



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Espacio Público en Bogotá: La Gestión de su Infraestructura 1986-2007

Felipe Alberto Morales Sánchez

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes, Maestría en Urbanismo

Bogotá, Colombia

2011

Espacio Público en Bogotá: La Gestión de su Infraestructura 1986-2007

Felipe Alberto Morales Sánchez

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magíster en Urbanismo

Director:

Sociólogo Especialista en Ordenamiento Territorial
Fabio Velásquez Carrillo

Codirectora:

Arquitecta
Ana María Rojas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes

Bogotá, Colombia

2011

Resumen

Esta tesis tiene el propósito de investigar los resultados de gestión del espacio público en Bogotá desde su perspectiva de infraestructura en el periodo comprendido entre 1986 y 2007. A tal efecto el estudio presenta la evolución normativa, la adaptación institucional y los resultados de gestión de los gobiernos distritales de elección popular en la territorialización del espacio público de la ciudad. Nuestro análisis parte de considerar que si no existe una articulación sólida entre la normatividad creada, las instituciones u organismos encargados de la implementación y las administraciones distritales elegidas popularmente para la gestión pública, entonces, como muestran nuestros resultados, la materialización del espacio público responde no a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas sino a los intereses políticos de los respectivos administradores distritales. Situación que tiene como consecuencia fallas sistemáticas en la planificación del espacio público y pobres resultados en su gestión.

Palabras clave: Bogotá, espacio público, instituciones, gestión, administración distrital.

Abstract

This thesis aims to investigate the results of the management of public space in Bogota from the perspective of infrastructure in the period between 1986 and 2007. For this purpose the study presents the evolution of regulations, institutional adaptation and performance management of elected city's governments in the generation and construction of public space in Bogota. Our analysis begins by considering that if there is no solid link between the created regulations, institutions or agencies in charge of the implementation and popularly elected Bogota's administrations for public space management, then, as our results show, the embodiment of public space reflects not to the satisfaction of collective urban needs but to the political interests of the respective city's governors. This situation also results in systematic failures in the planning of public space and poor results in their management.

Keywords: Bogota, public space, institutions, management, city government

Contenido

	<u>Pág.</u>
Resumen	V
Lista de Ilustraciones	IX
Introducción	1
Problema de Investigación e hipótesis.	1
Marco temporal y objetivos de la Investigación (Bogotá 1988-2007)	2
Marco teórico: Espacio público, instituciones y gestión urbana.....	4
Metodología	11
1. Antecedentes: Bogotá y el desarrollo del espacio público (1538-1986)	15
1.1 Horizonte lejano del espacio público de Bogotá: el periodo de conquista (1538-1810)	16
1.2 Transformaciones urbanas y espacio público en la Bogotá Republicana (1810- 1946)	22
1.3 La Planificación Urbana en Bogotá: Sus Inicios (1947-1986).....	26
Además, el artículo 39 expone la importancia de los planes generales, como rechazo a la norma de la minucia:.....	34
Reflexiones	38
2. Fundamentos normativos y mecanismo de gestión del espacio público en Bogotá (1986-2006)	43
2.1 Normatividad urbanística en Colombia y su impacto en Bogotá (1986-2006)	44
2.1.1 La descentralización de la democracia y los inicios de la reforma urbana en Colombia.....	44
2.1.2 La Constitución Política de Colombia de 1991: democratización, espacio público y planificación.	47
2.1.3 Planeación, desarrollo urbano y espacio público en Colombia.....	51
2.2 Normatividad y mecanismos de gestión del espacio público en Bogotá (1987- 2006).....	61
2.2.1 Instancias de Planificación y Defensa del Espacio Público	61
2.2.2 Los Planes de Ordenamiento Territorial de Bogotá	65
2.2.3 El Plan Maestro de Espacio Público	68
3. Análisis del la Trama Institucional del Espacio Público en Bogotá (1986-2007)	75
3.1 Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá: Decreto 1421 de 1993.....	76
3.1.1 Estructura funcional de Bogotá y distribución orgánica de las funciones de gestión del espacio público.....	76
3.2 La Reforma Administrativa de Bogotá: Acuerdo 257 de 2006.	87

3.2.1	Las Curadurías Urbanas en la Gestión del Espacio Público.....	92
4.	Los gobiernos de Bogotá; La gestión del espacio público	95
4.1	Las Administraciones Distritales y sus Planes de Desarrollo	95
4.1.1	Andrés Pastrana Arango (1988-1990): Bogotá 450 años.....	96
4.1.2	Juan Martín Caicedo Ferrer (1990-1992): Acuerdo 8 de 1991	102
4.1.3	Jaime Castro Caicedo (1992-1994): Prioridad Social	106
4.1.4	Antanas Mockus Sivickas (1995-1997): Formar Ciudad.....	108
4.1.5	Enrique Peñalosa Londoño (1998-2000): Por la Bogotá que queremos	110
4.1.6	Antanas Mockus Sivickas (2001-2003): Para vivir todos del mismo lado.	114
4.1.7	Luis Eduardo Garzón (2004-2007): Bogotá sin indiferencia	115
4.2	San Victorino: Un ejemplo de Gestión del Espacio Público.....	121
4.2.1	Reseña Histórica de la Plaza de San Victorino	122
4.2.1	Antecedentes del Proyecto Urbano	125
4.2.2	Proyecto Urbano Plaza de San Victorino.....	130
4.2.3	El San Victorino del Alcalde, de TransMilenio y no del Plan.....	137
4.3	Algunos Indicadores de la Gestión del Espacio Público	138
4.4	Espacialización del Espacio Público	148
5.	Conclusiones	151
5.1	Conclusiones	151
	Glosario	154
	Bibliografía	157

Lista de Ilustraciones

	Pág.
Ilustración 1. Estructuración Conceptual.....	11
Ilustración 2. Croquis (1797) y plano geométrico de Santafé (1791) con referencias de fechas y puntos de localización En: Atlas histórico de Bogotá, Ed. Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), 2007.....	20
Ilustración 3. Archivo Diners, Plazoleta de San Victorino 1920	25
Ilustración 4. Archivo Diners, Plazoleta de San Victorino 1940	¡Error! Marcador no definido.
Ilustración 5. Unidades Morfológicas	70
Ilustración 6. Unidades Geográficas	71
Ilustración 7. Espacio Público de Escala Metropolitana y Urbana.	71
Ilustración 8. Espacio Público de Escala Zonal	72
Ilustración 9. Espacio Público de Escala Vecinal.....	72
Ilustración 10. Fundamento administrativo de Bogotá	77
Ilustración 11. Organigrama del Sector Central	79
Ilustración 12. Organigrama del Sector Descentralizado	81
Ilustración 13. Red del Sistema TransMilenio	83
Ilustración 14. Metas físicas de espacio público en el sistema TransMilenio	83
Ilustración 15. Organigrama Sector Localidades	84
Ilustración 16. Nivel Central. Sectores administrativos de coordinación.....	90
Ilustración 17. Estructura del Sector Descentralizado según el Acuerdo 257 de 2006.....	91
Ilustración 18. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Andrés Pastrana	101
Ilustración 19. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Juan Martín Caicedo Ferrer.	105
Ilustración 20. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Jaime Castro.	107
Ilustración 21. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Antanas Mockus en su primer período.....	110
Ilustración 22. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Enrique Peñalosa Londoño.	113
Ilustración 23. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Antanas Mockus en su segundo periodo.	115
Ilustración 24. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Luis Eduardo Garzón.	119
Ilustración 25. Resumen de la Ejecución de los Planes de Desarrollo.	120
Ilustración 26. San Victorino	123
Ilustración 27. San Victorino en 1998	124

Ilustración 28. San Victorino en 2000	125
Ilustración 29. Proyecto San Victorino	¡Error! Marcador no definido.
Ilustración 30. Imagen del proyecto urbano de San Victorino con la plaza en primer plano	¡Error! Marcador no definido.
Ilustración 31. Costos Generales (del proyecto total, no solo de la plaza de San Victorino)	135
Ilustración 32. Costos por tipo de intervención	135
Ilustración 33. Parámetros de inversión de construcción requeridos para el proyecto..	136
Ilustración 34. Indicadores de m2 de Espacio Público en el momento del licenciamiento	140
Ilustración 35. Promedio de M2 de Espacio Público por habitante licenciados entre 1989 y 2007	140
Ilustración 36. Indicadores de m2 de Espacio Público en el momento del recibo por parte del D.C.	141
Ilustración 37. Promedio de M2 de Espacio Público por habitante recibido entre 1989 y 2007.	141
Ilustración 38. Indicadores diferenciales entre el espacio público licenciado y el espacio público recibido	142
Ilustración 39. Diferencia entre espacio público licenciado espacio público recibido en el periodo de estudio.	143
Ilustración 40. m2 de espacio público cruzado con el PIB de Bogotá	144
Ilustración 41. Producto Interno de Bogotá y Espacio Público.	144
Ilustración 42. m2 de espacio público en contraste temporal de aplicación normativa. .	145
Ilustración 43. Gestión del espacio público a partir de la aplicación de norma desde 1989	146
Ilustración 44. Acumulados de espacio público por localidad desde 1988 hasta 2007. .	146
Ilustración 45. Espacio público en contraste temporal de aparición o modificación de entidades.	147

Introducción

Esta introducción tiene el propósito de presentar el problema de investigación, la hipótesis, el marco temporal y los objetivos a alcanzar en este estudio sobre la gestión del espacio público en Bogotá en el periodo de 1986 y 2007. A tal efecto también presenta los componentes teóricos, metodológicos, estructura y contenido de la investigación.

Problema de Investigación e hipótesis.

Los colombianos estructuramos el sistema social democrático creado por la Constitución Política de Colombia de 1991, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común (Constitución Política de Colombia. Art., 82). Pasados 20 años de la institucionalización de esta regla de comportamiento para todos los agentes del sistema social colombiano (1991-2011), cabe preguntarse por cuál ha sido su evolución normativa, adaptación institucional y territorialización, con el objeto de determinar el impacto urbanístico que el espacio público ha tenido en el desarrollo de Bogotá.

Cabe precisar que la amplitud de esta pregunta, a simple vista hace inabarcable su respuesta para un esfuerzo de investigación individual como el que aquí se presenta. No obstante, la importancia que tiene el desarrollo del espacio público nos obliga a formular, al menos, un estudio específico que nos permita identificar algunos de los avances, fallas y posibilidades en la evolución del espacio público como eje de la mediación e interacción entre los colombianos. En espera de ampliar nuestro análisis a otras unidades territoriales, esta tesis toma como objetivo específico la investigación de la gestión de la infraestructura de espacio público en Bogotá (1988-2007) en sus componentes normativos, institucionales y urbanísticos, con el propósito de explicar y valorar la articulación de estos niveles en la creación y protección del espacio público.

La hipótesis que articulará este trabajo supone que en la medida en que no existe una articulación sólida entre estos niveles, normatividad aplicable, instituciones públicas y administraciones o gobiernos distritales, la gestión del espacio público queda supeditada no a procesos de planeación urbana, si no a la voluntad de los administradores de turno, quienes podrían concentrar su actuación en acciones urbanísticas puntuales que les originan mayores réditos políticos, pero que no necesariamente coinciden con la obligación de velar por la protección de la integridad del espacio público, su destinación al uso común y a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas, como lo establecen la Constitución y las leyes.

Marco temporal y objetivos de la Investigación (Bogotá 1988-2007)

Como acabamos de observar, nuestra investigación supone, en primer lugar, el indagar por si la implementación del espacio público en Bogotá ha seguido o no el principio constitucional de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, deber que implica, según la ley de desarrollo territorial que reglamente la Constitución Política de 1991, **la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes** (Ley 388 de 1997, Art. 177).

Sobre la base de nuestro análisis, la indagación sobre el espacio público se convierte en la verificación del grado de implementación de un derecho de nivel colectivo: el derecho al espacio público.

Con respecto al nuestro objeto de estudio, el espacio público, es importante precisar que si bien es la Constitución Política de 1991 la que determina *el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común*, esta investigación también toma como antecedente temporal dos reformas estructurales anteriores al desarrollo de este cuerpo constitucional.

La primera de ellas nos lleva a la elección popular de los alcaldes, derivada de la reforma constitucional de 1986 (a la Constitución de 1886), que introduce el componente político

y de descentralización democrática en la administración territorial del país y, consecuentemente, en la gestión del espacio público y el desarrollo urbano. Situación que vincula al desarrollo de espacio público con democracia y el sistema político. Por esta razón este estudio analiza el comportamiento del gobierno, específicamente la gestión de la infraestructura de espacio público en Bogotá desde la administración del primer alcalde de elección popular de Bogotá, el conservador Andrés Pastrana, quien gobernó en el periodo 1988-1990.

El segundo antecedente temporal que nos sirve como punto de referencia es la Ley 9ª de 1989, reconocida desde entonces en el ordenamiento jurídico del país como la ley de Reforma Urbana. La importancia de este icono temporal se desprende de que esta ley estructura temas centrales para el espacio público, tales como la planificación del desarrollo, e introduce por primera vez en nuestro sistema jurídico, a nivel legal, el concepto de espacio público, la reforma urbana del distrito especial de Bogotá, y la prevalencia constitucional del interés territorial general sobre el particular, entre otros. De ahí que sea este hito normativo desde el que se estructura nuestra evolución normativa sobre el espacio público.

Así las cosas, la elección del marco temporal de esta tesis obedece, en su inicio, 1986/1989, a la aparición de la elección popular de alcaldes de 1986 (cambio político y descentralización) y a la aparición del antecedente normativo de mayor relevancia para el desarrollo del urbanismo en Colombia, la referida Ley 9ª de 1989 (reglamentación de las posibilidades de reforma urbana).

Ahora bien, el año de cierre de esta investigación, el año 2007, corresponde al año de cierre de las acciones urbanísticas del último gobierno del alcalde Luis Eduardo Garzón en el 2007. De modo que esta investigación concertará su análisis de la gestión del espacio público en Bogotá, desde la aparición del primer alcalde electo, Andrés Pastrana (1988-1990), hasta la última administración distrital finalizada, correspondiente a la

administración Luis Eduardo Garzón, alcalde electo para Bogotá entre el periodo 2004-2007¹.

En resumen, esta investigación tiene como **objetivo general** el análisis de la gestión del espacio público en Bogotá, análisis con el cual se pretende determinar la secuencia evolutiva de planeación e implementación urbana del espacio público, rastreando las acciones normativas, institucionales, administrativas y ejecutivas adelantadas en el marco de las administraciones distritales en el periodo de tiempo que va de 1986/89, centrando la atención en la irrupción de la elección popular de alcaldes y Ley 9ª, hasta el año 2007, año en que finaliza nuestro balance del comportamiento territorializado de los gobiernos distritales frente al espacio público.

Del objetivo central de esta investigación se desprenden **los objetivos específicos** enfocados a: (i) establecer los antecedentes históricos y sociales de la evolución morfológica del espacio público en Bogotá (1538-1986); (ii) especificar el marco normativo y los mecanismos de aplicación que reglamentan la protección y el desarrollo del espacio público en Bogotá (1986-2007); (iii) determinar la trama institucional responsable de la gestión del espacio público en Bogotá (1986-2007); (iv) identificar y valorar la gestión del espacio público de los gobiernos de Bogotá derivados del proceso de elección democrática (1988-2007); y, (v) presentar conclusiones sobre las fallas y aciertos en el desarrollo y protección del espacio público en Bogotá, y posibles recomendaciones tendientes a fortalecer los aciertos y corregir dichas fallas.

A continuación los componentes teóricos y metodológicos establecidos para adelantar esta investigación.

Marco teórico: Espacio público, instituciones y gestión urbana.

Esta investigación se adelantará con la ayuda de tres conceptos específicos: espacio público, instituciones y gestión pública; conceptos que utilizaremos en su mutua conexión del siguiente modo:

¹ De modo tal que queda fuera de nuestro campo de estudio los avances en el espacio público adelantados en Bogotá, por la administración en curso del destituido alcalde Samuel Moreno (2008-2011).

El concepto de espacio público nos ayudará a identificar los elementos que lo conforman, y se “*refiere no solamente al aspecto físico espacial, sino más bien a la construcción histórica y social que la ciudadanía ha realizado para solucionar sus necesidades y aspiraciones de tipo urbano y la manera como ella se refleja en las actuales circunstancias*”². De este concepto dinámico de espacio público se desprende que el análisis integra como variable central no solo el cambio morfológico del territorio correspondiente al espacio público y su contraste con los “espacios privados”, sino además, a la población que habita el territorio: sus formas de mediación, decisión e interacción.

Obsérvese que la característica dual de la definición del espacio territorial bajo los conceptos de *espacio público* y *espacio privado* es usada, en la teoría y en la práctica, para determinar y diferenciar el contenido de los derechos y las obligaciones de la ciudadanía y sus instituciones con relación al uso y desarrollo de la propiedad pública y privada en las diferentes unidades urbano-territoriales.

Esta formulación dual del espacio ha sido matizada por las reformas democráticas y ambientales de la mayor parte de los estados del mundo, quienes han conducido a una progresiva priorización de lo público sobre lo privado, al establecer la prevalencia del interés general sobre el particular en términos de los derechos de propiedad urbanísticos y territoriales; reformas democráticas que remarcan a su vez la función social y ecológica de la propiedad y la necesidad de establecer un principio de igualdad que conduzca a la distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados de la estructuración urbana y del desarrollo territorial.

De esta forma **el concepto del espacio público** ha tenido una progresiva revaloración tanto teórica como normativa. La sociología urbana, por ejemplo, ha diferenciado los espacios privados y públicos, constituidos estos últimos como escenarios comunes, que no tienen un título de propiedad particular y en el que confluyen intereses de un determinado grupo social, configurándose una especie de propiedad supraindividual, que

² Documento Técnico de Soporte del Plan Maestro de Espacio Público. Decreto 215 de 2005

en la práctica permite que las personas puedan reunirse, socializar e interrelacionarse entre sí, en un determinado terreno o entorno urbanístico, realizar mejoras, estructurar y ejecutar cambios en beneficio de la comunidad.

La importancia del espacio público en la teoría urbana permite que autores como Borja señalen que *“la responsabilidad principal del urbanismo es producir espacio público, espacio funcional polivalente que relacione todo con todo, que ordene las relaciones entre los elementos construidos y las múltiples formas de movilidad y de permanencia de las personas”*³.

La normatividad colombiana, por ejemplo, estructura el mandato de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, y define el espacio público como *“todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o disfrute colectivo”*

En teoría y en la práctica el problema urbanístico del espacio público está en la base de la formación y estructuración espacial de las ciudades y por tal razón, esta investigación se pregunta sobre cuál ha sido el impacto urbanístico y el comportamiento de los gobiernos en la gestión del espacio público en Bogotá; una ciudad con casi cinco siglos de historia y que funge como la capital y centro de poder en el desarrollo histórico y actual del Estado colombiano.

Más allá del concepto social y político, lo público requiere de espacialidad, y es allí donde el urbanismo puede considerarse desde su función: *“Organizar el espacio de manera que pueda responder a las demandas presentes y futuras de una sociedad”*⁴, de tal forma que el elemento central del urbanismo es constituirse como la respuesta a las demandas de la sociedad, es decir como el lugar de intercambio en donde existe la proximidad de las relaciones; donde se crean ámbitos de seguridad y donde se destaca el buen ambiente, el ambiente ciudadano y la calidad del entorno.

³ Ibid. Pág. 29

⁴ Dictionnaire de l'urbanisme. Dictionnaire de l'Urbanisme, edición de Françoise, Choay y Pierre Merlín,

Los espacios privados y los públicos han jugado un papel articulador sociedad y espacialidad y desde entonces se ha procurado por su gestión y, como se analizará posteriormente, y sobre el particular Borja establece que *se consideran tres elementos comunes a lo largo de la historia de las ciudades: la urbe material, compuesta por edificios, calles y plazas, el espacio público creado donde los habitantes viven la ciudad y un componente de naturaleza jurídica y política, que deviene de los anteriores, y se denomina ciudadanía.*⁵

Ahora bien, para caracterizar los avances, fallas y oportunidades de la gestión urbana, en nuestro caso delimitado de Bogotá en el periodo 1989-2007, es central establecer una definición operativa del concepto de espacio público y de gobierno que nos permitan, en lo que sigue, determinar la secuencia evolutiva de planeación y gestión urbana investigada. A tal efecto se establece como definición operativa del **concepto de espacio público** de este estudio el siguiente paradigma normativo:

“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 particulares” (Ley 9ª y 388).

De lo anterior se colige que el fundamento teórico y normativo del espacio público aquí propuesto es sociológico, por cuanto deriva de la condición social dual del ser humano, que lo permite entender en su dimensión pública y privada, como individuo o parte del colectivo, en términos de las necesidades sociales y el medio en el que interactúan, y por lo tanto, de la necesidad de estructurar ese medio como campo de su mediación e interacción.

Desde la perspectiva aquí adoptada el fundamento urbanístico del espacio público representa la manera en que los grupos humanos han ido transformando la estructura

⁵ Borja, Jordi. La Ciudad Conquistada. Editorial Alianza Editorial. Madrid 2003. p. 1

espacial y social de sus ambientes urbano-naturales y dentro de estos, ha regulado, proyectado e implementado espacios públicos.

Los valiosos aportes del modernismo al urbanismo, a la arquitectura y a toda la gama de disciplinas y saberes, presentes en esas actividades humanas, comenzaron a ser cuestionados en la misma base de sustentación de sus teorías. Se objetaba la supuesta neutralidad técnica del urbanismo, *“pues a toda opción técnica subyacen valores políticos que la prefiguran y determinan”*⁶. En esas críticas se destacaron las *“determinaciones sociales, históricas y políticas, de las opciones urbanísticas, e incluso del urbanismo como disciplina”*.⁷

En este sentido, el morfologismo urbano, una tendencia alternativa al modernismo, sostiene que *“la racionalidad científica no marca las decisiones últimas, sino que éstas están condicionadas por el proceso democrático, de manera que la toma de decisiones es de naturaleza política antes que técnica.”*⁸ Lo cual, a juicio de la urbanista Inés Sánchez de Madariaga, *“significa un cambio de dirección importante para la disciplina”*.⁹

Este debate, en apariencia importante sólo para el urbanismo, ha tenido y sigue teniendo implicaciones en la llamada gestión urbana. Esta actividad administrativa no podía colocarse al margen de la controversia ya que la gestión urbana tiene su campo de acción en un conjunto de actividades directamente relacionadas con la sociedad.

De forma tal que es esta evolución socio-urbanística, en nuestro caso la de Bogotá entre 1986 y 2007, la que pretende ayudará a identificar el concepto de espacio público definido.

En esta tarea ***el concepto de instituciones*** también jugará un papel central, pues las entendemos, siguiendo la línea de análisis de cambio institucional propuesta por North, *como las reglas de juego de la sociedad o, más formalmente, como las limitaciones y*

⁶ SANCHEZ DE MADARIAGA, Inés. *Esquinas Inteligentes. La ciudad y el urbanismo*. Editorial Alianza Forma, Madrid, 2008. Pág. 60

⁷ *Ibíd.* Pág. 60

⁸ *Ibíd.* Pág. 65

⁹ *Ibíd.* Pág. 65

*oportunidades ideadas por los humanos para dar forma a la interacción humana*¹⁰. Este concepto nos conduce a identificar las instituciones o reglas de juego urbanísticas relativas a la construcción y protección del espacio público en Bogotá. Los temas que se analizarán son: la normatividad, las instituciones públicas y sus mecanismos de gestión. Las instituciones identificadas, normas y organismos, serán contrastadas con la respectiva gestión pública, entendida esta como el resultado de la acción de gobierno.

Por esta razón **el concepto de gobierno**¹¹ aquí propuesto integra en un marco de dinámico de análisis a la normatividad y los mecanismos de aplicación del espacio público adoptados, ya que permite contrastar las elecciones públicas y los resultados alcanzados. De ahí que especificar la transformación la estructura espacial del espacio público en Bogotá nos ponga en la tarea de identificar a los responsables de esta transformación. La respuesta trivial pero cierta a esta pregunta es que todos los habitantes permanentes y esporádicos de la Bogotá son los sujetos de estas transformaciones. Sin embargo, al ser la gestión pública el objeto de nuestro análisis, reducimos la atención a la acción del gobierno, ya que al ser elegido por los ciudadanos como resultado de la democracia, tiene como función la gestión de los asuntos públicos, siendo uno de los temas centrales de su gestión el campo de mediación e interacción de los ciudadanos, y por tanto, la protección del espacio público y su creación en procura del interés general.

La construcción de las ciudades se hace posible a través de su intervención física y ésta a su vez, exige siempre una labor de coordinación, de manejo, de administración. Estas labores, diversas, especializadas en su ejecución, son en gran medida una labor oculta, poco visible, en la gestión de ciudad. Estas labores administrativas y gerenciales de actividades un tanto discretas en el campo del urbanismo han venido en llamarse gestión urbana. Este concepto ha adquirido notoriedad progresiva en el campo de la

¹⁰ North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. 2001. Pág., 13.

¹¹ Siguiendo el análisis de economía política para la democracia propuesto por Downs, en su ya célebre *Teoría Económica de la Democracia*, entendemos que “*En todo el mundo, los gobiernos dominan la escena económica. Sus gastos determinan la existencia del pleno empleo; sus impuestos influyen en incontables decisiones; (...) y sus regulaciones interiores inciden en casi todos los actos económicos*”. El comportamiento del gobierno tiene un impacto no solo en las decisiones públicas, también en las privadas y en estas juega un papel central la participación pública en las magnitudes económicas redistribuidas en la implementación del espacio público y demás políticas relacionadas con la acción gobierno.

administración pública y en el de la gerencia privada en razón de la complejidad de las tareas impuestas por planes y proyectos de grandes dimensiones.

Las escuelas técnicas, aportaron en Europa y los Estados Unidos, en una primera etapa de comienzos del XX, el recurso humano, “*encargado de la planificación, construcción, gestión y mantenimiento de las nuevas infraestructuras y servicios urbanos - pavimentación, saneamiento, agua corriente, luz, transporte-*”¹². Después, en la década del 60, el impulso se dio en los terrenos de la investigación, el diseño y la arquitectura, y la institucionalización administrativa en la planificación urbana.¹³ Desde una óptica integral para efectos de este estudio la noción de espacio público de Bogotá se identificará en el marco de las tres categorías definidas:

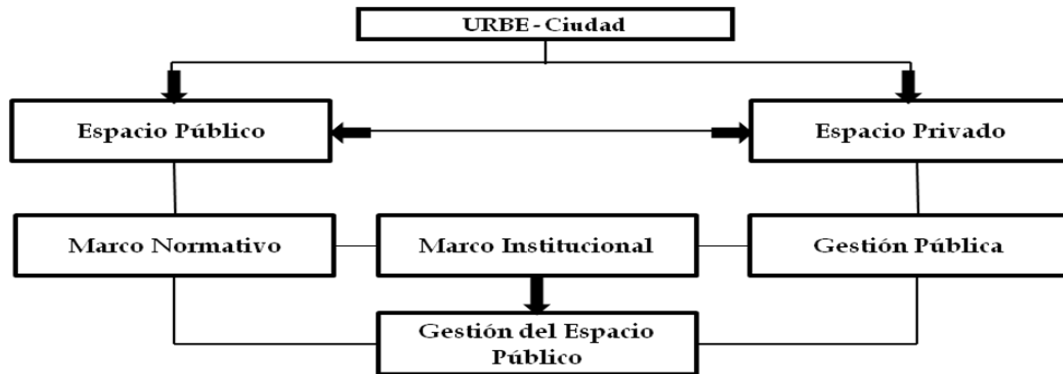
- (i) El marco normativo, y su definición de lo público y lo privado, dimensiones que definen los límites y posibilidades en el marco de la interacción social y espacial de los ciudadanos.
- (ii) El marco institucional urbano, como concepto que estructura los organismos y los mecanismos de intervención del espacio público en el territorio; y,
- (iii) La gestión del espacio público, entendida como componente central del desempeño urbanístico del gobierno; la gestión del gobierno permite cerrar el círculo en donde el espacio público efectivamente se regula, proyecta y modifica.

¹² SANCHEZ DE MADARIAGA, Inés. *Esquinas Inteligentes. La ciudad y el urbanismo*. Editorial Alianza Forma, Madrid, 2008. Pág. 51

¹³ *Ibíd.* Pág. 56

Así las cosas, las tres categorías enunciadas se conectan con nuestro concepto transversal de espacio público de la siguiente manera:

Ilustración 1. Estructuración Conceptual



Fuente: Elaboración Propia

Como se desprende de la estructura gráfica propuesta, esta investigación tiene como punto de salida y en un mismo nivel de análisis la conexión dinámica entre la normatividad, el marco institucional y la gestión pública, entendiendo esta conexión como el proceso democrático de estructuración de los asuntos públicos y su morfología territorial.

Como se mencionó anteriormente, este documento pretende entonces establecer la evolución normativa, adaptación institucional y el impacto urbanístico en la gestión del concepto de espacio público en el proceso de transformación y gestión urbana en Bogotá entre 1986 y 2007.

Metodología

El procedimiento metodológico que permitirá contrastar nuestra hipótesis sobre la articulación de la normatividad, los mecanismos de aplicación y la gestión real del gobierno en Bogotá, y la posible desviación del comportamiento del mismo a la procura del interés particular, dada la desarticulación entre la normatividad y el comportamiento de quienes nos gobiernan, supone como condición identificar, sistematizar, revisar y valorar críticamente las diversas fuentes documentales ofrecidas por las instituciones y organismos del estado y del distrito, relativos a las reglas de juego y los resultados de

gestión del espacio público distrital hasta ahora alcanzados. Este procedimiento se desarrollará en tres etapas.

En la primera de ellas, la etapa normativa, con el propósito de determinar el fundamento jurídico del espacio público, las leyes que estructuran su desarrollo y transformación, se realizó una identificación exhaustiva de la normatividad sobre urbanismo y desarrollo territorial del nivel nacional y distrital; se identificaron las normas más importantes según nuestra valoración de su carácter estructural en el proceso urbanístico. Este análisis configura el marco normativo del espacio público para este estudio.

Para identificar la adaptación de este marco normativo en la segunda etapa, la etapa institucional, caracterizamos la transformación administrativa relacionada con el marco institucional y los mecanismos de aplicación establecidos para regular, proyectar e implementar la renovada política urbanística y territorial. A tal efecto fueron identificadas las instituciones determinantes y sus funciones en los asuntos territoriales y relacionados con la gestión del espacio público en Bogotá entre 1989 y el 2007.

La tercera etapa del estudio; la etapa de análisis de políticas públicas, contrastó este marco normativo e institucional con el proceso de producción del espacio público, para ello se estudiaron los planes de desarrollo y los componentes urbanísticos más relevantes implementados por las administraciones distritales. A tal efecto se sistematizaron sus planes de desarrollo desde Andrés Pastrana (1988-1990) hasta Luis Eduardo Garzón (2004-2007), y se valoraron de forma específica las políticas públicas de impacto urbano enmarcadas en dichos planes, identificando metas, presupuestos y espacios públicos resultantes de la implementación de la política. Se identificaron y mapearon (utilizando el software ArcGis) las actas y resoluciones resultantes de los procesos de urbanización y se determinaron los metros cuadrados de espacio público derivados de las acciones urbanísticas de cada una de las administraciones distritales. Para profundizar en el análisis de la gestión del espacio público se rastreó la transformación urbanística de la plaza de San Victorino en Bogotá.

Cada uno de estos niveles nos permitió constatar si existe o no una articulación sólida entre la normatividad aplicable, las instituciones públicas y las administraciones distritales

en la gestión del espacio público y su destinación al interés común en Bogotá entre 1989 y 2007.

Para presentar los resultados de este análisis el documento, además de esta introducción, se articula en 4 capítulos de la siguiente manera:

Capítulo 1. *Antecedentes: Bogotá y el desarrollo del espacio público (1538-1989)*. El capítulo establece los antecedentes históricos y sociales de la evolución morfológica del espacio público en Bogotá (1538-1986).

Capítulo 2. *Fundamentos normativos y mecanismos de gestión del espacio público en Bogotá (1986-2007)*. Este capítulo especifica el marco normativo y los mecanismos de aplicación que reglamentan la protección y el desarrollo del espacio público en Bogotá (1986-2007).

Capítulo 3. *Análisis de la Trama Institucional del Espacio Público en Bogotá (1986-2007)*. Su objetivo es determinar la trama institucional responsable de la gestión del espacio público en Bogotá (1986-2007).

Capítulo 4. *Los Gobiernos de Bogotá: La Gestión del Espacio Público (1988-2007)*. En este capítulo contrastamos el marco institucional, las normas y sus mecanismos de aplicación, con los resultados de gestión del espacio público de los gobiernos de Bogotá elegidos como resultado del proceso de elección democrática (1988-2007).

Conclusiones. Este aparte presenta la discusión final y las conclusiones sobre las fallas y aciertos encontrados en la construcción dinámica del espacio público y su destinación al interés y uso común en Bogotá.

1. Antecedentes: Bogotá y el desarrollo del espacio público (1538-1986)

El espacio público se “refiere no solamente al aspecto físico espacial, sino más bien a la construcción histórica y social que la ciudadanía ha realizado para solucionar sus necesidades y aspiraciones de tipo urbano y la manera como ella se refleja en las actuales circunstancias”¹⁴.

Introducción.

Como señala nuestro epígrafe, el espacio público corresponde a una forma específica de estructuración o especialización de determinado territorio, no solo referida al aspecto físico espacial, sino también demográfico y social, por tanto, emerge en el territorio como resultado de una construcción colectiva, histórica y dinámica que los habitantes o ciudadanos promueven y desarrollan para responder a sus necesidades urbanas comunes. Desarrollo urbanístico que por su complejidad requiere no solo de la acción colectiva de los ciudadanos, puesto que todos participan en su producción, requiere además ser coordinada, es decir, planificada. En este capítulo de antecedentes, someteremos a examen algunos de los aspectos institucionales y morfológicos que subyacen a la configuración del espacio público en Bogotá desde su “fundación” como ciudad en 1538, hasta la irrupción tardía del gobierno democrático (elección popular) en el año de 1986.

El capítulo se subdivide en tres secciones relacionadas con tres grandes periodos de evolución morfológica del urbanismo y el espacio público en Bogotá.

¹⁴ Documento Técnico de Soporte del Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá (2005)

La primera sección, indaga sobre el origen y proceso de configuración social y espacial de Bogotá como ciudad colonial del imperio español (1538-1810). La segunda, examina el periodo de transformación morfológica de Bogotá desde la “independencia de Colombia” de la corona de España, hasta la introducción del llamado modernismo urbano en la primera mitad del siglo XX (1810-1946). Para finalizar, la tercera sección, analiza el periodo que va desde 1947, año que algunos investigadores señalan como de nacimiento del proceso de planificación urbana en Bogotá (Thierry Lulle, Roberto Cortés), hasta la reforma constitucional que da lugar a la elección democrática de alcaldes y la consecuente reconfiguración del poder territorial (1947-1986).

1.1 Horizonte lejano del espacio público de Bogotá: el periodo de conquista (1538-1810)

En esta sección se precisa el origen y proceso de configuración social y espacial de Bogotá como ciudad en el periodo colonial español (1538-1810). Al respecto, lo primero que debe señalarse -sobre el origen- es que si bien la historia oficial afirma que su fundación y el inicio de los cambios morfológicos (especialización de los hábitat) se explican por la llegada del imperio español a los cerros orientales, la instalación del fuerte militar *Nueva Esperanza* el 6 de agosto de 1538 y la fundación jurídica de la ciudad colonial de *Santafé* el 27 de abril de 1539¹⁵, no obstante, hay razones de peso para controvertir tal afirmación, especialmente, si nos atenemos al testimonio de los propios conquistadores españoles, *San Martín y Lebrija*, quienes desde 1539 relataron cómo a la llegada a los territorios de la sabana los encontraron espacialmente estructurados, masivamente poblados y equipados con arquitecturas nativas (*muisca*), señalando como:

“Llegados a estos pueblos de la sal, ya aquí la tierra mostró lo que en ella había y lo que había adelante, porque era muy gruesa y de muchos indios, y a manera de los edificios de casas diferentes de los que hasta entonces habíamos hallado. En especial una jornada más adelante del dicho Pueblo de la Sal entramos en la tierra del más

¹⁵ Archivo de Bogotá, *Bogotá 473 años: ¿1538? o ¿1539?* Publicación digital en: <http://www.Bogotá.gov.co/archivo>, Agosto 2011 (Búsqueda realizada el Octubre 17 de 2011)

*principal señor que hay en ella, que se dice Bogotá, y bien mostró ser así, porque le hallamos una casa de su aposento que para ser de paja-se podía tener por una de las mejores que se han visto en Indias*¹⁶.

Así las cosas, es un hecho que tanto el origen histórico como las primeras transformaciones morfológicas en el territorio donde se ubica la actual Bogotá nos remiten, sin duda, a un periodo de transformación territorial anterior a la conquista, a saber, la *Bogotá* de la *tecnología* social y arquitectónica de la civilización *Muisca*.

Nótese además que según Mejía Pavony, para aquel entonces los conquistadores no tenían los conocimientos necesarios para edificar construcciones sólidas, de modo que, según este historiador urbano, la tecnología que debieron utilizar corresponde a la de los muisca, quienes con lo que ellos sabían hacer, los bohíos, adaptaron el hábitat del asentamiento español¹⁷, dando origen a la ciudad colonial de *Santafé*¹⁸.

Ahora bien, luego de advertir el choque cultural entre *muisca* y españoles sobre el que se construye Bogotá, cabe señalar que si bien *la Bogotá colonial* fue fundada en 1538 con la llegada al territorio del regimiento militar al mando de Gonzalo Jiménez de Quesada¹⁹, la historiografía urbana señala que esta fecha no fue establecida oficialmente como fecha de fundación de la ciudad, debido a que el acto fundacional no cumplió con los requisitos que exigían las leyes españolas, que suponían que:

“Elegida la tierra, provincia y lugar en que se ha de hacer nueva población, y averiguada la comodidad y aprovechamientos, que pueda haber, el gobernador en cuyo distrito estuviere, o confinare, declare el pueblo, que se ha de poblar, si ha de ser ciudad, villa o

¹⁶ San Martín, Juan; Lebrija, Antonio de, "Relación del descubrimiento y conquista del Nuevo Reino de Granada", en Relaciones históricas de América, Madrid, / 1539/1916.

¹⁷ Mejía Pavony, Germán Rodrigo *Santafé De ciudad fundada a ciudad construida* En: Urbanismo y vida urbana en Iberoamérica colonial, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá 2008. Pág. 204

¹⁸ De ahí entonces el posible origen de los doce 12 bohíos o chozas que según se narra articulaban la ciudad de *Santafé*, y se presume constituirían las primeras modificaciones morfológicas del territorio conquistado por los españoles el 6 de agosto de 1538 al mando de Gonzalo Jiménez de Quesada.

¹⁹ Ver ilustración 2

*lugar, y conforme a lo que declare se forme el concejo, república y oficiales de ella, de forma que si hubiere de ser ciudad metropolitana, tenga un juez con título de adelantado, o alcalde mayor, o corregidor, o alcalde ordinario que ejerza la jurisdicción... dos o tres oficiales de la hacienda real, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registro, un pregonero mayor, un corredor de lonja, dos porteros; y si diocesana o sufragánea, ocho regidores, y los demás oficiales perpetuos; para las villas y lugares, un alguacil, un escribano de concejo, y público y un mayordomo*²⁰.

Como señala Zambrano en su *Breve Historia de Bogotá*, Jiménez de Quesada realizó una posesión irregular del territorio chibcha del Zipa, Bogotá, ya que no cumplió con los requisitos que exigían las leyes españolas, pues no conformó el cabildo, no se nombraron los alcaldes y no se realizó el **trazado de la ciudad**. Además de estos errores, según reconoce Zambrano, tampoco se realizaron los actos ceremoniales que aseguraban simbólicamente la posesión del territorio y legitimaban la conquista por la fuerza de la nación muisca.

Esta desarticulación entre la normatividad española y su fallida implementación, se enmendó luego de que llegaran otros conquistadores a la ciudad, Federmán y Belarcázar, y realizaran un acuerdo político con Quesada. Como producto de este pacto, el domingo 27 de abril de 1539 se realizó la fundación jurídica de la ciudad.

El acuerdo reconoció como conquistador del reino muisca a Quesada, se estableció el cabildo, se designaron regidores, al igual que **las áreas para las casas del gobierno, la cárcel, entre otras dependencias públicas, se demarcó la cuadrícula de las calles siguiendo una traza ortogonal y la ubicación de la plaza mayor**. En 1553 se inició la

²⁰ *Real Ordenanza sobre Descubrimiento Nuevo y Población* en Luis Torres de Mendoza, Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas. 1865, Madrid. Pág. 97.

construcción de la iglesia catedral en el costado oriental de la plaza mayor²¹, estableciendo desde entonces a Bogotá, en especial su zona central, como el principal centro gravitacional político y territorial de la conquista²².

Vargas Lesmes al respecto señala que *como producto de la fundación colonial las casas y conventos de los vecinos “principales” se localizaron en un comienzo en la plaza llamada de las Hierbas (San Francisco a partir de 1557) relegando la plaza mayor hasta la década del 50 del siglo XVI a un lugar secundario. Las “más principales” casas, iglesias y conventos se localizaron entre estos dos centros, dándole una jerarquía única a la calle Real o de la carrera (hoy carrera 7ª). Por ello, a diferencia de otras ciudades coloniales, Santafé se desarrolló entre estas dos plazas. Según Vargas Lesmes, este bipolarismo y la importancia de su cordón umbilical (hoy carrera 7ª), produce una orientación espacial lineal de la ciudad que influyó en la definición del crecimiento de su traza y su proyección le otorgó un peso mayor al norte de la ciudad*²³.

Para 1572, encontramos según descripción de oficiales españoles que Santafé era un “pueblo de dozientas (sic) casas poco más o menos (...) Más de la mitad desta población desta ciudad es de piedra y teja y tapia, los demás son biyos de paja”²⁴. Poco después se implantaría un nuevo espacio de crucial importancia dentro del territorio conquistado, la plaza de **San Victorino**²⁵, espacio que desde su fundación como parroquia (1578) fungía como el punto de entrada a Santafé desde el occidente. Sabogal (2006) plantea que por su localización a las afueras de la ciudad, contiguo al Camino de Occidente, donde estaban ubicados los únicos puentes sobre el río San Francisco, era el punto de encuentro de habitantes de la ciudad y extranjeros que intercambiaban mercancías o estaban de paso por la ciudad y se reunían en la plaza.

²¹ Ver ilustración 2

²² Véase Zambrano P Fabio. Profesor Titular, Departamento de Historia, Universidad Nacional. En: *Breve Historia de Bogotá* <http://www.redBogotá.com/endatos/0000/resenia.htm> (Recuperado el Octubre 17 de 2011, 15:40 hrs)

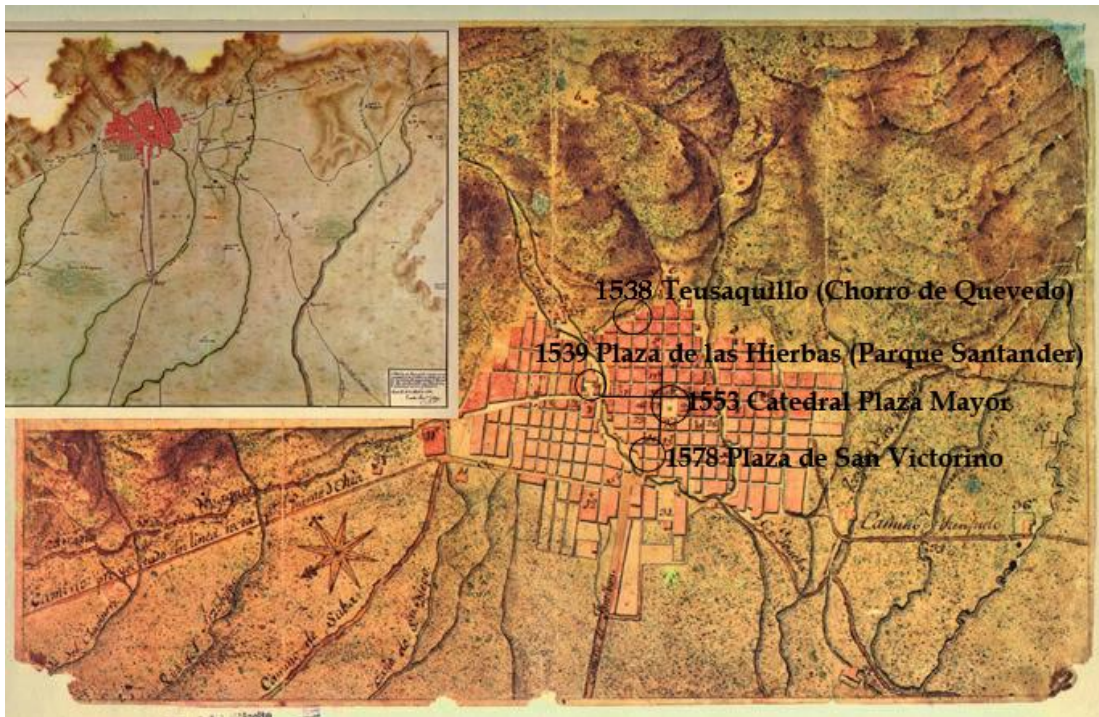
²³ Pavony (Ibíd, pág 209) también insiste en el hecho de que el tronco de Bogotá lo constituyó la *calle real* (hoy carrera 7ª), por ser entonces la más importante y más larga en términos físicos es la que genera la linealidad que ha caracterizado ha nuestra ciudad desde sus años fundacionales.

²⁴ Tovar Pinzón, Hermes. *Relaciones y visitas a los Andes. Siglo XVI – Tomo III. Región Centro-Oriental*. Bogotá, Instituto de Cultura Hispánica, Colcultura, s.f, Pág. 288.

²⁵ Ver ilustración 2

Así pues, en la expansión de Bogotá San Victorino cumplió la función de puerto terrestre, marcando por su importancia un nuevo eje sobre el trazado de la ciudad en sentido oriente – occidente (la actual Calle 11 de la carrera 5ª a la carrera 10ª), eje que a partir del tronco principal conformado por la Calle Real (Carrera 7ª) armaría una “T” que sería definitoria en la morfología actual de Bogotá inaugurando así su propensión de crecimiento hacia el occidente.

