

# ESPACIO PÚBLICO Y LEGISLACIÓN

## Discursos de base en la transformación de ciudades en Colombia

Autor: **Armando Arteaga Rosero**

Profesor Auxiliar de Dedicación Exclusiva Universidad Nacional de Colombia

Institución: Universidad Politécnica de Cataluña

Director: Zaida Muxí Martínez

Mail: ajarteag@unal.edu.co

### RESUMEN

Los inicios del siglo XXI han coincidido con una inversión importante en el espacio público en la agenda de transformación de las ciudades colombianas en el que ciudades como Medellín y Bogotá son los casos más relevantes, que si bien destacan como procesos de liderazgo político y de corte técnico en un periodo corto de tiempo, ello fue facilitado en buena medida por una conjunción de circunstancias que coincidieron en un momento oportuno, y facilitaron el proceso. No se debe entender los importantes logros en la materia alcanzados por las administraciones municipales para inicios del nuevo siglo, sin relacionarlo a importantes avances previos en materia de legislación urbana ocurridos en Colombia en la década del noventa, particularmente aquellas referidas al trabajo creciente en el espacio público como compleja estrategia para entretejer territorios rotos en varios sentidos. Este artículo muestra la evolución y el análisis de la legislación nacional ocurridos en la última década del siglo XX que ha orientado el manejo del espacio público, de manera que permita establecer un balance del escenario actual y comprender el marco normativo como contexto de las intervenciones realizadas en ciudades colombianas.

**Palabras clave:** Espacio Público, Legislación Urbana, Colombia

### ABSTRACT

The beginning of this century have coincided with a major investment in public space in the transformation agenda of Colombian cities in which cities like Bogota and Medellin are the most relevant cases, that while such processes include political leadership and technician focus in a short period of time, it was largely facilitated by a combination of circumstances that coincided at an opportune time, and facilitated the process. It is not possible understand the significant achievements of local governments for the new century, without understand the relating to major advances in urban legislation occurred in Colombia in the nineties, particularly those related to increased work in the public space as complex strategy to sew territories broken in several ways. This article shows us the development and analysis of national legislation occurred in the last decade of the twentieth century, which has directed the management of public space, so as to enable to take stock of the current scenario and understand the regulatory framework and context of interventions in Colombian cities.

**Key words:** Public Space, Urban Legislation, Colombia

# 1. INTRODUCCIÓN

En Medellín, al igual que en todos los municipios de Colombia el ordenamiento territorial (OT) tiene un resurgimiento a partir de la expedición de la ley 388 de 1997, conocida como ley de desarrollo territorial, en el artículo 5 se concibe el OT como un: *“conjunto de acciones político administrativas y de planificación física (concertadas) en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo y regular la utilización, transformación y ocupación del territorio, que busca actuar sobre el orden territorial existente para inducir nuevos escenarios de desarrollo, uso y ocupación que se ajusten a una imagen objetivo previamente concertada por la sociedad”*. Con esta ley se instaura en el país una nueva forma de construir ciudad basada en principios de ordenamiento del territorio consagrados en la Constitución de 1991: función social y ecológica de la propiedad (art. 58), prevalencia del interés general sobre el particular (art. 58) y equitativa distribución de cargas y beneficios (art. 13 y 82) además, fuertemente soportada en las posibilidades del espacio público como elemento estructural.

La noción de espacio público al que nos referimos y que se inicia a desarrollar desde esta época, se acerca a la manera en que Marc Augé (1993) concibe los “lugares”, es decir como áreas que han adquirido significado a partir de las actividades humanas que se dan en el mismo y cuya calidad se podrá evaluar sobre todo por la intensidad de las relaciones sociales que facilita, por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural. El espacio público constituye en el contexto global un indicador de competitividad, de sostenibilidad y sobre todo un indicador de justicia social. (Arteaga, 2007:25).

Sin desconocer que el reconocimiento y regulación de elementos del espacio público esta presente desde consideraciones en el código civil de 1883 y algunas leyes de principios del siglo XX o que importantes avances fueron repotenciados con el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986)<sup>1</sup>. Es de destacar que para comprender el actual marco legislativo que rige las actuaciones urbanísticas, particularmente las referidas a las espacialidades públicas en el territorio colombiano, hay que resaltar 5 hechos normativos que tienen capital importancia, y que prácticamente fueron desarrollados durante la última década del siglo XX, también, se pone en relieve en el gráfico No.1: Marco normativo del espacio público en Colombia, cómo éste es el periodo donde se evidencia mayor preocupación del Estado por legislar en la materia:

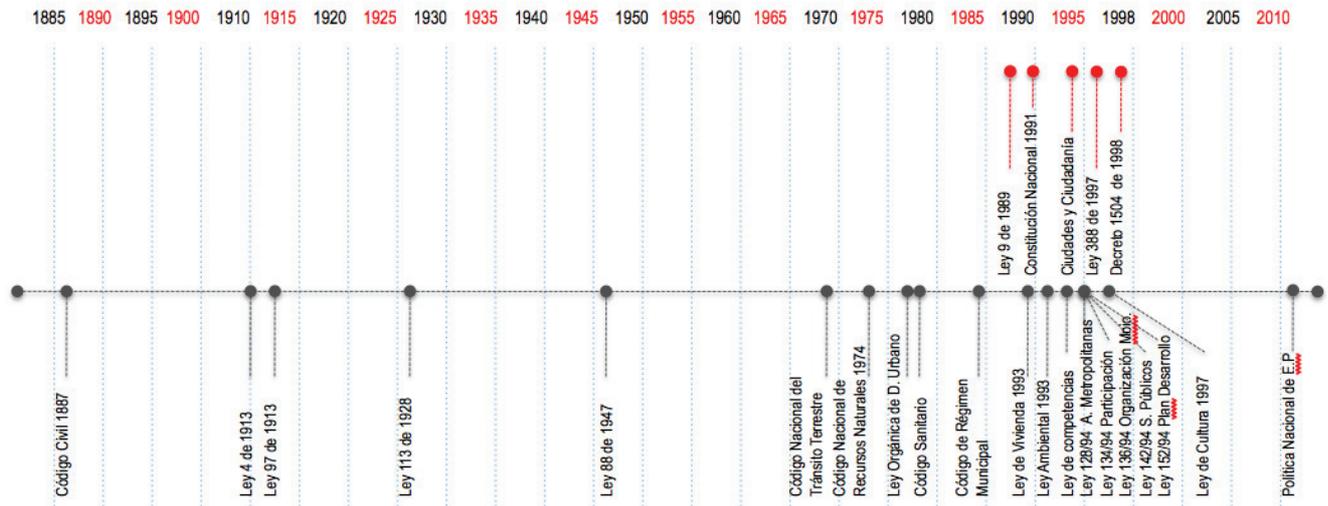


Gráfico No 1: Marco normativo del espacio público en Colombia. Fuente: Elaboración propia. 2013

