

**ESPACIO PÚBLICO: CONCEPTUALIZACIÓN DE UN ESTADO IDEAL EN  
COLOMBIA**



**ELABORADO POR:  
MALCOM ANDRÉS POLANCO LÓPEZ**

**CÓDIGO 4401648**

**PRESENTADO A:  
DR. MIGUEL AUGUSTO GARCÍA BUSTAMANTE**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS – POSGRADOS  
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
BOGOTÁ D.C  
2015**

## **ESPACIO PÚBLICO: CONCEPTUALIZACIÓN DE UN ESTADO IDEAL EN COLOMBIA**

El espacio público es un escenario multifuncional donde confluyen numerosos actores e intereses, cada uno en procura de satisfacer sus necesidades individuales, sin considerar necesariamente la afectación de sus acciones sobre el resto de la población. De esta manera, los vendedores informales perciben el espacio público como un lugar para obtener su mínimo vital, los transeúntes como un espacio para caminar libremente y los empresarios como un mercado potencial para el desarrollo de actividades lucrativas. Así mismo, el Estado representa el ente garante que debe propender por mediar estas posiciones para cumplir con el mandato constitucional de hacer prevalecer del uso común sobre el particular.

Ante la diversidad de actores e intereses, es inevitable cuestionarse sobre el estado ideal en que debe mantenerse el espacio público. Evidentemente, esta es una respuesta sesgada que dependerá del tipo de agente al que se le cuestione sobre el asunto. Algunos considerarán que su ideario de espacio público es aquel libre de todo tipo de actores económicos que impiden el uso colectivo de aquel, esto es, un espacio vacío, destinado única y exclusivamente para el tránsito de las personas. Como contraparte, existe otro grupo de individuos que consideran al espacio público como un escenario de interacción entre agentes económicos, donde pueden y deben existir todo tipo de actividades comerciales, tanto formales como informales.

En esencia, las diferentes posturas se presentan como una disyuntiva entre espacio para los peatones y espacio para las actividades comerciales. Sin

embargo, estas visiones no deben necesariamente ser opuestas, y por el contrario, pueden conciliarse.

El objeto de este ensayo es mostrar como la creación de normas por parte del Estado colombiano funciona como un instrumento para acercar las posiciones asimétricas, haciendo énfasis en aspectos económicos como el eje articulador de ambas posturas.

Para el desarrollo, se abordará el tema desde diferentes etapas. Inicialmente, se consideraran las características individuales de los agentes que intervienen en el espacio público. Posteriormente, en la segunda etapa, se presentarán algunas de las estrategias internacionales y nacionales que se han implementado para regular el uso del espacio público. En una tercera parte, se considerará la normatividad implementada por la ciudad de Bogotá para conciliar los intereses de los agentes con injerencia en el espacio público. Por último, para la cuarta parte, se tomarán los resultados encontrados hasta el momento y se hará una formulación de lo que podría considerarse como un estado ideal en que debe mantenerse el espacio público y la política que debe implementarse para alcanzar el objetivo.

La primera definición que debe abordarse es el concepto mismo de espacio público, en el entendido que éste representa el escenario de las interacciones sociales.

Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia define claramente que el espacio público es una subcategoría de los bienes de uso público, que cuenta con

un ordenamiento jurídico fundamentado en la Constitución Política y que está reglamentado por leyes y actos administrativos tanto a nivel nacional como local.

Complementariamente, el documento técnico de soporte del Decreto Distrital 215 de 2005 “Plan Maestro de Espacio Público”, adopta la definición de los bienes de uso público desde la visión del derecho, esto es, aquellos que cumplen los principios de no exclusión y no saturación, que además deben ser propiedad del Estado para considerarse públicos (Secretaría Distrital De Planeación, 2005).

Por último, la constitución política de Colombia se refiere al espacio público en su artículo 82, de la siguiente manera: Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

En términos generales, la definición del espacio público se sintetiza en que es un bien de uso público administrado por el Estado, y que éste debe propender por el uso colectivo de aquel.