Ilustración 2. Croquis (1797) y plano geométrico de Santafé (1791) con referencias de fechas y puntos de localización En: Atlas histórico de Bogotá, Ed. Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), 2007



Fuente: Elaboración Propia

En este punto es importante precisar que desde la fundación de la cambiante *Santafé* colonial el trabajo indígena fue básico para las modificaciones morfológicas de la ciudad, construcción de la vivienda y de los edificios públicos, de ahí que Zambrano afirme que sin el recurso del trabajo indígena no habría sido posible construir la ciudad; cuya expansión territorial se soportó sobre *el camino de la sal* y las rutas trazadas a partir del intercambio de mercancías²⁶. Adviértase, no obstante, que en el siglo XVIII el mestizaje

²⁶ “[H]ay que partir del hecho, corroborado por los registros arqueológicos y escritos, que Santafé fue fundada alrededor de activos poblados indígenas, y, aun más, que su estructuración siguió las redes sociales y económicas trazadas por los

fue absorbiendo a la población indígena, grupo social que redujo sustancialmente su participación en el total de habitantes urbanos en este siglo (en el censo de 1778 representaban cerca del 10%, mientras que los mestizos alcanzaban a contabilizar cifras que oscilaban entre el 35 y el 45% de la población). En esa época era difícil distinguir cultural y étnicamente entre mestizos e indios, y de hecho se estaba formando una nueva sociedad urbana.²⁷

En los siglos XVII y XVIII la *Santafé* colonial siguió modificando su morfología e infraestructura urbana, destacándose construcciones como la del Hospital de San Juan de Dios en 1737, el Acueducto de Aguavieja (1737-1739), la capilla de La Peña en 1717, la Casa Arzobispal en 1733 y el puente sobre el río Tunjuelo.

En la segunda mitad del siglo XVIII la ciudad experimentó una decisiva renovación urbana bajo las órdenes de las autoridades civiles, de ahí la serie de puentes de la ciudad como el del Común, de Sopó, Aranda, San Antonio y el de Bosa. Se construyeron además una casa de moneda, una fábrica de pólvora, un hospicio real, un hospital, una casa de aduana, un cuartel de caballería, un local para la Expedición Botánica y se empedraron las calles.

Este desarrollo urbanístico continuó en la primera década del siglo XIX, última de la colonia, con la construcción del puente sobre el río Arzobispo, el acueducto de San Victorino, una nueva escuela pública, las mejoras al camino norte de la ciudad.

Podemos resumir el periodo colonial señalando con Mejía Pavony²⁸ que las modificaciones urbanas y el desarrollo del espacio público de *Bogotá* (1538-1810) se estructura en tres niveles: uno plano, resultado de la imposición sobre el espacio de la cuadrícula como módulo estructural de la ciudad; otro, el de la ciudad construida, que

indígenas muisca, aun cuando los españoles introdujeron una creciente centralización espacial en torno a la ciudad. Particularmente, el comercio desplegado a su alrededor fue estructurado a partir del de los indígenas. Los mercaderes dependían no sólo de sus rutas, redes y labores como transportadores, sino además del poder comercial y político de los caciques". Véase en Therrien, Monika. *Indígenas y mercaderes: agentes en la consolidación de facciones en la ciudad de Santafé de Bogotá*. En: Los muisca en los siglos XVI y XVII: miradas desde la arqueología, la antropología y la historia. Ed. Universidad de los Andes, Bogotá 2008, Pág. 199.

²⁷ Zambrano P Fabio (Ibíd)

²⁸ Mejía Pavony Germán Rodrigo *Santafé De ciudad fundada a ciudad construida* En: Urbanismo y vida urbana en Iberoamérica colonial, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá 2008, pág.209.

estructura la red vial, producto a su vez de las cuadrículas edificadas; y un tercer nivel, el imaginado, que valoriza el centro de la ciudad mientras subordina otros lugares. De esta manera la *Santafé* colonial estructuró su morfología espacial y social entre la cultura colonial y sus formas sociales de configuración, en el contraste con la especialización, trabajo y cultura de los nativos y esclavos, dando lugar, todo ello, a la progresiva urbanización de Bogotá.

1.2 Transformaciones urbanas y espacio público en la Bogotá Republicana (1810-1946)

Con el fin del periodo colonial y el inicio del periodo *independiente de Colombia* (1810/1819) la organización territorial, política y administrativa del país sufrió progresivas modificaciones, al igual que su capital, Bogotá. La *Constitución de 1821* estructuró la Gran Colombia (Venezuela, Ecuador y Colombia), designando como su capital a Bogotá y aboliendo su nombre colonial de *Santafé*. También dividió la república de tipo centralista en tres entidades territoriales o departamentos, subdivididos en provincias, cantones (municipios) y distritos parroquiales²⁹.

El ordenamiento territorial centralista de la *constitución de 1821* fue parcialmente modificado con la desarticulación de la Gran Colombia (desde 1828) y la transformación de la ahora Colombia, luego de la disolución y su *constitución de 1832*, en la República de Nueva Granada. Con la República el país mantuvo su organización centralizada, que persistió también en la *constitución de 1843*, en provincias, cantones (municipios) y distritos parroquiales, cuyas autoridades eran un gobernador y una cámara (en las provincias), consejos y alcaldes en los municipios³⁰.

Como bien señala de Zubiría Samper³¹, en Colombia a mitad del siglo XIX se comienzan a gestar importantes cambios políticos en el país, entre ellas: el surgimiento de los partidos tradicionales (liberal y conservador) y el avance de las ideas liberales (revolución

²⁹ Véase de Zubiría Samper. *Fundamentos históricos y normativos del plan de ordenamiento territorial*. Ediciones Utopía. 1998. Pág. 31.

³⁰ De Zubiría Samper (Ibíd) Pág. 32.

³¹ De Zubiría Samper (Ibíd) Págs. 32 y siguientes.

francesa de 1789 y 1848). Este último cambio conllevó a reformas importantes en el país, entre otras, la descentralización fiscal de 1850, la abolición de la esclavitud (1851), la separación de la iglesia católica y el Estado a partir de 1853, institucionalizada con la *constitución centro-federal de 1853*; constitución que tuvo como eje el desmonte gradual del estado-nación y el consecuente fortalecimiento del nivel provincial, para hacer coherente político, económico y administrativo con las oligarquías regionales entonces dominantes.

Como bien señala de Zubiría Samper esta descentralización del Estado en Colombia se ratificó con la *constitución federalista de 1858*, dividiendo el país político-territorialmente en nueve estados soberanos, subdivididos a su vez en provincias y cantones (municipios), con sus respectivas autoridades así: presidente o gobernados y órganos legislativos en cada estado; los gobernadores y cámaras provinciales; y los concejos y alcaldes municipales.

Adviértase además que durante este periodo de reformas estructurales el Código de Andrés Bello de 1855 ya había establecido la distinción entre bienes privados y públicos, destacando en el artículo 674 que: “*Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman **bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio***”³².

En medio de estos importantes cambios político-territoriales del periodo republicano en Colombia, la territorialización político-administrativa de Bogotá mantuvo su división, según Mejía, en cuatro sectores o barrios al menos durante medio siglo, en el periodo transcurrido entre 1830 hasta 1880³³; los barrios la Catedral, las Nieves, Santa Bárbara y San Victorino.

El principal cambio morfológico de la ciudad en el siglo XIX, central para este estudio, tuvo lugar en 1876 cuando el Concejo de Bogotá cambió el sistema de coordenadas de

³² Artículo 674 del código civil colombiano en lo que se refiere a los bienes de la unión.

³³ MEJÍA PAVONY, Germán, *Los años del cambio. Historia urbana de Bogotá, 1820-1910*. En: Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura 24, Bogotá, 1991. Pág. 111

la ciudad, estableciendo la nomenclatura y la numeración de las calles y carreras, cambiando los tradicionales nombres, muchos de ellos coloniales, por los números consecutivos que la ciudad maneja aún en la ciudad. Durante la existencia de los *Estados Unidos de Colombia (1863-1886)*, Bogotá recibió el título de Capital Federal y sus barrios fueron elevados a la categoría de Cantones³⁴. En 1884 la ciudad inauguró la primera línea de un tranvía de mulas y la primera compañía de teléfonos

Adviértase, sin embargo, que la descentralización territorial de Colombia naufragó en la década del ochenta con la reaparición del centralismo y la *constitución* netamente *conservadora de 1886*, cuyas principales reformas fueron, según de Zubiría Samper³⁵, el retorno al estado de tipo centralista, reasumiendo la Nación las principales funciones públicas, el retorno de la unión entre estado e iglesia, la creación del ejército nacional y la redefinición del ordenamiento territorial en departamentos (con un gobernador y una asamblea), las provincias (con algunas potestades administrativas) y los municipios (con concejo y alcalde).

Luego de la aparición de la *constitución centralista de 1886* Bogotá cede un poco su preponderancia, pues si bien sigue siendo la capital del país, no obstante, el Gobierno Nacional –presidido por Rafael Núñez– es trasladado a Cartagena. Cabe precisar, sin embargo, que en 1889 la ciudad vuelve a ser centro de atención no solo por la inauguración del ferrocarril de la sabana, sino también con la aparición de la luz eléctrica por primera vez la noche del 7 de diciembre del mismo año.

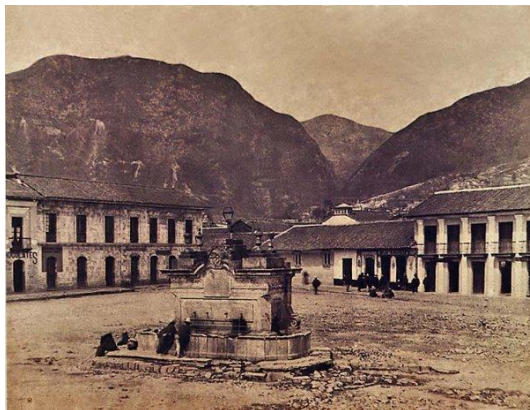
El siglo XX inició con grandes cambios para la ciudad. La estructura político-administrativa de Bogotá volvió a ser modificada con la reforma constitucional de 1905, pues esta dividió los ocho departamentos derivados de la *constitución de 1886* en 34, y dio un régimen especial a Bogotá como Distrito Capital, separando la ciudad del departamento de Cundinamarca. Para 1900, la población de Bogotá había aumentado notoriamente y contaba con unos 100.000 habitantes, sin embargo, el área urbana no aumentó de manera similar, por lo que la ciudad se densificó. En 1910 la fuente de San

³⁴ Archivo de Bogotá, *Bogotá 473 años: ¿1538? o ¿1539?* Publicación digital en: http://www.bogota.gov.co/archivo/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=254 , Agosto 2011 (Busqueda realizada el Octubre 17 de 2011)

³⁵ De Zubiría Samper (Ibíd) Págs. 32 y siguientes.

Victorino, situada allí desde 1803, fue reemplazada por la estatua de Antonio Nariño, de la cual la plaza tomó su nombre.

Ilustración 3. Archivo Diners, Plazoleta de San Victorino 1920



Fuente: Revista Diners, No. 171, diciembre de 1984

Con el inicio de siglo la ciudad comienza una serie de cambios morfológicos en su estructura de transporte y de servicios públicos, con la inauguración del primer tranvía eléctrico en 1910, del primer acueducto municipal en 1914 y el suministro del servicio eléctrico ininterrumpido con la fundación de la Compañía Nacional de Electricidad en 1925³⁶.

Es importante notar que la normatividad urbana de la Bogotá de comienzos de siglo ya desde 1902 impuso cargas urbanísticas asociadas a la generación de espacio público por parte de privados. En efecto, el acuerdo 10 de 1902, ordenaba que los propietarios de las nacientes urbanizaciones deberían ceder gratuitamente a la ciudad, por escritura pública “las zonas de las calles y plazas públicas que en la urbanización se proyecten (Art., 34)”, y el acuerdo 6 de 1914 y el 63 de 1922 definió nuevas cargas orientadas a la generación de espacio público representado en vías, andenes, parques, plazas³⁷.

Como nos recuerda el Archivo de Bogotá, el auge del modernismo y el urbanismo organizado en Colombia comenzó en Bogotá hacia 1930, cuando el presidente Enrique

³⁶ Archivo de Bogotá. Agosto 2011. *Bogotá 473 años: ¿1538? o ¿1539?* En: <http://www.bogota.gov.co/archivo>

³⁷ Secretaría Distrital de Planeación. *Derecho de Petición. Aplicación de Cargas Urbanísticas por Concepto de Espacio Público*. Mayo de 2011

Olaya Herrera trajo al país al destacado arquitecto vienés Karl Brunner para trazar el *Plan Regulador de Bogotá*. Por estos años apareció el acuerdo 48 de 1934 que reglamentaba las urbanizaciones y las cesiones de espacio público en la ciudad, y comenzaron a ser urbanizadas antiguas haciendas de la ciudad, entre ellas la Merced, la Magdalena, Marly y Teusaquillo, y el caserío de Chapinero que se venía poblando con quintas campestres desde mediados del siglo XIX, empezó a integrarse a Bogotá. Así las cosas, en los dieciséis años que van de 1930 a 1948 la capital sufrió una transformación urbanística y arquitectónica sin precedentes, por el norte se extendió hasta la calle 87, al absorber a Chapinero, por el sur hasta la calle 24 y por el occidente hasta la ahora carrera 30. En 1948 se construye la Avenida de las Américas y la ciudad da inicio el sistema de *Trolley* de transporte³⁸.

1.3 La Planificación Urbana en Bogotá: Sus Inicios (1947-1986)

Por otro lado, a la cabeza de los políticos liberales afines al movimiento moderno³⁹, en espacial Eduardo Zuleta Ángel delegado de Colombia en 1947 en la Organización de las Naciones Unidas, fue invitado Le Corbusier a Colombia para dar a conocer sus ideas⁴⁰. Cabe precisar que el movimiento moderno no permaneció como paradigma regente en la normativa nacional y distrital; es así que los distintos enfoques dados a estas normas pueden agruparse en tres grandes momentos de planificación:

A. Planificando de lo general para ordenar lo particular. Este primer momento se desarrolla desde 1947 hasta mediados de la década de los 60's y se caracteriza por una clara disposición a realizar planes generales sobre cómo debe desarrollarse la ciudad; además de la promulgación de la referida Ley 88 de 1947, cabe destacar el Bogotazo

³⁸ Archivo de Bogotá, *Bogotá 473 años: ¿1538? o ¿1539?* Publicación digital en: <http://www.bogota.gov.co>, Agosto 2011 (Búsqueda realizada el Octubre 17 de 2011)

³⁹ El fundamento del movimiento moderno se encuentra en la Carta de Atenas, redactada en el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna; en general esta carta plantea la necesidad de separar las actividades cotidianas del hombre por sectores, la densificación como solución al problema demográfico de las ciudades y los espacios verdes como solución estética y ambiental. (Le Corbusier y grupo CIAM, *Carta de Atenas, 1934*. En: El Urbanismo de los CIAM-Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, Editorial Contemporánea, Buenos Aires, 1957.)

⁴⁰ O'Byrne María Cecilia, *Le Corbusier en Bogotá, 1947-1951*, Exposición temporal en La Casa de la Moneda del Banco de la República 2010.

como catalizador de este proceso: La destrucción del centro de la ciudad después de las revueltas del 9 de Abril de 1948 presionó a las autoridades municipales (en cabeza del alcalde Fernando Mazuera Villegas) a contratar los estudios de un plan para la ciudad que contuviera lineamientos para la reconstrucción del centro⁴¹.

B. Delimitando lo particular para responder a una generalidad propuesta. El segundo momento en que puede agruparse la normativa se ubica entre mediados de la década de los 60's y finales de la década de los 70's. En estas normas se identifica una evidente influencia de los planes de desarrollo económico de la ciudad y de cómo éstos debían verse aplicados a la estructura urbana, tanto en infraestructura como en localización de los centros productivos.

C. La norma como plan. El tercer gran momento, durante la década de los 80's, centra la importancia de la planificación en el sustento normativo, (más que en el sustento abstracto de la planificación económica); es así que el "tratamiento" y las "áreas de actividad" fueron los principales aportes de este momento en la planificación de la ciudad; el ajuste y la diferenciación en cómo debía repartirse la ciudad, en un momento en que el debate sobre el precio del suelo estaba en el panorama inmobiliario y fiscal de la ciudad, hicieron de la normativa su principal columna vertebral.

En lo que sigue veremos el desarrollo de cada uno de estos momentos de planeación distrital.

D. El renacer del plan y del largo plazo: El caos en el que se sumergió la ciudad a finales de la década de los 80's fue seguido por un cambio de enfoque a nivel nacional, desde la ley de reforma urbana y, más tarde, la ley 388, se volvió a pensar en los grandes planes, ya no de borrón y cuenta nueva como el Plan Director de Le Corbusier, pero sí de planes estructurantes que guiaran las políticas a largo plazo, con metas definidas, y estudios serios de su relevancia y prelación.

⁴¹ O'Byrne María Cecilia, Catálogo de exposición temporal *Le Corbusier en Bogotá, 1947 – 1951* en La Casa de la Moneda del Banco de la República, Ed. Banco de La República, 2010 (Pág.3)

A. El primer momento: planificando de lo general para ordenar lo particular.

Como se mencionaba anteriormente, el Bogotazo y todo lo que éste significó para la ciudad (destrucción, saqueos, incendios, sensación de inseguridad y caos) fue la excusa perfecta para que la administración municipal⁴² le diera el impulso que le faltaba a la formulación de un gran Plan que dirigiera el crecimiento y la forma de la ciudad en el largo plazo en consistencia con la Ley 88 de 1947; así, en 1947, y gracias a la gestión de Eduardo Zuleta Ángel (O'Byrne, 2009), Le Corbusier fue elegido como el encargado de estudiar y proponer las directrices para el desarrollo urbano de Bogotá.

Pero no fue hasta 1952 que Le Corbusier, en trabajo conjunto con José Luis Sert, entregó el Plan Director para Bogotá, una compilación de mapas y trazados que, según los principios de la Carta de Atenas, debían asegurar en crecimiento acorde a los espacios humanos: el trabajo, la vivienda, el transporte y la recreación.

En general, el Plan Director establecía unas áreas específicas de la ciudad para ubicar las distintas actividades que en ella tienen lugar, con grandes avenidas y zonas verdes, y construcciones que permitieran el paso peatonal y no aislaran la ciudad. Los edificios, en contraste con la costumbre hasta el momento, debían tener grandes densidades de población y permitir, en la planta baja, la circulación peatonal y el disfrute del horizonte de la ciudad. Lo más relevante de este plan en cuanto a espacio público es la propuesta tajante de separar el corredor peatonal del corredor vehicular⁴³, insertando al primero en una trama de zonas verdes desde la que accede tanto a su residencia como a espacios de trabajo, ocio o institucionales. Por otro lado, Le Corbusier plantea la necesidad tanto del cuidado de las corrientes de agua de la ciudad como de los humedales y zonas de reserva forestal existentes en esa época; además, propone un entramado urbano que se adapte a estas características naturales de la ciudad, integrando de forma armonica el

⁴² En 1949 el alcalde del municipio de Bogotá era Fernando Mazuera Villegas, designado por el presidente Mariano Ospina Pérez por lista presentada al Ministro de Gobierno Roberto Urdaneta.

⁴³ La diferencia de velocidades, 4 kilómetros por hora del peatón contra 50 – 100 kilómetros por hora de los automóviles, sumado al desproporcionado daño físico entre peatón y conductor, daban como resultado la necesidad de separar esta bomba de tiempo (Carta de Atenas, UPC)

sistema natural con el humano ; esto, aún hoy, sigue estando vigente y es incluso un paso requerido a la hora de formular planes de ordenamiento territorial.

Paralelo al Plan Director, Jose Luis Sert y Paul Wiener fueron encargados del Plan Regulador, que no era otra cosa que la puesta en práctica del Plan Director: el cómo, cuándo y mediante qué. En su estructura están discriminados los diferentes frentes de intervención de la ciudad y el plazo en que debían ser realizados. Por cuestiones políticas, más que económicas o técnicas, y luego por la oleada de migración que llegó a la ciudad, de estos planes no se ejecutó gran cosa; lo que fue ejecutado lo fue por haberse tenido en cuenta en posteriores planes pero con el elemento vial como único sobreviviente; la gobernación de Cundinamarca, de hecho, con el decreto 292 de 1951⁴⁴ aprobó el decreto 185 de 1951⁴⁵ de la Alcaldía de Bogotá en el cual se estableció que los estudios ya adelantados de Le Corbusier sobre el sistema vial debían implementarse aunque el Plan Regulador no estuviera terminado ni sancionado por la municipalidad.

El Decreto 3640 de 1954⁴⁶ creó el Distrito Especial de Bogotá, que hasta el momento había sido municipio⁴⁷, incorporando a su territorio los municipios aledaños⁴⁸ establecidos en la Ordenanza 7 del 15 de Diciembre de 1954 del Consejo Administrativo de Cundinamarca, y definiendo la estructura administrativa de la ciudad. La importancia de este decreto radica en que desde ese entonces los planes viales y de servicios públicos debían abarcar más de la extensión planeada por Le Corbusier, y por tanto, el Plan Director perdió tanto importancia como relevancia, además, las decisiones de la Alcaldía ya no rendían cuentas a la gobernación de Cundinamarca.

⁴⁴ Decreto 292 de 1951: "Por el cual se aprueba el No. 185 de 1951 (abril 5), emanado de la alcaldía de Bogotá". Publicación digital en consultada el 26 de Octubre de 2011. Cabe resaltar que el Gobernador de Cundinamarca según la Constitución de 1886, tenía capacidad de suspender o revocar los actos administrativos que la Alcaldía Municipal de Bogotá aprobara, también, según los Decretos Extraordinarios 03590 de 1.949 y 693 de 1951, cualquier decreto o acuerdo municipal debía ser ratificado por un decreto de la gobernación, la cual debía revisar la constitucionalidad y la capacidad del municipio de decidir sobre el tema en cuestión.

⁴⁵ Decreto 185 de 1951: "Por el cual se adopta el Plan Piloto de la ciudad y se dictan normas sobre urbanismo y servicios públicos". Publicación digital en consultada el 26 de Octubre de 2011

⁴⁶ Decreto 3640 de 1954: "Por el cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá". Publicación digital consultada el 26 de Octubre de 2011

⁴⁷ La constitución de 1886 le había dado el carácter de Distrito Capital, pero sin ninguna relevancia administrativa frente a otras capitales de departamentos.

⁴⁸ Los municipios anexados según la Ordenanza Número 7 del Consejo Administrativo de Cundinamarca fueron: Fontibón, Engativá, Suba, Bosa, Usme, Usaquén.

En concordancia con el Plan Director de Le Corbusier, aunque no en su aplicación exacta, el Acuerdo 30 de 1961 define algunas disposiciones sobre cómo lotificar y urbanizar áreas del Distrito Especial, señalando los requerimientos sobre: forma, usos y tamaño de la urbanización, plan vial local y su integración con el Plan Vial Piloto (Decreto 185 de 1951) y planes de construcción de las redes de servicios públicos. Cada uno de estos requerimientos debía ser aprobado por el entonces Departamento Administrativo de Planeación (DAPD), y debía respetar las zonas de reserva, zonas inundables y zonas geológicamente inestables.

Ya con un Plan Piloto agonizante, con grandes cambios y pocas aplicaciones, el Distrito ve la necesidad de re-establecer el plan vial de la ciudad, que, además, integre a Bogotá con sus municipios anexados, a los cuales sólo se accedía por vías regionales. Así, el Acuerdo 38 de 1961⁴⁹ establece el nuevo Plan Piloto Vial del Distrito Especial, proponiendo nuevas vías (y ampliando otras) como: Calle 127^a, Avenidas Boyacá, Comuneros, Las Américas, Quito, Medellín, Autopista Sur, Carrera 68 y vía a La Calera, entre otras. El DAPD quedaba a cargo de definir las vías locales, ancho de antejardines, vallas, separadores y andenes.

B. Segundo momento: delimitando lo particular para responder a una generalidad propuesta.

Después de la decadencia en Bogotá del enfoque moderno en la planificación de la ciudad, el paradigma de la planificación socio-económica como mejor herramienta para el desarrollo permeó la normatividad y las instituciones distritales y nacionales con respecto al tema de la planeación; la Comisión Económica para América Latina -CEPAL-⁵⁰, las políticas económicas del Frente Nacional -Plan Decenal de Lleras Camargo-⁵¹, la

⁴⁹ Acuerdo 38 de 1961: "Por el cual se fija el Plan Vial Piloto del Distrito Especial de Bogotá". Publicación digital en consultada el 26 de Octubre de 2011

⁵⁰ "La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social". En *Acerca de la Cepal*, página web oficial: www.cepal.org

⁵¹ Restrepo Velásquez, Juan Carlos. *El desarrollo en Colombia: historia de una hegemonía discursiva*, En: Revista Lasallista de investigación N° 1. Pág. 31 (El plan hace recomendaciones acerca de mayores esfuerzos para obtener la ayuda externa, así como también la elevación del nivel impositivo (impuestos), que influiría sobre el aspecto redistributivo del ingreso nacional.)

Operación Colombia (del economista Lauchlin Currie)⁵², los CONPES⁵³ de 1969 a 1972, Hacia el Pleno empleo (Organización Internacional del Trabajo)⁵⁴, entre otros, incentivaron la inserción de temas económicos, más que espaciales y estéticos, en los planes urbanos de planificación.

De allí que se diera prelación a los sistemas de transporte, ubicación especializada de usos del suelo y a la localización de “ciudades en la ciudad”⁵⁵, es decir a la reducción de la dispersión desordenada de la ciudad, lo que influye directamente en la racionalización de recursos –tiempos de desplazamiento, presupuesto del gobierno en redes de servicios públicos, entre otros-, precepto claro de la economía para aumentar la producción de bienes y servicios, lo que representaría crecimiento, desarrollo y bienestar⁵⁶.

De lo anterior podemos ver ejemplo en el Decreto 1119 de 1968⁵⁷, que tiene como punto central la zonificación de la ciudad en: zona centro, comercial, residencial, industrial, institucional, rural, oriental y zona verde, entendiendo ésta última como el sistema ambiental y de parques y zonas públicas de la ciudad. Dentro de esas zonas se podrán desarrollar urbanizaciones normalmente, mientras vayan de acuerdo al uso principal de la zona o sea uso complementario de acuerdo a las disposiciones de la norma.

Para clarificar este punto nada mejor que un ejemplo: en una zona con uso principal industrial puede haber urbanizaciones para obreros de baja densidad, y algunos desarrollos comerciales que surtan o tengan relación directa con alguna de las industrias que allí se establezcan; sin embargo no podría ubicarse un proyecto industrial en una zona de uso principal residencial de alta densidad, tanto por la infraestructura vial, la

⁵² Meier, Gerardo, en Juan Carlos Restrepo Velásquez, *El desarrollo en Colombia: historia de una hegemonía discursiva*: “El énfasis del profesor Currie se enmarca en la deficiente demanda efectiva que causa los bajos ingresos agrícolas y detiene la expansión industrial. Propone una intensificación masiva de la migración rural-urbana. Esta migración activaría la industria de la construcción. Pág. 31.

⁵³ Consejo Nacional de Política Económica y Social.

⁵⁴ LOPEZ ET ALT. en Juan Carlos Restrepo, Op. Cit. “El objetivo de esta misión no era promulgar un nuevo plan de desarrollo sino “estudiar algunos aspectos relativos al empleo y las posibilidades de reestructuración de las políticas de desarrollo para que estas contribuyan a reducir el desempleo. Era una crítica a las tesis de Mr. Currie.” Pág. 32.

⁵⁵ LULLE, Thierry. “Bogotá: los costos del Laissez-faire”, Pág., 2.

⁵⁶ CORTES, Roberto, “Del urbanismo a la planeación en Bogotá”, 1995, pág. 40

⁵⁷ Decreto 1119 de 1968: “Por el cual se adopta el Plano Oficial de Zonificación General de la ciudad, se señala un nuevo perímetro urbano y se dictan unas normas sobre urbanismo”

calidad del aire, el impacto en la calidad de vida y las actividades comerciales necesarias para la industria.

Ya en los 70's, y siguiendo la idea de la planificación económica, la ciudad contrató unos estudios⁵⁸, que serían después conocidos como Fase I y Fase II, para encaminar el desarrollo urbano de la mano de los sistemas de transporte –dentro del supuesto económico de disminuir y racionalizar costos-. Como uno de los postulados de Fase I lo dice⁵⁹, la planificación debe considerar el transporte como instrumento esencial para lograr el objetivo de encontrar *“condiciones satisfactorias para todos los ciudadanos, proporcionando un ambiente aceptable, vivienda apropiada, empleo adecuado, buenos niveles de educación, salud, recreación y demás servicios”*.

El estudio Fase I se enfocó más en la parte oriental de la ciudad, es así que dio paso al Programa Integral de Desarrollo de la Zona Oriental de Bogotá, PIDUZOB, con una red vial acorde a las necesidades de crecimiento de la infraestructura según la población creciente, y dando algunas propuestas sobre los sistemas de transporte que debían implementarse en la ciudad.

Fase II por su parte, amplió más el espectro de Fase I, y propuso una ciudad policéntrica, donde el énfasis del transporte se sustentara en transporte liviano por rieles y un sistema de buses con carril preferencial, desestimulando el uso de vehículos privados⁶⁰. En los centros propuestos debía existir una amplia oferta de servicios, tanto institucionales como comerciales y recreativos; además en el corazón de la ciudad debía darse prelación al tránsito peatonal, desplazando el vehículo particular a carreteras periféricas.

La última ley de este período da pié para el cambio de enfoque del tercer momento; la Ley 61 de 1978⁶¹ o Ley Orgánica de Desarrollo Urbano, en la que, como dato relevante, *“el desarrollo de las áreas urbanas se regulará dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales, urbanas y de*

⁵⁸ Los estudios fueron encargados al consorcio internacional Llewlyn–Davies Weeks Forestier–Walter & Co., Cooper's & Lybrand y Consultéctnicos Ltda., con recursos del Fondo Especial de las Naciones Unidas (ONU) y la supervisión del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo BIRD.

⁵⁹ Subsecretaría de Planeación Territorial, *Destino Capital: Movilidad Sostenible*, Bogotá, 2009, Pág. 30.

⁶⁰ Ib. Pág. 30.

⁶¹ Ley 61 de 1978: “Ley Orgánica de desarrollo Urbano”. Publicación digital consultada el 26 de Octubre de 2011

*conservación ecológica. Así mismo se procurará la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento y la participación de la sociedad en el valor de la tierra que se deba exclusivamente al crecimiento de las ciudades o al gasto público*⁶². Además, el artículo 3 de esta ley exige a los municipios la formulación del Plan Integral de Desarrollo, relativo a la planificación territorial y a la integración del municipio y su región inmediata. Por último, según el artículo 11, los planes de desarrollo urbano y la identificación y salvaguarda de tierras para la expansión urbana de los municipios se consideran, no sólo necesarias, sino de utilidad pública, es decir todas las instituciones pertinentes estarán en obligación de facilitar y cumplir estos preceptos.

C. El Tercer momento: La norma como plan

A finales de la década de los 70's, el plan urbano toma un enfoque distinto al de la lógica socio-económica de desarrollo; así, el Acuerdo 7 de 1979⁶³ muestra la *normatización* del plan: tomando como referencia los estudios que dieron como resultado el plan Fase II, la administración distrital de 1978⁶⁴ quiso actualizar ese plan a la coyuntura de la ciudad, que a saber era: el UPAC y la política nacional de vivienda a gran escala, la recesión de la industria de la construcción en 1978, la excesiva concentración de la actividad inmobiliaria en algunas zonas de la ciudad –en parte propiciada por el plan Fase II- y, complementario a lo anterior, el abandono y marginalización de otras zonas de la ciudad – en especial el centro-.

Así, la norma establece dos criterios distintos – y desligados de cualquier Plan General-: el tratamiento, y la actividad; el tratamiento no era más que la forma en que debía intervenir una zona (conservación, renovación, consolidación, etc.), y la actividad era, como su nombre lo indica, los posibles usos (residencial, comercial, industrial, etc.) que allí se permitirían. Todo ello, vale decirlo, establecido arbitrariamente frente a los planes – ellos sí generales- de vías y servicios públicos-.

⁶² Ib. Artículo 2.

⁶³ Acuerdo 7 de 1979: "Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá".

⁶⁴ En cabeza del alcalde Hernando Durán Dussán, nombrado por el Presidente de la República Julio Cesar Turbay.

En respuesta al acuerdo 7, la misma administración distrital formula el Acuerdo 2 de 1980⁶⁵, una actualización del plan vial de Fase II, que como único dato relevante sobre generación de espacio público establece unas zonas de aislamiento o protección ambiental de 10 metros⁶⁶ a cada lado de las vías –disposición vigente en el POT⁶⁷-. La última normativa destacada de este momento es el Decreto 1333 de 1986⁶⁸, cuya relevancia está enmarcada en el artículo 33°:

“Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo plan integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y coordinación urbano-regional”.

Además, el artículo 39 expone la importancia de los planes generales, como rechazo a la norma de la minucia:

“Los Municipios están en la obligación de levantar el plano regulador que indique la manera como debe continuarse la urbanización futura de la ciudad. Este plano no sólo comprenderá las enmiendas y mejoras que deban hacerse a la parte ya construida, atendiendo al posible desarrollo, sino los nuevos barrios que hayan de levantarse, así como los sitios donde deban ubicarse los edificios públicos, sitios de recreo y deporte, templos, plazas y áreas verdes, escuelas y demás edificios necesarios a la población”.

Así, en desarrollo de este marco normativo, sus mecanismos de planificación y aplicación, se construyeron en la segunda parte del siglo XX en Bogotá las grandes urbanizaciones y proyectos de espacio público, entre los que destacamos la Autopista

⁶⁵ Acuerdo 2 de 1980: “Por el cual se adopta el Plan Vial para el Distrito Especial de Bogotá y se clasifican sus vías según capacidad, función y uso”. Publicación digital en consultada el 26 de Octubre de 2011

⁶⁶ (Ibíd.) Artículo 9: “La Zona Verde de Aislamiento o de Protección Ambiental es una franja de terreno de 10 metros, ubicada a lado y lado del ancho de la vía especificada por las vías V-0, V-1, V-2, V-3, y V-3E en el artículo 6 del presente Acuerdo y que no será considerada como parte integrante del ancho total de la vía”.

⁶⁷ Subsecretaría de Planeación Territorial, “Destino Capital: Movilidad Sostenible”, Bogotá, 2009, pág. 33.

⁶⁸ Decreto 1333 de 1986: “Por el cual se expide el Código del Régimen Municipal”. Bajo la presidencia de Belisario Betancourt. Publicación digital en consultada el 26 de Octubre de 2011

Norte, la Carrera 10ª, la ampliación y reconstrucción de la Avenida Caracas, el Aeropuerto Internacional el Dorado, la construcción de los puentes de la Calle 26, el Banco de la República, importantes barrios como Kennedy y Chico, y edificios como el emblemático Hotel Tequendama. En 1972 Bogotá se dividió en 16 alcaldías menores, diez años después, en 1982, inauguró su red de ciclovía y en 1986 el parque Metropolitano Simón Bolívar.⁶⁹

En 1986, bajo el gobierno de Belisario Betancourt, el Congreso de la República aprueba el Acto Legislativo 01⁷⁰, una reforma constitucional que cambia la forma de elegir alcalde, haciendo transición hacia la elección popular directa. Esta reforma es ampliamente reglamentada por la ley 78 de 1986⁷¹.

Evidentemente este es un cambio sustancial para las ciudades del país y fundamental para su capital. Además, la coyuntura de los años posteriores traerían un cambio sustancial en cuanto a este cargo, pues de ser una cuota política del Presidente, en caso del Alcalde Mayor de Bogotá, y de los gobernadores, para los alcaldes de las otras ciudades, esta figura pasó a representar los intereses de los ciudadanos, y sus propuestas plasmadas en el Plan de Desarrollo debían ejecutarse so pena de ser expuesto a revocatoria de mandato por el mismo pueblo, algo muy distinto antes de 1986, cuando el Presidente mismo –o los gobernadores según el caso- decidía su destitución y cuando la hoja de ruta de su período de gobierno no era de carácter obligatorio⁷².

Con la irrupción del gobierno democrático como componente central de la administración de Bogotá finalizan nuestros comentarios sobre lo que consideramos son los principales antecedentes sociales, políticos, económicos y culturales que subyacen a la configuración urbana del espacio público en Bogotá en el periodo que va desde su

⁶⁹ Archivo de Bogotá. Agosto 2011. *Bogotá 473 años: ¿1538? o ¿1539?*

⁷⁰ Acto Legislativo 01 de 1986, "Por la cual se reforma la Constitución Política"

⁷¹ Ley 78 de 1986, "Por la cual se desarrolla parcialmente el Acto legislativo número 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes y se dictan otras disposiciones".

⁷² Esta reforma al régimen electoral de los alcaldes ha sufrido varios cambios, por ejemplo, la duración del período de gobierno de los 2 años de período que establecía la Ley 78 de 1986, aplicado a Andrés Pastrana, se pasó a 3 años en la Constitución Política de 1991, cambio aplicado a Antanas Mockus, y finalmente paso a los actuales 4 años en el Acto Legislativo 02 de 2002, aplicable a los gobiernos distritales desde la administración de Luis Eduardo Garzón.

“fundación” hasta la irrupción del gobierno popular (1538-1986). Establecidos los antecedentes, a continuación presentaremos el marco normativo que estructura las reglas de juego actuales, límites y posibilidades, para las actividades urbanísticas de generación y protección del espacio público en Bogotá.

D. El cuarto momento: El renacer del plan y del largo plazo.

Varios son los elementos que confluyen para este momento en el que estamos: primero las deficiencias de las normatividades de los últimos 30 años, el deterioro absoluto de la ciudad, de su red vial, el total colapso de su sistema de transporte, las finanzas quebradas y la corrupción imperante, y por otro lado, cosas positivas como la Constitución de 1991, la descentralización de la administración distrital, la elección popular de alcaldes y la democracia participativa llegando al nivel barrial (además de la creación de las alcaldías locales por parte de la constitución de 1991).

Pero todo esto no era suficiente sin algo que lo consolidara; la administración de Jaime Castro⁷³ hizo su parte saneando las finanzas de la ciudad, optimizando los recursos y simplificando impuestos, además, diseño y consiguió la aprobación del Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá D.C. por parte de la nación (Decreto-Ley 1421 de 1993⁷⁴), el cual fijaba las atribuciones y límites de cada servidor público en la ciudad. Sin embargo, lo que consiguió volver a su cauce a la planificación urbana, o al menos lo que más cerca ha estado, es la Ley 388 de 1997⁷⁵, la cual surgió como resultado de un consenso nacional sobre la necesidad inmediata de cambiar la forma en que se planificaba las ciudades, y de que se le diera a las administraciones municipales y distritales las herramientas de planeación y gestión urbanas modernas. Precisamente, una de estas herramientas estaba en furor a principios de la década de los 90's: la planificación estratégica: largos plazos, políticas generales, aportes y participación de los actores directamente afectados, la supremacía –de todas formas- de los técnicos en la materia (expertos en urbanismo y sus distintas ramas)⁷⁶, y un largo etcétera, que bien puede resumirse y representarse en el elemento novedoso de la Ley 388: los planes de

⁷³ Jaime Castro, del Partido Liberal, fue Alcalde Mayor de Bogotá entre junio de 1992 y diciembre de 1994.

⁷⁴ Decreto-Ley 1421 de 1993: "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá"

⁷⁵ Ley 388 de 1997: "Por la cual se modifica la Ley 9° de 1989, la Ley 3ra de 1991 y se dictan otras disposiciones".

⁷⁶ Planificación Estratégica, Cívica (Alianza Mundial para la Participación Ciudadana) Por Janet Shapiro.

ordenamiento territorial, que, precisamente, debían ser formulados con todas estas características y deben, además, orientar y concentrar la acción del gobierno, la inversión pública, y las actuaciones particulares hacia la consecución de fines previsibles a largo plazo; todo ello enmarcado en un modelo de ciudad definido en el Plan. Cada plan, además, debe ir acompañado de otros planes –maestros- sobre las distintas problemáticas de la ciudad, que deben ir, por supuesto, en armonía con el modelo de ciudad planteado y con las políticas, programas y proyectos propuestos a futuro.

Volviendo dos años atrás, la nación, buscando controlar la corrupción y aumentando la tecnificación de los procesos urbanos, expidió el Decreto 2150 de 1995⁷⁷, en la que se resalta la creación de las Curadurías Urbanas. Según el Artículo 49 los curadores son los encargados de expedir las licencias de construcción y urbanización acordes a las normas respectivas sobre uso, ocupación y edificabilidad.

De acuerdo a la mencionada ley 388, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá fue adoptado por el Decreto 619 de 2000⁷⁸. En este documento se plasma un modelo de ciudad densa y compacta, con centralidades urbanas y jerarquizaciones de las problemáticas de la ciudad que van desde lo metropolitano a lo local; además, siguiendo propuestas de anteriores leyes, dispone de tratamientos, zonificaciones y usos, además de piezas urbanas y estructuras –ecológica, urbana y rural-.

También por los requerimientos de la Ley 388 de 1997, el POT de Bogotá sustenta su desarrollo en Planes Maestros de los cuales, para efectos de este trabajo, vale destacar el Plan Maestro de Espacio Público, adoptado mediante el Decreto 215 de 2005⁷⁹, en el cual se plasma la política distrital respecto al tema, que “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

⁷⁷ Decreto 2150 de 1995: “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

⁷⁸ Decreto 619 de 2000: “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santafé de Bogotá, Distrito Capital”.

⁷⁹ Decreto 215 de 2005: “Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital y otras disposiciones”

su aprovechamiento económico”⁸⁰. Este plan maestro, al igual que los otros, tiene una estructura parecida a la del POT: una política a largo plazo, unos actores que participan en su formulación, y unas propuestas y directrices sobre cómo se debe abordar desde la institucionalidad y la legalidad el tema del espacio público. Además, como criterio estructurante, hace mención del aprovechamiento económico del espacio público, uno de los puntos más controversiales del Plan Maestro.

Reflexiones

Cabe resaltar que estos momentos o etapas diferenciadas en la planificación del espacio urbano en la ciudad comparten ciertas similitudes en el contenido de las normativas; que haya distintos enfoques no implica la ausencia definitiva de, por ejemplo, normas específicas sobre cesiones obligatorias o medidas de las vías vehiculares o peatonales. De hecho, una revisión incluso superficial de la normativa a través de los años mencionados permite identificar un buen número de repeticiones y concordancias operativas, punitivas y estratégicas de dichas normas.

Devolviéndonos al Plan Director de Le Corbusier vale la pena preguntarse, ¿qué pasó? Evidentemente hay un elemento que dio al traste con ese y otros planes: la población inmigrante. El hecho de haberse multiplicado sin control durante todo el siglo XX hizo que cualquier proyección –como la de Le Corbusier- quedara rápidamente sobrepasada, y con ella todos los planes, desde el vial hasta el de servicios públicos y equipamientos, sin olvidar el del límite de la ciudad. Pero el mayor obstáculo para el desarrollo del Plan de Le Corbusier fue realmente los intereses de los urbanizadores (entre ellos Fernando Mazuera, exalcalde de Bogotá) que ya tenían inversiones en partes de la ciudad, e incluso fuera de ella, para proyectos inmobiliarios importantes, a los que no les convenía para nada el orden urbano propuesto por Le Corbusier; para empeorar las cosas la falta de decisión política y el momento político del país (la dictadura de Rojas Pinilla y después el Frente Nacional) no proporcionaron la debida plataforma jurídica e institucional para llevar a cabo estas propuestas.

Entre el decreto 1119 de 1968 y los planes del primer momento hay una diferencia clara: el manejo puntual de las zonas de la ciudad en contraste con los lineamientos generales

⁸⁰ Decreto 190 de 2004: "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003." Es decir la compilación del POT y de su revisión en el 2003.

que deben estructurarla. Por otro lado, y no tan evidente, aunque el Plan Director (y en consecuencia el Plan Regulador) define unas zonas en la ciudad con distintas vocaciones, lo cierto es que no es una visión económica sino arquitectónica; en el plan de 1968 hay una especificación más profunda que genera una dinámica económica espacial distinta de la visión de Le Corbusier, a quien le interesaba, según el documento de plan, una ciudad en la que se habitara, trabajara, transportara y recreara bien, pero en ningún aparte habla de productividad de la ciudad, ni de cómo ubicar estratégicamente las distintas actividades para generar desarrollo; Le Corbusier toma como obvio el empleo, no como algo que hay que estimular, mientras que el decreto 1119 racionaliza la espacialidad en pro de incentivar las actividades económicas.

El Acuerdo 7 de 1979, está caracterizado por conservar el raciocinio económico como base del planeamiento, pero con una aceptación tácita de la mercantilización del espacio urbano. La planeación se fundamentó en las leyes del mercado inmobiliario y en la atomización de sí misma, obedeciendo a la expectativa del inversionista de obtener la máxima renta; una especie de incentivo que elevara el interés de los constructores en las zonas más pobres de la ciudad: si tenían ganancias absolutas y enormes en los estratos medios y altos, lo más lógico es que voluntariamente renunciaran a esas rentabilidades estrambóticas en las zonas deprimidas. Por supuesto esto no sucedió, entre otras causas por la no obligatoriedad de la inversión en este tipo de vivienda ya que hasta la Ley 388 de 1997 las leyes sólo hacían mención a la necesidad de disponer de tierras para este efecto: así, el gobierno distrital, de mano de la nación, tuvo que endurecer y fortalecer los instrumentos de gestión del suelo para, obligar a que el constructor, en base al terreno que iba a intervenir, tuviera una cuota obligatoria de tierra y recursos para Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Propietario (por ejemplo el 20% del área urbanizable en Planes Parciales debe ser para VIS y entre el 15 y el 30% para VIP⁸¹). Esto ha servido al menos parcialmente, por problemas estructurales de la norma, ya que los constructores, como la norma se los permite, no construyen VIS, sino que se limitan a entregar terrenos en otras partes de la ciudad para que sea la alcaldía o el gobierno nacional quienes se encarguen de urbanizarlos. En un contexto de pocos recursos destinables para el rubro de VIS y VIP, lo único que se logra con esto es aumentar la

⁸¹ Artículo 278, Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 619 de 2000.

brecha de vivienda para los cientos de miles de familias de escasos recursos que la necesitan.

Si bien es cierto, el objeto de este trabajo es documentar la gestión que el espacio público ha tenido, pero resulta de la mayor importancia entender las lógicas del ordenamiento territorial, que en últimas termina siendo en gran parte la lógica de la gestión del espacio público.