El trabajo desplegado desde la ley 9 de 1989 es donde se crea un marco normativo de actuación en el espacio público y donde se le asigna la función estructurante de la ciudad. Con la Constitución Nacional de 1991 se plantea un modelo de sociedad que necesita localizarse en un modelo de ciudad vislumbrada desde la Política Urbana “Ciudades y Ciudadanía” en 1995. El surgimiento en el plano internacional del urbanismo que aboga por una integralidad de las actuaciones en el territorio, inspiró el concepto de las actuaciones urbanas integrales que se recoge en Colombia dentro del articulado de la Ley 388 de 1997, el trabajo de ésta y del decreto reglamentario 1504 de 1998 consiste en madurar el concepto de espacio público, ahora como sistema, y en tal sentido modelar la ciudad, permitiendo en el ejercicio, la participación

privada en el ordenamiento territorial bajo la acción proactiva del Estado, en un ambiente de planeación participativa.

Esta legislación en la que se inscriben las actuaciones de las espacialidades públicas tiene fundamento en dos cambios básicos que inciden en la nueva legislación urbana: una modificación teórica con asiento en el paradigma de la complejidad (Morin, 1994), que se manifiesta en un nuevo abordaje al concepto del espacio público, y un cambio en el ejercicio de la misma planificación con la introducción del fundamento constitucional de la participación como principio de todos los procesos.

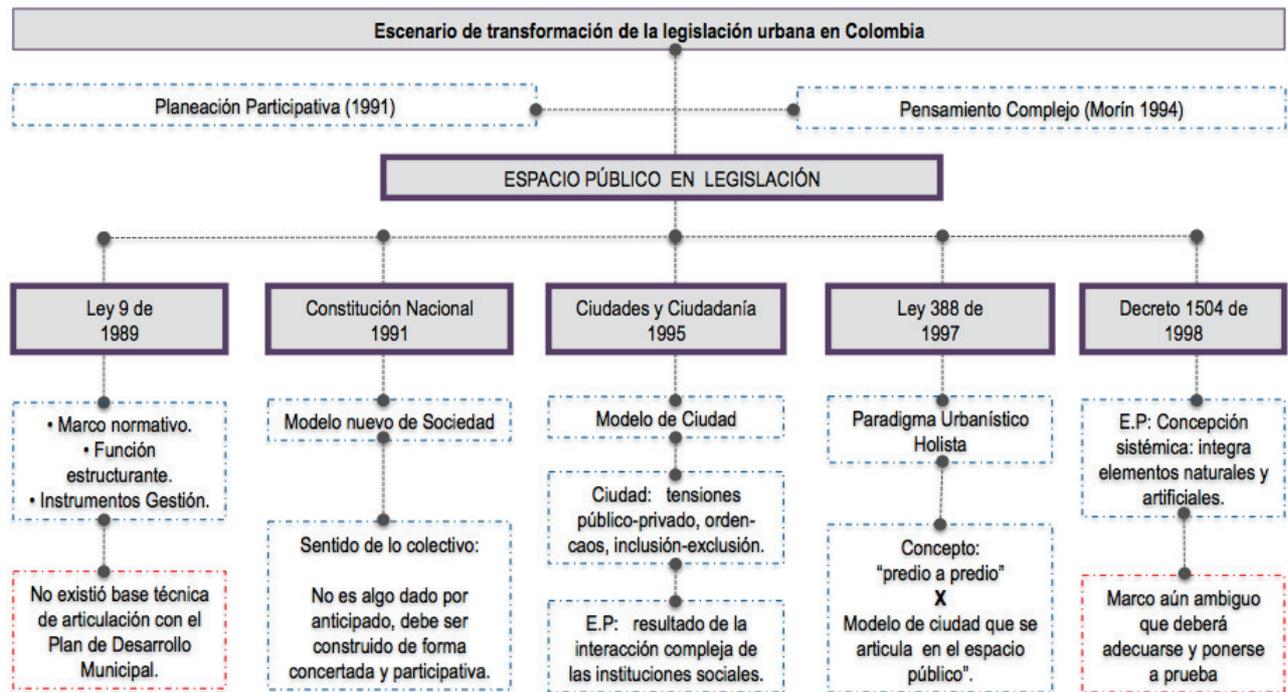


Gráfico No 2: Escenario de transformación para abordar espacio público en legislación urbana en Colombia. Fuente: Elaboración propia. 2012

El escenario abierto con la Constitución de 1991, muestra un cambio en el ejercicio mismo de la planeación<sup>2</sup>, pasando de un ejercicio tradicionalmente tecnocrático y normativo a un modelo de planeación participativa; que involucra fundamentalmente a los actores en el desarrollo de un ejercicio de gestión público-privado, y compromete al Estado en el liderazgo del plan. El escenario de la planeación participativa promovido desde la Constitución de 1991, es el de una planeación descentralizada, de carácter horizontal y concertada, que promueve un ejercicio dialogado e integral con visión de largo plazo. Se reconoce a la planeación como un ejercicio real donde se debe priorizar la inversión social. Asume la diversidad y respeta la diferencia al partir de las condiciones concretas y las particularidades de cada lugar. Responde al papel de un Estado facilitador que promueve la tolerancia y la convivencia pacífica.

De su lado, la innovación conceptual de la ley 388 de 1997 y del decreto reglamentario 1504 de 1998, de considerar el espacio público como un sistema de elementos naturales y construidos, mutuamente interdependientes y relacionados, avanza sobre la concepción reduccionista de espacio público y se introduce en un campo aún de entendimiento y comprensión propios del pensamiento complejo<sup>3</sup> y consecuente con el comportamiento contemporáneo que ha llevado a que las miradas sobre la ciudad privilegien miradas multidisciplinares de los fenómenos urbanos que involucran economistas, antropólogos, sociólogos, ecologistas, que en conjunto ayudan a construir un escenario holista de intervención.