Con la definición clara de lo que se considera espacio público, ahora se revisarán brevemente los agentes vinculados al espacio público y sus intereses particulares. En primer término los transeúntes representan el grupo de individuos que perciben en el espacio público como un lugar de paso, en el cual se puede caminar libremente, un escenario de contemplación, esparcimiento e interacción familiar, que no debe verse afectado por usos indebidos de los agentes comerciales.

Sin embargo, los transeúntes no necesariamente conciben una tipología de espacio vacío en el espacio público, al contrario, es un escenario que debe ofrecer servicios complementarios para generar una satisfacción completa, es decir, deben existir puntos de hidratación, alimentación y mobiliario para actividades tanto recreativas como deportivas. Esta necesidad se hace manifiesta porque espacios vacíos son generadores de inseguridad y abandono, que tiende a deteriorar cualquier elemento sometido a esas condiciones.

Queda claro que los transeúntes perciben el espacio como un lugar de esparcimiento y libre tránsito, atendiendo las disposiciones de la constitución política, pero que debe considerar servicios complementarios, es decir, a partir del comportamiento del primer actor, es posible inferir que debe existir un equilibrio entre la destinación para el uso común y para actividades comerciales.

De igual forma los actores comerciales se enmarcan tres tipos de agentes, vendedores informales, vendedores formales y grandes empresas, los cuales tienen en común la realización de actividades con motivación económica en el espacio público.

Inicialmente, se tratará el tema de vendedores informales. Este grupo poblacional es el resultado de políticas laborales ineficientes, que conllevan a un exceso de oferta laboral no absorbida por el aparato productivo de un país. En Colombia, al igual que en América Latina, el empleo informal representa entre el 50% y el 60% del empleo para la población económicamente activa (García, 2010).

Como se puede apreciar, gran parte de la población debe satisfacer sus necesidades y las de sus familias en un mundo alternativo al del empleo formal. Es aquí donde toma relevancia el espacio público, en la medida que toda esta población no empleada genera sus ingresos a partir de la actividad de venta informal en el espacio público.

El problema reside en que la alta representación de los informales en la población económicamente activa, genera un uso desregulado, y por lo tanto, desproporcionado del espacio público por parte de los vendedores informales, en condiciones precarias de aseo, sin cumplimiento de medidas sanitarias, con una desmedida invasión y ocasionando un aspecto tugurizado del espacio público, porque la suciedad y la formación de un mercado alterno desencadenan problemas de inseguridad que permean las zonas donde se localizan los vendedores informales.

Según el argumento anterior, los vendedores informales son un agente problemático del espacio público, empero, esta sería una visión bastante limitada del asunto. El verdadero problema es la forma como se realiza la actividad de venta informal. Previamente se ha manifestado que los transeúntes requieren de actividades comerciales en el espacio público, por lo cual, no consideran al vendedor como un agente problema que deba ser removido, al contrario, es una persona que brinda los servicios necesarios y que busca obtener su mínimo vital.

Lo que sucede es que su actividad debe ser regulada, de tal manera que se cuente con mobiliario adecuado, con mejores condiciones para los vendedores y ubicados de una manera que no impidan el libre tránsito de las demás personas. Adicionalmente, la desregularización a la actividad de venta informal genera un

escenario idóneo para la formación de mafias en el espacio público que se apoderan de éste y establecen sus propias reglas para permitir el acceso de los vendedores informales.

Junto a los vendedores informales, el espacio público también se encuentra invadido por los vendedores formales, quienes forman extensiones de sus locales en el espacio público bajo el argumento que la competencia de los informales es desleal y ellos deben utilizar métodos similares para garantizar la rentabilidad de su negocio.

Finalmente, Un tercer agente comercial con injerencia en el espacio público son las grandes empresas que realizan actividades de aprovechamiento económico, tales como lanzamientos de marca, carreras atléticas y filmaciones de obras audiovisuales. El problema es que su actividad también representa una invasión de espacio público, con el agravante que están obteniendo elevados ingresos por utilizar un bien de uso público sin generar beneficios para la población, y por lo tanto, deben ser regulados.

