

DE LA CONSTRUCCIÓN A LA CONSERVACIÓN DE LUGARES

Administrar y Recuperar
para Sostener en el tiempo

Directora:

Nadime Yaver Licht

Subdirector de Administración Inmobiliaria:

Pedro Alberto Ramírez Jaramillo

Coautoría:

María del Pilar Hurtado Uriarte

Andrea Niño González

Pedro Alberto Ramírez Jaramillo

Diseño de Portada:

Angel David Ruiz Gómez

Código ISBN:

978-958-56170-2-5

Bogotá D.C

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

2019

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
MARCO CONCEPTUAL	5
1.0. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICA DE ESPACIO PÚBLICO EN COLOMBIA Y EL DISTRITO CAPITAL.....	5
2.0. ADMINISTRAR PARA SOSTENER EN EL TIEMPO.....	12
3.0. CONOCER PARA ADMINISTRAR	14
3.1. Diagnósticos Técnico-Administrativo.....	17
3.2. Diagnóstico Técnico.....	18
3.3. Diagnóstico Social.....	19
3.4. Diagnóstico Financiero.....	19
4.0. LA LABOR DE LA ADMINISTRACIÓN	21
4.1. Administración Directa del Patrimonio Distrital.....	22
4.2. Instrumentos para la Administración Indirecta del Patrimonio.....	22
4.2.1. Instrumentos para la Administración Indirecta del Patrimonio sin Aprovechamiento Económico.....	24
4.2.1.1. Actas de Entrega	24
4.2.1.2. Convenio o contrato Interadministrativo de Comodato.....	24
4.2.1.3. Convenio interadministrativo.....	25
4.3. Administración Indirecta del Patrimonio con aprovechamiento económico.....	26
4.3.1. Antecedentes de la Regulación sobre el Aprovechamiento Económico del Espacio Público	26
4.3.1.1 Normas Expedidas por el Distrito Capital para Regular el Aprovechamiento Económico del Espacio Público	32
4.3.2. El nuevo Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público (Decreto Distrital 552 de 2018).....	35
4.3.1 La Demanda contra el Decreto Distrital 456 y la Controversia Frente al Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico y Las ventas Informales	37
4.3.2. Retribución al Distrito como Contraprestación del Uso del Espacio Público para el Desarrollo de Actividades Económicas.....	39
4.4. Instrumentos de Administración Indirecta del Espacio Público.....	40
4.4.1. Contrato.....	42
4.4.1.1. Contrato de Aprovechamiento Económico del Espacio Público	42
4.4.1.2. Contrato de Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico del Espacio Público.....	43
4.4.2. Concesión.....	44
4.4.3. Acto Administrativo.....	45
4.4.3.1. Autorización de Uso.....	45
4.4.3.2. Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial [DEMOS]	46
4.4.4. Convenio Solidario	48
4.4.4.1. Salones Comunales	49
4.5. Otros Instrumentos	52
4.5.1. Contrato de Arrendamiento.....	52
4.6. Fortalecimiento de los CAMEP	52
5.0. SOBRE LA RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO.....	55
5.1.1. La Tensión entre el Derecho al Trabajo y el Derecho Colectivo al Espacio Público ..	61

5.1.2.	Política Pública Distrital de Espacio Público del Distrito Capital de Bogotá.....	73
5.1.3.	Estrategia de Recuperación del Espacio Público	74
6.0.	RECUPERO Y DEFIENDO EL ESPACIO PÚBLICO	79
6.1.	Zonas de Intervención Priorizadas	80
6.2.	Defensa Preventiva y/o Persuasiva.....	82
6.3.	Defensa Administrativa	83
6.3.1.	Defensa Policiva	83
6.3.2.	Hechos Notorios.....	86
6.3.3.	Espacios Públicos Recuperados y/o Preservados.....	88
6.3.3.1.	Zonas Especiales de Seguridad	88
6.3.3.2.	Recuperación Estaciones de Transmilenio	89
6.3.3.3.	Recuperación de Predios y/o Zonas de Cesión	92
6.3.3.4.	Diagnóstico Jurídico Previo	93
6.3.3.5.	Coordinación Institucional	93
6.3.3.6.	Etapas de Actuación Administrativa.....	95
6.3.3.7.	Guardianes del Espacio Público.....	96
7.0.	MODELO DE SOSTENIBILIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO.....	99
7.1.	De la creación a la conservación de lugares.....	99
7.1.1.	Política pública.....	102
7.1.2.	Gobernanza	102
7.1.3.	Asociatividad	103
7.1.4.	Financiación	107
7.1.5.	Diseño y Administración	108
7.1.6.	Evaluación.....	109
7.2.	Modelo de Sostenibilidad del Espacio Público	110
7.2.1.	Planeación	115
7.2.2.	Ejecución.....	117
7.2.3.	Supervisión o Seguimiento	118
7.3.	Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial - DEMOS.....	118
7.3.1.	Antecedentes de los DEMOS.....	118
7.3.2.	Distrito Espaciales de Mejoramiento y Organización Sectorial [DEMOS].....	125
7.4.	Concesión de Mobiliario Urbano	129
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	132

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfica 1. Procesos SAI.....	13
Gráfica 2. Relación de Actividades	15
Gráfica 3. Resultado de los Diagnósticos	16
Gráfica 4. Proceso de Administración	23
Gráfica 5. Admo. Indirecta por Entidades Descentralizadas y/o del Nivel Central	26
Gráfica 6. Instrumentos para la Administración del Patrimonio	41
Gráfica 7. Administración Indirecta por Particulares	47
Gráfica 8. Empleo Vs Valor Agregado, 2014.....	59
Gráfica 9. Proceso de Recuperación y Defensa	84
Gráfica 10. Zonas de Intervención Priorizadas.....	85
Gráfica 11. Operativos de Impacto	91
Gráfica 12. Entidades Involucradas en la Coordinación Institucional.....	94
Gráfica 13. Guardianes del Espacio Público.....	97
Gráfica 14. Dinámicas entre la Creación de Lugares y la Conservación de Lugares	100
Gráfica 15. Dimensiones de la Conservación de Lugares	100
Gráfica 16. Responsabilidad del Estado en Función del Nivel.....	103
Gráfica 17. Capacidades de las Asociaciones.....	106
Gráfica 18. Fases de la Creación y Conservación de Lugares	109
Gráfica 19. Evaluación desde la Relación Proceso-Acción-Producto	110
Gráfica 20. Modelo de Sostenibilidad	113
Gráfica 21. DEMOS ASOSANDIEGO – Espacios Susceptibles de Aprovechamiento Económico	128
Gráfica 22. DEMOS Gran Manzana – Área de Influencia	128
Gráfica 23. DEMOS Gran Manzana – Propuesta de Mejora del Entorno de los Deck	129
Gráfica 24. Lineamientos Técnicos para el Diseño de Paradero con Módulo	130
Gráfica 25. Lineamientos Técnicos para el Diseño de Paneles Digitales.....	131

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Acta de Entrega.....	24
Tabla 2. Convenio Interadministrativo de Comodato.....	25
Tabla 3. Decreto 463 de 2003.....	32
Tabla 4. Decreto 456 de 2013.....	35
Tabla 5. Contrato de Aprovechamiento Económico del Espacio Público.....	43
Tabla 6. CAMEP.....	44
Tabla 7. Contrato.....	45
Tabla 8. Autorización de Uso.....	46
Tabla 9. DEMOS.....	48
Tabla 10. Convenio Solidario.....	49
Tabla 11. Contrato de Arriendo.....	52
Tabla 12. Localización de Cociente y Participación en el PIB DE Bogotá.....	58
Tabla 13. Intervenciones de Recuperación de Espacio Público.....	80
Tabla 14. Metas de Recuperación de Espacio Público con Corte a 30 de junio.....	89
Tabla 15. Etapas de la Actuación Administrativa.....	95
Tabla 16. Ubicación de Cuadrillas que Desarrollan Labores de Sostenibilidad.....	98
Tabla 17. Dimensiones y Concepto de la Conservación de Lugares.....	101
Tabla 18. Fuentes de Financiamiento por Sector.....	107

INTRODUCCIÓN

El espacio público es la esencia de las ciudades, pues es su estructura y soporte, donde se desarrolla la vida pública, se crean las relaciones sociales, se construye ciudadanía y se representa el carácter colectivo del territorio, haciendo visible la sociedad. Por esto, el espacio público es “el espacio principal del urbanismo, de la cultura y la ciudadanía. Es un espacio físico, simbólico y político” y político” (Borja, y Muxí, 2000, p. 8) donde interactúa toda la sociedad.

De ahí que la historia de las ciudades este, en gran medida, expresada en su espacio público por medio de la conformación de sus calles, plazas, parques o lugares de encuentro, los cuales han evolucionado al ritmo que éstas crecen y se desarrollan, haciendo que estos espacios sean dinámicos y se transformen en el tiempo. Por esto, los esfuerzos que se desarrollan para la creación y conservación del espacio público no termina definitivamente, sino que se transforma en tiempo al ritmo que evoluciona la ciudad, permitiendo la configuración de nuevos espacios que alberguen dinámicas diferentes y formas de relacionamiento social, donde el uso y disfrute de estos sea un derecho colectivo al que todos los ciudadanos puedan acceder, sin distinción alguna.

En este sentido, la creación de lugares ha sido fundamental en los procesos de planeación y desarrollo de las ciudades, lo que ha permitido generar nuevos y mejores espacio público para los ciudadanos. No obstante, posterior al proceso de creación, se ha asumido que la etapa de mantenimiento y *conservación de lugares* se desarrolla de forma natural, sin que se dispongan necesariamente de mecanismos que garanticen su sostenibilidad en el largo plazo. Esto ha derivado en fenómenos de ocupación indebida del espacio público, el deterioro de la infraestructura o la falta de apropiación de los espacios públicos, entre otros. Por esto, *la creación y la conservación de lugares* deben ser procesos continuos que involucren las dimensiones físicas, económicas, sociales y espaciales propias de su contexto, de manera que se propicien condiciones óptimas que influyan positivamente en la calidad de vida de sus habitantes. En este sentido, la conservación de lugares debe buscar *la sostenibilidad*, a través de gestión a largo plazo que garantice la calidad y los beneficios sociales de los espacios

públicos para que perduren en el tiempo. De ahí que, *la conservación de lugares* es la aplicación en campo de la *sostenibilidad* de los espacios públicos.

La sostenibilidad es uno de los retos más grandes que enfrentan ciudades como Bogotá, no sólo por la limitada disponibilidad de recurso para mantener en condiciones adecuadas los parques, las plazoletas y los andenes, sino por la dificultad para controlar de manera efectiva la existencia de fenómenos de ocupación indebida como, extensión de comercio, avisos, ocupación indebida de vehículos, aprovechamiento económico indebido y ventas ambulantes.

Reconociendo estos retos, esta Administración dispuso en el Plan de Desarrollo 2016-2020: “Bogotá Mejor para Todos”, artículo 26, la creación del programa “Espacio Público, Derecho de Todos”, consistente en “(...) transformar e incrementar el espacio público natural y construido, de manera respetuosa con el ambiente, como un escenario democrático, seguro y de calidad para la socialización, apropiación, uso adecuado y disfrute de todas las personas”, incrementando el espacio público, el espacio peatonal y la infraestructura pública, ya que el espacio público es la parte más importante de la ciudad.

Por esto, la visión del Alcalde Enrique Peñalosa durante décadas ha estado focalizado en crear las condiciones de igualdad en el espacio público para todos los ciudadanos donde nadie se siente excluido, donde los ciudadanos más vulnerables sean protegidos, los lazos sociales de confianza entre las partes sean propiciados, exista la integración de las personas de todas partes de la ciudad y todos los niveles de ingresos, se creen espacios para el peatón y, se promueva el uso y cuidado del entorno común como el patrimonio de todos. Por esto, el espacio público es la parte más importante de la ciudad al ser el espacio común entre todos, donde la calidad de la ciudad se mide por la calidad del espacio público que le da a sus habitantes. De ahí que, “lo menos que una democracia puede hacer por sus ciudadanos es propiciar aceras, parques, plazas y otros espacios de calidad para que incluso los más pobres puedan disfrutar de su calidad” (Peñalosa, 2011, p. 93).

La puesta de esta Administración fue devolverle el espacio público a los ciudadanos, creando nuevos lugares y mejorando las condiciones de los espacios ya construidos, propiciando entornos urbanos seguros para todos y, una ciudad transitable y caminable, haciendo que la dimensión social fuera el foco de las acciones para lograr la sostenibilidad.

La Defensoría del Espacio Público [DADEP], cuenta con un rol fundamental en la implementación de este programa, asociada a su misión establecido en el Acuerdo 18 de 1999, de contribuir el mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad, por medio de una eficaz defensa del espacio público, de una óptima administración de su patrimonio inmobiliario y de la construcción de una nueva cultura del espacio público que garantice su uso y disfrute común y la participación comunitaria.

En cumplimiento de estos lineamientos, la Subdirección de Administración Inmobiliaria y de Espacio Público, adelantó un análisis permanente de los procesos estratégicos a su cargo –la Administración y la Defensa del Patrimonio Distrital- buscando establecer su eficacia y eficiencia para instrumentos de política pública, para lograr la sostenibilidad de las acciones de recuperación y el mantenimiento de la calidad del espacio público.

De manera general, la administración del espacio público busca un manejo eficiente del inventario general de bienes de uso público y fiscales a cargo de la entidad, ya sea para ser administrados de manera directa o de manera indirecta por parte de las entidades públicas o privadas que lo soliciten; la recuperación y defensa el espacio público se ejerce por medio de acciones administrativas, persuasivas y policivas que permiten garantizar el uso y goce efectivo del espacio y; la sostenibilidad a través de estrategias normativas, instrumentos y gestión, donde la Administración Distrital y las comunidades trabajan conjuntamente para mantener en el tiempo las condiciones óptimas en los espacio públicos.

El siguiente texto busca documentar la revisión y ajuste en el proceso de administración, recuperación y sostenibilidad del espacio público, como instrumentos de política pública durante el periodo 2016-2020, concebidos para garantizar una gestión adecuada del entorno por medio de diferentes instrumentos, mecanismos e incentivos para garantizar la conservación y sostenibilidad de los espacios públicos en el largo plazo. Este recuento permite evidenciar como a través del fortalecimiento de la gobernabilidad en el territorio y del trabajo conjunto entre la institucionalidad y la comunidad como actor fundamental, es posible mejorar la calidad y beneficios que los espacios públicos proporcionan para que sean disfrutados por las presentes y futuras generaciones, de manera que repercutan en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

El texto se divide en siete capítulos, el primero da cuenta del marco conceptual basado en la evolución de las políticas públicas de espacio público en Colombia y el Distrito; el segundo describe los procesos que adelanta la Subdirección de Administración Inmobiliario y del Espacio Público [SAI]; el tercer capítulo hace referencia al conocimiento de los bienes y la relación con el diagnóstico técnico-administrativo, técnico, social y financiero; el cuarto capítulo trata sobre el proceso de administración de los bienes fiscales y de uso público a cargo de la entidad y las mejoras que se introdujeron en esta Administración; el quinto capítulo se enfoca en la recuperación del espacio público, las ventas informales y la jurisprudencia al respecto; el sexto capítulo relaciona el proceso de recuperación y defensa del espacio público por intermedio de la defensa persuasiva y/o preventiva y defensa administrativa y, el séptimo capítulo da cuenta del modelo de sostenibilidad del espacio público por medio de la conservación de lugares, así como los componentes del modelo implementado por esta Administración y la materialización de este en los DEMOS y la concesión de mobiliario urbano.

MARCO CONCEPTUAL

1.0. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICA DE ESPACIO PÚBLICO EN COLOMBIA Y EL DISTRITO CAPITAL

El espacio público es el espacio de “dominio público, uso colectivo y multifuncionalidad” (Borja y Muxí, 2000) donde se materializan las relaciones entre los habitantes, se construyen los lugares de encuentro y se expresan las diferentes manifestaciones ciudadanas. Dadas sus características, todos los habitantes de un lugar pueden acceder de manera gratuita a estos espacios en busca de su bienestar individual y social, con el objetivo de mejorar su calidad de vida urbana, puesto que el carácter de una ciudad se define a través de su espacio público (Bienal del Espacio Público, [BEP] 2013). De ahí que el espacio público debe llegar a ser el integrador clave para el desarrollo de las ciudades, que ayude a consolidar el capital social, el desarrollo económico y la revitalización de la comunidad, pues “tener acceso a espacios públicos no solo mejora la calidad de vida, sino que también es un primer paso hacia el empoderamiento cívico” (ONU-Habitat, 2015a, p. 4)¹.

Cuando el espacio público es de mala calidad, es insuficiente o se encuentra privatizado, se generan fenómenos de segregación social entre los habitantes de la ciudad, incrementando las tensiones entre ellos. Por esto, los espacios públicos deben concebirse como motores para la integración social que logren mejorar y aumentar la calidad de vida de sus habitantes, teniendo como premisas básicas la distribución equitativa en el territorio, la calidad y accesibilidad a estos. Es así como, una ciudad próspera es aquella que le “ofrece bienes públicos y desarrollo políticas y acciones tendientes a un acceso equitativo de “bienes comunes”” (ONU-Habitat, 2015b, p. 14)².

El espacio público es un generador de ciudad, integración y coherencia social. En esta perspectiva, las ciudades no son simples aglomeraciones de viviendas, edificios, actividades comerciales e industriales, puesto que los seres humanos tenemos múltiples necesidades espirituales, culturales, ambientales, de recreación, esparcimiento y ocio, entre otras

¹ Traducción propia

² Traducción propia

necesidades urbanas colectivas, que requieren múltiples espacios físicos a disposición de todos los habitantes (DADEP, 2018b).

Como elemento dinámico y cambiante, requiere una orientación y planeación para su desarrollo, a fin de garantizar el uso, goce y disfrute colectivo. En Colombia, el derecho al espacio público es un derecho colectivo en el cual “se encuentra implícito el debate de lo público, la esfera de lo público que le corresponde defender a la sociedad civil y a cada uno de sus integrantes, muchas veces incluso frente al Estado”. (DADEP, 2018b, citando en Londoño Toro, 2006, p. 59).

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, el Estado tiene el deber de velar por la protección del espacio público y su destinación al uso común, garantizando la prevalencia del interés general sobre el particular (art. 82), puesto que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 63).

La Corte Constitucional, expresó la necesidad de brindar al espacio público una protección expresa de rango constitucional. Esta decisión resulta claramente compatible con los principios que orientan la Carta Política y con el señalamiento del tipo de Estado en el que aspiran vivir los colombianos. Sin duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (Ibíd.), y el goce de un medio ambiente sano (artículo 79 C.P.) que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes” (Corte Constitucional, sentencia C – 265 de 2002).

En el ordenamiento jurídico colombiano, el concepto de espacio público se encuentra consagrado en tres normas; la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana, la Ley 388 de 1997 y la Ley 1801 de 2016. La Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana, definió el espacio público como el conjunto de “inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, (...) los límites de los intereses, individuales de los habitantes” (art. 5). La Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, incorporó al concepto anterior el espacio público resultante de los procesos de urbanización

y construcción (art. 117). Por último, la Ley 1801 de 2016 del 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia) lo definió como el conjunto de

muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional (art. 193).

En términos sencillos el espacio público está constituido por las calles, las vías, los andenes, los parques, las plazas y plazoletas, las zonas verdes en general, las zonas de cesión obligatorias gratuitas o cesiones urbanísticas, entre otros elementos constitutivos y complementarios que lo conforman (Decreto 1504, 1998, art. 5).

Según el Código Nacional de Policía y Convivencia, los bienes fiscales son aquellos que son de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso general no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y servicios públicos (parágrafo 1º, art. 139). Entre tanto, los bienes de uso público son los que permanentemente están en uso, goce y disfrute de todos los habitantes de un territorio como parques, caminos o vías públicas (parágrafo 2º, art. 139).

En el 2012, el Gobierno Nacional adoptó el CONPES 3718 donde se estableció la Política Nacional de Espacio Público como una herramienta para fijar las labores de corto, mediano y largo plazo que permitieran orientar las acciones de los Municipios y Distritos con relación a la planeación, diseño, gestión, financiación y, control del espacio público. De conformidad con el diagnóstico, para el año 2006, el indicador promedio de Espacio Público Efectivo en Colombia [EPE] se estimó en 4.0 m² por habitante. Sin embargo, una revisión del indicador en el año 2010 ajustó esta cifra a 3.3 m² por habitante (CONPES 3718, 2012), estando lejos del mínimo EPE de 15 m² por habitante establecido en la norma (Decreto 1504, 1998, art. 14). Según el diagnóstico, el déficit cuantitativo de espacio público presentaba una mayor incidencia en zonas ocupadas por asentamientos precarios o informales, centralidades urbanas de alta densidad y, eventualmente en zonas urbanas incorporadas a los suelos urbanos.

Con base en este panorama, el CONPES tuvo como objetivo central “contribuir a la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público en los municipios y distritos” (CONPES 3718, 2012, p. 18), por medio de la implementación de una serie de estrategias encaminadas a: la articulación de las políticas y/o acciones sectoriales de corto plazo; la vinculación del espacio público en el diseño y/o implementación de políticas transversales de mediano y largo plazo; la promoción del espacio público como elemento o componente fundamental de los programas y/o proyecto de mejoramiento integral de barrios y renovación urbana; la identificación de instrumentos y fuentes de financiación para la generación, adecuación y sostenibilidad del espacio público; la consolidación del espacio público como elemento o componente articulador del ordenamiento territorial; la definición de un marco regulatorio y de estándares para garantizar el acceso de toda la población a los espacios públicos de forma libre y, el desarrollo de capacidades locales orientadas al buen gobierno, administración y control del espacio público.

En la evolución de la legislación en Colombia, el espacio público ha tomado el carácter de elemento articulador y estructurador del espacio de las ciudades, que ha derivado en los Planes de Ordenamiento Territorial [POT], donde se busca garantizar su utilización ajustada a la función social de la propiedad y se propende por su creación y defensa. De ahí la obligatoriedad de incorporar en los POT -relacionado con el espacio público-, las políticas, estrategias y objetivos, la definición del sistema y su delimitación, la conformación del inventario general, la definición del déficit cuantitativo y cualitativo por habitante, los proyectos y programas estratégicos y la definición del espacio a nivel sectorial, entre otros (Decreto 1504, 1998, art. 8).

En el POT de Bogotá, compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004, el espacio público fue concebido como una red para garantizar el equilibrio entre la densidad poblacional, las actividades urbanas y las condiciones medio ambientales, conformada por parques, plazas, vías peatonales y andenes, subsuelo, fachadas y cubiertas de edificaciones, entre otros (art. 21). Por esto, se estableció que la Política de Espacio Público debería fundamentarse en la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio para aumentar las zonas verdes, el área de tránsito libre, el disfrute y aprovechamiento económico bajo los principios orientadores del Plan Maestro de Espacio Público (art. 13).

El Plan Maestro de Espacio Público, adoptado mediante el Decreto Distrital 215 de 2005, surgió como un instrumento estructurante de primer nivel jerárquico, en el que se establecieron objetivos, políticas y estrategias de largo plazo y se concibió 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” (art. 3), constituyéndose en el soporte primario de las decisiones que involucren los sistemas urbanos y regionales y, como un instrumento para concretar el modelo de ordenamiento territorial. Sus objetivos se orientaron a concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas para alcanzar una regulación en su generación, mantenimiento, recuperación, aprovechamiento económico y apropiación social (art. 5).

En el Plan de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”, aprobado mediante el Acuerdo 645 de 2016 se estableció como uno de los Pilares estructuradores la Democracia Urbana donde se enfocarían los esfuerzos para “incrementar y mejorar el espacio público, el espacio peatonal, y la infraestructura pública disponible para los habitantes de Bogotá” (art. 21) mediante programas orientados a la construcción de la igualdad de todos ante la Ley y la primacía del interés general sobre el particular.

La Defensoría del Espacio Público, consciente de la necesidad de avanzar en definición lineamientos de largo plazo para la ruta que seguirá la ciudad en los próximos veinte años, formuló la Política Pública Distrital de Espacio Público [PPDEP], que fue aprobada en sesión CONPES del 16 de diciembre de 2019, como parte de las estrategias propuestas dentro del Pilar de Democracia Urbana del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” (2016-2020), específicamente como parte integral del “Programa Espacio Público, Derecho de Todos”.

La Política busca servir de mecanismo idóneo para la toma de decisiones y, de esta manera, responder a las necesidades de la ciudadanía, bajo el principio de que “el espacio público es un derecho que debe brindarse de manera equitativa e igualitaria para toda la ciudadanía, sin distinción ni priorización, a la vez que se garantizan la libertad de derechos de todas la población” (DADEP, 2019, p 18). Su objetivo es el de aumentar la oferta cuantitativa y cualitativa de espacio público de Bogotá, garantizando su uso, goce y disfrute, reforzando su carácter estructurante como configurador del territorio y su valoración ciudadana, con la participación con incidencia efectiva como elemento transversal a la ejecución de las

acciones propuestas para la generación, recuperación y sostenibilidad del espacio público, concebido este como escenario y como infraestructura (DADEP, 2019, p 18).

La PPDEP, analizó como parte de su diagnóstico las condiciones actuales del espacio público en el Distrito desde los siguientes ámbitos: *soporte* con su componente físico espacial, ambiental y de resiliencia; *uso* con sus componentes económicos, sociales y culturales y; *gobernanza* con su componente legal, institucional y de gestión, buscado la comprensión integral del espacio público como infraestructura y escenario, para así poder diseñar propuestas que permitan alcanzar las condiciones óptimas para un espacio de calidad. EL principal problema identificado, al que debe responder la PPDEP en Bogotá es la “baja eficiencia y eficacia para crear nuevos espacios públicos, para restituir el existente y, para hacer sostenible su aprovechamiento para el goce, uso y disfrute de la ciudadanía” (DADEP, 2019d, p 19); situación que tiene impactos negativos, como la disminución de la calidad de vida de los habitantes; la baja calidad de los espacios en relación a sus condiciones físicas; la poca apropiación de lo público y, la reducción de la imagen de la ciudad (DADEP, 2019d).

La formulación de la PPDEP se desarrolló por intermedio de propuestas alineadas con los puntos críticos y factores estratégicos identificados en el diagnóstico, centrándose en proponer operaciones orientadas a la dinamización y salvaguardia de los espacios públicos desde los componentes ambiental, social, cultural, económico e institucional, vinculados a actores públicos, privado y comunidad, en los escenarios de trabajo conjunto. Por esto, la visión de la Política apunta a un plazo de 20 años, a fin de que trascienda más allá de los períodos de las administraciones públicas y se convierta en el orientador de los procesos de cambio en materia de espacio público.

Respondiendo a los retos identificados, se plantearon tres líneas de acción: *generación*, *recuperación* y *sostenibilidad*. La *generación* se dirige a la creación de nuevos espacios públicos, de acuerdo con las necesidades específicas de la población y las cualidades del territorio, a fin de atender el déficit cuantitativo que tiene la ciudad. La *recuperación* tiene como objetivo el restablecimiento del uso del espacio público que se encuentre en condiciones inadecuadas, interviniendo aquellos espacios priorizados, por medio de la ejecución de infraestructura para cualificar sus condiciones y/o de rehabilitación del espacio. Y la *sostenibilidad* esta orientada a salvaguardar la calidad y uso del espacio público para su

goce y aprovechamiento, teniendo en cuenta que es necesario promover actuación de todos los actores sobre los espacios nuevos (o recientemente generados) y sobre los espacios públicos existentes y recuperados.

Para llevar a cabo las líneas de acción, se plantearon tres objetivos específicos: i) aumentar el espacio público total y espacio público efectivo con condiciones adecuadas y equitativas en todo el territorio Distrital; ii) restituir jurídica, físico-espacial, ambiental, social y culturalmente los espacios públicos en condiciones inadecuadas para su uso, goce y disfrute por parte de la ciudadanía y; iii) consolidar los lineamientos e instrumentos necesarios para la sostenibilidad del espacio público y la gestión e implementación del Sistema Distrital de Espacio Público.

Así mismo, se formularon un conjunto de proyectos generales, transversales a las líneas de acción, que concretan los objetivos: *Proyecto 1: Espacio Público para Todos*, orientado a la creación de nuevos espacios públicos en la ciudad, apostando en primera medida a equilibrar el déficit en la distribución territorial del espacio público efectivo; *Proyecto 2: Más Público, Más Verde*: contempla acciones necesarias para transformar los espacios en condición de riesgo social y natural en zonas de alto riesgo no mitigable, convirtiéndolos en potenciales generadores de nuevo espacio público; *Proyecto 3: Intervención Integral del Espacio Público*: enfocado en las formas de recuperación y sostenibilidad del espacio público como escenario e infraestructura, reconociendo las dinámicas que se den en su uso y funciones; *Proyecto 4: Aprovechamiento Económico del Espacio Público*: donde se busca incrementar los flujos de ingreso mediante el aprovechamiento económico para auto sostener las adecuaciones y mantenimiento del espacio público y, *Proyecto 5: Fortalecimiento de los Esquemas Institucionales*: centralizado en robustecer los esquemas institucionales para la administración y gestión del espacio público (DADEP, 2018a).

La Política de Espacio Público consolida los lineamientos en materia de generación, recuperación y sostenibilidad de espacio público en Bogotá para los próximos veinte años. Es a su vez el reflejo de la visión de ciudad concebida en el Plan de Desarrollo: “Bogotá Para Todos” 2016-2020 y el resultado del aprendizaje de estos cuatro años en la implementación de los diferentes instrumentos de política pública. A continuación, se hace énfasis en los

principales avances en materia de administración, recuperación y sostenibilidad del espacio público, a cargo de la Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público.

2.0. ADMINISTRAR PARA SOSTENER EN EL TIEMPO

Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, la administración del espacio público se entiende como la acción para asegurar la conservación de un paisaje, de manera que se guíen y armonicen los cambios que surgen de los procesos sociales, económicos y ambientales. Como actividad, contempla el mantenimiento y mejoramiento de la calidad del espacio público para maximizar el beneficio de sus usuarios (Dempsey, Smith, Burton et al., p.67).

El Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico del Espacio Público vigente en el Distrito Capital, reglamentado mediante el Decreto 552 de 2018, define la administración del espacio público como:

el ejercicio para permitir la gobernabilidad del espacio público por parte de la Administración Distrital para preservarlo como derecho colectivo. Esta es una facultad del Estado y solo puede ser ejercida por particulares por medio de los instrumentos para la administración del aprovechamiento económico del espacio público que se enuncian en el presente decreto o los demás que consagre la ley y las normas complementarias. Ejercen la administración del espacio público las Entidades Administradoras del Espacio Público (art. 7).

La Defensoría del Espacio Público tiene la función de llevar a cabo la administración de los bienes de uso público y bienes fiscales del nivel central. Así lo estableció el Acuerdo 18 de 1999 “Por el cual se crea la Defensoría del espacio Público”, que busca la optimización del uso de los bienes inmuebles del patrimonio del Distrito Capital. Dicha competencia se desarrolla desde la Subdirección de Registro Inmobiliario a través del diseño, organización, operación, control, mantenimiento, actualización y reglamentación en materia del Inventario General del Patrimonio Inmueble Distrital (Decreto 138, 2002, art. 138).

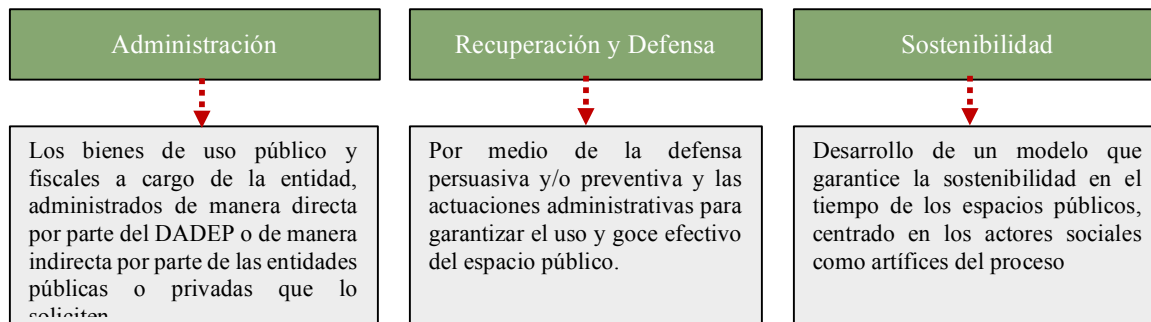
Por su parte, la Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público – SAI,

se encarga de:

- 4) Recibir y entregar los bienes inmuebles que a cualquier título se entreguen a la Defensoría, así como proyectar y recomendar la suscripción de los actos administrativos, correspondientes para su debida administración.
- 5) Administrar directamente o a través de terceros los bienes inmuebles del nivel central del Distrito Capital” (Decreto 138, 2002, art. 8).

Una adecuada gestión del inventario de bienes inmuebles, supone garantizar un óptimo cuidado y mantenimiento de los bienes de uso público, mediante un manejo eficaz y eficiente de los recursos disponibles, así como disponer de todos los mecanismos de defensa y recuperación para garantizar su gobernabilidad. De aquí se desprende al menos tres actividades estratégicas orientadas a la efectividad de la labor de la Subdirección:

Gráfica 1. Procesos SAI



Fuente: elaboración propia con base en DADEP (2015); DADEP (2017a) y DADEP (2017b).

La *administración* del patrimonio inmobiliario, busca un manejo eficiente del inventario general de bienes de uso público y fiscales a cargo de la entidad, ya sea para ser administrados de manera directa por parte del DADEP o de manera indirecta por parte de las entidades públicas o privadas que lo soliciten (DADEP, 2015); la *recuperación y defensa* del espacio público, actividad que se ejerce por medio de acciones administrativas, persuasivas y policivas que permitan garantizar el uso y goce efectivo del espacio (DADEP, 2017a, DADEP, 2017b) y; la *sostenibilidad*, que se ejerce a través de estrategias normativas, instrumentos y gestión, donde la administración Distrital promueve la participación de la

comunidad, como socio estratégico para mantener en el tiempo las condiciones óptimas en los espacio público (v. Gráfico 1).

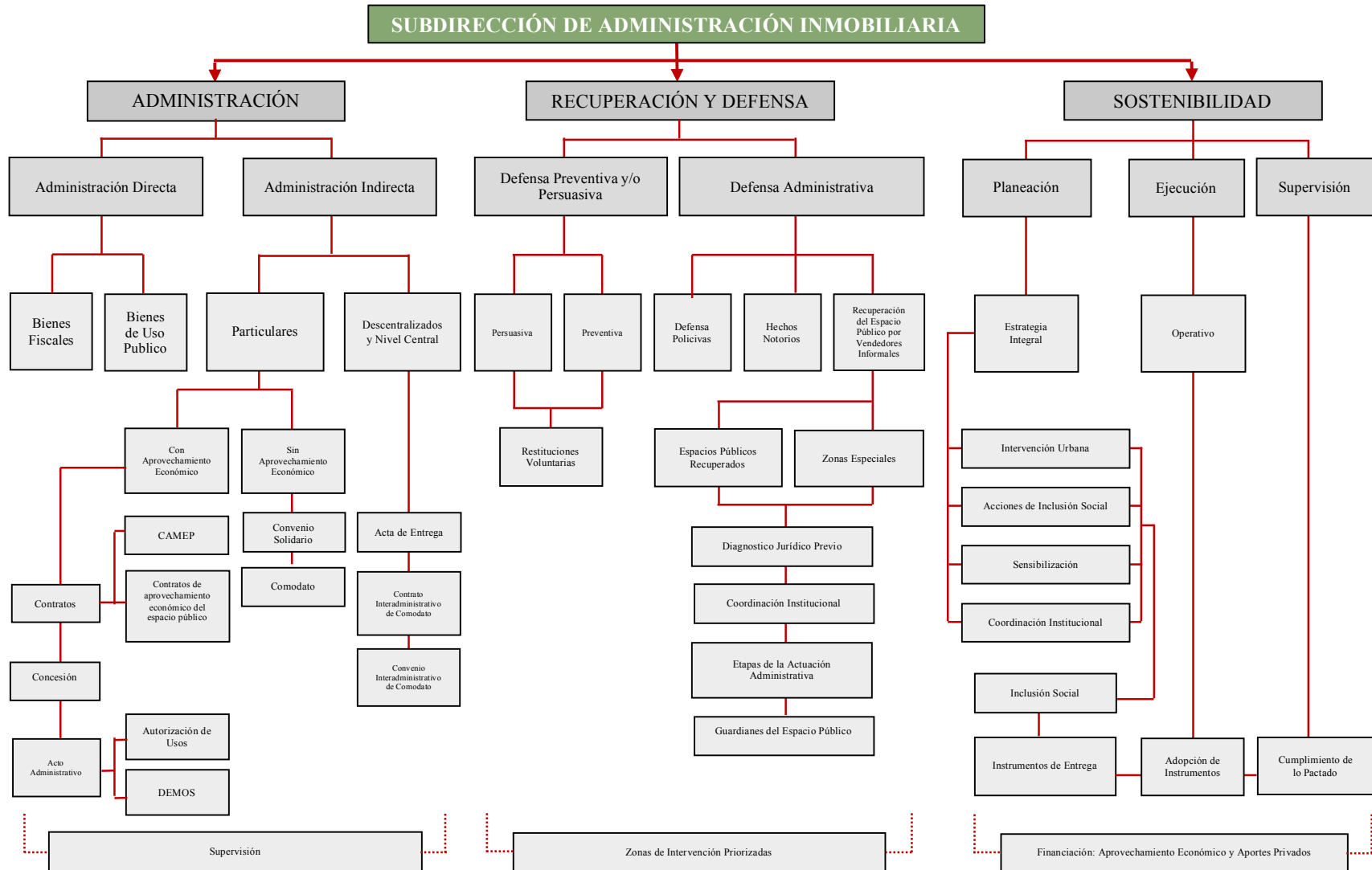
En busca de la conservación del espacio público, prioridad de la Administración del Alcalde Enrique Peñalosa, se diseñó e implementó un modelo de gestión del espacio público para garantizar la *sostenibilidad del espacio público*, para el disfrute de las presente y futuras generaciones. Este modelo está soportado en el fortalecimiento de las labores propias de la administración directa, de la defensa y recuperación del espacio público, pero también del desarrollo de alternativas técnica y jurídicamente viables para promover el trabajo mancomunado con la ciudadanía y la apropiación social, con el fin de contribuir en la conservación y sostenibilidad del espacio público (v. Gráfica 1).