Algunos de los logros resaltados con la implementación de la ley 388/97, dan cuenta de la renovada articulación entre instrumentos de planificación y gestión que dotaron a las administraciones municipales de herramientas expeditas para concretizar los objetivos planteados. Con esta ley se cierra un capítulo que iniciando de manera expresa en 1989 logra dotar a las administraciones municipales de una estable estructura jurídica que facilitará la ordenación del territorio, sus avances dependerán en gran medida del estado de desarrollo que en la materia encuentra a los entes territoriales.

## 2. DE LAS BASES EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Se presenta a manera de síntesis una descripción de estos 5 importantes avances normativos en materia de legislación urbana ocurridos en Colombia, y desarrollados en la última década del siglo XX, de manera que permita establecer un balance del escenario actual y comprender el marco normativo como contexto de las intervenciones realizadas en ciudades colombianas. Es a partir de estos desarrollos donde el espacio público asume un papel protagónico en la agenda de actuación de las administraciones municipales.

### 2.1. La ley 9 de 1989 y el espacio estructurante

La década de los ochenta es el momento en que se consolida en las principales ciudades colombianas la ocupación informal en las periferias urbanas, lugares en donde se concentran la pobreza, las deficiencias de infraestructuras, el deterioro en los servicios públicos y se agudiza la crisis en la política de vivienda para los sectores más desfavorecidos. La aparición de la ley 9 en 1989 ha sido descrita por Juan Carlos Del Castillo (1998; 2001), como el de *“la crisis urbana y la reedición del urbanismo municipalista”*. A partir de este momento, el Estado adopta un conjunto importante de mecanismos orientados a la intervención de las entidades públicas en el mercado del suelo, la promoción de la gestión urbana pública y la generación de un marco de concertación para la gestión mixta que involucra al Estado y a los particulares.

Es a partir de esta ley, donde se inicia el proceso de entender a las ciudades como la plataforma de competitividad con que cuenta el País y pone en relieve que si bien, a 1989 muchas ciudades contaban con normas de desarrollo del suelo, la ley 9ª es trascendental por concretar la función social de la propiedad y fijar competencias de agentes públicos y privados que intervienen en el proceso de transformación del suelo.

En un momento de democratización de la vida política de las localidades fruto de la elección popular de alcaldes y con ello la potestad de los ciudadanos de los municipios la de elegir a sus autoridades locales, que existe en Colombia desde el año 1986, (Ley No. 78 de 1986). Sin embargo, las primeras elecciones se realizaron en 1988, y originalmente para un periodo de dos años.

En el marco de la transferencia de las responsabilidades a los municipios, ésta ley estableció el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), como elemento fundamental de la planeación urbana. Estableció dentro de los contenidos del PDM: el manejo de inmuebles constitutivos del espacio público, la protección de moradores en proyectos de renovación urbana, la legalización de títulos de vivienda de interés social, las licencias y sanciones urbanísticas y el establecimiento de Instrumentos de gestión del suelo y financieros para la reforma urbana, instrumentos como el reajuste de suelos, la integración inmobiliaria (como instrumentos para intervenir la estructura predial), la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación (como instrumentos para intervenir la propiedad), la plusvalía, los pagarés y bonos de reforma urbana (como instrumentos de financiación).

La idea de conferir al espacio público la función estructurante del territorio, aparece por primera vez en la legislación urbana colombiana con la expedición de la ley 9ª. A partir de ésta el tema del espacio público es tratado de manera abierta y se concibe como parte fundamental del ordenamiento:

*“ARTÍCULO 5: Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”.*

La ley 9 de 1989 mostró una maduración en la tarea de planificar el territorio, estableció que el desarrollo urbano es una dimensión de escala municipal y en consecuencia la responsabilidad y las competencias fundamentales pertenecen al municipio. Para buscar poner orden en los municipios Colombianos, la ley se desarrolla bajo tres premisas: el ordenamiento de las ciudades y su crecimiento, la distribución del suelo urbano y la protección del espacio público.

A partir de la ley de reforma urbana, la labor de planificación no sólo debe centrarse en la generación de “el plan”, sino que además, debe buscar llevarlo a la realidad por medio del diseño de un proceso de gestión que se basa en la aplicación de unos instrumentos que deben ser adecuados y aplicables al plan. Desgraciadamente, la aparición de estos instrumentos no se acompañó de una base técnica de articulación con el PDM, y su implementación finalmente no se llevo a cabo. Además, como lo afirma Giraldo (1999:82), en el *“ejercicio de la planeación urbana se continuó dando énfasis a la práctica exclusiva en lo físico, tendencia que derivaría en una doble crisis: la del plan urbano y la de gobernabilidad”*. Sin embargo, es importante resaltar como la ley 9 de 1989 surge de la necesidad del Estado de crear mecanismos para que las entidades territoriales (todas) pudieran intervenir en la transformación física del territorio, y de paso preparó el camino para que los temas urbanísticos hicieran parte importante de la Constitución Política de 1991.

## **2.2. Constitución Política de Colombia de 1991: Por un nuevo modelo de sociedad**

*“ARTICULO 1º. CARACTERISTICAS Y FORMA DEL ESTADO COLOMBIANO. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

La Constitución Política (CP) intenta retratar el modelo de sociedad al que la misma aspira, para ello plantea los principios sobre los cuales se rige el Estado y constituye norma de superior jerarquía que define la relación entre diferentes poderes y garantiza las libertades y derechos, que en el caso colombiano permaneció sin profundas reformas por más de un siglo. Colombia con la CP de 1991 inicia el tránsito de un ESTADO DE DERECHO (Constitución de 1886), donde la ley es la encarnación de la verdad y el poder del Estado esta sometido a la ley, a un ESTADO SOCIAL DE DERECHO (Constitución de 1991), que implica garantizarle a la población unos estándares mínimos de salud, educación, recreación, empleo y bienestar en general. Esta evolución muestra una pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos.

En la Constitución de 1886 no existía mayor preocupación en los aspectos urbanísticos<sup>4</sup> ya que la sociedad obedece básicamente a una estructura predominantemente rural; lo cual significó que la nueva CP debió atender las profundas transformaciones sociales, económicas, ambientales, culturales; no es de extrañar, que la CP de 1991 contenga disposiciones expresas de derecho urbanístico e incorpore preocupaciones ambientales propias de la época y se constituye en una apuesta a un modelo de sociedad que por primera vez en la historia es predominantemente urbana, que tiene sus bases cimentadas en el sentido de lo colectivo y donde el concepto de colectivo no es algo dado por anticipado, se convierte en algo que debe ser construido de forma concertada y participativa.