Por otro lado, es relevante y molesto que el fenómeno de la corrupción haya permeado la planificación urbana en Colombia, y que por esto se haya llegado incluso a la necesidad de crear las Curadurías Urbanas. Como ya se mencionó anteriormente, las curadurías deben expedir las licencias de construcción revisando que estén ajustadas a las normas urbanas, pero, según las mismas curadurías, casi el 50% de las obras realizadas en Bogotá carecen de licencia⁸². Esto, sumado al hecho que todavía se siguen presentando construcciones informales en la periferia urbana, muestra que la planificación del territorio en Bogotá dista mucho de estar bajo control, de forma coordinada con los privados y en línea con los parámetros trazados en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Entrando un poco a la minucia de todas las normas y leyes revisadas con antelación, existe un evidente sesgo de las autoridades distritales –más que de la nacional- sobre cómo debe planearse una ciudad. Por supuesto uno de los elementos compositivos más importantes de un plan urbano es el elemento Vial y todo lo que puede inscribirse en él; vías, jerarquización y tamaños de éstas, res de autopistas, semaforización, intersecciones, sistemas de transporte público, etc. El problema que se puede evidenciar durante las últimas 3 décadas del siglo XX es que este punto, no sólo era el más importante, sino en muchos casos –Fase I y Fase II en los 70's- el único que se trataba en los grandes planes para la ciudad.

Todo lo demás se dejaba a una microzonificación arbitraria que debía acoplarse a estas disposiciones viales. Ya sabemos el resultado de esta importancia dada a las vías: la ciudad se expandió incontrolablemente, en contravía a todas las recomendaciones internacionales –y al sentido común- de densificar y limitar el crecimiento territorial de la ciudad, no sólo por el daño ambiental y el incremento de las distancias a recorrer, sino

⁸² SALAZAR FERRO, José, "La Planeación de Bogotá: Un sistema híbrido de Desarrollo Progresivo". Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 1, Número 011, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2007, pág. 209

por los costos operativos de tener una población dispersa con necesidades de seguridad y servicios públicos. Por si fuera poco, el enfoque dado a la formulación de los planes viales no era el más acertado y eso se nota en muchos aspectos –y consecuencias que se viven diariamente en la ciudad-; primero, la mayoría de vías nuevas no eran, ni siquiera, ambiciosas: ninguna vía construida después del 75 tiene más de 3 carriles (a penas en el siglo XXI se construyó el tramo de la Avenida Boyacá con 5 carriles por sentido), no se anticipó una necesaria reserva de predios –o al menos, de metros- en los costados de las vías antiguas para futuras ampliaciones⁸³, lo que puede demostrarse fácilmente con decenas de ejemplos, entre ellos: la Carrera Séptima, la Calle 19, la Calle 22, la Carrera 5, las Carreras 11 y 13, la Avenida Caracas, entre otras, que en horas pico están completamente colapsadas y la demolición de predios para una potencial ampliación sería tan costosa que simplemente es inviable ampliarlas. Por supuesto en los años en que se tomaron esas decisiones técnicas no se tenía una clara idea del crecimiento exponencial de la población que se avecinaba a la vuelta de pocos años, pero, precisamente, el cortoplacismo y la falta de ambición de las diferentes administraciones sumieron a lo que consideraban la columna vertebral de la planificación en el abismo del atraso.

Por otro lado, el peatón fue completamente descuidado, siendo sólo recuperado como una figura importante en la ciudad a finales de los 90's, cuando hubo una agresiva campaña por recuperar el espacio público ocupado por vehículos y vendedores ambulantes. Así, no sólo no había reservas para ampliación de vías, sino que tampoco había andenes suficientes al lado de las vías. Por último, la poca flexibilidad de estos planes viales impidieron que se pudiera dar respuesta rápida en las zonas donde se desarrollaron velozmente las viviendas ilegales de la periferia, así, no sólo se perdió la posibilidad de ordenar medianamente estas zonas sino que se las dejó aisladas, lo que representaría después inversiones cuantiosas para darle solución.

Para resumir un poco esta reflexión sobre los cambios de enfoque en la normativa de la planificación de la ciudad, se puede señalar que el problema más grande fue que todo se quedó en el papel, y más aún, todo se quedó corto. Muchas son las razones de esta

⁸³ No confundir con las reservas ambientales de 10 metros, que no son reservas viales, sino que están destinadas a arborización, reducción del impacto ambiental del tránsito vehicular y tráfico peatonal.

situación, algunas de carácter institucional – como la corrupción y la falta de políticas de ciudad a largo plazo – y otras de carácter exógeno – la exagerada migración del campo a la ciudad, las crisis económicas nacionales y la falta de compromiso social por parte de los privados-. Además de estos problemas estructurales, el hecho de tener enfoques sesgados e incompletos sobre la planificación (algunos muy estéticos, otros excesivamente normativos y reduccionistas) no ayudó a que existieran resultados alentadores salvo contadas excepciones. Queda sólo esperar que el último momento, el del renacer del plan y del largo plazo, se desarrolle con eficiencia, con solidez, y con suficiente flexibilidad para afrontar los retos inesperados que puedan presentarse.

2. Fundamentos normativos y mecanismos de gestión del espacio público en Bogotá (1986-2006)

Introducción.

Este capítulo tiene el propósito de determinar el fundamento jurídico del espacio público en Bogotá, las reglas que estructuran su desarrollo y transformación. El marco normativo aquí estructurado comprende desde la reforma constitucional que institucionaliza la elección popular de alcaldes en 1986, hasta la reglamentación de la reforma administrativa de Bogotá en el 2006.

Para cumplir con este objetivo se realizó una identificación exhaustiva de la normatividad sobre urbanismo y desarrollo territorial del nivel nacional y distrital; se identificaron las normas constitucionales, legales, los decretos y acuerdos. Por razones de espacio no reproduciremos el marco normativo en extenso, sin embargo, identificamos las normas y mecanismos más importantes según su carácter estructural en el proceso urbanístico de desarrollo del espacio público.

Para presentar los resultados de este análisis el capítulo se subdivide en dos secciones, la primera de ellas encargada de estructurar el marco normativo de nivel nacional que impacta el ordenamiento político, territorial y urbanístico de Bogotá, mientras que la segunda, caracteriza los mecanismos de aplicación implementados por el distrito en desarrollo de este marco normativo.

2.1 Normatividad urbanística en Colombia y su impacto en Bogotá (1986-2006)

Como pudimos observar en el capítulo de antecedentes, Bogotá ha tenido un crecimiento urbano y un desarrollo de espacio público no planificado, caótico y no participativo. Como esperamos mostrar, esta asimétrica situación se ha venido mitigando gracias a importantes cambios estructurales adelantados desde la década del ochenta en el país. Cambios que institucionalizaron la elección popular de las autoridades territoriales, la participación de comunidad en los asuntos locales, la planificación para el desarrollo urbano y, de interés vital para este estudio, la necesidad de crear espacio público y proteger su uso colectivo o común.

Presentamos a continuación el marco normativo y los mecanismos de aplicación que estructuran estos cambios en Colombia, centrando la atención en aquellos que configuran el fundamento jurídico del espacio público en ordenamiento político, económico, administrativo, territorial y urbanístico de Bogotá.

2.1.1 La descentralización de la democracia y los inicios de la reforma urbana en Colombia.

El **Acto Legislativo 01 de 1986**, marca un gran antecedente en la territorialización de la democracia en el país, ya que establece que *todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial* (Art., 1), y especifica que *los alcaldes*, antes elegidos de forma discrecional por el presidente o gobernador de turno, en adelante *serán elegidos por el voto de los ciudadanos* (Art., 3). A tal efecto el **Acto** precisó el año de *mil novecientos ochenta y*

*ocho (1988) para la primera elección de alcaldes*⁸⁴; situación que derivó en la irrupción del gobierno democrático en las administraciones Bogotá.

Esta territorialización de la democracia colombiana también estuvo soportada en la **Ley 11 de 1986**, ya que reglamentó el *Estatuto Básico de la Administración Municipal*, normativa central para implementar la descentralización real de la administración en el país, ya que institucionaliza *la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales*. La ley además le asignó al Presidente de la República la función de estructurar la organización administrativa de los entes territoriales y como consecuencia de ello, el gobierno Nacional expidió el ya mencionado **Decreto 1333 de 1986**, por el cual se expidió el **Código de Régimen Municipal** que modeló el comienzo de la planificación del desarrollo territorial.

Así las cosas, la territorialización de la democracia derivada de estas reformas, representó un cambio sustancial para las ciudades del país, en particular para la capital, pues el **Acto Legislativo 01** (reglamentado por la **Ley 78**) instituyó la elección por voto popular de los mandatarios, quienes deben entonces representar los intereses de los ciudadanos, so pena de ser expuestos a revocatoria de mandato por ellos mismos, mientras que la **Ley 11** (reglamentada por el **Decreto 1333**) determinó el marco de referencia para una administración distrital democrática, pues instituye las **Juntas Administradoras Locales (JAL)** como mecanismo para la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

En el marco de estas reformas estructurales en Colombia, en 1989 aparece una de las de mayor relevancia no solo para este estudio, sino también para la historia del desarrollo urbano en Colombia, la llamada *reforma urbana* encarnada en la **Ley 9ª del 11 de enero de 1989**, que modificó el **Decreto 1333 de 1986**, en lo relativo a la planificación del desarrollo municipal, y adoptó un nuevo marco normativo para los planes municipales de desarrollo, al igual que medidas sobre la compraventa y expropiación urbana.

La Ley 9ª de 1989, con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y

⁸⁴ El Acto Legislativo 01 de enero 9 de 1986 fue reglamentado parcialmente con la Ley 78 del 30 de diciembre de 1986, en ella se dictan medidas relativas para, entre otras, establecer el periodo de gobierno de los mandatarios, sus funciones y alcances.

administrativo, incluyendo al **Distrito Especial de Bogotá**, ordena formular un **Plan de Desarrollo** de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional (Art. 1). Según la norma en comento, los **Planes de Desarrollo** reglamentados deben tener, entre otros, un **Plan para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público** (Art. 2).

La ley además de integrar **planes de espacio público como componentes estructurales de los planes de desarrollo**, integra por primera vez en la estructura normativa del país, una definición de **espacio público**, caracterizándolo como, *el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes*. La ley además presenta una definición extensiva de los bienes a los que refiere la definición señalando que:

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 (Art., 5).

La ley señala además que *el destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el consejo intendencial, por iniciativa del alcalde o Intendente de San Andrés y Providencia, y, para la destinación al uso común de los bienes públicos, que 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 (Art., 6).

Con este paquete de reformas de la década del ochenta Colombia, los colombianos, cierran una etapa de cambios estructurales que modificaron sustancialmente la ya desgastada **constitución de 1886**, especialmente, en lo concerniente a la descentralización del país y la territorialización de la democracia introducida por la **reforma constitucional de 1986**, reforzada por la introducción de la participación de la comunidad en los asuntos de su interés institucionalizada en las **Juntas Administradoras Locales** por la **Ley 11 en 1986**. Cambios institucionales que se enmarcan a su vez en las necesidades de planeación territorial y de regulación estructural del espacio público observadas en la **ley 9ª de 1989**.

2.1.2 La Constitución Política de Colombia de 1991: democratización, espacio público y planificación.

La Constitución Política de Colombia de 1991, la norma de normas, dando continuidad a los cambios reseñados, modela al país como (i) un estado social de derecho; (ii) organizado como república unitaria; (iii) descentralizada; (iii) con autonomía de sus entidades territoriales; (iv) democrática; (v) 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 (Principios Fundamentales. Art., 1). Y entre los fines del Estado establece el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, al igual que el de mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Art., 2).

La Carta prescribe también el principio según el cual **todos los colombianos pueden circular libremente por el territorio nacional (Art., 24)**, y con relación al espacio público señala 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. 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 (Art., 82).

Como puede evidenciarse del texto citado del artículo 82 de la Carta Política de 1991, velar por la protección del espacio público es una obligación del Estado en desarrollo del artículo primero de la misma, materializando así la prevalencia del interés general sobre el particular, ya institucionalizado en la **ley 9ª**, razón por la cual el espacio público debe ser destinado para el uso común y las entidades del Estado pueden, entre otras cosas, ejercer acciones urbanísticas y regular su utilización⁸⁵.

Según la **Constitución Política de Colombia** los llamados a ejercer de manera práctica la protección, cuidado y preservación del espacio público son **las entidades del orden municipal y distrital**. Sin embargo, son los alcaldes la principal autoridad sobre la que recae esta actividad, pues son *responsables de presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto (Art. 315).*

Dada la importancia de Bogotá en el ordenamiento territorial del país, la **constitución** establece **un régimen especial de ordenamiento territorial** para Bogotá, que la prescribe como la capital de la República, organizada como Distrito Especial, con un régimen político, fiscal y administrativo autónomo, y ordena dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de los habitantes de Bogotá, al igual que descentralizar las competencias y funciones administrativas distritales (Art., 322).

⁸⁵ Sobre las posibilidades de expropiación en procura del interés general la Carta Política de 1991 reitera la prevalencia del interés general sobre el particular y establece en su artículo 58 que *Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. 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. Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.*

En las localidades **los alcaldes locales** son las principales autoridades territoriales en las que recaen en su mayoría tales competencias y funciones. Nótese sin embargo que los alcaldes locales no son elegidos por voto popular, sino discrecionalmente por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente **Junta Administradora Local** (Art.,323), mientras que las JAL son constitucionalmente encargadas de distribuir y apropiar las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población (Art., 324).

Para reglamentar este conjunto normativo la **constitución** dispuso además al *Congreso de la República* la creación de un **régimen especial para Santa Fe de Bogotá**, advirtiendo que de incumplirse esta prescripción en un término de dos (2) años, el Gobierno tendría la potestad de expedir las normas correspondientes (Art. Transitorio 41). **El Decreto Ley 1421**, firmado el 21 de julio 1993 por el Presidente de la República, es la respuesta a este mandato constitucional dando cuerpo al **Régimen Especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá** (del que hablaremos en extenso el capítulo siguiente).

Sobre la planificación para el desarrollo parcialmente introducida por la **Ley 9ª**, la **constitución** señala que *habrá un plan nacional de desarrollo con los propósitos y objetivos nacional de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal al mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno, especificando en el plan de inversiones, principales programas y proyectos de inversión pública y los recursos financieros requeridos para su ejecución. Y agrega que las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley (Art., 339).*

Para garantizar la correspondencia entre el plan de gobierno propuesto por el respectivo alcalde y su efectiva implementación, la **constitución** estipula el derecho al voto en términos de voto programático, de forma tal que quienes elijan gobernadores y alcaldes,

es decir, los ciudadanos, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato (art., 259).

A esta forma de control popular de la actividad de los gobiernos derivadas del nuevo ordenamiento constitucional, debe agregarse las **acciones populares (Art., 88)** como un mecanismo mediante el cual los propios ciudadanos pueden hacer exigible la protección del espacio público, en tanto que las **acciones populares** tienen el propósito de proteger 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 ella⁸⁶.

Con este mecanismo la **carta** dota a los ciudadanos de una herramienta procesal que les permite hacer un control efectivo de los asuntos públicos, en especial, del uso o abuso del espacio público, el cual debe ser cuidado y preservado en principio por el Estado, pero al ser los ciudadanos en su totalidad beneficiarios del buen uso que se le dé al espacio público, son a su vez los más indicados para denunciar, exigir y demandar del Estado no solo su efectiva protección y creación, porque bien es sabido que el espacio público requiere de inversiones para consolidarse como un lugar en el que los ciudadanos puedan recrearse, educarse, socializar y etc.

Como se observa, el marco institucional estipulado por la Constitución Política en lo que respecta a la territorialización de la democracia, el ordenamiento territorial de Bogotá, la planificación urbana, el desarrollo y protección del espacio público, constituyen, un marco normativo general que debe ser reglamentado en aras de su aplicación efectiva. A continuación presentamos algunas de las normas que han reglamentado estos importantes cambios constitucionales.

⁸⁶ El artículo 88 de la constitución fue posteriormente Ley 472 (agosto 5 1997), por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

2.1.3 Planeación, desarrollo urbano y espacio público en Colombia

Con el propósito de regular el proceso de planeación ordenado por la **constitución política de 1991 (Art., 342)** en 1994 aparece la **Ley 152**, por la cual se establece la Ley Orgánica del **Plan de Desarrollo**. Esta ley establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo en lo concerniente a las autoridades nacionales, regionales y territoriales (Art. 1 y 2). De acuerdo a la ley los planes de desarrollo se adoptan con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones (art., 38).

La ley precisa a su vez que es el Presidente de la República, el máximo orientador de la planeación nacional (art., 8), sin embargo, reitera la descentralización territorial y administrativa previamente introducida por la **constitución**, y señala que *las autoridades territoriales tienen autonomía en materia de planeación para el desarrollo económico, social y de la gestión ambiental (art. 32)*. De forma simétrica al ordenamiento nacional, la ley identifica como máximo orientador de la planeación territorial al alcalde o gobernador. Ahora bien, con el propósito de armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en 1997 es expedida para el ordenamiento territorial la **Ley 388**, entre sus propósitos se destacan:

- El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
- Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y **velar por**

la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

- Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
- Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

Es de destacar que como toda norma inspirada en el bienestar social, eminentemente progresista, se fundamenta de una esfera dogmática importante, señalando principios que rigen lo referido, particularmente al ordenamiento del territorio⁸⁷ y básicamente son:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Según la Ley 388 el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, para racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. Por tal razón el ordenamiento del territorio municipal y distrital se debe hacer tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras (Art.5). Así las cosas son fines de la ley:

⁸⁷ Artículo 2 de la ley 388 de 1997.

1. *Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.*
2. *Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.*
3. *Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.*
4. *Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.*⁸⁸

Por otro lado y retomando la importante consagración que se hace de que el ordenamiento territorial es una función pública, esta además se complementa de la acción urbanística, *la cual es referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias a las entidades municipales relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo.*⁸⁹ De las cuales se pueden destacar las siguientes dentro del contexto del espacio público:

“4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.

*10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.”*⁹⁰

Se destacaron dichos numerales porque dentro del ordenamiento territorial, el cual es una función pública en cabeza de las entidades municipales pero articuladas departamental y nacionalmente, se establecen entre otras las obligaciones de determinar

⁸⁸ Artículo 3 de la ley 388 de 1997.

⁸⁹ Apartes del artículo 8 de la Ley 388 de 1997.

⁹⁰ Numerales 4 y 10 del artículo 8 de la Ley 388 de 1997.

los espacios libres destinados para parques y áreas verdes de manera proporcional a las necesidades de los ciudadanos en general y la de, en consecuencia, incluso expropiar los terrenos privados necesarios para ello en prevalencia del interés público.

Bajo esa directriz de la cual se ha documentado a lo largo y ancho del presente marco de la prevalencia del interés público, la **Ley 388 de 1997** establece que dentro del contenido de los planes de ordenamiento territorial respecto del espacio público deben tener por lo menos *la localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas así como su proyección para las áreas de expansión, si se determinaren; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de vías y servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para equipamientos colectivos y espacios públicos para parques y zonas verdes públicas y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras*⁹¹.

De lo anterior se desprende que como mínimo los planes de ordenamiento territorial deben considerar, retrospectivamente y prospectivamente los espacios públicos y aquellos privados con destinación pública por cuanto no solo se tienen en cuenta los que se consideran como tal en el presente sino que de manera proporcional al crecimiento de la comunidad deben proyectarse los espacios necesarios para la circulación, recreación, esparcimiento, educación y cultura de los ciudadanos del futuro, razón por la cual la comunidad puede participar activamente en la consolidación del plan de ordenamiento territorial.

En ese sentido la ley 388 de 1997 establece que *para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal (...)*⁹²

⁹¹ *Ibíd.*, artículo 16.

⁹² Ley 388 de 1997 artículo 22.

Lo anterior se fundamenta en la necesidad practica de vigorizar el ordenamiento territorial porque quien mejor que aquel que habita un determinado barrio o localidad para que pueda coadyuvar, supervisar y si es el caso denunciar, en procura de la protección del espacio público, ya que dentro del mismo plan territorial se establecen unos lineamientos de protección del suelo, *constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.*⁹³

De tal suerte que al hablarse de protección de los espacios públicos no solo se habla de su preservación y urbanización sino que además se extiende a todos aquellos bienes que se utilizan o se utilizaran como zonas de utilidad pública en los que se instalan por ejemplo infraestructuras para proveer servicios públicos, tales como alumbrados, tuberías de gas y agua, etc., y, en el espacio público o en las zonas de utilidad pública, la función pública de urbanizar está prohibida y/o limitada particularmente por las entidades del orden municipal, las cuales deben entre otras cosas *determinar, las cesiones gratuitas*⁹⁴ *que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias*⁹⁵ *a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones.*⁹⁶

Nótese la magnitud de la potestad de las entidades municipales porque son las llamadas a establecer que bienes deben ser cedidos gratuitamente para favorecer los intereses públicos, pero además contempla que en desarrollo de la urbanización no solo de las

⁹³ Artículo 35 de la Ley 388 de 1997.

⁹⁴ Al respecto es importante considerar que el Acuerdo 28 de 1922 señalaba en su artículo 3º: "el propietario o los propietarios de las urbanizaciones que se establezcan de acuerdo con lo dispuesto en este capítulo, cederán gratuitamente al Municipio por escritura pública, las zonas de las calles y plazas públicas que en la urbanización se proyecten y cumplirán.

⁹⁵ De conformidad con el artículo 99 de la misma Ley respecto de que para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rural, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital.

⁹⁶ Artículo 37 de la Ley 388 de 1997 sobre el Espacio público en actuaciones urbanísticas.

zonas y espacio público sino también privadas se encargan de dar licencias y permisos de urbanizar y por supuesto de sancionar⁹⁷ a quien no se someta a las indicaciones sobre los límites de la propiedad y las prohibiciones de urbanizar sin los permisos autorizaciones e indicaciones de Ley.

Ahora es de destacar que no se trata de desestimular la urbanización, al contrario, pero lo importante, según la regla en comento, es que se haga de manera organizada y teniendo en cuenta el crecimiento de la sociedad y el respeto irrestricto del espacio público; tan así es importante la urbanización que en caso de que una propiedad que no cumpla con una función social puede ser enajenada forzosamente en pública subasta, sobre:

1. *Los terrenos localizados en suelo de expansión, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres (3) años siguientes a su declaratoria.*⁹⁸

Y de la misma forma sobre

2. *Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria.* 3. *Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria.*

⁹⁷ Sobre las sanciones debe decirse que el artículo 103 de la Ley 388 de 1997 establece que proceden frente a *toda actuación de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que contravenga los planes de ordenamiento territorial o sus normas urbanísticas, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles y penales de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas. Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento o instalaciones, sin la respectiva licencia.*

⁹⁸ Artículo 52 ley 388 de 1997.

Siendo claro de la lectura de los numerales del artículo 52 de la ley 388 de 1997 que dentro de la función pública del ordenamiento territorial se erige la prevalencia de urbanizar con miras a dotar de espacios tanto privados (desarrollando el derecho a la vivienda, el cual se ha enfocado hacia la construcción de inmuebles de interés social) como públicos como parques, bibliotecas y etc., y si tal objeto social no se desarrolla, es decir, si no se urbaniza y construye en debida forma, se pueden enajenar los bienes, incluso si son de propiedad privada.

En efecto, se pueden enajenar bienes privados en búsqueda de la utilidad pública o interés social y destinarlos fundamentalmente, en los términos del artículo 58 de la Ley 388 de 1997 a:

- “a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;*
- b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, (...)*
- c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;*
- e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;*
- f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;*
- h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;*
- k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;*

*l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación (...)*⁹⁹

Como se puede evidenciar de la lectura de los literales citados, el tema del espacio público adquiere una notable connotación porque de manera práctica se alcanza a dilucidar la incidencia de haber realizado y mantenido una clara diferenciación entre bienes públicos y privados y de la prevalencia de los primeros sobre los segundos, porque de la protección de los espacios y zonas públicas pueden configurarse las bases para conseguir el desarrollo prospero de toda la colectividad, contemplado la manera organizada de urbanizar y de hacer prevalecer el sentido social de la propiedad, institucionalizado en la **constitución política de 1991**.

Para los efectos de la Ley en comento, se entiende como componentes de la acción sectorial del municipio o distrito, las decisiones administrativas, los programas o proyectos atinentes a la regulación de los usos del suelo y a su incorporación al desarrollo urbano; a la vivienda de interés social; al espacio público; al mejoramiento integral de asentamientos y a la renovación urbana; al saneamiento básico y el manejo ambiental; a la construcción de infraestructuras para redes de servicios públicos, redes viales primarias, sistemas de transporte y construcción de otras infraestructuras o equipamientos de impacto urbano o metropolitano (Art., 113. Parágrafo 1º).

Para finalizar este recorrido por la **Ley 388** cabe advertir que la misma provee a las autoridades territoriales nuevas posibilidades de gestión con los denominados macroproyectos, *que son el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad*¹⁰⁰. Macroproyectos que en la ciudad de Bogotá se han ido ejecutando en los últimos años, tales como las monumentales construcciones viales que ofrecen un corredor al sistema de transporte masivo Transmilenio, el mejoramiento

⁹⁹ Artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

¹⁰⁰ Artículo 114º de la Ley 388 de 1997.

del parque “Simón Bolívar”, las Ciclo rutas, y otras como la recuperación y modificación de espacio público, como el realizado en la Plaza de San Victorino (aspectos que serán abordados en el capítulo 4).

Para reglamentar el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial que se desprenden del marco normativo hasta aquí aproximado, en 1998 fue expedido el **Decreto 1504**. Este mecanismo estipula que se debe contemplar dentro de los planes de ordenamiento todo lo relacionado con la prevalencia y de la especial protección que se le debe prestar al espacio público. Así el artículo primero del decreto 1504 retoma apartes del artículo 82 de la constitución, relativo al espacio público, precisando 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. 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 suelo¹⁰¹.

Evidenciándose del citado artículo que además de recordar lo manifestado en la Constitución del 91, establece una importante relación entre función pública y el uso adecuado de los espacios públicos, ya que se infiere del texto citado que el Estado tiene la función urbanística y que aquella se materializa mediante la prelación en la planeación, construcción y etc., en el espacio público.

Hasta allí de gran importancia, pues reitera la línea establecida por el constituyente, sin embargo, más adelante, en el artículo 2 se realiza una precisión bastante importante puesto que hasta ahora se ha establecido la importancia del espacio público, la potestad del Estado sobre aquella, y la constitución como función pública de urbanismo, pero hasta este momento no se ha dicho que se considera como espacio público en términos más concreto y básicamente es *el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o*

¹⁰¹ Artículo 1 del Decreto Reglamentario 1504 de 1998.

afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Refiriéndose el decreto a los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo, a los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público, a las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público y que como mínimo debe comprender quince (15m²) metros cuadrados por habitante¹⁰² y respecto de los *parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.*¹⁰³

El marco normativo nacional aquí reseñado tiene como último componente el **Decreto 564 de 2006**, en tanto que este reglamenta disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; y a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de interés social, y destaca lo relacionado con la legalización de éstas, la cual en términos del decreto reglamentario:

Es el proceso mediante el cual la administración municipal, distrital o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina reconoce, si a ello hubiere lugar, la existencia de un asentamiento humano constituido por viviendas de interés social realizado antes del 27 de junio de 2003, aprueba los planos urbanísticos y expide la reglamentación urbanística, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos (Art., 12)

De gran importancia el artículo citado por cuanto se legalizan propiedades a nombre de algunas comunidad que se han asentado en territorios que pueden no pertenecer a nadie

¹⁰² Artículo 14 del decreto 1504 de 1998.

¹⁰³ Artículo 25. decreto 1504 de 1998.

o no tienen dueño aparente y en vez de constituirse como espacio público para el goce de todos los ciudadanos colombianos se le otorga la licencia a algunos particulares para que hagan uso de ella, básicamente como derecho de habitación, sin embargo teniendo en cuenta la prevalencia del interés general sobre el particular la legalización de dichos territorios de no hacerse de la manera legalmente establecida acarrea para los funcionarios públicos y particulares que participaron de dicho proceso sanciones y penas civiles, penales y administrativas.

Hasta aquí los fundamentos normativos para la gestión de la infraestructura de espacio público en Colombia y su impacto territorial en Bogotá. En lo que queda de este capítulo, presentaremos los mecanismos de aplicación implementados por el distrito en desarrollo de este marco normativo.

2.2 Normatividad y mecanismos de gestión del espacio público en Bogotá (1987-2006)

Para presentar los fundamentos jurídicos y los mecanismos de gestión urbanística del espacio público en Bogotá esta sección se subdividirá en tres partes, la primera relativa a las instancias de planificación y defensa del espacio público institucionalizadas en los últimos 15 años en el distrito, la segunda y tercera se concentran en los mecanismos estructurales de gestión, los Planes de Ordenamiento Territorial y el Plan Maestro de Espacio Público respectivamente.

2.2.1 Instancias de Planificación y Defensa del Espacio Público

Aunque la planificación del territorio tiene sus principales antecedentes en los planes de ordenamiento territorial que comenzaron a desarrollarse a mediados del siglo XX, es en la década del ochenta cuando **el Acuerdo 7 de 1987**, por el cual se adopta el estatuto de valorización del Distrito Especial de Bogotá, introduce la planificación a largo plazo al señalar que:

Las entidades distritales, previo concepto favorable de la Junta de Planeación Distrital, presentarán al Concejo de Bogotá, dentro del primer trimestre de cada año, el plan cuatrienal de las obras, planes o conjuntos de obras, ordenados por el sistema de valorización, que a su juicio deban realizarse durante ese período. El plan propuesto deberá contener la sustentación técnica, económica, financiera y la viabilidad administrativa de cada una de las obras que contemple y el efecto ambiental y social del mismo. En el estudio se analizará igualmente si el beneficio que de ellos se deriva es general a toda la ciudad, meramente local o mixto (Art., 5)

Quiere decir esto que el **Acuerdo 7** planteó la planeación de obras públicas de infraestructura para periodos de 4 años, trascendiendo los periodos constitucionales para el ejercicio de los alcaldes mayores quienes para entonces contaban con solo 2 años para administrar la ciudad. Ese plan cuatrienal no buscaba cosa distinta a financiar las obras definidas por el Plan Vial del Acuerdo 2 de 1980¹⁰⁴ a través de una contribución por valorización¹⁰⁵ que administraría el Instituto de Desarrollo Urbano. Adviértase sin embargo que aunque el Acuerdo 7 introduce el concepto de planeación a mediano plazo para la gestión pública, es solo con la salida del **Decreto 1421 de 1993** que Bogotá introduce los mecanismos de planeación urbana y el desarrollo de la infraestructura del espacio público instituidos en el nivel nacional por medio de **la Ley 9ª de 1989** y **la Constitución Política de Colombia de 1991**.

Aunque los principales desarrollos de este decreto corresponden a la estructuración de la trama institucional del distrito -que presentaremos en el capítulo siguiente- en este lugar cabe precisar que el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá institucionalizado con el decreto, reconoce la autonomía de la ciudad para la gestión de sus intereses (Art. 1), siendo su objeto el dotar a Bogotá de los instrumentos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo

¹⁰⁴ "Por el cual se adopta el Plan Vial para el Distrito Especial de Bogotá y se clasifican sus vías según su capacidad, función y uso"

¹⁰⁵ La contribución de valorización es un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras. Por plan o conjunto de obras, se entiende aquel que se integra con cualquier clase de obra que por su ubicación, conveniencia de ejecución y posibilidades de utilización complementan los tratamientos de desarrollo, rehabilitación o redesarrollo definidos en el plan de desarrollo vigente.

integral de su territorio; y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes (Art.3).

Con relación al espacio público el **Decreto 1421** distribuye responsabilidades a las autoridades territoriales respectivas señalando que:

- Son atribuciones del Alcalde velar porque se respete el espacio público y su destinación al uso común (Art. 38).
- Corresponde al Concejo Distrital la reglamentación del espacio público (Art. 12); y que
- Es atribución de las JAL preservar y hacer respetar el espacio público (Art. 69).

Estas competencias son ratificadas luego por el **Acuerdo 12 de 1994**, por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la formulación, la aprobación, la ejecución y la evaluación del **Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá**, y se dictan otras disposiciones complementarias. El acuerdo en comento, además de advertir que *el Plan de Desarrollo Distrital, deberá ser el instrumento por el cual se vinculará y armonizará, la planeación nacional, regional y departamental, en el nivel Distrital* (Art., 20), precisa que las autoridades e instancias de Planeación Distrital son:

- El Alcalde Mayor, que será el máximo orientador de la Planeación en el Distrito.
- El Concejo de Gobierno Distrital.
- El Departamento Administrativo de Planeación Distrital, quien desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del Plan con las Secretarías y Departamentos Administrativos y las entidades descentralizadas departamentales y nacionales que operen en el Distrito.
- Las Secretarías, Departamentos Administrativos u oficinas especializadas del Distrito (Art. 6).

Según el decreto son Instancias de Planeación Distrital:

- El Concejo de Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.
- El Consejo Territorial de Planeación Distrital.

Ahora bien, con relación al desarrollo y protección específica del espacio público el Distrito en 1999 adopto dos importantes mecanismos de aplicación. El primero de ellos derivado del **Decreto 170**, el cual estipula que señala que el diseño del mobiliario urbano de Bogotá es tarea del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y debe ser elaborado por el Taller del Espacio Público (Art. 1). Instancia que debe definir la **Cartilla de Mobiliario Urbano** de la ciudad¹⁰⁶, y por lo tanto, determinar las instrucciones para el posicionamiento del mobiliario urbano en el espacio público y las especificaciones necesarias para su modificación (Art.2).

Para el mismo año el Distrito adoptó el **Acuerdo 18**, por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público. **El acuerdo 18 de 1999** tiene una gran connotación practica porque en aquel se dio vida al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, con la misión de:

1. La defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital;
2. La administración de los bienes inmuebles; y,
3. La conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital, funciones que de manera pragmática materializa la protección que se le debe dar al espacio público de conformidad con el plan de ordenamiento territorial cobijado por la prevalencia del interés general sobre el particular.

A continuación nos adentraremos en los mecanismos de gestión distrital de mayor importancia para el desarrollo urbano del espacio público en Bogotá, a saber, los Planes de Ordenamiento Territorial. Antes, sin embargo, debemos hacer mención de dos mecanismos centrales para la protección del espacio público.

El primero de ellos se deriva del **Acuerdo 79 de 2003**, por el cual se expide el código de policía de Bogotá ya que respecto al espacio público en sus artículos 80 y 81 determina las formas de ocupación indebida del espacio público construido y los comportamientos que favorecen la protección del mismo; asunto de gran pertinencia en lo que se refiere a

¹⁰⁶ El Decreto 603 de 2007 actualiza la "Cartilla de Mobiliario urbano de Bogotá D.C."

los mecanismos materiales que esgrime la administración en procura de rescatar el espacio público que ha sido vulnerado o apropiado por particulares.

Bajo la misma perspectiva de protección del espacio público es también de importancia el **Decreto 098 de 2004**, por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan. Este mecanismo fue impulsado por el distrito como una medida de choque respecto a la vulneración de los espacios públicos decidió adoptar disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan, procurando ante todo preservar el espacio público, pero tratando de generar alternativas de trabajo para aquellos vendedores informales.

2.2.2 Los Planes de Ordenamiento Territorial de Bogotá

El Distrito Capital en julio de 2000, adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial – POT mediante el Decreto 619 de 2000¹⁰⁷, instrumento de planificación que tiene como objetivo complementar el desarrollo socioeconómico de la ciudad con el ordenamiento físico del territorio con visión de largo plazo. Posteriormente, en cumplimiento de disposiciones vigentes sobre la materia, se realizó la revisión y los ajustes al Plan mediante el Decreto 469 de 2003¹⁰⁸. Finalmente, mediante el Decreto 190 de 2004¹⁰⁹, se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.

En el Plan de Ordenamiento Territorial se define que los espacios peatonales están constituidos por los bienes de uso público destinados al desplazamiento, uso y goce de los peatones, y por los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles de propiedad privada que se integran visualmente para conformar el espacio urbano. De acuerdo con lo anterior, las plazas y plazoletas, la red de andenes, las vías peatonales, zonas de control ambiental, separadores, retrocesos y otros tipos de franjas de terreno

¹⁰⁷ Bogotá (Colombia). Alcaldía Mayor. Decreto 619 de 2000. "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital" Bogotá, D.C., Julio 28 de 2000.

¹⁰⁸ Bogotá (Colombia). Alcaldía Mayor. Decreto 469 de 2003. "Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C." Bogotá, D.C., Diciembre 23 de 2003.

¹⁰⁹ Bogotá (Colombia). Alcaldía Mayor. Decreto 190 de 2004. "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003" Bogotá, D.C., Junio 22 de 2004.

entre las edificaciones y las vías, los paseos y alamedas, los puentes y túneles peatonales y los cruces con la red vial vehicular, vías férreas y las ciclorrutas, son espacios peatonales estructurantes.

Así mismo, existen elementos complementarios estructurantes de los espacios peatonales como el mobiliario urbano, la cobertura vegetal urbana, bosques, jardines, arbolado y prados, los monumentos conmemorativos y los objetos artísticos y algunos otros elementos pertenecientes a bienes de propiedad privada, tales como los cerramientos, antejardines, pórticos, fachadas y cubiertas.

Por esta razón, la definición de proyectos estructurantes precisados por el POT, los que se constituyen en programas prioritarios y los pivotes principales de la actuación urbanística en los próximos diez años, contempla tres temas básicos a saber: Vivienda, Transporte y Espacio Público.

En el tema de Espacio Público, el POT hace énfasis en la necesidad de producir nuevos espacios que faciliten el contacto ciudadano, mejoren la convivencia e impulsen el reconocimiento como colectividad y la pertenencia a un territorio y el que debe ser adecuado a las funciones urbanas. La inversión en la estructura del espacio público de la ciudad requiere un manejo diferenciado al que se ha venido dando, que no puede limitarse a la recuperación de algunos de sus espacios públicos tradicionales y a la recuperación de los andenes asociados a la malla vial arterial, como se viene dando en las últimas administraciones, y debe empezar a darse un tratamiento preferencial por parte de la administración pública.

Desde este punto de vista, inclusive, la Política de dotación de equipamientos y espacios libres del POT, señala la importancia de reequipar las centralidades de escala zonal potenciando ordenamiento y las funciones de las mismas, dentro de las cuales destaca el fortalecimiento de la calidad urbanística correspondiente entre otros a la generación de espacio público de calidad asociado a la oferta de servicios, empleos y actividades, los que a su vez constituyen una estrategia para reordenar tejidos residenciales que están siendo transformados, situación que requiere de una contribución activa de la Administración como promotora y gestora de estos procesos.

Para esto es necesario desarrollar un amplio conjunto de proyectos de diferentes escalas y características, que permitan configurar un sistema de espacio público y garantizar que

las diferentes intervenciones se enlacen y potencien. Las cifras generales de crecimiento muestran que en el año 2020, la población de Bogotá deberá crecer a unos 9'280.000 habitantes y la de la zona más próxima de municipios vecinos a 1'070.000 habitantes. De acuerdo con las proyecciones de localización y densificación, al oriente del Río Bogotá, en la denominada ciudad compacta se concentraran unos 9'000.000 y los restantes 1'350.000 en los municipios mencionados.

Según el documento técnico de soporte del PMEP, Decreto 215 de 2005, en la actualidad Bogotá cuenta, en términos absolutos, con **2.50 m²/hab.** de áreas recreativas y, construyendo los proyectos propuestos por el POT se pueden alcanzar hasta **4.13 m²/hab¹¹⁰**. acorde con la distribución física del espacio público, en la ciudad, la que responde a los diversos procesos de urbanización y a las posibilidades geográficas que la ciudad construye en su desarrollo.

Sin embargo, considera así mismo que, el crecimiento de la población en los próximos años muestra que la ciudad tiende a minimizar la cantidad de espacio recreativo por habitante en contravía con lo propuesto por el POT y que las necesidades en los próximos quince años no se pueden satisfacer en el territorio del distrito capital, siendo imposible alcanzar una meta adecuada y sostenible, haciendo un paralelo entre los habitantes proyectados y las áreas de parques existentes, las proyectadas y las áreas recreativas a partir de procesos de urbanización que se incorporan a la ciudad.

El espacio público se encuentra asociado al sistema general de movilidad, el cual se descompone en:

1. Subsistema vial. Donde se encuentran entre otros los siguientes componentes:

a) Red de CicloRutas. Conformada por cuatro redes funcionalmente integradas, que cubre la mayor parte del territorio urbano y de expansión: red principal, red secundaria, red complementaria, red ambiental y recreativa.

¹¹⁰ Documento Técnico de Soporte del PMEP – Decreto 215 de 2005

b) Componente Vial Peatonal. Red de andenes, cruces peatonales, alamedas, puentes peatonales y senderos.

2. Subsistema de transporte. Donde se encuentran entre otros el componente del transporte no motorizado que a su vez incluye a la luz del Plan Maestro de Movilidad:

a) Red de CicloRutas.

b) Redes Peatonales Ambientales Seguras, constituidas por el conjunto de los espacios públicos y redes dedicadas al uso peatonal, o combinado (peatones y ciclistas segregados), que garantizan un acceso seguro y sin barreras arquitectónicas a todos y cada uno de los usos implantados en la trama urbana, que aseguran la accesibilidad a los sistemas de transporte, favorecen el encuentro ciudadano y el uso social del territorio, todo ello, en las mejores condiciones ambientales y de seguridad para los usuarios.

3. Subsistema vial peatonal. Donde se encuentran como componentes, los andenes, las plazas, los parques, los cruces peatonales, los puentes peatonales y senderos.

Por otro lado, el espacio público se encuentra asociado al sistema general de espacio público construido, el que se descompone en:

1. Parques Distritales

2. Espacios públicos peatonales conformados por:

Las plazas y plazoletas, la red de andenes, las vías peatonales, las zonas de control ambiental, los separadores, los retrocesos y otros tipos de franjas de terreno entre las edificaciones y las vías, los paseos y alamedas, los puentes y túneles peatonales, los cruces con la red vial vehicular, vías férreas y las CicloRutas.

2.2.3 El Plan Maestro de Espacio Público

Como desarrollo del POT, el Plan Maestro de Espacio Público, adoptado mediante Decreto 215 de 2005, el cual concibe el espacio público como la dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen en el territorio Distrital, destaca entre sus

metas principales, la regulación del uso y apropiación del espacio urbano, su accesibilidad y el incremento de su cantidad y calidad material, e involucra además un programa de consolidación urbanística de los subsistemas vial arterial y de transporte, con el fin de consolidar el espacio público de los mismos, sujeto este a las disposiciones que se adoptaran posteriormente en el marco del Plan Maestro de Movilidad –PMM-, mediante Decreto 319 de 2006, luego de un análisis que consideró la demanda y atracción de viajes en medios no motorizados, tiempos y distancias de caminatas y motivos de los viajes a pié entre otros, se identificaron proyectos estratégicos para incentivar y mejorar las condiciones de movilidad de la marcha a pie en la ciudad de Bogotá.

De igual manera, en el decreto de adopción del PMM se establece la importancia de la movilidad peatonal al fijar entre los objetivos del sistema de movilidad de la ciudad, “priorizar los subsistemas de transporte más sostenibles, como el transporte público o ir a pie o en bicicleta”¹¹¹ y entre los criterios de la acción sobre la infraestructura vial y vial peatonal, se atenderá prioritariamente “la construcción de vías destinadas al tránsito de peatones y ciclousuarios, como redes peatonales, andenes, alamedas, y CicloRutas, con diseños ajustados a condiciones de seguridad mutua de los peatones –incluyendo personas limitadas– y de los ciclousuarios y que resulten ambientalmente amigables”¹¹²

Es por tanto imperiosa la necesidad de reforzar y optimizar la inversión en el Sistema de Espacio Público, como eje de la construcción de un proyecto global de ciudad si se quiere alcanzar las metas establecidas, tanto en el Plan de Ordenamiento Territorial, como en el Plan Maestro de Espacio Público.

Por otro lado, para la formulación del Plan Maestro de Espacio Público, se ha diseñado una clasificación morfológica de los elementos del espacio público, cuya característica espacial se relaciona más con la concepción integral de la noción de espacio público que con la simple mirada sectorial de su condición sistémica. Esta clasificación se hizo con base en el modelo del POT, y se *“refiere no solamente al aspecto físico espacial, sino más bien a la construcción histórica y social que la ciudadanía ha realizado para*

¹¹¹ Bogotá (Colombia). Alcaldía Mayor. Decreto 319 de 2006. Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye Ordenamiento de Estacionamientos y se dictan otras disposiciones. Capítulo II Artículo 8. Agosto 15 de 2005. p.

¹¹² Ibid. Libro II, Título I, Artículo 9. p. 8

*solucionar sus necesidades y aspiraciones de tipo urbano y la manera como ella se refleja en las actuales circunstancias*¹¹³, razón por la que se puede afirmar que el grupo objetivo de este programa lo constituye también la población correspondiente a cada una de las unidades morfológicas definidas por el Plan Maestro de Espacio Público, como se indica en la siguiente tabla:

Ilustración 4. Unidades Morfológicas

No	DENOMINACIÓN Y CUBRIMIENTO	ÁREA GEOGRÁFICA (HA.)	ÁREA RURAL (HA.)	ÁREA DE EXPANSIÓN (HA.)	ÁREA URBANA (HA.)	POBLACIÓN (PROY. 2000)	DENSIDAD BRUTA (HAB./HA.)
1	Torca – Conejera	7.066.0	5.017.6	723.5	1.324.9	31.726	23.94
2	Torca – Molinos	4.945.0	1.304.3		2.336.4	579.807	248.16
3	Conejera – Juan Amarillo	3.572.0	1.1	58.7	3.512.2	564.771	160.8
4	Molinos – Arzobispo	4.855.0	1.717.4		3.137.6	367.208	117.03
5	Juan Amarillo – Fucha	14.919.8	2.963.0	422.3	11.534.5	1'718.366	148.97
6	Fucha –Tunjuelo	17.603.2	4.946.1	1.596.8	11.060.3	2'489.162	225.05
7	Tunjuelo Sur	10.812.4	6.327.7	168.7	4.316.0	768.672	178.09
8	Cerros orientales-Teusacá	3.186.4	3186.4				

Fuente: Documento Técnico de Soporte del Plan Maestro de Espacio Público

¹¹³ Documento Técnico de Soporte del PMEP

Ilustración 5. Unidades Geográficas



Fuente: Documento Técnico de Soporte del Plan Maestro de Espacio Público

Bajo estas premisas la actual distribución del espacio público en Bogotá, en relación con el suelo urbano del POT, se sintetiza en las siguientes tablas:

Ilustración 6. Espacio Público de Escala Metropolitana y Urbana.