3.0. CONOCER PARA ADMINISTRAR

La administración de los bienes públicos entraña una labor permanente de actualización de la información administrativa de los bienes inmuebles del Inventario General del Distrito Capital. Por esta razón y conscientes de la necesidades que evidenciaba la Entidad en esta materia, diseñó en el año 2018 un plan para diseñar e implementar un control administrativo del inventario general de espacio Público y bienes fiscales del Distrito. Como resultado, el 31 de mayo del mismo año, se implementó el procedimiento Control Administrativo del Inventario General del Espacio Público y Bienes Fiscales (Código 127-PRCAP-01), cuyo objetivo es proveer información actualizada del estado administrativo y técnico de los predios de competencia de la Entidad, de conformidad con lo estipulado en el artículo 11 del Decreto Distrital 552 de 2018 *“Por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá y se dictan otras disposiciones”*.

Este resultado, concreta y fortalece la función administrativa que le fue encomendada a la Defensoría del Espacio Público, y que constituye un proceso estructural continuo que justificó la creación misma de la Entidad y que respondió a la “dispersión de la acción

Gráfica 2. Relación de Actividades

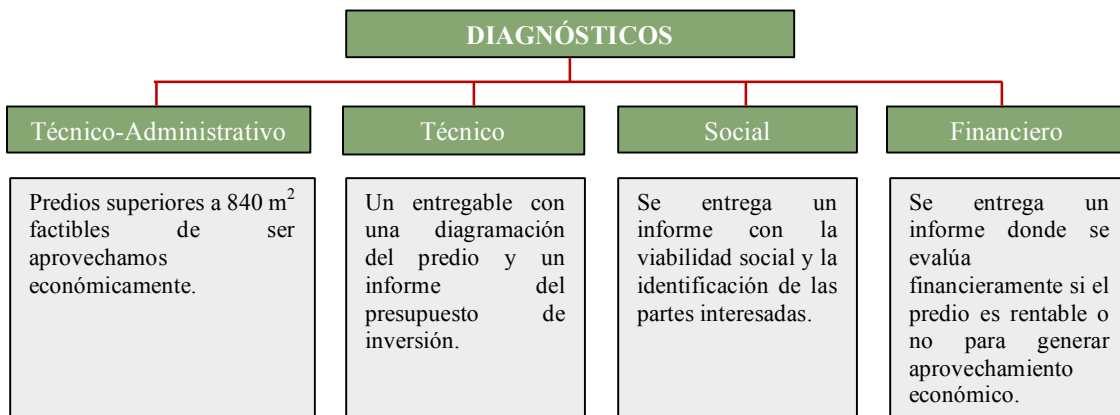


Fuente: elaboración propia

administrativa y normativa”, tal y como lo señala la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 018 de 1999.

Considerando el universo de bienes de uso público a cargo del DADEP, que asciende a 4.172 predios³ y los recursos limitados con que cuenta la Entidad para satisfacer todas sus actividades, el procedimiento contempla una metodología para la priorización de las visitas para los predios con uso es estacionamiento, bahía y/o parqueadero que permite adelantar una gestión costo-eficiente del seguimiento de los bienes públicos a cargo de este Departamento. Cabe decir que este mecanismo se fortaleció con ocasión de las observaciones de la Contraloría y en tal sentido se incluyó en el Plan de Mejora 2018 de Auditoría 216 adelantada por la Contraloría de Bogotá en el año 2017. La implementación de este procedimiento permitió que se visitara la totalidad de los predios, a cargo del DADEP (1.434 predios) con nivel de uso estacionamiento, bahía y/o parqueadero en el 2018.

Gráfica 3. Resultado de los Diagnósticos



Fuente: Elaboración propia

En desarrollo de los informes de las visitas técnico-administrativas que resultan de este control del inventario de bienes públicos, el DADEP puede ahora determinar, de acuerdo con las realidades del territorio, la necesidad de impulsar procesos de recuperación y/o la administración directa o indirecta de tales bienes, a través de los diferentes instrumentos de

³ Cifra con corte a Noviembre de 2019.

administración regulados; la búsqueda de las alternativas idóneas para garantizar la conservación de los bienes y la actualización de la información técnica de los predios incorporados en el sistema de información (SIDEPA), con el fin de proveer un espacio público en condiciones de calidad (Ver Gráfico 3).

3.1. Diagnósticos Técnico-Administrativo

El proceso de diagnóstico técnico-administrativo inició en el año 2018, estableciendo que, la aplicación del control administrativo del inventario de los inmuebles de competencia del DADEP se realizara sobre los elementos del espacio público que determina el artículo 9 de Decreto Distrital 456 de 2013, derogado por el Decreto Distrital 552 de 2018, conformados por: i) estacionamientos, bahías y/o parqueaderos, zonas verdes y comunal y zonas verdes entregadas como cesión por los urbanizadores y, ii) los bienes inmuebles del Distrito destinados al uso público que se encuentran a su cargo y los que no sean competencia de las demás entidades administradoras (DADEP, 2018c). Para la selección de los predios a visitar de manera prioritaria, se definieron dos criterios básicos. El primero se relaciona con aquellos que tienen potencial de aprovechamiento económico, esto es, aquellos superiores a 840 m². Y el segundo criterio, se relaciona con aquellos predios que no cuentan con un instrumento de entrega vigente y que la comunidad ha mostrado interés en la administración de los mismos.

Derivado de lo anterior, se establecieron los lineamientos para la realización de las visitas periódicas de la totalidad de predios cuya administración está a cargo del DADEP. En aquellos con potencial de aprovechamiento económico, y que requieren mayor control, las visitas deberán programar una vez al año. Entre tanto, para los bienes de uso público y fiscales cuya capacidad de generación de recursos está limitada al auto sostenimiento, las visitas se adelantarán cada dos años⁴. Por último, para los bienes fiscales y de uso público

⁴ Se encuentra pendiente del procedimiento de visitas para los bienes fiscales.

sin alternativa para el auto sostenimiento y los bienes fiscales de uso público sin beneficio social y económico, se deberá realizar el control mínimo cada dos años (DADEP, 2018c).⁵

El resultado de las visitas, es crucial para que el DADEP pueda adelantar acciones tendientes a la protección y conservación de los predios a su cargo; así al evidenciar algún tipo de irregularidad en el predio visitado, el área de recuperación cuenta con el insumo para dar inicio a las acciones correspondientes, conjuntamente con las alcaldías locales. De lo contrario, de no haber ocupación alguna, se cuenta con las características técnicas y jurídicas para establecer la alternativa idónea para su administración.

3.2. Diagnóstico Técnico

Con la implementación de este diagnóstico se busca que previa la entrega del bien, bajo cualquiera de los instrumentos (entrega directa, convenio solidario, CAMEP, etc.), se adelante una revisión técnica del predio que permitiera establecer: el estado del predio, la calidad de la capa asfáltica y su estructura, la calidad de la señalización horizontal y vertical y, el posible requerimiento de topes o pasos peatonales para un funcionamiento idóneo.

A partir de la visita técnica, se realiza una diagramación y diseño del predio ajustándolo a lo posibles cupos con base en la normativa vigente. Con estos insumos, se determina las especificaciones técnicas que debe cumplir el predio para su funcionamiento y un presupuesto de inversión, donde se incluye el mantenimiento preventivo y correctivo necesario que se tienen que realizar durante el periodo de ejecución del instrumento. Los entregables del diagnóstico técnico corresponden a la diagramación del estacionamiento y el presupuesto de inversión.

⁵ Este control aplica a los bienes de uso público definidos como predios de uso para parqueaderos, bahías y/o estacionamientos y bienes fiscales que no cuenten con un instrumento de entrega vigente.

3.3. Diagnóstico Social

El diagnóstico social surge de la necesidad que tiene la ciudadanía de solicitar espacios con nivel de uso estacionamientos, bahías y/o parqueaderos para que le sean entregados en administración. El diagnóstico se fundamenta en reconocer cual es la percepción de la comunidad frente a la entrega a un tercero de un espacio para que éste ejerza su administración, con el fin de disminuir el riesgo de conflicto social producto de la entrega en administración, durante la ejecución del instrumento.

Sobre los predios solicitados por la comunidad con nivel de uso estacionamientos, bahías y/o parqueaderos se determina un radio de acción de 1 Km, donde a través de una herramienta del DANE se establece el número de viviendas presentes en la zona; ésto para determinar la comunidad que podría verse beneficiada o afectada por este uso. Una vez se dimensiona la población que vive en el radio de acción, se establece una muestra poblacional para determinar el número de encuestas que deberían aplicarse.

Como resultado del diagnóstico se entrega un informe donde se determina la viabilidad social para la entrega del espacio y las asociaciones o juntas reconocidas por la comunidad en el radio de acción del predio en cuestión. Cuando el diagnóstico arroja que las condiciones para la entrega no están dadas y la comunidad no acepta a un tercero como administrador del espacio, se determina la no viabilidad de la entrega.

3.4. Diagnóstico Financiero

Posterior al diagnóstico, se realiza una evaluación financiera para determinar si el predio tiene la capacidad de genera una retribución para el Distrito después de cubrir los gastos mínimos para el funcionamiento del estacionamiento. A partir de la aplicación del diagnóstico se determina cual es el nivel de ingreso del estacionamiento, bahía y/o parqueadero en función del tipo (zona residencial o comercial) y se determina los egresos, relacionados con los gastos de operación y administración necesarios para la operación en óptimas condiciones. Con estos datos, se proyecta un flujo de caja del proyecto donde se valora si es factible o no generar aprovechamiento económico sobre el predio.

Por lo general, en los parqueaderos ubicados en zonas residenciales, los recursos recaudados tienden a posibilitar sólo la reinversión en actividades propias de la administración. En contraste, los parqueaderos que tienen un alto índice de rotación y ocupación, permiten generar un aprovechamiento económico por parte de terceros con una retribución para el Distrito.

Los predios con uso estacionamiento, bahía y/o parqueadero que, como resultado del diagnóstico financiero resultan ser viables, son ofertados por la Administración a través de Contratos de Administración y Mantenimiento del Espacio Público. De ahí que, en función de los ingresos determinados en el análisis financiero, se establece bajo qué modalidad debe adelantarse el proceso: licitación, mínima cuantía, menor cuantía, etc. Cuando por el contrario, su entrega no se considera viable financieramente, se procede a buscar instrumentos alternativos, como por ejemplo, los convenios solidarios.

A continuación, se presentan los resultados más relevantes de la implementación del Procedimiento de Control Administrativo del Inventario General del Espacio Público y Bienes Fiscales, a diciembre de 2019:

Gracias a la información recopilada en las visitas técnicas, la Entidad pudo ejercer de manera proactiva la defensa de más de 700 predios que fueron identificados con algún tipo de invasión o de actividad ilegal de aprovechamiento económico por parte de terceros y, adicionalmente, solicitó una actualización de la información técnica del Registro Único de la Propiedad Inmobiliaria [RUPI] a más de 300 predios.

Adicional a lo anterior, durante el año 2019, la Entidad identificó y visitó presencialmente 819 construcciones con posible uso de salón comunal en predios públicos, lo que ha sido un notable logro para el DADEP, dado que esto permitirá emprender acciones para la normalización jurídica de estas construcciones ante sus tenedores o las Juntas de Acción Comunal y/o ejercer la defensa administrativa en aquellos predios donde no ha sido autorizado para este fin.

De igual manera, durante ese mismo periodo 2019, la Entidad visitó más de 400 predios con nivel de uso estacionamiento, bahía y/o parqueadero e implementó las visitas remotas a

predios (inspección de los predios por medio de análisis de ortofotos) con nivel de uso zona verde y comunal y zona comunal, lo que contribuyó a una mayor eficiencia en el uso de los recursos de la Entidad, logrando la inspección a más de 900 predios con este nivel de uso.

4.0. LA LABOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Existen diferentes acciones que soportan una adecuada administración de los bienes de uso público y fiscales: i) adelantar un control eficaz del inventario para: establecer los bienes que se encuentran incorporados al inventario del Patrimonio Distrital y a cargo de la Entidad, así como las condiciones físicas y jurídicas en que se encuentran; ii) garantizar su cuidado y defensa; iii) determinar, alternativas costo-eficientes para su administración, siempre atendiendo a la realidad del territorio y iv) adelantar un seguimiento adecuado a la ejecución de los instrumentos para su administración.

En este contexto, una adecuada gestión del inventario de bienes inmuebles administrados por el DADEP, supone garantizar un óptimo cuidado y mantenimiento de los bienes de uso público, a través de la búsqueda de la mejor alternativa en términos de idoneidad y manejo eficiente de los recursos disponibles. De manera general, la *administración directa* es ejercida por el DADEP sobre aquellos bienes fiscales y de uso público que no han sido entregados a terceros para su administración, por lo que los gastos correspondientes a servicios, pólizas, vigilancia y otros que surgen como parte del mantenimiento, son asumidos directamente con recursos propios. Entre tanto, la *administración indirecta* la comprenden las acciones de cuidado, protección y mantenimiento que ejercen otras entidades, públicas o privadas, sobre bienes fiscales o de uso público con la cual se haya suscrito el respectivo instrumento para su administración (v. Gráfica 4). Uno de los mayores legados en materia de administración, es la elaboración de la Guía de Administración de Bienes de Uso Público y Bienes Fiscales del Nivel Central, Código 127-GUIAP-01, donde se define y orienta detalladamente las actividades necesarias para ejercer de manera óptima la administración

directa e indirecta del patrimonio inmobiliario distrital, en todas las etapas: la formulación, implementación, seguimiento y liquidación de los instrumentos.

4.1. Administración Directa del Patrimonio Distrital

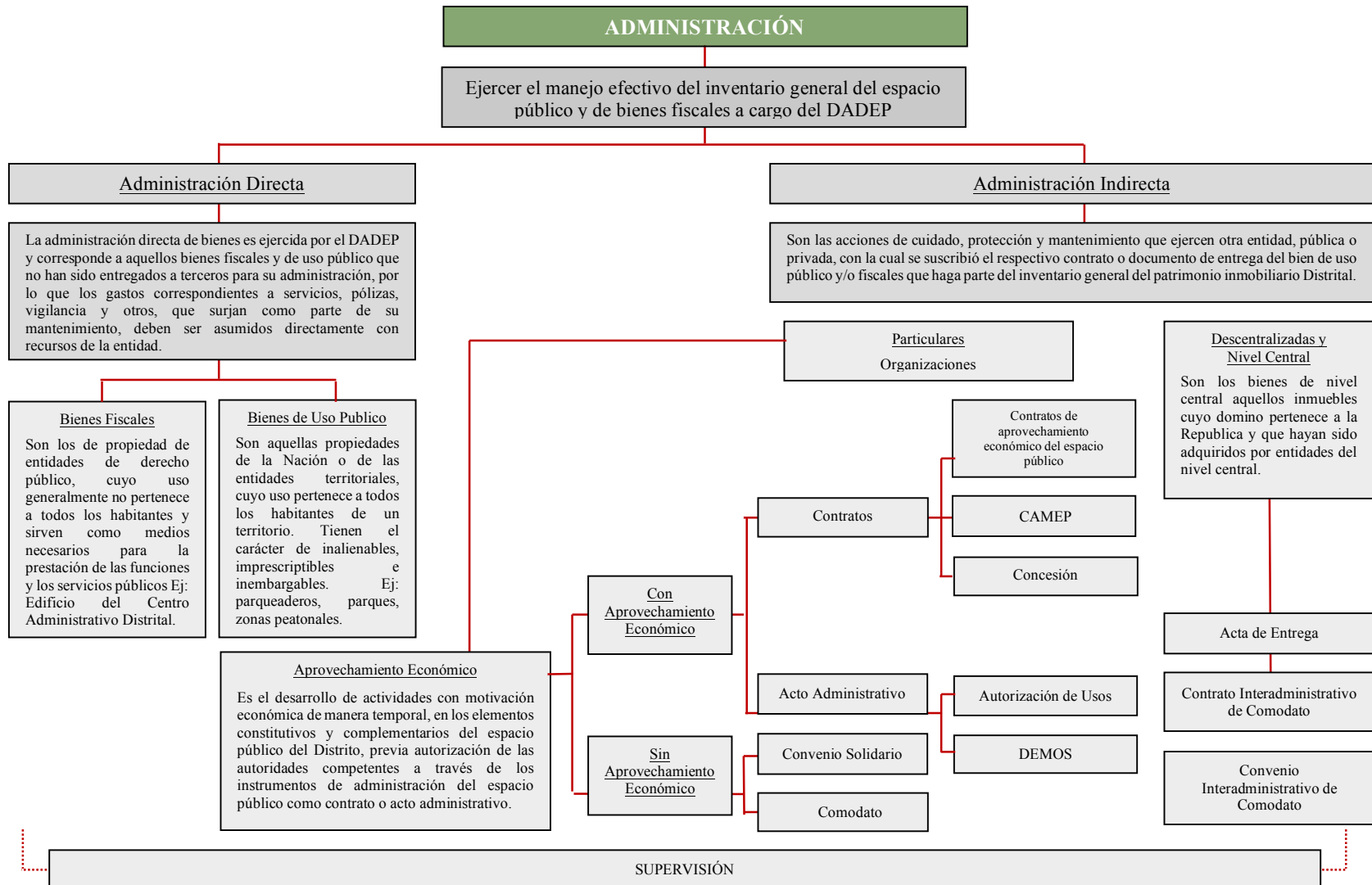
Las actividades relacionadas con la administración directa son las siguientes: i) vigilancia; ii) reparaciones y/o mantenimiento de los bienes inmuebles; iii) pago de servicios públicos y de administración; iv) pago de impuestos (en los casos que aplique); y iv) amparo en póliza de seguros.

Cada una de estas actividades se desarrolla respondiendo a las diferentes necesidades y obligaciones que tiene el DADEP para ejercer las funciones de defensa, inspección, vigilancia, regulación y control de la administración del patrimonio inmobiliario del Distrito. Sin embargo, no todos los predios requieren los mismos esfuerzos de vigilancia, mantenimiento y gastos administrativos; y por esta razón cada caso debe ser analizado en específico con el propósito de optimizar al máximo los recursos destinados para el cumplimiento de las actividades mencionadas.

4.2. Instrumentos para la Administración Indirecta del Patrimonio

La administración indirecta de bienes de uso público y/o fiscales puede realizarse con o sin aprovechamiento económico. La administración indirecta se entiende como el conjunto de acciones de cuidado, protección y mantenimiento que ejerce otra entidad pública o privada con la cual el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público suscribe el respectivo instrumento jurídico de entrega y/o administración del bien de uso público y/o fiscal del inventario general del patrimonio inmobiliario distrital. Dicha entrega, no implica transferencia de dominio, ni derecho adquisitivo alguno a favor del tercero y por tanto, el Distrito Capital conserva en todo caso la titularidad y posesión efectiva sobre el espacio público.

Gráfica 4. Proceso de Administración



Fuente: elaboración propia con base en Ley 1551 (2012), Decreto Distrital 190 (2004), Decreto Distrital 215 (2005), Decreto Distrital 540 (2018), Decreto Distrital 552 (2018), DADEP (2015) y DADEP (2017)c.

4.2.1. Instrumentos para la Administración Indirecta del Patrimonio sin Aprovechamiento Económico

Los instrumentos que aplican para la entrega en administración indirecta a entidades descentralizadas y del nivel central de bienes inmueble cuyo dominio pertenece a la República, sin que intermedie alguna retribución económica por estos son: las actas de entrega, los contrato interadministrativos de comodato y los convenios interadministrativos de comodato (v. Gráfico 5).

4.2.1.1. Actas de Entrega

Un acta de entrega es un documento público a través del cual se hace entrega a título gratuito del uso, goce y disfrute de un bien inmueble de uso público y/o fiscal del nivel central a otra entidad Distrital del sector central. Este instrumento se encuentra fundamentado en las funciones de la Defensoría del Espacio Público definidas en el artículo 6 del Acuerdo 018 de 1999, como es la de ejercer la administración de los bienes inmuebles del nivel central del Distrito. Sin embargo, allí donde funcionen entidades del nivel central del Distrito, éstas serán administradas directamente por las mismas, previa suscripción de la respectiva acta de entrega (Acuerdo 018, 1999, art. 6, literal a.).

Tabla 1. Acta de Entrega

Tipo de Documento	Con Quien se Puede Suscribir	Actividades a Desarrollar	Plazo	Criterios para Acceder
Acta de Entrega	Entidades descentralizadas y del nivel central del Distrito	Uso institucional	Indefinido	Manifestación de interés por parte de la entidad

Fuente: elaboración propia con base en Acuerdo 018 (1999) y DADEP (2017)c.

4.2.1.2. Convenio o contrato Interadministrativo de Comodato

Los convenios interadministrativos son los celebrados entre entidades estatales exclusivamente. El fundamento jurídico se encuentra en las normas de contratación estatal,

ley 80 de 1993 y concretamente en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, o de Estructura del Estado, según el cual:

Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro (Ley 489, 1998, art. 95).

A través de estos convenios se hace entrega gratuita del uso, goce y disfrute de bienes inmuebles de uso público y/o fiscales del nivel central, a entidades del sector descentralizado, del orden nacional, departamental y municipal (DADEP, 2019d).

Tabla 2. Convenio Interadministrativo de Comodato

Tipo de Documento	Con Quien se Puede Suscribir	Actividades a Desarrollar	Plazo	Criterios para Acceder
Convenio Interadministrativo de Comodato	Entidad descentraliza del orden nacional, departamental o municipal	Cumplimiento de sus funciones o prestación de un servicio conjunto	Periodo máximo de cinco (5) años, con posibilidad de renovación	Manifestación de interés por parte de la entidad

Fuente: elaboración propia con base en Constitución Política de Colombia (1991), Ley 489 (1998) y DADEP (2017)c.

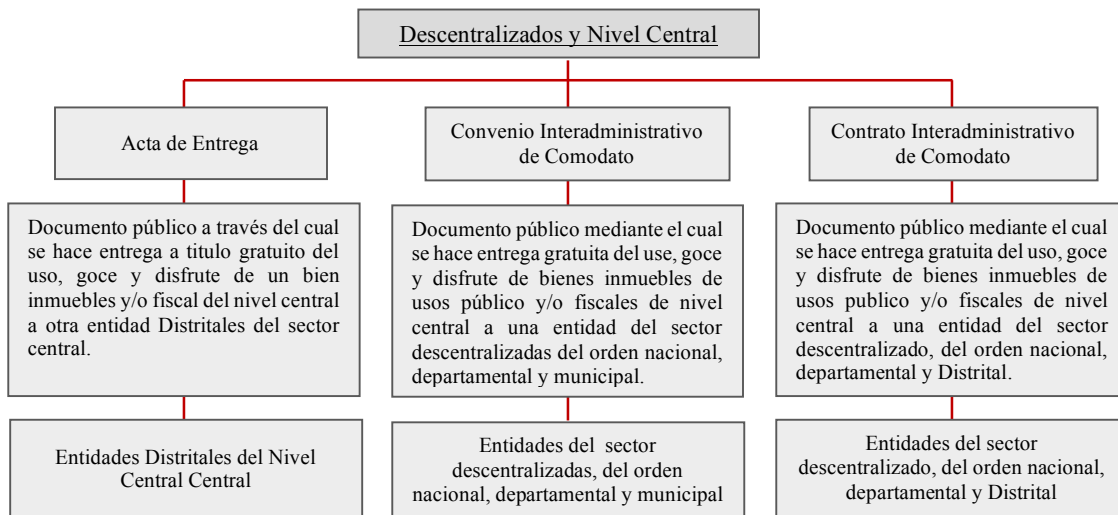
4.2.1.3. Convenio interadministrativo

Los convenios interadministrativos son los celebrados entre entidades estatales exclusivamente. El fundamento jurídico se encuentra en las normas de contratación estatal, ley 80 de 1993 y concretamente en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, o de Estructura del Estado, según el cual:

Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

A través de estos convenios se hace entrega gratuita del uso, goce y disfrute de bienes inmuebles de uso público y/o fiscales del nivel central, a entidades del sector descentralizado, del orden nacional, departamental y municipal. Este tipo de convenio se realiza a través de la modalidad de contratación directa.

Gráfica 5. Admo. Indirecta por Entidades Descentralizadas y/o del Nivel Central



Fuente: elaboración propia con base en Ley 1551 (2012); Ley 1474 (2011); Ley 80 (1993); Decreto Distrital 190 (2004); Decreto Distrital 215 (2005); Decreto Distrital 540 (2018); Decreto Distrital 552 (2018); DADEP (2015) y DADEP (2017)c.

4.3. Administración Indirecta del Patrimonio con aprovechamiento económico

4.3.1. Antecedentes de la Regulación sobre el Aprovechamiento Económico del Espacio Público

En el ordenamiento jurídico colombiano, los bienes públicos (fiscales y de uso público) son considerados como imprescriptibles, inembargables e inalienables (artículo 63, Constitución Política). Dada su esencia, existe la imposibilidad de que particulares puedan considerar derechos adquiridos sobre estos bienes y, no se puede justificar una prescripción sobre el dominio de estos (Consejo de Estado, Fallo 16596, 2001). Es así que, los bienes de uso

público y los bienes fiscales se encuentran sometidos al derecho de propiedad pública (Echeverri, 2019).

A partir de la expedición de la Ley 9 de 1989, se facultó a los municipios para contratar con entidades privadas la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económica del espacio público, el patrimonio inmobiliario y las zonas verdes (art. 7). En este sentido, el aprovechamiento económico se entiende como una contraprestación de carácter económico a cargo de particulares; que, en el caso del espacio público, está relacionada con su uso.

Sin embargo, como lo argumenta Echeverri (2019) comparándolo el sistema jurídico colombiano con otros, “no existe claridad en cuanto a los mecanismos de gestión de los bienes públicos, en particular los bienes de uso público. (...) [que] se origina en la ausencia de una regulación clara de los bienes públicos en el derecho nacional” (p. 36), por lo que se presentan varias posturas jurídicas. De ahí que en la última década, varias entidades territoriales en ciudad como Bogotá, Medellín, Cartagena, Pereira, Neiva, Ibagué, entre otras, hayan expedido regulaciones para el aprovechamiento económico del espacio público buscando contar con una gestión más eficiente, a través de la entrega temporal de un bien público a un particular para su administración, mantenimiento y aprovechamiento económico y, obteniendo una contraprestación económica por su uso.

Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia ha soportado que la entrega a personas naturales o jurídicas de un bien de uso público no sustrae el bien de la calidad de área pública. Al respecto, en el 2018 el Consejo de Estado a través de la Sentencia de Unificación AP-00157 determinó que el derecho colectivo de uso y goce del espacio público no otorga disposición absoluta a la comunidad sobre los bienes, y el particular tiene también derechos para su usufructo, por lo que “no resultaría conveniente, ni jurídico no factible, restringir la posibilidad de que los particulares administren los bienes públicos en una forma contractual o unilateral” (Sentencia de Unificación AP-00157, 2018). Sin embargo, en virtud de la naturaleza de los bienes públicos, debe garantizarse su protección y en tal sentido, debe cumplirse con lineamientos para la gestión por parte de particulares, sin generar derechos sobre el bien, como: i) la existencia de un vínculo jurídico mediante un acto administrativo y contrato, ii) que se otorgue el uso temporal del bien, iii) que el objeto sea compatible con

la naturaleza de espacio público, sin causar afectación a los derechos colectivos y, iv) que se realice el seguimiento por parte de la Administración a la ejecución del contrato, a fin de asegurar el uso para la comunidad (Sentencia de Unificación AP-00157, 2018).

Las bases del aprovechamiento económico en el Distrito Capital se encuentran en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004, en sus artículos 240, 278 y 279.

El artículo 240 del POT, contenido en el Capítulo 10 correspondiente al “Sistema de Espacio Público Construido”, definió los objetivos de intervención en el sistema, entre otros, el siguiente:

Artículo 240. Objetivos de intervención en el sistema (artículo 227 del Decreto 619 de 2000). Los proyectos de intervención en el sistema responden a los siguientes objetivos:

(...)

6. (Adicionado por el artículo 179 del Decreto 469 de 2003). Permitir el uso y aprovechamiento adecuados a las características de los espacios públicos, incentivando la inversión privada y comunitaria para ampliar su oferta, construcción y el mantenimiento, mediante la aplicación de los instrumentos de gestión, compensación y distribución de cargas y beneficios entre los particulares y el Distrito Capital, los permisos y contratos de uso, administración, concesión, mantenimiento y demás establecidos en las leyes.

Parágrafo. (Adicionado por el artículo 179 del Decreto 469 de 2003) Para garantizar la función estructurante del espacio público en la ciudad y su relación con la región, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), en coordinación con el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD), el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), formulará, en un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente revisión, el Plan Maestro

de Espacio Público. Los proyectos de espacio público quedarán sujetos a su incorporación en dicho plan.” (Subrayado fuera de texto).

De esta manera, el artículo 240 señaló el marco general de interpretación del artículo 278 del mismo Decreto Distrital 190 de 2004, y trazó los objetivos a los cuales debe apuntar la aplicación del artículo 278, según el cual:

Artículo 278. Aprovechamiento económico del espacio público (artículo 268 del Decreto 619 de 2000).

Las entidades del Distrito Capital a cuyo cargo estén las zonas recreativas de uso público y las zonas viales, podrán contratar o convenir con particulares la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico de las zonas viales y recreativas de uso público, incluidas las zonas de estacionamientos y el equipamiento colectivo que hacen parte integrante de las cesiones obligatorias gratuitas al Distrito capital, ajustándose a los mecanismos legales que se fijen para el caso.

Parágrafo 1. El Alcalde Mayor regulará lo concerniente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Para ello contará con un plazo de dos (2) años, contados a partir de la aprobación del presente Plan.” (Subrayado fuera de texto).

Por ende, El Distrito Capital está habilitado para contratar o convenir con particulares la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico de las zonas de espacio público sin que dicha facultad se limite a contratos o convenios, pudiendo adoptar otros mecanismos legales como los dispuestos en el artículo 240 antes citado y aquellos otros establecidos en la Ley.

Es en este sentido, se entiende el contenido del Parágrafo 1 del artículo 278 del Decreto Distrital 190 de 2004, mediante el cual se facultó al Alcalde Mayor para regular de manera específica, lo concerniente a la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico de las zonas de espacio público.

Siguiendo con lo dispuesto en el artículo 240 del POT (Decreto Distrital 190, 2004), el párrafo de dicho artículo dispuso el deber de formular el Plan Maestro de Espacio Público para “garantizar la función estructurante del espacio público en la ciudad y su relación con la región, (...)”, lo cual se concretó con la expedición del Decreto Distrital 215 de 2005.

El mencionado Decreto determinó la política de gestión de espacio público, entendida como el conjunto de acciones coordinadas por la Administración Distrital para asegurar la efectiva generación, administración, mantenimiento y protección del espacio público en el Distrito Capital. Estableció además, como parte de la gestión económica, la búsqueda de la sostenibilidad y conservación, con base en la regulación y organización del aprovechamiento económico, las actuaciones conjuntas con los privados para la recuperación del espacio público y, la organización y conexión con fuentes de financiamiento. En este sentido, el artículo 23 dispuso”.

el Distrito Capital establecerá un cuerpo normativo para regular, de manera sistemática y armónica, el aprovechamiento económico del espacio público. (...)”, y deberá contener de conformidad con el artículo 24, entre otros aspectos fundamentales: “b) La clasificación de los administradores, titulares de las autorizaciones o permisos” y “e) Las condiciones y los procedimientos a los cuales deben sujetarse los interesados en acceder a las autorizaciones de actividades con motivación económica en el espacio público.

El artículo 22 del mismo decreto, definió el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico como “la realización de actividades con motivación económica de manera temporal, en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público del Distrito Capital, previa autorización de las autoridades competentes (...)” (art. 6). Esta regulación debería apuntar a prevenir o eliminar la ocupación indebida del espacio público, evitar el aprovechamiento económico que fuera en contra del interés general, lograr una distribución equitativa de las oportunidades para realizar actividades con motivación económica y, generar, organizar y concentrar las fuentes de financiación (art. 23).

En desarrollo de lo anterior, el Distrito Capital de Bogotá ha regulado el aprovechamiento económico del espacio Público, a través de cuatro decretos, articulando las disposiciones de los artículos 240 y 278 del Decreto 190 de 2004 con lo dispuesto en el Decreto Distrital 215 de 2005.. Estos son: el Decreto Distrital 343 de 2002, 463 de 2003, 456 de 2013 y 552 de 2018 – norma vigente. Los mecanismos que las diferentes administraciones han desarrollado en aplicación de estos decretos han permitido avanzar en la regulación en el uso del espacio público de manera organizada para evitar su ocupación y privatización irregular, dando paso a formas de participación privada y comunitaria en la administración y aprovechamiento del espacio público. Esta evolución de las normas es más que válida, no sólo por la ya mencionada ausencia de una reglamentación nacional sobre el tema, sino por los cambios que ha prestado en la ciudad durante los últimos 10 años. Al respecto el Plan Maestro de 2015, destacó:

el concepto de utilización y uso del espacio público no se refiere a una definición absoluta y cerrada, sino más bien a la manera como el concepto y los hechos urbanos han evolucionado, democratizándose y ampliando sus contenidos o incorporando restricciones y condiciones de manejo y gestión, que a veces no son claros por los supuestos que la planificación urbana o las reglas generalizadoras han planteado contemporáneamente. Es en este sentido, es donde se debe tener especial cuidado con el desarrollo histórico del tema, de tal manera que se pueda comprender el uso y utilización en relación con la evolución natural de la ciudad y no en un sentido único y concluido no aplicable a una dimensión sensiblemente cambiante⁶.

⁶ Documento Técnico de Soporte, Plan Maestro de Espacio Público, Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, p.12. Publicado en el Registro Distrital 3356 de julio 07 de 2005. El documento puede ser consultado en el siguiente enlace: <http://registrodistrital.secretariageneral.gov.co/numero-registros/detalle/13570>. DECRETO 215f RD 3356.

4.3.1.1 Normas Expedidas por el Distrito Capital para Regular el Aprovechamiento Económico del Espacio Público

A continuación, se presentan los principales cambios incluidos por los decretos a través de los cuales el Distrito ha regulado el aprovechamiento económico del espacio público:

El Decreto Distrital 343 de 2002, corresponde a la primera normativa de aprovechamiento económico en espacio público de la ciudad, en cumplimiento del parágrafo 1 del artículo 278 del Decreto Distrital 190 de 2004. La norma compiló inicialmente unas competencias de administración de espacio público susceptibles de aprovechamiento económico y los instrumentos para la administración del espacio público. Esta norma fue sustituida y derogada expresamente por el Decreto Distrital 463 de 2003.