Fabio Giraldo (1999:85) destaca como disposiciones exactas del derecho urbanístico: *“es deber del estado velar por la integralidad del espacio público”*: *“las entidades públicas regularan la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano en defensa del interés común...; cobrarán la plusvalía generada por la acción urbanística...”* (art 82). También el artículo 334 establece la intervención del Estado en el *“uso del suelo”*.

La CP establece respecto al espacio público, su protección y su prevalencia sobre el interés particular (Art. 82). Consagra en su contenido la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad de los bienes de uso público, la Constitución ordena al Estado velar por su integridad, por la destinación al uso colectivo, por la participación de las entidades públicas en la plusvalía que se genere por acciones urbanísticas y por la regulación de los usos del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. En esta concepción la valoración de la espacialidad pública trasciende los límites legales y adquiere una dimensión de valoración social.

El espacio público en la CP del 1991, es entendido como concepto integral, que no sólo hace referencia a los componentes físicos y ambientales que lo constituyen, (intereses cuya protección resulta hoy

indispensable), alcanza la categoría de “derechos colectivos y del ambiente<sup>5</sup>”, también llamados derechos difusos, consagrados en el capítulo III (Art. 78, 79, 80, 81 y 82) de la CP. Entendidos como aquellos que se reconocen a toda la comunidad, donde el titular del derecho es una pluralidad identificada como un todo y no individualmente. Importante porque en esta clase de derechos la ley garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que pudieran afectarlo.

La idea de ciudad de este nuevo modelo de sociedad propuesto en la CP deberá concretarse en el primer plan de desarrollo que se formula posterior a la Constitución de 1991 y por tanto, es el Plan de Salto Social en 1994, que mostrará gran énfasis en priorizar la equidad y la solidaridad como ejes fundamentales, e intentará abrir el camino del proyecto urbano en el país.

### **2.3. Ciudades y Ciudadanía - La Política Urbana del Salto Social**

La administración nacional de Ernesto Samper Pizano durante el periodo 1994-1998 dio un fuerte impulso al tema urbano a través de una política sectorial denominada “Ciudades y Ciudadanía: La política urbana del salto social” que se convertirá en el Documento CONPES<sup>6</sup> 2808 (septiembre 20 de 1995), en la cual se trazan los parámetros básicos de una concepción de estado sobre la ciudad y la intervención sobre la misma que permitieran gestionar la ciudad de manera más técnica.

La política urbana Ciudades y Ciudadanía (1995:25) buscó ser: *“la carta de navegación para que la ciudad colombiana se ponga al servicio de las grandes metas sociales y para que las políticas nacionales, al desplegarse en el espacio urbano, contribuyan a la construcción de ciudades más competitivas, gobernables, solidarias, ambientalmente sustentables y con mayores niveles de identidad colectiva”*. O, como señalara también Fabio Giraldo, uno de sus autores y viceministro para la época: *“...quisimos iniciar el camino para dotar al país de un proyecto urbano”*.

La ciudad de la política urbana del salto social “Ciudades y Ciudadanía”, busca ser la expresión del modelo de sociedad de la Constitución del 1991, y en éste sentido propone modificar la mentalidad, la racionalidad y la institucionalidad con la cual se ha abordado el problema urbano. Según las conclusiones de Giraldo (1999:57), *las apuestas de la Política Urbana se centran en construir un modelo alternativo de desarrollo económico, social y ambiental, que eleven la productividad y la competitividad, inserten la economía en el mercado mundial, promuevan la equidad y la paz, logren la sostenibilidad de los recursos naturales y avancen en los procesos de participación ciudadana, autonomía y descentralización*.

La política urbana introdujo una visión de estudio de la ciudad a partir del reconocimiento de atributos y dimensiones como elementos constitutivos interdependientes, donde la actuación e inter-relación de atributos (servicios públicos, suelo urbano, vivienda, equipamiento, transporte y espacio público) sobre dimensiones básicas y propias de la actividad humana (política, económica, social, ambiental y cultural) que en su conjunto dan a la ciudad su integralidad. Esta conceptualización representa una gran reforma en el tratamiento de los aspectos urbanísticos.

La ciudad en la política urbana es entendida como: “la unidad socio-espacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica del mundo contemporáneo”, en este sentido, es asumida como un fenómeno complejo, de totalidad organizada, de unidad en medio de la diversidad y de integración en medio de la fragmentación, “que requiere para su comprensión, análisis y gestión, de estudios interdisciplinarios y de acciones Inter-transectoriales”. Esta visión supera la mirada estática del fenómeno urbano y la acepta como un organismo en constante movimiento y cambio, que se debate entre tensiones público-privado, orden-caos, inclusión-exclusión, individualidad-colectividad, armonía y conflicto. Todas estas tensiones pueden ser reconocidas en la vida colectiva que tiene lugar en el espacio público:

*“...el espacio público hace parte del equipamiento urbano; sin embargo, por su importancia merece un tratamiento especial. Está conformado por redes y superficies, que en su conjunto y en su articulación y funcionalidad sirven de soporte a las actividades económicas, sociales y culturales que se desarrollan en el escenario urbano. Las redes permiten la movilización de la población y las comunicaciones, las superficies son nodos donde los contactos sociales, culturales y hasta las manifestaciones políticas toman su lugar. De sus numerosas connotaciones deben destacarse la ambiental y la social: un espacio público saludable y con referencias naturales, con un adecuado manejo de las relaciones entre actividades privadas y públicas, individuales y sociales, incide en la calidad de vida de cada persona y del conjunto”*. (Ciudades y Ciudadanía, 1995:158)

Los fenómenos que presenta nuestra sociedad como la escasa participación política, la violencia social y la inseguridad, la ingobernabilidad, el distanciamiento entre el estado y la sociedad civil, la carencia de identidad son al mismo tiempo causa y consecuencia de los problemas del espacio público. Por lo señalado por Giraldo (1999:70), el espacio público propuesto desde la política urbana se refiere “no sólo al espacio de los urbanistas -dotación de objetos, espacio público físico-, sino también al espacio público como institución de las significaciones imaginarias de la sociedad, esto es como espacio intangible inmanente, como espacio donde el ciudadano es: el espacio público físico se refiere a las construcciones materiales, al espacio como atributo, el espacio público como tal es no sólo ese espacio, sino también es espacio de las significaciones, el espacio de los hechos simbólicos”. La política urbana parte en su actuación, de reconocer que el espacio público es el resultado de la interacción compleja de las instituciones sociales de la ciudad, es el espacio de la confrontación y de la socialización, de unidad en medio de la diversidad y en esta medida debe servir de soporte conceptual y formal a la re-construcción y re-fundación de la ciudad.