Unidad geográfica	Suelo rural	Suelo urbano / de expansión (ha)	Estructura ecológica principal (ha)/ (m ² /hab.)	Estructura funcional Espacio público		Población (2000)
				Parques metropolitanos (ha)/ (m ² /hab.)	Subsistema vial arterial (ha)/ (m ² /hab.)	
1 Torca – Conejera	5.017.62	1.308.01	2.357.95	2.87		25.028
		732.52	942.12	1.15		
2 Torca – Molinos	1.304.33	3.640.39	1.444.18	4.17		587.526
		-0-	24.58	0.07		
3 Conejera – Juan amarillo	1.12	3.511.45	283.31	6.16		559.209
		58.70	5.07	0.11		
4 Molinos – Arzobispo	1.717.41	3.137.89	1.965.80	27.23		362.959
		-0-	54.160	0.75		
5 Juan Amarillo – Fucha	2.963.02	11.456.05	4.145.27	647.40		1.741.712
		422.33	23.80	3.72		
6 Fucha Tunjuelo	4.701.31	11.057.22	5.877.39	173.44		2.487.067
		1.596.76	23.63	0.70		
7 Tunjuelo – Sur	2.332.67	4 313.01	824.85	50.45		775.023
		166.03	10.64	0.65		

Unidad geográfica	Suelo rural	Suelo urbano / de expansión	Estructura ecológica	Estructura funcional		Población (2000)
				Espacio público		
8 Cerros Orientales - Teusacá	3.186.02	-0-	3.186.02	-0-		
Total	18.037.47		20.102.80	911.71	1.965.94	6.539.525
				1.39	3.00	

Fuente: Documento Técnico de Soporte del Plan Maestro de Espacio Público

Ilustración 7. Espacio Público de Escala Zonal

Unidad geográfica	Suelo urbano / de expansión (ha)	Área urbanizada neta (ha/hab./ha)	Área útil (ha./hab./ha)	Estructura funcional		Población (2000)
				Espacio público		
				Parques zonales (ha)/ m ² /hab.)	Equipamientos extensivos (ha)/(m ² /hab.)	
1 Torca – Conejera	1.308.01	4.066.66	2.526.99	5.44	465.12	25.028
	732.52			2.17	185.84	
2 Torca – Molinos	3.640.39	3.076.56	2.452.75	9.17	300.71	587.526
	-0-	190.97	239.54	0.16	5.12	
3 Conejera – Juan Amarillo	3.511.45	3.012.02	2.368.37	7.16	158.77	559.209
	58.70	185.66	236.16	0.13	2.84	
4 Molinos – Arzobispo	3.137.89	2.659.65	1.747.92	3.91	213.66	362.959
	-0-	136.47	207.65	0.11	5.89	
5 Juan Amarillo – Fucha	11.456.05	9.626.57	7.349.74	90.81	991.79	1.741.712
	422.33	180.93	236.97	0.52	5.69	
6 Fucha Tunjuelo	11.057.22	8.937.20	6.057.88	90.50	196.35	2.487.067
	1.596.76	278.28	410.55	0.36	0.79	
7 Tunjuelo – Sur	4 313.01	2.719.54	1.839.48	19.62	34.20	775.023
	166.03	284.98	421.33	0.25	0.44	
8 Cerros Orientales-Teusacá	1.308.01	-0-	-0-	-0-	-0-	-0-
Total	18.037.47		20.102.80	226.61	2.360.90	6.539.525
				0.35	3.16	

Fuente: Documento Técnico de Soporte del Plan Maestro de Espacio Público

Ilustración 8. Espacio Público de Escala Vecinal

Unidad geográfica	Área útil (ha)	Estructura funcional				Población (2000)
		Espacio público				
		Área de tránsito vehicular local (ha. Y m ² /hab.)	Área de tránsito peatonal local (ha. Y m ² /hab.)	Subsistema vial local (ha. Y m ² /hab.)	Plazas, parques vecinales y de bolsillo (ha. Y m ² /hab.)	
1 Torca - Conejera	2.526.99	38.87	27.28	66.15	1.74	25.028
		15.53	10.90	26.43	0.70	
2 Torca - Molinos	2.452.75	277.30	203.08	480.38	154.28	587.526
	239.54	4.72	3.46	8.18	2.66	

Unidad geográfica	Área útil (ha)	Estructura funcional				Población (2000)
		Espacio público				
3 Conejera - Juan Amarillo	2.368.37	270.22	190.12	460.34	123.14	559.209
	236.16	4.83	3.40	8.23	2.20	
4 Molinos - Arzobispo	1.747.92	309.99	229.31	539.30	104.93	362.959
	207.65	8.54	6.32	14.86	2.89	
5 Juan Amarillo - Fucha	7.349.74	1.030.69	721.73	1.752.42	422.99	1.741.712
	236.97	5.92	4.14	10.06	2.43	
6 Fucha Tunjuelo	6.057.88	1.284.13	891.44	2.175.57	434.03	2.487.067
	410.55	5.16	3.58	8.75	1.75	
7 Tunjuelo - Sur	1.839.48	412.46	274.76	687.22	97.14	775.023
	421.33	5.32	3.55	8.87	1.25	
8 Cerros Orientales - Teusacá	-0-	-0-	-0-	-0-	-0-	
Total	20.102.80	3.623.66	2.537.72	6.161.38	1.338.14	6.539.525
		5.54	3.88	9.42	2.05	

Fuente: Documento Técnico de Soporte del Plan Maestro de Espacio Público. *Las cifras resaltadas corresponden a los índices que se encuentran por debajo del promedio de la ciudad.

Hasta aquí, luego de haber estudiado y/o conocido las reglas y mecanismos que estructuran su desarrollo y transformación del espacio público en Bogotá, estructuras que como vimos comprenden por un lado la satisfacción de derechos colectivos, de rango constitucional, y por otro, la imposición correlativa de obligaciones a las autoridades distritales y ciudadanos, en el capítulo que sigue presentamos la trama institucional y organizativa encargada de la planeación y administración de la ciudad, haciendo énfasis en los organismos encargados del desarrollo y protección de la infraestructura del espacio público en la ciudad.

3. Análisis de la Trama Institucional del Espacio Público en Bogotá (1986-2007)

Introducción.

En términos prácticos, es necesario focalizar tanto la regulación como la gestión pública, con el fin de hacer valer los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico a favor de los ciudadanos. Para el caso que nos interesa, la gestión debe enfocarse en emprender acciones tales como: mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales, lo cual son funciones de los municipios según el artículo 7 de la ley objeto de estudio.

Como lo dispone el ordenamiento jurídico vigente, la gestión del espacio público debe entenderse como parte de la gestión pública, y comprender cómo se ha estructurado en la ciudad de Bogotá en el periodo de estudio, permite percibir cuál ha sido el papel de la organización institucional en torno a la gestión del espacio público. Las entidades territoriales son quienes materializan todo lo normado en relación al este, considerando para ello las disposiciones normativas no solo del orden municipal sino departamental y nacional, de tal forma que deben articularse todas las normas que se erigen sobre el espacio público sin importar su contexto particular.

Así las cosas, las entidades territoriales son quienes materializan todo lo normado en relación al espacio público, considerando para ello las disposiciones normativas no solo del orden municipal sino departamental y nacional, de tal forma que deben articularse todas las normas que se erigen sobre el espacio público sin importar su contexto particular. Con ese objetivo, en el año de 1997 se dio vida a la ley 388 con la inequívoca

intención de armonizar la ley 9 de 1989 y todas las disposiciones complementarias con la Constitución Política de 1991. Por tal motivo, se estudiará a continuación tanto las reformas previstas por la Ley 388, como la ley 9 de 1989 y la reglamentación complementaria a esta, en tratándose de la trama institucional que dicha normatividad prevé. Este capítulo entonces, se estructura en dos secciones, la primera de ellas presenta el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, la segunda la reforma administrativa derivada del acuerdo 257 de 2006.

3.1 Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá: Decreto 1421 de 1993.

Este **Decreto Ley** (1421 de 1993) sancionado por el Presidente de la República, debido a que el Congreso de la República no cumplió los términos¹¹⁴ que le había dado la Constitución para legislar sobre la estructura administrativa de Bogotá, significó para la ciudad principalmente autonomía de gestión identificando las principales autoridades de la siguiente forma:

- Concejo distrital.
- Alcalde mayor.
- Juntas Administradoras Locales.
- Alcaldes Locales.
- Y las entidades que el Concejo cree.

También identifica los organismos de control, a saber, la Veeduría, la Personería y la Contraloría distritales.

3.1.1 Estructura funcional de Bogotá y distribución orgánica de las funciones de gestión del espacio público.

¹¹⁴ 2 años a partir de la promulgación de la Constitución de 1991.

En cumplimiento de las disposiciones que reglamentan el funcionamiento de los entes territoriales y en especial de Bogotá, la jerarquía administrativa de Bogotá se fijó de la siguiente forma:

- Sector Central: Alcaldía Mayor, Secretarías de Despacho y Departamentos Administrativos.
- Sector Descentralizado: Universidades distritales, empresas industriales y comerciales del Distrito, establecimientos públicos.
- Sector Local: Juntas Administradoras Locales y Alcaldes Locales.

Ahora, con el fin de identificar las entidades responsables de la gestión del espacio público procederemos a desglosar cada uno de los Sectores administrativos de Bogotá de la siguiente forma:

Ilustración 9. Fundamento administrativo de Bogotá



Fuente: Elaboración propia

Derivado de lo anterior, centraremos nuestro análisis en torno a la gestión del espacio público en el poder ejecutivo distrital por ser este quien tiene la responsabilidad de administrar la ciudad. No se desconoce la función del Concejo de Bogotá con respecto a la elaboración de normas y aprobación del presupuesto para la gestión del espacio público, sin embargo es en la administración distrital donde recae la responsabilidad de gestión.

Con respecto al espacio público corresponde al Alcalde Mayor encabezar el sector central de la organización administrativa y *“Dirigir la acción administrativa y asegurar el*

cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a cargo del Distrito.”¹¹⁵

No obstante, son diversas las entidades del distrito que tienen que ver con la gestión del espacio público. Desde el sector central, la Secretaría de Gobierno era la encargada de velar por la existencia del orden en el espacio público y la de Obras Públicas¹¹⁶, como también la encargada de planear y ejecutar las obras de infraestructura en el espacio público. Sin embargo fue hasta 1994¹¹⁷, cuando se desprendió de estas obligaciones para transferírselas al Instituto de Desarrollo Urbano.

Dentro del mismo sector central, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital¹¹⁸ adquiere importancia como la entidad que se encarga de planificar y trazar las políticas de gestión urbana que por supuesto incluyen la gestión del espacio público, pero fue hasta 1975¹¹⁹ cuando el Concejo de Bogotá señala unas funciones claras al DAPD de las cuales extraemos las más relevantes al respecto:

1. *Elaborar planes y programas de mejoramiento urbano en las áreas subnormales o incompletas de la ciudad y coordinar y controlar su ejecución con las entidades y empresas encargadas de realizarlos.*
2. *Asesorar a las comunidades en los trámites que se adelantan ante las entidades de la Administración y sus organismos descentralizados para el mejoramiento urbano y comunitario.*
3. *Definir de acuerdo con las entidades correspondientes criterios sobre prestación y ubicación de los servicios de infraestructura y equipamiento social y coordinar las inversiones de las diversas entidades distritales en la construcción de las obras respectivas.*
4. *Preparar en colaboración con el Instituto de Desarrollo Urbano, planes de renovación urbana de acuerdo con el Plan de Desarrollo.*

¹¹⁵ Artículo 38. Numeral 3. Decreto Ley 1421 de 1993.

¹¹⁶ Nace con el Acuerdo 40 de 1922.

¹¹⁷ Por medio del Decreto 850 de 1994.

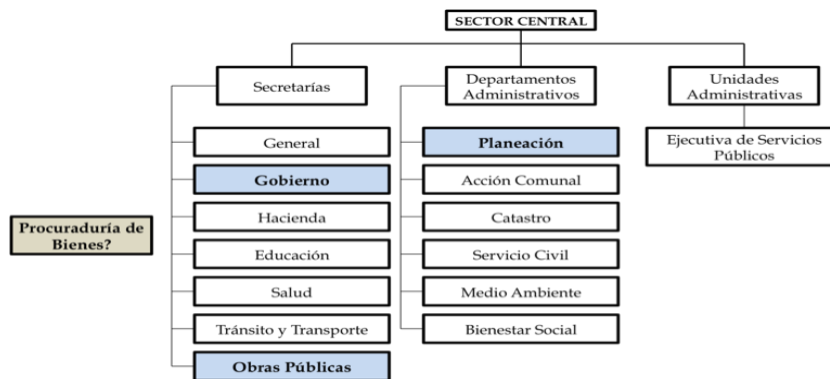
¹¹⁸ Se crea con el Acuerdo 78 de 1960

¹¹⁹ Con el Acuerdo 1 de 1975.

5. *Elaborar en colaboración con el Instituto de Desarrollo Urbano y la Secretaría de Obras Públicas y los Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales y Sociedades de Economía Mixta del orden Distrital, el Plan de zonas verdes y comunales.*
6. *Preparar en colaboración con el Instituto de Desarrollo Urbano y la Secretaría de Obras Públicas y el Departamento Administrativo de Tránsito y Transportes, los planes de ejecución o las etapas de realización de las obras de infraestructura vial.*

Funciones que sufrirían algunas modificaciones menores posteriormente, pero que solo hasta el año 2006 con la entrada en vigencia del Acuerdo 257 de 2006 encontraría su mayor transformación. En el siguiente esquema se muestra la localización de las entidades descritas dentro del Sector Central de Bogotá.

Ilustración 10. Organigrama del Sector Central



Fuente: Elaboración propia

Posteriormente en el año 1999 aparecería el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público con esta misión:

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en Santa Fe de Bogotá, por medio de una eficaz defensa del espacio público, de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del Espacio Público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria.

Sin embargo es en el sector descentralizado donde la gestión del espacio público encuentra su materialización; su construcción. Las entidades ejecutoras de obra pública; el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte –IDRD- son las entidades que han gestionado y construido la mayor cantidad de espacios públicos. El primero tendrá como objeto: *“atender la ejecución de obras públicas de desarrollo urbanístico ordenadas dentro del Plan General de Desarrollo y los planes y programas sectoriales, así como las operaciones necesarias para la distribución, asignación y cobro de las contribuciones de valorización y de pavimentación, para la cual tendrá las siguientes funciones:*

1. *Ejecutar obras de desarrollo urbanístico tales como apertura, ampliación, rectificación y pavimentación de vías públicas, construcción de puentes, plazas cívicas, plazoletas, aparcaderos, parques y zonas verdes con sus instalaciones, servicios y obras complementarias.*
2. *Ejecutar obras de renovación urbana: conservación, habilitación, remodelación.*
3. *Construir edificios e instalaciones para servicios comunales, administrativos, de higiene, de educación y culturales.*
4. *Colaborar con la Secretaría de Obras Públicas, en el mantenimiento y conservación de vías.*
5. *Ejecutar obras relacionadas con los programas de transporte masivo.*
6. *Ejecutar obras de desarrollo urbano, dentro de programas de otras entidades públicas o privadas, o colaborar en su ejecución o financiación.”¹²⁰*

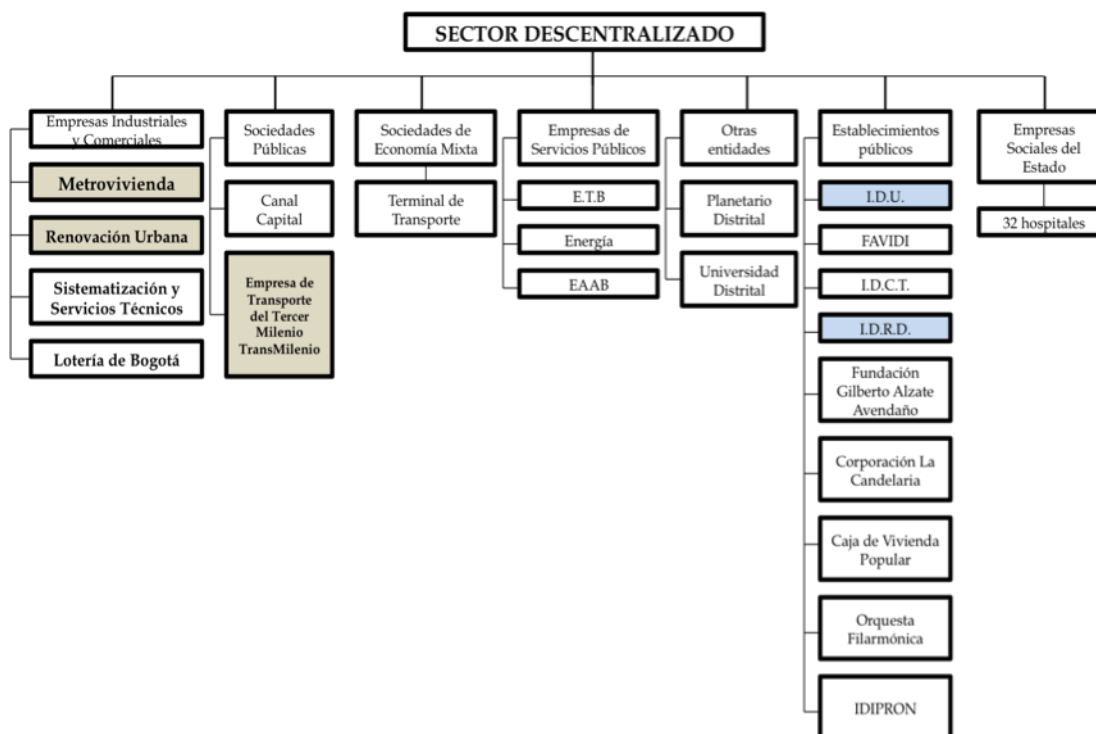
Las competencias directas del Instituto de Desarrollo Urbano con respecto al espacio público según la definición del artículo 239¹²¹ del Plan de Ordenamiento Territorial se documentan en el **Anexo A**.

¹²⁰ Se crea con el Acuerdo 19 de 1972

¹²¹ “El espacio público, de propiedad pública o privada, se estructura mediante la articulación espacial de las vías peatonales y andenes que hacen parte de las vías vehiculares, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, los parques, las plazas, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos.”

El segundo, -IDRD- se crea mediante el Acuerdo N° 4 de 1978 con el fin de ser de ser el ente rector de la recreación y el deporte en la ciudad de Bogotá. A ésta entidad se le entregó la administración de los parques metropolitanos que eran administrados por la Lotería de Bogotá, la Secretaría de Obras Públicas y por el Ministerio de Obras Públicas, además de los bienes administrados por el Fondo Rotatorio de Espectáculos Públicos. A partir de este momento el IDR se convierte en una entidad que concentra parte de su función en la construcción de parques y zonas verdes para la recreación ciudadana.

Ilustración 11. Organigrama del Sector Descentralizado



Fuente: Elaboración propia

Con posterioridad, a finales de los años 90's aparecen dentro del sector descentralizado empresas comerciales del estado y sociedades públicas; Metrovivienda¹²², Empresa de Renovación Urbana¹²³, y la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A¹²⁴. Revisemos el papel de cada una de estas empresas dentro de la gestión del espacio público.

¹²² Se crea con el Acuerdo 15 de 1998

¹²³ Se crea con el Acuerdo 33 de 1999

¹²⁴ Se crea con el Acuerdo 4 de 1999

Metrovivienda: Tiene por objeto principalmente “A. *Promover la oferta masiva de suelo urbano para facilitar la ejecución de Proyectos Integrales de Vivienda de Interés Social.*”Y “B. *Desarrollar las funciones propias de los bancos de tierras o bancos inmobiliarios, respecto de inmuebles destinados en particular para la ejecución de proyectos urbanísticos que contemplen la provisión de Vivienda de Interés Social Prioritaria.*”

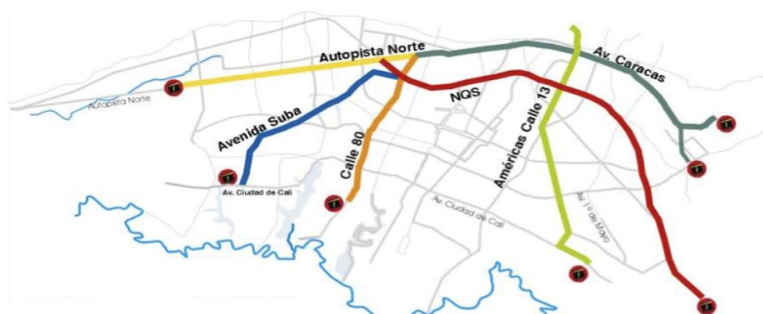
Cobra importancia decir que Metrovivienda al encargarse de liderar y ejecutar desarrollos encaminados a la generación de vivienda, queda sujeta por supuesto a la normatividad con respecto a las cargas urbanísticas por concepto de generación de espacio público derivadas de distintas normas de las que ya se dio cuenta en los capítulos 1 – Antecedentes: Bogotá y el desarrollo del espacio público (1538 – 1989) y 2 – Fundamentos normativos del espacio público en Bogotá (1986-2007).

Empresa de Renovación Urbana –ERU-: La ERU tiene por objeto “*gestionar, liderar, promover y coordinar, mediante sistemas de cooperación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras, la ejecución de actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación de sectores deteriorados del suelo urbano, mediante programas de renovación y redesarrollo urbano, y para el desarrollo de proyectos estratégicos en suelo urbano y de expansión con el fin de mejorar la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes.*”

Sin embargo su papel en torno a la gestión del espacio público queda rezagado porque su Acuerdo de creación, a la vez ordena que “*En ningún caso la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C., podrá ejecutar en forma directa obras de urbanismo*”.

TransMilenio: La empresa tiene por objeto “*la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia (...)*”. Es importante precisar que TransMilenio S.A. a través de la implementación del sistema de transporte masivo permitió la adecuación de una cantidad significativa de espacio público.

Ilustración 12. Red del Sistema TransMilenio



Fuente: Elaboración propia

Ilustración 13. Metas físicas de espacio público en el sistema TransMilenio

FASE	VÍAS (KM)	ESPACIO PÚBLICO (M2)	CICLORUTAS (KM)
1	37.06	614.575	33
2	48.18	843.893.5	48.6
TOTAL	85.24	1458.468.5	81.6

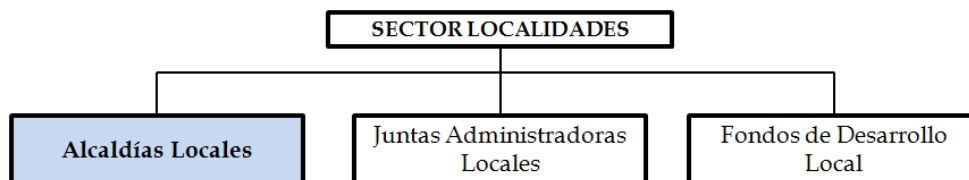
Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano. Dirección Técnica de Proyectos. Octubre de 2011.

La construcción de canalizó a través del Instituto de Desarrollo Urbano quien recibió los recursos de TransMilenio y se encargó de la ejecución de la obra.

Con otro nivel dentro de la estructura orgánica de Bogotá pero muchísima importancia dentro de la gestión del espacio público en Bogotá aparecen las Localidades, y decimos que su trabajo es importante porque son las encargadas de aplicar el control urbanístico dentro de su territorio.

El Acuerdo 79 de 2003 da las siguientes competencias a los alcaldes locales: “1. *Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, usos del suelo y subsuelo y reforma urbana;*” y “2. *Adoptar las medidas para la protección, recuperación y conservación del espacio público, ambiente y bienes de interés cultural del Distrito;*”

Ilustración 14. Organigrama Sector Localidades



Fuente: Elaboración propia

Respecto a la gestión del espacio público, había una dependencia importante del sector central que velaba por la restitución y la calidad del espacio público conocida como Procuraduría de Bienes¹²⁵, la cual fue moviéndose continuamente dentro de la estructura administrativa del D.C. (primero estuvo en la Personería Distrital, luego en la Secretaría de Obras Públicas y por último en la Secretaría de Hacienda) hasta que fue reemplazada en 1999 por el Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público –DADEP-. Ese cambio sucesivo de entidad mostraba el enfoque con el que se trataba el tema: primero, cuando la Procuraduría de Bienes era un Departamento de la Personería Distrital cuya función era “velar por la conservación de los bienes municipales y la puntual y exacta recaudación e inversión de sus rentas”¹²⁶.

Aunque errática, la forma de acercarse a la problemática del espacio público fue un intento ponderable, teniendo en cuenta que los bienes distritales, por ser el Distrito “de todos”, podían ser considerados propiedad pública y ser su aprovechamiento público también, pero, finalmente, la Procuraduría se limitó al cuidado legal, custodia y administración de los bienes del Distrito.

Segundo, cuando la Procuraduría pasó a ser parte de la Secretaría de Obras Públicas: sólo el cambio ya es muestra de un enfoque distinto en el que el asunto comenzaba a encontrar su “espacialidad” y no su “inmobiliariedad”, ya que, por ejemplo, un edificio no es espacio público. Sin embargo el límite legal lo seguía relegando al inventariado de inmuebles y demás bienes de la ciudad¹²⁷, tanto públicos como privados, una función que

¹²⁵ Ver ilustración 11

¹²⁶ Numeral 11 del Artículo 234 de la Ley 4 de 1913: “sobre el régimen político y municipal” que fue aplicado por los artículos 1 y 5 del Acuerdo 10 de 1934: “Por el cual se determina el funcionamiento de la Personería municipal”.

¹²⁷ Tal y como se ve en el Acuerdo 2 de 1976: “Por el cual se adscribe la Procuraduría de Bienes a la Secretaría de Obras Públicas”; artículo 2: “Realizar el inventario físico de los bienes inmuebles de propiedad del Distrito. Estudiar y clasificar los títulos de propiedad de todos los inmuebles del Distrito. Administrar todos aquellos bienes que no tengan destinación

hoy desempeña Catastro. Por último, antes del DADEP, la Procuraduría de Bienes –por ser el archivo inmobiliario de la ciudad y la importancia fiscal de ese “archivo” para las finanzas de la ciudad- pasa a ser dependencia de la Secretaría de Hacienda en el gobierno de Antanas Mockus, siempre con las funciones que tenía en la Personería y en Obras Públicas pero, y esto es lo importante, incorporando una nueva: la administración, mantenimiento, vigilancia y restitución del espacio público, siendo éste entendido como: zonas verdes, áreas peatonales y cesiones obligatorias¹²⁸.

Por fortuna el Distrito, a la cabeza del alcalde Enrique Peñalosa, entendió que el tema del espacio público no podía estar tan limitado para ser sólo parte del sector fiscal de la ciudad, por lo que en 1999 el **Acuerdo 18 crea el Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público**, del sector Central de la acción administrativa de la Alcaldía. Esta creación, además de ser acorde a las ideas del Alcalde Peñalosa sobre la ciudad, respondía también, no hay que olvidarlo, al mandato constitucional, pues la Carta Magna de 1991 establece en su artículo 82 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; la ley de Reforma Urbana -9 de 1989- da autoridad al distrito para crear una entidad que realice las funciones que se señalarán más adelante.

La misión específica del DADEP es: “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida a través de una eficaz defensa del espacio público, una adecuada administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del espacio público, que garantice su uso y disfrute colectivo y estimule la participación comunitaria.”¹²⁹

Las funciones esenciales del DADEP son: la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital, la administración de los bienes inmuebles,

especial para el servicio público del Distrito, de conformidad con las autorizaciones que establezca la Junta Asesora y de Contratos”

¹²⁸ Artículo 14 del Decreto 800 de 1996: “por el cual se reestructuran las dependencias de la Secretaría de Hacienda y se establece su organización administrativa y funcional”.

¹²⁹ Artículo 2 del Acuerdo 18 de 1999: “por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público”

y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario distrital¹³⁰. Además, el DADEP debe: promover y formular las políticas, planes y programas relacionados con la defensa y regulación del espacio público; asesorar a las distintas entidades y autoridades locales en cuanto a la normativa del espacio público, promover actividades que promuevan el buen uso del espacio público y eviten su deterioro. Después de la Reforma Administrativa de 2006 -, el DADEP forma parte del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia junto a la Secretaría de Gobierno Distrital, la Oficina de Bomberos y establecimientos públicos como el FOPAE y el Fondo de Vigilancia y Seguridad.

Paralelo a esta evolución de lo que antes era la Procuraduría de Bienes, encontramos en la normativa distrital dos dependencias relevantes que tratan sobre el tema del espacio público; el Decreto 324 de 1992 –firmado por la Alcaldesa encargada, Sonia Durán Silva, reglamentó la disposición del Acuerdo 6 de 1990 sobre el espacio público¹³¹, y así, crea el **Taller Profesional del Espacio Público y el Consejo Superior del Espacio Público**, como organismos asesores del entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

El Taller Profesional del Espacio Público –y es curioso lo siguiente, aunque bien pensado- estará conformado por “arquitectos de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y la Sociedad Colombiana de Planificadores y funcionará bajo la dirección del Departamento Administrativo de Planeación Distrital”¹³². Sus funciones eran: Diseñar, actualizar y evaluar el Plan General del Espacio Público, asesorar a las Juntas Administradoras Locales para su elaboración de los Planes Zonales, asesorar entidades distritales o nacionales sobre requerimientos y especificidades en proyectos de espacio público, diseñar proyectos de espacio público para su recuperación y disfrute, jerarquizar la intervención de las distintas entidades distritales, entre otras¹³³.

Después de la creación del DADEP, de la ley 388 de 1997, y de la Reforma Administrativa de 2006, las funciones delegadas a la “**Dirección del Taller del Espacio**

¹³⁰ Artículo 3 del Acuerdo 18 de 1999

¹³¹ Artículo 546, Parágrafo del Acuerdo 6 de 1990

¹³² Artículo 6 del Decreto 324 de 1992: “por el cual se organiza la estructura y las funciones del Taller Profesional del Espacio Público y del Consejo Superior del Espacio Público”.

¹³³ Artículo 14 del Decreto 324 de 1992, actualizado por el Decreto 1087 de 1997, Artículo 2.

Público”, ahora parte de la Secretaría Distrital de Planeación, son las siguientes: Hacer seguimiento a la implementación del Plan Maestro de Espacio Público (desaparece el Plan General de Espacio Público), definir las zonas de reserva para espacio público, proponer normas y ajustar las existentes, diseñar proyectos estratégicos conformes al POT, definir las determinantes del espacio público para las UPZ's, y, de nuevo, prestar asesoría técnica a entidades distritales o nacionales, corporaciones (JAL) y privados¹³⁴.

Por otro lado, el **Consejo Superior de Espacio Público** estaba “encargado de señalar las directrices para la producción, gestión y preservación del espacio público, las cuales serán la base de las tareas que se imponga el Taller Profesional del Espacio Público”¹³⁵. En sí no es más que una “mesa redonda” de las principales autoridades distritales, lo que puede verse en su conformación: El Alcalde Mayor de Bogotá o su delegado, el Personero del Distrito Especial de Bogotá o su delegado, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital o su delegado –usualmente el Director del Taller Profesional de Espacio Público-, el Director del Instituto de Desarrollo Urbano o su delegado, el Director del Departamento Administrativo de Tránsito y Transportes o su delegado, el Director de la CAR o su delegado, cuatro delegados del Concejo Distrital con sus respectivos suplentes y, además, un delegado de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y un Delegado de la Sociedad de Mejoras y Ornato.

En general, se puede decir que el Consejo Superior de Espacio Público no ha desarrollado su función primordial con eficacia y en el desarrollo de su labor, el Taller Profesional ha actuado sin la tutela y las directrices del Consejo.

3.2 La Reforma Administrativa de Bogotá: Acuerdo 257 de 2006.

En la administración del Alcalde Luis Eduardo Garzón el Concejo Distrital aprobó la Reforma Administrativa en la que, entre otros, se reorganizó a las entidades distritales y sus funciones para dar una mejor respuesta a los problemas y retos que enfrentaba la

¹³⁴ Artículo 13 del Decreto 550 de 2006: “Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.”.

¹³⁵ Artículo 546 del Acuerdo 6 de 1990.

ciudad. En general la reforma suponía integrar en 12 grandes Secretarías a las 45 entidades con las que contaba el distrito.

Como se dijo anteriormente, el DADEP, principal vigilante y promotor de políticas y proyectos sobre espacio público quedó bajo el amparo del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia. Pero lo cierto es que hay un gran número de instituciones que influyen, en mayor o menor grado, en las políticas, programas y proyectos que en la ciudad se realizan para el mantenimiento, disfrute y calidad del espacio público. El DADEP mismo, haciendo un mapeo de las entidades relacionadas con el tema, estableció un número de 23 de estas. Como en algunos casos la relación es, o bien tangencial, o bien del orden regional y nacional – como el caso del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la CAR- sólo se enunciarán las entidades y empresas distritales más influyentes a continuación:

La Secretaría de Movilidad, creada por el Acuerdo 257 de 2006 y reglamentada por el decreto 567 de 2006 en reemplazo de la Secretaría de Tránsito y Transporte, debe adelantar su accionar “con base en principios de educación ciudadana en movilidad, respeto al medio ambiente y defensa del espacio público”¹³⁶; evidentemente al ser una entidad que se encarga de “atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana”, y al ser las vías la principal el principal requerimiento, la actividad de la secretaría está estrechamente ligada con la gestión de espacio público.

La Secretaría de Planeación Distrital, tal como se mencionaba anteriormente, tiene una gran responsabilidad en cuanto al Espacio Público de la ciudad; los ya citados Taller Profesional y Consejo Superior de Espacio Público son sólo parte del gran engranaje que desde Planeación controla la mayoría de acciones distritales tendientes al espacio público –y a prácticamente todos los temas relevantes para la ciudad-; al fin y al cabo, desde la Secretaría de Planeación se define el uso del suelo, los planes de desarrollo, las operaciones estratégicas y las políticas distritales del territorio, entre otros. Planes Parciales, renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, y vías, transporte y

¹³⁶ Artículo 4 del Decreto 567 de 2006: “Por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, y se dictan otras disposiciones”.

servicios públicos son Direcciones de la Secretaría que tienen a su haber mucho que ver con el espacio público¹³⁷.

Por sólo citar algunos ejemplos, los planes parciales, sean de renovación o para incorporar suelo de expansión, son instrumentos de gestión del suelo que aseguran, o su formulación lo intenta, una oferta adecuada de espacio público y equipamientos para la población que allí se ubicará, en niveles quizás más altos que los que puede promover el mismo PMEP; el mejoramiento integral de barrios, por definición, supone un aumento de la calidad de vida de un sector específico de la ciudad, no sólo del espacio público sino de las redes de servicios públicos que atienden la demanda del sector en cuestión¹³⁸.

La Secretaría de Hábitat, por su parte, al tener como política pública el mejoramiento de las condiciones de “habitabilidad” debe intervenir, de forma decidida, en la formulación de las normas y programas sobre espacio público. Si entendemos que para una digna habitabilidad es necesario un entorno de espacio público armonioso que contribuya a ese fin.

La reforma administrativa introdujo cambios significativos en la ciudad. Creó una docena de secretarías como ejes del Sector Centralizado de la ciudad. Con esta nueva estructura que agruparía 64 entidades en 12 sectores lo que se buscó fue evitar la duplicidad de funciones y optimizar la gestión.

Los sectores administrativos de coordinación que integran la administración distrital son los siguientes:

1. General.
2. Gobierno Seguridad y Convivencia.
3. Hacienda.
4. Planeación.
5. Desarrollo Económico, Industria y Comercio.
6. Educación.

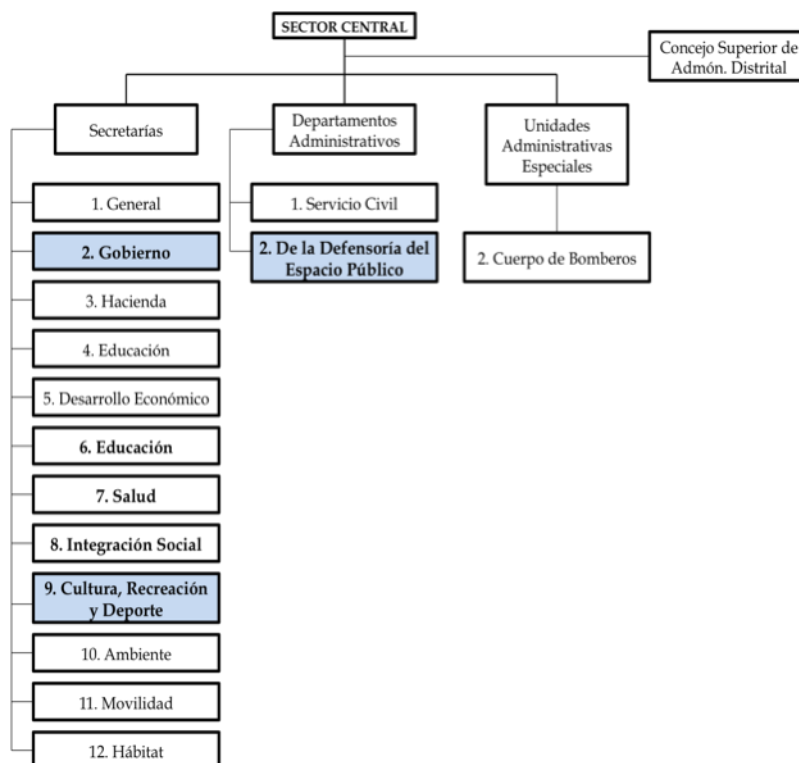
¹³⁷ Decreto 550 de 2006

¹³⁸ Decreto 4300 de 2007: “por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a planes parciales”

7. Salud.
8. Integración Social.
9. Cultura, Recreación y Deporte.
10. Ambiente.
11. Movilidad.
12. Hábitat.

Quedando agrupados de la siguiente manera:

Ilustración 15. Nivel Central. Sectores administrativos de coordinación



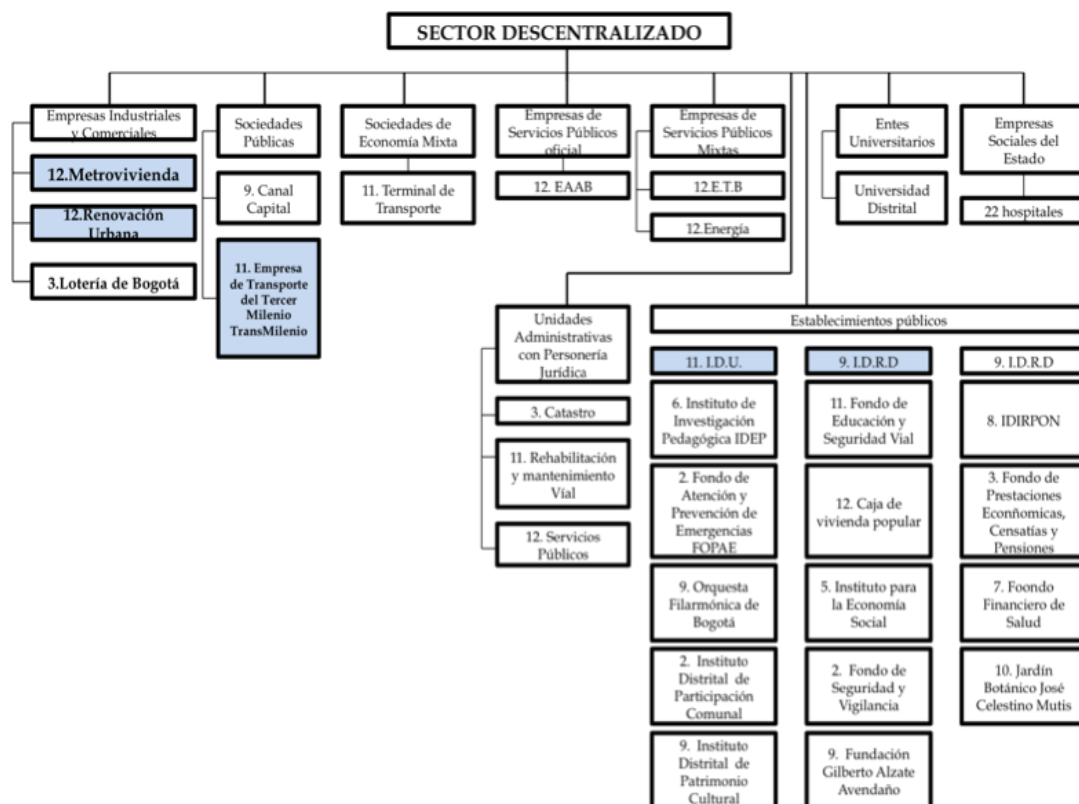
Fuente: Elaboración propia

De conformidad con el **Acuerdo 257 de 2006**¹³⁹ corresponde a las Secretarías de Despacho “Coordinar el desarrollo de planes, programas y estrategias de los organismos

¹³⁹ "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones"

y entidades que integran el Sector Administrativo de Coordinación.” Y “Orientar, coordinar y controlar la gestión de las entidades que a cada uno de ellos estén adscritas y vinculadas como pertenecientes al respectivo sector.” Sin embargo y, como se ilustrará más adelante, corresponde a las entidades ejecutoras responder por la gestión directa de proyectos que intervengan el espacio público.

Ilustración 16. Estructura del Sector Descentralizado según el Acuerdo 257 de 2006



Fuente: Elaboración propia

En principio se identifica que la reforma administrativa agrupó entidades de acuerdo a su misión pero no las reestructuró, lo que en consecuencia hace que dichas entidades siguen teniendo las mismas funciones impuestas desde su creación o derivadas de sus modificaciones. Tal vez el hecho más relevante para los ejecutores de obra pública es que el Instituto de Desarrollo Urbano pasó a ser una entidad adscrita al sector movilidad, y en concordancia en el año 2009 fue necesaria su reacomodación administrativa reestructurándose y fijándose como misión “*garantizar el eficiente y eficaz desarrollo urbano integral de los proyectos de infraestructura de los sistemas de movilidad y espacio público del Distrito Capital, asegurando su funcionalidad y sostenibilidad para atender las necesidades de accesibilidad, conectividad y articulación urbano regional* ,

contribuyendo con la productividad y competitividad de la ciudad y mejorando la calidad de vida de su habitantes.”

El sector Localidades no sufrió modificación alguna con la implementación del Acuerdo 257 de 2006.

3.2.1 Las Curadurías Urbanas en la Gestión del Espacio Público.

Si bien es cierto que las Curadurías Urbanas no hacen parte de la estructura administrativa de la ciudad, merecen una mención especial pues éstas juegan un papel determinante en la gestión del espacio público, puesto que en ellas recae la responsabilidad de imponer las cargas urbanísticas cuando los privados manifiestan su interés por urbanizar, a través del otorgamiento de una licencia de urbanismo o construcción, generando así espacio público para la ciudad.

Las Curadurías nacen con el Decreto 2150 de 1995. Es así que toma gran importancia el traslado de funciones administrativas a los particulares bajo la fórmula de la descentralización por colaboración, los curadores pasarían entonces a desarrollar funciones administrativas, como el otorgamiento de licencias, que con anterioridad habían sido responsabilidad de las entidades territoriales a través de sus oficinas de Planeación.

“La Licencia de Urbanismo es el acto administrativo por medio del cual la administración distrital, autoriza la adecuación de terrenos, ejecución de obras de urbanismo e infraestructura de servicios, dotación, adaptación y equipamiento de espacios públicos y privados, parcelación o loteo de terrenos y en general la organización de dichos terrenos, con arreglo a las reglamentaciones urbanísticas, para su edificación y utilización de las edificaciones con destino a usos urbanos.”¹⁴⁰

¹⁴⁰ LIEVANO, Daniel Baptiste. “Las curadurías urbanas”. Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Derecho. Tesis de Grado.

Las curadurías, sin embargo, han hecho una pobre labor en defensa del espacio público al ser excesivamente laxas en la imposición de cargas urbanísticas y levantando, fácilmente también, sobre todo al pedido de grandes constructores, cargas impuestas con anterioridad. Por esta vía, el distrito y sus ciudadanos han perdido una incalculable extensión de terreno reservado para espacio público.

4. Los gobiernos de Bogotá; La gestión del espacio público

Introducción.

El texto que aquí se presenta corresponde al análisis de la gestión del espacio público en Bogotá entre los años 1988 y 2007. Se han concentrado en dos grandes temas: el primero de ellos, el análisis de los Planes de Desarrollo de las administraciones de la ciudad para que en términos generales dé cuenta de cuáles fueron los instrumentos que le permitieron abordar su gestión, cuáles fueron las metas que se fijaron para administrar la ciudad, cuál fue la meta que alcanzaron, y más recientemente cuáles fueron los presupuestos que asignaron y ejecutaron para proveer a la ciudad con un mejor espacio público, entendido este desde su concepto de infraestructura.

En complemento se analizará el comportamiento de la gestión del espacio público en 19 de las 20 localidades de Bogotá, mostrando indicadores resultantes de la incorporación de nuevos espacios públicos para la ciudad.

Iniciemos entonces haciendo un balance de los Planes de Desarrollo de las administraciones distritales en cuanto al trabajo realizado bajo los compromisos adquiridos con respecto al espacio público.

4.1 Las Administraciones Distritales y sus Planes de Desarrollo

Como vimos, la tesis ha dado cuenta de los antecedentes normativos que reglamentan la gestión del espacio público, las tendencias de planeación en Bogotá y las instituciones encargadas de gestionarlo. Sin embargo una de las preguntas que surgen en este

momento, corresponde a sí ¿Existe una sólida articulación entre todos estos componentes de la gestión?

Y precisamente es en el poder ejecutivo, en el gobierno de la ciudad, en la representación popular, es decir, en las administraciones distritales donde recae la responsabilidad de responder a una gestión que conlleve a la disponibilidad de espacio público para todos. En ese sentido, el análisis de los Planes de Desarrollo Distritales se convierte en uno de los temas más relevantes para entender el trabajo de los burgomaestres de Bogotá desde 1988.

4.1.1 Andrés Pastrana Arango (1988-1990): Bogotá 450 años.

Diciendo y haciendo' fue el *slogan* que utilizó este delfín¹⁴¹ conservador para llegar a la alcaldía de Bogotá el 1 de junio de 1988, convirtiéndolo en el primer alcalde elegido popularmente el 13 de marzo de ese año. Al respecto se dijo que:

*“Pocas veces en la historia de Bogotá, una persona había llegado a ocupar la alcaldía despertando tantas expectativas. No sólo se trataba del primer alcalde elegido por voto popular, sino del dramatismo que adquirió la elección con el secuestro y milagroso rescate del candidato conservador, Andrés Pastrana Arango. La imagen de un muchacho joven, sano, incontaminado que había sido rescatado de las garras de la mafia un mes antes de la votación, por un lado, y la división liberal, por el otro, crearon de la noche a la mañana el fenómeno político de Andrés Pastrana.”*¹⁴²

Como dijimos, la iniciativa de implementar la elección popular de alcaldes surgió del gobierno del conservador Belisario Betancur (1982-1986) y de su ministro de gobierno liberal Jaime Castro, quienes en su interés de descentralizar la administración plantearon la reforma constitucional que abriría paso a estas elecciones.

¹⁴¹ En las monarquías europeas se le decía delfín al príncipe heredero, desde entonces se le llama delfín al heredero de un fortín político. Andrés Pastrana Arango es hijo del ex presidente conservador Misael Pastrana Borrero

¹⁴² Revista Semana número 345. ¿Cómo ha resultado Andrés?: a seis meses de su posesión, primer corte de cuentas al alcalde de Bogotá. Diciembre 13 de 1988. Página 26.