Tabla 3. Decreto 463 de 2003

DECRETO	CONTENIDO GENERAL	FALENCIAS
Decreto Distrital 463 de 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Concentro la administración del espacio público en tres entidades: IDU, IDRD y DADEP - Los alcaldes locales conservaron la facultad para otorgar permisos de utilización en los espacios públicos locales - Los instrumentos de administración se focalizaron: acuerdos, decretos, actos y contratos - Se aumentaron los componentes del sistema de espacio público construido susceptibles de aprovechamiento económico - Se identificaron los usos temporales, los espacios públicos en los que se podían desarrollar y el mobiliario para su realización 	<ul style="list-style-type: none"> - No contemplo las bases necesarias para establecer y calcular la retribución económica por aprovechamiento económico - Se concentró en regular los usos temporales sin tener en cuenta la posibilidad de tener aprovechamiento en las modalidades de mediano y largo plazo

Fuente: elaboración propia con base en Decreto Distrital 453 (2003)

El Decreto Distrital 463 de 2003, reconoció como entidades con competencia para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico al Instituto de Desarrollo Urbano, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y estipuló la realización de eventos temporales en el espacio público. Diferenció las actividades que se pueden desarrollar en el

espacio público por elemento, su duración y el Plan de Manejo de Espacio Público como elementos relevantes. Sin embargo, carece al igual que su predecesor de analizar modalidades de aprovechamiento económico y bases para el establecimiento de una fórmula de pago por el uso privilegiado del espacio público de un particular. Esta norma fue sustituida y derogada expresamente por el Decreto Distrital 456 de 2013.

Con la expedición del Plan Maestro de Espacio Público, se determinó la necesidad, de desarrollar aspectos como la tipificación del aprovechamiento económico; la clasificación de los administradores, y de los titulares de las autorizaciones o permisos; la ubicación y delimitación de los elementos constitutivos y complementarios del espacio público donde se podría generar aprovechamiento económico; el establecimiento de los sistemas de retribución y, las condiciones y procedimiento necesarios para que los interesados pudieran acceder a las autorizaciones (art. 24).

Pero fue sólo hasta el 2012, tras la acción popular interpuesta por Ángela Lozano de la Cruz y otros en contra de la Alcaldía Local de la Candelaria y otros, bajo fallo de Sentencia N° 2500-23-15-000-2003-02530-01 del Consejo de Estado, donde se reclamaba la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público y de un ambiente sano, la utilización de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio, entre otros, que se ordenó a la Alcaldía Mayor de Bogotá la conformación del Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público, del que trataba el Plan Maestro de Espacio Público, que debería haber puesto en marcha el programa para la creación del Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público [MRAEEP].

Así surge el Decreto Distrital 456 de 2013, que corresponde al Primer Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico de Espacio Público, en cumplimiento del párrafo 1 del artículo 278 del Decreto Distrital 190 de 2004. Es muy importante señalar que, a partir de este Decreto expedido en año 2013, se definieron los instrumentos de administración de espacio público, así:

6.17.- Instrumentos de administración del espacio público: Actos administrativos por medio de los cuales se regulan las actividades en el espacio

público, incluidas las de aprovechamiento económico. En consecuencia, serán instrumentos, entre otros, los acuerdos, decretos, reglamentos que desarrollen cada una de las entidades administradoras del espacio público, los contratos que se generen en el ejercicio de las funciones de administración y gestión del aprovechamiento económico del espacio público (art. 16, numeral 17).

Y en el artículo 18, se identificaron como instrumentos para la administración del espacio público, los siguientes:

Artículo 18°.- Son instrumentos para la administración del espacio público:

1. Los Acuerdos que expida el Concejo Distrital, en los que se definan funciones de las entidades distritales, programas, proyectos en los que se refiere a tributos u otros valores relacionados con el espacio público.
2. Los Decretos expedidos por el Alcalde Mayor de Bogotá relacionados con la administración del espacio público.
3. Los actos administrativos que expidan las entidades distritales administradoras del espacio público en relación con los elementos del espacio público sobre los cuales ejercen sus funciones.
4. Los contratos que suscriban las entidades administradoras y/o gestoras del espacio público con personas públicas o privadas, relacionados con la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público (art. 18).

Esta norma adicionalmente incluyó, por primera vez, los elementos orientadores para calcular la retribución por el uso del espacio público, donde se tuvieron en cuenta el mantenimiento incremental, el impacto del aprovechamiento económico, las rentas generadas, el valor de la retribución y las actividades exentas del pago. De ahí que las entidades administradoras y/o gestoras deberían elaborar un protocolo interinstitucional y las fórmulas para calcular la retribución económica por el aprovechamiento del espacio público, que concluyó en la expedición de la Resolución 234 de 2014, derogada por la Resolución 116 de 2015.

Tabla 4. Decreto 456 de 2013

DECRETO	CONTENIDO GENERAL	FALENCIAS
Decreto Distrital 456 de 2013	<ul style="list-style-type: none"> - Primer Marco Regulatorio para el Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito - Se definieron los objetivos, ámbito de aplicación y fines. - Se definieron las actividades que se podrían realizar objeto de aprovechamiento económico por tipos de espacios - Relación de seis (6) entidades administradores y de ocho (8) entidades gestoras, éstas últimas clasificadas en cinco (5) sectores - Se definieron las modalidades del aprovechamiento económica en corto, mediano y largo plazo - Se identificaron cuatro (4) los instrumentos para la administración: acuerdos, decretos, actos administrativos y contratos - Se incluyeron los elementos orientadores para el calculo de la retribución por el uso del espacio público 	<ul style="list-style-type: none"> - Demanda del Decreto argumentando que se vulneraron los derechos de los vendedores informales al no ser tenidos en cuenta en el proceso de formulación e implementación del Marco Regulatorio - En primera instancia se anuló el Decreto,

Fuente: elaboración propia con base en Decreto Distrital 456 (2013)

4.3.2. El nuevo Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público (Decreto Distrital 552 de 2018)

Aunque el Decreto 456 de 2015, permitió organizar y delimitar las acciones en el espacio público, fue necesario realizar ajustes para fortalecerlo como instrumento para garantizar la sostenibilidad del espacio público y facilitar su implementación. Por esta razón, en el año 2018 la Administración Distrital expidió un nuevo Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público mediante el Decreto Distrital 552 como un instrumento de financiación para la sostenibilidad, recuperación y mantenimiento para conservar en óptimas condiciones el espacio para su acceso, goce y disfrute, encontrando un equilibrio entre el desarrollo económico y el cuidado ambiental.

De acuerdo con el Artículo 1, se entiende por aprovechamiento económico Aprovechamiento económico del espacio público: “El desarrollo de actividades con motivación económica en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público del Distrito Capital, previo contrato o acto administrativo de la Entidad Gestora del Aprovechamiento Económico del Espacio Público.”

Este nuevo Marco Regulatorio, ha permitido regular el surgimiento de nuevas actividades en la Ciudad como la ciclovía, artistas en espacio público, campamentos y ocupación temporal de obras, filmación de obras audiovisuales, instalación de módulos multifuncionales temporales, valet parking, parqueo en vía, alquiler de patinetas, zonas amarillas, entre otras. También se incluyó la clasificación de los elementos del espacio público natural, construido y complementario donde se permiten las actividades de aprovechamiento (art. 10).

En cuanto las entidades que ejercen la administración del espacio público, se identificaron siete (7) y se determinó que las entidades gestoras del aprovechamiento económico tienen a su cargo la gestión ante las entidades administradoras para el desarrollo de actividades y eventos que impliquen aprovechamiento económico, las cuales se dividen en doce (12), de conformidad con el sector que representan.

Pero más allá de la definición de las competencias de las entidades, este Decreto ha permitido avanzar en la definición de arreglos institucionales que permitan desarrollar proyectos integrales en asociación con la comunidad. Por esta razón, por intermedio del párrafo 4 del artículo 11⁷ se incluyó la posibilidad de que, las entidades administradoras puedan entregar a otra entidad administradora los elementos del espacio público a su cargo para adelantar procesos de integración de los diferentes elementos, a fin de conformar un mismo territorio en busca de la sostenibilidad.

Otro de los avances del Decreto, tiene que ver con la precisión de los tipos de modalidades para el aprovechamiento económico del espacio público en función de la temporalidad y el instrumento de entrega, clasificados en tres grupos: corto plazo con una temporalidad máxima de un (1) año; mediano plazo que va de un (1) año y un (1) día hasta cinco (5) años y, largo plazo que contempla un periodo superior de cinco (5) años hasta el máximo permitido por cada instrumento (art. 14).

⁷ Párrafo 4, artículo 11. Las Entidades Administradoras del Espacio Público mediante acto administrativo podrán entregar a otra Entidad Administradora del Espacio Público los elementos del espacio público a su cargo con el fin de que la Entidad receptora adelante procesos de integración de los distintos elementos que componen un mismo territorio para lograr la sostenibilidad, la apropiación social y el adecuado mantenimiento mediante la suscripción del respectivo instrumento de los que trata el Capítulo V del presente decreto. En todo caso el mantenimiento y sostenibilidad de los elementos del espacio público continuará a cargo de la entidad que realiza la entrega hasta tanto se suscriba el respectivo instrumento y deberán reasumir la administración cuando venza el plazo del mismo.

En este MRAEEP se incluyeron además los elementos orientadores para calcular la retribución por el uso del espacio público, que no habían sido incluidos anteriormente, donde se tuvo en cuenta el mantenimiento incremental, el impacto del aprovechamiento económico, las rentas generadas, el valor de la retribución y las actividades exentas del pago. A partir de su expedición, las entidades administradoras y/o gestoras fueron conminadas a revisar la fórmula de retribución y el protocolo respectivo para su cobro. Como resultado, hoy se cada entidad cuenta con una fórmula de retribución y protocolo actualizado, aprobado por la Comisión Intersectorial del Espacio Público.

En particular, para efectos de los bienes públicos a cargo del DADEP, se expidió la Resolución 498 de 2018 el DADEP, mediante la cual se adoptaron los criterios orientadores para el cálculo de la retribución en la modalidad de corto plazo, los cuales pueden aplicar las entidades administradoras y/o gestoras teniendo en cuenta el valor del suelo, el mantenimiento, el costo base, las externalidades negativas que se pueden generar y, otras variables de acuerdo con las necesidades propias de cada actividad. Adicionalmente, a través de la Resolución 029 de 2019, el DADEP adoptó los criterios para el cálculo de la retribución en la modalidad de mediano y largo plazo, de los bienes a cargo del DADEP.

Con este nuevo Marco Regulatorio no solo se busca la complementariedad de esfuerzos entre las entidades administradores del espacio público, sino la unión con el sector privado, asociaciones y tercer sector, con el objetivo de convertirse en un instrumento para la gestión de los espacios, donde la consecución de los recursos pueda promover las tareas de conservación del espacio público. El concepto de conservación del espacio público y la importancia de la sociedad civil como eje central, se desarrollan en el aparte de Sostenibilidad del espacio público.

4.3.1 La Demanda contra el Decreto Distrital 456 y la Controversia Frente al Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico y Las ventas Informales

Resulta importante referirse a la controversia generada en 2016, frente al alcance del *Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico*, con respecto a las ventas informales. Esto, por

cuanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, interpretó que el primero, tiene como objetivo específico la regulación de las actividades económicas en el espacio público en equidad para todos los grupos poblaciones, y no, la regulación específica de las ventas informales.

En el año 2016, los ciudadanos Francisco Antonio López Pinto y otros presentaron demanda (medio de control: nulidad simple) en contra del Decreto Distrital 456 de 2013. Dicha demanda fue conocida y tramitada por el Juzgado 1º Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá en el marco del expediente 110013333400120160015400. Consideraban los demandantes que el decreto demandado vulneró los artículos 4º y 230º de la Constitución porque no tuvo en cuenta a la comunidad de vendedores informales en la formulación e implementación del marco regulatorio, desconociendo lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T – 772 de 2003.

El Juzgado 1º Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá con fallo del 14 de julio de 2017 (de primera instancia) decidió declarar la nulidad integral de esta norma Distrital, accediendo a las súplicas de la demanda. Sin embargo, la Administración Distrital de Bogotá en su conjunto no compartió el razonamiento y decisión de la jueza, y en consecuencia, por intermedio del apoderado judicial de la Secretaría Jurídica Distrital se elaboró y presentó el 21 de julio de 2017 el Recurso de Apelación en contra de la referida Sentencia con la finalidad que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (en segunda instancia) revoque el fallo y en su lugar salvaguarde la legalidad de las disposiciones del Decreto Distrital 456.

En ese sentido, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “A”, Magistrado Ponente Luis Manuel Lasso Lozano, en segunda instancia y de manera definitiva, mediante sentencia del 4 de octubre de 2018, decidió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, y concluyó que las medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público frente a vendedores informales, no se regulan en el Decreto 456 de 2013 pues el eje central del mismo era la regulación del aprovechamiento económico del espacio público. De ahí que la Sala concluyó que el Decreto Distrital 456 de 2013 no está adoptando y ejecutando políticas, programas y medidas de recuperación del espacio público en los términos señalados por la Corte Constitucional en la sentencia T – 772

de 2003, por cuanto así se identificaba del fundamento jurídico del Decreto, de su exposición de motivos y de las actas de reunión de la Comisión Intersectorial de Gestión del Espacio Público, lo cual permitió ratificar el objetivo del Decreto Distrital 456 de 2013 consistente en la regulación del aprovechamiento económico por la utilización del espacio público.

Adicionalmente, precisó que con la expedición del Decreto Distrital 456 de 2013 se dio desarrollo a las previsiones contenidas en el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital (Decreto Distrital 215 de 2005), específicamente en lo referente a la estrategia de gestión económica que se debe establecer, por parte del Distrito Capital, para fijar el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público.

Dicho lo anterior, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en segunda instancia y de manera definitiva, revocó la decisión adoptada el 14 de julio de 2017 por el Juzgado 1º Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá y negó las pretensiones de los demandantes. Es decir, declaró la validez del Decreto Distrital 456 de 2013.

4.3.2. Retribución al Distrito como Contraprestación del Uso del Espacio Público para el Desarrollo de Actividades Económicas

Las tasas, al igual que los impuestos y las contribuciones, constituyen un tributo, y hacen referencia al monto con el se contribuye a sufragar los gastos del Estado. Las tasas tienen un conjunto de elementos que los describen: el hecho generador que es la razón del tributo; el sujeto activo que corresponde al acreedor de la obligación que tiene la potestad de exigir el pago; el sujeto pasivo, es decir, la parte a la cual le corresponde la carga de cumplir de la obligación; la base gravable que es la medida del hecho generador, la cual se cuantifica económicamente y; la tarifa que es la medida económica que se fija para ser aplicada a la base gravable para cuantificar el tributo. De esta manera, la tasa es una prestación económica que se origina en una imposición legal, la cual nace en el momento en el que el sujeto requiere voluntariamente un servicio (Restrepo y Verala, 2016).

La Sentencia N° C-545 de 1994 definió la tasa como “el tributo cuya obligación tienen como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individual en el

contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación”. Mientras que en la Sentencia N° C-927 de 2006 se hace una diferencia entre tasa y precio público donde los dos parten del mismo principio

(...) el Estado entrega bienes o presta servicios frente a los cuales es posible obtener a cambio una retribución. Sin embargo, mientras que en el caso de los “*precios públicos*” la obligación surge de una relación eminentemente contractual o voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de voluntad (origen *ex contractu*); en tratándose de la tasa dicha obligación emana de la potestad tributaria del Estado que se ejerce mediante ley (origen *ex lege*)

Es así como, en relación con la autorización o permiso para el uso temporal del espacio público, el Estado tienen derecho a cobrar una contraprestación, la cual se reconoce en la teoría de la Hacienda Pública como precios públicos, los cuales se definen como

(...) los ingresos no tributarios del Estado que surgen de una erogación pecuniaria de contrapartida directa, personal y conmutativa a cargo de los beneficiarios, cuya causa jurídica es (...) la autorización para acceder al uso temporal de bienes y servicios de propiedad estatal

De esta manera, la retribución guarda una relación directa con los beneficios derivados de un bien o servicio ofrecido, que resulta en la necesidad del pago de una retribución; ya sea en dinero, especie o mixta, producto de la realización de actividades con motivación económica en el espacio público. Es entonces una contraprestación por el uso, la cual es pagada por un tercero a favor de la entidad administradora y/o gestora del espacio público con la cual se haya suscrito el respectivo instrumento, a fin de contribuir en el mantenimiento y sostenibilidad del espacio público (Decreto Distrital 552, 2018, art. 24).

4.4. Instrumentos de Administración Indirecta del Espacio Público

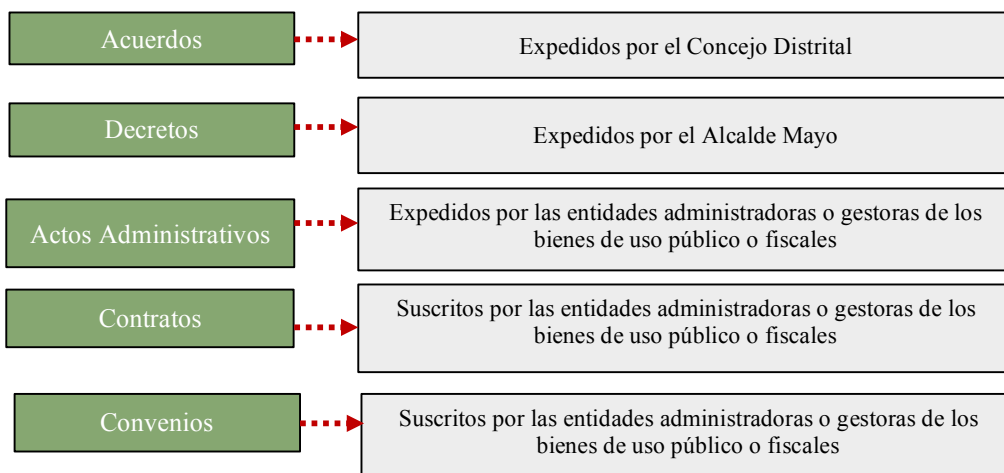
Por medio de la administración indirecta se materializa la *dimensión de gobernanza* y la *dimensión de asociatividad* del concepto de conservación de lugares (Dempsey, N., y Smith, H., 2014), al establecer relaciones con asociaciones, sectores no gubernamentales y

comunidad en general para la administración y conservación de los lugares por medio de roles y responsabilidades establecidas (Mathers et. al., 2015) a través de los mecanismos legales establecidos en la normativa vigente.

En este entendido, esta Administración ha promovido e impulsado instrumentos para la administración indirecta del patrimonio a través de terceros, los cuales están sustentados en una ocupación del espacio mediante acciones reguladas por el Estado, que se compone de un conjunto de instituciones y ordenamiento jurídico que trata de intervenir en las relaciones sociales en busca del bien común por medio de acciones de ordenamiento, regulación y control urbano (Becerril-Sánchez et al., 2007). En términos de Becerril-Sánchez et al, citando en Gutiérrez (2007) estos instrumentos se definen como “el conjunto de elementos [o herramientas] financieros, fiscales, sociales, administrativos y legales que fomentan, coordinan, regulan y controlan diversos aspectos que inciden en el desarrollo urbano de la ciudad” (148).

El capítulo V, Artículo 16 del Decreto Distrital 552, se identifica los instrumentos principales para la administración del espacio público: Acuerdos, Decretos, Actos Administrativos, Contratos y Convenios (v. Gráfica 6).

Gráfica 6. Instrumentos para la Administración del Patrimonio



Fuente: elaboración propia con base en Decreto Distrital 552 (2018); DADEP, (2017)c.

4.4.1. Contrato

Un contrato se define como un acto jurídico entre dos o más partes que se comprometen de manera recíproca; una a transferir temporalmente el uso o goce de una cosa mueble o inmueble y otra que se obliga a pagar o retribuir por el uso o goce de éste. A través de los diferentes tipos de contratos que puede celebrar el DADEP, se busca realizar la entrega material de un bien de uso público y/o fiscal a un particular para que ejerza la administración, mantenimiento y/o aprovechamiento económico.

Tanto las entidades administradoras como las gestoras del aprovechamiento económico del espacio público pueden suscribir contratos para la realización de actividades de aprovechamiento económico del espacio público en las modalidades de corto, mediano y largo plazo (Decreto Distrital 552, 2018).

4.4.1.1. Contrato de Aprovechamiento Económico del Espacio Público

Es un instrumento habilitado jurídicamente como uno de los tipos de contratos que se puede suscribir con personas públicas o privadas para realizar actividades de aprovechamiento económico en el espacio público, donde no se involucren acciones de administración y mantenimiento en desarrollo de la actividad. A través de este tipo de contratos se busca la realización de eventos temporales en el espacio público de corto plazo, el cual deberá presentar, entre otras condiciones: la identificación del responsable de la actividad, la justificación del aprovechamiento, incluyendo actividades, horarios, ocupación del espacio público, plan de mitigación de posibles impactos, etc. y planos de localización del área donde se proyecta desarrollar el uso temporal, ubicación de mobiliario, etc. (Decreto Distrital 552, 2018, art. 18.2). Este tipo de contrato puede ser suscrito tanto por personas naturales como por personas jurídicas.

Tabla 5. Contrato de Aprovechamiento Económico del Espacio Público

Tipo de Contrato	Con Quien se Puede Suscribir	Actividades a Desarrollar	Plazo	Criterios para Acceder
Aprovechamiento económico del espacio público que no involucre acciones de administración y mantenimiento en desarrollo de la actividad.	Personas públicas o privadas (naturales o jurídicas)	Eventos temporales	Corto plazo (periodo máximo de hasta un (1) año)	Presentación de solicitud

Fuente: elaboración propia con base en Decreto Distrital 552 (2018).

4.4.1.2. Contrato de Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico del Espacio Público

El origen legal del Contrato de Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico del espacio público en Colombia (por su sigla contratos CAMEP) se encuentra en la Ley 9ª de 1989 – Ley de Reforma Urbana en su artículo 7º, norma que se encuentra vigente en la actualidad. La principal fuente de regulación normativa de la figura del CAMEP se encuentra en el Decreto Distrital 552 de 2018 (Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito capital de Bogotá D.C.).

Se trata de un acto jurídico celebrado entre el ente territorial (Distrito Capital - DADEP) y cualquier organización social o jurídica que cumpla con los requisitos exigidos por el Estatuto de Contratación Pública, mediante el cual se les hace entrega material de las zonas de uso público, para que ésta las administren, mantengan y aprovechen económicamente, sin que tal entrega implique transferencia de dominio, ni derecho adquirido alguno y sin que por ello pierda la naturaleza de uso público.

La suscripción de este tipo de instrumento jurídico tiene por objeto garantizar el mantenimiento, preservación y aprovechamiento económico de los espacios públicos con la voluntad y participación de las comunidades que tienen el ánimo de contribuir con el Distrito Capital en la ejecución de actividades de recuperación, mantenimiento preventivo y administración de algunas zonas de uso público, en procura de mejorar la calidad de vida de los vecinos y residentes del sector.

Este instrumento se puede suscribir con personas jurídicas con o sin ánimo de lucro y se realiza a través de la modalidad de Licitación Pública, selección abreviada o mínima Cuantía, dependiendo del resultado de la modelación financiera que se realice.

Tabla 6. CAMEP

Tipo de Contrato	Con Quien se Puede Suscribir	Actividades a Desarrollar	Plazo	Criterios para Acceder
Contrato de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público [CAMEP]	Organizaciones sociales o jurídicas sin ánimo de lucro (asociaciones, fundaciones, corporaciones, comités)	Aprovechamiento económico en dos tipos de zonas: 1. Zonas barriales donde no se generen excedentes. Recursos recaudados son reinvertidos en actividades propias de la administración. 2. Estacionamiento que tienen un alto índice de ocupación y rotación que permiten generar retribuciones mensuales a favor de la ciudad	a. Corto plazo: periodo máximo de hasta un (1) año b. Mediano plazo: va desde un (1) años y un (1) día hasta cinco (5) años c. Largo plazo: periodo superior a cinco (5) años hasta el máximo permitido por cada instrumento de administración	Cumplimiento de los requisitos de mínima cuantía

Fuente: elaboración propia con base en Decreto Distrital 552 (2018); Contraloría de Bogotá (2017), DADEP (2017)a; DADEP (2017)c y DADEP (2018).

4.4.2. Concesión

Se trata de un contrato celebrado por entidades estatales con el fin de otorgar a un concesionario la prestación, operación, explotación, organización y/o gestión de un servicio público, la construcción y explotación de una obra o un bien de uso público o las actividades necesarias para el buen funcionamiento de una obra o servicio. La concesión es una forma de colaboración entre el Estado y particulares, para que el segundo explote un bien o servicio con recursos propios, bajo su cuenta y riesgo, a cambio de una remuneración hacia el Estado en cualquiera de las modalidades de contraprestación que se acuerde (Ley 80, 1993, art. 32, numeral 4).

Tabla 7. Contrato

Tipo de Contrato	Con Quien se Puede Suscribir	Actividades a Desarrollar	Plazo	Criterios para Acceder
Contrato Concesión	Personas jurídicas	Prestación, operación, explotación, organización y/o gestión de un servicio público, la construcción y explotación de una obra o un bien de uso público o las actividades necesarias para el buen funcionamiento de una obra o servicio.	El pactado en el contrato.	Licitación Pública

Fuente: elaboración propia con base en Ley 80 (1993)

4.4.3. Acto Administrativo

Se trata de un permiso o autorización debidamente motivado expedido por las entidades administradoras y gestoras del espacio público, a fin de permitir la realización de actividades de aprovechamiento económico en el espacio público o el uso del mismo, en la modalidad de corto y mediano plazo. Dicha autorización puede ser expedidas para permitir actividades sin aprovechamiento económico del espacio público, siempre que se encuentren motivadas.

La participación del sector privado en la gestión de los espacios ha ido en aumento a partir de un enfoque de *asociatividad*, donde el compromiso de las empresas en la gestión de los espacios se ha dado a través de instrumentos como las autorizaciones de uso o los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización sectorial [DEMOS], para el caso de Bogotá.

4.4.3.1. Autorización de Uso

Las autorizaciones de uso del espacio público son actos administrativos de carácter particular debidamente motivados expedidos por el DADEP, previa solicitud de la persona jurídica interesada, donde justifica su intención de desarrollar alguna actividad en uno o varios espacios públicos delimitados en la modalidad de corto y mediano plazo. A través de este documento, se le hace entrega material a un tercero del espacio solicitado para actividades de mantenimiento y cuidado, donde se pueden o no generar actividades de aprovechamiento económico.

Este tipo de autorizaciones no generan derechos reales sobre el espacio, no trasladan la propiedad, no generan derechos adquiridos y en todos los casos deben garantizar prevalencia del interés general sobre el particular.

Tabla 8. Autorización de Uso

Tipo de Acto Administrativo	Con Quien se Puede Suscribir	Actividades a Desarrollar	Plazo	Criterios para Acceder
Autorización de Uso	Persona jurídicas	Actividades de cuidado y mantenimiento del espacio referido con o sin aprovechamiento económico	El pactado en la acto administrativo de autorización de uso, que puede ser: a. Corto plazo: periodo máximo de hasta un (1) año b. Mediano plazo: va desde un (1) años y un (1) día hasta cinco (5) años	Solicitud de la persona jurídica interesada

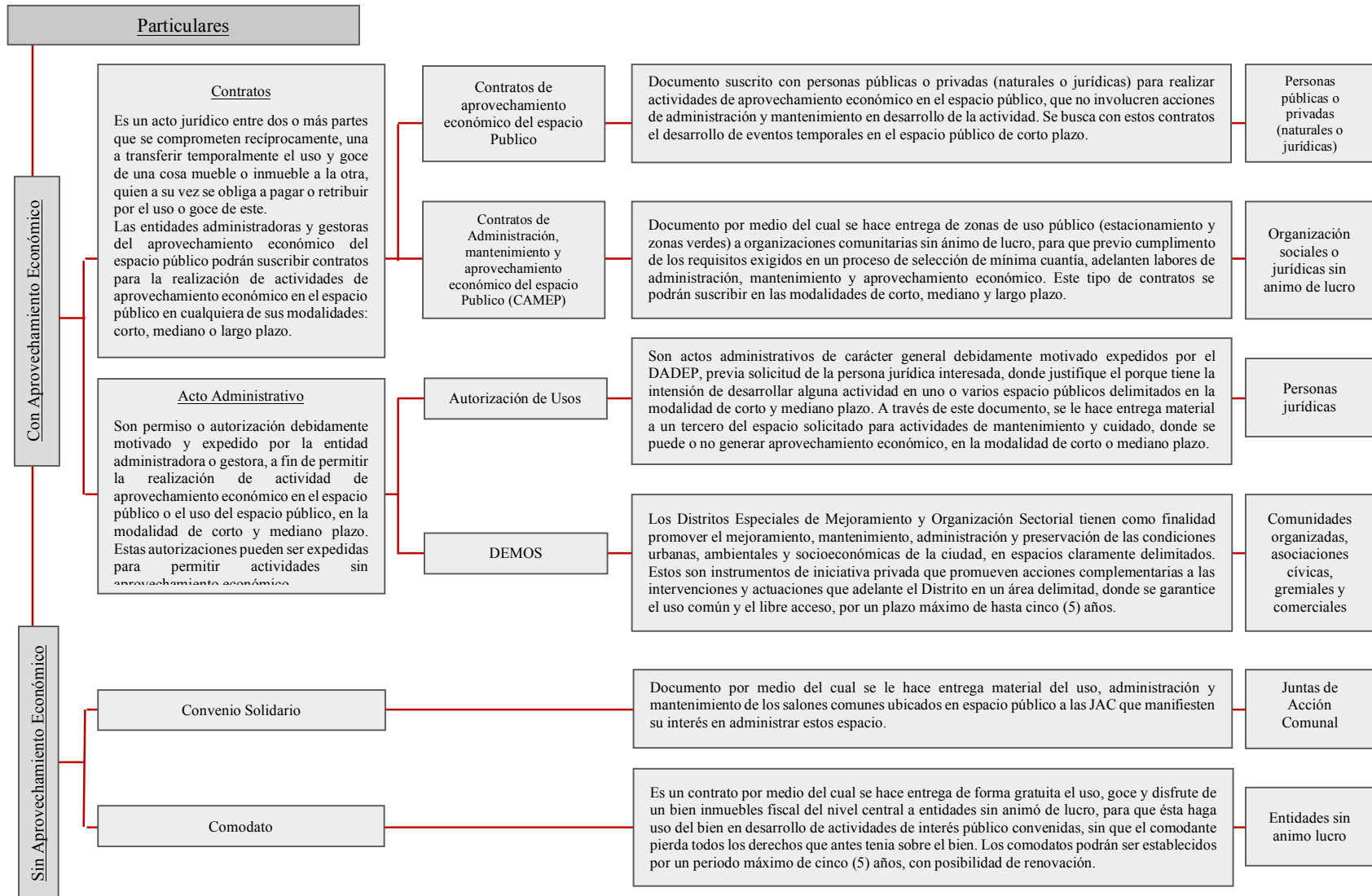
Fuente: elaboración propia con base en DADEP (2017)c, Decreto Distrital 552 (2018) y Resolución 401 (2018).

4.4.3.2. Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial [DEMOS]

La creación de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial [DEMOS] fueron contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto Distrital 190, 2004, art. 461), donde las comunidades organizadas, asociaciones civiles, gremiales o comerciantes pueden proponer y construir un Distrito Especial de Mejoramiento para promover el mejoramiento, el mantenimiento, la administración y la preservación de las condiciones urbanísticas, ambientales y sociales de la ciudad.

Como parte de la estrategia de gestión económica del Plan Maestro de Espacio Público (Decreto Distrital 215, 2005) se desarrolló el Programa de Recuperación, Renovación y Revalorización del Espacio Público, con el objetivo de tener un proceso continuo de mejoramiento, mantenimiento y recuperación por medio de la unión entre el sector público y el sector privado, donde se determinó como componente fundamental la promoción y conformación de DEMOS.

Gráfica 7. Administración Indirecta por Particulares



Fuente: elaboración propia con base en Ley 1551 (2012); Decreto Distrital 190 (2004); Decreto Distrital 215 (2005); Decreto Distrital 540 (2018); Decreto Distrital 552 (2018); Código Civil; DADEP (2015); DADEP (2017); SGB (2018).

Es así como, por medio del Decreto Distrital 540 de 2018 se reglamentó la figura de los DEMOS como instrumentos de iniciativa privada para desarrollar acciones complementarias a las intervenciones y actuaciones adelantadas por el Distrito para mejorar, mantener, administrar y preservar las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas de los espacios públicos, con la participación de la comunidad y bajo los principios de gobernabilidad, gobernanza, cooperación público-privado y, presencia y debida ocupación del espacio público. En estos espacios se debe garantizar el uso común y el libre acceso, sin que se genere derechos adquiridos, por un plazo máximo de cinco (5) años y con aprovechamiento económico.

Tabla 9. DEMOS

Tipo de Acto Administrativo	Con Quien se Puede Suscribir	Actividades a Desarrollar	Plazo	Criterios para Acceder
Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS)	Comunidades organizadas, asociaciones civiles, asociaciones gremiales o asociaciones de comerciantes	Actividades de mejoramiento, mantenimiento y administración del espacio público donde se puede generar aprovechamiento económico	El tiempo máximo de duración de los DEMOS será de cinco (5) años	Presentación y evaluación de la propuesta presentada ante la Comisión Intersectorial del Espacio Público (CIEP)

Fuente: elaboración propia con base en Decreto Distrital 190 (2004) y Decreto Distrital 540 (2019).

4.4.4. Convenio Solidario

Los convenios solidarios surgen a partir de la expedición de la Ley 1551 de 2012, con la cual se buscaba modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, y se definieron como “la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades” (art. 3, párrafo 3º). Debido a esto, se autorizó a los Municipios y Distritos a celebrar este tipo de convenios con los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas, juntas de acción comunal [JAC], organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio para que conjuntamente desarrollaran programas y actividades establecidas en la Ley (art. 3. Numeral 16). De igual manera, se autorizó a los Municipios y Distritos para la

celebración de este tipo de convenios con las JAC para el desarrollo de obras hasta por la mínima cuantía.

Aunque se estableció que los convenios solidarios podrían suscribirse con cabildos, autoridades y organizaciones indígenas, organismos de acción comunal y otras organizaciones civiles y asociaciones (Ley 1551, 2012, art. 3, numeral 16), la contratación directa establecida en el parágrafo 4 del mismo artículo, sólo aplica para las Juntas de Acción Comunal.

Tabla 10. Convenio Solidario

Tipo de Convenio	Con Quien se Puede Suscribir	Actividades a Desarrollar	Plazo	Criterios para Acceder
Convenio Solidario	Juntas de Acción Comunal (JAC)	Para el desarrollo de actividades de uso, administración y mantenimiento de los salones comunales ubicados en espacio público		La JAC con la que se pretende suscribir el convenio debe estar legalmente reconocida ante las autoridades competentes

Fuente: elaboración propia con base en Ley 1551 (2012) y DADEP (2017)c; SGB (2018).

4.4.4.1. Salones Comunales

Las organizaciones comunitarias son el medio adecuado para fortalecer la integración, autogestión, solidaridad y participación de la comunidad. De éstas se desprende la acción comunal que tiene su fundamento en la democracia participativa, tal y como lo reconocen la Constitución Política y la legislación vigente.

Los *salones comunales* constituyen espacios fundamentales en el ejercicio de la acción comunal, en el arraigo y la construcción de capital social de la ciudad. Por esta razón, la Administración del Alcalde Peñalosa ha tenido gran interés en avanzar, de la mano con la organización comunal, en formalizar la administración de los salones comunales que en la actualidad se encuentran construidos sobre bienes de uso público o predios fiscales.

El primer paso en este proceso es dar a conocer la base normativa y el espíritu que fundamenta las políticas en materia de uso, administración y defensa del espacio público.

Esto, considerando que su comprensión facilita el buen entendimiento y la generación de acuerdos entre el Estado y la sociedad civil.

Como primera medida, es importante reconocer el origen de los predios públicos sobre los que se encuentran construidos los salones comunales y su importancia para los ciudadanos. Como parte de un nuevo contrato social representado en la Constitución Política de 1991, Colombia pasó de considerar la propiedad como un derecho "natural", a uno que proclama que la propiedad tiene una función social y ecológica y, que por tanto conlleva responsabilidades.

