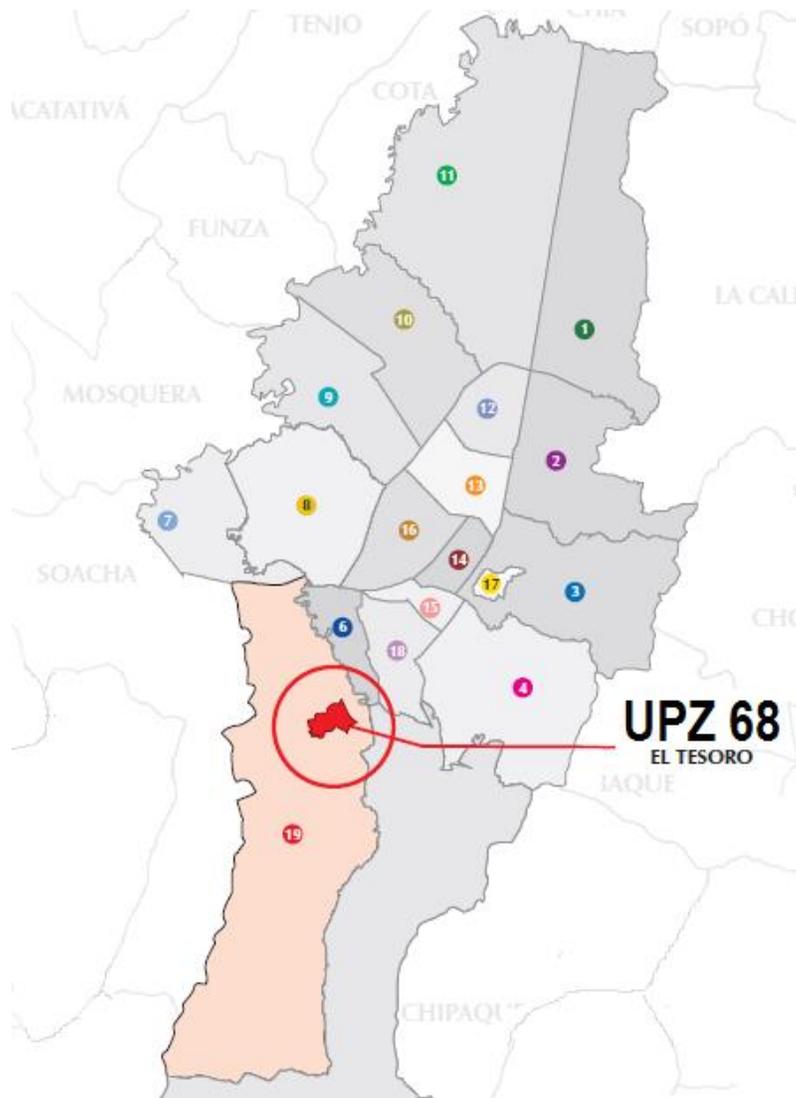
A pesar de lo inmediatamente anterior y verificados los antecedentes de la ocupación, la administración consideró procedente la sustitución en el caso particular y concreto, siempre y cuando se de cumplimiento a las demás disposiciones vigentes en esta materia.

Conclusión frente al caso concreto

En el presente caso se evidencia con mucha fuerza el criterio de la conveniencia urbanística al afirmarse que en zonas de espacio público producto de cesión no es procedente la construcción de equipamientos especializados como piscinas, en tanto y en cuanto, se generan condiciones de inseguridad y alto riesgo asociado al uso, goce y disfrute del equipamiento. Conviene por lo tanto, que se sustituya para generar condiciones de seguridad, además de someterse a las de legalidad bajo el vigente y actual régimen colombiano.