Andrés Pastrana centró los esfuerzos de su gestión en prevenir la inseguridad, en volver eficiente el manejo de las basuras y en combatir la drogadicción principalmente. Sin embargo la coyuntura del aniversario número 450 de la fundación de la ciudad que se celebraría el 6 de agosto de 1988 junto con la expedición de la ley 9 de 1989 jugarían un papel determinante en las acciones de la ciudad sobre el espacio público.

Para la administración de Andrés Pastrana consolidar el sistema vial del Distrito Especial se constituyó en uno de sus principales objetivos de gobierno. De hecho fue el PIDUZOB y el Acuerdo 7 de 1979¹⁴³, los instrumentos que más tarde le darían lineamientos para plantear el Plan Bogotá 450 años¹⁴⁴ que se enmarcaría en lo que la ciudad había conocido como un Plan General de Desarrollo¹⁴⁵ el cual tenía como principio concentrar sus esfuerzos en el desarrollo de las zonas periféricas del occidente y nor-occidente de Bogotá. A su vez, el Decreto Nacional 1333 de 1986¹⁴⁶ dedicaría un capítulo a la

¹⁴³ Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá.

¹⁴⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 901 de 1988. Por medio del cual, con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación -urbano regional, se establece un sistema de trabajo, cuyo propósito es la racionalización de la cooperación técnica interinstitucional, para la correcta formulación del Plan General de Desarrollo, de sus elementos, de los Planes y Programas Sectoriales; del Plan Piloto; de los Planes Zonales de las Zonas Administrativas en que se divide el Distrito Especial de Bogotá; de los Programas de Desarrollo Integrado de determinadas áreas de la ciudad con características comunes u homogéneas, en especial el Programa de Desarrollo Integrado de la Zona Occidental de Bogotá, que se denominará "PLAN BOGOTA 450 AÑOS"; de los correlativos Programas de Inversiones y de Obras Públicas; sus herramientas financieras e Instrumentos legales, y se dictan otras disposiciones.

¹⁴⁵ El Plan General de Desarrollo está definido por el Artículo 33 del Decreto 3133 de 1968 de la siguiente manera: *"El plan general de desarrollo de la ciudad consiste en el conjunto de normas que establecen la política del distrito encaminada a crear y mantener las condiciones sociales, económicas y físicas necesarias para el normal funcionamiento y el desarrollo de la comunidad."*

Son elementos del plan general de desarrollo de la ciudad los siguientes:

1. *La zonificación o reglamentación del uso de la tierra, en el territorio del distrito, para actividades privadas, oficiales o semificiales;*
2. *El plan vial y el de áreas verdes y comunales, que comprenden las disposiciones relativas al territorio destinado al uso público;*
3. *La sectorización y subdivisión del territorio distrital en circuitos, sectores, barrios y terrenos urbanos y rurales, con fines políticos y administrativos;*
4. *El loteo y reglamentación del desarrollo de terrenos por medio de urbanizaciones y parcelaciones;*
5. *La renovación urbana o programación del desarrollo de terrenos por medio de urbanizaciones y parcelaciones;*
6. *La renovación urbana y programación de planes tendientes a prevenir o eliminar el deterioro físico en las estructuras y áreas de la ciudad por medio de procedimientos de conservación y rehabilitación;*
7. *Los planes de vivienda para el alojamiento de grupos sociales de bajos ingresos;*
8. *Los programas de las inversiones en servicios públicos, por parte del distrito y de sus empresas descentralizadas;*
9. *Los programas de los servicios comunales relacionados con la educación, la salud pública, los abastecimientos y la recreación popular.*

¹⁴⁶ Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

planeación municipal y especialmente a los Planes de Desarrollo sin aportar nada novedoso a lo ya contenido en la reglamentación anterior.

Para la época, la carta de navegación en cuanto a la ordenación del territorio era el Acuerdo 7 de 1987, en su artículo 5to este ordenaba: *“Las entidades distritales, previo concepto favorable de la Junta de Planeación Distrital, presentarán al Concejo de Bogotá, dentro del primer trimestre de cada año, el plan cuatrienal de las obras, planes o conjuntos de obras, ordenados por el sistema de valorización, que a su juicio deban realizarse durante ese período.”*

Quiere decir esto que el Acuerdo 7, más que el Plan de Desarrollo del alcalde Pastrana fue el que planteó la planeación de obras públicas de infraestructura para periodos de 4 años, trascendiendo los periodos constitucionales para el ejercicio de los alcaldes mayores quienes tenían 2 años para administrar la ciudad. Como observamos arriba, ese plan cuatrienal no buscaba cosa distinta que financiar las obras definidas por el Plan Vial del Acuerdo 2 de 1980¹⁴⁷, a través de una contribución por valorización¹⁴⁸ que administraría el Instituto de Desarrollo Urbano.

Pero sin duda sería lo ordenado en la Ley 9 de 1989 lo que definiría el futuro de la actuación pública en lo correspondiente a la gestión del espacio público dado que en su Artículo 2º esta decía así: *“El artículo 34 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), quedará así:*

Los planes de desarrollo incluirán los siguientes aspectos:

- 1. Un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas;*

¹⁴⁷ "Por el cual se adopta el Plan Vial para el Distrito Especial de Bogotá y se clasifican sus vías según su capacidad, función y uso"

¹⁴⁸ La contribución de valorización es un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras. Por plan o conjunto de obras, se entiende aquel que se integra con cualquier clase de obra que por su ubicación, conveniencia de ejecución y posibilidades de utilización complementan los tratamientos de desarrollo, rehabilitación o redesarrollo definidos en el plan de desarrollo vigente.

2. *Un plan vial de servicios públicos y de obras públicas;*
3. *Un programa de inversiones que incluirá primordialmente los servicios de suministro de agua, alcantarillado, energía, gas, teléfono, recolección y disposición técnica de basuras, vías y transporte, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad pública, recreación, suministro de alimentos y otros, según las condiciones especiales de cada entidad territorial;*
4. *La reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes;*
5. *La asignación en las áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para desarrollar los terrenos no urbanizados, construir los inmuebles no construidos, conservar edificaciones y zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental, reservar zonas para la protección del medio ambiente y de la ecología, delimitar las zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado, renovar y redesarrollar zonas afectadas con procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado;*
6. *Un plan para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público, para cada ciudad. En dicho plan se incluirá un inventario actualizado y gráfico del espacio público referido en lo posible a las coordenadas geográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi;*
7. *Los establecidos en los artículos 188 del Decreto-Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales), 47 a 51, 52, 53 y 58 cuando sean aplicables, del Decreto-Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), y en el artículo 16 de la Ley 9a. de 1979 (Código Sanitario Nacional);*
8. *Los demás que determinen los concejos, juntas metropolitanas y el consejo interdepartamental de San Andrés y Providencia, con sujeción a las leyes.”*

En ese sentido con la expedición de esta ley, la administración Pastrana estaría obligada a la articulación de los Planes para el Ordenamiento Físico de la ciudad con los Planes de Desarrollo.

El Plan Bogotá 450 Años

A mitad de su periodo como administrador de la ciudad, Andrés Pastrana documentó su gestión en un texto titulado 'Andrés Pastrana. Primer Año al Frente de la Alcaldía'. En él dice: *“El PLAN BOGOTA 450 AÑOS tendrá, por tanto características de Programa de Desarrollo Integrado, que perseguirá como meta la consolidación del área urbana de la periferia occidental de la ciudad y será, dentro del contexto del Plan General de Desarrollo, elemento decisivo en la formulación de los Planes Sectoriales, los correlativos programas de inversión y de obras públicas y su incidencia dentro del área”*¹⁴⁹

EL PLAN BOGOTA 450 AÑOS definió los siguientes proyectos especiales:

Proyecto Troncal Caracas

Renovación Urbana Quinta Camacho

Renovación Urbana Avenida 7ª. Paseo Real

Renovación Urbana Avenida 15-Norte

Recuperación Parque Simón Bolívar

Habilitación Parque Olaya Herrera –Costado oriental-

Formulación Programa de Racionalización Urbanística, para asesorar a las Alcaldías Menores y a la comunidad en la utilización y control del espacio urbano

Concertación Proyecto Ciudad Salitre: en este momento se inició la concertación de normas particulares y tramitación

Concertación Parque Central Bavaria.

En temas de gestión del espacio público, hasta ese momento la administración Pastrana pareciera haber estado concentrada en la implementación del PLAN BOGOTA 450 AÑOS. Sin embargo y siguiendo la lógica de planeación que Bogotá había tenido, el ordenamiento se planteaba bajo el esquema de construir corredores viales principalmente, dejando a lado la generación y construcción de espacios públicos peatonales.

¹⁴⁹ Alcaldía Mayor de Bogotá. Imprenta Distrital. Andrés Pastrana. Primer Año al Frente de Bogotá. 1989. Pág. 150

“De la Reforma Urbana y El Espacio Público” así tituló Andrés Pastrana la conferencia que daría en el foro sobre el impacto de la Ley de reforma urbana en los municipios, celebrado el 15 de febrero de 1989, evento convocado por la Cámara Colombiana de la Construcción –CAMACOL-, en donde indicó que en gran parte la Ley 9 de 1989 – conocida como la Ley de Reforma Urbana- fue un desarrollo conceptual de lo contenido en el Acuerdo 7 de 1979, y que este nuevo Estatuto Urbano agruparía su gestión en torno a cuatro componentes: (i) La Planificación del Desarrollo Municipal, (ii) La Renovación Urbana, (iii) Las Afectaciones y (iv) Los Instrumentos Financieros.

Con respecto a la Planificación del Desarrollo Municipal, la visión de este ex alcalde estableció que la ley *“aborda la cuestión de la planificación del Desarrollo Municipal con mayor propiedad jurídica que la que encontramos en el Código de Régimen Municipal, que al fin y al cabo, no es más que una codificación de normas dispersas, sin pretensiones creativas”*¹⁵⁰. Si bien es cierto que la Ley introducía una novedosa forma de planificar el tema urbano en los municipios, el Distrito Especial desde el año 1968¹⁵¹, a través de los Acuerdos proferidos por el Concejo de Bogotá ya podía definir los planes, programas y proyectos de desarrollo físico, económico y social para la ciudad, dejando en cabeza de la administración, la responsabilidad de pensar formas novedosas para planear y concretar proyectos de espacio público –entre otros- para la ciudad.

Del gobierno de Andrés Pastrana, no se encontraron datos oficiales de la ejecución de su Plan de Desarrollo.

Ilustración 17. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Andrés Pastrana

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuesto Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión

¹⁵⁰ Alcaldía Mayor de Bogotá. De la Reforma Urbana y el Espacio Público. Conferencia del Alcalde Andrés Pastrana Arango en el Foro Sobre Impacto de la Ley de Reforma Urbana. Febrero 15 de 1989. Pág. 8.

¹⁵¹ Se fijó a través del Decreto Nacional 3133 de 1968, por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá. En cumplimiento a lo ordenado por el Artículo 199 de la Constitución Política de Colombia vigente para la época.

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuesto Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
1988 - 1990	Andrés Pastrana Arango	Decreto 901 de 1988. Bogotá 450 años	Decreto 3133 de 1968	Proyectos de Renovación Urbana (Ver Anexos)	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos

Fuente: Elaboración Propia a partir de información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación y su sistema de seguimiento a los planes de desarrollo –SEGPLAN-

Nota: Para ver las incorporaciones de espacio público hechas durante la administración de Andrés Pastrana favor remitirse al **Anexo B**.

4.1.2 Juan Martín Caicedo Ferrer (1990-1992): Acuerdo 8 de 1991

Este caleño venía de ser ministro de trabajo del entonces presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990), además fungió como encargado de las carteras de Gobierno, Justicia, Educación, Comunicaciones y Agricultura. Caicedo Ferrer llegó a la Alcaldía Mayor a la edad de 47 años en representación del Partido Liberal Colombiano, tomando posesión del cargo el 1 de Junio de 1990 bajo un clima de orden público más tranquilo que el que recibiría a su antecesor Andrés Pastrana.

El Acuerdo 8 de 1991¹⁵² dio paso a su tímido “Plan de Desarrollo” donde se fijan las políticas generales que trazarían el norte para la gestión del alcalde Juan Martín Caicedo Ferrer. En este escueto documento, la administración de Bogotá propone la estructuración de un Plan de Gestión Ambiental y la formulación de un Plan Maestro de Tránsito y Transporte, razón por la cual este abogado y economista egresado de la Pontificia Universidad Javeriana recibiría de Andrés Pastrana el recién creado Acuerdo 6 de 1990¹⁵³ como hoja de ruta para emprender su gestión como administrador de la ciudad dentro del ámbito del ordenamiento territorial.

¹⁵² Mediante el cual se fijan las Políticas Generales del Plan de Desarrollo Físico, Económico y Social del Distrito Especial de Bogotá, para los años 1991 - 1992

¹⁵³ Expedido el 8 de Mayo.

El Acuerdo 6 de 1990 tuvo por objeto definir “las Políticas de Desarrollo Urbano de la Capital de la República y se adoptan las Reglamentaciones urbanísticas orientadas a ordenar el cambio y el crecimiento físico de la Ciudad y de su Espacio Público.”¹⁵⁴

El Acuerdo buscó articular el ordenamiento físico como elemento del Plan General de Desarrollo de la Ciudad, además consolidó la institucionalidad a través de la identificación de las autoridades de planificación; La Junta de Planificación Distrital, La Alcaldía Mayor de Bogotá, el Concejo Distrital y el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital -entre otros- a los cuales dio funciones específicas. Con la implementación de esta normatividad el Distrito Especial de Bogotá abrió las puertas a una planeación integral de su suelo bajo premisas de conservación y rehabilitación de los elementos naturales que lo constituyen creando un esquema de desarrollo a través de Planes Zonales donde se integraría la eficiente prestación de prestación de servicios públicos.

Este instrumento reglamentó la planificación urbana por medio de la creación de planes sectoriales y planes zonales que como regla deberían estar inmersos en los Planes Generales de Desarrollo, además contempló los respectivos mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones urbanísticas con la imposición de sanciones dirigidas a aquellos que llegaran a incumplirlas.

Dando importancia al concepto de espacio público proferido por la Ley 9, el Artículo 8, numeral 6 del Acuerdo 6 determina la “*Creación, producción, conformación, incorporación, regulación, conservación, rehabilitación, amueblamiento, dotación, reivindicación, restitución, recuperación, administración, mantenimiento y aprovechamiento del Espacio Público.*” Además define:

“Son atinentes al espacio público, en particular, los siguientes aspectos del planeamiento físico:

- a. *El Plan Vial general de la ciudad, con proyectos específicos relativos a la malla vial arterial, corredores de transporte masivo alamedas, vías locales, especialmente las*

¹⁵⁴ Artículo 1.

que integran barrios y sectores a la malla vial arterial, ciclovías y ciclopistas permanentes como alternativa de transportes y de recreación, caminos peatonales y todos aquellos espacios y sus servicios complementarios, puestos al servicio del desplazamiento de personas, cargas y vehículos.” Significa esto que la ciudad comenzaba a volcar sus políticas de desarrollo urbano en la gestión del espacio público como componente tejedor de ciudad.

La normatividad por sí sola no garantiza que el desarrollo urbano se dé de forma planificada si no hay una capacidad institucional acorde a las necesidades de urbanización, por tal razón este instrumento también abriría paso a una reforma administrativa distrital que se daría con posterioridad bajo el gobierno de Jaime Castro.

Sin duda uno de los aspectos más novedosos del Acuerdo consistió en proveer a la ciudad de instrumentos financieros y presupuestales acordes a las nuevas políticas de desarrollo urbano buscando en primer lugar la articulación del ordenamiento físico con la formulación de los Planes Generales de Desarrollo y con el fortalecimiento de la Contribución por Valorización¹⁵⁵ entre otros, en parte porque así lo había ordenado la Ley.

De las primeras aproximaciones a la planeación urbana de largo plazo, el Acuerdo 6 propuso la creación de un Plan Piloto como instrumento que en forma global debería coordinar los diversos y complejos aspectos que conforman un Plan General de Desarrollo.

Haciendo énfasis en la gestión del espacio público esta normatividad dedica un capítulo al Uso Público y al Espacio Público, previendo la figura de zonas de reserva y de afectación para emprender la gestión de obras públicas en procura de la generación, administración mantenimiento y aprovechamiento económico de estas zonas, conceptos innovadores si se tiene en cuenta que estos no contaban con reglamentación distrital.

¹⁵⁵ Es un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro, destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público, que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras.

El acuerdo reglamenta los procesos de adquisición de suelo para la construcción de obras públicas usando mecanismos contemplados en la Ley como la enajenación forzosa y/o voluntaria con procesos administrativos como la expropiación o adquisición de suelo con otros instrumentos derivados de la transacción mercantil de bonos inmobiliarios como la gestión de los derechos de edificabilidad.

Con respecto a la generación de espacio público el Acuerdo identificó en las cesiones obligatorias originadas en los procesos de desarrollo su mejor y único instrumento.

Como en el caso de Andrés Pastrana, para el ex alcalde Caicedo Ferrer no se encontraron datos oficiales de la ejecución de su Plan de Desarrollo.

Ilustración 18. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Juan Martín Caicedo Ferrer.

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuest o Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
1990 - 1992	Juan Martín Caicedo Ferrer y Sonia Durán, fue Alcaldesa encargada	Acuerdo 8 de 1991	Ley 3133 de 1968 y la Ley 9 de 1989	El Espacio Público aparece como elemento conceptual del Plan de Desarrollo. No existen metas concretas (Ver Anexos)	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos

Fuente: Elaboración Propia a partir de información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación y su sistema de seguimiento a los planes de desarrollo –SEGPLAN-

Nota: Para ver las incorporaciones de espacio público hechas durante la administración de Juan Martín Caicedo Ferrer favor remitirse al **Anexo C**.

4.1.3 Jaime Castro Caicedo (1992-1994): Prioridad Social

En el año 1992, el ex ministro liberal Jaime Castro resultó elegido como Alcalde Mayor de Bogotá, fue el último alcalde de la ciudad capital elegido en representación de uno de los dos partidos tradicionales de Colombia. Castro efectuó una reforma a la normatividad y la estructura política para el manejo de la ciudad, reordenando y recuperando buena parte de las finanzas del Distrito Capital, gracias al control de la evasión al pago de impuestos y a la racionalización que se le dio a la captación de los tributos.

Con base en el marco de la nueva Constitución Política de 1991, promulgó la Ley de Descentralización del Distrito que subdividió el territorio urbano en localidades, logrando representar cada vez más distintos intereses de la comunidad. Del mismo modo, coincidente con el periodo de gobierno de Castro, se promulgó la Ley 1 de 1992, que determinó la organización y el funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales, JAL, como extensión de la democracia representativa al ámbito urbano barrial. Se reorganizó la ciudad de tal manera que cada localidad tuvo la posibilidad de contar con su propia JAL y sus respectivos representantes, elegidos popularmente mediante una estrategia descentralizadora para la creación de nuevas iniciativas por parte de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, la alcaldía de Jaime Castro se ha reconocido como el punto de partida para que sus sucesores pudieran implementar las políticas de construcción de cultura ciudadana y de redefinición del espacio público, al crear fortaleza administrativa, financiera e institucional que permite una mejor gestión pública.

En particular, es común decir que el ordenamiento de la hacienda pública de la capital de la República fue lo que potenció la generación de los recursos necesarios para el emprendimiento continuado de estas políticas públicas de progresión democrática. Tal vez el aporte más significativo del Plan de Desarrollo del Alcalde Jaime Castro Caicedo fue la inclusión del siguiente artículo:

“ARTICULO 127. PLAN RECTOR 1995 – 2010. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital, dentro de los dos (2) años siguientes a la vigencia del

presente Acuerdo, preparará un proyecto de Acuerdo que contenga las disposiciones requeridas para orientar el desarrollo integral del Distrito Capital en el mediano y largo plazo, para lo cual podrá ajustar la normatividad vigente. Dicho Plan deberá contener por lo menos los siguientes aspectos:

- a. El Plan de Ordenamiento Físico de la ciudad construida a nivel de espacio público y espacio particular.
- b. El Plan de Ordenamiento de la Ciudad proyectada, a nivel de espacio público y espacio particular.
- c. El Plan de Ordenamiento metropolitano a nivel de espacio Público y espacio particular.
- d. Plan de Espacio Público, que incluirá un Primer Nivel de zonificación, uso del espacio público, zonas viales, recreativas, públicas y privadas, afectaciones y servicios públicos; ronda de ríos, quebradas, canales, embalses y lagunas; zonas de manejo y preservaron ambiental de las mismas, cesiones obligatorias gratuitas al espacio público; zonas de preservación del sistema orográfico e hidrográfico; y conservación histórica, urbanística y arquitectónica.”

El proyecto de Acuerdo fue presentado al Concejo de Bogotá, pero este último no lo aprobó.

Con respecto a la generación de espacio público el Acuerdo 31 de 1992 identificó en las cesiones obligatorias originadas en los procesos de desarrollo su mejor y único instrumento.

Del gobierno de Jaime Castro, no se encontraron datos oficiales de la ejecución de su Plan de Desarrollo.

Ilustración 19. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Jaime Castro.

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuest o Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
1992 - 1994	Jaime Castro	Acuerdo 31 de 1992: Prioridad Social	Ley 3133 de 1968 y la Ley 9 de 1989	El Espacio Público aparece como concepto para fijar normas urbanísticas que propendan por la generación de espacio público. Se fijó como meta construir varios proyectos viales (Ver Anexos)	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos

Fuente: Elaboración Propia a partir de información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación y su sistema de seguimiento a los planes de desarrollo –SEGPLAN-

Nota: Para ver las incorporaciones de espacio público hechas durante la administración de Jaime Castro favor remitirse al **Anexo D**.

4.1.4 Antanas Mockus Sivickas (1995-1997): Formar Ciudad

Fueron notorios los cambios en el comportamiento ciudadano en Bogotá con la administración de Antanas Mockus¹⁵⁶. Sin embargo el análisis que nos ocupa deberá extender su mirada más atrás, a otras acciones y gestiones públicas en pro de la recuperación del espacio público de Bogotá. Es probable que estas acciones no hayan estado precedidas de sólidos fundamentos teóricos o técnicos, o de detenidos análisis conceptuales, pero la evaluación de los resultados de las obras públicas ejecutadas, la frecuencia con que se ejecutaron, podría contribuir a revelar las tendencias, problemáticas y características del fenómeno del espacio público en Bogotá.

Uno de los logros más significativos del gobierno del alcalde Antanas Mockus consiste en haber encontrado didácticas públicas idóneas para lo que llamó la construcción de ciudadanía¹⁵⁷, que es un concepto amplio tomado de las corrientes teóricas sobre el espacio público imperantes desde hace más de cinco décadas en el primer mundo. Gracias a los novedosos métodos de publicidad, a la conjugación de la pedagogía con herramientas del arte, el equipo de gobierno de Mockus, logró alisar las asperezas provincianas de los habitantes, todavía muy rurales éstos, y aleccionar de manera sutil a los más renuentes a adaptarse a la ciudad.

Transformar el comportamiento y la actitud en la calle, cumplir acciones y adquirir compromisos de poco costo para el habitante de la ciudad lo fue convirtiendo en

¹⁵⁶ El alcalde Mockus dimitió a su gobierno para aspirar a la presidencia de la República a principios del año 2007, dando paso al profesor Paul Bromberg para fungiera como burgomaestre de la capital hasta la terminación del periodo constitucional.

¹⁵⁷ Murillo, Gabriel y Gómez, Victoria. 2005. Redefinición del espacio público: eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia. Pág. 39

ciudadano, que es un concepto afín con el reconocimiento del otro, del respeto del espacio público, de la ley y de las autoridades. Se partió del concepto de “sagrado” para lo público y se elaboró una cuidadosa campaña para hacer hincapié en el cuidado y respeto de los dineros públicos. Antes de Mockus, ninguna alcaldía había promovido la cultura ciudadana como una herramienta educativa para lograr el respeto de la ley, promover la participación ciudadana, y exaltar lo público, entendido como bien común y garantía de confluencia de voluntades libres. La llamada cultura ciudadana no busca homogenizar lo que es la riqueza de lo público, a saber, la diversidad y la libertad. Lo que pretende es que todos los habitantes se conviertan en ciudadanos, es decir, que puedan armonizar sus conductas y acciones en torno a la necesaria convivencia humana y la preservación de los bienes públicos.

El Decreto 295 de 1995, por medio del cual se adoptó el Plan de Desarrollo de Mockus se estructura *“a partir de seis prioridades: cultura ciudadana, medio ambiente, espacio público, progreso social, productividad urbana y legitimidad institucional.”*¹⁵⁸. Además se fijó como prioridad la recuperación de los espacios en donde se es ciudadano “el espacio público”. También dedica un Capítulo entero al tema del espacio público, quedando consignado en los siguientes términos:

“Estrategia para el Espacio Público. Esta estrategia busca ampliar, redistribuir y cuidar el espacio público a través de programas y proyectos que intervengan en tres tipos de componentes: los físicos, que conforman el espacio público (bordes y forma); los funcionales, que permiten el uso, manejo y mantenimiento; y los estructurales, que se refieren a cómo el espacio público se relaciona con otros elementos y sistemas de la ciudad como el medio ambiente natural, el sistema de transporte, la localización de la población y el valor cultural otorgado a ciertas zonas de la ciudad.

La estrategia también busca consolidar y complementar la estructura ambiental conformada por los sectores urbanos, los cerros, el río Bogotá y las quebradas que los unen. Así mismo, contempla definir los bordes de la ciudad conformando grandes

¹⁵⁸ Artículo 4

parques metropolitanos; recuperar con las localidades las vías públicas y los parques existentes para generar nuevos espacios educativos y recreativos; restituir los andenes y la señalización; armonizar y dotar de amoblamiento urbano esencial y preservar el patrimonio histórico. El mejoramiento del espacio público favorece el buen comportamiento ciudadano. ”

Del primer gobierno de Antanas Mockus, no se encontraron datos oficiales de la ejecución de su Plan de Desarrollo.

Ilustración 20. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Antanas Mockus en su primer período.

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuest o Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
1995 - 1997	Antanas Mockus Sivickas y Paul Bromberg Zilberstein	Decreto 295 de 1995: Formar Ciudad 1995-1998.	Ley 3133 de 1968 y la Ley 9 de 1989	El Espacio Público aparece como prioridad número 3 del Plan de Desarrollo, se fijan metas de construcción, defensa y apropiación del espacio público. (Para ver el listado completo de proyectos favor ver anexos)	No se encontraron datos	Este Plan de Desarrollo trabajó dos componentes: el de construcción de infraestructura y de trabajo socio-económico (estrategias para reubicar vendedores informales)	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos

Fuente: Elaboración Propia a partir de información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación y su sistema de seguimiento a los planes de desarrollo –SEGPLAN-

Nota: Para ver las incorporaciones de espacio público hechas durante la administración de Antanas Mockus favor remitirse al **Anexo E**.

4.1.5 Enrique Peñalosa Londoño (1998-2000): Por la Bogotá que queremos

En lo que respecta a la alcaldía de Enrique Peñalosa, el componente tangible o material del espacio público tuvo su mayor impulso. Los criterios puestos en juego por su administración se centraron en dotar a la ciudad de elementos materiales y disposiciones legales y administrativas apropiadas para gestionar el espacio público. A lo largo y ancho de la ciudad se preservaron los andenes. En los parques y avenidas se construyeron

muchos kilómetros de senderos para el tránsito de peatones, se levantaron puentes sobre las grandes avenidas y se instalaron paraderos para la protección del ciudadano.

Esta alcaldía dio comienzo a la obra de TransMilenio, una de las más significativas ejecutadas en Bogotá en los últimos años para el transporte masivo de pasajeros. Los criterios de Peñalosa en relación con el espacio público son los más cercanos y comprensivos de lo que como concepto se ha entendido en Bogotá, es decir el espacio público que hace referencia a la calle, a los andenes a los parques, a las plazas y a todo lugar al exterior de lo que es propiedad privada.

Para Peñalosa: *“Una ciudad de calidad es aquella en la que los ciudadanos salen al espacio público y pasan mucho tiempo en él”*. Citando al urbanista Jan Gehl, Peñalosa afirma *“que la medida del éxito de la ciudad depende del tiempo que pasamos en el espacio público, no por necesidad, sino de manera opcional, porque nos gusta estar allí”*. El alcalde presenta el espacio público como una concepción ajustada a los anhelos de igualdad, opuesta a la exclusión de los pobres. Le concede la capacidad de compensar las desigualdades económicas en razón de que las diferencias de ingresos se perciben con crudeza durante el tiempo libre. Por eso afirma que la *“cantidad y calidad del espacio público es un reflejo del grado de democracia de una sociedad”*.

Explica las razones de su administración para restarle presencia en las calles al vehículo particular para dar prelación al peatón y a la bicicleta. Peñalosa resalta que *“lo que hace a una ciudad amable es, ante todo, su espacio público peatonal”*, al que asigna también un componente *“integrador”* de la gente. En su concepto *“entre más anchos sean los andenes y más lento sea el tráfico, mayor será la calidad humana de una vía”*, idea que se concretó en la construcción de senderos peatonales y ciclorrutas.

A la concepción de Peñalosa se le puede objetar el centrar su interés, casi con exclusividad en la preservación del espacio público con fines recreativos y lúdicos con olvido de funciones apropiadas para hacer del espacio público un uso más diverso y provechoso para sectores de escasos recursos económicos. Pero estas observaciones podrían ser poco convenientes en una ciudad donde lo público apenas empieza a ser tema para la conformación de presupuestos y para la elaboración de programas orientados a su conservación y preservación.

La palabra espacio público aparece escrita 39 veces en el Plan de Desarrollo de Peñalosa, inmersa casi en todos los componentes del Plan, el espacio público es localizado como elemento estructurante de los programas, las estrategias y metas. Desde su percepción más conceptual, comprometida en el Capítulo III, así:

“CAPÍTULO III
CIUDAD A ESCALA HUMANA

Artículo 12º.- Definición. Incrementar la cantidad y calidad del espacio público para los bogotanos.

Artículo 13º.- Estrategia. Esta estrategia consiste en recuperar el espacio público en donde se comparte socialmente la ciudad y devolver un elemento primario al hombre para que pueda iniciar un proceso de resocialización con el entorno y sus conciudadanos. Se trata de reubicar el centro conceptual de la ciudad en el ser humano y fundar parte de las bases para recomponer la vida en común en Bogotá. De esta manera se volverá a tener una ciudad que invite-convide a niños, jóvenes, ancianos y adultos a disfrutar, a gozar y a vivir alegremente en ella. Una ciudad con múltiples parques y áreas verdes que posibilite y optimice el uso del tiempo libre de los ciudadanos, estimule la convivencia civilizada, fortalezca la amistad entre vecinos, amplíe las posibilidades para que personas discapacitadas tengan las mismas oportunidades para disfrutar de su ciudad, mejore la seguridad ciudadana, promueva y fomente la cultura cuidado y mantenimiento del espacio público por parte de los ciudadanos y ofrezca una mejor calidad de vida a todos sus habitantes.

La desacralización de lo público, la pérdida de la noción de protección del patrimonio colectivo como deber y derecho de la comunidad, la debilidad de las autoridades para hacer cumplir las normas, entre otros aspectos, han contribuido a la pérdida progresiva de nuestra identidad e imaginario colectivos, de nuestro sentido de pertenencia a la ciudad, debilitando los lazos de convivencia. Para revertir este proceso es preciso adoptar medidas para el restablecimiento del espacio público de la ciudad, de los espacios para el peatón, espacios propios de

la estética urbana que conforman la ciudad, espacios en los cuales se es ciudadano, en los cuales se convive y se establecen relaciones con los demás.

La ciudad se concreta en el andén -lo público-, que es el espacio/límite entre las vías -dominio de los vehículos- y las edificaciones -dominio de lo privado-. Por ello se busca que todos reconozcamos nuevamente a la ciudad como nuestra casa, como el escenario común para el devenir de todas las manifestaciones del espíritu humano, como pertenencia esencial del hombre, que a su vez, se reconoce a sí mismo en la apropiación de los elementos que conforman ese patrimonio colectivo que significa ciudad.

De forma paralela, se adoptan políticas y estrategias ambientales orientadas al crecimiento y desarrollo sostenible, de tal forma que se garantice una mayor calidad de vida, la conservación de los recursos naturales y los ecosistemas estratégicos, en una perspectiva de largo plazo. Se prevé su articulación con las políticas y estrategias ambientales expresadas en el Plan Trienal de Gestión Ambiental. El propósito es convertir a Bogotá en una ciudad ecológica, cuyo crecimiento este enmarcado dentro de un modelo de desarrollo sostenible que le permita ofrecer un mejor mañana a las futuras generaciones con un incremento sostenido en la calidad de vida de todos los bogotanos.

La Administración Distrital prevé la creación de una entidad para la defensa y administración del espacio público, para adelantar las acciones de control del uso y recuperación del espacio público urbano. “

A continuación se presenta el balance de la ejecución del Plan de Desarrollo de Enrique Peñalosa Londoño.

Ilustración 21. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Enrique Peñalosa Londoño.

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuesto o Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
1998 - 2000	Enrique Peñalosa Londoño	Por la Bogotá que Queremos Acuerdo 6 de 1998	Ley 152 de 1994 y Acuerdo 12 de 1994	Fijó como meta la construcción de infraestructura: parques, andenes, CicloRutas y	404.122.095.368	Esta administración superó las metas fijadas	397.696.245.185	Las metas del proyecto de inversión corresponden a	El número de referencia de los proyectos de inversión

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuest o Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
				otros espacio público. (Para ver el listado completo de proyectos favor ver anexos)		en cuanto a espacio público se refiere (para ver el listado completo favor remitirse a los anexos)		las metas de espacio público según Plan de Desarrollo (el listado completo en los anexos)	puede ser consultada en los anexos

Fuente: Elaboración Propia a partir de información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación y su sistema de seguimiento a los planes de desarrollo –SEGPLAN-

Nota: Para ver las incorporaciones de espacio público hechas durante la administración de Enrique Peñalosa Londoño favor remitirse al **Anexo F**.

4.1.6 Antanas Mockus Sivickas (2001-2003): Para vivir todos del mismo lado.

Esta nueva alcaldía de Mockus debió intervenir algunas estructuras administrativas que impedían dotar de recursos el sistema de espacio público, uno de los tres que estructura el Plan de Ordenamiento Territorial POT, (vigente desde el 2000), en lo relacionado con el espacio público. El sistema vial y el de transporte debieron ceder recursos al sistema de infraestructura de movilidad urbana, en el que se subsumieron los otros tres.

Pareciera innecesario documentar que el espacio público peatonal hace parte integral de las vías de la ciudad y en consecuencia no se puede construir una vía sin andenes, pero fue hasta el año 2002 cuando la Alcaldía de Mockus se trazó como criterio que para que cualquier nueva vía incluya el andén como parte de la misma.

El Decreto 440 de 2001, no hace mayores compromisos con la ejecución de proyectos de espacio público, sin embargo identificó como prioridad la *“Difusión y capacitación ciudadana en normas con énfasis sectoriales: tránsito, tributación, urbanismo, espacio público, ambiente, servicios públicos, derechos humanos, cultura, prevención, rifas, deportes, juegos y espectáculos.”* Además, como estrategia para preservar el ambiente propone *“Fortalecer la gestión en recuperación, conservación y crecimiento de la estructura ecológica principal y del sistema distrital de espacio público.”*

A continuación se presenta el balance de la ejecución del Plan de Desarrollo de Antanas Mockus en su segundo gobierno.

Ilustración 22. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Antanas Mockus en su segundo periodo.

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuest o Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
2001 - 2003	Antanas Mockus Sivickas	Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado Decreto 440 de 2001	Ley 152 de 1994 y Acuerdo 12 de 1994	Fijó como meta la adquisición y mejoramiento de espacio público. (Para ver el listado completo de proyectos favor ver anexos)	648.026.676.830	Con las cifras documentadas se puede decir que el cumplimiento llegó solo al 50% de lo fijado como meta (para ver el listado completo favor remitirse a los anexos)	640.348.757.2 60	Las metas del proyecto de inversión corresponden a las metas de espacio público según Plan de Desarrollo (el listado completo en los anexos)	El número de referencia de los proyectos de inversión puede ser consultada en los anexos

Fuente: Elaboración Propia a partir de información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación y su sistema de seguimiento a los planes de desarrollo –SEGPLAN-

Nota: Para ver las incorporaciones de espacio público hechas durante la administración de Antanas Mockus favor remitirse al **Anexo G**.

4.1.7 Luis Eduardo Garzón (2004-2007): Bogotá sin indiferencia

Las distintas corrientes convergentes en lo que se ha llamado Izquierda Democrática propusieron la candidatura de un ex líder sindical quien, a diferencia de sus antecesores, carecía de nexos políticos tradicionales como Castro y Peñalosa, y/o de títulos universitarios avanzados como Mockus y los otros dos ex alcaldes mayores. La candidatura de Luis Eduardo Garzón obtuvo una victoria contundente, que ni él ni su movimiento esperaban obtener. De esta manera, comenzó a gobernar el primero de enero de 2004, rodeado de la incertidumbre de si el representante del Polo Democrático continuaría con la ruptura del síndrome de la “fracasomanía” o si, por el contrario, cambiaría las políticas en consecuencia con su discurso preelectoral.

Lo más sobresaliente del compromiso de este nuevo Alcalde Mayor es su promesa de atender a los sectores más pobres de la ciudad, con el propósito central de luchar contra el aumento de la pobreza que sigue registrándose en Bogotá. Sin embargo, el énfasis en

una política social para aliviar el flagelo de la pobreza no necesariamente es un indicio de ruptura con el fomento de la cultura ciudadana y con la continuidad de las políticas de redefinición del espacio público.

El Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia 2004-2007", que promueve los principios de solidaridad, autonomía, participación y probidad entre gobernados y gobernantes, reúne tres ejes principales: la reconciliación, el urbano-regional, y el social. Por esta razón, su alcaldía intenta aprovechar al máximo aquellos espacios en que los ciudadanos pueden participar de las decisiones del gobierno, al igual que aquellos lugares en que la misma administración se introduce en la vida ciudadana.

En el tema específico del espacio público, la administración Garzón, en su Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, deja claro que es fundamental la ampliación y la consolidación del sistema de este entorno mediante "acciones relacionadas con construcción, sostenibilidad, defensa, pertenencia, disfrute y uso del sistema teniendo, en cuenta las prioridades de inversión y el Plan Maestro de Espacio Público". Asimismo, siguiendo las tesis expuestas por Hannah Arendt, esta administración también entiende lo público como el lugar en donde se establecen las diferencias y las desigualdades de los diversos grupos sociales de la ciudad, llegando a acuerdos que beneficien el bien común. Cabe resaltar que el hecho de que las políticas primordiales de la administración Garzón sean de corte social, hace que su manejo del espacio colectivo esté centrado en la ayuda a los más necesitados.

En este punto, puede estar la posible "ruptura" de la continuidad de las políticas públicas de redefinición del espacio público de esta administración con las anteriores. Mientras que en las políticas de los años pasados se dio prioridad a alguno de los elementos del espacio público, como el de la infraestructura, en la administración Garzón el tema social es preferente y se entiende como eje transversal para fortalecerlos.

Anteriormente, por ejemplo, a los vendedores ambulantes se les intentó retirar de lugares y calles públicas más importantes de la ciudad. Hoy en día, como lo señala Montenegro, mientras que en las últimas alcaldías el manejo de este tema era algo más técnico, en la actualidad se le pretende dar un trato diferente, logrando que a este grupo social se le

reubique: "(...) la ciudad debe construir posibilidades para este tipo de comercio, pues modernización no significa acabar con las cosas esenciales".

En diciembre de 2004, el Alcalde Mayor se comprometió con la ciudadanía a desalojar a los vendedores ambulantes de una de las calles principales y más tradicionales de la ciudad, la carrera 7a. (entre las calles 15 y 26), antes de mayo de 2005. De igual forma, a su compromiso de recuperar el espacio público, que parecía estar cada vez más invadido por los vendedores ambulantes, se le sumó la recuperación de otros lugares públicos localizados en barrios populares como El Restrepo, en donde se albergaban alrededor de 340 vendedores. Para febrero de 2005, comenzaron las protestas de los comerciantes informales aludidos, quienes demandaban que el Alcalde les diera una prórroga y revocara la resolución 291 del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público para que su ocupación no siguiera siendo perseguida por la administración local.

El Alcalde Garzón comenzó a verse asechado por la prensa y por la ciudadanía, desde el momento en que uno de los periódicos más importantes del país sacó a la luz que el 23,5%¹⁵⁹ de los espacios públicos que habían sido recuperados en administraciones anteriores estaban siendo nuevamente "invadidos" por el comercio informal.

La administración del alcalde Garzón, a pesar de su consecuencia con la continuidad de proyectos significativos de desarrollo de la infraestructura física de la urbe, tales como el transporte masivo (Transmilenio), y la construcción de otras infraestructuras, parece no haber podido darle continuidad a los demás componentes del elemento tangible del espacio público que sí habían atendido sus antecesores. Se percibe un deterioro por falta de mantenimiento de las obras públicas de las administraciones precedentes ya señaladas y, tal vez, se impone la pregunta de si la alcaldía estuvo acechada por la siguiente encrucijada: o se era consecuente con el discurso de campaña electoral y se priorizaba la política social para atenuar la pobreza, o se destinan parte de los recursos escasos para darle continuidad a las políticas de fortalecimiento y promoción del componente físico del espacio público en beneficio de la totalidad de los ciudadanos de Bogotá como lo ordenan la Constitución y las leyes.

¹⁵⁹ Publicado en el diario El Tiempo, Bogotá 10 de septiembre de 2003, página 3A

Se podría especular acerca del direccionamiento evolutivo del síndrome de la fracasomanía en las políticas de manejo del espacio público en Bogotá, con las acciones del alcalde Garzón en este campo. Existen elementos para argumentar en ambas direcciones.

En primer lugar, estaría lo atinente a la continuidad en la contradicción del síndrome de la fracasomanía, reflejada claramente en el eslabonamiento de las cuatro alcaldías precedentes.

No puede afirmarse que Garzón haya causado una ruptura frontal con las acciones previas en beneficio del espacio público. No sólo la continuidad con los macro proyectos de desarrollo urbanístico, sino la preocupación por darle una buena solución al problema de los vendedores ambulantes, impiden este señalamiento.

En segundo lugar, tampoco puede afirmarse contundentemente lo contrario, es decir, que el síndrome de la fracasomanía reaparece en el caso de las políticas públicas sobre este espacio. El énfasis en las políticas sociales difícilmente puede reflejarse en la infraestructura física de una ciudad, pero sí es tangible en el mejoramiento de la alimentación y nutrición de colegiales de los estratos más pobres de la ciudad, en educación y salud públicas, e indican el riesgo y la cercanía del deterioro de los espacios públicos capitalinos. Aquí sólo cabe ratificar, por un lado, la validez de la encrucijada anotada y, por el otro, acudir a la responsabilidad y compromiso ciudadano con la protección del espacio público el cual, como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, se constituye en un factor determinante, aunque indirecto, de la igualdad, la justicia social, y la progresión democrática.

El plan de desarrollo de Luis Eduardo Garzón además de los proyectos que se documentan en las tablas anexas, incluyó la elaboración del Plan Maestro de Espacio Público¹⁶⁰, en concordancia con lo dispuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial – Decreto 190 de 2004-. Sin embargo llama la atención que su inclusión se da como

¹⁶⁰ Se implementó a través del Decreto 215 de 2005

estrategia del componente urbano regional, y se propuso para fortalecer el: “Aumento y consolidación del Sistema de Espacio Público a través de acciones relacionadas con su construcción, sostenibilidad, defensa, pertenencia, disfrute y uso, teniendo en cuenta las prioridades de inversión y aprovechamiento, así como el Plan Maestro de Espacio Público.”

Ilustración 23. Balance de la Ejecución del Plan de Desarrollo de Luis Eduardo Garzón.

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuest o Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
2004 - 2007	Luis Eduardo Garzón	Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión. Acuerdo 19 de 1994	Ley 152 de 1994 y Acuerdo 12 de 1994	Fijó como meta la adquisición y mejoramiento de espacio público. (Para ver el listado completo de proyectos favor ver anexos)	1.793.610.375.474	Con las cifras documentadas se podría decir que el cumplimiento llegó solo al 80% de lo fijado como meta. El mayor incumplimiento se dió con la construcción de puentes peatonales donde comprometieron recursos para dar a la la ciudad 29 de ellos y solo se entregó 1. (para ver el listado completo favor remitirse a los anexos)	1.667.935.341.236	Las metas del proyecto de inversión corresponden a las metas de espacio público según Plan de Desarrollo (el listado completo en los anexos)	El número de referencia de los proyectos de inversión puede ser consultada en los anexos

Fuente: Elaboración Propia a partir de información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación y su sistema de seguimiento a los planes de desarrollo –SEGPLAN-

Nota: Para ver las incorporaciones de espacio público hechas durante la administración de Luis Eduardo Garzón favor remitirse al **Anexo H**.

A manera de resumen, a continuación se muestra el balance consolidado de los Planes de Desarrollo de las administraciones distritales entre 1988 y 2007.

Ilustración 24. Resumen de la Ejecución de los Planes de Desarrollo.