De esto se deriva, por ejemplo, que los urbanizadores tengan como obligación entregar a la ciudad las llamadas *cesiones gratuitas*, como parte de los beneficios que tienen como propietarios y/o desarrolladores inmobiliarios. Como quiera que estas cesiones se entregan a la ciudad para disfrute de todos los habitantes, son incorporadas al espacio público, que como dicta la Constitución es inembargable, inalienable e imprescriptible. En otras palabras, no son susceptibles de ser vendidas, ni su titularidad puede ser transferida. Por esta razón, cualquier acto en esta vía por parte de algún actor o entidad, es ilegal de cara a nuestro marco normativo.

En la legislación colombiana, los bienes inmuebles se clasifican en públicos o privados, dependiendo de la naturaleza jurídica del propietario del terreno. Esto es, si se trata del Estado (por ejemplo, el Distrito Capital) será un bien público o si se trata de particulares (por ejemplo, una propiedad horizontal) será un bien privado.

En esta medida, los salones comunales corresponden a una de las siguientes categorías, a partir de la naturaleza jurídica de los inmuebles:

- a. Bienes Privados, cuando por encontrarse construidos sobre un bien privado, son de propiedad de las Juntas de Acción Comunal o bienes comunes de una propiedad horizontal.
- b. Bienes Públicos, cuando por encontrarse sobre espacio público, son de propiedad del Distrito Capital. Puede tratarse de bienes fiscales o de bienes de uso público.

Es preciso aclarar que una cosa es el salón comunal, es decir, la construcción/ edificación; y otra, el bien inmueble sobre el cual se edificó (terreno), el cual, en muchos casos es un bien público (independientemente si se trata de un bien fiscal o un bien de uso público).

En Colombia, según el Código Civil, "lo accesorio" sigue la suerte de "lo principal". En este caso, "lo accesorio" es la construcción del salón comunal y "lo principal" es el bien inmueble, entiéndase el terreno, que pertenece al Estado. Esto quiere decir que los salones comunales ("lo accesorio") que han sido construidos sobre terrenos clasificados como espacio público ("lo principal") hacen parte del espacio público.

Dicho esto, los salones comunales y el terreno sobre el cual fueron construidos constituyen espacio público. En este sentido, es preciso resaltar que la propiedad de los bienes públicos está en cabeza del Distrito Capital de Bogotá, legalmente es representado por la Defensoría del Espacio Público, y que por tanto, resulta ilegal entregar la propiedad de estos bienes, por cuanto, como se ha mencionado, pertenecen a la ciudad.

Sin perjuicio de lo anterior, el Distrito Capital está facultado para ofrecer en administración estos espacios por parte de una organización que represente a la comunidad., siendo éste el interés de la Alcaldía: permitir que las Juntas de Acción Comunal puedan administrar los salones comunales de sus barrios.

En este contexto, el DADEP en ejercicio de sus funciones en materia de administración indirecta de los bienes inmuebles del Distrito Capital, incluidos los inmuebles sobre los cuales existen construcciones de salones comunales, adelantó una gran convocatoria para ofrecer la posibilidad a las Juntas de Acción Comunal de suscribir directamente los Convenios Solidarios desarrollados por la Ley 1551 de 2012, con el objeto de satisfacer necesidades y aspiraciones de las comunidades.

La suscripción de los Convenios, busca garantizar a las JAC seguridad jurídica frente a la administración y el disfrute de un bien de uso público dado por la costumbre; ratifica a las JAC como las organizaciones comunitarias llamadas a administrar esos espacios y confirma la apropiación social que han tenido como líderes de convivencia y desarrollo en sus comunidades. Este tipo de Convenios Solidarios no generan una erogación del presupuesto

distrital, razón por la cual no tienen un valor determinado en función de este y tampoco generará afectación alguna al Distrito.

4.5. Otros Instrumentos

4.5.1. Contrato de Arrendamiento

Documento mediante el cual una de las partes llamada arrendador, se obliga a transferir temporalmente el uso y goce de bien fiscal a otra parte denominada arrendatario, quien a su vez, se obliga a pagar por el uso y goce un precio, de conformidad con el artículo 1973 del Código Civil colombiano. Quien arrienda no transfiere el dominio del bien, sólo concede al arrendatario el derecho de uso y goce exclusivo. El contrato de arrendamiento sólo aplica para bienes fiscales.

Este instrumento se puede suscribir con personas naturales o jurídicas con o sin ánimo de lucro y, se realiza a través de la modalidad de contratación directa con arreglo de procedimiento que garantice pluralidad de oferentes.

Tabla 11. Contrato de Arriendo

Tipo de Contrato	Con Quien se Puede Suscribir	Actividades a Desarrollar	Plazo	Criterios para Acceder
Contrato de arrendamiento	Personas naturales o jurídicas, públicas o privadas	Entrega del inmueble fiscal disponible, a particulares interesados en desarrollar actividades económicas en el mismo, a cambio del pago de un canon de arriendo	El pactado en el contrato. El plazo sugerido es de un (1) año	Contratación directa

Fuente: elaboración propia con base en DADEP (2017)c.

4.6. Fortalecimiento de los CAMEP

El CAMEP ha sido por excelencia el instrumento de aprovechamiento económico para gestionar zonas de uso público, en particular los predios con uso estacionamientos, bahías o parqueaderos a cargo del DADEP. Pese a los recursos que ha generado para la Distrito - más

de 30 mil millones en el año 2018, cifra cercana al presupuesto asignado a la entidad- la figura no ha estado lejos de críticas. Aunque como todo instrumento de política pública, está sujeto a revisión y ajuste permanente, las críticas responden en parte, al incipiente comprensión y desarrollo de los mecanismos para implementar el aprovechamiento económico en el país, así como de la ausencia de una regulación clara a nivel nacional para la gestión de los bienes públicos.

En efecto, durante la primera mitad de esta Administración, el CAMEP evidenció algunos retos relacionados principalmente con la supervisión, por lo que se justificó la formulación de un Plan de Mejora, que contempló acciones que van desde la estructura operativa, hasta el fortalecimiento de los procesos de formulación, selección, ejecución y supervisión.

Uno de los mayores aprendizajes en la etapa de formulación, es la necesidad ineludible de adelantar un análisis previo de las condiciones sociales, financieras y técnicas de las zonas de estacionamiento, y en general de zonas de espacio público, para establecer, la viabilidad para su entrega en administración, así como el modelo de operación de las actividades de estacionamiento y las posibles intervenciones físicas a realizar con los recursos recaudados por el administrador. El fortalecimiento en el análisis, a través de estudios técnicos estandarizados, ha permitido, por un parte, mejorar la transparencia y solidez de los procesos de oferta pública, y por otra parte, disponer de información consistente para adelantar un control eficaz durante la etapa de ejecución de los contratos.

En términos de supervisión, se desarrollaron herramientas orientadas a fortalecer el seguimiento contractual, a partir de la verificación rigurosa del cumplimiento de las obligaciones contractuales. Entre éstas se destacan, las matrices de seguimiento específico de las obligaciones contractuales y los formatos estandarizados para el seguimiento técnico financiero. Adicionalmente, considerando la importancia de los soportes documentales en el proceso de supervisión, se adelantó un plan para la organización del archivo físico y la incorporación/actualización, revisión y cargue de los expedientes contractuales, en el SIDEPE.

En conjunto, las mejoras en cada una de las etapas contribuyen a garantizar un manejo adecuado de los recursos generados por el aprovechamiento económico del espacio público, así como un efectivo mantenimiento y sostenibilidad de los espacios públicos entregados en administración.

El CAMEP, tuvo un papel fundamental en evidenciar los beneficios de la asociatividad con la comunidad en la conservación del espacio público y el potencial del aprovechamiento económico como medio para desarrollar actividades de mantenimiento y mejoramiento de manera sostenible. Más aún, el ejercicio de análisis de este instrumento a la luz de los objetivos del proceso de administración, recuperación y sostenibilidad, permitió dar un salto cualitativo y cuantitativo en materia de gestión del espacio público, que resultó en un cambio de paradigma.

Si en el pasado las preguntas se centraron en cómo fortalecer los CAMEP, ésta evolucionó a una nueva, sobre ¿Qué mecanismos pueden desarrollarse para mantener, mejorar y sostener el espacio público, en un contexto de recursos limitados? Ampliar el alcance la pregunta y la problemática llevó a explorar, ya no uno, sino todos los instrumentos de administración disponibles, para formular respuestas efectivas a las particularidades del territorio y a las expectativas de los ciudadanos a la hora de formar alianzas en función de la conservación de los espacios públicos. Como resultado, se conformó una suerte de portafolio de alternativas jurídicas para desarrollar y concretar un diálogo flexible con las comunidades, que se convirtió en el sustento del Modelo de Sostenibilidad del Espacio Público, del que trata en numeral 8.2. de la Guía de Administración de Bienes de Uso Público y Bienes Fiscales del Nivel Central.

Uno de los cambios más notables es la reglamentación de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial, donde el Distrito Capital busca que una comunidad organizada administre, ya no solamente espacios públicos con uso estacionamiento, como tradicionalmente permiten los CAMEP, sino espacios públicos con otros usos, como parques, plazas y plazoletas, vías, etc., con el fin de mantenerlas y mejorarlas, vía el aprovechamiento económico.

Los diferentes instrumentos fueron consolidados como Instrumentos de Administración Indirecta del Espacio Público, en donde se encuentran: el Contrato de Aprovechamiento Económico del Espacio Público, el Contrato de Administración y Mantenimiento del Espacio Público – CAMEP, los convenios, las autorizaciones de uso y los Demos. Cada instrumento cuenta con unos requisitos legales y técnicos, definidos en la Guía para la Administración del Patrimonio Distrital.

5.0. SOBRE LA RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

Las transformaciones espaciales que atraviesan las ciudades, producto del aumento de la población, las migraciones, la precariedad del trabajo, la baja formación académica, la insuficiencia de empleos, la demanda de bienes de bajo costo, el incremento de los precios del suelo, entre otras, han provocado que el espacio público sea el territorio por excelencia para dirimir estas disputas.

Siguiendo esta reflexión acerca del concepto de ciudad, Rivera (2006) determina que las ciudades colombianas son el ámbito donde tienen lugar las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales de la sociedad; el proceso de crecimiento desmesurado de las mismas las ha cambiado y redefinido, haciendo que en el Espacio Público surjan situaciones que lo convierten en el escenario propicio para la gestión e intervención política.

De ahí que, cada comunidad se haya ido formando como consecuencia de esta relaciones y vínculos entre los actores sociales, construyendo una identidad y una cultura propia. Por esto, “el territorio es un ente físico y tangible donde se desarrollan acciones y actividades sociales, conformándolo y configurándolo” (Becerril-Sánchez, T., Maldonado-Sánchez, A., y Gutiérrez-Gómez, I. S., 2012).

Es en este momento en el cual arribamos a la categoría de derecho al espacio público desarrollado desde la Constitución Política de 1991 y al llamado “abuso del derecho” (Herrera, 2011), como abuso de los derechos propios sin respetar los derechos de los demás, como atentados al Espacio Público, tenemos los siguientes: presencia indiscriminada y sin control o regulación por parte de los vendedores informales; encerrar o privatizar las vías o zonas verdes, extensión de actividad comercial por parte de comerciantes formales sobre el Espacio Público, aprovechamiento económico del Espacio Público para beneficio particular lo que ha hecho que se agencie este concepto y la ocupación indiscriminada y sin autorización del espacio público.

Para explicar la ocupación del espacio urbano se hace necesario abordar por las relaciones sociales que se producen y desarrollan en éste, dando lugar a fenómenos de ocupación debida o indebida del espacio público, dependiendo de marco legal que aplique en determinado territorio. La ocupación legal está sustentada en acciones reguladas por el Estado que se

encuentran establecidas en instrumentos de planeación, jurídicos y administrativos que, fomentan, regulan y controlan el desarrollo de la ciudad, mediante los cuales “el Estado y la sociedad, en su conjunto, interactúan y contribuyen a la formación de un espacio social heterogéneo, donde las conductas de los grupos sociales enmarcan las formas de ocupación del espacio para satisfacer sus necesidades” (Becerril-Sánchez, T et al., 2012, p. 153). Sin embargo, los gobiernos enfrentan limitaciones a la hora de hacer frente a la gran cantidad de demandas y necesidades de los ciudadanos, por lo que se da una respuesta a estos procesos a través de la ocupación ilegal. De esta manera, la sociedad intenta “satisface[r] sus necesidades con sus propios recursos, a partir de procesos informales de ocupación del espacio urbano, que se caracterizan por estar fuera de los procesos contenidos en los ordenamientos de planeación, los jurídicos y administrativos, establecidos por el Estado” (Becerril-Sánchez, T et al., 2012, p. 153).

Esta conflictividad urbana por el espacio público, donde se identifican las tensiones entre los diferentes actores sociales, continúa siendo un fenómeno característico de las ciudades colombianas. En la década de los ochenta, producto del crecimiento acelerado de las ciudades y el uso del suelo, el espacio público se convirtió en un elemento en conflicto donde actores con diferentes lógicas, de mercado o necesidad, se disputan el territorio para alcanzar una posición en éste (Vergara, 2009). En la década de los noventa, el espacio público cambió su significado en el ámbito nacional, y pasó a ser el soporte de la nueva configuración dada por el ordenamiento territorial. Sin embargo, persisten diferentes manifestaciones que se pueden enmarcar en el abuso del derecho y que se traducen en la ocupación indebida del espacio público en la mayoría de las ciudades colombianas, entre las que se encuentran las extensiones de comercio, las ventas informales, la invasión de vehículos sobre el espacio público, entre otras; situación que está relacionada con altos niveles de informalidad y factores culturales e idiosincráticos.

5.1. Ventas Informales en el Espacio Público

En particular, las ventas informales constituyen un fenómeno complejo, que tiene origen en causas económicas estructurales que se configuran en el territorio y son influidas por el

marco institucional y las políticas públicas que de este se derivan en el marco de gobierno; la cultura e idiosincrasia, las condiciones físicas y la dinámica de la ciudad en general.

De ahí que gran parte de la población no puede ser absorbida por un mercado formal del empleo, ya que existen grandes diferencias que los excluyen. Los activos, el capital, las opciones de ingreso o la educación (Cannon, T. Twigg, J., Rowell, J., 2003) determinan la capacidad de sostenerse y, por lo tanto, disminuir las brechas existentes entre los grupos sociales. Sin embargo, cuando estos factores sociales son adversos y no se cuenta con las habilidades y destrezas que le den una ventaja superior frente a otra población, se reduce la posibilidad de acceder a mejores oportunidades dentro del mercado formal del empleo, teniendo que recurrir a trabajos de menor calidad, inestables, con bajas remuneraciones, e incluso desarrollar ventas informales en el espacio público (Hurtado, 2014). De esto se deriva una tensión constante en la ciudad entre el derecho al trabajo y el derecho colectivo al espacio público.

En el caso de Bogotá, su estructura económica explica la existencia de las ventas informales. Luego de un rápido proceso de urbanización, Bogotá es predominantemente urbana y es una de las ciudades más densas en el mundo (13.000 habitantes por metro cuadrado). Con un PIB de USD 94 bn, representa el 26% del Producto Interno Bruto Nacional en 2014 y es una de las economías regionales más fuertes en el país (30% del PIB). El PIB per cápita ha superado el promedio nacional desde el año 2000, alcanzando los USD 12,218 en 2014. La economía bogotana está incluso creciendo a una tasa más rápida que la de toda la economía nacional desde el 2014. (Niño, 2014).

Bogotá es, sin embargo, una economía dominada por los servicios. Éstos suman cerca del 82% del valor agregado y representan el 77% del total del empleo de la ciudad. La manufactura entre tanto representa solo el 10% y contribuye con el 24% del total de empleos. A nivel región, la distribución se modifica levemente en favor de la manufactura, con una contribución del 12.9% de PIB, debido a la creciente concentración de industrias en la periferia. (Niño, 2014).

La siguiente tabla presenta la participación de los principales sectores en el total de empleos a nivel nacional y la economía de la ciudad. Como se observa en la tabla 12, Bogotá se especializa en intermediación financiera, y servicios comerciales y mercado inmobiliario

(39%, y 38,3% respectivamente del total de empleos). Estas actividades suman la participación más grande el PIB de Bogotá (33.5%). Estas actividades involucran trabajos calificados y altos salarios. (Niño, 2014).

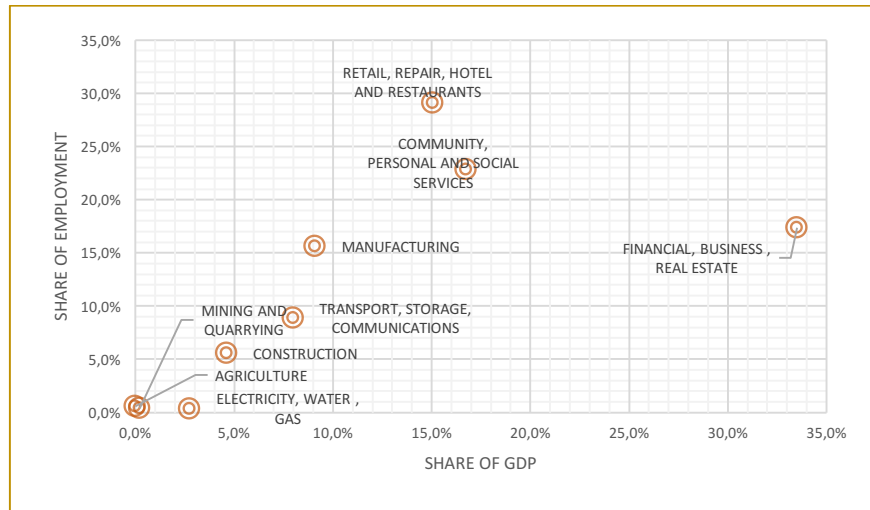
Sin embargo, el resto de las actividades económicas, reflejan una alta concentración de empleos, pero con baja productividad, medido por su contribución al valor agregado de la economía de la ciudad. Las actividades de ventas, hoteles y restaurantes, por ejemplo, son las más importantes en términos de número de empleos (1,2 millones de empleos) con una contribución en el PIB (15%). Desafortunadamente, las actividades comerciales tienden a reflejar altos niveles de informalidad y subempleo, que a su vez generan baja productividad laboral (muchos empleos con bajo valor agregado). (Niño, 2014).

Tabla 12. Localización de Cociente y Participación en el PIB DE Bogotá

ECONOMIC ACTIVITIES	NATIONAL**	BOGOTÁ**	SHARE OF EMPLOYMENT**	TOTAL GDP – BOGOTÁ*	SHARE OF GDP*
TOTAL OF EMPLOYMENTS	22,272	4,272	19.2%		
Agriculture, Hunting, Forestry And Fishing	3,647	34	0.9%	0.00	0.0%
Mining And Quarrying	162	25	15.6%	93.68	0.2%
Manufacturing	2,747	670	24.4%	3,966.71	9.1%
Electricity, Gas And Water	126	22	17.5%	1,203.44	2.8%
Construction	1,445	259	17.9%	2,022.01	4.6%
Commerce, Repair Services, Hotels And Restaurants	6,063	1,193	19.7%	6,574.06	15.1%
Transport, Storage And Communication	1,856	363	19.6%	3,489.79	8.0%
Financial Intermediation	273	107	39.1%	4,803.94	11.0%
Business and Real state	1,654	634	38.3%	9812.61	22.5%
Community, Social And Personal Services	4,295	963	22.4%	7,304.18	16.7%

Fuente: Niño (2014)

Gráfica 8. Empleo Vs Valor Agregado, 2014



Fuente: Niño (2014)

De esta manera, la informalidad en el empleo está asociada a la estructura económica de la ciudad y a sus políticas en materia de empleos. Es de esperar entonces que, una economía como la bogotana, dominada por los servicios, donde con excepción de los servicios financieros y comerciales y de mercado inmobiliario las actividades concentran el mayor número de empleos con baja productividad, derive en ventar informales como mecanismo de subsistencia en muchos casos.

Ahora bien, las ventas informales, al tiempo que contribuyen con la congestión del espacio público, irradian constantemente externalidades negativas, (Rocha, Sánchez y García, 2009; Castro et al., 2018; Biere, 2015; Maldena, 2015), entendidas como una acción que “se origina por la toma de decisiones de producción por parte de las empresas, los individuos o las familias, de forma que dicho decisión provoca una serie de efectos sobre terceros sin que éstos tengan opción a ser compensados” (Gómez, 2015, p. 21), afectando al peatón y al comercio formal. La movilidad del peatón y su libre circulación se ve alterada, cuanto el espacio, que ha sido diseñado y destinado para su uso, se ve ocupado por emplazamiento de vendedores informales (Castro et al, 2018), que generalmente se establecen con un patrón de localización determinado por la afluencia peatonal, generando congestión, alto deterioro de las condiciones urbanísticas de los lugares y el aumento de la percepción de inseguridad (Rocha et al., 2009), por esto “la forma como surge y se organiza el comercio informal en el

espacio público tienen particularidades que atraviesan de forma estructural cada espacio urbano donde tienen lugar” (Castro et al, 2018, p. 146). Sin embargo, el comercio informal “existe y se reproduce por el crecimiento de número de comerciantes y personas que optan por comprar sus productos las cuales ven ventajas que ofrecen este tipo de comercios tales como precios más bajos, posibilidad de regatear, lugares accesibles para realizar las compras” (Biere, 2015, p. 39).

Así mismo, el comercio formal también se ve afectado por las consecuencias de la externalidad negativas, ya que gran parte de los vendedores informales se distribuyen en función de la localización de este comercio, desencadenando una competencia de precios por los productos ofertados y una disminución de la preferencia de los compradores por la zona dado las condiciones de difícil acceso y movilidad peatonal, lo que incide en una menor actividad al reducir los potencial clientes y un mayor costo asociado al desarrollo de su actividad (Rocha et al., 2009; Castro et al., 2018 y Biere, 2015). Por lo tanto, la congestión que se presenta en el espacio público por las ventas informales “equivale a una reducción en la oferta de un bien público de uso local o un recurso común, por la rivalidad en su consumo, traduciéndose en una desvalorización de la actividad comercial establecida” (Rocha et al., 2009, p. 248, citando en Scotchmer, 2002).

Existe además una preocupación constante por la comercialización de franquicias y en general la actividad de sociedades y comerciantes formales que han encontrado en el espacio público un canal atractivo para la comercialización de sus bienes y servicios, entre otras modalidades, para la venta de alimentos preparados en el espacio público, por los riesgos que esto conlleva. Según la Secretaría Distrital de Salud como autoridad competente, pudo evidenciar en el desarrollo de operativos, que no se cumplían la norma sanitaria vigente (Ley 9, 1979) para la preparación, almacenamiento y expendio de alimentos, dado que no existían registros de la procedencia de los alimentos, se presentaban plagas, no se tenía suministro de agua potable, no se contaba con programas de limpieza y desinfección, no existían buenas practicas para la manipulación de alimento, no existían controles de temperatura para los alimentos, entre otros. Por último, existe una preocupación por el riesgo latente que podrían generar los cilindros de gas que son usados para la preparación de los alimentos, pues el mal transporte de este elemento, el posible daño en la válvula, la presencia fugas de gas en la

conexión de las mangueras o estufa o, incluso las fugas de gas de fuentes cercanas, pueden ser un factor detonante que podría generar un incidente de gran magnitud.

La complejidad del fenómeno de las ventas informales, hace que se presente una tensión entre derechos; el derecho al espacio público (derecho constitucional) y el derecho al trabajo (derecho fundamental) que ejercen los vendedores informales. A continuación, se presenta una breve descripción de los fundamentos que se ha expuesto la jurisprudencia y de la manera como esta Administración ha abordado el fenómeno de las ventas informales, en cumplimiento de los lineamientos de la Corte Constitucional.

5.1.1. La Tensión entre el Derecho al Trabajo y el Derecho Colectivo al Espacio Público

Con el fin de presentar una síntesis de la evolución de la jurisprudencia con relación a la tensión entre el derecho al trabajo y el derecho colectivo al espacio público, a continuación, se recoge el concepto jurídico del DADEP, emitido en el año 2009, que relaciona los principales antecedentes respecto de las ventas informales (Herrera, 2009):

(...) Concomitante con el derecho al uso y goce del espacio público y la protección de los bienes de uso público, existen otros tantos derechos constitucionales, entre ellos, el derecho al trabajo, a la dignidad humana, al debido proceso y al mínimo vital, los cuales, en términos generales, también se predicán para la protección de las personas que ejercen la *economía informal*, quienes se denominan genéricamente “vendedores informales”

En el ejercicio práctico de unos y otros derechos se presentan conflictos denominados en términos de la Corte Constitucional “*tensión entre derechos*”.

Respecto a la “*tensión entre derechos*”, de un lado, la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común (art. 82 C.P., *en concordancia con los arts. 63, 88 y 102 C.P.*), en conexidad con los derechos de libertad de locomoción (art. 24 C.P.), derecho de reunión (art. 37 C.P.), de recreación, práctica del deporte y aprovechamiento del tiempo libre (art. 52 C.P.) y ambiente sano (art. 79 C.P.) y, del otro lado, el derecho al trabajo (art. 25 C.P., *en concordancia con el Preámbulo y los arts. 1, 53 y 54 C.P.*), en conexidad con

los derechos a la dignidad humana (*art.1 C.P.*), al debido proceso (*art. 29 C.P.*) y al mínimo vital (*art. 53 C.P.*), las Altas Cortes de la República de Colombia (*principalmente la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales*) se han pronunciado, con reiteración, dejando sentado un principio cardinal en nuestro ordenamiento jurídico: ninguno de estos derechos constitucionales en conflicto puede prevalecer sobre el otro, sino que se debe propender por la conciliación proporcional y armónica entre aquellos – *la ponderación*-.

Expresado lo anterior en otros términos, se busca que con ocasión del ejercicio de la actuación administrativa de recuperar el espacio público se logre la fórmula que permita la coexistencia de ambos derechos, al espacio público y al trabajo.

Si bien el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) tiene por función formular las políticas, planes y programas relacionadas con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital de Bogotá, hay que tener en cuenta que para la formulación de tales políticas, planes y programas se debe buscar la conciliación proporcional y armónica del derecho al espacio público con el derecho al trabajo, así lo prevé la norma de creación del DADEP .

A propósito de la “*tensión entre derechos*” o del también llamado “*conflicto de intereses*” la Corte Constitucional vía jurisprudencial ha señalado unos derroteros que constituyen en gran medida los lineamientos sobre los cuales se soporta la actual Política de la Administración Distrital de Bogotá en materia de espacio público y vendedores informales.

Para dar mayor claridad conceptual, cuando en el presente escrito se habla de “*jurisprudencia*” o “*vía jurisprudencial*” en concreto nos referimos a las siguientes sentencias de la Corte Constitucional:

- *Sentencia T – 225 a 400 de 1992,*
- *Sentencia T – 508 de 1992,*
- *Sentencia T – 617 de 1995,*
- *Sentencia T – 398 de 1997,*

- *Sentencia T – 778 de 1998,*
- *Sentencia SU – 360 de 1999,*
- *Sentencia SU – 601A de 1999,*
- *Sentencia T – 020 de 2000,*
- *Sentencia T – 772 de 2003,*
- *Sentencia T – 146 de 2004,*
- *Sentencia T – 465 de 2006,*
- *Sentencia T – 729 de 2006,*
- *Sentencia T – 722 de 2006,*
- *Sentencia T – 773 de 2007,*
- *Sentencia T – 200 de 2009,*
- *Las anteriores sentencias, entre muchas otras más.*

Los primeros pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte establecieron que el derecho colectivo al uso del espacio público debe conciliarse con el derecho al trabajo de los vendedores informales que ejercen una actividad lícita y se encuentran obrando de buena fe. Para lograr esta ponderación se debe tener en cuenta el “*principio de confianza legítima*”, generado por las actuaciones u omisiones de la administración pública anteriores a la orden de desocupar, que permitía concluir que las actividades que desarrollaban los vendedores informales era jurídicamente aceptada, por lo que esas personas tenían certeza de que: “*la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga*”.

Es decir que, si la Administración inicia acciones para restituir el espacio público, no puede de manera súbita, cambiar las condiciones que se venían dando, sin antes mitigar el impacto que dicha recuperación puede generar con relación al ingreso económico percibido de la actividad informal en el espacio

público. No obstante, *“Esa confianza, producto de la buena fe, es la que en un Estado Social de Derecho explica la coadyuvancia que el Estado debe dar a soluciones, sin que esto signifique NI DONACION, NI REPARACION, NI RESARCIMIENTO, NI INDEMNIZACION, como tampoco desconocimiento del principio del interés general”* .

“De tiempo atrás las autoridades han expedido licencias o permisos a vendedores ambulantes para el ejercicio de su oficio en determinadas zonas. Tal situación jurídica puede cambiar, siempre que se tengan en cuenta los intereses de las personas afectadas por ello. Como acertadamente lo expone García de Enterría: "A ese problema ha dado una respuesta adecuada el principio de protección de la confianza legítima, que, formulado inicialmente por la jurisprudencia alemana, ha hecho suyo el Tribunal Europeo de Justicia a raíz de la Sentencia de 13 de julio de 1965. Dicho principio, del que ha hecho eco entre nosotros la doctrina (GARCIA MACHO) y, posteriormente, el propio Consejo de Estado (vid. la Memoria del Alto Cuerpo consultivo del año 1988), no impide, desde luego, al legislador modificar las regulaciones generales con el fin de adaptarlas a las exigencias del interés público, pero sí le obliga a dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podía legítimamente confiarse, a los afectados por la modificación legal, a quienes ha de proporcionar en todo caso tiempo y medios para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que, dicho de otro modo, implica una condena de los cambios legislativos bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas” .

Si bien las sentencias SU – 360 de 1999 y SU – 601A de 1999 condensan la jurisprudencia uniforme sobre el conflicto de intereses: espacio público – vendedores ambulantes (principio de la confianza legítima), viene a ser la sentencia T – 772 de 2003 de la Corte Constitucional la que dejó sentado el *precedente obligatorio* para todas las actuaciones de la Administración Distrital de Bogotá en torno a esta materia.

La Corte mediante la sentencia T – 772 de 2003 (*referida específicamente a la situación de Bogotá Distrito Capital*) se pronunció sobre el conflicto con ocasión de una acción de tutela impetrada por un vendedor ambulante contra la Policía Metropolitana de Bogotá – Grupo de Espacio Público. Sin embargo, la Corte generalizó los efectos de este fallo no sólo para las partes en contienda, sino para toda la Administración Distrital de Bogotá o sus “autoridades”.

A grosso modo, la Corte se pronuncia manifestando que el desalojo de los vendedores informales del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo, y que se dispongan políticas que garanticen que sus ocupantes no quedarán desamparados, porque estamos en un Estado Social de Derecho, entonces, frente a este evento el Estado debe ofrecer una “*alternativa económica viable*” para estas personas.

En Colombia no existe definición legal del concepto “*alternativa económica viable*”. Tampoco la Corte Constitucional ha definido en qué consiste este concepto.

El precedente constitucional desarrollado en la sentencia T – 772 de 2003 ha sido reiterado en múltiples fallos subsiguientes de la Corte Constitucional, tales como las sentencias T – 146 de 2004, T – 465 de 2006, T – 729 de 2006, T – 773 de 2007, T – 200 de 2009, entre muchas otras .

Asimismo existen otras tantas sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, particularmente del Consejo de Estado en materia del conflicto espacio público – vendedores informales.

Especial importancia merece a su vez la sentencia del Consejo de Estado de la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta de fecha 30 de abril de 2003 (25000-23-36-000-2001-0317-01 / AP-553), Consejera Ponente Dra. Ligia López Díaz, de acuerdo con la cual se protegió el derecho colectivo al uso y goce del espacio público de la Localidad de San Cristóbal de la ciudad de Bogotá D.C., y en particular del Barrio Veinte de Julio y en consecuencia ordenó a las

autoridades locales y distritales, la recuperación del espacio público ocupado por vendedores informales.

No obstante lo anterior, en ningún caso la solución propuesta por la jurisprudencia de “*ofrecer alternativas económicas viables*”, incluida “*la reubicación*” de los vendedores informales, puede ser interpretada como la eliminación del derecho al uso y goce del espacio público y menos aún, como el desconocimiento de la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de su deber constitucional de “*velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular*”.

A propósito de estas competencias, una de las atribuciones del Alcalde Mayor de Bogotá es la de “*velar porque se respete el espacio público y su destinación al uso común*”.

Asimismo, una de las atribuciones que les corresponde a los Alcaldes Locales de la ciudad es la de “*dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la Ley, a las normas nacionales aplicables, a los acuerdos Distritales y Locales*”.

A partir de la sentencia T – 772 de 2003, la Administración Distrital de Bogotá expidió el Decreto Distrital No. 098 del 12 de abril 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*, norma que se encuentra vigente en la actualidad y que se encargó de derogar integralmente el Decreto Distrital 462 de 2003.

Ahora bien, con el decreto 098 se crearon como instancias de coordinación y concertación para formular alternativas al comercio informal un “*Comité de Coordinación Interinstitucional*” y “*la Mesa de Trabajo para la Concertación*” integrada por los miembros del mencionado Comité, del sector público y los

representantes de las asociaciones de vendedores informales, debidamente establecidas y registradas.

Resulta importante mencionar que las funciones que en ese entonces desempeñaba el Comité de Coordinación Interinstitucional en la actualidad son desempeñadas por “*la Comisión Intersectorial del Espacio Público del Distrito Capital*”.

Adicionalmente el decreto 098 constituye el fundamento del “*inventario de las zonas recuperadas en cualquier tiempo*” que elabora el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, así como de las llamadas “*zonas especiales*”, entre otros asuntos normativos relevantes de la política distrital en materia de espacio público y vendedores informales, los mismos que fungen como opciones que genera la Administración Distrital, para disposición de las organizaciones de los vendedores informales.

La Mesa de Trabajo para la Concertación con los Vendedores Informales produjo su resultado más importante materializado en el “*documento de recomendaciones, consensos, disensos y acuerdos*” suscrito el 30 de junio de 2004, entre los representantes de la Administración Distrital y los más de 60 líderes y representantes de las asociaciones y agremiaciones de los vendedores informales de la ciudad.

Este documento aún es válido en la actualidad y recoge importantes consensos entre las autoridades y los dirigentes de los vendedores informales (...) (p. 2-7)

(...) En líneas gruesas hay ciertos puntos sobre los cuales la Administración Distrital de Bogotá ya sentó posición y en consecuencia no es dable para la Administración Distrital de Bogotá “concertar” con las organizaciones de vendedores informales lo siguiente:

- *No se aceptan vendedores informales menores de edad (en consideración a la protección constitucional de los derechos fundamentales de los niños)*

- *No se aceptan vendedores informales de la tercera edad (en consideración a la protección constitucional de los derechos fundamentales de los adultos mayores)*
- *No se acepta que los vendedores informales se ubiquen en los accesos, rampas y/o escaleras e inclusive sobre los mismos puentes peatonales (en consideración a la protección constitucional de la seguridad pública y la libre movilidad en espacios peatonales)*
- *No se acepta que los vendedores informales utilicen indebidamente los paraderos de buses como lugar de trabajo (en consideración a la protección constitucional de la seguridad pública, la libre movilidad en espacios peatonales y la protección del mobiliario urbano como elemento complementario del espacio público)*
- *No se acepta que los vendedores informales vendan bienes o servicios procedentes de la comisión de hechos punibles . En consecuencia, no se acepta la venta de contrabando o piratería. Jurídicamente sólo es posible proteger la venta de bienes o servicios que correspondan a actividades lícitas.*
- *No se acepta que los vendedores informales utilicen estufas o pipetas para preparar alimentos en el espacio público (en consideración a la protección constitucional de los derechos a la seguridad y salubridad públicas)*
- *No se acepta la ocupación por vendedores informales de los espacios recuperados por la Administración Distrital (en consideración a la garantía de la seguridad jurídica y al cumplimiento de las decisiones judiciales y administrativas)*

Los anteriores lineamientos de la política distrital en materia de espacio público y vendedores informales normativamente se encuentran contemplados en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2008 – 2012 “Bogotá Positiva: Para vivir mejor” (Acuerdo 308 de 2008), el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004, art. 13 – política sobre recuperación y manejo del espacio público), en el Plan

Maestro de Espacio Público de Bogotá (*Decreto Distrital 215 de 2005, art. 5 objetivos y art. 6 políticas: de gestión, de cubrimiento y accesibilidad y de calidad*), en el Código de Policía de Bogotá (*Acuerdo 079 de 2003*) y en el *Decreto Distrital 098 de 2004*, entre otras muchas normas distritales y jurisprudencia de las Altas Cortes del Estado colombiano (p. 9, 10).