El Estado por su parte es el ente que por su misionalidad tiene la competencia de organizar la interacción de los transeúntes y los agentes comerciales en el espacio público, es el Estado, esto es, desde sus instituciones deben surgir las normas que delimiten los derechos y deberes de los actores involucrados.

La responsabilidad del Estado se sustenta en su papel como administrador del sistema de espacio público, una figura que es necesaria porque el imaginario colectivo concibe el sistema como una propiedad de todos, o mejor aún por sus

características de no exclusión y no saturación se considera “propiedad de todos pero responsabilidad de nadie”, y sin la existencia del Estado como administrador, todos los espacios construidos terminarían deteriorándose.

En teoría microeconómica, el proceso descrito fue nombrado como el problema del *free rider*, o del “polizon”, un fenómeno que es inherente a las características de los bienes públicos y que es el principal responsable de los usos desmedidos que se realizan. El problema del *polizon*, para el caso concreto del espacio público, se presenta porque no es posible excluir o limitar su uso por parte de ningún agente, por lo que se considera que no existe una propiedad definida y que cada individuo puede ejercer su labor sin restricción ni contraprestación alguna porque es un escenario de todos (Stiglitz, 2000).

A partir del problema del *polizon* se generan las externalidades negativas<sup>1</sup>, representadas por el uso desmedido del espacio público, y el Estado tiene que intervenir, atendiendo su labor de administración, por medio de instrumentos de regulación que corrijan el efecto perverso de las mencionadas externalidades (Stiglitz, 2000).

El asunto que debe tratarse ahora, después de describir el tema a desarrollar es definir los tipos de instrumentos que deben utilizarse para regular el uso del espacio público. En lo que sigue de este documento se abordarán experiencias de regulación, que se centran principalmente en definir competencias claras y crear un mecanismo de cobro para las actividades de aprovechamiento económico,

---

<sup>1</sup> Las externalidades se definen como las decisiones de consumo, producción e inversión que toman los individuos, los hogares y las empresas, que afectan a terceros que no participan directamente en esas transacciones. Para el caso del espacio público, las externalidades negativas son los usos desmedidos de éste, que atentan contra su uso común.

como instrumento para corregir las externalidades negativas y reducir el uso desmedido del espacio público.

La selección de un instrumento económico responde a que el común denominador de las invasiones en el espacio público está representado por el uso que con motivación económica realizan diversos actores del mismo, y en ausencia de reglas, conllevan al uso sobredimensionado.

A continuación para comprender el avance normativo en la regularización del uso del espacio público, se desarrolló una revisión detallada a experiencias del orden nacional e internacional. Es necesario precisar que todas las experiencias giran en torno a la regulación del aprovechamiento económico del espacio público, que en últimas es el instrumento por medio del cual pueden regularse usos indebidos.

Sin embargo, durante el proceso se presentaron dos problemas fundamentales: de una parte, las experiencias internacionales fueron de difícil acceso y permitieron ver muy poco sobre la forma y figura de cobro para las actividades en el espacio público, y de otra, que el tema no ha tenido fuerte tratamiento en el orden nacional, por lo cual, la experiencias validas se limitaron a dos, cada una con aportes significativos, pero en general con grandes vacíos, lo que ha impedido que se consolide una política nacional de espacio público, centrada en el tema de aprovechamiento económico.

La primera experiencia corresponde al modelo de regulación del espacio público estudiado para el caso español, que se encuentra representado en la

experiencia de Madrid, que tiene una regulación significativa al respecto y grava con tasas puntuales, determinadas actividades que se realizan en el espacio público.

La base normativa del modelo madrileño son los artículos 15 a 19 de ley reguladora de haciendas locales, que fue aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. En esta norma se establece la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local.