ANÁLISIS TÉCNICO Y URBANÍSTICO

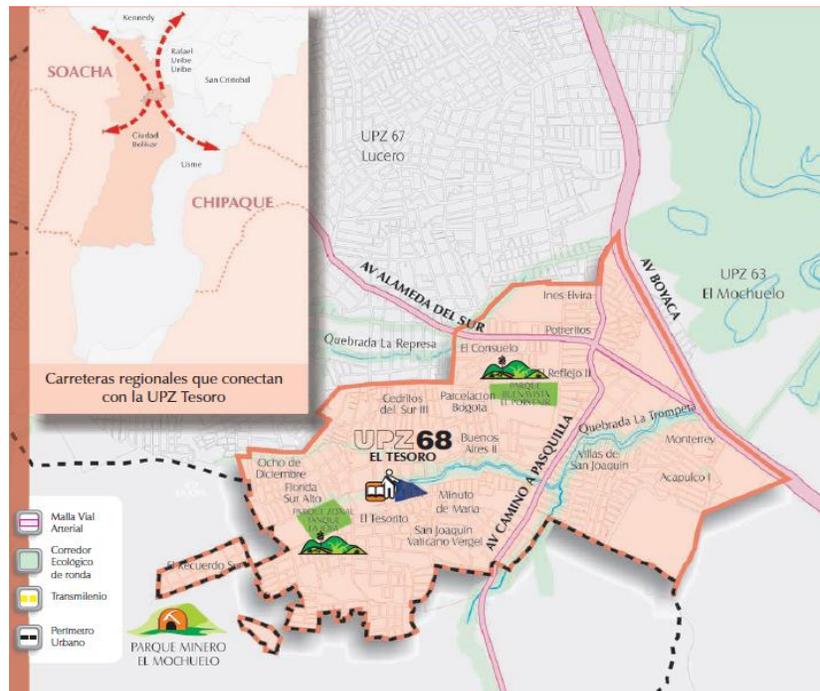
URBANIZACIÓN URAPANES DEL SUR LOCALIDAD DE CIUDAD BOLIVAR (19) / UPZ 68 - EL TESORO



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

DATOS GENERALES

La Urbanización Urapanes del Sur se localiza en la Localidad de Ciudad Bolívar y hace parte de la UPZ 68 - El Tesoro,



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación

LOCALIDAD	CIUDAD BOLIVAR
Límites:	Norte: Quebrada Peña Colorada, en el costado sur de los barrios Los Sauces y Acacias, y la avenida Boyacá Sur: Futura avenida Camino de Pasquilla (carrera 17A), calle 71A Bis sur, zanjón La Represa, carrera 18A Bis, calle 76 sur, costado norte del barrio El Tesoro, carrera 18N, calle 77D sur, costado sur del barrio Tierra Linda Oriente: Río Tunjuelito, el costado sur del barrio México y la avenida Boyacá Occidente: Límite occidental del barrio Bella Flor, límites sur y occidental de los barrios el Paraíso y el Mirador, y la quebrada Peña Colorada
Área total	223,10 hectáreas
Área urbanizada	187,30 hectáreas
Área sin urbanizar	35,80 hectáreas
Población 2009	162.669 habitantes
Densidad	234 habitantes/hectárea
Personas por hogar	4,4
Estratificación Estrato	1 y 2

Fuente: Datos de área, vivienda y densidad según monografías locales, SDH, SHD. PROYECCIONES CENSO DANE 2005

OPORTUNIDADES

La UPZ 68 – El Tesoro se comunica con el sur y centro de la ciudad y la región, en especial los Llanos Orientales, el occidente de la Sabana de Bogotá y el municipio de Soacha, a través de sus vías principales, las avenidas Boyacá y Alameda del Sur. La troncal de Transmilenio la conecta con la ciudad.

La UPZ tiene la posibilidad de beneficiarse por la realización de operaciones estratégicas y centralidades cercanas, que pueden promover desarrollo económico e integración con el oriente del país.

La UPZ también tiene vocación minera por el parque minero industrial del Mochuelo que colinda al sur de la UPZ y es la zona minera más extensa de la ciudad. Es importante por la extracción de arena, recebo, piedra y arcilla y la presencia de algunas plantas ladrilleras.

Se tiene la oportunidad de estar al borde de la ciudad y de hacer parte de la cuenca del río Tunjuelo, por la cual se vincula a la operación estratégica del mismo nombre que realizará acciones de recuperación y mejoramiento ambiental, por ejemplo para las áreas mineras.

DEBILIDADES

Existe una baja consolidación urbana, las condiciones constructivas de las viviendas son malas, hay poca disponibilidad de parques, de edificios de servicios sociales y baja cobertura de servicios públicos.