El Decreto Distrital 098 reguló aspectos como: la clasificación de los vendedores informales en atención al grado de afectación del espacio público y el grado de periodicidad de la actividad comercial, las instancias de coordinación y concertación, las etapas que deben surtir las actuaciones administrativas previo a los procesos policivos, los espacios públicos recuperados y/o preservados y las zonas espaciales, los procedimientos y actuaciones de la Policía Metropolitana de Bogotá y, la reestructuración y fortalecimiento del Fondo de Ventas Populares, hoy IPES.

En el 2017, tras la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140, numeral 4, párrafo 2° (numeral 4) y 3° de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, donde se establece expresamente la prohibición de ocupar el espacio público y se contemplan medidas correctivas de carácter económico (multas) en contra de quien incurra en la conducta, así como el decomiso o destrucción de los bienes cuando se compruebe que el comportamiento ha ocurrido en dos o más ocasiones, la Corte Constitucional se pronunció al respecto en la Sentencia C-211 de 2017 donde declaró exequible el artículo, numeral y los párrafos. La medida correctiva y el párrafo que trata del decomiso cuando se presente reincidencia, se declararon con el condicionamiento que cuando “se trata de personas en situación de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección (...) [que] se encuentren protegidos por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo” (Sentencia C-211, 2017).

De igual manera se argumentó que, los planes y programas que adopten las Administraciones para la recuperación del espacio público deben asegurar que se encuentren sometidos a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, desarrollando acciones para contrarrestar

los impactos negativos. Por esto, cuando el grupo afectado por la recuperación del espacio público este integrado por vendedores informales, considerados vulnerables socioeconómicamente, “las autoridades deben prever medidas complementarias encaminadas a mitigar los efectos negativos de su decisión” (Sentencia C-211, 2017).

En esta Sentencia se resaltó nuevamente lo determinado en la Sentencia T-772 de 2003, donde se precisó el deber que tienen las autoridades para adelantar políticas, programas y medias para la recuperación y preservación del espacio público. Por esto,

las medidas a adoptar deben hacer parte de políticas públicas diseñadas y concertadas previamente para ser ejecutadas en forma coordinada en los estamentos e instituciones estatales que resulten pertinentes e idóneas para la reubicación de los vendedores informales o, según el caso, para brindarles la oportunidad de capacitarse en áreas económicamente productivas que les permitan iniciar proyectos que puedan garantizarle ingresos aptos para atender sus necesidades en condiciones dignas. (Sentencia C-211, 2017)

Esta coordinación institucional de la que habla la Sentencia ha sido fundamental en la estrategia desarrollada por el Distrito para la recuperación y sostenibilidad de los espacios público. Previamente a las intervenciones para recuperar los espacios públicos ocupados indebidamente, se inicia con la planeación en mesas de trabajo interinstitucional donde participan diferentes estamentos del orden Distrital y Nacional, quienes desde sus competencias aporte a consolidar el diagnóstico previo y las acciones antes, durante y después de la intervención.

Así se ha recurrido a amparar dentro de las demandas de los vendedores informales el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución. Este derecho se ha definido como un concepto multidimensional, ya que es reconocido como un derecho fundamental y una garantía, que puede ser entendido en tres dimensiones:

- i) Formal, lo que implica que la legalidad debe ser aplicada en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra quienes se dirige; ii) material, en el sentido garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos; y, iii) la prohibición de discriminación que implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un

trato diferencial a partir de criterios sospechosos contruidos con fundamento en razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión y opinión política, entre otras. (Sentencia T-030, 2017)

De ahí que, todas las actuaciones que las autoridades desarrollen en el espacio público deben empezar por la toma de conciencia sobre las circunstancias de las personas, esto “con el objetivo de darles el mismo trato si las situaciones son iguales y de establecer las necesarias distinciones, proporcionales a las diferencias, si existen hipótesis distintas” (Sentencia T-030, 2017). Por esto, si se establecen tratos diversos estos deberán estar fundamentados, de lo contrario, representa una vulneración a la igualdad.

En consecuencia, la Corte ha marcado jurisprudencia a través de sus Sentencia, recogiendo la situación de los vendedores informales y el espacio público. Se ha dejado claro que, el derecho al interés general prevalece sobre otros derechos y que la ocupación del espacio público no se encuentra legitimada en la Constitución. Sin embargo, no desconoce el derecho fundamental al trabajo y la vida digna de los vendedores informales, por esto deben ser atendidos en los procesos de reubicación a fin de garantizar la provisión de alternativas económicas, el debido proceso, el trato digno y el derecho al mínimo vital.

Por esta razón, esta Administración ha implementado sus acciones en cumplimiento de los lineamientos de la Corte Constitucional:

i) Definición de competencias del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia y las del Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo, en materia de espacio público y economía informal.

El Acuerdo 257 de 2006 por el cual “se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”, especificó las competencias para cada uno de los sectores y entidades que lo integran, respecto de la formulación de políticas públicas distritales. Lo anterior, siguiendo los principios que guían la administración distrital, como son la distribución de competencias, la coordinación, la concurrencia, la subsidiaridad y la complementariedad.

Es así como determinó que el Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, es el encargado de “vigilar y promover el cumplimiento de los derechos constitucionales, así como de las normas relativas al espacio público que rigen en el Distrito Capital” (Acuerdo 637, 2016, art. 12). Entre tanto, definió que el Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo, se encarga de crear y promover condiciones que permitan el desarrollo de la inclusión económica que entre otras hagan efectivos los derechos de las personas y viables el avance social y material del Distrito Capital y sus poblaciones.

De lo anterior se deriva que las entidades que conforman cada uno de los sectores formulen las políticas de su competencia, de manera que, en conjunto, atiendan al Plan de Desarrollo de la Administración. Igualmente, bajo el liderazgo de cada una de las Secretarías, las entidades adelantan una labor de coordinación para garantizar el cumplimiento de las normas y la jurisprudencia en cada una de las materias. Para el caso puntual de los lineamientos impartidos por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-211, es la articulación entre las acciones en materia de recuperación y sostenibilidad de espacio público - a cargo del Sector Gobierno - y las acciones en materia de mejoramiento de las competencias y capacidades para la generación de ingresos en el sector de informal de la economía de la ciudad - a cargo del Sector de Desarrollo Económico – las que permiten dar cumplimiento a la decisión de la Corte de declarar exequible la norma del Código Nacional de Policía que consagra como una conducta contraria al cuidado e integridad del espacio público “ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes”, así como las medidas correctivas, condicionando su aplicación, así:

cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo (artículo 140, numeral 4, párrafo 2º).

Tal y como lo establece el Acuerdo 257 de 2006:

Artículo 52. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Gobierno. (...) Liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas para la defensa del espacio público y el saneamiento y registro de los bienes constitutivos del patrimonio inmobiliario distrital (art. 52).

Artículo 78. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (...) Formular, orientar y coordinar la política para la creación de instrumentos que permitan el incremento y la mejora de competencias y capacidades para la generación de ingresos en el sector informal de la economía de la ciudad, con miras a facilitar su inclusión en la vida económica, el desarrollo de condiciones que les garanticen su autonomía económica y el mejoramiento progresivo del nivel de vida. (art. 78).

Bajo la coordinación de la Secretaría de Gobierno, la Defensoría del Espacio Público ha adelantado la formulación de diferentes políticas orientadas a dar cumplimiento a los principios constitucionales en materia de espacio público y en desarrollo de sus funciones relacionadas determinadas en el Acuerdo 18 de 1999. Cada una, sin embargo, tiene su propio alcance y objetivo, que en conjunto atienden a los lineamientos del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para todos”.

5.1.2. Política Pública Distrital de Espacio Público del Distrito Capital de Bogotá

Aunque la Política Pública Distrital de Espacio Público –PPDEP- del Distrito Capital de Bogotá, no es un instrumento de aquellos a los que se refiere la honorable Corte Constitucional en la sentencia T – 772 de 2003 que regule políticas o medidas para recuperar el espacio público frente a la presencia de vendedores informales o que establezca medidas o alternativas para atender la población vulnerable de los vendedores informales, el proceso de elaboración de la agenda pública contempló a los vendedores informales, entre la diversidad de actores que se relacionan con el espacio público.

Con respecto a las actividades de comercio en el espacio público, la Política aborda el aprovechamiento económico del espacio público como una estrategia para establecer,

ordenar y caracterizar los sectores y actividades donde es más factible existe mayor probabilidad de generación de rentas, mediante la creación de lineamientos y reglas de juego que garanticen el derecho al acceso y uso del espacio público por parte de todos los miembros de la sociedad.

5.1.3. Estrategia de Recuperación del Espacio Público

La Administración concibe el proceso de recuperación de espacio público como el resultado de un diagnóstico de los bienes públicos a su cargo o la solicitud expresa de la comunidad para que se recupere en desarrollo de su legítimo derecho por el espacio público (denuncias ciudadanas, querellas y acciones judiciales que involucran, desde demandas de tutela hasta acciones populares). En otras palabras, no es un proceso arbitrario del mal llamado “desalojo”, sino la implementación de medidas para proteger el derecho colectivo al espacio público.

En este sentido, las actividades de recuperación del espacio público, se desarrollan de conformidad con el Decreto 098 de 2004 por el cual “se dictan disposiciones en relación con la preservación de espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan”, expedido en el marco de la Sentencia T-772 de 2003, con el fin de establecer el procedimiento que debe llevar a cabo los alcaldes para la recuperación del espacio público.

Mediante el citado decreto se regularon las siguientes materias: a) la clasificación de vendedores informales en atención al grado de afectación del espacio público que representa su actividad y el grado de periodicidad con el que realizan su actividad comercial, b) las instancias de coordinación y concertación -Comité de Coordinación Interinstitucional y Mesa de trabajo para la Concertación-, lo que se advierte fue derogado expresamente por el Decreto Distrital 546 de 2007, c) las medidas de preservación y recuperación del espacio público que deben adelantar los alcaldes locales al interior de una actuación administrativa previa a los procedimientos de la policía, d) las zonas especiales, espacios públicos preservados y/o recuperados, e) las actuaciones de la Policía Metropolitana de Bogotá y sus procedimientos, y f) La reestructuración y el fortalecimiento del Fondo de Ventas Populares (hoy IPES).

La Administración Distrital ha formulado e implementado políticas, atendiendo a la competencia de cada una de sus entidades bajo el principio de coordinación armónica entre entidades, que en su conjunto concretan los lineamientos del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos. Las acciones que de allí se derivan, al fenómeno de la economía informal, ha tenido como premisa fundamental el respeto por los derechos de los vendedores informales, que en materia de espacio público ha recogido la Corte Constitucional en sus diferentes sentencias.

Así, dentro de los lineamientos de la Sentencia C-211 de 2017 se dispone, entre otros, que:

las medidas a adoptar deben hacer parte de políticas públicas diseñadas y concertadas previamente para ser ejecutadas en forma coordinada con los estamentos e instituciones estatales que resulten pertinentes e idóneos para la reubicación de los vendedores informales o, según el caso, para brindarles la oportunidad de capacitarse en áreas económicamente productivas que les permitan iniciar proyectos que puedan garantizarles ingresos aptos para atender sus necesidades en condiciones dignas.

Esta coordinación interinstitucional ha sido una constante dentro del despliegue de la Estrategia integral de recuperación y sostenibilidad del Espacio Público en el Distrito Capital, y puntualmente, inicia desde el momento mismo de su planeación. Es así como de manera previa a las intervenciones de recuperación de espacio público, se adelantan con mesas de trabajo interinstitucionales (que involucran visitas a las zonas a intervenir) en las que participan diferentes estamentos e instituciones del Distrito Capital, e incluso del Gobierno Nacional, quienes, desde sus competencias, contribuyen en la identificación de factores que integran la formulación del diagnóstico previo de cada intervención, con base en el cual se define la realidad de la zona a intervenir, y las soluciones frente a los diferentes fenómenos y problemáticas que se presentan en el espacio público. Así, por ejemplo:

- Desde la Secretaría de Seguridad y la Policía Nacional, se identifican los índices delincuenciales y el impacto de los diferentes delitos que afectan a la ciudadanía en general en las zonas objeto de intervención, con ocasión de lo cual, dentro del operativo, se realizan acciones tendientes a su control y disminución.

- Desde el Sector Desarrollo Económico, con el liderazgo del IPES, se realizan jornadas de caracterización de los vendedores informales que hacen presencia en la zona, respecto de los cuales se aplica el índice de vulnerabilidad conforme la metodología definida en la Resolución 070 de 2018, y con ocasión de lo cual se realizan los ofrecimientos que incluyen alternativas comerciales, opciones de emprendimiento, empleo y formación, y que incluso pueden materializarse en los Mercados Temporales a los que hace referencia el Decreto Distrital 552 de 2018, con el liderazgo de la Secretaría de Desarrollo Económico.
- Desde la Secretaría Social, se identifican situaciones de habitabilidad en calle, y en general, ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad (incluyendo la población dedicada a las ventas informales), respecto de los cuales se diseñan estrategias tendientes a su atención integral que se materializan dentro de las intervenciones de recuperación de espacio público;
- Con el apoyo del ICBF, se evalúa la existencia de circunstancias que afectan los derechos de niñas, niños y adolescentes, cuya atención se concreta en el marco de la posterior intervención;
- Con la participación de Migración Colombia, se diagnóstica la presencia de ciudadanos extranjeros en las zonas a intervenir, y puntualmente, respecto de aquellos cuya situación en el país es irregular, posteriormente, en la intervención, se despliegan acciones de control, bien para su regularización o para la aplicación de los respectivos controles migratorios.
- Desde el Sector Gobierno de la Administración Distrital (Secretaría de Gobierno, Alcaldías Locales, y DADEP), se articula el liderazgo de las intervenciones desde la etapa de Planeación, se verifica la naturaleza de las zonas de intervenir (si en los términos del Decreto 098 de 2004, corresponden a zonas recuperadas o especiales), y en general se identifican fenómenos de ocupación del espacio público para su respectivo control dentro de la posterior intervención, como extensión de actividades comerciales de establecimientos de comercio (que se controlan mediante IVC realizado por autoridades de policía), parqueo indebido de vehículos en andenes (cuyo control se materializa en la intervención por la Secretaría de Movilidad y Policía de Tránsito), publicidad exterior visual ilegal en el espacio

- público (que se controla en la intervención por la Secretaría de Ambiente y autoridades de Policía); circunstancias que podrían afectar la higiene e inocuidad de alimentos preparados y/o distribuidos en el espacio público de la zona a intervenir (cuya verificación posterior, se realiza por la Secretaría de Salud, y cuyo control en la intervención se materializa por el personal de Policía).
- Dentro del despliegue de la Estrategia integral de recuperación y sostenibilidad del espacio público, el DADEP, con la participación de IDPAC, identifica y establece contacto con la comunidad y actores relevantes de la zona de intervenir, con quienes se diseñan actividades tendientes a la sostenibilidad, preservación y embellecimiento del espacio público. Incluso, bajo la corresponsabilidad de actores relevantes, con ocasión de las intervenciones, se logran concretar alternativas de vinculación y empleo de personas que anteriormente se dedicaban a las ventas informales.
 - Desde la perspectiva integral de las intervenciones, con el apoyo de la UAESP y el equipo de Guardianes del Espacio Público del DADEP, se identifican los espacios físicos deteriorados de las zonas a intervenir, respecto de los cuales, en el marco de la intervención de recuperación de espacio público, se asegura una adecuada recolección de residuos, se adelantan acciones como mantenimiento, reparación y reemplazo de luminarias, y se despliegan actividades de embellecimiento, pintura y en general revitalización del espacio público, que mejora su percepción y redundan en el incremento de la sensación de seguridad y apropiación de los mismos espacios por la ciudadanía en general.
 - Se evalúan posibles riesgos asociados a las intervenciones, y con la participación de IDIGER y del Cuerpo Especial de Bomberos, se diseñan medidas para su eventual prevención y mitigación, las cuales se despliegan posteriormente en desarrollo de cada intervención.

Así mismo, en garantía de la efectividad integral de los derechos de las personas, para todas las intervenciones de recuperación de espacio público adelantadas por la Administración Distrital, siempre, por conducto de las Alcaldías Locales con jurisdicción en las zonas a intervenir, se convoca a los Personeros Locales quienes acompañan cada intervención en su rol de garantes del respeto del ordenamiento jurídico. De esta manera, se contrarrestan los

efectos negativos y se evita la lesión de derechos de las personas que ejercen la actividad de ventas en el espacio público. De hecho, con ocasión de las intervenciones de recuperación y sostenibilidad de espacio público adelantadas por la Administración Distrital no se recibieron a la fecha denuncias que den cuenta de abusos y uso desmedido de la fuerza.

Toda esta articulación interinstitucional encuentra su sustento en las múltiples actas de planeación previa y ejecución de las intervenciones integrales de recuperación y sostenibilidad de espacio público, en las que participan todas las Entidades del Distrito y del Gobierno Nacional con funciones y competencias relacionadas con la recuperación y preservación del espacio público, que evidencian la coordinación interinstitucional con los diferentes estamentos y entidades del orden distrital y nacional, que incluye, entre otros, mecanismos idóneos para el ofrecimiento de alternativas dirigidas hacia la población de vendedores informales.

Podemos concluir que, la Administración Distrital ha formulado e implementado políticas, atendiendo a la competencia de cada una de sus entidades bajo el principio de coordinación armónica, que en su conjunto atienden al deber constitucional del Estado de proteger el espacio público, respetando al mismo tiempo y diseñando medidas afirmativas que atienden a la decisión de la Corte en el sentido de reconocer la situación de “debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección para no aplicar las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo” (Sentencia C-211, 2017).

En el 2018, mediante la Resolución 070 el IPES estableció la metodología para evaluar el grado de vulnerabilidad de los vendedores informales que ocupan el espacio público, en cumplimiento de la Sentencia C-211 de 2017, para determinar la condición y situación de vulnerabilidad del vendedor informal y su núcleo familiar, inscritos en el RIVI y/o caracterizados por la entidad. Con esta herramienta el IPES puede definir, diseñar y ejecutar programas dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios (Acuerdo 257, 2006, art. 79).

Según el Registró Individual de Vendedores Informales [RIVI] del IPES, con corte a enero de 2017, se reporta un total 50.038 vendedores. Estos tenían una mayor presencia en las localidades de Santa Fé con 9.740, Kennedy con 4.316 y Mártires con 3.385, y una distribución por género concentrada en hombres con 25.976, seguido de mujeres con 24.059, intersexuales 2 y sin información 1. Mientras que su nivel educativo se concentra en primaria completa con 22.593, seguido de primera incompleta con 11.985, secundaria incompleta con 5.578 y secundaria completa con 3.649 (IPES, 2016).

6.0. RECUPERO Y DEFIENDO EL ESPACIO PÚBLICO

En desarrollo del componente de Defensa y Recuperación, el proyecto “Cuido y Defiendo el Espacio Público de Bogotá”, se trazaron como metas: i) Recuperar, revitalizar y sostener, a través de la realización de intervenciones integrales, correspondiente a 75 km de ejes viales de alto impacto peatonal y vehicular; ii) Recuperar y revitalizar, a través de la realización de intervenciones integrales, los entornos adyacentes a las 134 estaciones de Transmilenio; iii) Recuperar 500 zonas de cesión (zonas verdes, parqueaderos y equipamiento comunal público) a cargo del DADEP.

En efecto, como resultado de las gestiones adelantadas por esta Administración Distrital, en cuanto a la meta relacionada con recuperar, revitalizar y sostener, a través de la realización de intervenciones integrales, correspondiente a 75 km de ejes viales de alto impacto peatonal y vehicular, se realizaron consistentes en la intervención integral de importantes ejes viales de la ciudad mediante la recuperación y revitalización del espacio público y su sostenibilidad, a través de acciones coordinadas para la remoción de obstáculos, retiro de mobiliario y usos no autorizados, para luego, de forma inmediata realizar labores de revitalización que comprenden acciones de limpieza, lavado, pintura de mobiliario y muros, apoyo en actividades de revegetalización y desmonte de publicidad ilegal. Una vez recuperado el espacio público, se ejecutó una segunda fase consistente en la realización del control y vigilancia del espacio público recuperado y revitalizado mediante la permanente presencia institucional y labores de sensibilización y pedagogía a la ciudadanía para el adecuado uso

de los espacios públicos intervenidos. Durante el cuatrienio 2016-2019, se recuperaron 77.14 kilómetros lineales de los principales ejes viales de la ciudad, donde se destacan las intervenciones de recuperación de espacio público realizadas en importantes ejes como:

Tabla 13. Intervenciones de Recuperación de Espacio Público

Sector	Tramo
Suba Imperial	AC 145 de la Kr 98A a Kr 110
Av. Ciudad de Cali	De Calle 139 a Calle 151C
Restrepo	Calle 15 a Calle 22 Sur entre Carreras 17 a 24
Carrera 7	Desde la Plaza de Bolívar hasta la Calle 32
Carrera 10	Desde la Calle 6 hasta la Calle 24
Unicentro	Kra. 15 desde la Calle 122 hasta la Calle 127
Zona Rosa	Polígono comprendido entre la Calle 80 a la Calle 82, y desde la Kra 11 hasta la Kra 15
Calle 72	Desde la Kra 11 hasta la Kra 15
Complejo Empresarial Connecta	Av. Dorado en inmediaciones de la Tr. 90
María Paz	Dg 38 Sur, Dg 34B Sur, Dg 34A Sur en las Trv 81B, 81C, 81D, 81F, 81G, 81GBis, 82CBis
Calle 90	Desde la Kra 11 hasta la Autopista Norte
Clínica Colombia	Oreja Sur-Oriental de la intersección de la Av. 68 con Av. Esperanza
Bosa Alameda del Porvenir	Avenida Tintal entre Cll 59C SUR y 58A Sur costado Norte
Zona de Transición	De la Calle 24 entre Kra 29 y 30

Fuente: elaboración propia

El proceso de recuperación y defensa (v. Gráfica 10) está soportado en instrumentos jurídicos y de gestión que buscan mantener los bienes libres de ocupación que impidan su uso, goce y disfrute para todos los ciudadanos, pero sobre todo, que garanticen la sostenibilidad en el tiempo de las intervenciones con un trabajo conjunto entre los actores públicos y privados. El sustento que legitiman las actuaciones, soportado en mecanismos técnicos y jurídicos, se presentan a continuación:

6.1. Zonas de Intervención Priorizadas

Los zonas de intervención priorizadas para focalizar los esfuerzos de recuperación y sostenibilidad del espacio público en zonas construidas que, bajo condiciones de deterioro

físico, social o ambiental, requerían una estrategia integral que impulsara en el corto plazo su revitalización, la calidad de los espacios, el buen uso, su preservación y conservación.

Para adelantar esta priorización se tuvieron en cuenta cinco criterios: i) el potencial de desarrollo económico de la zona, teniendo en cuenta su vocación, las presencia de comercio, atracciones turísticas y una alta generación de empleos en la zona, ii) la posibilidad de desarrollo de intervenciones integrales en respuesta a planes, programas o proyectos públicos o privados en la zona, iii) la contribución al mejoramiento del hábitat al aprovechar zonas consolidadas con potencial de desarrollo o renovación, iv) el efecto multiplicador de la inversión pública y, v) priorización de zonas de riesgo social (DADEP, 2017d).

Sumado a estos criterios, el proceso de priorización tuvo en cuenta un análisis territorial, a partir del cual se formularon: las metas de recuperación de espacio público establecidas en el Plan de Desarrollo 2016-2020, teniendo en cuenta las centralidades urbanas de la ciudad, las calles comerciales a cielo abierto, las plazas fundacionales, los parques metropolitanos, los equipamientos educativos y áreas de recreación, los usos del suelo, la conectividad con el transporte público y, las zonas de interés turístico. Como resultado se definieron las zonas de intervención priorizadas donde se focalizarían los esfuerzos y las actividades de recuperación y sostenibilidad del espacio público. Esta priorización no desconoce los procesos adelantados a través de la defensa preventiva y/o persuasiva o la defensa administrativa y constituyen un insumo adicional para focalizar las actuaciones de recuperación y sostenibilidad (DADEP, 2017d).

Con base en esta información, el DADEP priorizó 11 zonas de intervención ubicadas en centralidades zonales y sectoriales que presentaran una alta concentración de vivienda, equipamientos, servicios y comercio así: zona 1 Plaza Imperial, zona 2 Engativá fundacional, zona 3 Fontibón fundacional, zona 4 Kennedy competitivo, zona 5 Bosa fundacional, zona 6 Ciudad Bolívar educativo, zona 7 Tunjuelito competitivo, zona 8 Usme educativo, zona 9 San Cristóbal turístico, zona 10 Antonio Nariño fundacional y zona 11 La Séptima para Todos, Candelaria y Santa Fe (DADEP, 2017d).

6.2. Defensa Preventiva y/o Persuasiva

El proceso de defensa preventiva y/o persuasiva del patrimonio del Distrito a cargo del DADEP, constituye el primer recurso para buscar las acciones encaminadas a evitar la ocupación, el aprovechamiento o el cambio de uso indebido (DADEP, 2019a). Estas acciones tienen su sustento en la identificación de algún tipo de amenaza como resultado del diagnóstico técnico-administrativo o por alguna denuncia en los predios con uso de estacionamiento, bahías y/o parqueaderos, zonas verdes y comunales y zonas verdes entregadas como cesión por los urbanizados, a cargo del DADEP. Este es un proceso que se realiza conjuntamente con las Alcaldías Locales e Inspectores de Policía, teniendo en cuenta la competencia para adelantar acciones de recuperación del espacio público.

En este sentido, las acciones *persuasivas* buscan influir socialmente en las motivaciones y comportamiento de los actores sociales para conservar el espacio público. Y las acciones *preventivas* se toman para eliminar las causas potenciales de una situación no deseada sobre el espacio público, las cuales pueden ser: planes de presencia, sensibilización, elementos publicitarios, entre otros. (DADEP, 2019a). Como resultado de las acciones persuasivas y/o preventivas se adelanta la *restitución voluntaria* del espacio público, que es un proceso netamente voluntario donde la comunidad entrega o restituye el área de espacio público ocupado indebidamente, sin que medie un proceso policivo o una acción judicial para lograr tal fin.

Para adelantar la restitución voluntaria, debe cumplirse con unos criterios generales en materia jurídica, social y técnica. Los criterios jurídicos comprenden la identificación de la zona como parte del inventario del Distrito y que la ocupación indebida se encuentren dentro de una de las causales prevista en el artículo 2.2.3.3.8. del Decreto 1077 de 2015⁸, que se encuentre en curso actuaciones administrativas o procesos judiciales y, que la ocupación no se encuentra acogida por una autoridad competente. Los criterios sociales incluyen que la comunidad reclame el uso y disfrute del espacio que esta privatizado, que tenga un

⁸ Artículo 2.2.3.3.8. Ocupación de bienes de uso público. La ocupación en forma permanente de los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, el encerramiento sin la debida autorización de las autoridades municipales o distritales, la realización de intervenciones en áreas que formen parte del espacio público, sin la debida licencia o contraviniéndola y la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento o instalaciones dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas que señala el artículo 104 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la Ley 810 de 2003

aprovechamiento económico indebido cuando este aplique, que la zona pueda generar un beneficio a la comunidad y, que exista un consenso para la entrega voluntario del espacio. Los criterios técnicos incluyen que la ocupación indebida impida la libre circulación y movilidad peatonal o vehicular, que el predio se necesita por parte del Distrito para adelantar algún proyecto o, que exista déficit de espacio público en la zona (DADEP, 2019a). Una vez realizada la evaluación si uno o más criterios no se cumplen, el proceso de defensa preventiva/persuasiva finaliza, por lo que se debe dar traslado del proceso para que este continúe a través de la defensa administrativa.

6.3. Defensa Administrativa

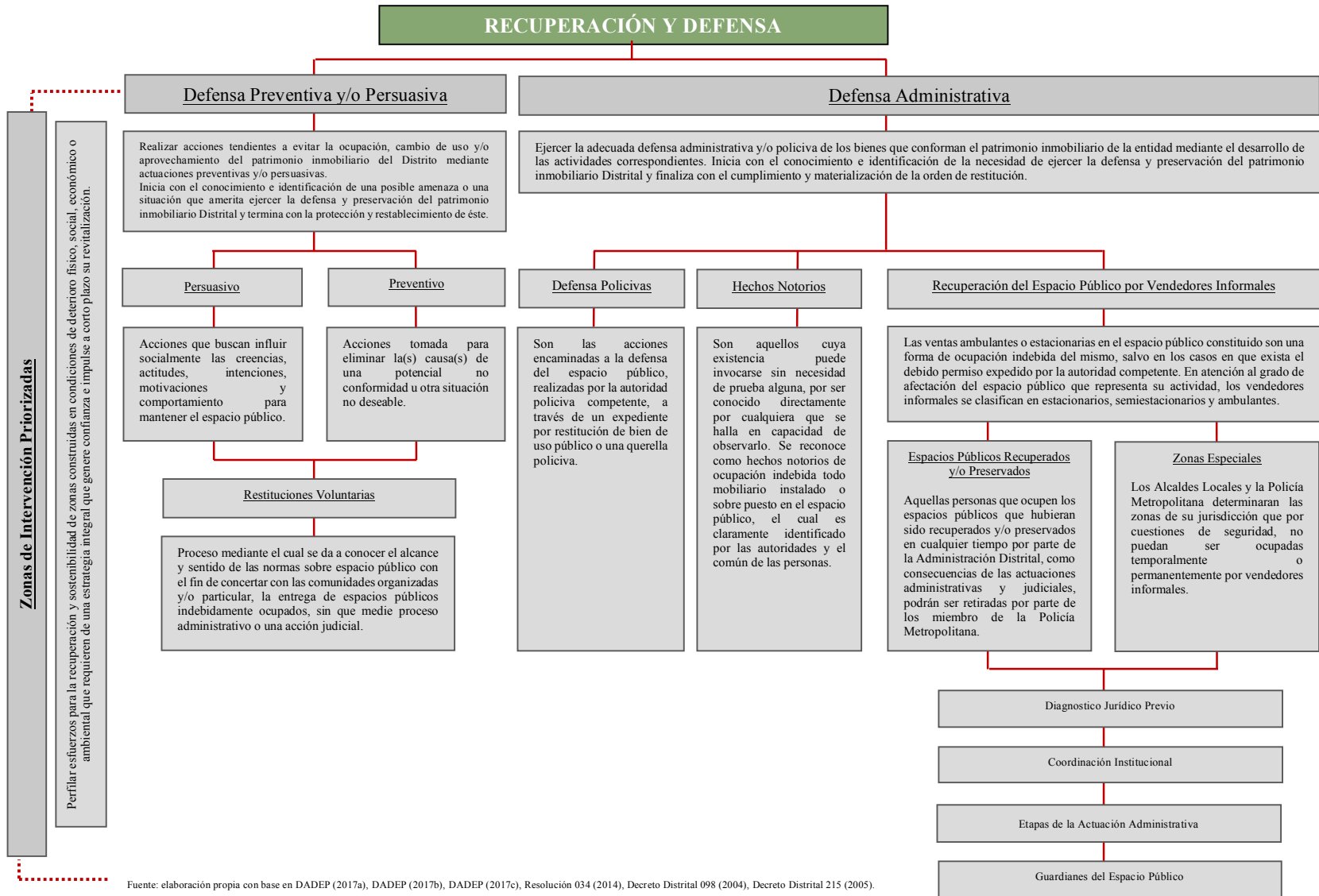
Se trata de acciones de carácter administrativo que buscan ejercer la defensa del patrimonio inmobiliario de la entidad. Este proceso inicia con la identificación o conocimiento de las necesidades de ejercer la defensa y preservación del patrimonio de la entidad - que resultan del diagnóstico técnico-administrativo o algún tipo de denuncia- y, finaliza con la materialización de la orden de restitución del bien (DADEP, 2017a). Dentro de la defensa administrativa se contempla la defensa policiva, las acciones por hechos notorios y la recuperación del espacios por vendedores informales.

6.3.1. Defensa Policiva

Se trata de las acciones encaminadas a la defensa del espacio público que realizan las autoridades policivas competentes, por intermedio de un expediente de restitución del bien de uso público o una querrela policiva. Actualmente, estos procesos se encuentran regulados en el Código de Policía de Bogotá y en el Código Nacional de Policía (Ley 1801, 2016)

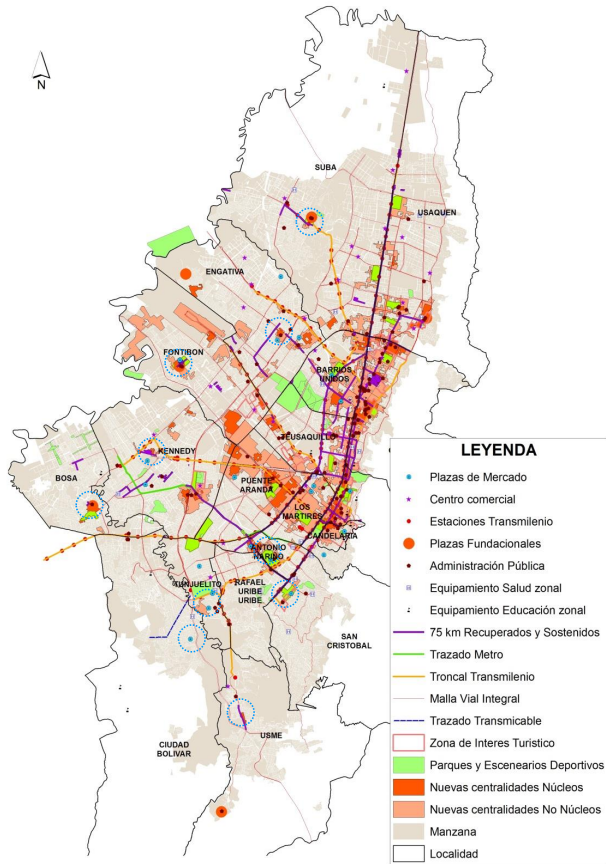
El DADEP se encuentra facultado para instaurar las acciones judiciales y administrativas necesarias (Acuerdo 018, 1999, art. 4) ante las Alcaldías Locales o las Inspecciones de Policía, al ser éstas las autoridades competentes para ejercer los procedimientos de recuperación del espacio público. En este sentido, la Entidad desempeña la función de ser

Gráfica 9. Proceso de Recuperación y Defensa

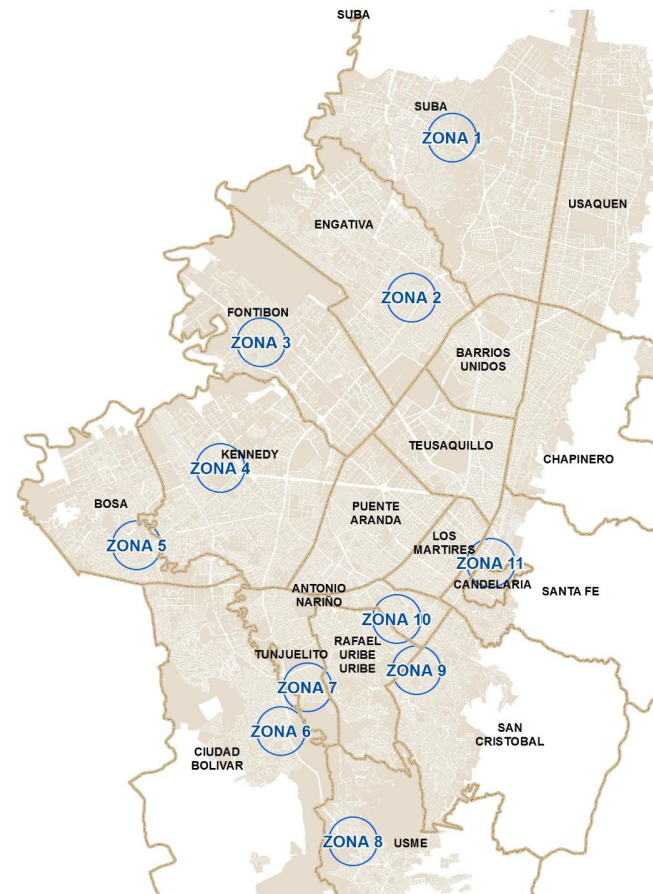


Gráfica 10. Zonas de Intervención Priorizadas

1. Superposición de Criterios de Priorización con el Análisis Territorial



2. Once Zonas de Intervención Priorizadas



Fuente: DADEP (2017d)

una entidad de apoyo técnico, jurídico y logístico para que estos procesos se puedan llevar a cabo, como producto de: un proceso fallido de defensa preventiva y/o persuasiva, el diagnóstico técnico-administrativo o la priorización de una zona. Esta información es recopilada para evidenciar la propiedad del bien como espacio público, su ocupación de forma irregular, las condiciones de esta y la identificación de quién se encuentra ejerciendo la ocupación.