Dentro de la regulación señalada, se hace una clasificación de las actividades que generan cobro por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local en suelo, subsuelo y vuelo<sup>2</sup>, y además, se establecen los intervalos en que fluctúa el valor monetario de la tasa, dependiendo de la actividad realizada. En total, se determinan 12 categorías de actividades, cada una con tasas diferenciadas. En la normatividad se regulariza el uso del espacio público para las siguientes actividades:

- Vallas, andamios y otras ocupaciones de similar naturaleza, sin o con publicidad
- Pasos de Vehículos
- Reserva de espacio del dominio público local para aparcamiento exclusivo de vehículos o para su ocupación con otro tipo de maquinaria, equipos, casetas y otros elementos
- Puesto ubicados en situados aislados en la vía pública o en mercadillos
- Terrazas de veladores mesas y sillas
- Ejercicios de actividades comerciales, industriales o recreativas en la vía pública o en parques o dehesas municipales.

---

<sup>2</sup> Este término hace referencia al espacio aéreo local.

- Ocupación del suelo, vuelo o subsuelo para usos particulares, cajas registradoras, bocas de cargas de combustible, arquetas y transformadores, cables, tuberías, rieles y otros elementos análogos
- Surtidores de gasolina
- Obras en la vía pública
- Contenedores, sacos industriales u otro elemento de contención de residuos inertes
- Distribución gratuita de prensa
- Otros aprovechamientos

De acuerdo con lo referenciado de la experiencia de Madrid, es claro que tienen ampliamente reguladas las actividades que pueden ser realizadas en el dominio público local, que es la forma de describir el espacio público, y que además, tienen un régimen de tarifas diferenciables dependiendo de cada categoría de actividades.

La experiencia en Madrid representa una de las regulaciones más completas, en la medida que cualquier afectación privada al espacio público genera una retribución a favor de la autoridad municipal. Pero no es solo que se cobre por casi cualquier actividad realizada en el espacio público con motivación económica, sino que adicionalmente, la ordenanza determina que cuando se genere alguna destrucción en el espacio público por causa de la actividad del privado, éste debe garantizar el costeo total de los gastos de reparación, y en caso que el daño sea irreparable, debe devolver a la autoridad municipal el valor del espacio destruido. Todo esto no se encuentra contemplado en la tarifa aplicada y debe considerarse como un valor adicional.

En cuanto a la compilación de la experiencia argentina, representó un trabajo más dispendioso, debido a la dificultad de hallar las normas específicas que regulan el espacio público, por lo cual, se utilizó un artículo electrónico de Sebastián Espeche, publicado en la revista Microjuris de Argentina durante el año 2010, bajo el título de “*Tasa por ocupación o utilización diferenciada del dominio público*”, en donde básicamente el autor hace un recorrido por las normas que rigen el aprovechamiento económico del espacio público, a partir de la extracción de las principales características en las diferentes provincias.

A pesar de la diversidad de normas, que varían dependiendo de la provincia, existe un marco general estipulado en código civil de la república argentina, que cobija aspectos sustanciales como el hecho de determinar que dentro de los bienes públicos se contemplan las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común. En el mismo sentido, la norma argumenta que los bienes de dominio público, léase espacio público, están destinados principalmente al uso común, pero que, según la Corte Suprema de Justicia del país, además del uso común los bienes mencionados pueden ser objeto de un uso diferencial en tanto no se desvirtúen los fines que determinaron su afectación. Así mismo, sostiene que el derecho de aprovechamiento se adquiere mediante la respectiva autorización del órgano competente, quien puede exigir en tal supuesto el pago de un canon (Espeche, 2010).

En síntesis, la normatividad nacional argentina precisa que la administración pública puede dar permisos para usar en forma privativa ciertas partes del dominio público, bajo la condición que ese uso excepcional no modifique el uso habitual de la colectividad.

Recogiendo los postulados generales y las determinaciones particulares de cada provincia, se tiene que la experiencia de argentina tiene matices diferenciables entre casos, pero también elementos comunes que permite concluir tres puntos fundamentales. El primero, que el espacio público se reconoce como un escenario destinado principalmente al uso común, de ahí que cualquier uso diferenciable debe ser compensado a la administración municipal. Segundo, se regulan todos los elementos del dominio público, esto es, no sólo la superficie, sino también el espacio aéreo y el subsuelo, aunque no es muy claro sobre el tipo de actividades permitidas, y únicamente se limita a mencionar que el hecho imponible de la tasa por uso del espacio público es todo aquel uso diferencial de éste. Y tercero, aunque en la constitucionalidad de cada provincia se enuncian superficialmente los hechos generadores de la tasa por uso del espacio público, no hay claridad sobre el proceso para calcular un valor monetario, y únicamente se limitan a justificar que el esquema de cobro es similar al del modelo español.