Si bien, la presidencia de Ernesto Samper Pizano fue eclipsada por el escándalo que supuso el conocido “proceso 8000”<sup>7</sup>, el tiempo ha marcado la importancia del referido documento, y la trascendencia de la política urbana se refleja en la posterior expedición de la Ley de Desarrollo Territorial, la política urbana del salto social se constituyó en la plataforma requerida para la posterior expedición de la ley 388 de 1997.

#### **2.4. Ley 388 de 1997: Un paradigma urbanístico**

La ley se encargó de unificar las disposiciones de la ley de reforma urbana de 1989 con los principios de la Constitución Política de 1991 y planteamientos de la Política Urbana del Salto Social de 1995 descritos con anterioridad; para intentar iniciar una trascendental reforma urbanística en el país. Se conoce como la Ley De Desarrollo Territorial: “Por el cual se modifica la ley 9 de 1989, la ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

A partir de esta ley se compromete a los municipios colombianos para elaborar los planes de ordenamiento territorial (POT), instrumentos de carácter técnico y normativo para orientar el desarrollo físico del territorio a corto, mediano y largo plazo. Con ella se inician en Colombia los procesos de planificación territorial como complemento a la planificación económica y social, actividad que se encontraba regulada previamente por Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994).

El instrumento más importante que materializó la ley 388 de 1997 son los **Planes de Ordenamiento Territorial (POT)**, como un instrumento técnico y normativo para anticipar el ordenamiento físico del territorio municipal. Con una vigencia de 9 años (3 períodos). Es, en suma, un plan indicativo de acciones particulares en el territorio que dará origen a acciones concretas, las cuales pueden ser desarrolladas a través de otros instrumentos de gestión expedidos como pueden ser los **planes parciales**<sup>8</sup> (PP) y las **Unidades de Actuación Urbanística**<sup>9</sup> (UAU).

La ley de desarrollo territorial aparece en un momento histórico donde se evidencian profundas dificultades en el manejo y desarrollo de las ciudades colombianas; escenario que se agrava por la poca efectividad que mostraba la planeación para enfrentar con éxito los nuevos desafíos urbanos. Esta situación, según las conclusiones de Juan Carlos Del Castillo (et, al 2001:133) “produjo un primer consenso en los primeros años 90, sobre la necesidad de transformar el ejercicio de la planeación urbanística en Colombia, que no solamente permitiera dotar a las administraciones locales de instrumentos idóneos para atacar los problemas contemporáneos, sino que introdujera los avances que en este campo se habían desarrollado en las últimas décadas.” En este sentido, la Ley 388 de 1997 puso en marcha un nuevo modelo de urbanismo en Colombia, denominado “**PARADIGMA URBANÍSTICO HOLISTA**” (García Bellido 1998:122). Este paradigma sobrepasa la preocupación tradicional de definir el CÓMO diseña la ciudad. Empiezan a ser fundantes el DÓNDE, el CUÁNDO, por QUIÉN y A COSTA DE QUIÉN se actúa, se urbaniza y se edifica el espacio urbano. (Para hacer el nuevo y para rehabilitar el existente).

La Ley 388 de 1997 establece el espacio público como uno de los atributos urbanos claves para el Ordenamiento Territorial y se fundamenta en tres principios básicos que condicionan todas las acciones urbanísticas y determinan los planes de ordenamiento<sup>10</sup>. Estos principios otorgan especial importancia al espacio público, puesto que su destinación al uso común toma un lugar prioritario para efectos de planeación, construcción, mantenimiento y protección del territorio, por encima incluso de los demás usos del suelo.

Para generar espacio público y lograr la ejecución de los proyectos contemplados en los planes de ordenamiento territorial, la ley 388 de 1997 ofrece importantes instrumentos como:

- La protección del medio ambiente y los recursos naturales, así como los tratamientos urbanísticos racionados con la preservación del patrimonio como un componente de normas estructurales del Plan. (art.15)
- Un sistema normativo que debe ser diseñado para implementar las políticas del plan y que implica un enfoque distinto al de los tradicionales códigos de construcción. (art.15)
- Los planes parciales como el instrumento para complementar los Planes de Ordenamiento y realizar la planeación de detalle e instrumentos para formar suelo urbano a nivel de zonas. (art.19)
- Instrumentos de participación comunitaria en el ordenamiento del territorio, muchos de ellos nacidos en la CN de 1991. (art. 4, 22 ley 388/97) Entre ellos: el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas.
- Variados instrumentos de gestión contemplados desde la ley 9 de 1989 que ofrecen a las administraciones herramientas ágiles y efectivas para la formación de suelo público. (art. 38, 45, 47, 48, 49, 52, 58, 63, 73).

Este modelo es un avance respecto al esquema tradicional de construcción de ciudad “predio a predio”, que había caracterizado la ciudad de décadas previas, donde la responsabilidad de direccionar las actuaciones urbanísticas recaen en el espacio privado, con urbanizaciones generalmente no conectadas con la malla urbana, una manera de construir ciudad que produjo una estructura urbana: fragmentada, dispersa y desarticulada. Con espacio público para la recreación cedido en las áreas residuales, generalmente inconstruibles o inutilizables. En síntesis, es una herramienta para proponer un modelo de ciudad que se articula y entreteje en el espacio público, a partir de un modelo de territorio deseado y en cuya construcción debe participar la ciudadanía.

También es de anotar, que esta corta experiencia de implementación de POT’s también ha evidenciado avances y logros dispares de los entes territoriales asociados a la capacidad técnica de afrontar los ejercicios, la cultura del plan que supone y refleja que en muchos municipios colombianos el plan se hace por requisito legal y no por la conciencia en el ordenamiento que representa o la misma debilidad surgido por la implementación del plan de ordenamiento territorial (POT), sin la existencia de la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), que puede ser descrito como el “hijo que nació antes que la madre”. De manera reciente entra en vigencia la Ley 1454 de 2011 o LOOT, intenta resolver esta debilidad.