Dentro del ordenamiento jurídico nacional, los procesos policivos, cuentan con dos instancias procesales, en concordancia con el debido proceso. La primera instancia se encuentra en cabeza de los Inspectores de Policía de cada una de las localidades, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 735 de 2019, mediante el cual se dictan normas sobre competencias y atribuciones de las autoridades Distritales⁹. Entre tanto, la segunda instancia se encuentra a cargo del DADEP tiene como función conocer, tramitar y decidir los recursos de apelación que se presenten en temas relacionadas con el comportamiento contrario al cuidado e integridad del espacio público (Ley 1801, 2016, art. 140) y, la parcelación, urbanización, demolición, intervención o construcción de bienes de uso público y terrenos afectos al espacio público (Acuerdo 735, 2019, art. 17), estará a cargo del DADEP

6.3.2. Hechos Notorios

De conformidad la Sentencia C-145 de 2009, el concepto de “hecho notorio es aquél cuya existencia puede invocarse sin necesidad de prueba alguna, por ser conocido directamente por cualquiera que se halle en capacidad de observarlo”. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que “el hecho notorio no requiere prueba; basta que se conozca que un hecho tiene determinadas dimensiones y repercusiones suficientes conocidas por gran parte del común de las personas que tienen una mediana cultura, para que sea notorio” (Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 8045, 1995).

Debido a la existencia de ocupaciones indebidas del espacio público en la ciudad, configuradas como hechos notorios, es deber de la Administración la recuperación de los

⁹ El Acuerdo 735 de 2019, estableció en el artículo 2 que las autoridades Distritales de Policía son: el Alcalde Mayor, los Alcaldes Locales, los inspectores y corregidores Distritales de policía, las autoridades administrativas espaciales de policía y los comandantes de estación, subestación y de los centros de atención de la policía (art. 2).

espacios mediante procesos diferentes a los de la defensa policiva. Por esto, en el año 2014 a través de la Resolución 034 se reconocieron los hechos notorios de ocupación indebida del espacio público en el Distrito como “todo elemento o mobiliario instalado o sobre puesto en el espacio público de la ciudad de Bogotá, el cual es claramente identificado por las autoridades distritales y por el común de las personas como una ocupación indebida del espacio público” (art. 1), los cuales son constituidos por muebles y enseres, cualquier tipo de señalización que no este autorizada por las autoridades competentes, todos los elementos que constituyan una indebida extensión de la actividad comercial sobre el espacio público, materas, jardines, cercas, entre otros, y elementos que limiten la libre circulación vehicular y peatonal. El control sobre los hechos notorios lo ejercen conjuntamente las Alcaldías Locales y el DADEP, a través de operativos programados y coordinados para controlar la ocupación indebida en el espacio público, en los cuales el DADEP no puede imponer ningún tipo de multa, comparendo, ni sanción. Cabe aclarar que, los hechos notorios no son aplicables a las ventas informales, esto debido a la jurisprudencia propia que existen en esta materia.

El Plan de Desarrollo 2016-2020 (Acuerdo 645, 2016) en su pilar de Democracia Urbana, que se “enfoca en incrementar y mejorar el espacio público, el espacio peatonal, y la infraestructura pública disponible para los habitantes y visitante” (art. 21) con base en la igualdad y la primacía del interés general, estableció en su artículos 79 y 80 los hechos notorios de ocupación indebida del espacio público. Aquí se acogieron los artículos 1 y 2 de la Resolución 034 de 2014 donde se acogió la noción de hechos notorios y los elementos que lo determinan, así como, el artículo 3 sobre las competencias para su control. En este sentido, tanto el DADEP como las Alcaldías Locales, podrán contar con la fuerza pública cuando se requiera para el desarrollo de los operativos, donde solo bastará una solicitud verbal o escrita a esta autoridad para la remoción de los elementos que ocupen indebidamente el espacio. Sin embargo, el DADEP no podrá realizar decomisos, independientemente de los elementos o mobiliario instalado sobre el espacio público, ni tampoco podrá imponen medidas correctivas, esto debido a que la entidad no es una autoridad Distrital de Policía, como si lo son las Alcaldías Locales.

En el Distrito, el proceso para materializar la recuperación del espacio público ocupado indebidamente frente a los hechos notorios cuenta con una doble regulación. Por un lado, la Resolución 034 de 2014, y por otra parte, los artículos 79 y 80 de Plan de Desarrollo.

6.3.3. Espacios Públicos Recuperados y/o Preservados

Como parte del cumplimiento de la Sentencia Sentencia T-772 de 2003, el Decreto Distrital 098 de 2004 estableció como competencia de los Alcaldes Locales la restitución de los espacios públicos ocupados de forma indebida, a través de las etapas de actuación administrativa estipuladas en el artículo 8. Durante este proceso, se elabora un acta de la diligencia de restitución del espacio público que es allegada al DADEP para conformar el inventario de espacios públicos recuperados y/o preservados en cualquier tiempo. En el 2004, y de conformidad con lo establecido en el artículo 14 del Decreto Distrital 098 (2004), el DADEP adoptó mediante la Resolución 158 el inventario de zonas recuperadas. Así mismo, la Resolución ha sido actualizada con posterioridad para introducción nuevos espacios, producto de actuaciones administrativas, querellas, acciones populares, entregas voluntarias, actas de entregas, sentencias administrativas, acciones de tutela, resoluciones o procesos de concertación, adelantadas por las Alcaldías en todas localidades urbanas de Bogotá, con una última actualización a través de la Resolución 271 de 2019.

Por esto, las personas que en cualquier momento ocupen los espacios públicos preservados y/o recuperados por la Administración Distrital, producto de actuaciones administrativas y judiciales, podrán ser retirados por la Policía Metropolitana y sus bienes y mercancías aprehendidas sin que sea requisito adelantar nuevamente actuaciones administrativas (Decreto Distrital 098, 2004, art. 12).

6.3.3.1. Zonas Especiales de Seguridad

Cada Alcalde Local dentro de su jurisdicción, y en coordinación con la Policía Metropolitana, puede declarar a través de acto administrativo motivado una o varias zonas especiales que, por cuestiones de seguridad, no pueden ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales (Decreto Distrital 098, 2014, art. 13).

Tabla 14. Metas de Recuperación de Espacio Público con Corte a 30 de junio

Proyecto de Inversión	Responsable del Proyecto de Inversión	Meta	Magnitud para el Plan	Cumplimiento Acumulado	%
Cuido y Defiendo el Espacio Público	Subdirección de Administración Inmobiliaria	Recuperar, revitalizar y sostener 75 Km de ejes viales de alto impacto peatonal y vehicular	75 Km	77.14 Km	102.85 %
		Recuperar y revitalizar 134 estaciones de Transmilenio	134 Estaciones	134 Estaciones ¹⁰	100%
		Recuperar 500 predios de zonas de cesión (zonas verdes, parqueaderos y equipamiento comunal público)	500 Zonas	589 Zonas	117.80 %
		Recuperar 20 zonas de acceso	20 Zonas	20 Zonas	100%

Fuente: DADEP

Espacios como las sedes de la Administración Pública, hospitales, escenarios públicos para espectáculos y deportes, centros educativos, parques públicos, plazas de mercado, aeropuerto, entre otros, pueden ser susceptibles de ser considerados zonas especiales de seguridad donde se restringe la presencia de vendedores informales. En el 2004 el DADEP expidió la Resolución 250, mediante la cual se georreferencian, primera vez, las Zonas Especiales de Seguridad de la ciudad determinadas por los Alcaldes Locales. Frecuentemente se realiza una actualización, la última de éstas fue el 12 de septiembre de 2019 en la Resolución 335.

6.3.3.2. Recuperación Estaciones de Transmilenio

Como parte del cuidado y la defensa del espacio público, se contempló en el Plan de Desarrollo 2016-2020 la recuperación y revitalización de los entornos adyacentes a 134 estaciones de Transmilenio. Para el cumplimiento de este objetivo, el DADEP realizó un diagnóstico de los entornos de todas las estaciones del sistema, evidenciando ventas informales, habitantes en condición de calle, extensión de la actividad comercial, separación de residuos por parte de recicladores y, el deterioro físico de la infraestructura de

¹⁰ Con corte al 12 de diciembre de 2019

la estación y las bases de los puentes peatonales debido a grafitis, y la contaminación producto de los buses o basuras.

Con base en lo anterior, se adelantó un ejercicio de priorización de estaciones ubicadas en zonas espaciales de seguridad y/o recuperadas. Posteriormente, se realizó la coordinación conjunta con las Alcaldías Locales y la Policía Metropolitana para el desarrollo de los controles, en aras de la recuperación de la estación, donde se procedió a la imposición de medidas correctivas y decomiso de elementos. Estos controles se acompañaron de acciones de revitalización adelantadas en el marco de la estrategia de los guardianes del espacios público tales como la limpieza de los poste y los “tótem” con los nombres de las estaciones, la disposición adecuada de basuras y la pintura de las bases de los puentes y, labores de sostenibilidad por medio de acciones pedagógicas que buscaban educar sobre el uso del espacio público. Bajo esta estrategia, en el 2016 se recuperaron 4 estaciones, en el 2017 se recuperaron 48 estaciones, en el 2018 se recuperaron 45 estaciones y, en el 2019 se recuperaron 41 estaciones, para un total de 134 estaciones¹¹.

En el marco de la ejecución de la meta, como resultado de la coordinación interinstitucional con las Alcaldías Locales, la Secretaría de Seguridad y los Comandos de Policía de cada Localidad, teniendo en cuenta especiales circunstancias de seguridad y de prevención de riesgos del espacio público adyacente a las estaciones del sistema, se logró la declaración como Zona Especial (en los términos del Decreto Distrital 098 de 2004) de las estaciones ubicadas en las jurisdicciones de Fontibón, Engativá, Barrios Unidos, Teusaquillo, San Cristóbal, Kennedy y Suba, que se suman a las estaciones del sistema en la jurisdicción de Bosa, Mártires, Tunjuelito y Puente Aranda que ya habían sido declaradas como Zona Especial, previamente. Durante el periodo 2016-2019, se recuperaron 134 entornos adyacentes a estaciones de Transmilenio¹², de acuerdo a lo programado en la meta.

¹¹ Con corte al 12 de diciembre de 2019

¹² Con corte al 12 de diciembre de 2019

Gráfica 11. Operativos de Impacto



Fuente: DADEP

6.3.3.3. Recuperación de Predios y/o Zonas de Cesión

Para la defensa y cuidado del espacio público se incorporó también en el Plan de Desarrollo, la meta de recuperar 500 predios y/o zonas de cesión (zonas verdes, parqueaderos y equipamiento comunales públicos) a cargo del DADEP. La mayoría de estos predios recuperados corresponden a parques que habían sido cerrados por la comunidad, zonas verdes contiguas a bienes privados donde los privados se habían extendido y cerrado la zona para uso exclusivo o, parqueaderos en funcionamiento sin ser autorizados por el DADEP.

A través de los procesos adelantados conjuntamente con las Alcaldías Locales por intermedio de las querellas, los hechos notorios o las restituciones voluntarias, se logró alcanzar y superar la meta de recuperación de predios hasta alcanzar un total de 589 predios

Se destacan las intervenciones de recuperación predios zonas de cesión en sectores como: Niza/Lindaraja, de la localidad de Suba, invadidos con cerramientos, talanqueras y casetas, y sobre los cuales el Distrito adelantará intervenciones de importancia en zonas verdes, a través del IDRD; Bosque de Pinos, de la localidad de Usaquén, correspondiente a zonas verdes con cerramientos ilegales. Estos predios hacen parte del trazado del Sendero de la 153; Parque Casablanca, de la localidad de Suba, con zonas verdes encerrados ilegalmente, y cuya recuperación permitió la ejecución de un megaparque construido por el IDRD en el sector; Ciudadela Colsubsidio, de la localidad de Engativá, en donde zonas verdes venían siendo explotadas económicamente por privados con actividades de parqueadero. Actualmente el IDRD adelanta intervención en dichas zonas verdes; trazado de la Av. Tintal Alsacia/Guayacanes, mediante nuestro procedimiento de restituciones voluntarias, se logró la recuperación de varias zonas de uso público invadidas, que se requieren para la ejecución de las obras de la avenida.

En complemento de esta meta, se destaca la intervención seguida por la Defensoría del Espacio Público, para lograr el retiro de 52 Estaciones Radioeléctricas de Telecomunicaciones, instaladas de manera ilegal en el Espacio Público, sin el agotamiento de los requisitos previstos para ese efecto en el Decreto Distrital 397 de 2017. Así como, el retiro de mobiliario dispuesto en el espacio público por 69 comerciantes formales (en su mayoría franquiciados de marcas comerciales) dedicados a la preparación y venta de alimentos en el mismo.

6.3.3.4. Diagnóstico Jurídico Previo

A través del diagnóstico jurídico previo, se verifica que la zona en la que se observa ocupación indebida del espacio público este o no declarada como Zona Especial o Espacios Públicos Recuperados y/o Preservados e incluida en los inventarios que adelanta el DADEP, de conformidad con los artículos 12, 13 y 14 del Decreto Distrital 098 de 2004. Si la zona de interés se encuentra ya incluida, se puede proceder directamente con el desarrollo las acciones para lograr la recuperación del espacio público, lideradas por las Alcaldías Locales y la Policía Metropolitana.

6.3.3.5. Coordinación Institucional

La Sentencias C-211 de 2017 determinó, como parte fundamental del proceso de reubicación de los vendedores informales, la coordinación de los estamentos e instituciones estatales involucradas, para poder brindar alternativas y oportunidades pertinentes que les garanticen ingresos para atender sus necesidades. En este sentido, la coordinación institucional ha sido un eslabón fundamental desarrollo por esta Administración en la recuperación y sostenibilidad de los espacios públicos. Previamente al desarrollo de los procesos de recuperación, se da inicio a la planeación en mesas de trabajo interinstitucional donde se cuenta con la participación de diferentes entidades del orden Distrital y Nacional que, de acuerdo a sus competencias, aportan en la consolidación del diagnóstico previo de la situación de la zona y las acciones que podrían realizar antes, durante y después de la intervenciones. Cada uno de estas instituciones desarrolla un papel fundamental en aspectos tales como la identificación de la ocupación indebida, la seguridad de la zona, la caracterización de los vendedores informales, el ofrecimiento de alternativas económicas, el establecimiento de un vínculo entre el Distrito y la comunidad para desarrollar las acciones de sostenibilidad de los espacios recuperados, entre otros, así como se relación a continuación:

Gráfica 12. Entidades Involucradas en la Coordinación Institucional



Fuente: Elaboración propia

Esta coordinación institucional permite un desarrollo armónico, donde la Administración Distrital formula políticas públicas en sintonía con las competencias de cada entidad, bajo el principio constitucional de protección del espacio público

6.3.3.6. Etapas de Actuación Administrativa

Para esta Administración, es fundamental poder garantizar la sostenibilidad de los espacios recuperados en el tiempo, pues si estas actuaciones no son constantes, los esfuerzos puestos en la recuperación no son posibles de mantener. Por esta razón, la vinculación de los actores privados desde el inicio de los procesos de recuperación es esencial, pues son éstos quienes tienen una mayor presencia en el territorio, lo que contribuye a mantener los esfuerzos a través de los procesos de conservación de lugares.

No obstante, en cumplimiento de la Sentencias C-211 de 2017, el Decreto Distrital 098 (2004) señaló las etapas que debe surtir las actuaciones administrativas, previo a los procesos policivos, las cuales van desde la apertura de la actuación administrativa, pasando por el registro de los vendedores informales y la oferta de alternativas económicas, la orden de operativo hasta la suscripción del acta de restitución del espacio público. En este sentido, los procesos de recuperación no son procesos arbitrarios, sino procesos que deben surtir una serie de etapas y actuaciones que garanticen la atención, la no vulneración de los derechos de las partes involucradas y, el deber constitucional de defensa del espacio público.

Tabla 15. Etapas de la Actuación Administrativa

Etapa	Desarrollo
Etapa 1	Expedición del acto administrativo de apertura de la actuación administrativa.
Etapa 2	Dar a conocer a los vendedores informales cobijados por la medida, la apertura de la actuación administrativa de recuperación del espacio público y las alternativas económicas existentes que ofrece el IPES.
Etapa 3	Llenar un registro donde conste los datos de los vendedores informales.
Etapa 4	Remitir la información al IPES para que este proyecta las alternativas económicas y programas sociales que puede ofertar.
Etapa 5	Comunicación del acto administrativo a entidades como el Ministerio Público, Secretaria de Gobierno, DADEP e IPES.

Etapa	Desarrollo
Etapa 1	Expedición del acto administrativo de apertura de la actuación administrativa.
Etapa 2	Dar a conocer a los vendedores informales cobijados por la medida, la apertura de la actuación administrativa de recuperación del espacio público y las alternativas económicas existentes que ofrece el IPES.
Etapa 3	Llenar un registro donde conste los datos de los vendedores informales.
Etapa 4	Remitir la información al IPES para que este proyecta las alternativas económicas y programas sociales que puede ofertar.
Etapa 5	Comunicación del acto administrativo a entidades como el Ministerio Público, Secretaria de Gobierno, DADEP e IPES.
Etapa 6	Los vendedores informales cobijados con la medida contarán con plaza de un mes para seleccionar una de las alternativas económicas y programa ofertado por el IPES.
Etapa 7	Vencido el término, si algunos vendedores informales cobijados por la medida no hicieron uso de las alternativas y programas brindados, las autoridades podrán continuar con el procedimiento.
Etapa 8	Dictar la orden de operativo a la Policía Metropolitana de Bogotá para que esta lleve a cabo la restitución del espacio público.
Etapa 9	Adopción de medidas necesarias para evitar la confrontación el día de la diligencia.
Etapa 10	La diligencia estará a cargo de la Alcaldía Local, quien deberá contar con delegación del Ministerio Público.
Etapa 11	Suscripción de un acta por parte de la Alcaldía Local donde conste la diligencia de restitución del espacio público, la cual debe ser remitida al DADEP, a efecto de configurar el inventario de espacios públicos recuperados y/o preservados.
Etapa 12	Cuando se efectúen aprehensiones de bienes o mercancías, la Policía levantará la respectiva acta in situ, poniendo a disposición del Secretario General de Inspecciones el materia.
Etapa 13	Una vez en poder del Secretario de Inspección los bienes o mercancías aprendidas, este procederá en cumplimiento del artículo 176 y 177 del Acuerdo 079 de 2003.
Etapa 14	Surtidos las actuaciones y procedimiento anteriores, el espacio público se entenderá como recuperado.

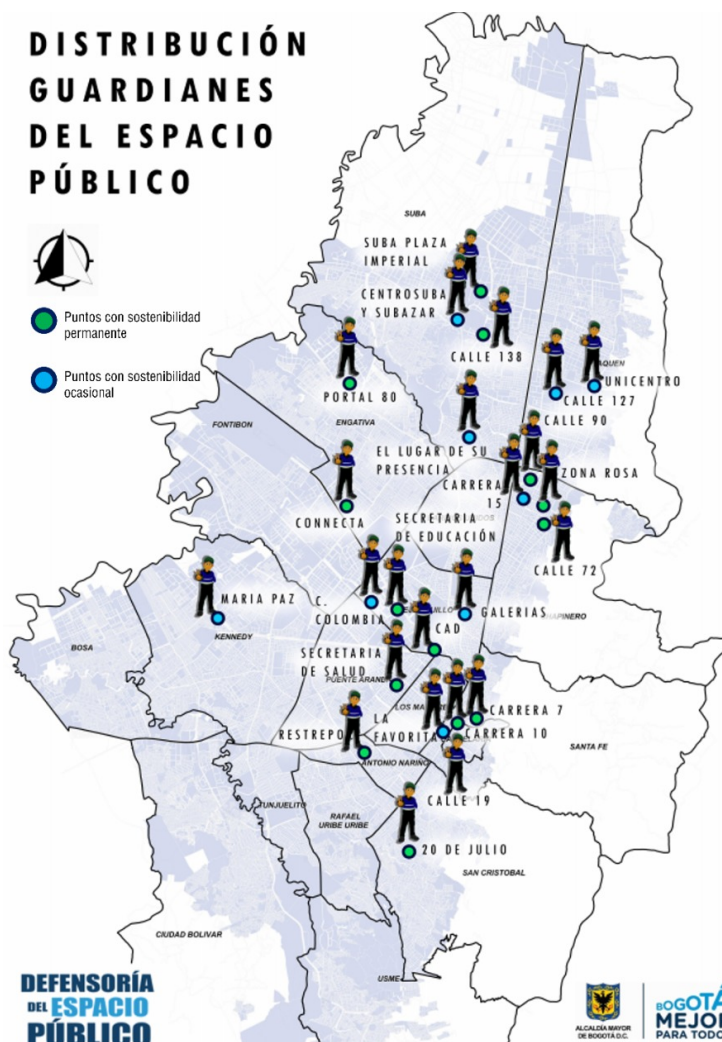
Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto Distrital 098 (2004)

6.3.3.7. Guardianes del Espacio Público

Los Guardianes del Espacio Público, son un grupo de jóvenes que apoyan la labor de la Defensoría en actividades logísticas y de pedagogía ciudadana, esto es posible, gracias la suscripción de convenios interadministrativos desde el año 2016 entre el DADEP y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud [IDIPRON], mediante el cual beneficiarios de los programas de IDIPRON y que se encuentran en condición de vulnerabilidad, adelantan labores de protección del espacio público, constituyéndose en una

ruta para incorporarse a la vida productiva. En este sentido, la estrategia desarrolla una función social de doble vía, que promueve la cultura ciudadana, mientras dignifica a estos jóvenes al empoderarlos como agentes de cambio. Los guardianes realizan adelantos labores de acompañamiento logístico en los operativos, de revitalización y pedagogía en las zonas recuperadas, contribuyendo en la sostenibilidad en las acciones de recuperación, en la actualidad está vigente el convenio 397 de 2019.

Gráfica 13. Guardianes del Espacio Público



Fuente: DADEP

El convenio inició en el 2016 con la vinculación de 50 jóvenes, pero con el paso del tiempo este número ha ido en aumento, gracias a su labor y el posicionamiento logrado como fuerza de apoyo en el desarrollo de actividades interinstitucionales. Es así como han sido un apoyo fundamental para las Alcaldías Locales y las entidades del Distrito en revitalización y limpieza de zonas, limpieza de canales y humedales con el retiro de escombros, acompañamiento en el desmantelamiento de cambuches de población en estado de indigencia, operativos de recuperación del espacio público y sostenibilidad de las zonas recuperadas.

En la actualidad se encuentran vinculados 375 jóvenes aproximadamente, divididos en 42 cuadrillas, de las cuales 37 se ubican en zonas recuperadas haciendo presencia y labores de sostenibilidad y, las 5 cuadrillas restantes están encargadas de apoyar los procesos de recuperación del espacio público. Las cuadrillas que desarrollan labores de sostenibilidad tienen presencia en:

Tabla 16. Ubicación de Cuadrillas que Desarrollan Labores de Sostenibilidad

Ubicación	Nº de Cuadrillas
Carrera 10	4 cuadrillas
Carrera 7	16 cuadrillas
Calle 90	2 cuadrillas
Calle 72	4 cuadrillas
Calle 138	1 cuadrilla
Zona T	4 cuadrillas
Suba Imperial	2 cuadrillas
Conecta	2 cuadrillas
San Victorino	1 cuadrilla

Fuente: Elaboración propia

7.0. MODELO DE SOSTENIBILIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO

7.1. De la creación a la conservación de lugares

Durante décadas, el foco de la planeación, el diseño urbano y los recursos se ha centrado desproporcionadamente en la construcción de lugares (Dempsey y Burton, 2012), argumentando los beneficios sociales y económicos que estos espacios traen para las comunidades locales (Dempsey et al., 2014). Sin embargo, no se la ha dado la misma importancia a la gestión de largo plazo, una vez los espacios son creados. El enfoque de *conservación de lugares*, constituye un paso fundamental en este sentido, al contemplar la gestión de largo plazo gestión como punto de partida de la administración de espacios y a la ciudadanía como parte principal del proceso. Éste se entiende como “*una gestión responsable a largo plazo que garantice que las cualidades y beneficios sociales, medio ambiental y económicos que un lugar brinda, puedan ser disfrutados por las presentes y futuras generaciones*” (Dempsey et al., 2014, p. 591)¹³.

Como política urbana, el concepto de *conservación de lugares*, surge para dar respuesta a la necesidad de buscar entornos adecuados, que puedan tener una influencia positiva en el bienestar y calidad de vida de sus habitantes y, donde exista la prevalencia de proporcionar espacios accesibles para todos. De esta manera, se busca el mejoramiento de los espacios a través de sinergias de actores públicos y privados, el mercado y la sociedad civil (Mattijseen, T.J.M, Van der Jagt, A.P.N., Buijs, A.E., Elands, B.H.M., Erlwein, S., y Laforteza, R., 2017), pues de manera general, los presupuestos asignados por parte de la entidades locales para la conservación de lugares son escasos y limitados, por no encontrarse en la agenda política (Dempsey y Burton, 2012).

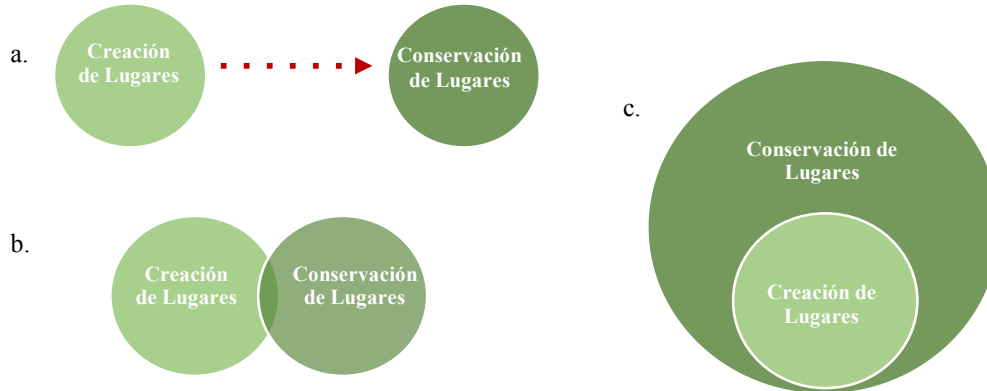
Los procesos de creación y conservación de lugares son parte de un proceso dinámico y continuo donde la conservación “mantiene y mejora el producto de la creación de lugares como un lugar valioso, sostenible y de alta calidad dentro de un contexto local determinado” (Dempsey, N., y Burton, M., 2012, p. 14)¹⁴. Sin embargo, no se trata de sugerir que se trata

¹³ Traducción propia

¹⁴ Traducción propia

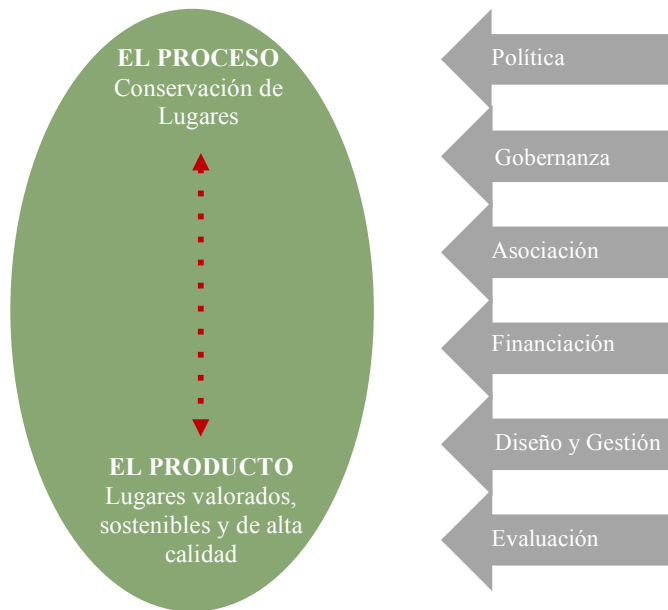
de procesos secuenciales; por el contrario, se trata conceptos fluidos que se traslapan entre sí (Ibíd, p.14).

Gráfica 14. Dinámicas entre la Creación de Lugares y la Conservación de Lugares



Fuente: elaboración propia con base en Dempsey, N., y Burton, M., (2012).

Gráfica 15. Dimensiones de la Conservación de Lugares



Fuente: elaboración propia con base en Dempsey, N., y Burton, M., (2012) y Dempsey, N., y Smith (2014).

La conservación de espacios comprende una serie de *dimensiones* físicas y no físicas que interactúan entre sí, con posibilidad de ser aplicadas en contextos locales determinados. Las dimensiones centran su enfoque en las actividades que los ciudadanos realizan para la

conservación y mejoramiento de la calidad de los espacios, entre las que se incluyen: la política, la gobernanza, la financiación, el diseño y manejo, y la evaluación (Dempsey, N., y Smith, H., 2014). Estas denotan una compleja relación donde “no es posible observar una dimensión sin contemplar la superposición de otra” (Dempsey, N., y Smith, H., 2014, p. 923)¹⁵ (v. Tabla 16).

Tabla 17. Dimensiones y Concepto de la Conservación de Lugares

DIMENSIÓN	CONCEPTO	DESCRIPCIÓN	PUNTOS FOCALES	
Política	Gobiernos locales como impulsores para formular e implementar políticas relacionadas con la conservación de espacios	Normas, procedimientos, toma de decisiones estructuradas, políticas	Reglas y procedimientos que determinan barreras y oportunidades para que los actores actúen	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas y reglas - Procedimientos internos
Gobernanza	Refleja un cambio en la toma de decisiones, donde se subraya la importancia de las comunidades locales y organizaciones de base para abordar el problema	Ideas, motivaciones y sistema de significados	Opiniones, valores y narrativas de los involucrados en la gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> - Ideas y narrativa que de significado a las actividades - Motivaciones, objetivos e ideas que involucren a los actores
Asociación	Cambio en la responsabilidad del manejo de los espacios abiertos, donde se involucran múltiples actores o partes interesadas en la conservación de espacios	Asociaciones	Individuos y organizaciones involucradas en la gobernanza y los roles específicos	<ul style="list-style-type: none"> - Actores claves - Voluntarios - Cooperación y asociación
Financiación	El financiamiento donde se incluyen recursos monetarios y de capital social	Recursos, financiamiento, capital social	Recursos materiales e inmateriales para alcanzar ciertos resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Fondos - Herramientas y materiales - Capital social
Diseño y Manejo	Relacionado con la creación de lugares de alta calidad, donde su gestión consiste en mantener y mejorar su calidad para maximizar los beneficios para los usuarios	Diseño, manejo y mantenimiento	Acciones emprendidas por los actores involucrados en la gobernabilidad para lograr ciertos resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño/construcción de lugares - Manejo/mantenimiento - Soporte y acciones coordinadas
Evaluación	Recopilar y evaluar evidencia para determinar los impactos que la conservación de lugares a brindado	Recopilación y evaluación	Acciones que desarrollan las partes interesadas donde se evalúe el proceso de conservación, las acciones de conservación y los resultados obtenidos	<ul style="list-style-type: none"> - Recolección de datos - Evaluación de los procesos de diseño, administración, decisiones e impactos

Fuente: elaboración propia con base Dempsey, N., y Smith, H. (2014); Mattijseen, T.J.M. et al., (2017) y Smith, H. et al., (2014).

¹⁵ Traducción propia

7.1.1. Política pública

Las administraciones públicas han impulsado tradicionalmente la formulación e implementación de *políticas* relacionadas con los espacios públicos, a través de instrumentos “fuertes” que incluyen, desde leyes, impuestos e incentivos monetarios, hasta instrumentos considerados “suaves” como campañas de cultura ciudadana (Lindoholst, A., Dempsey, N., y Kreutz, S., 2014). Dichos instrumentos están fundamentados en los modelos de desarrollo que promueven y que tienen su origen en la forma como la sociedad organiza sus recursos e instituciones a fin de satisfacer sus necesidades, teniendo como base su producción económica, su sistema jurídico y cultural (Mejía-Ortiz y Franco-Giraldo, 2007).

En todo caso, el enfoque de la política y su relación con la comunidad ha evolucionado, pasando de un enfoque de gobierno que actúa como órgano principal, a un enfoque de “gobernanza delegada” que se caracteriza por dos modelos: el *Nuevo Modelo de Administración Pública* y el *Modelo de Nueva gobernanza pública*. El primero, caracterizado por la liberar al mercado para contribuir en el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las agencias, y la segunda, por buscar resolver los problemas sociales complejos en asocio con el tercer sector o actores voluntarios, para la mejorar y conservar los espacios públicos (Lindoholst, A., et al. 2014). Desde estos dos nuevos enfoques, se han producido arreglos institucionales que proponen el involucramiento de todos los actores que hacen parte del espacio público.

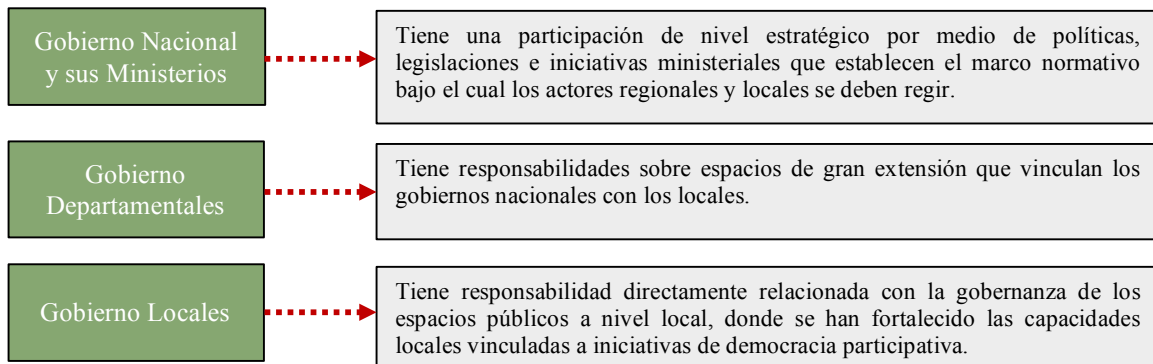
7.1.2. Gobernanza

El enfoque de gobernanza ayuda a entender que las políticas urbanas deben ser un conjunto de interacciones entre el gobierno y los actores sociales (organizaciones sin ánimo de lucro, sector privado, empresarios, etc.) para generar nuevos consensos, donde se promueva la participación ciudadana, de manera que incida en dinámicas sociales, la conjugación de esfuerzos y recursos económicos. Por esto, la gobernanza muestra que “las políticas no pueden ser solo pensadas y elaboradas por una sola entidad o actores (el gobierno), pues la política pública tiene un carácter social, es decir, es una construcción social” (Vázquez y Jiménez, 2018, p. 304).

En la escena mundial, la gobernanza está estrechamente relacionada con la evolución del modelo tradicional del Estado, donde éste interactúa con nuevos actores públicos y privados, en busca de un desarrollo que de respuesta a la realidad urbana (Vázquez y Jiménez, 2018). Lo que se busca a través de la implementación de la gobernanza es llegar a “relacionar el sistema democrático con el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos” (Launay, 2005, p. 99), donde éstos ejerzan tanto sus derechos como sus obligaciones, priorizando el interés general y la participación ciudadana.

La *gobernanza* se define como las relaciones que se establecen entre el gobierno y otros actores de la sociedad civil, sustentado en que “el gobierno no funciona de manera aislada sino a través de este tipo de relaciones” (Smith, H. et al., 2014, p. 1440)¹⁶, al ser un proceso social que abre al Estado la oportunidad de atraer nuevos actores a la escena pública, aportando conocimiento local, recursos y capacidades.

Gráfica 16. Responsabilidad del Estado en Función del Nivel



Fuente: elaboración propia con base Smith, H. et al., (2014).

7.1.3. Asociatividad

En el campo de lo público, la *asociatividad* trata del vínculo que existe en un gobierno y la sociedad, teniendo en cuenta que éste no funciona sólo o de manera aislada, sino a través de las relaciones que se establecen con las asociaciones, sectores no gubernamentales y la comunidad, por medio de roles y responsabilidades establecidas (Mathers, A. Dempsey, N.,

¹⁶ Traducción propia

y Molin, J.F., 2015). Por tanto, es un concepto que se deriva directamente del ejercicio de la *Gobernanza*.