Desde el ámbito nacional el modelo de Aprovechamiento Económico de Espacio Público (AEEP) en Pereira es el único de los analizados, tanto a nivel nacional como internacional, que presenta la estimación de su instrumento de cobro, y se encuentra contemplado en el acuerdo municipal 078 de 2008. Por medio de este acuerdo, se crea un fondo de AEEP y se adopta un reglamento de usos y aprovechamiento económico de los elementos constitutivos del espacio público del municipio de Pereira.

Dentro de los principios del acuerdo se dictan algunas disposiciones generales y se abordan elementos conceptuales, de donde es resaltable el establecimiento de los elementos constitutivos del espacio público susceptibles de

aprovechamiento económico y los instrumentos del mismo. Estos últimos se desagregan en definiciones sobre concesión, uso temporal, aprovechamiento económico, administración y mantenimiento. Adicionalmente se subdividen los elementos del espacio público en constitutivos, que pueden ser naturales o artificiales, y complementarios, tal como los clasifica el decreto nacional 1504 de 1998.

Otra claridad conceptual que se realiza en el acuerdo municipal hace referencia a la destinación de los recursos que ingresan al fondo de AEEP, los cuales, serán destinados a planeación, mantenimiento, construcción, dotación y compra de predios para espacios públicos en el municipio, y a que los dineros recabados por aplicación de sanciones harán parte del fondo.

Con respecto a los instrumentos del aprovechamiento, en Pereira se determinan 4 figuras contractuales para emprender actividades de aprovechamiento del espacio público:

- **Contrato de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público:** Es una forma contractual que vincula a las comunidades locales con el sostenimiento de los bienes de uso público de su entorno, a través de la apropiación social, la cual tiene una vigencia de un año desde la fecha de firma y legalización, que podrá ser prorrogado.
- **Contrato de usos temporales:** Establece un vínculo entre las personas naturales o jurídicas de todo el territorio con el usufructo económico y sostenimiento de los bienes de uso público, con el compromiso por parte

del particular de usar adecuadamente el espacio utilizado, destinar recursos para mantenerlo y remunerar al municipio por el aprovechamiento de la zona. El permiso obtenido para cada evento temporal no podrá exceder 30 días, y cada espacio público no podrá ser usado por más de 150 días al año.

- **Contrato de Concesión:** Es una herramienta que se define como un acuerdo escrito mediante el cual a una persona natural o jurídica se le entrega un espacio público para aprovecharlo económicamente en beneficio propio, a cambio de mantener la integridad del espacio concesionado y pagar al municipio la contraprestación resultante de la estructuración financiera. Así mismo, la determinación del tiempo que dura la concesión estará determinado por el estudio previo a la respectiva licitación.
  
- **Uso y aprovechamiento de antejardines:** Instrumento que vincula a las personas naturales o jurídicas dedicadas a labores comerciales y de prestación de servicios, con el buen uso, manejo, usufructo económico y sostenimiento de los antejardines de los inmuebles donde se encuentran ubicados sus establecimientos comerciales. En estos contratos, los comerciantes cancelan al municipio la tarifa pertinente por el usufructo del antejardín y tiene una duración de un año, con posibilidad de prorrogación.

De otra parte, en lo que respecta al modelo tarifario, éste se diseñó con una metodología de ponderación de variables, bajo criterios de ocupación y publicidad, que interactúan y son evaluadas a partir de una unidad de valoración de espacio

público (UPEV), correspondiente al 1% del salario mínimo diario legal vigente, es decir, \$155 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005).