## **2.5. El espacio público en el decreto Ley 1504 de 1998**

El decreto reglamenta el manejo del espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial y de manera categórica, exige que el espacio público sea el elemento articulador y estructurante<sup>11</sup> de la ciudad y de las demás actividades urbanas y rurales. Así mismo, establece la responsabilidad prioritaria del Estado en la defensa y construcción del mismo:

*Artículo 1: “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.”*

El decreto además, avanza en crear instrumentos de gestión, en precisar criterios y en designar responsables de su manejo:

*Artículo 17: “Los municipios y distritos podrán crear de acuerdo con su organización legal entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo financiero del espacio público.....Las corporaciones autónomas regionales y las autoridades ambientales de los entes territoriales, establecidos en la ley 99 de 1993, tendrán a su cargo la definición de políticas ambientales, el manejo de elementos naturales, las normas técnicas para su conservación, preservación y recuperación de los elementos naturales del espacio público”.*

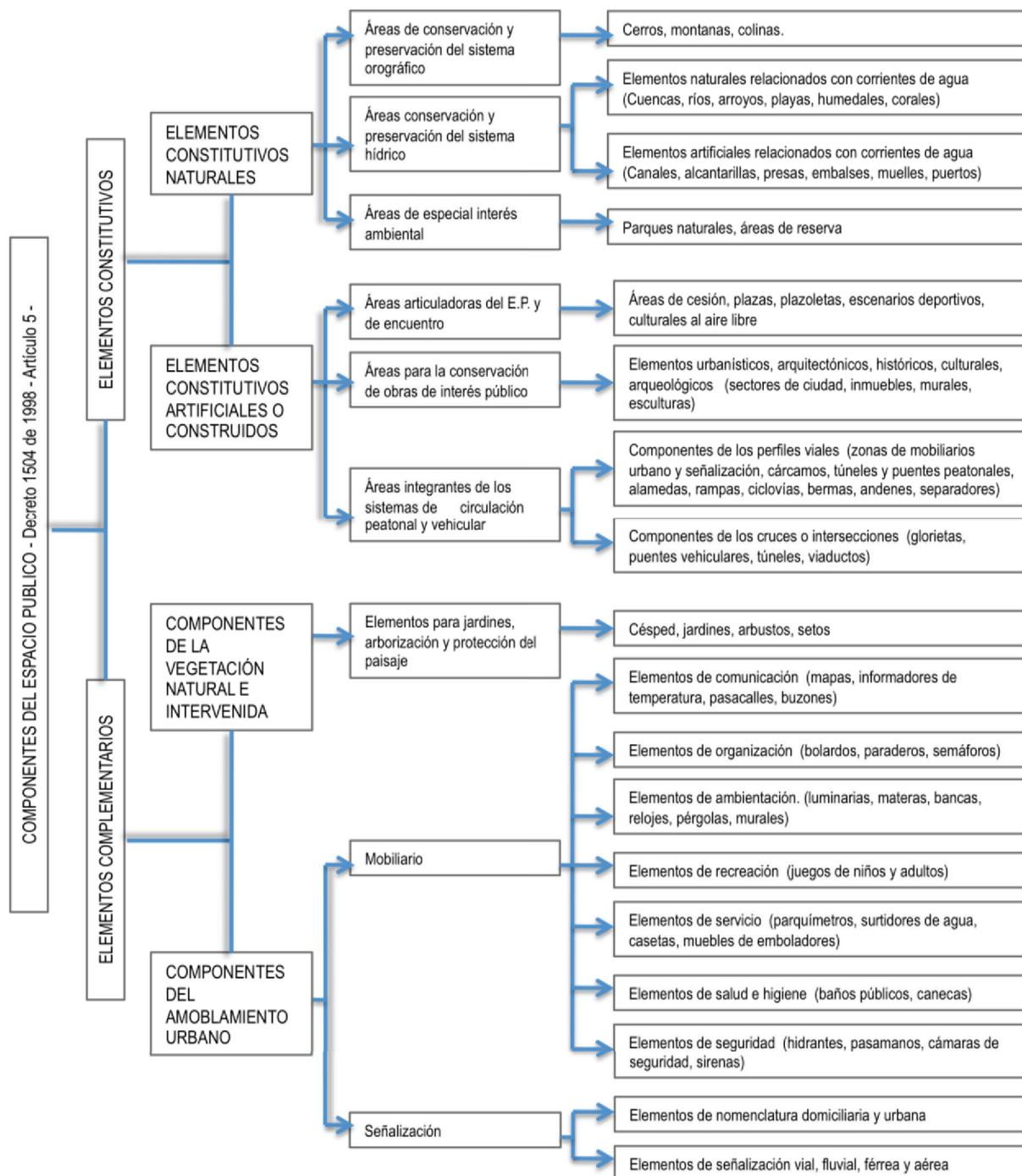


Gráfico No 2: Componentes del espacio público -decreto 1504/98-. Fuente: Elaboración propia. 2012

En el artículo segundo el decreto define "Espacio Público" en una concepción sistémica que integra elementos naturales y artificiales para dar cuenta de: "el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes". Esta visión, donde prácticamente todo lo que se localiza después de la puerta se constituye en espacio público, donde por primera vez existe una integración profunda de los elementos naturales y artificiales, supera el concepto de propiedad para cumplir con el mandato fundante del interés general. Esta relación intrínseca e interactuante de elementos naturales y artificiales, supone además una modificación conceptual que debe entenderse en la lógica de la teoría de sistemas<sup>12</sup>, y en la racionalidad propia del pensamiento complejo<sup>13</sup>.

### 3. REFLEXIONES FINALES

A partir del reconocimiento de los escasos alcances de cobertura del espacio público en las ciudades Colombianas, el tema de los indicadores está explícito en el Decreto 1504 de 1998, el cual define en su Artículo 14: “Se considera como índice mínimo de espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programas del largo plazo establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, un mínimo de quince (15m<sup>2</sup>) metros cuadrados por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo”. Al respecto, el mismo decreto precisa en su Artículo 12: “...la medición del déficit cuantitativo se hará con base en un índice mínimo de espacio público efectivo, es decir el espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas”. Estos estándares en el futuro y de acuerdo a parámetros internacionales, permitirían monitorear el déficit cuantitativo y cualitativo del mismo en las ciudades.