En términos de conservación de los espacios, la *asociatividad* se caracteriza por “actuación conjunta, responsabilidad y compromiso compartido” (Burton, M. y Mathers, A., 2014, p. 149)¹⁷. Es esta sentido, se define como “*una asociación de dos o más socios con responsabilidades compartidas para la gestión a largo plazo de un lugar*” (Burton, M. y Mathers, A., 2014, p. 149)¹⁸. Esta definición implica que las asociaciones son en sí mismas la estructura para materializar la gestión de largo plazo. “Las características de las asociaciones, en su estructura y enfoque de operación varían y están fuertemente influenciadas por el contexto institucional en el que se conforman” (Burton, M. y Mathers, A., 2014, p. 151, citando en Pereira y Smit, 2011)¹⁹. De manera general, pueden adelantarse de manera informal (acuerdos de voluntades, participación esporádica, etc.) o formal, a través de acuerdos legales vinculantes.

Existen diversos modelos para aproximarse al desarrollo de asociaciones. Entre los más destacados, se encuentra el Modelo centrado en el Estado, donde es el gobierno local el que adelanta la conservación de los espacios públicos, con un mínimo de insumos por parte de otros actores. El Modelo Centrado en el Usuario de los espacios, en el que la sociedad civil ejerce el rol principal en la conservación de los espacios. Bajo este modelo, las *asociación* se desarrolla entre el gobierno local y organizaciones de base, que tienen un interés directo en mantener la calidad de los espacios públicos y los servicios relacionados principalmente para su uso. “El énfasis que propone este modelo está en el desarrollo de relaciones horizontales, en contraposición de las estructuras jerárquicas del tradicional modelo centrado en el Estado” (Burton, M. y Mathers, A., 2014, p.153)²⁰. Otra aproximación es el Modelo Centrado en el Mercado, muy popular en el manejo del espacio público, que “se mueve entre la privatización de los servicios – donde las responsabilidades se transfieren al proveedor -y formas arreglos institucionales convencionales-, donde los riesgos y responsabilidades

¹⁷ Traducción propia

¹⁸ Traducción propia

¹⁹ Traducción propia

²⁰ Traducción propia

permanecen en el sector público” (Burton, M. y Mathers, A., 2014, p. 158)²¹. La mayor expresión de este modelo, son los *Business Improvement Districts* – BID. Las actividades y escalas que se derivan de uno u otro modelo, “dependen mucho del contexto local, las bases socio culturales nacionales y locales, las políticas públicas, en entorno económico y los tipos específicos de proyectos que se desarrollan en el manejo del espacio público” (Burton, M. y Mathers, A., 2014, p. 161)²².

Entre los potenciales beneficios que pueden traer la *asociatividad* en el manejo y gestión del espacio público están las siguientes: i) la voz de una asociación puede influir en que se den cambios en las políticas públicas para facilitar la conservación de los espacios, ii) contribuye en fortalecer la responsabilidad compartida en la conservación del los espacios y a tener un enfoque más abierto e inclusivo, iii) permite un mayor acceso a oportunidades de financiación, así como de capacidades, habilidades, experticia, experiencia, equipos y apoyo financiero, (iv) en el diseño y gestión, permite la adopción de un enfoque de unión e inclusión, promueve además un enfoque de largo plazo y la posibilidad de acordar objetivos comunes entre grupos de interés, al tiempo que ayuda a resolver conflictos, (v) permite contar con un enfoque más informado y abierto de lo que se considera exitoso en términos de conservación de lugares (Burton, M. y Mathers, A., 2014, p. 176)²³.

Las asociaciones combinan habilidades y recursos para lograr un objetivo común al existir una ventaja colaborativa, de ahí que uno de los principales objetivos en la conservación de lugares es buscar una ciudadanía sostenible que “se basa en los actores sociales que crean entornos urbanos sostenibles por medio del trabajo, (...) ofreciendo un paso evolutivo en la creación y comprensión de lugares realizados por la comunidad” (Bradley Beza, B., y Hernández-García, H., 2018, p. 192)²⁴.

Por consiguiente, las asociaciones deben tener diferentes *capacidades*, las cuales deben ser evaluadas la entrega de los lugares en conservación, donde se explore en que medida su contexto social, económico y demográfico influye para llevar a cabo su objetivo. En este

²¹ Traducción propia

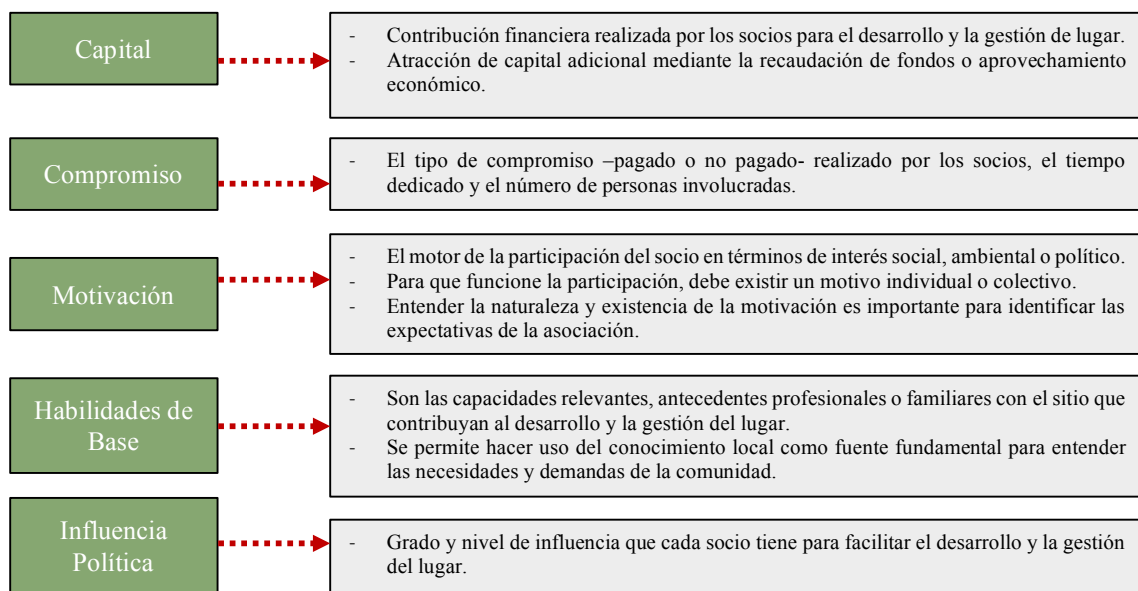
²² Traducción propia

²³ Traducción propia

²⁴ Traducción propia

sentido, la capacidad de asociación se define como “el grado en que las asociaciones intersectoriales pueden desarrollar y cumplir sus objetivos, resistir y responder a los cambios internos y externos que afectan la conservación de los lugares en la práctica” (Mathers, A., Dempsey, N., y Molin, J.F., 2015, p. 127)²⁵. Seis temas relevantes se consideran relevantes para determinar dicha capacidad: el capital, los compromiso, la motivación, las habilidades de base, la comunicación y la influencia política.

Gráfica 17. Capacidades de las Asociaciones



Fuente: elaboración propia con base en Mathers, A., Dempsey, N., y Molin, J.F. (2015).

Es importante tener en cuenta la curva de aprendizaje en el desarrollo de las asociaciones. Toma tiempo que un proceso de *asociatividad* crezca y se desarrolle, para que se consolide una relación de confianza y compromiso, así como para evaluar y aprender de los errores. Probablemente uno de los retos más importantes en la conservación de lugares, es la “capacidad para mantener una la capacidad de una comunidad de voluntarios para mantener un espacio público, de cara a posibles cortes en la inversión del Estado, así como asegurar la

²⁵ Traducción propia

representatividad de los usuarios” (Burton, M. y Mathers, A., 2014, p.185)²⁶. Por esta razón, es fundamental el compromiso del gobierno para fortalecer y acompañar este tipo de procesos.

7.1.4. Financiación

Los recursos para la conservación de lugares están asociados al modelo de administración pública, donde se distribuyen los dineros por medio de asignaciones específicas anuales a las autoridades locales. No obstante, los recursos no se encuentran relacionados exclusivamente con el tema monetario, sino también con el capital humano de las asociaciones, donde se reconoce su conocimiento, capacidades y motivaciones.

Sin embargo, los recursos monetarios juegan un papel fundamental en la capacidad que las asociaciones tienen para invertir en los lugares para su gestión, mantenimiento y dotación. Estos recursos deben ser inicialmente suministrados por las asociaciones que hagan parte de la conservación de los lugares, pero que más adelante, pueden provenir de la generación de ingresos producto de un modelo de aprovechamiento económico, ya que los costos de mantenimiento son constantes. De esta manera, los mecanismos que se creen para la financiación estarían dirigidos a acciones de sostenimiento de los espacios públicos.

Tabla 18. Fuentes de Financiamiento por Sector

SECTOR	FUENTE DE FINANCIAMIENTO
Sector Público	Fondos de las autoridades locales Iniciativas tributarias Financiación asociada con ganancias y acuerdos de planificación Generación de ingresos (tasas de asignación, alquiler de instalaciones) Participación voluntaria
Sector Privado	Generación de ingresos Donaciones privadas
Tercer Sector	Patrocinio Financiación de la organización benéfica Generación de ingresos Donaciones privadas/dotación/patrocinio Voluntarios

Fuente: elaboración propia con base en Kreutz, S., et al. (2014).

²⁶ Traducción propia

Las fuentes de financiamiento pueden provenir del sector público (gobierno nacional a la ciudad); del sector privado (organizaciones, empresas, donantes o patrocinadores) y; del tercer sector (organizaciones no gubernamentales, empresas sociales, voluntarios, grupos comunitarios, entre otros) (Kreutz, S., Dempsey, N., y Lindholst, A.C., 2014).

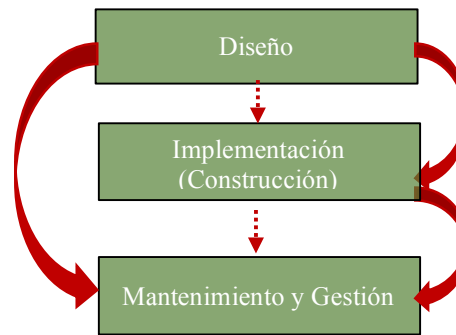
7.1.5. Diseño y Administración

La forma como se abordan los espacios por medio del diseño y la administración resulta fundamental para lograr que la conservación de los lugares perdure en el tiempo. Estos dos procesos deben ser abordados como una unidad, donde uno depende del otro, ya que un buen diseño sin una buena administración no garantiza que la gente frecuente, use o se apropie del espacio.

De ahí que sea necesaria una gestión del espacio público a largo plazo, que reconozca que los espacios son dinámicos, cambiantes, que evolucionan en la medida de las necesidades, que la vegetación crece y que los elementos construidos requieren de renovación (Burton, M., Dempsey, N., y Mathers, A., 2014). Por esta razón, los diseñadores deben entender cuáles son los procesos de mantenimiento de sus diseños, de la misma manera que los encargados del mantenimiento deben entender qué busca el diseño, pues sólo esta manera es posible lograr un adecuado diseño y administración de los espacios (Burton, M., et al 2014). En consecuencia, la creación y conservación de lugares son procesos dinámicos que se alimentan mutuamente y se componen de tres fases: i) diseño, ii) implementación (construcción) y iii) mantenimiento y gestión continua (Smith, H., Pereira, M. Roe, Sosenko, F., Lindholst, A.C., y Mathers, A., 2014).

Los procesos de participación comunitaria en el diseño son fundamentales, pues a través de estos es posible establecer las necesidades, el comportamiento en el uso de los espacios y la necesidad que se tienen acorde con lo que se realiza, por esto “los usos y las prácticas no ocurren en el vacío, por lo que es importante explorar la influencia que ejerce la configuración espacial del lugar y como facilitar de las prácticas y los usos que dan origen a un diseño espacial” (Páramo y Burbano, 2014, p. 8).

Gráfica 18. Fases de la Creación y Conservación de Lugares



Fuente: elaboración propia con base en Smith, H., et al (2014).

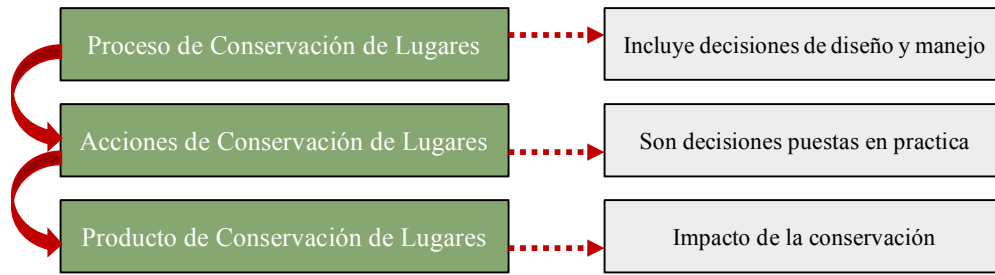
7.1.6. Evaluación

La evaluación permite, a través de la recopilación y evaluación de las evidencias, determinar los impactos positivos y negativos que se generan, producto de las acciones en la conservación de lugares. Este proceso puede llevarse a cabo de dos maneras, la primera desarrollada por agentes externos que no hayan estado involucrados en la implementación del proyecto, considerándose más objetiva. Mientras que la segunda es desarrollada directamente por las partes de interés, donde se considere la evaluación y los resultados como un proceso continuo, aunque menos sistemático y objetivo. De esta manera Smith, H., et al (2014) define la evaluación como “una evaluación basada en la recopilación y análisis sistemático de datos, ya sean cuantitativos o cualitativos, para ayudar en la toma de decisiones. La evaluación puede verse como una herramienta de gestión para mejorar los procesos y resultado” (p. 3471)²⁷.

Sin embargo, en pocos casos sucede de esta manera, por lo que se debe hacer una evaluación desde la relación proceso-acción-producto donde: i) el proceso de conservación de lugares: incluye decisiones de diseño y manejo, ii) las acciones de conservación de lugares: son las decisiones puestas en práctica y, iii) el producto de la conservación de lugares: es el impacto en la conservación. Desde este enfoque se puede hacer énfasis en la evaluación de diferentes estrategias para entender la evaluación y su potencial (Smith, H., et al, 2014).

²⁷ Traducción propia

Gráfica 19. Evaluación desde la Relación Proceso-Acción-Producto



Fuente: elaboración propia con base en Smith, H., et al (2014).

7.2. Modelo de Sostenibilidad del Espacio Público

Según el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland), el *desarrollo sostenible* se definió como aquel que “satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades” (1987, p. 59), buscando una transformación progresiva de la sociedad. De ahí que, la sostenibilidad debe ser entendida como la habilidad de sostener o mantener en el tiempo las condiciones necesarias para el disfrute de las futuras generaciones. Aplicada en el ámbito urbano, la sostenibilidad tiene como fundamento “la búsqueda de la capacidad de autorregulación y de [las] relaciones de la ciudad con el entorno que garantice[n] un futuro” (Medina, y Bermúdez, 2010, p. 75), favoreciendo el desarrollo y la calidad de vida a través de límites sociales, económicos, políticos y culturales (Medina y Bermúdez, 2010). En este contexto, la gestión del espacio público, tiene un papel central en el mantenimiento y mejoramiento de la calidad de los espacios públicos y la apropiación colectiva de manera que se promueva su uso, goce y disfrute por parte de todos los ciudadanos.

En Colombia, la asociación entre el sector público y privado, ha sido tradicional, como estrategia para conseguir recursos y hacer más eficiente el desarrollo de servicios públicos y el desarrollo de infraestructura, vía la modalidad de concesión y recientemente mediante el mecanismo de Asociaciones Público Privadas. No obstante, ha sido incipiente en el campo de la gestión del espacio público. Para el caso de Bogotá, hasta el 2018 – con excepción de los Contratos de Administración y Mantenimiento del Espacio Público– CAMEP suscritos

por el DADEP, no se habían desarrollado otros instrumentos de administración que contemplaran aprovechamiento económico del espacio público, o que contemplaran zonas diferentes a los estacionamientos, bahías o parqueaderos.

Con este antecedente, y en virtud de las ventajas evidenciadas por el CAMEP, como figura para generar recursos para el mantenimiento de los estacionamientos, el DADEP se dio a la tarea de profundizar en el uso de diferentes instrumentos de administración y su extensión a todas las zonas de uso público de la ciudad: zonas verdes, plazas, plazoletas, andenes, vías, etc. Adicionalmente, los pactos de sostenibilidad “*Me la juego Por*”, expusieron la importancia que tiene la apropiación colectiva para sostener las acciones de recuperación, evidenciando que donde “se dan procesos de apropiación tienen una proclividad a ser sostenibles en el tiempo, [donde] (...) éstos son claves para que exista una vinculación de corresponsabilidad con la comunidad” (Góngora, Caballero, Bellos, Buriticá, y Vásquez, 2017, p. 1). Por esto, cuando la Administración y las asociaciones (de vecinos, de ONG, de sector privado, etc.) trabajan conjuntamente, los espacios públicos tienden a ser sostenibles en el tiempo y las soluciones responden a sus propios problemas, prioridades y necesidades, pues aunque los espacios estén diseñados para cumplir determinadas funciones, son las personas a través del uso y apropiación las que les dan la función y significado a los lugares (Páramo y Burbano, 2014).

De esta manera, la aplicación de la sostenibilidad en el espacio público está íntimamente ligada con el concepto de conservación de lugares, ya que a través de este se busca “*una gestión responsable a largo plazo que garantice que las cualidades y beneficios sociales, medio ambientales y lo económico que un lugar brinda puedan ser disfrutadas por las presentes y futuras generaciones*” (Dempsey, N., Smith, H., y Burton, M., 2014, p. 591)²⁸.

La conservación de lugares es la aplicación en campo de la sostenibilidad de los espacios públicos. Ésta tiene como base la asignación de responsabilidades y obligaciones frente al uso y mantenimiento de los espacios (MAVDT, 2005a), por medio de la implementación de los diferentes instrumentos de administración que concretan los acuerdos entre el gobierno

²⁸ Traducción propia

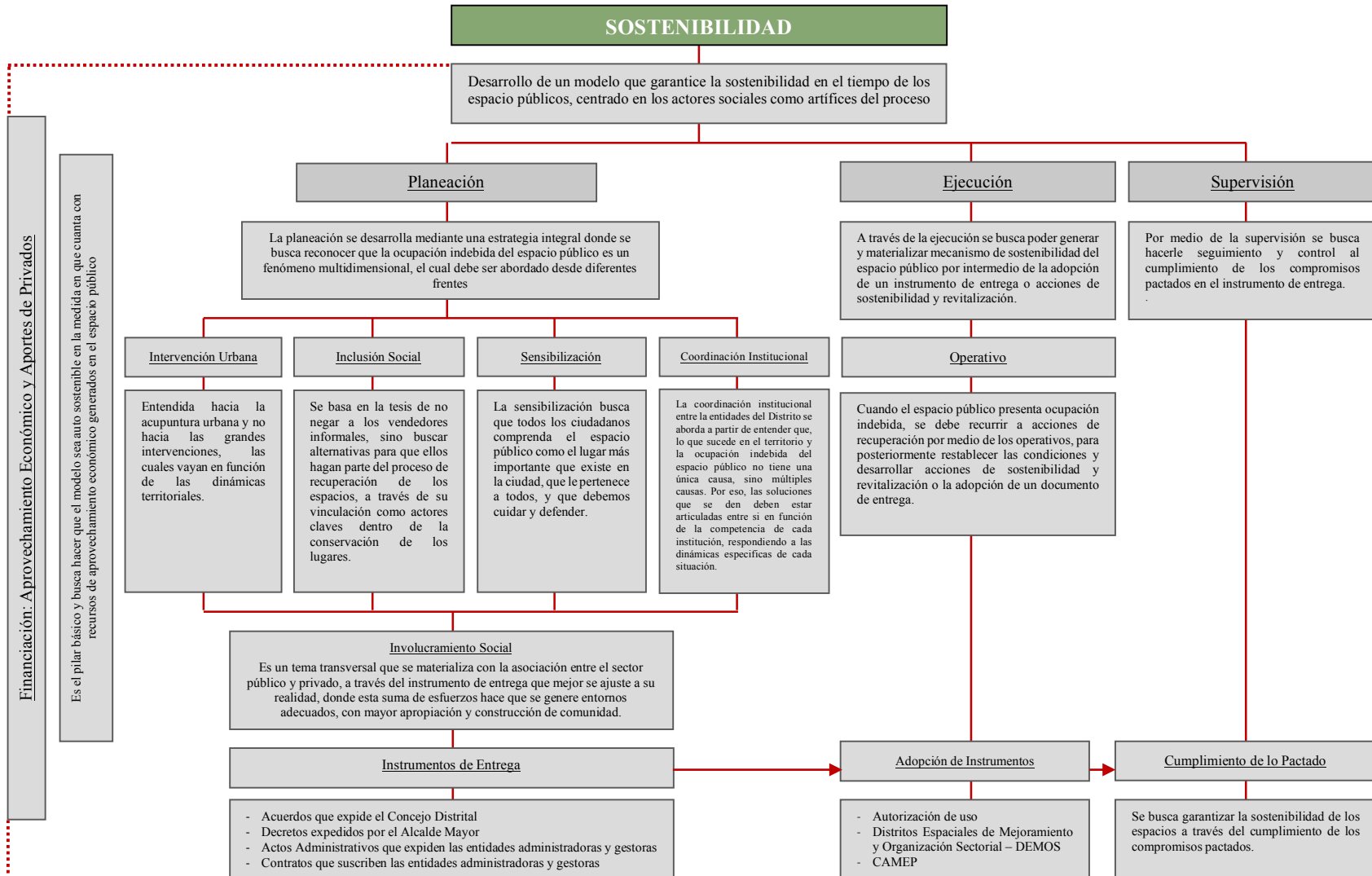
local y la sociedad civil, definiendo su alcance en términos del espacio público administrado, las competencias de las autoridades, y, los compromisos y responsabilidades de las partes.

Del proceso de Administración y del proceso de Defensa y Recuperación, se recogen dos preocupaciones fundamentales para el Distrito: la generación de recursos para el mantenimiento y la conservación de las calidades de los espacios públicos, y la sostenibilidad en las acciones de recuperación. Por una parte, los recursos del Distrito son limitados para la satisfacer las necesidades de todos los espacios públicos de la ciudad. Por otra parte, la experiencia ha mostrado que las acciones policivas son necesarias para garantizar la gobernabilidad del espacio público, pero resultan insuficientes si no están acompañadas del empoderamiento ciudadano, el mejoramiento de los entornos, la cultura ciudadana y la inclusión social.

Esta reflexión sobre la efectividad de las acciones en materia de administración y recuperación, de cara a la sostenibilidad del espacio público, llevó al desarrollo y adopción de un nuevo paradigma, en donde la comunidad tiene un rol fundamental como artífice de este proceso. Así surge el Modelo de Sostenibilidad del Espacio Público.

El Modelo está sustentado en una estrategia de planeación consiente del territorio que adelantan la comunidad y el Distrito, de un reconocimiento de la trayectoria urbana y las principales problemáticas que la determinan, y se concreta en un proyecto de intervención integral urbano orientado a responder adecuadamente a sus condiciones físicas, económicas, ambientales y sociales, por medio del instrumento jurídico de entrega en administración a las comunidades de dicho territorio, que puede o no contemplar aprovechamiento económico del espacio público. En este sentido, es un ejercicio de *Gobernanza*, donde la sostenibilidad del espacio público se construye sobre el pilar de la *Asociatividad*. (v. Gráfico 21).

Gráfica 20. Modelo de Sostenibilidad



Fuente: elaboración propia

En el Modelo, el aprovechamiento económico, constituye un medio y no un fin en sí mismo de la administración del espacio público y por tanto está puesto en función del financiamiento de los proyectos. De esta manera se promueven proyectos de espacio público en los que se contempla la sostenibilidad desde su formulación, al disponer recursos que garanticen la sostenibilidad de las intervenciones. Adicionalmente, el Modelo busca promover el encuentro entre los ciudadanos en el espacio público, a través del desarrollo de actividades debidamente reguladas en el espacio público. La experiencia ha mostrado que la apropiación colectiva es un mecanismo efectivo para desincentivar la ocupación indebida y para conservar el espacio público.

No obstante, la ocupación indebida del espacio público, es decir, todas a aquellas actividades que no están debidamente reguladas de conformidad con la normativa vigente (artículo 8 del Decreto 552 de 2018 “Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico del Espacio Público”) o las tipificadas en la Ley 1801 de 2016 del 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), se reconocen como un fenómeno multidimensional que debe ser abordado a través de la implementación de una estrategia integral que involucra a la comunidad como parte de la solución. Esto supone acciones de inclusión de población vulnerable en el territorio en el desarrollo del proyecto; la organización de vendedores informales vulnerables en sitios en donde no obstaculicen el flujo peatonal (acción que coordina el IPES) y la promoción de la cultura ciudadana entre otros. En otras palabras, no se busca que el fenómeno de ocupación indebida tenga un tratamiento meramente policivo, sino inclusivo, para que el resultado sea el mejoramiento de la calidad de vida de todos y cada uno de los ciudadanos en el territorio.

Así, el Modelo de Sostenibilidad del Espacio Público, propone el uso de los diferentes instrumentos de administración del espacio público (Convenio Solidario, CAMEP, DEMOS, Autorizaciones de uso, etc.) para concretar el resultado de un diálogo con la comunidad orientado sostener el espacio público, a partir de la lectura específica de un territorio. El Modelo tiene tres componentes fundamentales: la planeación, la ejecución y la supervisión, donde la Administración y la comunidad hacen parte de cada una de las etapas.

7.2.1. Planeación

La planeación involucra un proceso de diálogo con los actores de un territorio determinado para establecer las causas estructurales que determinan su trayectoria urbana y que están relacionadas con diferentes problemáticas asociadas al espacio público. Éstas podrían estar relacionadas con fenómenos de ocupación indebida (ventas informales, extensión de la actividad comercial, aprovechamiento económico indebido, etc); altos índices de inseguridad, presencia de micro tráfico de drogas, presencia de habitantes en condición de calle, entre otros, que generan externalidades en la zona (pérdida de competitividad y afectación de la calidad de vida de sus habitantes). A partir de este diagnóstico, se adelanta un análisis conjunto para determinar el instrumento de administración y propuesta urbana idóneos, tendientes a superar la causas estructurales identificadas. Esta se lleva a cabo a través de las intervenciones urbanas, la inclusión social, la sensibilidad y la coordinación institucional:

- 1) *Intervención Urbana:* las intervenciones urbanas que se contemplan en este tipo de proyectos se encuentran enmarcada fundamentalmente en el concepto de acupuntura urbana o urbanismo táctico, desarrolladas en función de las dinámicas del territorio. La acupuntura urbana se relaciona con el propósito de la acupuntura tradicional China, donde “el principio de recuperar la energía de un punto enfermo o cansado por medio de un simple toque que tiene que ver con la revitalización de este punto y del área a su alrededor” (Lermer, 2003, p. 4) que puede ser usado en las ciudades. Se trata entonces de realizar una intervención en un punto específico que ayude a curar, mejorar y generar acciones positivas en cadena para revitalizar el área. El urbanismo táctico, complementario a la planificación urbana convencional, busca realizar “acciones a pequeña escala y de bajo costo, pero con la capacidad de catalizar cambios en la manera que se vive y percibe toda una ciudad, por parte del ciudadano que se traslada a pie, en bicicleta y en carro” (Santos Martínez, 2018, p. 14 citando en BID, 2014), siendo un urbanismo que surge de abajo hacia arriba, donde los ciudadanos tienen la capacidad de proponer las transformaciones de su espacio público.

Muchas de estas intervenciones nacen más por una necesidad del territorio que por un deseo, que necesariamente no se relaciona con obras físicas de infraestructura, sino que pueden ser la incorporación de costumbres o hábitos que generen un cambio positivo (Lermer, 2003). A partir de esto, la Administración apuesta por intervenciones rápidas y no necesariamente permanentes, que se adecúen al flujo de las dinámicas en el territorio.

- 2) *Inclusión Social:* Está basado en la premisa de incluir a la población vulnerable del territorio en el desarrollo de los proyectos, entre éstos los vendedores informales que tiene esta característica, por medio de su vinculación como actores claves dentro del proceso de conservación de los lugares o otras alternativas de inclusión laboral. Es así que se busca mejorar las condiciones de vida de las personas que trabajan en la calle y que se encuentran expuestos a situaciones difíciles, para apuntar mejorar la vida a través de la capacitación, formalización, emprendimiento o alternativas económicas.
- 3) *Sensibilización:* a través de la sensibilización se busca que todos los ciudadanos reconozcan el espacio público como el activo más importante de la ciudad, que pertenece a todos y que en virtud de esto debe cuidarse y defenderse. Para lograr esto es crucial recurrir a la apropiación colectiva que la comunidad puede ejercer sobre sus espacios, ya que ellos se convierten en el medio para desarrollar los procesos de conservación de lugares, asumiendo el rol de actores claves que complementan los esfuerzos de la Administración.
- 4) *Coordinación Institucional:* Pese a que la coordinación es un principio fundamental de la Administración públicas, gestionar la focalización de esfuerzos en un territorio determinado exige una labor permanente de convocatoria y articulación. En este sentido, la Defensoría del Espacio Público tiene un rol muy importante. Es así como sirve de puente entre las necesidades de la comunidad y el resto de entidades del Distrito para articular las acciones en torno al mejoramiento y la sostenibilidad del espacio público.

Es importante resaltar que la labor de coordinación institucional y de construcción con la comunidad, deben anteceder las acciones de recuperación de espacio público.

Éstas últimas entonces deben ser el resultado de una estrategia integral que reconozca las dinámicas en el territorio en donde se desarrollan

5) *Involucramiento Social*

El involucramiento social es el componente más importante del modelo y por tanto está presente en todas las etapas del proyecto: desde el diagnóstico de la problemática; pasando por la formulación de la intervención urbana y estrategias sociales que la rodean, hasta su ejecución y seguimiento. Los espacios públicos tienden a ser más sostenibles en el tiempo y las soluciones más acordes con la realidad de los usuarios, dejando atrás el modelo tradicional del Estado como única parte involucrada y adoptando un ejercicio de *gobernanza*, donde la ciudadanía es parte de la solución de los problemas de su entorno. No sólo los resultados son importantes, el proceso mismo es valioso para crear capacidad por parte de la ciudadanía en el manejo y gestión de las problemáticas de la Ciudad.

7.2.2. Ejecución

Una vez se cuenta con una estrategia para recuperar y sostener un espacio o un conjunto de espacios públicos, es posible concretarla en alguno de los instrumentos jurídicos disponibles para la entrega en administración a una comunidad organizada, cumpliendo con los requisitos legales aplicables en cada caso.

Pero para que su ejecución sea posible, el Distrito debe garantizar la gobernabilidad en la zona y por esta razón, en caso de encontrarse ocupada y/o aprovechada de manera indebida, se justifica adelantar las medidas previas para la recuperación del espacio público. Las acciones de recuperación entonces cumplen la función de garantizar la gobernabilidad en el territorio y estatus de zona recuperada. Reestablecidas las condiciones de gobernabilidad en la zona, es posible iniciar las acciones de sostenibilidad y revitalización.

Es el proceso de defensa del espacio público, que, acompañado de un proyecto integral desarrollado previamente con la comunidad, determinan el éxito en la protección y conservación de los públicos intervenidos. Por esta razón, en la ejecución se combinan

acciones de recuperación con instrumentos de administración para sostener la calidad de los espacios públicos en el tiempo. Involucramiento Social.

7.2.3. Supervisión o Seguimiento

Las acciones de supervisión o seguimiento son fundamentales para garantizar el uso debido y el cumplimiento de las acciones acordadas entre el Distrito y la comunidad en el instrumento de entrega adoptado. De manera general, los profesionales designados para adelantar esta labor, deben velar por : i) La organización del archivo donde se recogen de manera organizada los antecedentes, el documento de entrega instrumento de entrega y sus soportes, las comunicaciones que median entre el Distrito y la comunidad, etc. ii) el seguimiento técnico donde se revisa el cumplimiento de las normas técnicas aplicables y las previstas en el contrato, iii) el seguimiento financiero donde se evalúa las actuaciones del contratista en términos técnicos, presupuestales, contables y financieros y, el iv) el seguimiento jurídico donde se busca la aplicación de las obligaciones pactadas en el documento de entrega y la realización de las acciones necesarias para cumplir con este (DADEP, 2018d).

La vigilancia y control de los recursos que se generen por aprovechamiento económico debe ser rigurosa. Esto debido a que aún cuando se le permite a un privado administrar un bien público el bien continúa estando bajo la titularidad del Estado y los recursos generados siguen siendo públicos.

7.3. Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial - DEMOS

7.3.1. Antecedentes de los DEMOS

El referente principal de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial es la figura de *Business Improvement Districts* (BID). Ésta surgió en la década del cuarenta en Norteamérica como un medio para revitalizar los centros urbanos. Sin embargo, no fue hasta la década de los ochenta que emergió en la legislación americana, como estrategia para combatir los fenómenos resultantes de la descentralización urbana, en particular el abandono

de las actividades en los centros urbanos, a favor de las zonas de periferia (Villarejo, 2014).
Los BID se pueden definir como:

distritos o zonas geográficas, permitidos por la legislación estatal, autorizados por los gobiernos locales, que se promueven y gestionan por los empresarios o los propietarios de los locales de negocio mediante fórmulas de autofinanciación, con el objetivo de ofrecer servicios públicos en las áreas en que actúan (Villarejo, 2014, p. 240 citando en Morçöl y Wolf, 2010).

La gestión de recursos de los BID está en cabeza de los mismos propietarios de las zonas delimitadas, y se obtiene como resultado de un acuerdo - al que generalmente se llega a través de una votación - para acordar la imposición de un pago o cuota extra para recaudar fondos, a fin de mejorar la gestión y los servicios de la zona. Se trata entonces de una asociación entre el público y el privado, donde el segundo se obliga a realizar una apropiación económica colectiva para desarrollar y mantener su distrito (Villarejo, 2014).

Si bien los detractores de esta figura consideran que los BID son una falla de los gobiernos locales, lo cierto es que las necesidades de las ciudades son crecientes y los recursos limitados, por lo que la gestión pública debe acudir a medios que permitan, no sólo conseguir resultados de una manera más eficiente, sino una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones públicas. En este sentido los BID abren la posibilidad de que “sean los propios miembros de la comunidad quienes decidan cuales son sus prioridades y preferencias y determinen exactamente qué servicios van a suplementar y que actividades desarrollarán” (Villarejo, 2014, p. 241 citando en Briffault, 2010).

En los últimos años, el modelo se ha expandido a países europeos como Alemania, Holanda, Reino Unido, Suiza, entre otros, y en Suramérica a países como Brasil y Colombia. Sin embargo, no siempre las medidas o herramientas implementadas en otras partes del mundo, son adecuadas al sistema jurídico de un territorio específico. Por esto, debe hacerse un traslado de la fórmula al ordenamiento jurídico nacional para hacer posible su incorporación en el territorio, y así, hacer efectiva la vinculación del sector privado, empresarios y asociaciones (Villarejo, 2014 y Bratos Martín, 2013).

En Colombia, la primera aproximación a esta figura se hizo en el año 2002, cuando se presentó en el Concejo de Bogotá el Proyecto de Acuerdo 106 por parte del entonces Concejal David Luna, cuyo objetó era regular la conformación, funcionamiento y control de los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial, DEMOS, en Bogotá. En la exposición de motivos se destacó como uno de los problemas que enfrentaban las ciudades contemporáneas, el abandono de las áreas centrales por nuevas áreas, lo que había ocasionado el deterioro u obsolescencia de los centros urbanos, disminuyendo su calidad de vida. De ahí que,

en varias ciudades de países industrializados surgió la urgente necesidad de definir mecanismos que posibilitaran el aumento de la rentabilidad de estas zonas y del precio del suelo. Mediante la creación de Distritos de Mejoramiento dentro de la ciudad, (...) [donde] sea posible devolver la vida ciudadana a estos lugares y, al mismo tiempo, contar con una organización que se encargue del mantenimiento de estos lugares (Proyecto de Acuerdo 106, 2002).

Haciendo referencia a los Distritos Especiales de Valoración en Estados Unidos o BID, con principal antecedente de los Demos, el Proyecto de Acuerdo propuso su creación, a fin de ofrecer los servicios y atracciones en las áreas centrales y ejes comerciales de la ciudad en áreas geográficamente delimitadas donde la comunidad organizada promoviera el mejoramiento, mantenimiento, administración y preservación de las condiciones urbanísticas, ambientales y socioeconómicas (Proyecto de Acuerdo 106, 2002).