Ahora, la forma es que interactúan las variables sigue dos parámetros claros. El primero de ellos es la ocupación, definida por área ocupada en metros cuadrados, y que se desagrega en las variables de localización, nivel, uso y tipo de evento. El otro parámetro es el amoblamiento que tiene como única variable la localización y descripción de la misma. De esta manera, se ponderan las variables con índices entre 0,1 y 0,6, que son multiplicadas por la UPEV, y se obtiene un valor monetario. La lógica del proceso es que las características de menor impacto de las variables sobre el elemento del espacio público se vean materializadas con una ponderación menor, y por lo tanto, se genere un menor cobro.

En términos generales, esta es la lógica del modelo tarifario, aunque tiene algunas variantes, como cuando se trata de antejardines, que tiene ponderadores entre 0,2 y 0,8, junto a un incremento adicional de 0,2 si se expende licor en el antejardín, o la posibilidad de generar una exoneración del 50% cuando se pretenda fomentar la educación y la cultura ciudadana. Sin embargo, a pesar de ser un ejercicio interesante, adolece de ciertas debilidades técnicas, en especial la arbitrariedad en la ponderación de las variables y la selección del salario mínimo como unidad de medida. Este último, si bien es el sugerido por una norma nacional, no recoge la dinámica de los bienes públicos y por lo tanto puede generar una estimación poco robusta de la tarifa por contraprestación.

A su vez, la experiencia de aprovechamiento económico en la ciudad de Medellín ha estado ampliamente centrada en la reubicación de los vendedores

informales y en la recuperación del espacio público invadido. De esta manera, la política de uso del espacio público se basa en compaginar y armonizar el interés general con el derecho a la subsistencia del sector informal, representado por los vendedores ambulantes y estacionarios, es decir, la modalidad de aprovechamiento económico del espacio público contemplada en la ciudad es para contribuir a mejorar el bienestar de los vendedores informales, y que esto sea armonioso con el sostenimiento de la integralidad del espacio público.

A partir de estos principios se han generado algunas normas que pretenden regular el uso del espacio público, donde sobresalen; el decreto 795 de 2005, por medio del cual se establece el marco normativo para el uso, ocupación y usufructo del espacio público en el centro de Medellín; el Decreto 327 de 1997, que define los parámetros de ubicación, distribución, número de puestos, clases de productos, zonas donde podrán establecerse y el horario para las ventas estacionarias en la ciudad. Además se reglamenta la localización, diseño, especificaciones e instalación de los elementos de servicios varios que inciden en el espacio público de la ciudad; el Decreto 1199 de 2011, que reglamenta la realización de espectáculos públicos y demás actividades que impliquen la concentración de personas con fines lúdicos, recreativos, deportivos, académicos o de manifestarse públicamente; y el Decreto 1683 de 2003, por medio del cual se reglamenta la actividad de publicidad exterior visual y los avisos publicitarios.

Como complemento a la normatividad referenciada, en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Medellín se enumeran los principales elementos del aprovechamiento económico del espacio público.

Aunque la normatividad sobre espacio público en la ciudad de Medellín es representativa, existe un vacío en lo que corresponde a la determinación del cobro por el uso del espacio público, en el sentido que sus normas carecen de artículos donde se presenten los fundamentos económicos o se determine algún modelo de cobro. Esto puede suceder porque la utilización no es considerada como una acción esencialmente rentable, sino como el medio por el cual personas menos favorecidas obtienen su sustento. De esta manera, se sustituye el concepto de cobro por el uso del espacio público por el de permiso local para que los vendedores informales continúen su ejercicio con varias limitaciones, y se restringe el cobro por aprovechamiento económico a la realización de grandes eventos y publicidad exterior visual.

Sin embargo, el punto más resaltante de la experiencia en Medellín, es la forma en que se ha recuperado el espacio público y se ha podido ordenar parcialmente el sector de vendedores informales.