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuest o Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
1988 - 1990	Andrés Pastrana Arango	Decreto 901 de 1988. Bogotá 450 años	Decreto 3133 de 1968	Proyectos de Renovación Urbana (Ver Anexos)	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos
1990 - 1992	Juan Martín Caicedo Ferrer y Sonia Durán, fue Alcaldesa encargada	Acuerdo 8 de 1991	Ley 3133 de 1968 y la Ley 9 de 1989	El Espacio Público aparece como elemento conceptual del Plan de Desarrollo. No existen metas concretas (Ver Anexos)	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos
1992 - 1994	Jaime Castro	Acuerdo 31 de 1992: Prioridad Social	Ley 3133 de 1968 y la Ley 9 de 1989	El Espacio Público aparece como concepto para fijar normas urbanísticas que propendan por la generación de espacio público. Se fijó como meta construir varios proyectos viales (Ver Anexos)	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos
1995 - 1997	Antanas Mockus Sivickas y Paul Bromberg Zilberstein	Decreto 295 de 1995: Formar Ciudad 1995-1998.	Ley 3133 de 1968 y la Ley 9 de 1989	El Espacio Público aparece como prioridad número 3 del Plan de Desarrollo, se fijan metas de construcción, defensa y apropiación del espacio público. (Para ver el listado completo de proyectos favor ver anexos)	No se encontraron datos	Este Plan de Desarrollo trabajó dos componentes: el de construcción de infraestructura y de trabajo socio-económico (estrategias para reubicar vendedores informales)	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos
1997 - 2000	Enrique Peñalosa Londoño	Por la Bogotá que Queremos Acuerdo 6 de 1998	Ley 152 de 1994 y Acuerdo 12 de 1994	Fijó como meta la construcción de infraestructura: parques, andenes, CicloRutas y otros espacios públicos. (Para ver el listado completo de proyectos favor ver anexos)	404.122.095.368	Esta administración superó las metas fijadas en cuanto a espacio público se refiere (para ver el listado completo favor remitirse a los anexos)	397.696.245.185	Las metas del proyecto de inversión corresponden a las metas de espacio público según Plan de Desarrollo (el listado completo en los anexos)	El número de referencia de los proyectos de inversión puede ser consultada en los anexos
2001 - 2003	Antanas Mockus Sivickas	Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado Decreto 440 de 2001	Ley 152 de 1994 y Acuerdo 12 de 1994	Fijó como meta la adquisición y mejoramiento de espacio público. (Para ver el listado completo de proyectos favor ver anexos)	648.026.676.830	Con las cifras documentadas se puede decir que el cumplimiento llegó solo al 50% de lo fijado como meta (para ver el listado completo favor remitirse a los anexos)	640.348.757.260	Las metas del proyecto de inversión corresponden a las metas de espacio público según Plan de Desarrollo (el listado completo en los anexos)	El número de referencia de los proyectos de inversión puede ser consultada en los anexos
2004 - 2007	Luis Eduardo Garzón	Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso Social contra la	Ley 152 de 1994 y Acuerdo 12 de 1994	Fijó como meta la adquisición y mejoramiento de espacio público. (Para ver el listado completo de	1.793.610.375.474	Con las cifras documentadas se podría decir que el cumplimiento	1.667.935.341.236	Las metas del proyecto de inversión corresponden a las metas de	El número de referencia de los proyectos de inversión puede ser

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuesto Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
		Pobreza y la Exclusión. Acuerdo 19 de 1994		proyectos favor ver anexos)		llegó solo al 80% de lo fijado como meta. El mayor incumplimiento se dio con la construcción de puentes peatonales donde comprometieron recursos para dar a la ciudad 29 de ellos y solo se entregó 1. (para ver el listado completo favor remitirse a los anexos)		espacio público según Plan de Desarrollo (el listado completo en los anexos)	consultada en los anexos

Fuente: Elaboración Propia a partir de información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación y su sistema de seguimiento a los planes de desarrollo –SEGPLAN-

Notas: (1) Los valores son dados en pesos corrientes. La información del presupuesto está a nivel de proyecto de inversión y los recursos aquí señalados no fueron dedicados únicamente a la meta presentada, (2) los valores consignados en las tablas son pesos de los años ejecutados, (3) donde se dice que no se encontraron datos significa que se investigaron antecedentes en el archivo distrital, la secretaría distrital de hacienda y en la secretaría distrital de planeación. De esta última se recibió respuesta con número de consecutivo interno 2-2010-30560 de agosto de 2010 donde dice que: *“le comunico que la Secretaría Distrital de Hacienda es la encargada de administrar las fuentes de financiación, por lo que se enviará a esta Secretaría para que indique la fuente de los proyectos. La información correspondiente será remitida una vez consultado el archivo central de la entidad, mediante un alcance al presente oficio”*. Oficio que a la fecha de elaboración de este documento no se ha recibido. (4) Para ver el detalle consolidado de las metas alcanzadas favor remitirse al archivo Anexo N

Ahora bien, y para alcanzar otro de los objetivos específicos de esta tesis, en el sentido de *“identificar y valorar la gestión del espacio público de los gobiernos de Bogotá derivados del proceso de elección democrática”*, es preciso analizar la forma en que la gestión de las administraciones distritales en conjunto con la aplicación normativa ha incidido en la generación y construcción de espacio público.

4.2 San Victorino: Un ejemplo de Gestión del Espacio Público

Como se ha documentado hasta ahora, la gestión del espacio público es un tema que de forma muy general trataron los Planes de Desarrollo, no obstante la recuperación de la emblemática Plaza de San Victorino se constituyó sin duda en uno de los referentes de la gestión del espacio público bajo la administración de Enrique Peñalosa Londoño, esto llama la atención porque la recuperación de este espacio público no estuvo incluida en el Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos”, pero paradójicamente se convirtió en uno de los proyectos de mayor importancia para la alcaldía de Peñalosa, y por eso resulta pertinente para esta tesis, documentar su gestión de la siguiente forma:

4.2.1 Reseña Histórica de la Plaza de San Victorino

Desde su fundación como parroquia, en 1578, San Victorino fue el punto de entrada a Bogotá desde el occidente. Durante el periodo que Jaramillo denomina “Ciudad Monocéntrica”¹⁶¹, de menos de 40.000 habitantes y de trazado en damero, San Victorino albergaba múltiples actividades de ocio como las corridas de toros y los paseos por la Alameda lo que contribuyó a la creación de sociedades del ocio y el espectáculo en la ciudad. También fue el lugar donde se ubicaron algunos de los primeros hoteles. Como terminal terrestre conectaba a través de la Alameda y el Camino a Honda “...*allí solían encontrarse recuas de mulas o grupos de indígenas que cargaban mercancías y viajeros en sus espaldas, en mulas o en carretas, las cuales también usaban para llevar mercado o muebles(...) desde entonces, la parroquia comenzó a erguirse como espacio de confluencia de los grupos marginales o subalternos de la sociedad española*”.¹⁶²

¹⁶¹ JARAMILLO, Samuel. *Reflexiones sobre las políticas de recuperación el centro*. Mayo de 2004

¹⁶² CARBONELL Carlos. En presentación de PowerPoint para la Empresa de Renovación Urbana. Febrero de 2000.

Ilustración 25. San Victorino



Fuente: Archivo Distrital

Para 1900, la población de Bogotá había aumentado notoriamente y contaba con unos 100.000 habitantes, el área urbana no aumentó de manera similar, por lo que la ciudad se densificó. En 1910 la fuente de San Victorino, situada allí desde 1803, fue reemplazada por la estatua de Antonio Nariño, de la cual la plaza tomó su nombre.

En la década de los cincuenta, las élites de la ciudad se desplazaron del centro hacia el norte, hacia Chapinero. Jaramillo explica que *“una de las causas de este hecho fue el crecimiento de las actividades terciarias en el centro de la ciudad que generaban rentas mayores que el uso residencial”*¹⁶³. Para este periodo, la Plaza de San Victorino fue convertida en parqueadero público. Con la demolición del mercado de la carrera 10, para ampliar la vía, San Victorino se consolidó como nueva centralidad de comercio formal e informal dirigido al sector popular. El traslado de las rutas intermunicipales que existían en San Victorino a la nueva Terminal de Transportes en la década de los ochenta disminuyó el comercio de intercambio regional generando un decaimiento comercial.

¹⁶³ JARAMILLO, Samuel. *Reflexiones sobre las políticas de recuperación el centro*. Mayo de 2004

Debido a las frecuentes inundaciones de los años sesenta, el suelo de este predio era de bajo valor por lo que en 1964 la administración decidió ubicar allí a los vendedores ambulantes del centro. Esta medida pretendía ordenar las ventas ambulantes del centro de la ciudad. Con el tiempo el sector se convirtió en el punto de encuentro de muchos comerciantes de toda la ciudad que crearon sus propias asociaciones y sindicatos. Dicha concentración degeneró en la invasión total de la Plaza por construcciones informales, que ocuparon además los andenes e incluso la misma calzada vehicular. Ello llevó al deterioro creciente del espacio, así como de su entorno inmediato, desembocando en un problema social caracterizado por ventas ambulantes, inseguridad, desaseo, competencia al comercio formal, contrabando y cuya solución se aplazó constantemente.

Ilustración 26. San Victorino en 1998



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano

La Ley 9 de 1989 impulsó definitivamente la construcción de normatividad específica sobre el uso del suelo y la creación de mecanismos para la preservación y regulación del espacio público. Esta Ley es el antecedente que permitió la última renovación del sector.

Con el Plan Centro se formularon proyectos de renovación no solo de la Plaza de San Victorino, sino también la construcción del parque Tercer Milenio. Con el fin de mejorar el conjunto del barrio Santa Inés Se desalojó “El Cartucho”, lo que permitió crear espacios para el esparcimiento colectivo y la recreación pasiva, mejorando las condiciones comerciales del sector e incentivando la creación de nuevas viviendas. Los antiguos propietarios, acostumbrados a tener grandes terrenos, unos destinados exclusivamente al comercio y otros como bodegas u oficinas, desenglobaron sus terrenos para darle

espacio a lotes más pequeños y a usos mixtos como comercio-bodega o edificios de bodegas y oficinas.

Tras su recuperación y despeje, el proyecto para la Plaza busca dar nuevamente al espacio la posibilidad de convertirse en un centro de intensa vida urbana, explotando su condición de remate del Eje Ambiental de la Avenida Jiménez y entrada al Parque del Tercer Milenio. En el proyecto se destaca una ancha franja de alameda, hacia la Avenida Jiménez, conformada mediante la siembra de pimientos y palmas de cera, que da continuidad al Eje Ambiental y conforma un borde para la Plaza. Sobre dicha franja aparece la pieza "Mariposa", del maestro Edgar Negret, instalada sobre un espejo de agua que actúa como articulación entre la alameda y la plaza propiamente dicha. Al interior de ésta, se buscó dar escala y dirección al espacio mediante una serie de alteraciones sutiles en la topografía, de manera que a partir de pliegues en la superficie misma se fueran conformando distintos ámbitos y condiciones espaciales.

Ilustración 27. San Victorino en 2000



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano

4.2.1 Antecedentes del Proyecto Urbano

Antes de analizar las características específicas del proceso de gestión y ejecución del proyecto urbano de la Plaza de San Victorino, es necesario reconocer la situación general que originó la preocupación por intervenir el centro de la ciudad, así como los proyectos y las políticas formuladas al respecto.

A finales de los años ochenta se reconoció, a nivel internacional, una tendencia al decaimiento de los centros de las grandes ciudades, incluyendo los de las ciudades colombianas, en las que al parecer un “modernismo deformado” indujo a los habitantes de los centros a trasladarse a zonas más rentables en términos de actividad económica.

Como se ha contado a través de esta tesis, entre 1900 y 1980 fueron varios los intentos de planeación del Centro de la ciudad. En 1936 Brunner propuso el ensanche del centro a través de la construcción de barrios que lo delimitaran y llenaran los espacios vacíos. También propuso el primer Plan Vial de la ciudad que pretendía separar el tráfico vehicular del peatonal a través de la ampliación de las vías existentes y la construcción de vías nuevas como la Caracas y la Avenida Bolívar. Con este proyecto la Plaza de San Victorino se convierte en un conector eficiente entre el interior y el exterior de la ciudad.

Posteriormente, con el Acuerdo 21 de 1944 (Plan Soto-Bateman) se propuso la primera zonificación de la ciudad en siete zonas, entre ellas la “Zona céntrica”. El componente vial contemplaba la apertura de vías arterias para unir el centro con las áreas periféricas de la ciudad al norte y sur. Estas vías eran la carrera 7ma al norte, la Av. Caracas al Sur y un eje transversal a lo largo de la calle 20. En 1945, la Sociedad Colombiana de Arquitectos adicionó a este plan la Carrera Décima. De esta manera, San Victorino se convierte en el epicentro de la malla vial, donde confluían la Avenida Jiménez, la Avenida Caracas y la Carrera décima.

Entre 1948 y 1951, basados en las propuestas de los CIAM para las ciudades europeas de la posguerra, aparecieron el Plan Piloto de Le Corbusier y el Plan Regulador de Wiener y Sert, en los cuales se zonificaba la ciudad de acuerdo a unos usos diferenciados. El centro cívico correspondería a actividades de administración, comercio, oficinas y cultura. Entre 1950 y 1960 existió una discontinuidad en la planeación reemplazada con la construcción de grandes obras por decisión unilateral del gobierno central. Entre estas obras se cuentan: la autopista norte, la calle 26 y el aeropuerto internacional. En 1959 con la aprobación del acuerdo 85 inició la renovación del centro de la ciudad. Este acuerdo fue la base para el posterior desarrollo del Centro internacional.

De 1960 a 1970 la planificación retoma un papel central en la ciudad. Bajo la lógica de la planeación del desarrollo, el Decreto 1169 de 1968 declaró la renovación del área central como método para controlar la expansión de la ciudad con énfasis en la recuperación de espacios públicos como la Plaza del Rosario.

En 1972 fue creado el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU- Encargado de ejecutar obras de desarrollo urbano en la ciudad a través de los programas de valorización. Entre 1972 y 1978 se producen los Planes Integrales de Desarrollo que fortalecen las intervenciones para renovar áreas de la ciudad únicamente a partir de la participación de la planeación sectorial. En 1974 el estudio Fase II propuso una zonificación del centro que priorizara la alta densidad, áreas comerciales y zonas residenciales en la periferia del centro.

El acuerdo 7 de 1979 reglamentó el espacio privado y desatendió el espacio público. El centro se concibió como área de actividad múltiple con tratamientos de Rehabilitación, Conservación Historia y Urbanística y Redesarrollo. Con este acuerdo se crearon los primeros elementos normativos de protección de antiguas zonas de la ciudad. Esta generó una acelerada expulsión de residentes del centro.

A pesar de las medidas implementadas, el crecimiento del Centro de Bogotá se caracterizó por su expansión en forma de mancha de aceite y saltos continuos hacia la periferia. Se generaron tanto áreas sobre utilizadas y congestionadas como grandes vacíos urbanos. La ciudad se expandió de manera lineal, las diferentes áreas que conformaban el centro se especializaron, se sustituyó y modernizó el patrimonio inmobiliario y se agotó el espacio público peatonal para priorizar el plan vial de la ciudad. (FONADE, 1988)

Ante este panorama se formuló el “Plan Zonal del Centro” con el apoyo de entidades como la Alcaldía Mayor, Fonade, DAPN, la Sociedad Colombiana de Arquitectos y la Cámara de Comercio de Bogotá. El Plan se propuso como una medida que a partir del reconocimiento del valor estratégico, histórico y cultural de ésta área de la ciudad, reorientara las tendencias de manera urgente y sirviera de ejemplo para otras ciudades del país como Barranquilla, Bucaramanga, Pereira, Cucuta, Manizales, Armenia y Pasto.

El Plan definió siete políticas conformadas por diferentes proyectos que involucraban tanto al sector público como al privado. Estas políticas fueron: Fortalecimiento de la actividad residencial, fortalecimiento de las actividades centrales, desconcentración de actividades, conservación del patrimonio y reciclaje de estructuras, recuperación del espacio público, racionalización de los sistemas de transporte, fortalecimiento de la administración zonal, fortalecimiento de la participación e inversión del sector privado. En cuanto a esta última política cabe destacar la creación de la organización “Comas” de comerciantes de San Victorino, a través de la cual se adelantaron obras de mejoramiento y organización del espacio público, además se ocuparon del aseo y la seguridad de la zona.

Entre los principios básicos del Plan Centro los referidos al espacio público eran: la valoración del Centro Histórico, la recuperación de la obra pública como principal constructora de la ciudad. El plan contenía un Plan Zonal que definía la estructura del espacio público, los proyectos para su ejecución y los niveles de intervención, y por instrumentos de mediano plazo de manejo del Plan.

Los *instrumentos administrativos* reunían las normas legales que descentralizaban las decisiones y pretendían involucrar a la comunidad y al sector privado.

Los *instrumentos financieros* comprendían la financiación de obras públicas, mediante asignación de partidas del presupuesto ordinario del Distrito, asignaciones extraordinarias del presupuesto nacional, sobretasas y estampillas.

Los *instrumentos normativos* se reúnen en un Decreto que modifica el acuerdo 7 de 1979 y propone un proyecto de acuerdo para otorgar incentivos tributarios para la construcción de parqueaderos y viviendas en el área central.

Para garantizar la ejecución del Plan Zonal en su conjunto, se puso en marcha el “Plan Operativo del Centro de Bogotá” con proyectos concretos, instrumentos operativos y programas de servicios urbanos, para producir efectos y experiencias evaluables que permitieran agilizar la consolidación del Plan Zonal. El objetivo del Plan Operativo fue “...*elaborar las políticas nacionales y constituir los instrumentos necesarios para lograr el*

fin de hacer cada vez más atractivos los centros de las ciudades, reforzando su carácter vital y consolidando definitivamente las actividades urbanas que en ellos participan".¹⁶⁴

Los principales problemas del centro enumerados en el Plan Operativo fueron: La expulsión de la población residente junto a un reducido número de nuevos habitantes; concentración excesiva de actividad terciaria; deterioro del medio ambiente urbano; existencia de grandes vacíos urbanos; irracionalidad del sistema de transporte y la inoperancia de la administración pública.

Para contrarrestar esos problemas se propusieron valorizar el centro como lugar histórico a partir de actividades culturales, recreativas, turísticas y colectivas en general; fortalecer el uso residencial para disminuir el desequilibrio centro-periferia; optimizar el uso de recursos en la renovación, reciclaje y desarrollo de áreas vacías u obsoletas con alto potencial; priorizar obras públicas: edificios y espacios públicos; recuperar y mantener permanente y sistemáticamente los elementos geográficos e históricos; unificar la administración del sistema de transporte y transformación del sistema de rutas con énfasis en la creación de líneas troncales a lo largo de la avenida Caracas como articulador de la ciudad y descentralizar el centro fortaleciendo la administración zonal y la participación ciudadana.

Por su relación con las ideas que redundaron en el Proyecto de San Victorino, de las cinco estrategias del Plan Operativo del Centro destacamos la preocupación por consolidar la estructura existente, la trascendencia de las acciones de corto plazo y Concertación con el sector privado de proyectos que fueran estratégicos por su escala o localización, el seguimiento del Plan Zonal, las acciones para el mejoramiento y mantenimiento del espacio público.

Los proyectos del plan se dividieron en dos clases de acciones: Acciones Demostrativas y Acciones continuas. Las primeras fueron de de inicio inmediato como la adecuación y embellecimiento del eje de la calle 24 entre carreras 4 y avenida caracas y la Plaza de los Fundadores; de corto plazo: Programa "Vivir el Centro" y de mediano

¹⁶⁴ FONADE. Síntesis Plan Operativo del Centro. Octubre 1986.

plazo: Plan “Bogotá 450 años” Con presupuesto Nacional, solicitado por el Plan Centro. Para el financiamiento se planteó emitir una estampilla de Bogotá.

Las acciones continuas fueron: Fortalecimiento presupuestal y operativo de las alcaldías menores; completar obras del Plan Vial Arterial Centro; reparación y mantenimiento de espacios públicos vehiculares y peatonales del centro; iniciar y promocionar el “Plan de Recuperación del Centro” con las gestiones de la Junta Directiva del Plan Centro.

Durante la Alcaldía de Jaime Castro se realizó el Programa de Recuperación Urbana San Victorino-Santa Inés como uno de los programas del Plan Operativo del Centro y del programa piloto del Plan General de Renovación Urbana (1992). Entre los objetivos del programa de Recuperación Urbana San Victorino-Santa Inés se propuso: Consolidar el área de San Victorino-Santa Inés como sector urbano de comercio popular y microempresas de bajo impacto ambiental, reactivar el uso residencial estable del mercado inmobiliario del sector, modificar y mejorar las condiciones de marginalidad, indigencia, ilegalidad e inseguridad y modificar a mediano y largo plazo la imagen de miseria irreversible del sector (Programa de recuperación urbana San Victorino-Santa Inés).

El programa contemplaba la reparación y construcción de andenes, vías y mobiliario urbano; la construcción de hogares de paso y vivienda para moradores; un plan de circulación vehicular; en plan de circulación peatonal; la renovación de las redes de servicios públicos; un edificio para la policía y los bomberos; un promotora comunitaria para la seguridad y la renovación de tres importantes plazas: La plaza de Nariño. La Plaza de Santa Inés y el parque del Cartucho.

4.2.2 Proyecto Urbano Plaza de San Victorino

La Plaza de San Victorino hace parte del proyecto bandera que dio inicio a una gran operación de Renovación Urbana en uno de los sectores de más alto deterioro de Bogotá. Tanto el diseño del proyecto como su elaboración, se pudo llevar a cabo debido a la voluntad política existente en el momento.

En 1998 se aprobó el “Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas: Por la Bogotá que queremos” del alcalde Enrique Peñalosa, con el cual se creó la Empresa de Renovación Urbana (formalizada en el año 2001)

Entre las prioridades del Plan figuraron la desmarginalización, la ciudad a escala humana y el Urbanismo y Servicios. La renovación urbana fue uno de los programas de “Urbanismo y Servicios” y su propósito era “ordenar el crecimiento de la ciudad armonizando los procesos de urbanización para adelantar procesos de recuperación y densificación de sectores en deterioro”(Ángel y Arias, 2001)

El proyecto de San Victorino inició en 1998, se refería a tres sectores específicos: Zona de Santa Inés (Cartucho), área comercial de San Victorino y barrio San Bernardo y se relacionó con los planteamiento del Plan Centro.

Gestión Preliminar del Proyecto

Para la elaboración del proyecto la sociedad colombiana de arquitectos realizó una convocatoria y un concurso arquitectónico para construir el parque y renovar los barrios de San Bernardo y San Victorino que fue ganado por Montenegro Lizarde y Asociados con la idea de “una renovación urbana construida por los mismo actores que habían formado el sector comercial, los comerciantes, y con una dinámica urbana similar de aportes individuales en la competencia por el aprovechamiento del potencial espacial de la zona y de sus oportunidades comerciales, con un mínimo de participación pública”¹⁶⁵

La firma no concibió San Victorino como un sector deteriorado sino como un sector al que básicamente le faltaba limpieza y adaptación a la condición actual y futura de la ciudad. La propuesta se centró en consolidar más que renovar, con alta participación de comerciantes, propietarios y arrendatarios. El slogan de la propuesta fue: “Si

¹⁶⁵ MONTENEGRO, Lizarralde. *San Victorino la construcción de un proceso proyectual. Trabajo Académico para optar por la categoría de profesor asociado.* Universidad Nacional de Colombia. 2002. Pág. 4

operamos sobre la historia es porque no hay nada más sobre lo que podamos operar, pues la historia constituye el real mundo social” Frase de Alan Colquhoun.

El problema central que el proyecto debía solucionar era: cómo relacionar las necesidades espaciales de los nuevos tipos comerciales con un entorno tradicional y cómo proponer un puente conceptual entre la noción del comercio al menudeo y la localización de los grandes inventarios, para resolver las características de la inversión inmobiliaria. (Costo de oportunidad, costo de inversión y costo de transporte).

Para resolverlo se conformó un equipo interdisciplinario compuesto por los miembros tradicionales de este tipo de equipo junto con agentes inmobiliarios e ingenieros industriales. Este equipo analizó San Victorino como pieza urbana y presentó un diagnóstico de la morfología; los trazados urbanos y sistemas generales, estructura predial, tipología edificatoria, formas de ocupación, altura de las edificaciones, tipología arquitectónica, tecnología de construcción; situación ambiental; estructura urbana; usos y actividades. De este diagnóstico se concluyó que la zona redujo su capacidad de ofrecer servicios a todos los grupos sociales, de una ubicación central en la ciudad a una marginal.

A partir del diagnóstico, el proyecto se centro en un objetivo general: *“Potenciar las actividades comerciales de la zona y crear las condiciones espaciales para que la dinámica de transformación del centro mantenga su rol protagónico en la estructura urbana de la ciudad”*.

San Victorino es el núcleo de partida del eje ambiental de la Av. Jiménez, se ubica en el cruce de la zona peatonal más importante de la ciudad y en medio del paseo ambiental Tercer milenio. Como pieza comercial ocupa un espacio fundamental en la estructura del centro por eso debe conservar la tendencia de articulador de las diferentes piezas dedicadas al comercio, especialmente su ubicación estratégica en relación al transporte colectivo y continuar siendo un nexo entre el centro y los tejidos residenciales del sur. El proyecto determinó acciones tanto en el espacio público como en el espacio privado.

Con respecto al espacio público las metas propuestas en el proyecto fueron:

1. Priorizar el uso peatonal
2. Encausar la intensidad peatonal generada por Transmilenio y del parque tercer milenio a la actividad comercial de San Victorino, ordenando y multiplicando los ejes peatonales.
3. Priorizar el acceso y el tránsito a usuarios de la zona garantizando relaciones con áreas vecinas.
4. Proyectar una estructura de espacios de estacionamientos y descargue que apoye la actividad comercial correctamente.
5. Proponer una intervención espacial que evite el desplazamiento de los comerciantes y arrendatarios.

Para alcanzar las metas se plantearon tres alternativas de actuación en el espacio público centradas en el mejoramiento físico de los espacios actuales y en nuevo espacio público en los casos en que se requiriera: Una red vehicular de acceso y tránsito del proyecto; una red peatonal de acceso y el diseño urbano de espacios vehiculares y peatonales separados por tipos de paramento; calzadas y andenes; concebidos en función prioritaria de los peatones, separando el canal vehicular restringido por medio de bolardos.

El diseño e intervención del espacio público incluiría a todos los propietarios de la zona y las intervenciones en el espacio privado recurrían al plan parcial y a la unidad de actuación.

Elementos del Proyecto Urbano:

En lo urbanístico: Sistema de espacios públicos, norma específica, espacio privado de uso colectivo.

En la acción inmobiliaria: La capacidad predial, el tipo de tratamiento inmobiliario, los parámetros inmobiliarios, el plan parcial y las unidades de actuación.

Instrumentos de planeación:

El Plan Parcial de Renovación Urbana, la unidad de actuación urbanística, la integración inmobiliaria y la participación en Plusvalía.

Instrumentos de gestión:

La gestión del Plan Parcial considera la gestión urbanística y la gestión inmobiliaria empresarial

Gestión urbanística: Plan parcial y Unidades de actuación.

El Gerente del proyecto deberá ir decidiendo el esquema de gestión dependiendo del comportamiento inmobiliario, estrategias de mercadeo, de atracción de inversión y de acciones estratégicas.

Se prevé la utilización de los instrumentos normativos planteados en la ley 9 de 1989 y 388 de 1997. Se proponen instrumentos que permitan la asociación de propietarios por medio de incentivos tributarios, mejoramiento de las condiciones de usufructo de los predios, enajenación voluntaria, expropiación.

Las manzanas o agrupaciones se determinarían como unidad de actuación de acuerdo al comportamiento del mercado inmobiliario y para cada una de ellas la Gerencia del proyecto debería diseñar la respectiva operación urbanística: Evaluación específica de propietarios, identificación de predios que requieren englobe y de los que no, evaluación y distribución equitativa de costos y beneficios, diseño del proyecto y reajuste de tierras, concepción de la instancia administrativa responsable de la ejecución del proyecto (fiducia, junta de propietarios, etc.)

Gestión inmobiliaria empresarial: Se requiere la existencia de una gerencia del proyecto encargada de diseñar la operación de reurbanización total del área, precisar los costos e identificar las fuentes de financiación, gestionar los recursos requeridos, conformar la instancia administrativa responsable de la ejecución, encargarse del diseño preliminar de gestión de todo el proyecto, es decir: la definición de etapas, cronograma, estructura profesional requerida, fuentes de recursos de financiamiento.

Instrumentos financieros

La base presupuestal de las inversiones se calculó en los dos elementos del proyecto: el espacio público y el espacio privado.

En el espacio público se proyectó la modernización y actualización de redes, construcción de nuevos pavimentos, iluminación especial, mobiliario, señalización y vigilancia con circuito cerrado de televisión.

Ilustración 28. Costos Generales (del proyecto total, no solo de la plaza de San Victorino)

Concepto	Valor
Vías y Andenes	2.418.077.000
Amueblamiento urbano	181.520.000
Redes eléctricas	1.674.920.000
Red de comunicación y teléfonos	225.877.000
Red de alcantarillado de aguas lluvias	376.672.921
Red de alcantarillado de aguas negras	No se requiere
Red de suministro de agua potable	734.623.182
Circuito cerrado de TV	100.000.000
Total de costo de infraestructura	5.711.690.103

Fuente: Montenegro 2002

En cuanto a los espacios privados se estudió la inversión en relación con cinco tipos de construcción presente en la zona y los costos básicos son:

Ilustración 29. Costos por tipo de intervención

TIPO DE INTERVENCIÓN						
Demolición	\$25.000/m ² medido en un solo piso					
Obra nueva	\$450.000/m ²					
Remodelación de pasajes	\$450.000/m ² interviniendo la estructura portante	\$250.000/m ² sin intervenir estructura portante	\$250.000/m ² intervención en piso 1	\$300.000/m ² reemplazando muros portantes		
Rehabilitación de edificios	Se deben revisar en el momento de la intervención			\$300.000/m ² reemplazando muros portantes	\$400.000/m ²	
TIPO DE CONSTRUCCIÓN	Construido entre 1960 y 1964	Construido a partir de 1964	Estructura en concreto con cercha metálica o en madera	Estructura en mampostería de ladrillo	Estructura modificada con adiciones de hormigón armado	Estructura rustica en adobe u otros materiales
	Estructura en concreto					

Fuente: Montenegro 2002

Se plantearon dos alternativas inmobiliarias:

1. Remodelación inmobiliaria: busca la permanencia de los comerciantes de la zona y de los componentes espaciales de San Victorino con un re-acomodamiento. La idea fue mantener el tamaño del área comercial, reduciendo el espacio ineficaz o mal concebido. Esta alternativa inmobiliaria se fundamenta en destinar el primer piso al uso comercial y los usos complementarios a este. Los últimos pisos corresponderían a oficinas. Las bodegas estarían en los segundos pisos y en los pisos altos de los edificios localizados en las manzanas entre las calles 9 y 12. Se mantendrían las zonas de estacionamiento y las áreas de industria de acuerdo al POT. Las zonas de vivienda se reemplazarían con los usos citados.

2. Uso intensivo de las zonas donde fuera posible realizar obras nuevas, para ello se localizaron construcciones bajas, edificaciones en ruina y predios vacíos. Se propuso como tipología un modelo modular de pasaje comercial.

Ilustración 30. Parámetros de inversión de construcción requeridos para el proyecto

TIPO DE OBRA	ÁREAS DE INTERVENCIÓN BÁSICA DE REMODELACIÓN	VALOR UNITARIO POR M2	SUBTOTAL	ÁREAS DE INTERVENCIÓN CON OBRA NUEVA	VALOR UNITARIO POR M2	SUBTOTAL
Demoliciones	29.415	35	1.029.525.000	40.15	35	1.405.250.000
Zonas comunes (Circulación más vitrina)	29.419	250	7.354.750.000	40.15	250	10.037.500.000
Adecuación para comercio (reconversión de usos)	50.617	250	12.654.250.000	18.06	250	4.515.000.000
Adecuación para bodegas (reconversión de usos)						
Adecuación para oficinas (reconversión)	14.439	250	3.609.750.000			
Nuevo Comercio	3.511	450	1.579.950.000	46.805	450	21.062.250.000
Nuevos estacionamientos en sótano	3.344	450	1.504.800.000	33.08	450	14.886.000.000
Nueva área en Bodega	1.726	450	776.700.000	81.697	450	36.763.650.000
Nueva Área en Oficinas	8.707	450	3.918.150.000	17.963	450	8.083.350.000
Nuevas Áreas Comunes	772	450	347.400.000	9.16	450	4.122.000.000
TOTAL	112.535	3.000.000	32.775.275.000	287.065	2.785.000	100.875.000.000
Obras de intervención en el espacio público			5.711.000.000			5.711.000.000

TIPO DE OBRA	ÁREAS DE INTERVENCIÓN BÁSICA DE REMODELACIÓN	VALOR UNITARIO POR M2	SUBTOTAL	ÁREAS DE INTERVENCIÓN CON OBRA NUEVA	VALOR UNITARIO POR M2	SUBTOTAL
Total de Inversión en obra			38.486.275			106.586.000.000

Fuente: Montenegro 2002

El plan parcial debía definir los criterios de repartición de cargas y beneficios según la lógica de inversión en el ámbito de la operación general basada en la localización de cada predio en el conjunto del área comercial. El factor de responsabilidad en las cargas de la operación correspondía al área de cada predio dividida por el área total privada que se tenía en el momento de la formulación.

La lógica de inversión en las unidades de actuación debía basarse en el componente cuantitativo que cada periodo representaba el conjunto de intervención y en la valoración comercial negociada a cada uno de ellos.

Los factores de repartición de beneficios eran directamente proporcionales a las inversiones que se producían. En el caso de la inversión general todos los propietarios verían valorizados los inmuebles por el mejoramiento sustancial de la zona comercial. En el caso de las operaciones inmobiliarias, cada propietario recibiría proporcionalmente las ganancias producidas por la operación inmobiliaria. Si el beneficio se recibía en cantidad de metros cuadrados de área rentable, esta se debía valorar de acuerdo con los factores de los precios comerciales.

4.2.3 El San Victorino del Alcalde, de TransMilenio y no del Plan.

Uno de los temas más interesantes con respecto a este proyecto es que a pesar de haberse gestionado un complejo plan a través del tiempo, fue el proyecto TransMilenio Fase I, con la construcción de la Troncal de la Avenida Jiménez el que posibilitó la transformación de este espacio público. Es decir, el proyecto concebido por la administración y plasmado por el arquitecto Fernando Cortés, a la fecha de elaboración de este documento aun no se concreta por los complejos, desgastantes, demorados y

burocráticos trámites que en principio giran en torno a la formulación y aprobación de un Plan Parcial. Aunque este tema daría para iniciar una nueva investigación, lo que aquí se ha demostrado es que en Bogotá la concreción de proyectos como la transformación de la Plaza de San Victorino obedecen más al interés político de la administración, más allá que a la implementación riguroso de planes concebidos a largo plazo.

Sin desconocer que la información base para la gestión del proyecto, seguramente se tomó de los estudios que durante décadas se elaboraron en torno a la Plaza de San Victorino, fue como se dijo, la construcción del sistema BRT-TM¹⁶⁶, la que permitió a este alcalde alinear la visión institucional de la ciudad en cabeza de la Empresa de Transportes del Tercer Milenio, del Instituto de Desarrollo Urbano y del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, para gestionar y concretar lo que muchas administraciones anteriores habían planteado pero ninguna había logrado.

4.3 Algunos Indicadores de la Gestión del Espacio Público

Este aparte permite comprender como se ha gestionado el espacio público y en términos generales, visualizar su comportamiento dentro del territorio bogotano.

Siguiendo las variables de análisis propuestas a lo largo de este informe estos indicadores documentan parte de la espacialización de la gestión del espacio público dentro de (i) la órbita social entendida como una distribución equitativa del espacio público dentro de los habitantes de la ciudad, (ii) la aplicación de normas urbanas que han permitido consolidar la aparición del espacio público, y (iii) la gestión pública necesaria para que la ciudad disponga de estos espacios.

Para el análisis de las tres variables se utilizó la misma metodología que consistió en acceder al Registro Único de Propiedad Inmobiliaria del Distrito –RUPI-¹⁶⁷ y filtrar las incorporaciones de espacio público desde el año 1988 hasta el año 2007. Estas

¹⁶⁶ Bus Rapid Transit - TransMilenio

¹⁶⁷ Base alfanumérica suministrada por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

incorporaciones se dan de dos formas; (i) mediante Resolución siendo estas es el instrumento administrativo donde el Distrito a través de las entidades competentes¹⁶⁸ licencia el urbanismo a los particulares y (ii) con un Acta que es cuando efectivamente el Distrito incorpora a su inventario¹⁶⁹ un espacio público de libre acceso para los ciudadanos. Además usando el software ArcGis se espacializó el resultado de dichos filtros en 19 de las 20 localidades de Bogotá, se excluyó Sumapáz por conformar parte de la ruralidad Bogotana donde no se permiten procesos de urbanización. En todos los casos de análisis se debe entender que el año 1988 corresponde al acumulado de la gestión del espacio público de años anteriores y por esa razón sus resultados no se deberán tener en cuenta. Debido a lo anterior los análisis siempre se harán entre los años 1989 y 2007.

En primer lugar se elaboraron indicadores de m² de espacio público por localidad en Bogotá divididos en dos momentos: en el momento del licenciamiento que le permite al particular urbanizar su predio y en el que se aplican por parte de las autoridades competentes (Secretaría Distrital de Planeación o curadurías urbanas) las normas sobre generación y construcción de espacio público, momento al que llamaremos de la Resolución, y cuando las entidades encargadas de administrar el espacio público reciben del particular los espacios públicos construidos y efectivamente pasan a ser parte del inventario inmobiliario de la ciudad, a este momento le llamaremos de las Actas de recibo.

Para el primer caso se tomó la base alfanumérica del RUPI y se cruzó con el año de expedición de la Resolución y como resultado se obtuvo que en el año 1988 (inicio del periodo de estudio) se muestra una acumulación de registros representados en m² de espacio público porque concentra la gestión de todos los años anteriores de los cuales se tiene registro¹⁷⁰. Se observa además que el comportamiento de las localidades con respecto a los índices de espacio público en Bogotá son bastante similares, salvo Fontibón donde se muestra un mayor índice que el promedio. Además entre los años

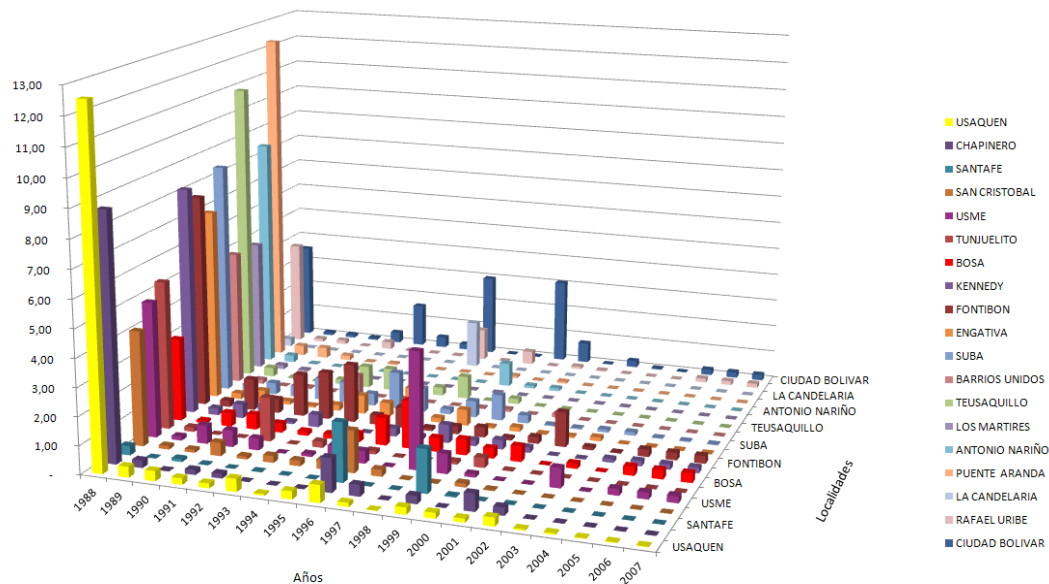
¹⁶⁸ Secretaria Distrital de Planeación y/o Curadurías Urbanas.

¹⁶⁹ A través del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

¹⁷⁰ Desde el año 1945

1994 a 2001 hubo un pico donde la ciudad licenció un mayor número de m² de espacio público.

Ilustración 31. Indicadores de m² de Espacio Público en el momento del licenciamiento



Fuente: Elaboración Propia.

De la anterior gráfica se documentan los siguientes índices de m² de espacio público por habitante por localidad:

Ilustración 32. Promedio de M² de Espacio Público por habitante licenciados entre 1989 y 2007

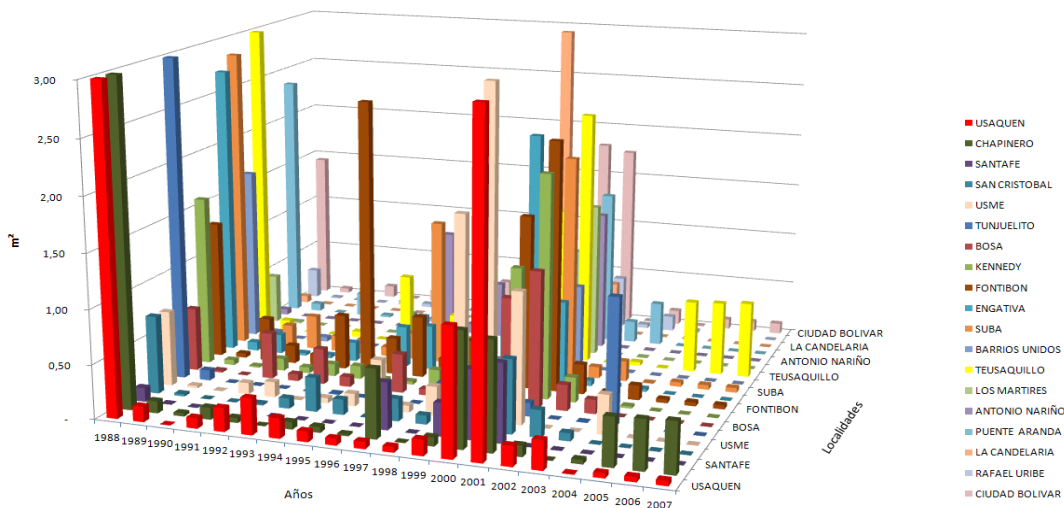
Localidad	Usaquén	Chapinero	Santafé	San Cristobal	Usme	Tunjuelito	Bosa	Kennedy	Fontibón	Engativá	Suba	Barrios Unidos	Teusquillo	Los Mártires	Antonio Nariño	Puente Aranda	Candelaria	Rafael Uribe	Ciudad Bolívar
M ²	3,57	4,96	3,97	6,07	7,14	5,36	4,55	16,11	3,88	8,22	8,45	3,08	1,99	2,16	1,32	0,32	1,39	1,42	1,46

Fuente: Elaboración Propia.

Para el caso del espacio público recibido, a continuación se muestra que entre los años 1997 y 2001 la ciudad incorporó una cantidad importante de m² de espacio público casi de forma equitativa en todas las localidades de Bogotá. Sin embargo en las localidades de Suba, Barrios Unidos y Teusaquillo el número de metros cuadrados de espacio público superó los dos dígitos, teniendo como caso más relevante la localidad de

Teusaquillo donde se alcanzó un promedio de 25.46 m² de espacio público, muy por encima del indicador más alto ponderado para toda Bogotá que en 1989 llegó a 1.67m². En la siguiente ilustración y luego en la tabla se muestra lo enunciado.

Ilustración 33. Indicadores de m² de Espacio Público en el momento del recibo por parte del D.C.



Fuente: Elaboración Propia

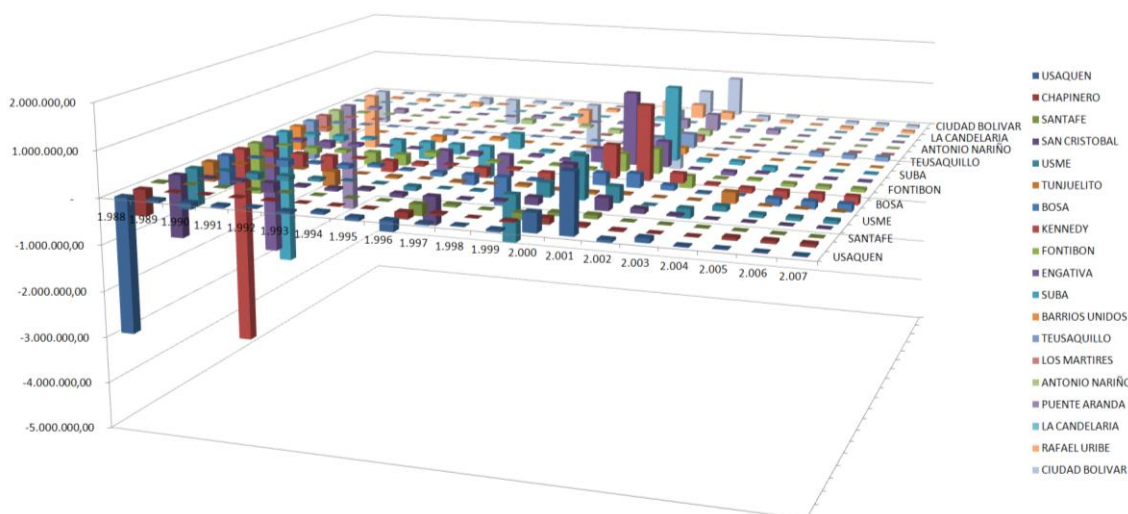
Ilustración 34. Promedio de M² de Espacio Público por habitante recibido entre 1989 y 2007.

Localidad	Usaquén	Chapinero	Santafé	San Cristobal	Usme	Tunjuelito	Bosa	Kennedy	Fontibón	Engativá	Suba	Barrios Unidos	Teusaquillo	Los Mártires	Antonio Nariño	Puente Aranda	Candelaria	Rafael Uribe	Ciudad Bolívar
Acumulado en M ²	0,95	0,86	1,78	0,94	1,90	4,49	3,13	4,45	3,93	2,96	11,2	23,0	25,4	1,68	1,52	1,79	1,33	1,36	1,40

Fuente: Elaboración Propia

Una de las preguntas que surge a partir del análisis de las ilustraciones 1 y 2, y de las tablas 11 y 12 es ¿Existe alguna diferencia entre la cantidad de espacio público licenciado a través de resoluciones y aquel que efectivamente recibe a través de actas? Y la siguiente ilustración muestra claramente la respuesta a esa pregunta.

Ilustración 35. Indicadores diferenciales entre el espacio público licenciado y el espacio público recibido



Fuente: Elaboración Propia

En los años anteriores a 1999 se muestra como hubo un déficit de incorporaciones de espacio público versus los espacios públicos licenciados. Entre los años 2000 y 2001 se muestra una incorporación significativa y se presume que el hecho de que la administración de Enrique Peñalosa Londoño legalizó más de 449¹⁷¹ barrios. Si bien es cierto bajo los procesos formales de urbanización se calcula que aproximadamente el 25% del área bruta de los predios con tratamiento de desarrollo se destina para la generación de espacio público, y tan solo el 7.5%¹⁷² de las áreas legalizadas corresponden a espacios públicos y/o colectivos, la incorporación masiva de espacios legalizados, aumentó los indicadores de la ciudad. Además gracias a la aparición del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público en 1999 también se logró incorporar al inventario de la ciudad, el espacio público de 395 barrios legalizados por Antanas Mockus Sivickas durante su administración comprendida entre los años 1995 y 1997.

En la siguiente tabla se muestra un comparativo año a año por localidad entre el espacio público licenciado y el recibido.

¹⁷¹ Secretaría Distrital de Planeación. CONTRATO No. 0172 DE 2007. "SÍNTESIS DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS ÁREAS DESARROLLADAS INFORMALMENTE". Presentación final de consultoría.