A este respecto, el documento Conpes 3718, (2012:8) responsable de la política nacional de espacio públicos para las ciudades colombianas, ha señalado que en el país, el indicador promedio estimado en las ciudades para el año 2006 era de 4 m<sup>2</sup> por habitante. No obstante, una revisión reciente del mismo con las ciudades (Gráfico No. 4), señala que esta cifra estuvo sobrestimada y que el indicador promedio ajustado a 2010 correspondió a 3,3 m<sup>2</sup>/hab y en 2007 a cerca de 2.4 m<sup>2</sup>/hab (indicador que se corresponde de manera precisa al de Bogotá)

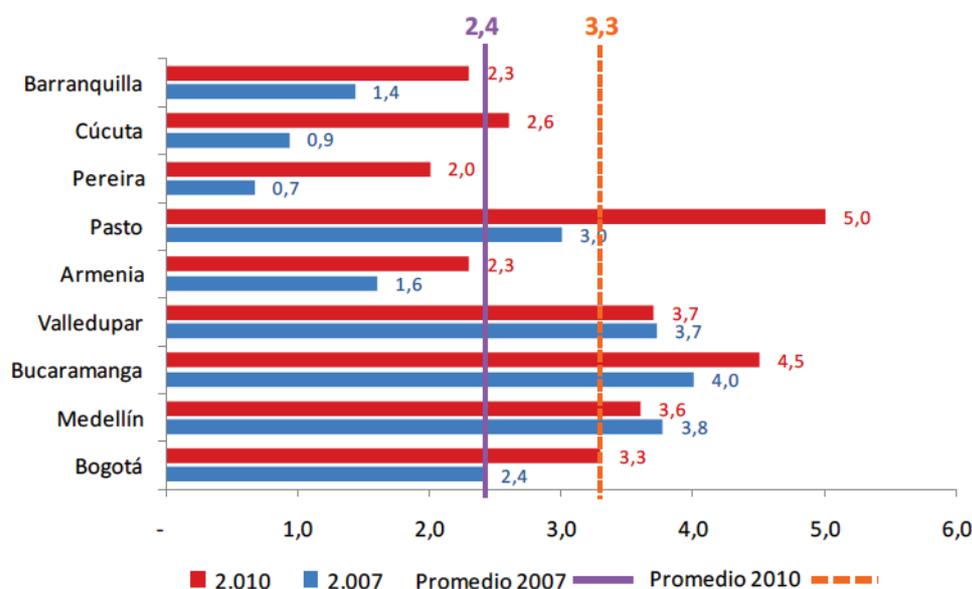


Gráfico No 3: Índice de Espacio Público/Habitante en ciudades colombianas 2010. Fuente: Conpes 3718 de 31/01/ 2012

Sin embargo, no debe pasarse por alto que el trabajo desarrollado en materia de indicadores de espacio público por el decreto 1504 de 1998 debe ser puesto en discusión, dado que en su elaboración no se reconocen particularidades respecto a condiciones topográficas, lógica de la estructura urbana, tamaño de la ciudad, aceptación dentro del índice de las áreas de protección ambiental, etc. Que en suma, muestra que el indicador establecido no es en realidad una apuesta objetiva a la construcción de un territorio en equilibrio, sino más bien, la aspiración implícita de alcanzar estándares internacionales en materia de índices de área verde por habitante.

Sería ingenuo suponer que la existencia de norma garantiza su cumplimiento o su efectividad; sin embargo, los escenarios normativos se convierten en facilitadores de procesos en la medida que las administraciones encuentran soportes jurídicos, presupuestales y técnicos que apalancan sus acciones, se convierten en el contexto normativo de las intervenciones realizadas.

En este sentido, es conveniente reiterar como la última década del Siglo XX es el momento histórico que evidencia mayor esfuerzo del Estado en legislar el tema del espacio público. Inicia desde el desarrollo de la ley 9 de 1989 donde se crea un marco normativo de actuación en las especialidades públicas, con la Constitución de 1991 se establece su protección y su prevalencia sobre el interés particular, el trabajo de la ley 388 de 1997 y del decreto reglamentario 1504 de 1998 madura conceptualmente el tema de espacio

público y lo establece como el atributo urbano clave para el Ordenamiento Territorial. La última década del Siglo XX, aunque prolífica en la reflexión conceptual y legislativa en torno al espacio público, evidencia como la ciudad y su ordenamiento se enfrentaron a procesos muchas veces conflictivos y contradictorios.

No se debe pasar por alto, que en materia de ordenamiento territorial, países como España, Francia, Alemania e Inglaterra, que han servido de fuente para nuestra actual legislación urbanística, ya han transitado por más de un siglo de exploración en el tema. Colombia y su renovado marco legislativo abierto con la ley 388/97 apenas si ha llegado a sus 15 años y como tal como, manifiesta una situación de infancia en el ordenamiento, y el escenario abierto esta por construir, muestra de ello es el éxito en variables claves de transformación urbana en varias ciudades colombianas que coinciden con procesos que comparten liderazgos políticos, gestión eficiente de la administración pública y avances significativos en ordenamiento territorial, donde ciudades como Medellín o Bogotá cobran protagonismo.