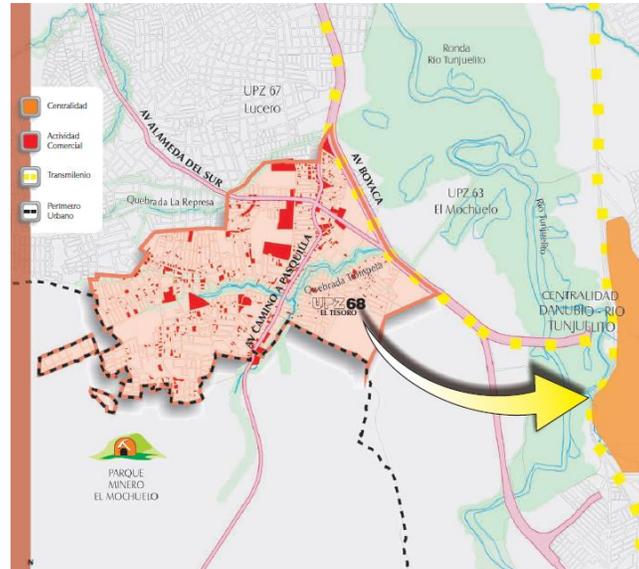
No tienen buenas conexiones en su malla vial, las vías arteriales y las internas se encuentran en mal estado, incompletas o son discontinuas.

En la UPZ predominan los estratos 1 y 2 con zonas de origen informal agrupadas principalmente en el sur y por ello es una zona de Mejoramiento Integral de barrios.

Existe deterioro ambiental aunque hay un rico entorno ecológico, por lo que es necesario mejorar sus condiciones ambientales y controlar la amenaza por deslizamiento de tierra que se presenta en algunos barrios. Además hay afectación por malos olores del relleno sanitario de Doña Juana y las ladrilleras del sector.

ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL

Dentro de la UPZ 68 - El Tesoro, los componentes de la Estructura Ecológica Principal son las quebradas La Represa y La Trompeta, la ronda de la quebrada La Trompeta, los parques zonales



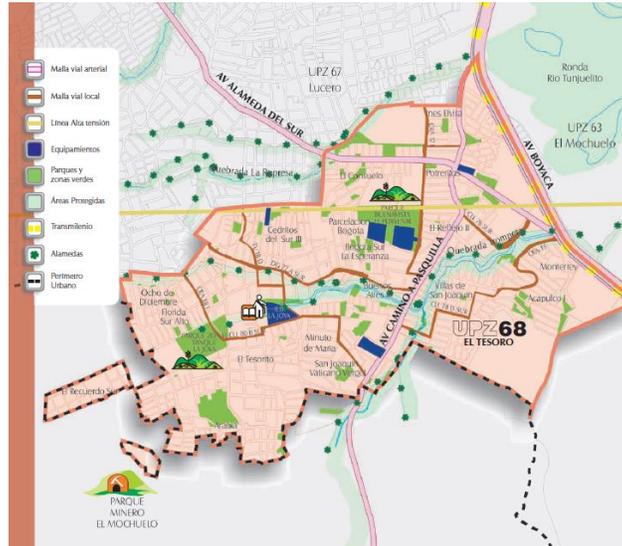
Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

Para el área de la ciudad donde se encuentra la UPZ 68 – El Tesoro, el POT de Bogotá definió una red de centralidades, tanto nuevas como existentes, que aglomeran actividades comerciales, oferta de servicios urbanos y equipamientos. La UPZ se ubica en un área estratégica para el desarrollo del sur de la ciudad, conectada mediante vías de importancia regional con el resto de la ciudad con los Llanos Orientales y con la Sabana de Bogotá. La avenida Boyacá conecta la UPZ con la nueva centralidad Danubio – Río Tunjuelo, con la que se busca integrar diferentes sectores del sur de la ciudad, fortaleciendo la actividad económica y mejorando la oferta de servicios sociales a la ciudadanía mediante nuevos equipamientos, en especial el portal del Sur del sistema Transmilenio.

ESTRUCTURA FUNCIONAL Y DE SERVICIOS

Sistema de Equipamientos, Movilidad y Transporte

En la UPZ 68 – El Tesoro la mayoría de equipamientos existentes son educativos y salones comunales; sin embargo, los equipamientos no son suficientes para cubrir las necesidades de toda la población. En el caso de educación y bienestar social, en la UPZ hay 2m² construidos por persona en edad escolar (personas entre 0 y 17 años), por lo cual es necesario al menos alcanzar el promedio de la ciudad que es de 7,75 m² por persona en edad escolar. En algunos sectores de la UPZ se busca generar nuevos equipamientos para la población más desfavorecida.



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación

La Malla Vial Arterial la conforman las avenidas Boyacá, Alameda del Sur y Camino a Pasquilla. A través de la avenida Boyacá, la UPZ hace uso del sistema Transmilenio y se comunica con el portal del Tunal mediante rutas alimentadoras.