¹⁷² *Ibidem*.

Ilustración 36. Diferencia entre espacio público licenciado espacio público recibido en el periodo de estudio.

Localidad	E.P. Licenciado	E.P. Recibido	Diferencia
Usaquén	1.454.809	2.615.502	1.160.692
Chapinero	399.754	577.059	177.305
Santafé	437.445	240.140	- 197.305
San Cristobal	1.430.725	1.886.591	455.866
Usme	2.360.284	2.197.006	- 163.278
Tunjuelito	520.296	359.982	- 160.314
Bosa	3.041.903	2.203.807	- 838.096
Kennedy	3.604.023	4.182.418	578.395
Fontibón	2.587.823	2.385.900	- 201.924
Engativá	3.212.214	4.193.904	981.690
Suba	5.189.125	5.822.834	633.709
Barrios Unidos	225.579	357.573	131.995
Teusaquillo	520.230	1.078.561	558.331
Los Mártires	17.339	203.301	185.962
Antonio Nariño	130.015	460.529	330.513
Puente Aranda	292.851	1.082.713	789.861
La Candelaria	41.115	93.399	52.284
Rafael Uribe	1.046.362	1.289.390	243.028
Ciudad Bolívar	4.977.083	2.456.145	- 2.520.937
Todas las Localidades	31.488.975	33.686.754	

Fuente: Elaboración Propia

Los números marcados con rojo corresponden al presunto déficit de espacio público. Llama la atención particularmente el caso de Ciudad Bolívar donde se podría decir que el 49.24% del espacio público que se ha licenciado aún no hace parte del inventario de propiedad inmobiliaria del distrito. Interesante dato si se tiene en cuenta además que según la última encuesta de calidad de vida (DANE)¹⁷³, la franja de población más pobre en esa localidad obtuvo como ingresos mensuales de COP \$19.677, mientras la media de ingreso en la localidad más rica de la ciudad, Chapinero fue de COP \$1.570.671. En contraste Chapinero recibió 144.35% de espacio público.

También se tomó como fuente al Banco de la República para conocer el siguiente insumo de análisis dentro de la variable social; (ii) (Producto Interno Bruto de Bogotá – PIB-) los datos disponibles en su página web se documentan entre los años 1991 y 2005 a pesos de 2005, de otro documento¹⁷⁴ se obtuvo el PIB de los años 1988, 1990 y 1991

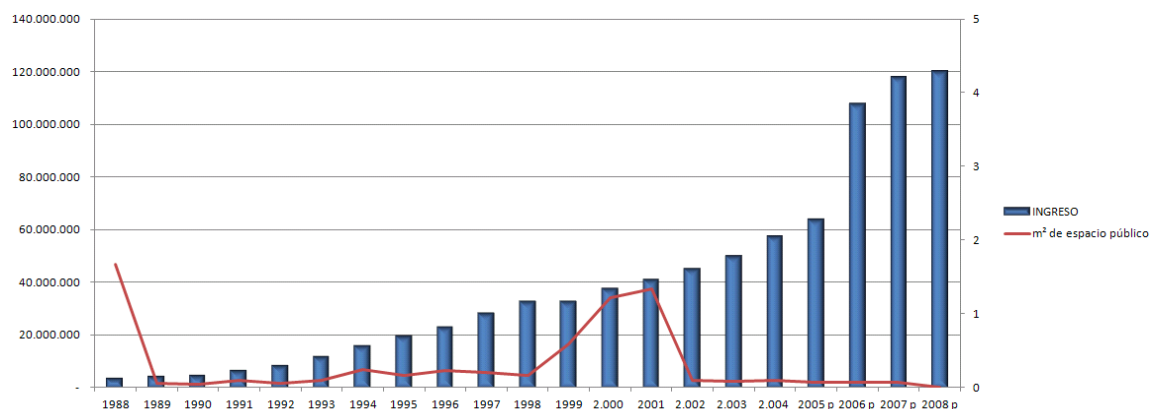
¹⁷³ Datos del año 2003 o calculados sobre la base de datos de ese año.

¹⁷⁴ Caracterización Socioeconómica de Bogotá y la región. Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C, Cal y Mayor Asociados. Datos tomados del DANE, Cuentas Nacionales y Regionales. Página 6-20.

pero a pesos del año 1994, razón por la cual se indexó a pesos de 2005 y así poder compararlos.

Lo anterior sirvió para entender cómo se ha comportado dentro del periodo de estudio, la generación de espacio público de acuerdo al ingreso. No se separó la población entre económicamente activa y la que no lo es –de donde saldría el Ingreso Per Cápita, si no que el análisis se centra en observar cuál es el comportamiento del espacio público en Bogotá y si a mayor ingresos mayor gestión. La ilustración muestra indicadores de metros cuadrados de espacio público cruzado con el crecimiento del PIB de la ciudad.

Ilustración 37. m2 de espacio público cruzado con el PIB de Bogotá



Fuente: Elaboración Propia

Ilustración 38. Producto Interno de Bogotá y Espacio Público.

Años	Producto Interno Bruto de Bogotá*	Promedio Incorporación de E.P. en m2
1988	3.927.532,00	1,67
1989	4.638.925,00	0,05
1990	5.161.224,00	0,05
1991	6.737.113,00	0,09
1992	8.701.011,00	0,05
1993	12.053.715,00	0,10
1994	16.374.307,00	0,24
1995	20.155.736,00	0,16
1996	23.436.433,00	0,23
1997	28.411.068,00	0,21
1998	33.232.200,00	0,16
1999	33.091.616,00	0,59
2.000	37.840.438,00	1,21
2001	41.391.737,00	1,34
2.002	45.344.546,00	0,09
2.003	50.436.642,00	0,08
2.004	57.783.623,00	0,09
2005 p	64.120.005,00	0,07

Años	Producto Interno Bruto de Bogotá*	Promedio Incorporación de E.P. en m2
2006 p	107.758.605,00	0,07
2007 p	117.919.300,36	0,07

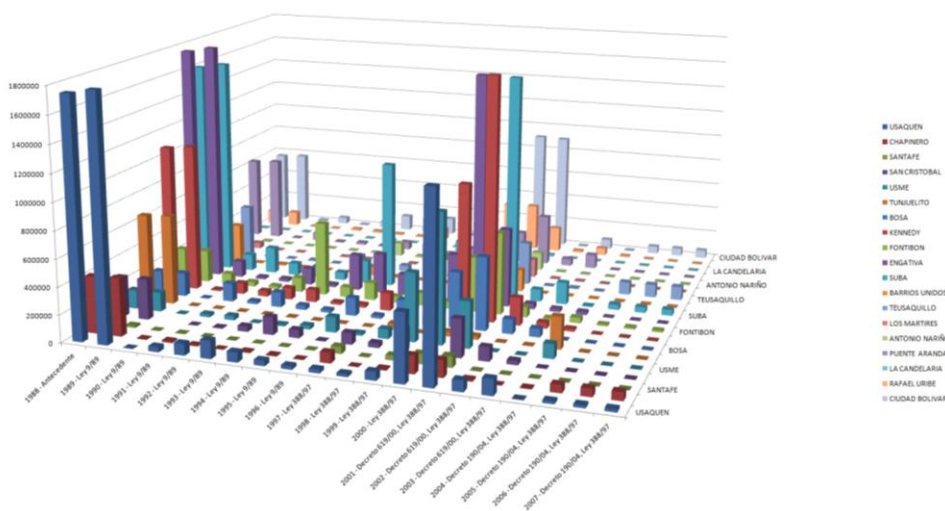
Fuente: Elaboración Propia con base en información estadística del DANE. Cuentas corrientes departamentales. Disponible en <http://www.dane.gov.co>, tomado el 10 de octubre de 2011.

De la tabla 5 se extrae que en los años 2000 y 2001 se destacan los índices de incorporación con respecto al resto del periodo analizado. Mientras el promedio desde 1989 hasta 1999 fue de 0.19m², entre 2000 y 2001 fue de 1.28m², incrementando en un 662% el promedio de los diez años anteriores.

Hasta aquí claramente se muestran dos cosas, que los picos de la gestión del espacio público no necesariamente es coincidente con la mayor producción de la ciudad, y que entre los años 1998 y 2002 coincidieron varios elementos que permitieron licenciar, recibir y gestionar mayor espacio público.

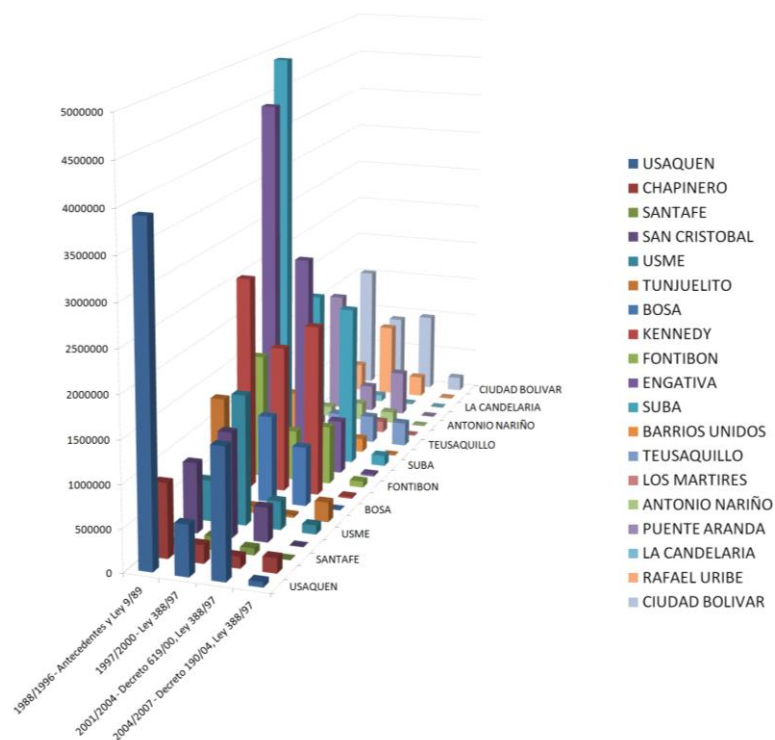
Siguiendo con la segunda variable de análisis; la aplicación de la norma urbana, se puede decir que los hitos más importantes de norma corresponden a: (i) Ley 9 de 1989, (ii) Ley 388 de 1997, (iii) Decreto 619 de 2000, y (iv) Decreto 190 de 2004. Con la superposición de la generación de espacio público bajo la influencia de esta normatividad se puede apreciar que esta aplicación y su acumulación, efectivamente muestra picos de gestión entre los años 1998 y 2001.

Ilustración 39. m² de espacio público en contraste temporal de aplicación normativa.



Fuente: Elaboración Propia

Ilustración 40. Gestión del espacio público a partir de la aplicación de norma desde 1989



Fuente: Elaboración Propia

De las ilustraciones 5 y 6 se extrae que a partir de la aplicación normativa, es donde la gestión del espacio público ha encontrado su mayor concentración. Logrando proveer a la ciudad con las siguientes áreas de espacio público por localidad.

Ilustración 41. Acumulados de espacio público por localidad desde 1988 hasta 2007.

Localidad	Acumulado en M2
Usaquén	6.093.673
Chapinero	1.404.286
Santafé	269.620
San Cristóbal	2.472.764
Usme	2.473.831
Tunjuelito	1.668.127
Bosa	2.546.579
Kennedy	6.344.757
Fontibón	2.861.401
Engativá	7.701.555
Suba	9.023.576
Barrios Unidos	932.904
Teusquillo	1.851.688
Los Mártires	287.827
Antonio Nariño	471.203

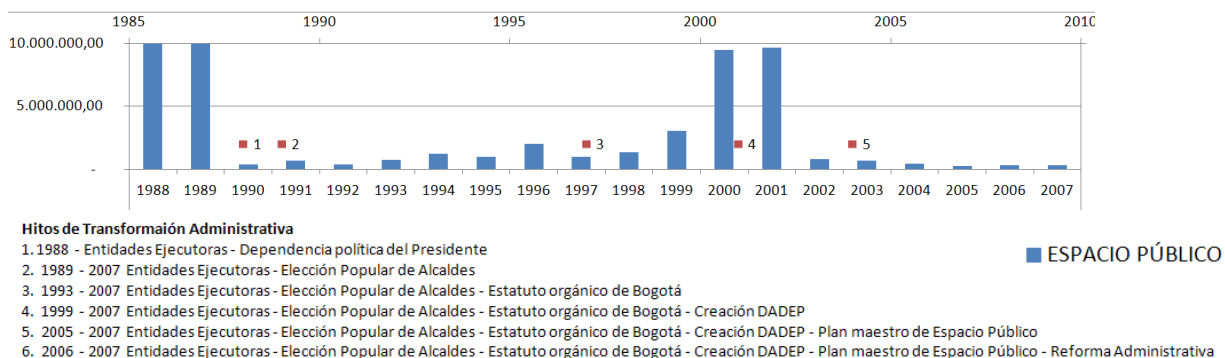
Localidad	Acumulado en M2
Puente Aránda	2.356.037
Candelaria	96.527
Rafael Uribe	1.505.180
Ciudad Bolívar	3.577.825

Fuente: Elaboración Propia

A partir de la aplicación de la norma, se puede decir que las localidades de Suba, Engativá y Usaquén son las que más incorporaciones de espacio público han tenido, sin embargo es importante aclarar que estas incorporaciones tienen que ver con el tamaño de las localidades, que en este caso por ejemplo corresponden a 10.055, y 6.531 hectáreas para Suba y Usaquén convirtiéndolas en las más grandes de Bogotá. La incorporación de espacio público ha correspondido únicamente al 0.10 y 0.11% del total de su territorio.

De otra parte y teniendo en cuenta la variable de gestión pública se pretende evidenciar como ha incidido la evolución administrativa de Bogotá en parte con la creación o transformación de entidades encargadas de gestionar el espacio público o simplemente con su re-ingeniería. En este tema es importante coordinar la aparición de momentos hitos como la elección popular de alcaldes en 1988, la sanción del Decreto-ley 1421 de 1993¹⁷⁵ y la creación del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público en 1999. Y así se evidencia dicha gestión.

Ilustración 42. Espacio público en contraste temporal de aparición o modificación de entidades.



Fuente: Elaboración Propia

¹⁷⁵ Estatuto Orgánico de Bogotá D.C. Decreto Ley 1421 de 1993.

De la anterior ilustración se puede inferir que la aparición de hitos en la transformación administrativa de Bogotá, principalmente en los años 1988, 1989, 1993, 1999, 2005 y 2006, paralelamente a la existencia de entidades ejecutoras de obra pública como el Instituto de Desarrollo Urbano¹⁷⁶ y el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte¹⁷⁷ establecidos desde 1979 y 1978, permitieron establecer un pico de gestión del espacio público a finales de los años 90's y principios de los 00's.

En complemento, también se documentó la gestión de cada administración distrital en términos cuantitativos, es decir cuál fue el aporte de espacio público con respecto al total de la ciudad. Como se explicó anteriormente el año 1988 para efectos de este trabajo significa un acumulado de normas y eventos que incorporó el espacio público que venía de años atrás y que corresponde al 37.55% del total comprendido entre 1988 y 2007. El 62.45% restante lo gestionaron los alcaldes de Bogotá de la siguiente forma: Andrés Pastrana 1.13%, Juan Martín Caicedo y Sonia Durán 1.87%, Jaime Castro 3.62%, Antanas Mockus y Paul Bromberg 7.26%, Enrique Peñalosa 25.61%, Antanas Mockus 21.39% y Luis Eduardo Garzón 1.57%.

4.4 Espacialización del Espacio Público

Tomando como base la información anteriormente procesada se elaboró una cartografía que contiene la espacialización del espacio público bajo los siguientes parámetros, primero se graficó el espacio público incorporado en la ciudad desde 1945 hasta 1988 (ver **Anexo I**), con el fin de tener una línea base y así poder tener una visión general sobre su gestión con anterioridad a la implementación de los fundamentos normativos, el desarrollo institucional y de los mecanismos de gestión del espacio público, y de los planes de desarrollo de las administraciones distritales que se han documentado en este capítulo.

¹⁷⁶ Se creación se dio a través del Acuerdo distrital 019 de 1972

¹⁷⁷ Su creación se dio a través del Acuerdo distrital 04 de 1978

Posteriormente, se espacializó la incorporación de espacio público en el periodo de estudio (ver **Anexo J**), resultante del licenciamiento de procesos de urbanismo a privados y de las intervenciones de las entidades públicas sobre el espacio público. Sin embargo, como se comentó en este mismo capítulo también fue necesario espacializar las incorporaciones que en el periodo de estudio se dieron a través de las actas de recibo (ver **Anexo K**), para construir un hecho cierto que permitiera en análisis presentado.

Además, y con el fin de complementar el alcance de otro de los objetivos trazados para esta tesis, el de *“identificar y valorar la gestión del espacio público de los gobiernos de Bogotá derivados del proceso de elección democrática”*, se elaboró un mapa (ver **Anexo L**), con las incorporaciones hechas bajo cada alcaldía de Bogotá entre 1988 y 2007.

Por último, se espacializó las incorporaciones de espacio público a propósito de la aplicación del marco normativo (ver **Anexo M**), en cumplimiento de otros de los objetivos trazados: *“especificar el marco normativo y los mecanismos de aplicación que reglamentan la protección y el desarrollo del espacio público en Bogotá”*.

5. Conclusiones

5.1 Conclusiones

Como vimos a lo largo de este escrito, desde que establecimos los antecedentes históricos del espacio público y su desarrollo en Bogotá notamos que la gestión del espacio público se ha caracterizado por una evolución fragmentada y desarticulada. Evolución espacial desordenada que tuvo importantes cambios con la entrada de la planeación urbana a escala a mediados del siglo XX, en el marco de los planes director y regulador. Observamos, no obstante, que tal avance no se materializó conforme a lo planeado más allá del componente de movilidad, mientras que la planeación urbanística integral no paso de ser tan solo eso, planeación.

Posteriormente, luego de la entrada de la democracia en la administración territorial que condujo a la elección popular de alcaldes y a la participación local en los asuntos públicos en 1986, se generó la importante reforma urbana de 1989. Reformas que condujeron a cambios estructurales que enmarcan no solo la irrupción del poder popular en la administración pública y los asuntos locales, sino además, de forma central, la necesidad de planificación del desarrollo, en especial del desarrollo urbano del espacio público.

Estas reformas estructurales de la década del ochenta se consagraron con la *constitución política* de 1991, que como advertimos, introdujo a los alcaldes como principales autoridades de planeación y al espacio público como paradigma central en la acción del Estado y objetivo prioritario en la gestión de los gobiernos en procura del bienestar colectivo y el interés general.

A lo largo de este periodo de cambios estructurales advertimos como Bogotá fue protagonista de los mismos, y como desde 1987 la ciudad da entrada a los planes cuatrienales de obras públicas, y con ellos la entrada de la planificación urbana más allá del corto plazo que hasta entonces la caracterizaba. Asimismo, como efecto de estas

reformas desde 1988 los alcaldes de Bogotá fueron elegidos para representar los intereses de la comunidad, y en desarrollo de la constitución de 1991, que establece un régimen especial para Bogotá, desde 1993 se desarrollaron reformas progresivas que estructuraron normativa y orgánicamente a la ciudad; la última de ellas la reforma administrativa de 2006. De estos cambios institucionales resaltamos la creación del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, dada la importancia que como observamos tiene esta institución en la protección del espacio público.

Luego de caracterizar todos estos importantes cambios institucionales nos adentramos de lleno en la caracterización del comportamiento efectivo de los gobiernos distritales, preguntándonos para verificar nuestra tesis sobre los resultados de su gestión en espacio público de Bogotá, dada la estructura normativa y los mecanismos de gestión institucionalizados para la protección y creación del espacio público.

Ahora bien, nuestra hipótesis suponía que la articulación de los diseños institucionales reseñados, en el marco de una gestión distrital –de los gobiernos de elección popular– coherente y en cumplimiento de ellos, conduciría a la necesaria evolución del desarrollo planificado del espacio público de la ciudad, y con ello, a la materialización de una política de espacio público que respondería en adelante, no a los fragmentados intereses políticos respectivos del gobierno de turno, sino más bien a la planeación de largo plazo, el interés general y la respuesta efectiva de los problemas colectivos, como lo supone la constitución y las leyes.

No obstante, como lo documentamos en el capítulo final, tal planeación a largo plazo no pudo ser constatada, por el contrario, encontramos una serie de administraciones distritales, cada una con sus propios intereses programáticos, algunas como las de Peñalosa y Mockus con grandes resultados en términos de la gestión del espacio público, pero que en general no nos permitió observar una línea de planeación del espacio público a largo plazo, que por fin trascendiera el componente de movilidad y de desarrollo económico a la que parece reducirse la gestión de la infraestructura de espacio público encarnada en las políticas de desarrollo urbano.

Vemos con esperanza, sin embargo, que la planeación de la gestión del espacio público a largo plazo aparece conceptualmente con la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, y más efectivamente con la formulación del Plan Maestro de Espacio Público realizada en el 2006. A pesar de ello, y recordando el título de este

trabajo, valdría la pena preguntarse sobre cuál ha sido y será la efectividad de la implementación del Plan Maestro de Espacio Público pues sus importantes avances institucionales y de planificación no parecen garantizar *per se* su articulación efectiva en la gestión pública. Esto, en especial, si se tiene en cuenta que los proyectos de infraestructura del Plan Maestro no son distintos a los contenidos en el artículo 70 del Plan de Ordenamiento Territorial vigente desde el año 2000, de los cuales no tenemos hasta la fecha los resultados esperados.

Así las cosas, nuestro análisis concluye que no existe una articulación sólida entre la normatividad creada, las instituciones u organismos encargados de la implementación y las administraciones distritales elegidas popularmente para la gestión pública, de forma tal que como muestran nuestros resultados, la materialización del espacio público responde no a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas sino a los intereses políticos de los respectivos administradores distritales. Situación que tiene como efecto la ausencia de planificación de una política integral de espacio público y, consecuentemente, los pobres resultados que reseñamos en su gestión.

Glosario

CAR: Corporación Autónoma Regional

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

DADEP: Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público

DANE: Departamento Nacional de Estadística

DAPD: Departamento Administrativo de Planeación Distrital

ERU: Empresa de Renovación Urbana

FOPAE: Fondo para la Prevención y Atención de Desastres

IDRD: Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte

IDU: Instituto de Desarrollo Urbano

JAL: Junta Administradora Local

PIDUZOB: Plan Integral de Desarrollo Urbano para la Zona Oriental de Bogotá

PMEP: Plan Maestro de Espacio Público

PMM: Plan Maestro de Movilidad

POT: Plan de Ordenamiento Territorial

RUPI: Registro Único de Propiedad Inmobiliaria del Distrito de Bogotá

SEGPLAN: Sistema de Seguimiento a los Planes de Desarrollo

SDM: Secretaría Distrital de Movilidad

SDP: Secretaría Distrital de Planeación

TM: Empresa de Transportes del Tercer Milenio – TransMilenio.

UPAC: Unidad de Poder Adquisitivo Constante

UPZ: Unidad de Planeamiento Zonal

Bibliografía

LIBROS

BORJA, Jordi. *La Ciudad Conquistada*. Editorial Alianza Editorial. Madrid 2003.

CASADIEGOS CÁCERES Fernando, *Curso de Derecho Romano*, Universidad Santo Tomás – Tunja, Colección Investigando volumen III, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez – Bogotá, D.C. – Colombia 2002.

DONOVAN, Michael. *Space Wars In Bogotá: The Recovery Of Public Space And Its Impact On Street Vendors*. CAMBRIDGE: Massachusetts Institute of Technology. 2002

JARAMILLO, Samuel. *Reflexiones sobre las políticas de recuperación el centro*. Universidad de los Andes 2006.

LEONEL Francisco Javier. *Del Derecho a la Ciudad y su sentido dentro del espacio público como experiencia vivencial. Reflexiones para una conversación democrática Universal*. Editorial Universidad Piloto de Colombia. Colombia 2005.

LULLE, Thierry. Bogotá: *Los Costos Del Laissez-Faire*

MEJÍA PAVONY, Germán Rodrigo *Santafé De ciudad fundada a ciudad construida* En: Urbanismo y vida urbana en Iberoamérica colonial, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá 2008.

MEJÍA PAVONY, Germán, *Los años del cambio. Historia urbana de Bogotá, 1820-1910*. En: Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura 24, Bogotá, 1991.

MOCKUS, Antanas, en *Políticas de redefinición del espacio público: construcción del sentido de lo público e innovación urbana*. Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política. 13 de mayo de 2005.

MURILLO, Gabriel y GÓMEZ, Victoria. *Redefinición del Espacio Público: eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia*. Bogotá 2005.

NORTH, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. 2001.

PÁRAMO, Pablo *El Significado De Los Lugares Públicos Para La Gente De Bogotá*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional. 2007

PÁRAMO, Pablo: *Historia Social Situada en el Espacio Público de Bogotá desde Su Fundación hasta El Siglo XIX*. Bogotá 2006. Universidad Pedagógica Nacional.

PETIT, Eugéne. *Tratado Elemental de Derecho Romano*, Traducción tomado de la décima edición francesa y aumentada con amplias notas de Fernández G. José, Catedrático de la Universidad de Valladolid, Editorial Skla, primera edición, Bogotá año 2009.

RESTREPO VELÁSQUEZ, Juan Carlos. *El desarrollo en Colombia: historia de una hegemonía discursiva*.

SAN MARTÍN, Juan; Lebrija, Antonio de, "Relación del descubrimiento y conquista del Nuevo Reino de Granada", en *Relaciones históricas de América*, Madrid, / 1539/1916.

SANCHEZ DE MADARIAGA, Inés. *Esquinas Inteligentes. La Ciudad y El Urbanismo*. Editorial Alianza Forma, Madrid, 2008.

YORI GARCÍA Carlos Mario; DELGADO SALAZAR, Ricardo. *Espacio Público y Formación de Ciudadanía*. Bogotá Pontificia Universidad Javeriana 2007.

ZUBIRIA Samper. *Fundamentos históricos y normativos del plan de ordenamiento territorial*. Ediciones Utopía. 1998.

INVESTIGACIONES

GRUPO DE INVESTIGACIÓN MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA. *Gestión Urbana, Debates y Aplicaciones*. Universidad Piloto de Colombia, Bogotá, 2008

MONTENEGRO, Lizarralde. *San Victorino la construcción de un proceso proyectual. Trabajo Académico para optar por la categoría de profesor asociado*. Universidad Nacional de Colombia. 2002

SEMINARIO INTERNACIONAL GESTIÓN URBANA Y DESCENTRALIZACIÓN. *Encuentro Europa- América Latina. Memorias*. Universidad Piloto de Colombia. 1992.

OTROS TRABAJOS

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. De la Reforma Urbana y el Espacio Público. Conferencia del Alcalde Andrés Pastrana Arango en el Foro Sobre Impacto de la Ley de Reforma Urbana. Febrero 15 de 1989.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Imprenta Distrital. Andrés Pastrana. Primer Año al Frente de Bogotá. 1989.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Programa de recuperación urbana San Victorino-Santa Inés*.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Síntesis Plan Operativo del Centro. Octubre 1986.*

ÁNGEL Marcela, ÁRIAS Fernando. 2001. *Proyecto Tercer Milenio.* Documento final.

CARBONELL Carlos. En presentación de PowerPoint para la Empresa de Renovación Urbana. Febrero de 2000.

DICTIONNAIRE DE L'URBANISME. DICTIONNAIRE DE L'URBANISME, edición de Françoise, Choay y Pierre Merlín.

O'BYRNE María Cecilia, Catálogo de exposición temporal *Le Corbusier en Bogotá, 1947 – 1951* en La Casa de la Moneda del Banco de la República, Ed. Banco de La República, 2010.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. CONTRATO No. 0172 DE 2007. "SÍNTESIS DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS ÁREAS DESARROLLADAS INFORMALMENTE". Presentación final de consultoría.

REVISTAS

FONADE. *Revista Preinversión.* Plan Zonal del Centro de Bogotá. Mayo de 1988.

RESTREPO Velásquez, Juan Carlos. *El desarrollo en Colombia: historia de una hegemonía discursiva*, En: Revista Lasallista de investigación N° 1.

REVISTA SEMANA número 345. *Cómo ha resultado Andrés?: a seis meses de su posesión, primer corte de cuentas al alcalde de Bogotá.* Diciembre 13 de 1988.

SABOGAL, Sandra Jineth. *Imagen y memoria de la transformación urbana de San Victorino.* Bitácora urbano territorial N°10. Diciembre de 2006.

SALAZAR FERRO, José, *La Planeación de Bogotá: Un sistema híbrido de Desarrollo Progresivo.* Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 1, Número 011, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2007.

NORMATIVIDAD

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1951) Decreto 185. *Por el cual se adopta el Plan Piloto de la ciudad y se dictan normas sobre urbanismo y servicios públicos.*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1951) Decreto 292. *Por el cual se aprueba el No. 185 de 1951.*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1961) Acuerdo 30 de 1961. *Por el cual se establece el procedimiento para la aprobación de los planos relacionados con las lotificaciones en el área del Distrito y se reglamenta la habilidad de las mismas*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1961) Acuerdo 38 de 1961. *Por el cual se fija el Plan Vial Piloto del Distrito Especial de Bogotá.*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1979) Acuerdo 7 de 1979. *Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1980) Acuerdo 2 de 1980. *Por el cual se adopta el Plan Vial para el Distrito Especial de Bogotá y se clasifican sus vías según capacidad, función y uso*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1990) Acuerdo 6 de 1990. *Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2000) Decreto 215 de 2005. *Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2000) Decreto 619 de 2000. *Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento territorial para Santafé de Bogotá*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2003) Decreto 463. *Por el cual se reglamentan la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público construido y sus usos temporales en Bogotá, Distrito Capital.*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004) Decreto 190. *Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2005) Decreto 215. *Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones.*

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. *Plan Maestro de Espacio Público*; edición y coordinación editorial Nora Luz Castrillón Jaramillo. Bogotá. Departamento Administrativo de Planeación Distrital 2006.

DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE DEL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA (1954) Decreto 3640. *Por el cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá.* Bogotá: Diario Oficial.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA (1968) Decreto 1119. *Por el cual se adopta el Plano Oficial de Zonificación General de la ciudad, se señala un nuevo perímetro urbano y se dictan unas normas sobre urbanismo.* Bogotá: Diario Oficial.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA (1978) Ley 61. *Ley Orgánica de Desarrollo Urbano*. Bogotá: Diario Oficial.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA (1986) Decreto 1333. *Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*. Bogotá: Diario Oficial.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA (1989) Ley 9. *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA (1998) Decreto 1504. *Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*. Bogotá: Diario Oficial.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA (1998) Ley 388. *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. *Código Civil Colombiano*. Bogotá: Diario Oficial.

PLANES DE DESARROLLO

PASTRANA, Andrés. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1988) Decreto 901 *Por medio del cual, con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación - urbano regional, se establece un sistema de trabajo, cuyo propósito es la racionalización de la cooperación técnica interinstitucional, para la correcta formulación del Plan General de Desarrollo, de sus elementos, de los Planes y Programas Sectoriales; del Plan Piloto; de los Planes Zonales de las Zonas Administrativas en que se divide el Distrito Especial de Bogotá; de los Programas de Desarrollo Integrado de determinadas áreas de la ciudad con características comunes u homogéneas, en especial el Programa de Desarrollo Integrado de la Zona Occidental de Bogotá, que se denominará "PLAN BOGOTA 450 AÑOS"; de los correlativos Programas de Inversiones y de Obras Públicas; sus herramientas financieras e Instrumentos legales, y se dictan otras disposiciones*.

CAICEDO FERRER, Juan Martín. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1988) Acuerdo 8 *Mediante el cual se fijan las Políticas Generales del Plan de Desarrollo Físico, Económico y Social del Distrito Especial de Bogotá, para los años 1991 y 1992*

CASTRO, Jaime. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1992) Acuerdo 31 *Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, para el periodo 1993 de 1995*

MOCKUS, Antanas. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1995) Decreto 292 *Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad*.

PEÑALOSA, Enrique. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1998) Acuerdo 6 *Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 - 2001 -POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS.*

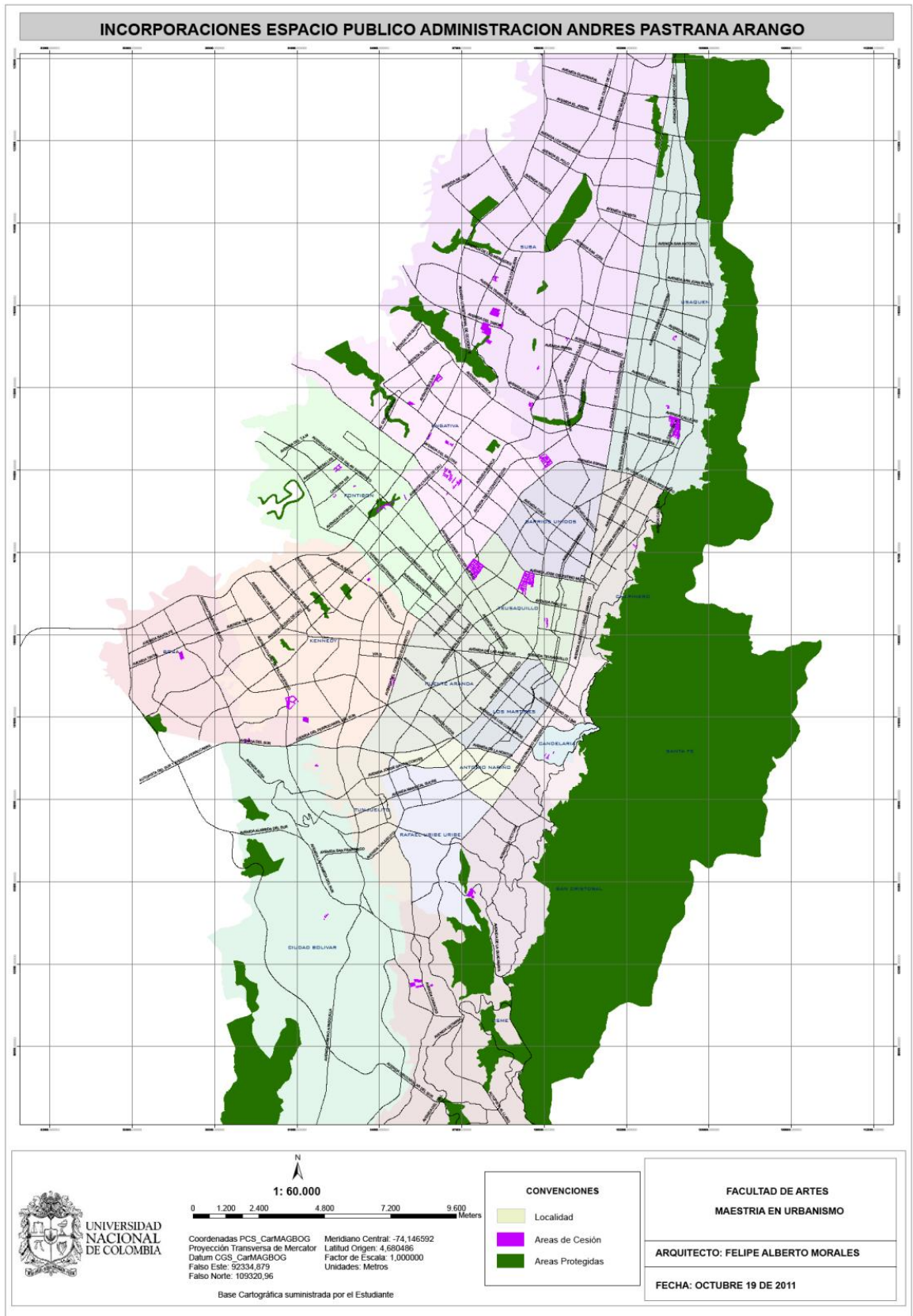
MOCKUS, Antanas. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2001) Decreto 440 *Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Publicas para Bogotá D.C. 2001 - 2004 "BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado"*

GARZÓN, Luis Eduardo. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004) Acuerdo 119 *Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*

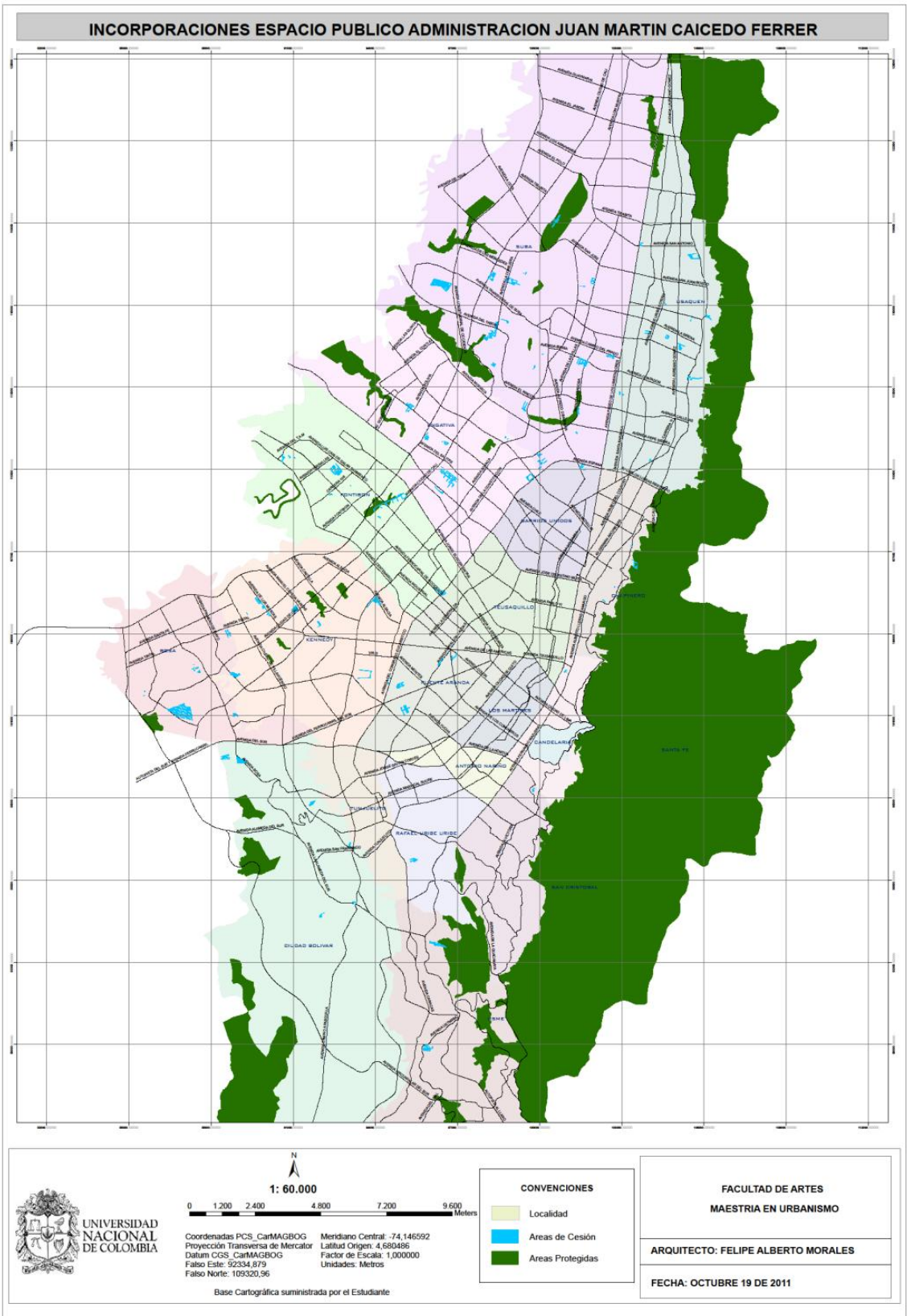
Anexo A

SISTEMA	SISTEMA DE ESPACIO PUBLICO CONSTRUIDO: PARQUES Y ESPACIOS PEATONALES						
COMPONENTES	2. Espacios públicos peatonales						
SUBCOMPONENTES / CLASIFICACIÓN	2.1. Plazas y plazoletas	2.2. Red de andenes	2.3. Vías peatonales	2.4. Franjas de terreno entre edificaciones y vías (zonas de control ambiental, separadores, retrocesos y otros)	2.5. Paseos y alamedas	2.6. Puentes y túneles peatonales	2.7. Cruces con la red vial vehicular, vías férreas y las ciclorrutas
CATEGORIAS							
PRODUCTOS IDU	Licencia de excavación en el espacio público						
PRODUCTOS IDU				Autorización usos temporales antejardines		Cartilla de Puentes Peatonales (Se requiere actualización de cartilla)	Este tema requiere armonización con PMM
COMPROMISOS Y COMPETENCIAS	<p>1. Radicar, estudiar, expedir, otorgar o negar, establecer las especificaciones técnicas, controlar y sancionar, todo lo relacionado con las licencias de excavación que impliquen intervención en el espacio público. (Art. 186 POT)</p> <p>2. Licencia de excavación anual para obras de las empresas de servicios públicos domiciliarios. (Parágrafo Art. 186 POT)</p> <p>3. Actas de recibo y cumplimiento de obras de restitución total en andenes, vías peatonales o vehiculares, o cualquier otro espacio público en condiciones técnicas y constructivas óptimas por intervención de Empresas de servicios públicos. (Numeral 4, Art. 184 POT).</p> <p>4. Elaborar Plan de administración, mantenimiento, dotación y preservación de Alamedas, paseos peatonales, separadores, andenes, puentes, enlaces y zonas de control ambiental (Art. 277, numeral 4 POT).</p> <p>5. Autorizar el uso temporal de antejardines. (Numeral 6, Art. 270 POT)</p>						
NECESIDADES IDU A CORTO PLAZO	Se requiere deficiencia de cartillas complementarias PMEP por parte de la SDP						