El marco legislativo desarrollado en Colombia durante la última década del siglo XX, propició un escenario donde se fomentaron explícitamente las políticas de actuación con respecto al espacio público y comprender el cuerpo legislativo que rige dichas actuaciones para el caso colombiano esclarece el contexto de las recientes transformaciones y específicamente el de Medellín es importante y destaca en el concierto de las ciudades del país porque estos cuerpos normativos aparecen con la necesidad de regular procesos ya curso, y con ello no será extraño que actúe con mayor naturalidad y liderazgo en la materia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA, Armando (2007) *La Transformación del Espacio Público; Entre Teoría, Legislación y Práctica*. Universidad Católica De Manizales, Manizales
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991) Carta Constitucional de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio. Bogotá
- AUGÉ, Marc (1993) *Los no lugares. Espacios del anonimato*. Gedisa, Barcelona.
- Corantioquia (2003) *El sistema de especialidades públicas en la jurisdicción de Corantioquia*, Universidad Nacional de Colombia, Medellín
- DEL CASTILLO, Juan Carlos (1998) “Cinco fases del urbanismo en Colombia”, en *Revista Bitácora* Número 2, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
- DEL CASTILLO, Juan Carlos y Salazar, José (2001) “La planeación urbanística en Colombia”, en Peter Brand (comp.) *Trayectorias urbanas*, TM editores, Bogotá
- GARCÍA BELLIDO, Javier (1998) *Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura*, en *Revista Desarrollo Urbano En Cifras*, No. 5. Ministerio De Desarrollo Económico. Bogotá.
- GIRALDO, Fabio (1999) *Ciudad y Crisis, ¿Hacia un nuevo paradigma?* Tercer Mundo, Bogotá.
- Ministerio De Desarrollo Económico. (1998) decreto 1504 de 1998 por medio del cual se reglamenta el manejo del espacio público. Bogotá.
- Ministerio De Desarrollo Económico. (1997) *Ley 388 de 1997 Ley de Desarrollo Territorial*. Bogotá.
- Ministerio De Desarrollo Económico. (1995) *Ciudades y Ciudadanía: la política urbana del salto social*. Tercer Mundo, Bogotá.
- Ministerio De Desarrollo Económico. (1989) *Ley 9 de 1989 Ley de Reforma Urbana*. Bogotá.
- Ministerio De Vivienda, Ciudad y Territorio. (2012) *Conpes 3718: Política Nacional de Espacio Público*. Bogotá.
- MORÍN, Edgar (1994) *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Barcelona.

---

## NOTAS

1. El Decreto 1333 de 1986 es donde se incorporaron normas constitucionales relativas a la organización y el funcionamiento de la administración municipal y que incluyeron elementos claves del ordenamiento urbano retomados posteriormente por la ley de desarrollo territorial, entre ellos: el ordenamiento de los usos del suelo urbano, áreas no incorporables a perímetros urbanos o urbanización futura de ciudades, plano regulador.
2. La planeación que se efectúa anterior a 1991, se caracteriza por un sesgo centralista, de carácter vertical e impositiva, tecnicista en el sentido de que era liderada exclusivamente por los técnicos, de corte sectorial y con visión de corto plazo. La planeación se hacía por requisito legal, y era homogeneizante y unificadora al desconocer las condiciones concretas y específicas de cada lugar, era marcadamente excluyente y respondía al papel de un Estado interventor, situación que promovió la confrontación y la imposición de poderes.
3. Esta manera compleja de afrontar los fenómenos tiene asiento teórico en lo que Morín (1994), define como “pensamiento complejo”. El principio de la complejidad plantea las relaciones orden/desorden/organización como condiciones necesarias e

---

interdependientes en la existencia de todo fenómeno, aceptando intrínsecamente la contradicción que representaría la conjunción de estas condiciones, las cuales responden a los principios de distinción, conjunción e implicación.

4. Se destacan como excepcionales, la reforma Constitucional de 1936 en su artículo 30, se consagra la función social de la propiedad y en esta medida, permite al Estado jugar un papel protagónico en el ordenamiento urbano. La reforma Constitucional de 1968 fortalece la teoría de la intervención estatal en la economía y faculta al estado para intervenir en la propiedad al traspasarse el postulado constitucional que le impone el cumplimiento de la función social.
5. El artículo 4 de la ley 372 de 1998, hace una lista de derechos colectivos, la cual no es taxativa sino meramente enunciativa: el goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias. La moralidad administrativa. La existencia de equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución. El goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público. La defensa del patrimonio público. La defensa del patrimonio cultural de la nación. La seguridad y salubridad públicas. La libre competencia económica. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública. La prohibición de la fabricación, importación posesión uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio de residuos nucleares o tóxicos. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. Los derechos de los consumidores y usuarios.
6. Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y es el máximo organismo de coordinación de política económica en Colombia, da la línea y orientación de la política macro, pero no dicta decretos o normas similares.
7. Proceso que relacionó la financiación de la campaña presidencial de Ernesto Samper Pizano, con dineros provenientes del narcotráfico.
8. Los Planes parciales son instrumentos definidos desde la ley 388/978 con tres propósitos básicos: para complementar las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, desarrollar disposiciones para áreas determinadas del suelo urbano o suelo de expansión y como un prerequisite para desarrollar la unidades de actuación urbanística. En este sentido, el Plan Parcial, es el instrumento de planificación y gestión para la generación de suelo urbano, que permite obtener mejores estándares en espacio público, además de las infraestructuras físicas necesarias de servicios públicos básicos, movilidad, centralidades y vivienda, soportes fundamentales del desarrollo urbano. Es sin duda, el instrumento por excelencia del urbanismo colombiano, porque concreta y articula los ámbitos de la planeación con la gestión y financiación de los proyectos.
9. Las Unidades de Actuación Urbanística U.A.U. de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 388 de 1997, son “áreas conformadas por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante el reparto equitativo de las cargas y beneficios”.
10. Función social y ecológica de la propiedad (art. 58 CN) Prevalencia del interés general sobre el particular (art. 58 CN) Equitativa distribución de cargas y beneficios (art. 13 y 82 CN).
11. Artículo 7 decreto 1504/98: “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.”
12. Se entiende por sistema a un conjunto de elementos, atributos y relaciones entre estos elementos y atributos (o características de los elementos), mutuamente interdependientes, dirigidos a la consecución de un conjunto determinado de objetivos y fines comunes; este conjunto presenta las características básicas de historicidad y totalidad. (Serrano, 1982 en Corantioquia, 2003)
13. Morín (1994) señala que el pensamiento complejo integra lo más posible los modos simplificadores de pensar, pero rechaza visiones reduccionistas y unidimensionales de la realidad; en este sentido el paradigma de la complejidad aspira al conocimiento multidimensional y está alimentado por la tensión permanente entre la aspiración a un saber no parcelado y el reconocimiento de lo inacabado e incompleto de todo conocimiento. El principio de la complejidad plantea las relaciones orden/desorden/organización como condiciones necesarias e interdependientes en la existencia de todo fenómeno, aceptando intrínsecamente la contradicción que representaría la conjunción de estas condiciones, las cuales responden a los principios de distinción, conjunción e implicación. El pensamiento complejo considera a la sociedad como proceso en movimiento, proceso que no sólo está interconectado, sino interdependiente, logrando de esta forma iluminar aspectos no enfatizados por el tradicional pensamiento fragmentario, que concibe la sociedad en compartimientos estanco y que establece barreras entre las áreas del saber, convirtiéndolo en fronteras disciplinares.