La avenida Boyacá conecta la UPZ con sus vecinas, el centro de Bogotá, el oriente de la ciudad y con la autopista Sur; la avenida Alameda del Sur la conecta con su entorno más cercano al occidente y el municipio de Soacha, y la avenida Camino a Pasquilla la comunica con el parque minero industrial El Mochuelo, al sur de nuestra UPZ.

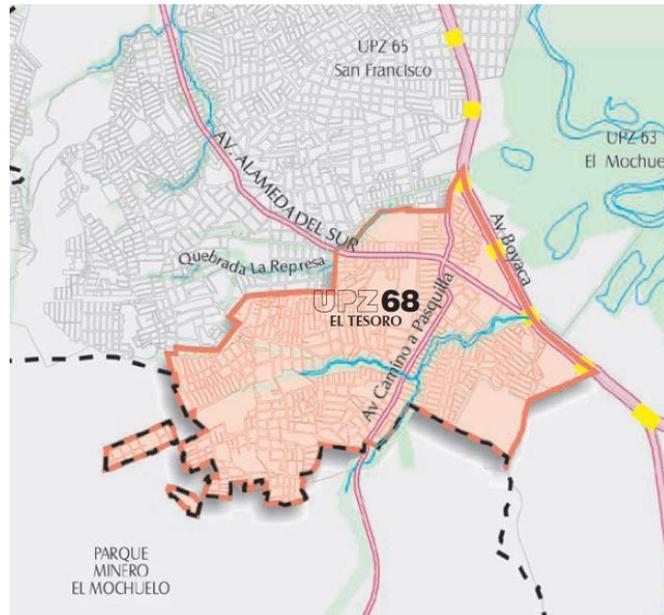
Sistema de Espacio Público

La UPZ Tesoro no tiene una buena oferta de parques y zonas verdes. Por eso se pretende conformar una red ambiental y paisajística que articule las zonas verdes con los elementos de la Estructura Ecológica Principal, como el río Tunjuelo.

El sistema de espacios públicos de la UPZ 68 - El Tesoro, está conformado por los parques zonales Buenavista y Porvenir, la red de parques y zonas verdes de los barrios y urbanizaciones, los andenes y los senderos peatonales a lo largo de las rondas de las quebradas. Es importante mencionar que la UPZ Tesoro cuenta con 1,8 m² de zona verde por habitante, mientras que el promedio de la ciudad es de 4,7 m² por habitante.

M ² de parques por habitante	
UPZ 68 – El Tesoro	1,8 m ² por habitante
Ciudad	4,70 m ² por habitante

Fuente: Plan Maestro de Espacio Público 2005



Fuente: Imágenes Secretaria Distrital de Planeación

ANTECEDENTES URBANÍSTICOS

SUSTITUCIÓN URBANIZACIÓN URAPANES DEL SUR

Descripción de la propuesta

Mediante radicado 1-2006-32374 la Secretaria Distrital de Integración Social presenta propuesta de sustitución de zonas de uso público, con el objeto de que se autorice la sustitución parcial de un área de 1.977,28 M2 de un inmueble con área total de 9.859,96 M2, localizado en la Calle 80A Sur No. 18C-70, el cual fue desarrollado urbanísticamente por el DABS y la SED como predio LA JOYA, el cual cuenta con Licencia de Urbanización No. CU2-99-219 de 1999 y plano No. CU2-CB.307/4-01 por la zona verde y comunal del mismo proyecto.

Para los estudios respectivos el **DABS** anexa copia del Avalúo Comercial de abril de 2006, elaborado para el predio LA JOYA (**1.977.28 M2**), que divide en dos el lote, una parte definida como suelo de protección y otra área aprovechable, que se resume de la siguiente manera:

IDENTIFICACIÓN	AREA
Fracción de terreno a avaluar	1.977.28 M2
Área definida como suelo de protección no aprovechable	1.180.28 M2
Área útil aprovechable	797.00 M2

Si bien no se está presentando un avalúo comercial de la zona verde y comunal del barrio LOS URAPANES DEL SUR, por el valor comercial obtenido sobre el predio LA JOYA, se puede deducir que el valor total de los 1.901.32 M2, es el correspondiente a su multiplicación por \$90.000 que es el valor del metro cuadrado en el sector, operación que arroja un valor global de \$ 171.118.800.

Conclusión frente al caso concreto

La sustitución aprobada en este caso se basó en las condiciones de afectación del predio a la Estructura Ecológica Principal, por ello se consideró **CONVENIENTE** proteger este suelo urbano y permitir su cambio por las zonas de cesión que traía la urbanización, aunque no existiera ocupación alguna de espacio público.