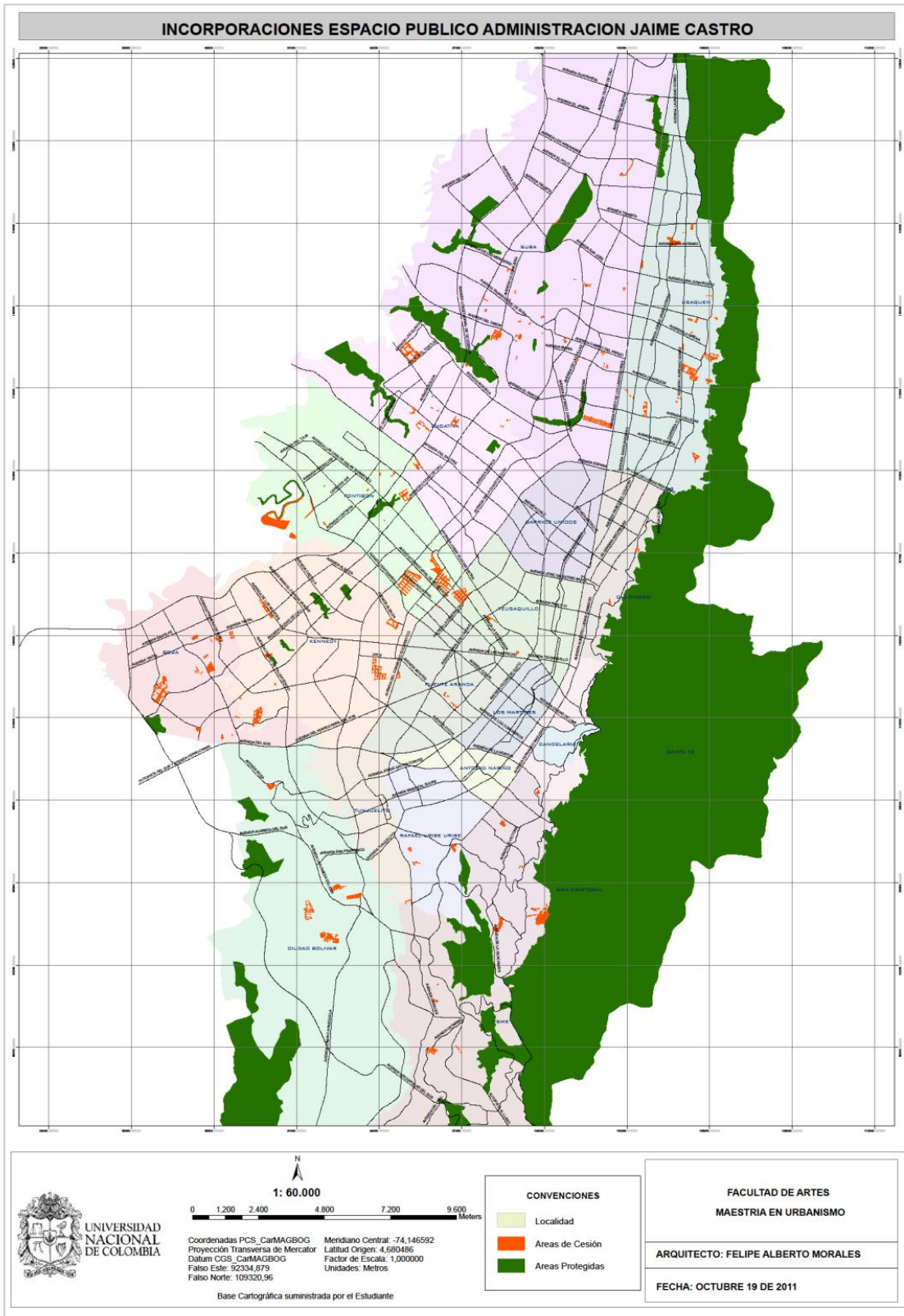
Anexo B



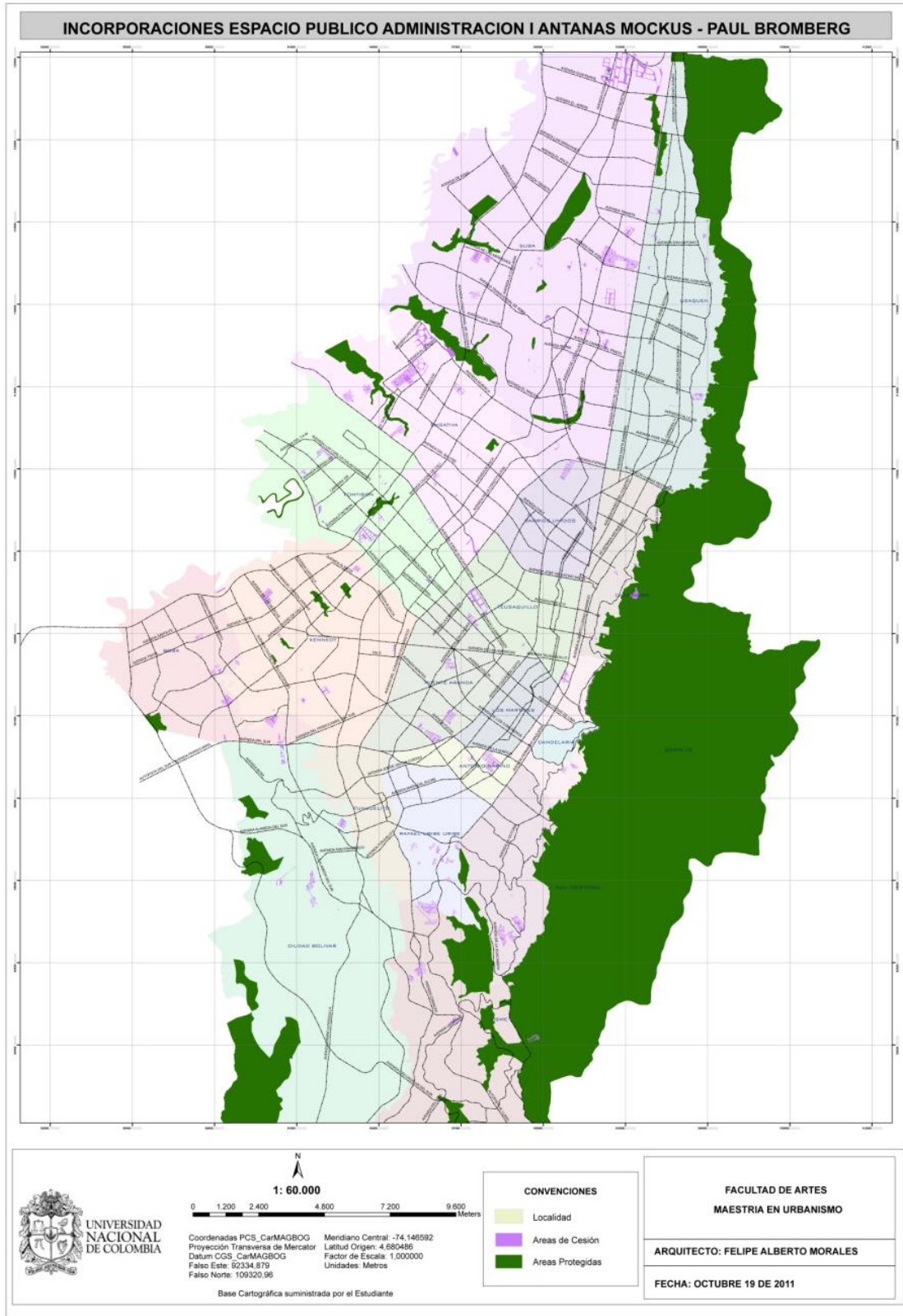
ANEXO C



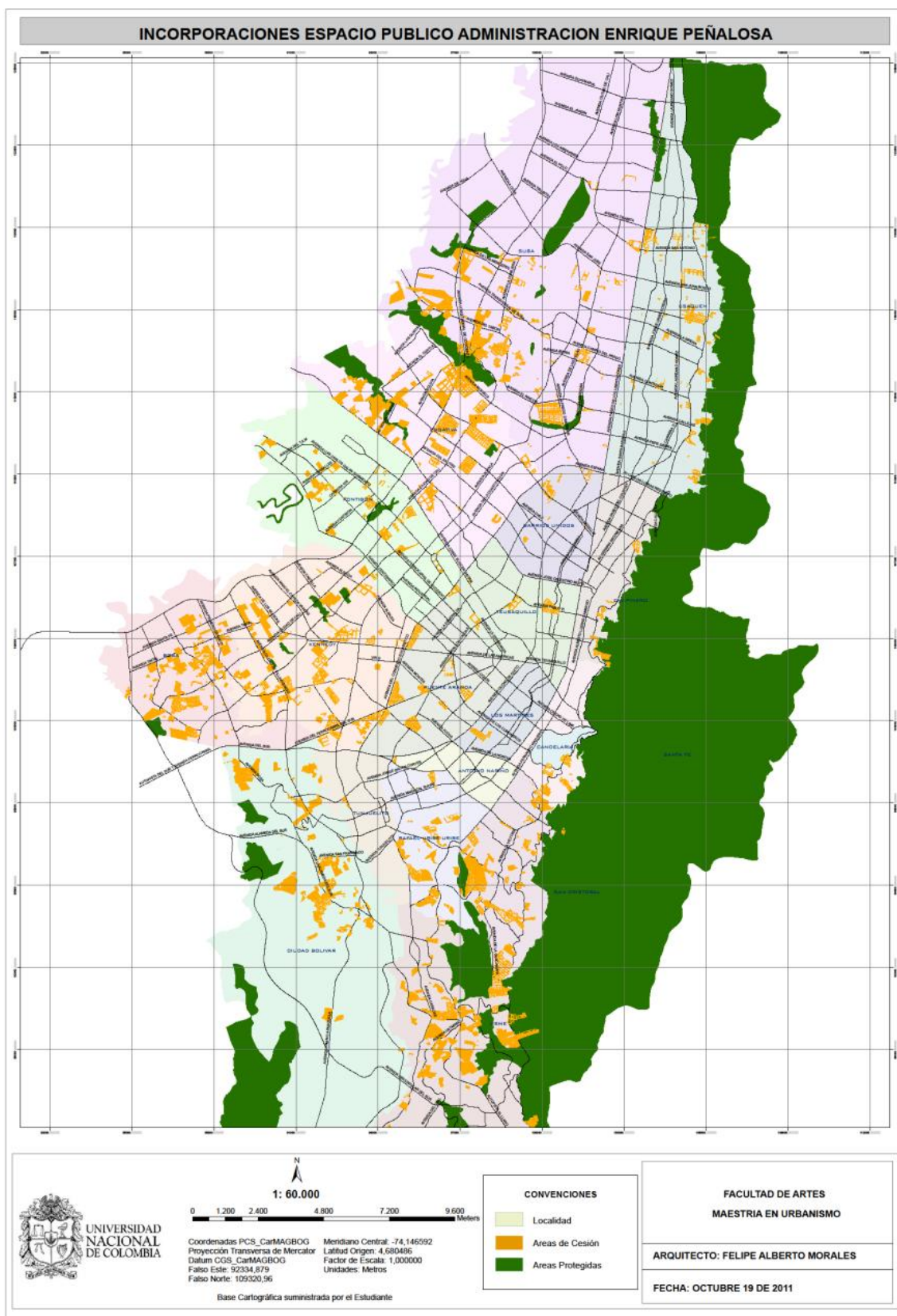
ANEXOD



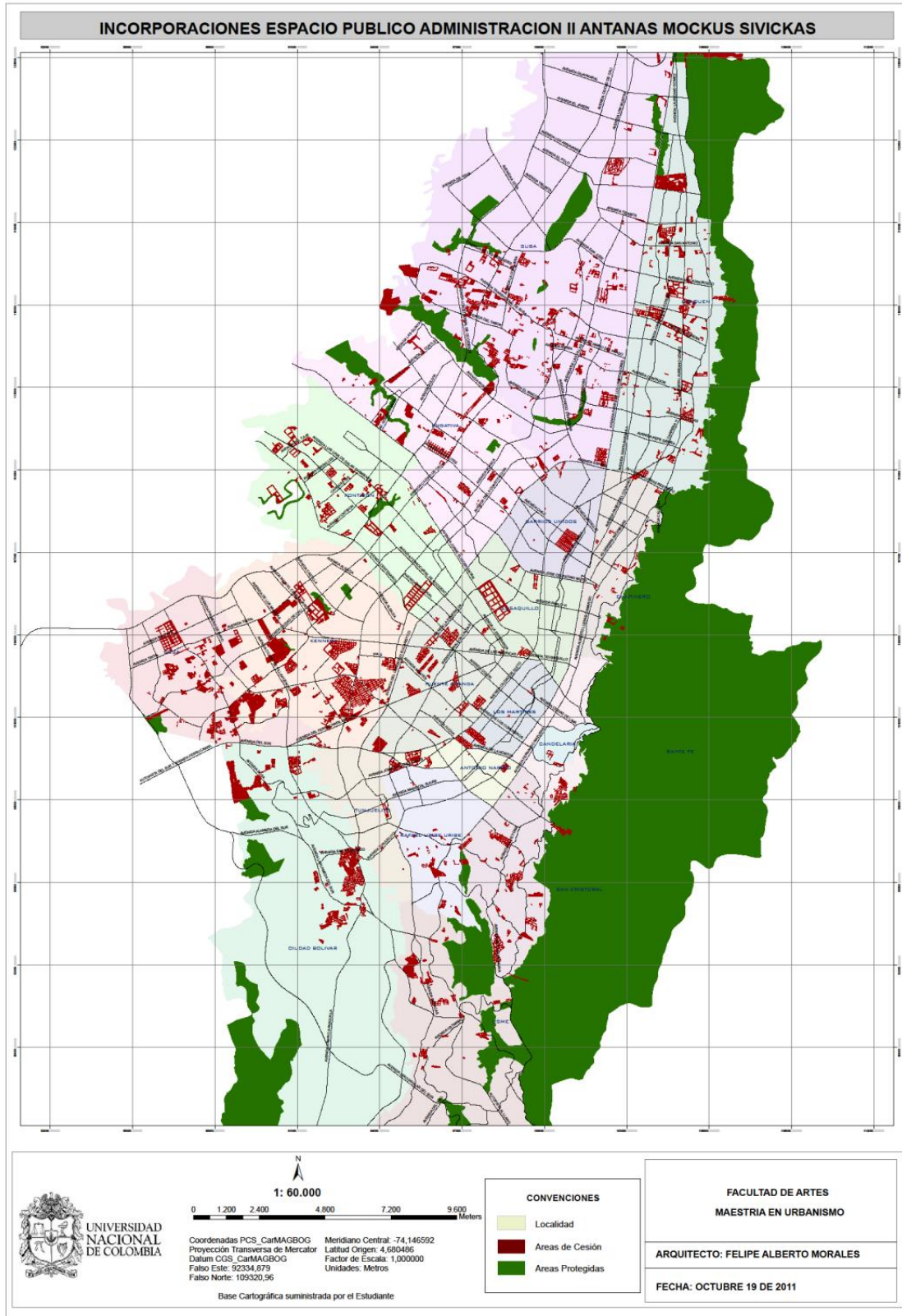
ANEXO E



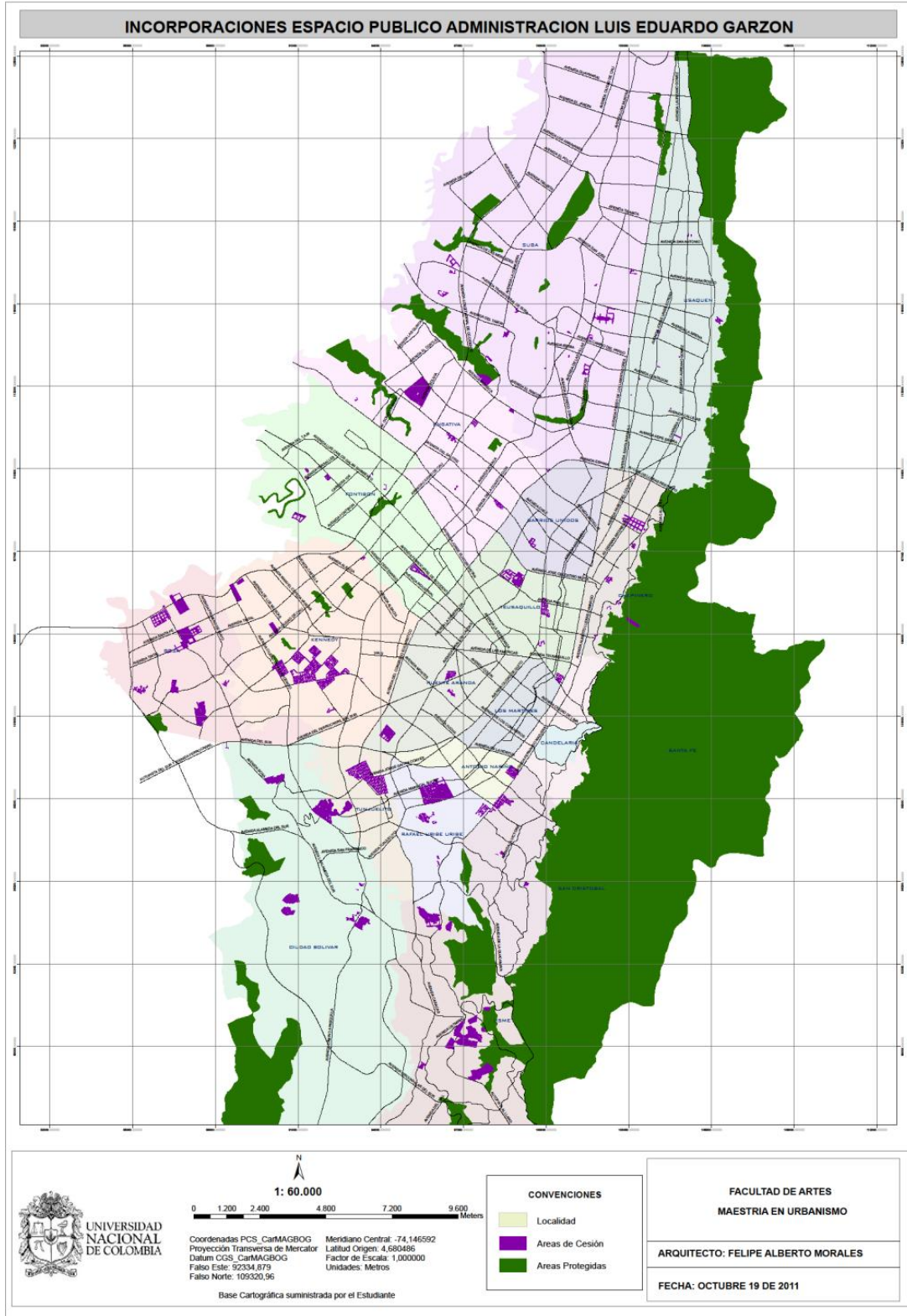
ANEXO F



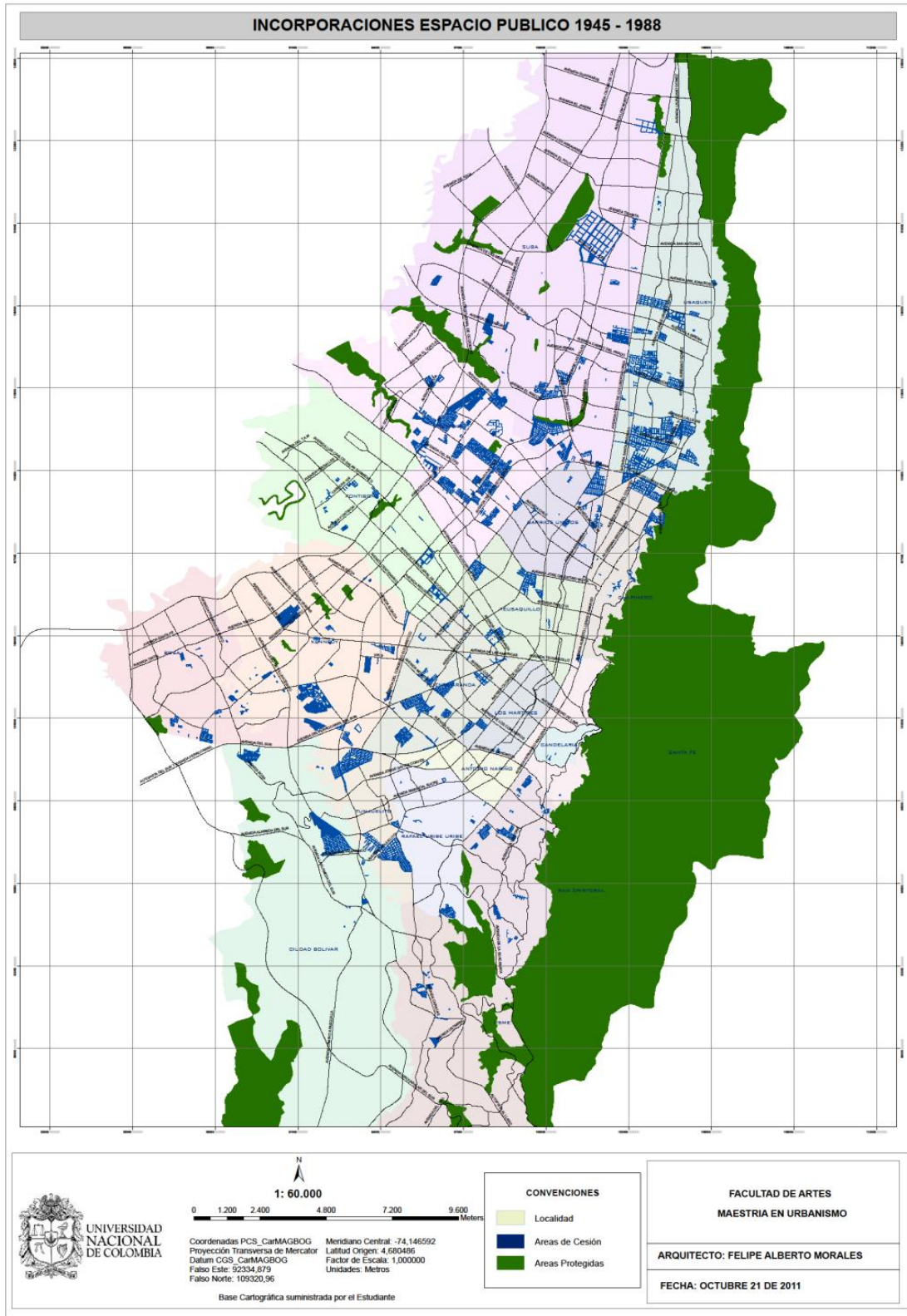
ANEXO G



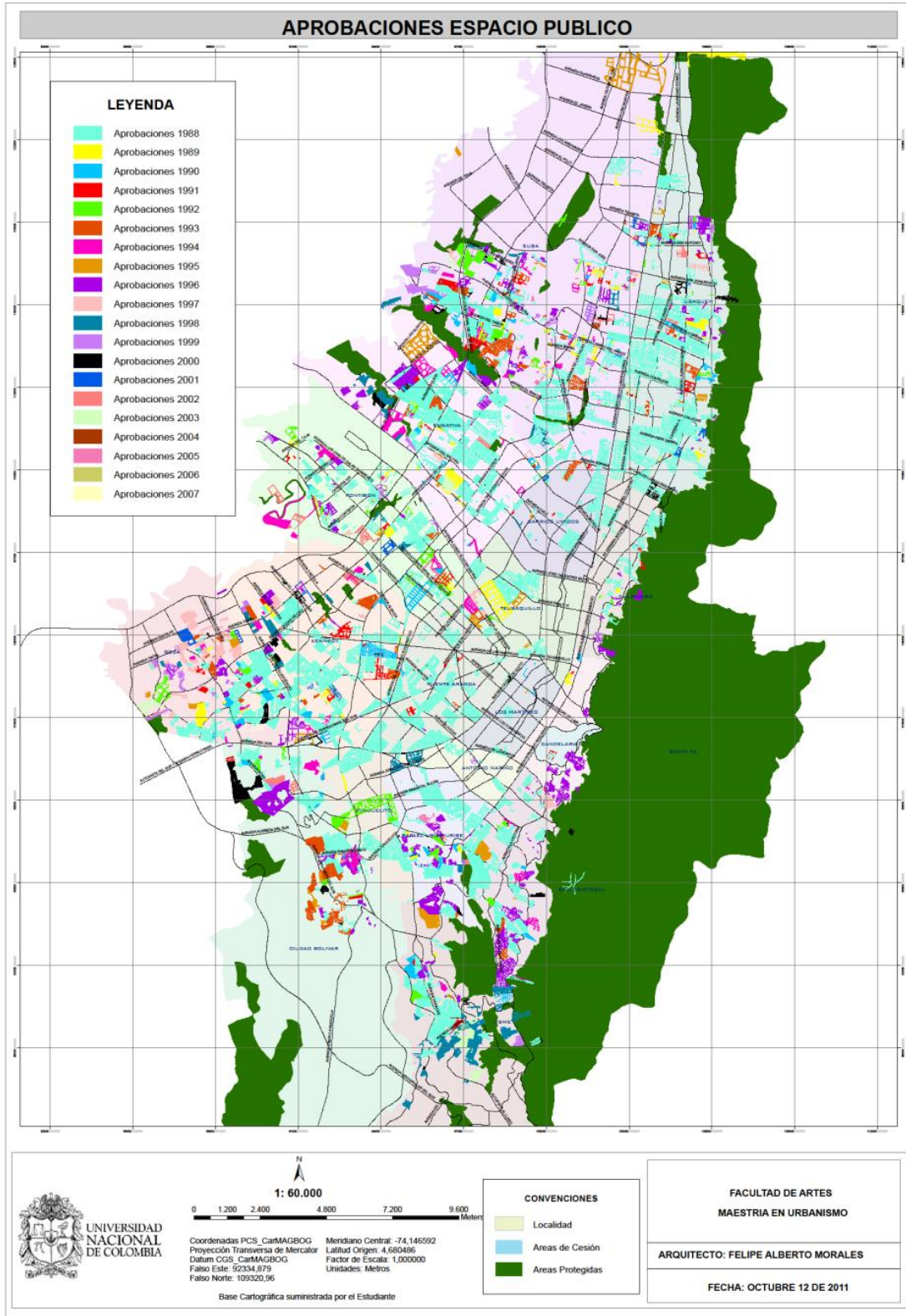
ANEXO H



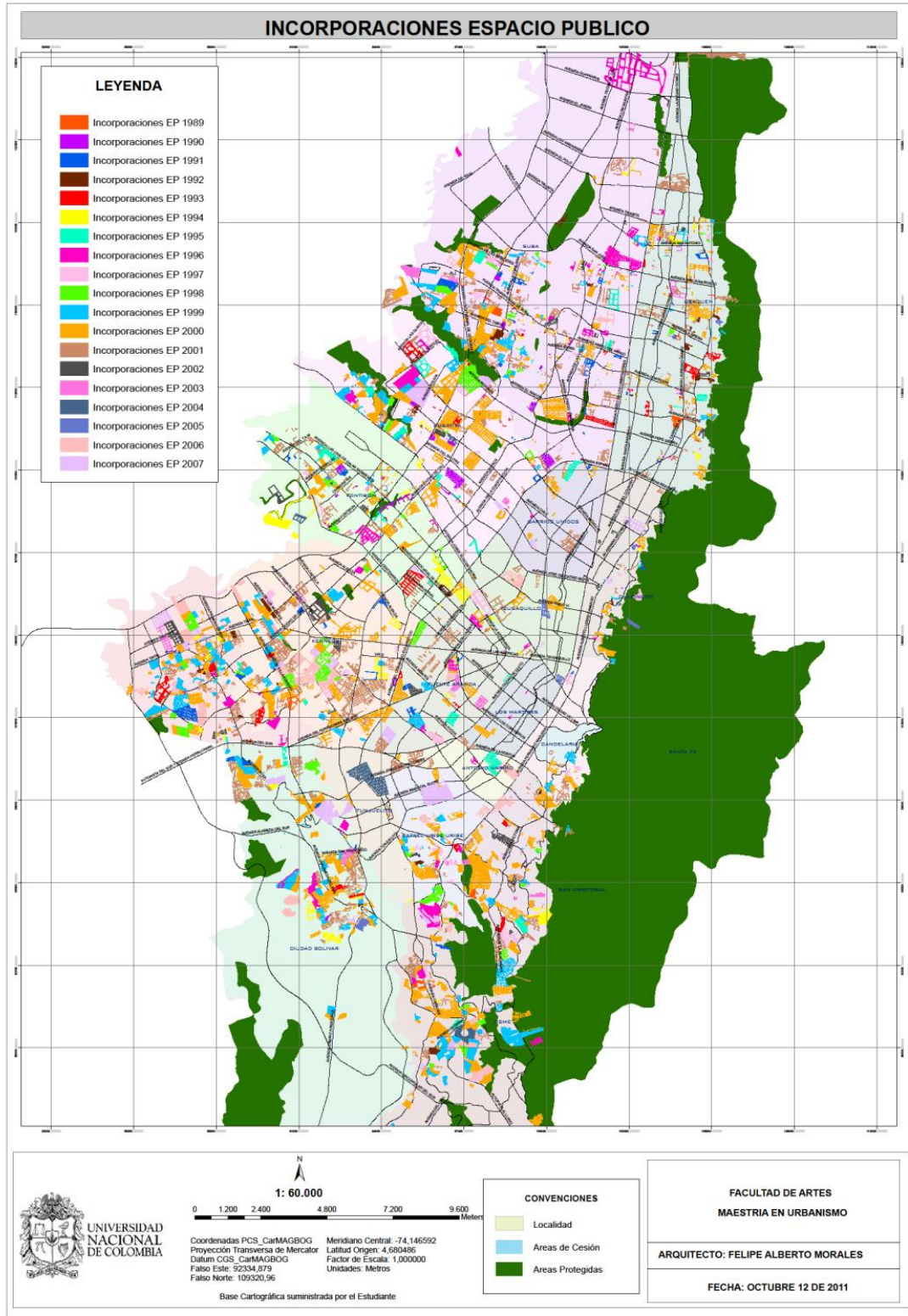
ANEXO I



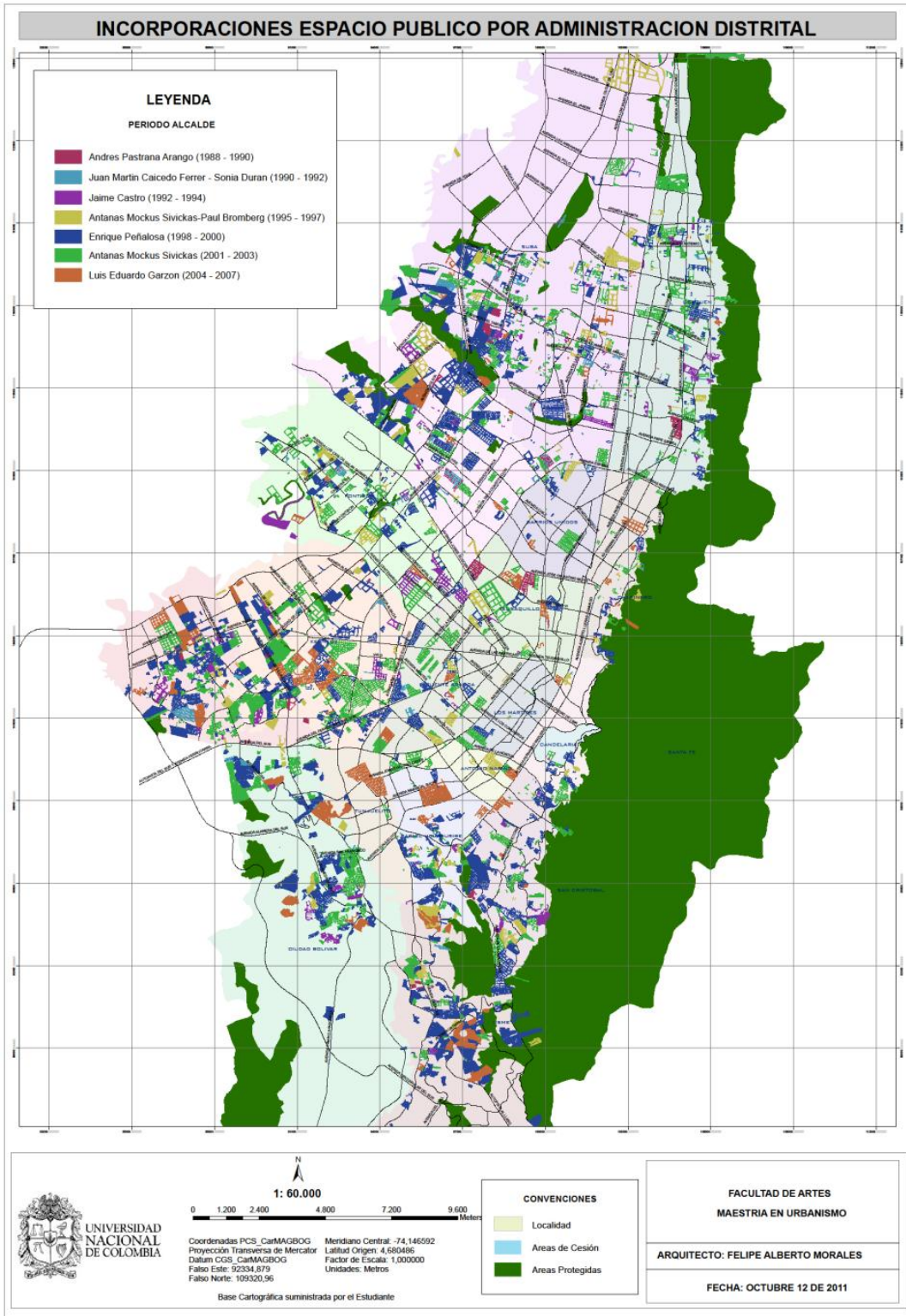
ANEXO J



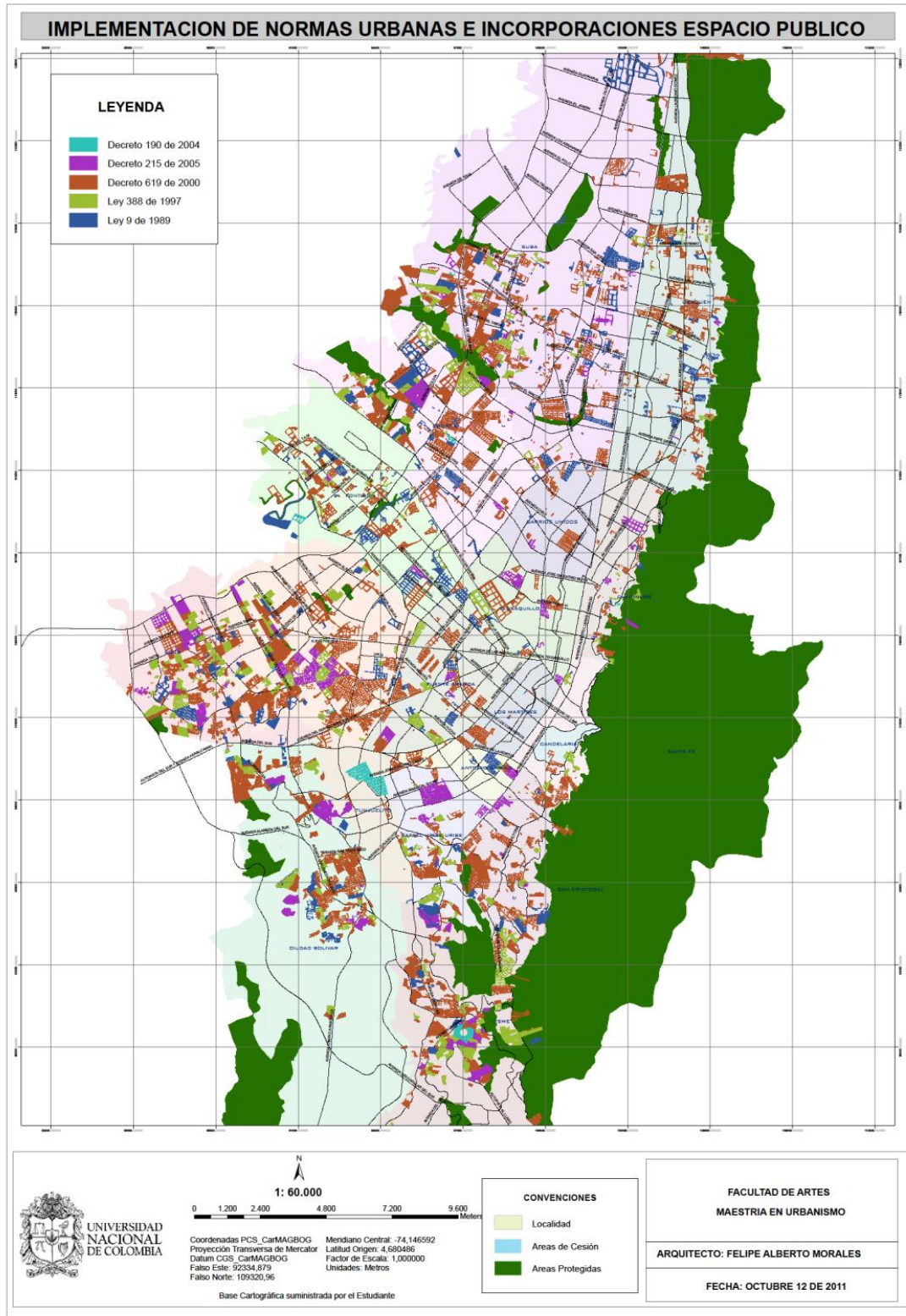
ANEXO K



ANEXO L



ANEXO M



ANEXO N

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuesto Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
1988-1990	Andrés Pastrana Arango	Decreto 901 de 1988. Bogotá 450 años	Decreto 3133 de 1968	Proyectos de construcción y renovación de espacio público (ver anexos)	No hay datos disponibles	No hay datos disponibles	No hay datos disponibles	No hay datos disponibles	No hay datos disponibles
1990-1991	Juan Martín Caicedo Ferrer y Sonia Durán (fue Alcaldes a encarga)	Acuerdo 8 de 1991: Mediante el cual se fijan las Políticas Generales del Plan de Desarrollo Físico, Económico y Social del Distrito Especial de Bogotá, para los años 1991 - 1992	Ley 3133 de 1968 y la Ley 9 de 1989	Como elemento del Plan Integral de Desarrollo: Los Planes sectoriales referidos a los servicios a cargo del Distrito Especial de Bogotá y sus entidades descentralizadas, relacionados con la vivienda, la salud, la educación, la seguridad y la participación comunitaria y la infraestructura de los servicios públicos, vías y transporte, la conservación y recuperación del medio ambiente, y el espacio público					
1992-1994	Jaime Castro	Acuerdo 31 de 1992: Prioridad Social	Artículo 339 de la Constitución Nacional y Ley 9ª. De 1989	El área del desarrollo social y humano del PDD, en el tema de Vivienda de Interés Social, se estableció como prioridad a los programas y proyectos cuyo diseño urbano y arquitectónico garantice calidad de vida y mayor espacio público.					

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuesto Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
				<p>En Desarrollo Físico, ARTICULO 87. PROPÓSITO CENTRAL. Las normas sobre desarrollo físico deben propender por una estructura urbana y regional que de adecuado soporte a las actividades ciudadanas, gracias al rescate de los valores ambientales, la creación, ordenamiento y recuperación del espacio público y la utilización, ordenamiento y recuperación del espacio público y la utilización intensiva del patrimonio inmobiliario destinado a satisfacer la oferta de vivienda y el desarrollo de empresas productivas. ARTICULO 90. CONFORMACION DE BORDE 5. Reservas los terrenos requeridos para la conformación de un sistema de espacio público como soporte de los desarrollos que surjan con ocasión de la incorporación de nuevas áreas urbanas. Para lograrlo, se adelantarán las siguientes acciones:</p> <p>a) Elaborar la cartografía e inventario del espacio público.</p> <p>b) Asegurar que toda incorporación de terrenos se haga previa definición y entrega de los espacios públicos que se requieran para el desarrollo futuro.</p> <p>ARTICULO 91. RENOVACION URBANA. La recuperación de las zonas deterioradas se promoverá a través de la adopción y ejecución de programas y proyectos de renovación urbana, que procuren la eficiente reutilización de la infraestructura construida y consolidada. Para lograrlo, se ejecutarán las siguientes acciones prioritarias:</p> <p>1. Recuperar y ampliar el espacio público.</p>					
				<p>ARTICULO 37. CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE INSTALACIONES DEPORTIVAS. Con la concurrencia de las autoridades locales y la comunidad, se construirán o adelantarán parques e instalaciones deportivas, preferentemente en los barrios subnormales. Se colaborará con el sector privado en la construcción de parqueos que serán manejados y administrados por la comunidad organizada. Básicamente la acción del Distrito se concentrará en la culminación de escenarios</p>					

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuesto Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
				que a la fecha se hallan comenzado. En este orden de ideas se culminarán las obras del Estadio Metropolitano de Fútbol, ubicado en las antiguas instalaciones del Hipódromo de Techo. Se construirán cuarenta (40) unidades polideportivas en las diferentes localidades de Bogotá.					
1995 - 1997	Antanas Mockus Sivickas y Paul Bromberg Zilberstein	Decreto de 1995: Formar Ciudad 1995-1998. Prioridad: 3. Espacio Público	Ley 152 de 1994 y Acuerdo 12 de 1994	a) Empezar a incorporar los cerros y los ríos a la vida ciudadana como espacio público b) Comprometer a la ciudadanía en la defensa y el buen uso del espacio público		1) Inicio construcción Eje Ambiental Avenida Jiménez. 2) Recuperación del Camino a Monserrate. 1) Ampliación y mantenimiento de andenes y calzadas e iluminación del Centro Histórico. 2) Capacitación y formación de 900 niños menores de 12 años en escuelas distritales sobre la conservación y recuperación del Centro Histórico. 3) Aumentar en un 30% la utilización de las ciclovías. 4) Construcción y adecuación de 48 parques deportivos y			

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuesto Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
						recreativos. 5) Administración y mantenimiento de 40 parques.			
				c) Generar las condiciones para que se estimule la participación del sector privado en el cuidado y mantenimiento del patrimonio histórico, urbanístico y arquitectónico de la ciudad, sin desmedro de los intereses de la comunidad		1) Remodelación plazoleta de Las Aguas. 2) Adecuación de 7 vías para mejorar el tránsito en el Centro Histórico (Cra 2 entre 9ª y 13). 3) Un estudio estructural para uso del parque urbano Pueblo Viejo.			
				d) Facilitar el buen uso del espacio público mediante la construcción de puentes peatonales, la dotación de servicios públicos y la localización estratégica de paraderos		1) Construcción de 28 puentes peatonales. 2) Recuperación y mantenimiento de 65 puentes peatonales. 3) Adecuación de zonas bajas de puentes vehiculares. 4) Adecuación de 3.100 mts de espacio público en la Cra. 15. y 5) Construcción y reconstrucción de andenes y sardineles en Santa Fe, Bosa, Kennedy, Suba, Barrios Unidos, y Teusaquillo.			

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuesto Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
				e) Mejorar la capacidad local de generación y defensa del espacio público, mediante el apoyo jurídico, económico, técnico o cultural a las comunidades y autoridades locales		1) Legalización de barrios localizados en áreas suburbanas. 2) Mantenimiento de las redes de alumbrado público. 3) Construcción de un centro de atención Central ETB Kennedy, con plazoleta, amoblamiento o urbano, arborización y jardines. 4) Amoblamiento y adecuación de 2 alamedas feriales. 5) Capacitación de 3.853 vendedores informales en preservación del espacio público. 6) Reubicación de vendedores ambulantes en los centros comerciales Restrepo (Antonio Nariño) y Caravana (Kennedy). 7) Recuperación, mantenimiento y producción de zonas verdes: separadores viales, zonas verdes, parques de barrios, y plantas para reforestación de canteras. 8) Recuperación y mantenimiento de 40 puentes vehiculares y rehabilitación de 4 puentes críticos. 9) Recuperación del espacio			

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado (1)	Meta realmente ejecutada	Presupuesto Ejecutado (1)	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
1997-2000	Enrique Peñalosa Londoño	Por la Bogotá que Queremos Acuerdo 6 de 1998	Ley 152 de 1994 y Acuerdo 12 de 1994	Artículo 15º: construir 250 mil m2 de espacio público, incluyendo el eje ambiental de la Avenida Jiménez, el camino a Monserrate y otras vías modelo de espacio público.	13.315.000.000	979.210,92	12.971.466.248	Construir 36.400 m2 para el Eje Ambiental Avenida Jiménez	3032 Eje ambiental Avenida Jiménez
					8.489.435.369		7.356.369.204	Construir 696 m2 de espacio público	3035 Vías modelo del espacio público
					43.107.634.357		42.143.942.294	Construir 374.014 m2 de alamedas	3081 construcción de alamedas
					62.713.854.962		60.817.808.939	Construir 104.123 m2 de espacio público (andenes, separadores y sardineles)	7037 Andenes, separadores y sardineles
				Artículo 19º - Metas: Construir una red de 80 Km. de ciclo-rutas.	85.194.300.188	181,85	84.028.679.489	Construir 55,90 Km. de ciclo-rutas.	5056 corredores de transporte alternativo
				Artículo 15º - Metas: construir 9.500 m2 de estructuras de puentes peatonales	12.985.192.828	9500	12.279.324.249	Construir 5786 m2 de estructura para puentes peatonales	3019 Puentes peatonales
						19		Construir 20 puentes peatonales para TRANSMILENIO	7041 Infraestructura para el transporte público
				Construir 50 parques de barrio	178.316.677.664	El IDRD, reportó que a junio 30 de 2001 realizó obras de construcción y mejoramiento en 58 parques de zonas marginales. También Obras de construcción y mejoramiento en 959 parques (909 de barrio, 43 zonales de los cuales 9 son nuevos, 6 metropolitanos: Tunal, La Florida, Nacional, Unidad deportiva el salitre, Simón Bolívar y Timiza) 1 escenario: el estadio Nemesio Camacho "El Campín"	178.098.654.762	Contratar 97 parques metropolitanos, zonales, urbanos y vecinales	3011: Desarrollo infraestructura de parques y escenarios
Construir seis parques urbanos y rurales: Cerros Orientales, Juan Amarillo-Los Molinos-Córdoba, La Conejera, Fucha, el parque ecológico del Río Tunjuelito y el parque Gibraltar; construir 200 hectáreas de parques metropolitanos, entre los que se encuentran San Rafael y Tominé		Construir y/o mejorar 125 parques metropolitanos, zonales, urbanos y vecinales							

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado (1)	Meta realmente ejecutada	Presupuesto Ejecutado (1)	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión		
2001 - 2003	Antanas Mockus Sivickas	Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado Decreto 440 de 2001	Ley 152 de 1994 y Acuerdo 12 de 1994	600 hectáreas de espacio público natural y construido, recuperado, incorporado, habilitado, adquirido o mejorado.	154.947.038.016	397.748,89	153.167.642.377	Construir 834.937.18 M2 De Andenes Sobre Av. Caracas Y Plazoletas en "El Parque, Minuto De Dios Y Autonorte"	7041 Infraestructura para el Transporte Público		
					267.652.590.799	175.396,23	266.263.071.551	Construir 242.543.23 M2 De Espacio Público	5054 Recuperación y Mantenimiento de la Malla Vial		
					68.076.516.566	392.337,39	65.042.139.745	Construir 680.588.85 M2 De Espacio Público	7277 Construcción del espacio público		
					48.743.888.993	12.883,00	48.726.291.186	Construir 137.032.06 M2 De Espacio Público	7258 Mejoramiento de la infraestructura vial y de espacio público en los barrios		
					29.244.038.636	67.000,00	28.775.454.435	Construir 173.717 M2 De Espacio Público (Incluye Parque Tercer Milenio) (Renovación Urbana)	7193 Gestión de Actuaciones Urbanísticas		
						0		Construir 1 Puentes Peatonales en Bogotá D.C.	5054 Recuperación y Mantenimiento de la Malla Vial		
					30.991.884.826	6	30.237.381.899	Construir 13 Puentes Peatonales en Bogotá D.C.	7265 Construcción puentes peatonales y vehiculares		
						2		Terminar 2 Puentes Peatonales en Su Construcción	7265 Construcción puentes peatonales y vehiculares		
							16.097.549.699	36,2	15.895.338.277	Construir 91.18 Km. De Ciclo rutas en La Ciudad	5056 Corredores de Transporte Alternativo - ciclo rutas
							32.273.169.295	89	32.241.437.790	Construir y/o mejorar 135 parques de escala regional, metropolitana, urbana, zonal y vecinal	3011: Desarrollo infraestructura de parques y escenarios

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado (1)	Meta realmente ejecutada	Presupuesto Ejecutado (1)	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
2004-2007	Luis Eduardo Garzón	Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión	Ley 152 de 1994 y Acuerdo 12 de 1994	Espacio público: construcción de 1,05 millones de metros cuadrados	790.736.952.233	255.766,54	709.494.948.170	Construir 600.000 M2 De Espacio Público (Andenes, alamedas Separadores)	220 Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura asociada a la Red de Centralidades
					620.709.170.998	312.732,79	595.626.314.111	Construir 478000 M2 De Espacio Público	234 Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura local
					9.559.376.928	7.300,00	9.488.891.047	Construir 7300 M2 De Espacio Público	7262 Infraestructura vial y de espacio público para zonas de expansión de la ciudad
					94.763.409.027	16.531,90	92.845.021.780	Construir 77000 M2 De Espacio Público	7260 Construcción de vías regionales
					4.486.427.498	108.481,00	4.364.473.972	Construir 108.481 M2 De Espacio Público (Incluye Parque Tercer Milenio) (Renovación Urbana)	7193 Gestión de actuaciones urbanísticas
						6		Construir 29 Puentes Peatonales en Bogotá D.C.	220 Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura asociada a la Red de Centralidades
				45.742.981.977	1	44.864.015.025	Construir 1 Puente Peatonal	247 Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura rural	
						2		Construir 3 Puentes Peatonales en La Ciudad	7260 Construcción de vías regionales
				164.876.851.297	43	149.073.970.852	Construir 43 Puentes Peatonales Para El Sistema Transmilenio	7041 Infraestructura urbana integral para el transporte público - Transmilenio	

Año	Alcalde	Plan de Gobierno / Plan de Desarrollo / Instrumento Equivalente	Ley de Planeación Distrital o Municipal Vigente	Meta de Espacio Público Según Plan de Desarrollo o Instrumento Equivalente	Presupuesto Programado ⁽¹⁾	Meta realmente ejecutada	Presupuesto Ejecutado ⁽¹⁾	Meta proyecto de Inversión	Proyecto de Inversión
				Ciclo ruta: construcción de 56 Km.		26,98		Construir 40 Km. De ciclo rutas	220 Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura asociada a la Red de Centralidades
						13,63		Construir 14 Km. De Ciclo ruta en La Ciudad	7041 Infraestructura urbana integral para el transporte público - Transmilenio
						0,3		Construir 1.3 Km. De Ciclo ruta en La Ciudad	7262 Infraestructura vial y de espacio público para zonas de expansión de la ciudad
						1,53		Construir 4 Km. De Ciclo ruta en La Ciudad	7260 Construcción de vías regionales
				Construir 2 nuevos parques zonales	62.735.205.516	3	62.177.706.279	Construir 3 parques zonales nuevos	3011: Construcción, adecuación y mejoramiento de parques y escenarios para una Bogotá incluyente
						27		Construir y/o mejorar 27 parques vecinales	
						7		Contratar la construcción y/o mejoramiento de 7 parques vecinales	