Se encuentran adicionalmente, otros intentos por implementar la figura de DEMOS, aunque sin mucho éxito. Este es el caso de la Corporación de Residentes de Usaquén Centro, que en el año 2001 presentó el primer proyecto de DEMOS para el manejo y uso del espacio público del entorno de Usaquén Centro, buscando sostenibilidad y equilibrio en el tiempo, prevaleciendo y reconociendo el carácter residencial de la zona. Sin embargo, al no estar reglamentada la figura, en los términos del artículo 498 del Decreto Distrital 619 de 2000, la iniciativa no prosperó.

Posteriormente en el año 2004, los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial [DEMOS] fueron incluidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto Distrital 190, 2004, art. 461), como parte de la estrategia de gestión económica del Plan

Maestro de Espacio Público (Decreto Distrital 215, 2005) y la creación del Programa de Recuperación, Renovación y Revalorización del Espacio Público, donde se contemplaron como componente fundamental.

El Plan Maestro determinó la política de gestión de espacio público, entendido como el conjunto de acciones coordinadas por la Administración Distrital para asegurar la efectiva generación, administración, mantenimiento y protección del espacio público en el Distrito Capital. Para esto, determinó el desarrollo de tres estrategias:

- Estrategia de Gestión Social.
- Estrategia de Gestión Económica.
- Estrategia de Coordinación Institucional

Resulta fundamental comprender la esencia de la gestión social en el manejo del espacio público, que “consiste en el diseño y aplicación de procedimientos para administrar procesos orientados a elevar los índices de participación ciudadana con respecto a los bienes colectivos y avanzar en la consolidación de una cultura de lo público. Por tanto, la gestión social debe contribuir a dar viabilidad y sostenibilidad a los bienes colectivos. Entendida de esta manera, la gestión social es la razón de ser del estado y de las organizaciones comunitarias. Por tanto, una estrategia de apropiación del espacio público significa diseñar y poner en marcha un conjunto de procedimientos de gestión social.” (Subrayado fuera de texto).²⁹

En este sentido, la estrategia de apropiación que propone el Plan Maestro busca superar la sectorización y la falta de coordinación de las entidades distritales, promover en las organizaciones comunitarias visiones territoriales más integrales y de largo plazo, y compatibilizar la acción de unas y otras en el marco de procesos que cualifiquen la participación e incrementen el capital social.

²⁹ Documento Técnico de Soporte, Plan Maestro de Espacio Público, Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, p.12. Publicado en el Registro Distrital 3356 de julio 07 de 2005. El documento puede ser consultado en el siguiente enlace: <http://registrodistrital.secretariageneral.gov.co/numero-registros/detalle/13570>. DECRETO 215f RD 3356.

Es evidente que los procesos de democratización del uso del suelo no se satisfacen únicamente en la aplicación aislada de la figura del contrato estatal, sino que encuentran asidero en el establecimiento de procedimientos rigurosos que garanticen la participación ciudadana de los habitantes de diferentes sectores de la ciudad en el cuidado y aprovechamiento de los espacios públicos de su localidad y los sectores donde habitan.

La necesidad de empoderamiento social y democratización del uso del espacio público a través del aprovechamiento económico del mismo no es un discurso vacío del Plan Maestro de Espacio Público, sino que pretende la vinculación de la comunidad a partir de la acción del Estado promovida desde la iniciativa ciudadana (o iniciativa privada), como sucede de forma simple con la movilización del aparato estatal a través del derecho fundamental de petición. Los DEMOS pretenden desarrollar esta visión del Plan Maestro del Espacio Público dando oportunidad a las comunidades organizadas de forma legítima y sin ánimo de lucro, para propiciar nuevas relaciones y puntos de encuentro entre lo público y lo privado desde la formación de una cultura donde la iniciativa ciudadana que se preocupa por su entorno inmediato (espacios públicos locales) pueda ser recompensada sin sacrificar los principios de la función pública. Así las cosas, la transparencia del actuar de la administración para el uso y administración final de estos espacios se concreta en la definición de condiciones detalladas que debe cumplir la persona jurídica sin ánimo de lucro interesada en el DEMOS de su localidad, lo cual debe fomentar la participación de otros actores sociales en el cuidado de los lugares públicos más próximos a su entorno.

El objeto de la Estrategia de Gestión Social, como su nombre lo dice, busca descentralizar la gestión social, y promover la creación y consolidación de las redes de gestión social en el espacio público. Estas redes se previeron como mecanismos para apoyar la función pública relacionada con el manejo y utilización del espacio público, y promover la adecuada apropiación social del mismo (Artículo 11, Decreto Distrital 215 de 2005).

La estrategia de gestión económica, por su parte, busca: a) Diferenciar, regular y organizar el aprovechamiento económico del espacio público; b) Actuar conjuntamente con el sector privado en el desarrollo de operaciones integrales de recuperación del espacio público y revalorización de los inmuebles privados; c) Promover la organización de los vendedores informales y profesionalizar sus actividades, a través de una red pública de prestación de

servicios al usuario del espacio público; y d) Organizar y concentrar las fuentes de financiación para la generación y mantenimiento del espacio público.

De la mano con el Programa para la creación de un marco regulatorio de aprovechamiento económico del espacio público, se previó el Programa de Renovación, Recuperación y Revalorización de Espacios Públicos que comprende:

El conjunto de actuaciones urbanísticas y operaciones inmobiliarias ejecutadas bajo un concepto integral, que engloba la intervención del sector público, la participación de los propietarios de los inmuebles privados y la contribución de los agentes económicos emplazados en el ámbito de la operación.

El programa se propuso desencadenar, a través de la intervención pública, un proceso continuo de mejoramiento, mantenimiento y recuperación del espacio público en zonas centrales y, en general, en áreas urbanizadas y edificadas con alto potencial de revalorización económica de los inmuebles privados. Para tales efectos, las operaciones inmobiliarias y de aprovechamiento económico requieren:

a) Planeamiento económico y financiero, b) Determinación de los productos inmobiliarios a generar, c) Estudios de mercado, d) Replanteamiento y rediseño del espacio público., e) Intervenciones sobre los inmuebles privados, f) Determinación de la escala del proyecto y de sus diferentes componentes., g) Planeamiento de los recursos y de la gestión empresarial.”
(Artículo 26, Decreto Distrital 215 de 2005).

La promoción y conformación de los Distritos de Mejoramiento y Organización Sectorial, en los términos contemplados en el Artículo 461 del Decreto 190 de 2004, constituye uno de los componentes fundamentales de este programa.

El Decreto 552 de 2018, constituye un avance sustancial en la inclusión de mecanismos para facilitar de proyectos integrales de espacio públicos, como los Demos. Adicionalmente, la evolución de los instrumentos de administración y las iniciativas de trabajo con la comunidad, contribuyeron en su desarrollo. Por un parte, los CAMEP evidenciaron su

potencial como instrumento de entrega en administración - en tanto la generación de recursos para el mejoramiento de los espacios públicos con uso estacionamiento, bahía o parqueadero y la vinculación de la comunidad en su gestión. Por otra parte, los Pactos de Sostenibilidad “Me la juego Por” implementados al comienzo de esta Administración, impulsaron un diálogo entre la Administración, la empresa privada, visitantes y residentes de las zonas sobre sus problemáticas relacionadas con diferentes manifestaciones de ocupación indebida del espacio público, el deterioro del entorno y su incidencia en la percepción de seguridad. Como resultado de esta iniciativa, se suscribieron nueve pactos que contemplaron actividades de sensibilización, campañas pedagógicas, jornadas de siembra y embellecimiento, implementación de corredores seguros para el peatonal, operativos de control de contaminación visual, entre otras, y que sentarían las bases conceptuales de los Demos.

Los DEMOS se convierten en una oportunidad para concretar los acuerdos de voluntades generados por los Pactos de Sostenibilidad en un mecanismo legal de administración de mediano plazo, con la posibilidad de involucrar, ya no uno, sino varios espacios públicos con diferentes usos, para conformar un polígono de intervención urbana y desarrollar estrategias de enlace (inclusión social, seguridad, cultura ciudadana, etc.) para promover una administración integral de mayor escala, de la mano de los ciudadanos.

Los DEMOS son, al igual que los BID un instrumento de iniciativa privada. Sin embargo, existen tres características notables: (i) Mientras los BID tienen su base en la participación de los empresarios, los Demos promueven la participación de comunidades organizadas, asociaciones cívicas, gremiales y comerciales. Es este sentido, mientras que los BID está fundamentados en un Modelo de Mercado, los Demos representan el Modelo Centrado en el Usuario descrito en el numeral 7.1.3., ii) Mientras en la figura de BID se contempla una tasa o impuesto constante que asegura el flujo de recursos para las labores propias del área, los Demos son financiados a partir del aprovechamiento económico voluntario y los aportes voluntarios en dinero, especie o mixto, y (iii) Mientras que los BID tienen su origen en la intención de revitalizar espacios deteriorados, los Demos, buscan el desarrollo de proyectos integrales, para recuperar y conservar el espacio público, con el fin de consolidar espacios incluyentes, a partir del ejercicio de la *gobernanza*.

7.3.2. Distrito Espaciales de Mejoramiento y Organización Sectorial [DEMOS]

Los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial, son un instrumento de iniciativa privada, que promueve acciones complementarias a las intervenciones y actuaciones que adelanta el Distrito Capital en áreas delimitadas de la ciudad. Con esta figura la Administración busca promover la participación de la comunidad directamente interesada en el mejoramiento, el mantenimiento, la administración y la preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas de su entorno.

Los DEMOS se crean a partir de un acto administrativo expedido por la Administración a una comunidades organizadas, asociaciones cívicas, gremiales y comerciales, con sede en la zona de intervención, luego de surtir el procedimiento establecido en el Decreto 540 de 2018 y cumplir con los criterios establecidos en el Guía para la Presentación y Evaluación de Propuestas Demos: i) mejoramiento de las condiciones urbanas actuales del polígono, ii) inclusión de predios ocupados indebidamente o áreas deterioradas, iii) preservación de las condiciones urbanas, sociales y ambientales, iv) alternativas de inclusión social, v) inclusión de soluciones urbanas innovadoras, vi) aportes voluntarios y vii) suficiencia financiera.

Este instrumento, se materializa en un proyecto de conservación de espacio público. Para esto, una persona jurídica sin ánimo de lucro solicita la administración de un conjunto de zonas de espacio público (plazas, plazoletas, parques, andenes, estacionamientos etc.) con el fin de invertir en obras para su mantenimiento y mejoramiento, a partir de los dineros recaudados por cuenta de las actividades con motivación económica que allí se desarrollen. Dichas actividades económicas, son las dispuestas en el Marco Regulatorio para el Aprovechamiento del Espacio Público (Decreto 552 de 2018) y las intervenciones de mantenimiento y mejoramiento, sólo se limitan a las aprobadas previamente por la Administración, con una premisa básica, y es el respeto por el libre uso, goce y disfrute del espacio público por parte de todos los ciudadanos.

La figura no contempla beneficio económico alguno para la persona jurídica sin ánimo de lucro que lo desarrolla. Esto, por cuanto, si bien los proyectos se apoyan en los recursos que generan las actividades de aprovechamiento económico, su fin último no es la explotación económica del espacio público, sino su conservación. De hecho, los dichos recursos son complementados con aportes voluntarios que corresponden al menos al 5% del valor total

del proyecto. Por lo anterior, la labor que desarrolla la comunidad organizada en el marco del Demos, es la de velar porque las actividades con motivación económica en el polígono de intervención, generen los recursos suficientes para adelantar las acciones de mantenimiento y mejoramiento del espacio público previstas en el proyecto.

Vale la pena aclarar que las organizaciones sin ánimo de lucro pueden adelantar actividades productivas o que generen rentabilidad, en este caso, el aprovechamiento económico del espacio público; su limitación está la no repartición de utilidades para sus miembros como beneficio propio (condición que define el ánimo de lucro, característico de una sociedad comercial), por lo que todo lo que reciben debe ser reinvertido en el desarrollo de su objeto social. También es importante resaltar que estas organizaciones sin ánimo de lucro son sujeto de inspección, vigilancia y control por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Los DEMOS, tienen un conjunto de beneficios económicos y sociales, que en su conjunto benefician la calidad de vida de los ciudadanos de un territorio determinado:

- (i) Permite generar recursos para la conservación del espacio público. Los recursos por concepto de retribución económica que tradicionalmente se hace al Distrito por el desarrollo de actividades económicas adelantadas por un particular, pasan en el marco del Demos a ser destinados de manera directa al mantenimiento mejoramiento y sostenibilidad de los espacios públicos de zona donde se producen.
- (ii) Fortalece la participación ciudadana y se desarrollan como un mecanismo de presupuesto participativo. Los Demos, son en sí mismo un instrumento de participación ciudadana, toda vez que, a través de la figura, el Distrito dispone un canal efectivo de trabajo conjunto con la ciudadanía para el mejoramiento y conservación del espacio público de su entorno. Adicionalmente, en la medida en que es la misma comunidad la que identifica las prioridades a atender en materia del espacio público, constituyen un mecanismo efectivo de presupuesto participativo.
- (iii) Promueve a través de los criterios de calificación, en particular el criterio de inclusión social, que la comunidad sea parte de la solución del fenómeno de ventas informales, proponiendo alternativas de vinculación laboral en la cadena

de valor de las empresas del sector o de las actividades mismas que se contemplen en el proyecto, la instalación de módulos de ventas en las empresas, entre otras. Por esto, los Demos son en esencia, un mecanismo de inclusión social.

- (iv) De manera general, los recursos se dirigen al mejoramiento de las condiciones urbanas, como rehabilitación de andenes, pacificación de vías, mantenimiento de zonas verdes, etc. así como el desarrollo de estrategias que van desde el fortalecimiento de frentes de seguridad, pasando por la cultura ciudadana y la inclusión social.
- (v) Promueve y facilita la coordinación de las entidades públicas para focalizar acciones específicas para el mejoramiento del espacio público en un territorio determinado.
- (vi) Promueve la organización de la comunidad para que se vincule a su conservación y en tal sentido es un proceso abierto que surge un proceso de evaluación transparente y objetivo a partir del procedimiento establecido en el Decreto 540 de 2018, y la Guía para la Presentación de Iniciativas Demos, adoptada mediante Resolución 499 de 2019.

Desde la expedición del Decreto, en octubre de 2018, han manifestado su interés nueve asociaciones y han radicado propuesta formal seis de éstas (CORPOSUSAQUEN, AMIGOS PARQUE DE LA 93, ASOSANDIEGO, GRAN MANZANA - SAN VICTORINO y ZONA ROSA). En agosto de 2019 se expidió el primer DEMOS para el Centro Internacional, mediante la resolución 307 de 2019 y en noviembre de 2019 el DEMOS Distrito Cultural y Turístico Parque de la 93, mediante resolución 455 de 2019. Actualmente se encuentran aprobados por la Comisión Intersectorial del Espacio Público y el DADEP, los proyectos “Paseo de Luz”, presentado por Gran Manzana y Zona Roza. En total, los cuatro proyectos mencionados suman más de 50 mil millones de pesos que será reinvertidos en el espacio público durante los próximos 5 años.

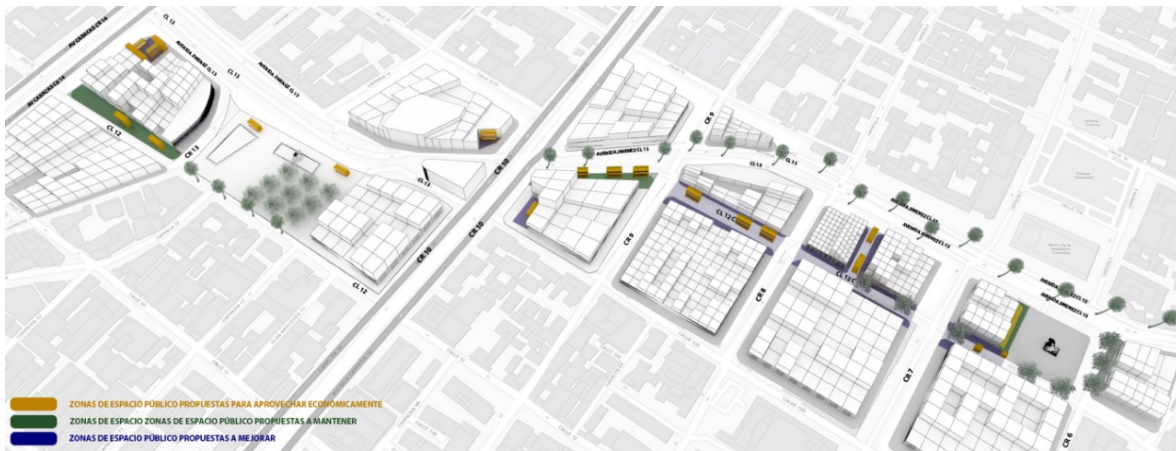
A continuación se muestra los espacios susceptibles de aprovechamiento económico del DEMOS ASOSANDIEGO (v. Gráfico 21), el área de influencia (v. Gráfico 22) y la propuesta de mejora del entorno de los Deck (v. Gráfico 23) del DEMOS Gran Manzana:

Gráfica 21. DEMOS ASOSANDIEGO – Espacios Susceptibles de Aprovechamiento Económico



Fuente: DADEP (2019c)

Gráfica 22. DEMOS Gran Manzana – Área de Influencia



Fuente: DADEP (2019c)

Gráfica 23. DEMOS Gran Manzana – Propuesta de Mejora del Entorno de los Deck

IDENTIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS PROPUESTAS



PROPUESTA:

Mejorar el entorno de los Deck con un punto comercial que preste su servicio las 24 horas.

Imágenes suministrada por la Clientela

Fuente: DADEP (2019c)

7.4. Concesión de Mobiliario Urbano

El mobiliario urbano hacer parte de los elementos del espacio público, cumpliendo funciones de relacionamiento, conformación y uso, atendiendo a la población, prestando un servicio a la ciudadanía y equipando el espacio para el desarrollo de las actividades de la vida cotidiana. Durante la primera Administración de Enrique Peñalosa (1998-2001), como parte de la estrategia de administración eficiente, productiva y sostenible del espacios público, el DADEP estructuró un modelo de gestión del mobiliario urbano bajo la figura de concesión, donde se contempló la participación pública y privada en este servicio, la generación de ingresos para el Distrito, la cobertura, la dotación, el mantenimiento y la reposición de los elementos. Bajo este modelo se garantizó para la ciudad, por 18 años, la operación exitosa de los elementos del espacio público, su conservación, dar respuesta a las necesidades relacionadas con la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público [SITP] y la generar de recursos para el Distrito. Este plazo contractual culminó en julio de 2019.

Gráfica 24. Lineamientos Técnicos para el Diseño de Paradero con Módulo



Fuente: DADEP (2018)e

En aras de darle continuidad a esta estrategia y, modernizar el mobiliario urbano de la ciudad, se estructuró un proceso de licitación pública para otorgar en concesión la realización del diseño, la fabricación, el suministro, la instalación, la actualización, el mantenimiento, la operación, el traslado y la reposición del mobiliario urbano de Bogotá D.C., por un plazo de 15 años. La estrategia principal de este proceso es buscar la incorporación de nuevos elementos tecnológicos, financieros y jurídicos que se ajusten a los nuevos requerimientos de la ciudad, en línea con el concepto de ciudades inteligentes. Por esto se busca modernizar el mobiliario urbano, que no solo permita una mejor conexión de los ciudadanos con el SITP, sino también la captura de datos de movilidad, información en tiempo real del comportamiento de la infraestructura, el aprovechamiento al máximo del espacio público urbano al consolidar varios servicios en un solo sitio, proveer servicios que genere impacto directo a la ciudad (puntos de información, servicio de wi-fi, etc), entre otros.

Como remuneración, el concesionario recibirá el derecho de explotar la publicidad, la gestión de la información y en general las modalidades de explotación comercial legal como alojamiento de equipos TIC y demás, en los diferentes elementos del mobiliario urbano. Por lo tanto, la consecución, contratación, venta y recaudo por concepto de publicidad corre por

cuenta, riesgo y responsabilidad exclusiva del concesionario, por lo que no hay lugar a desembolsos o compensación alguna por parte del DADEP o Distrito durante la ejecución del la concesión, pactada en 15 años. Dentro de los beneficios que se establecen en este nueva concesión para el Distrito, desde el aspecto financiero, es la previsión del pago del 15% que se realice de la publicidad por cara de los paraderos y una retribución a favor del DADEP, equivalente a un porcentaje del valor de las ventas anuales calculas por el concesionario, que en ningún caso podrán ser inferior a la suma estimada como retribución mínima, equivalente a \$ 2.157.000.000.

Gráfica 25. Lineamientos Técnicos para el Diseño de Paneles Digitales



Fuente: DADEP (2018)e

No obstante, el aspecto más importante de este nueva concesión radica en el hecho de poder realizar la modernización de los paraderos actuales a tecnología de punta, incorporando la transmisión de datos en tiempo real sobre las rutas de transporte, el plano de la zona o información sobre el estado del servicio como cambios en el recorrido, suspensiones, atrasos, etc.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía de Bogotá. (31 de julio de 1999) Decreto Distrital por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público. [Decreto Distrital 018 de 1999].

_____ (02 de Agosto de 2002) Decreto Distrital por el cual se reglamenta la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público construido del Distrito Capital. [Decreto Distrital 343 de 2002].

_____ (22 de abril de 2002) Decreto Distrital por el cual se modifica la estructura organizacional del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. [Decreto Distrital 138 de 2002].

_____ (22 de diciembre de 2003) Decreto Distrital por el cual se reglamente la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público construido y sus usos temporales en Bogotá, Distrito Capital. [Decreto Distrital 464 de 2003].

_____ (22 de junio de 2004) Decreto Distrital por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. [Decreto Distrital 190 de 2004].

_____ (07 de julio de 2005) Decreto Distrital por el cual se adopta el plan maestro de espacio público para Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones. [Decreto Distrital 215 de 2005].

_____ (11 de octubre de 2013) Decreto Distrital por el cual se adopta el marco regulatorio del aprovechamiento económico del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá. [Decreto Distrital 456 de 2013].

_____ (21 de septiembre de 2018) Decreto Distrital por medio del cual se reglamenta los distritos especiales de mejoramiento y organización sectorial –DEMOS de que trata el artículo 461 del Decreto Distrital 190 de 2004 –Plan de ordenamiento territorial de Bogotá. [Decreto Distrital 540 de 2018].

_____ (26 de septiembre de 2018) Decreto Distrital por medio del cual se establece el marco regulatorio del aprovechamiento económico del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá y se dictan otras disposiciones. [Decreto Distrital 552 de 2018].

_____ (31 de marzo de 2018) Acuerdo por el cual se crea el sector administrativo de seguridad, convivencia y justicia, la secretaria Distrital de seguridad, convivencia y justicia, se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 637 de 2018].

_____ (01 de enero de 2002) Proyecto de Acuerdo por el cual se regula la conformación, funcionamiento y control de los distritos espaciales de mejoramiento y organización sectorial, DEMOS, en Bogotá D.C. [Proyecto de Acuerdo 106 de 2002].

_____ (20 de enero de 2003) Acuerdo por el cual se expide el código de policía de Bogotá, D.C. [Acuerdo 079 de 2003].

Bayona, C. (2018). Aprovechamiento económico de los parques vecinales, plazas y estacionamientos públicos en Bogotá D.C. (Tesis de Maestría). Universidad Externado, Colombia.

Bienal del Espacio Público [BEP] (2013). Carta del Espacio Público. Roma. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0B5-VDOO42qGmVmp2TGFFQ2stM1E/view>

Bradley Beza, B., y Hernández-García, H. (2018). From placemaking to sustainability citizenship: An evolution in the understanding of community realised public space in Bogota's informal settlement. *Journal of Place Management and Development*, 100, 192-207.

Bratos Martín, M. (2013). Business improvement districts: una nueva forma de colaboración público-privada para la revitalización socioeconómica de áreas urbana. *Política y Sociedad*, 50 (1), 269-304.

Burton, M., Dempsey, N., y Mathers, A. (2014). Connecting marking and keeping. Design and management in place-keeping. En Dempsey, N., Smith, H., y Burton, M. (Ed.), *Place-keeping open space management in practice* (2943-3427).

Cannon, T. Twigg, J., Rowell, J., 2003. Social vulnerability, sustainable livelihoods and disasters. *Report to DFID Conflictic ando Humanitarian Asssistance Departamente (CHAD) and Sustainable Livelihoods Support Office*. Recuperado de <http://www.radixonline.org/resources/dfid-vuln&live-rep.pdf>

Castro, E., Ramírez, D., y Serna, H. (2018). Ventas informales en el espacio público en Villavicencio (Colombia). *Semestre Económico*, 21 (46), 141-166

Congreso de Colombia. (26 de mayo de 1873). Código Civil. [Ley 57 de 1887].

_____ (2 de junio de 1994). Ley de modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios. [Ley 136 de 1994].

_____ (11 de enero de 1989) Ley por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. [Ley 9 de 1989].

_____ (29 de diciembre de 1998). Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y función de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numéralas 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y de dictan otras disposiciones. [Ley 489 de 1998].

_____ (12 de julio de 2011). Ley por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismo de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. [Ley 1474 de 2011].

_____ (06 de julio de 2012) Ley por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [Ley 1551 de 2012]

_____ (26 de mayo de 2015) Decreto por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio. [Decreto 1077 de 2015].

_____ (29 de junio de 2016) Ley por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. [Ley 1801 de 2016].

Consejo de Estado, Sala de Contencioso Administrativo. (16 de febrero de 2001) Sentencia 16596 [MP Alier Eduardo Hernández Enríquez]

_____ Sección Segunda, (27 de noviembre de 1995) Sentencia 8045. [C.P. Diego Younes Moreno]

Contraloría de Bogotá (2017). *Informe de auditoría de desempeño periodo 2013-2017*.

Recuperado de

http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Gobierno/PAD_2017/JL-DC/Desempe%C3%B1o/D_DADEP_CODIGO216.p

Corte Constitucional. (1993) Sentencia T-372 [MP Jorge Arango Mejía]

_____ (1995) Sentencia T-115 [MP José Gregorio Hernández]

_____ (1996) Sentencia T-160 [MP Fabio Moron Diaz]

_____ (1998) Sentencia T-778 [MP Alfredo Beltrán]

_____ (2003) Sentencia T-772 [MP Manuel José Cepeda]

_____ (2007) Sentencia T-030 [MP Gloria Stella Ortiz]

_____ (2009) Sentencia C-145 [MP Luis Ernesto Vargas]

_____ (2017) Sentencia C-211 [MP Iván Humberto Escrucería]

Dempsey, N., Smith, H., y Burton, M. (2014). From space to place. The importance of place-keeping. En Dempsey, N., Smith, H., y Burton, M. (Ed.), *Place-keeping open space management in practice* (454-687). Nueva York, Estados Unidos: Editorial Routledge.

Dempsey, N., y Burton, M. (2012). Defining place-keeping: The long-term management of public space. *Urban Forestry & Urban Greening*, 11, 11-20.

Dempsey, N., y Smith, H. (2014). Understanding place-keeping of open space. En Dempsey, N., Smith, H., y Burton, M. (Ed.), *Place-keeping open space management in practice* (701-984).

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público [DADEP] (2015). *Caracterización del proceso de administración del patrimonio inmobiliario*. Septiembre. Recuperado de <http://sgc.dadep.gov.co/4/127-PROAP-01.php>

- _____ (2017a). *Caracterización del proceso de defensa administrativa*. Octubre.
- _____ (2017b). *Caracterización del proceso de defensa preventiva y persuasiva*. Octubre.
- _____ (2017c). *Guía de administración de bienes de uso público y bienes fiscales del nivel central*. Noviembre.
- _____ (2017d). *Priorización zonas de intervención para la recuperación y sostenibilidad de espacios públicos*. Diciembre.
- _____ (2018a). *Política Distrital de Espacio Público*. Recuperado de <http://observatorio.dadep.gov.co/sites/default/files/documentos/2018/politicaEP-DADEP.pdf>
- _____ (2018b). *ABC del espacio público en Bogotá*. Diciembre.
- _____ (2018c). *Caracterización del procedimiento de control administrativo del inventario general de espacio público y bienes fiscales*. Diciembre.
- _____ (2018d). *Manual de supervisión e interventoría*. Agosto. Recuperado de <http://sgc.dadep.gov.co/7/4/127-MANGR-02.pdf>
- _____ (2018e). *Presentación Diagnóstico de Andenes*. Noviembre.
- _____ (2019a). *Caracterización del procedimiento de defensa preventiva y persuasiva*. Junio.
- _____ (2019b). *Reporte logros metas proyectos de inversión*. Junio. Recuperado de https://dadep.gov.co/sites/default/files/planeacion/reporte_logros_metas_proyectos_30-06-2019.pdf
- _____ (2019c). *Presentación seguimiento DEMOS*. Junio.
- _____ (2019d). *Guía de administración de bienes de uso público y bienes fiscales del nivel central*. Diciembre.
- _____ (10 de junio de 2004) Resolución por la cual se adopta el inventario de los espacios públicos recuperados y/o preservados. [Resolución 158 de 2004].

_____ (05 de noviembre de 2014) Resolución por la cual se reconoce los hechos notorios de ocupación indebida del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá. [Resolución 034 de 2014].

_____ (07 de noviembre de 2018) Resolución por medio de la cual se concede una autorización de uso de un espacio público. [Resolución 401 de 2018].

_____ (18 de julio de 2019) Resolución por la cual se actualiza el inventario de los espacios públicos recuperados y/o preservados en cualquier tiempo, adoptado mediante la Resolución N° del 10 de junio de 2004. [Resolución 271 de 2019].

_____ (12 de septiembre 2019) Resolución por medio de la cual se georreferencian las “zonas especiales” de Bogotá D.C., determinadas por los Alcaldes Locales de Bogotá. [Resolución 335 de 2019].

Echeverri, J. (2016). El aprovechamiento económico de los bienes de uso público. Reflexión con ocasión del reciente fallo de unificación sobre la improcedencia del contrato de arriendo. *Revista Digital de Derecho Administrativo* (22), 35-59.

Gil Villegas, F. (2000). Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública. En Méndez, J. L. (Ed.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* (49-74). México: Editorial Colegio de México.

Góngora, L., Caballero, J.D., Bellos, J. S., Buriticá, F., y Vásquez, A. F. (2017). *Apropiación del espacio público como mejoramiento social y espacial, en parques vecinales de Bogotá*. (Documento de investigación Maestría). Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

Hurtado, M.P. (2014). Construcción social del riesgo en el barrio La Vega, Ibagué. Caso de estudio. (Tesis de Maestría). Universidad de los Andes, Colombia.

Instituto para la Económica Social [IPES] (2016). Caracterización vendedores informales en Bogotá. Recuperado de http://www.ipes.gov.co/images/informes/Estudios_e_investigaciones/CARACTERIZACION_VENDEDORES_INFORMALES_EN_BOGOTA2016.pdf

- _____ (16 de marzo de 2018) Resolución por la cual se establece la metodología para evaluar el grado de vulnerabilidad de los vendedores informales que ocupan el espacio público. [Resolución 070 de 2018].
- Kreutz, S., Dempsey, N., y Lindholst, A.C. (2014). Resourcing place-keeping- fighting for funding. En Dempsey, N., Smith, H., y Burton, M. (Ed.), *Place-keeping open space management in practice* (2432-2931).
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversias* (185), 89-105.
- Lindholst, A., Dempsey, N., y Kreutz, S. (2014). The politics of place-keeping. En Dempsey, N., Smith, H., y Burton, M. (Ed.), *Place-keeping open space management in practice* (996-1400).
- Mathers, A., Dempsey, N., y Molin, J.F. (2015). Place-keeping in action: Evaluating the capacity of Green space partnerships in Englands. *Landscape and Urban Planning*, 139, 126-136.
- Mattijseen, T.J.M, Van der Jagt, A.P.N., Buijs, A.E., Elands, B.H.M., Erlwein, S., y Laforteza, R. (2017). The long-term prospects of citizens managing urban Green space: From place making to place-keeping. *Urban Forestry & Urban Greening*, 26, 78-84.
- Medina, P.A.; y Bermúdez Cárdenas, D. C. (2010). La sostenibilidad ambiental urbana en Colombia. *Bitácora* (2), 73-93.
- Mejía-Ortiz, L. M.; y Franco-Giraldo, A. (2007). Protección social y modelos de desarrollo en América Latina. *Revista de Salud Pública* 9 (3), 471-483.
- Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial [MAVDT] (2005)a. *Guía metodológica 5. Mecanismo de recuperación del espacio público*. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Recuperaci%C3%B3n.pdf>
- _____ (2005)b. *Guía metodológica 5. Mecanismo de recuperación del espacio público*. Recuperado _____ de

<http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Recuperaci%C3%B3n.pdf>

Naciones Unidas [UN] (1987). *Informe de la comisión mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Recuperado de

http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

Niño, A. (2014). *Structural changer in Bogotá: driving through de-industrialization*. (Documento de trabajo). Bogotá.

Paternina, J. D. (2018). *Estudio jurisprudencial sobre el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes en Bogotá*. (Tesis de Abogado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia.

Peñalosa, E. (2011). A city talks: Learning from bogotá's revitalisation. *Architectural Design*, 81(3), 90-95. doi:10.1002/ad.1245

Pérez, E. (2004). Percepción del espacio público. *Revista Bitácora Urbana Territorial* 1, (8), 27-31.

Peters, G. (2011). Cincuenta años de administración pública. En Ortega Ortiz, R. Y., y Vega Cánovas, G. (Ed.), *Poder y política en el mundo contemporáneo* (323-361). México: Editorial Colegio de México.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) (2015a). *Global Public Space Toolkit: From Global Principles to Local Policies and Practice*. Nairobi.

_____[ONU-Habitat], (2015b). *1º Reporte del estado de las ciudades de Colombia: camino hacia la prosperidad urbana*. Bogotá

Restrepo, N., y Verala, P. (2016). *La anticonstitucionalidad del cobro por el aprovechamiento y la utilización del espacio público en el municipio de Manizales, a partir del años 2014* (Tesis de Maestría). Universidad de Manizales, Manizales, Colombia.

- Rocha, R., Sánchez, F., y García, L. (2009). Ventas callejeras y espacio público: efectos sobre el comercio de Bogotá. *Desarrollo y Sociedad. Primer semestre*, 245-268.
- Saldarriaga, A. (2006). El espacio público no es sólo problema de peatones. *Unimedios, Universidad Nacional*. Recuperado de <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/79/04.htm>
- Santos Martínez, A. (2018). Urbanismos táctico: medio para proponer alternativas de movilidad peatonal. (Tesis de Maestría). Universidad Veracruzana, México.
- Secretaria de Gobierno de Bogotá [SGB] (2018). *Concepto jurídicos contractuales. Segunda entrega*. Recuperado de <http://www.gobiernobogota.gov.co/content/actualidad-contractual>
- Smith, H., Pereira, M. Roe, Sosenko, F., Lindholst, A.C., y Mathers, A. (2014). The evaluation of place-keeping. Unrealised potential. En Dempsey, N., Smith, H., y Burton, M. (Ed.), *Place-keeping open space management in practice* (3438-3934).
- Tejedor, J. M. (2012). El modelo económico y su relación con los derechos humanos en Colombia. Una aproximación. *Finanzas y Política Económica* 4 (1), 55-82.
- Herrera, G. (2009). Lineamientos de la política Distrital en materia de espacio público y vendedores informales. Defensoría del Espacio Público.
- Uvalle, R. (2000). Espacio público, misión del Estado y gestión pública. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 7 (21), 255-287.
- Vázquez, G. y Jiménez, P. (2018): *Gobernanza urbana y políticas de intervención de espacios públicos en la ciudad de México*. En Gasca Zomara, J. (Ed.), *Agenda pública para el desarrollo regional, la metropolización y sostenibilidad* (pp. 299-316). Ciudad de México, México: Coeditores.
- Vergara, M. (2009). Conflictividad urbana en la apropiación y producción del espacio público. El caso de los bazares populares de Medellín. *Bitácora* (14), 141-160.
- Villarejo, H. (2014). Colaboración público-privado para la revitalización de espacios urbanos: la introducción de los business improvement districts en el ordenamiento jurídico español. *Revista de Gestión Pública, III* (2), 235-277.

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

2016- 2019