Por otra parte, los modelos nacionales e internacionales que se han presentado para el manejo del espacio público tienen como principal característica una normatividad tendiente a regular los usos con motivación económica. Tal como se ha mencionado reiterativamente, este es el eje central porque al generar un instrumento de cobro se está corrigiendo una externalidad negativa, o por lo menos de esa manera lo plantean los autores de la teoría microeconómica. Sin embargo, tal vez la principal falencia de los modelos abordados, se basa en que únicamente abordan una parte del problema, algunos regulan actividades privadas en el espacio público, otros se limitan a los vendedores informales y otros simplemente a los instrumentos de cobro.

Todas estas actuaciones, aunque validas, no dejan de ser parciales e insuficientes para regular el uso desmedido del espacio público. Además, continúan representando una parte de los agentes en el espacio público, por lo que no muestran una conciliación entre éstos y no permiten formular un estado ideal de aquel.

Dadas las falencias mencionadas, cobra importancia la regulación que ha adoptado la ciudad de Bogotá, mediante el Decreto Distrital 456 de 2013, *“por medio del cual se adopta el Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico de Espacio Público de la ciudad de Bogotá D.C.”*.

El Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico del Espacio Público (MRAEEP), representa un esfuerzo integral del Estado para generar reglas que desincentiven e impidan el uso desmesurado del espacio público. Su relevancia radica en que define competencias claras, conforma un sistema de espacio público en función del aprovechamiento económico, regula tanto a vendedores informales como a grandes empresas, con especificidades diferentes, genera un instrumento de cobro para desmotivar el uso del espacio público y considera diferentes modalidades de aprovechamiento económico para compaginar los diversos intereses de los agentes vinculados. Precisamente, debido a la relevancia del Decreto 456 de 2013, se destinará esta parte del documento para tratar sus principales componentes.

Así las cosas, el funcionamiento de las distintas modalidades de aprovechamiento económico del espacio público definidas en el Decreto Distrital

456 de 2013, lleva implícita la interacción entre diferentes agentes, concretamente de tres actores principales; administradores, gestores y usuarios finales.

Los administradores del espacio público son aquellos que realizan las funciones establecidas en el artículo 6, numeral 6.3, del decreto MRAEEP, y básicamente hace referencia a las entidades gubernamentales que tienen la obligación de construir, mantener y preservar el espacio público.

El segundo actor del sistema, es el gestor del aprovechamiento económico, el cual fue diseñado para involucrar aquellas entidades del distrito que no tienen a su cargo elementos del espacio público, pero cuya actividad tiene injerencia en el mismo, como el caso puntual del Instituto Para la Economía Social (IPES), quien es la entidad encargada de atender la población de vendedores informales en la ciudad de Bogotá, y por tanto, tiene injerencia en el uso del espacio público.

Ahora, en lo que respecta al funcionamiento de la figura de gestor, este es el encargado de promover la realización de las actividades que son propias de su misionalidad. Para el caso concreto de IPES, éste es el encargado de gestionar toda la actividad de venta informal, garantizando el mantenimiento y la integralidad del espacio público, esto es, el gestor debe asegurar al administrador que se le compensará por los impactos que tiene la actividad sobre el espacio público.

Por último, el tercer actor del aprovechamiento económico es el usuario final, que es un privado con el interés de realizar actividades con motivación económica en el espacio público.

La interacción entre elementos del espacio público y actividades permitidas, es otro de los aspectos relevantes del Decreto 456 de 2013 es que concibió todo el sistema de espacio público en función del aprovechamiento económico, de tal manera que restringió las actividades comerciales permitidas en el espacio público, así como su duración.

La primera categoría que se definió fue la de espacio público natural, que por ser un escenario estratégico para preservar condiciones ambientales idóneas en el distrito, no puede ser utilizado indiscriminadamente para cualquier tipo de actividad, por lo cual, es un principio rector que las actividades permitidas son aquellas que no modifiquen el entorno, no alteren la flora y fauna existente y que sobretodo, preserven la condición inicial del espacio utilizado. Siguiendo este principio, en el decreto se sostiene que las únicas actividades permitidas en el espacio público natural, inicialmente, son la de recreación pasiva, recreación activa y ecoturismo, que se consideran como las que generan menor impacto, de acuerdo con la normatividad ambiental (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, 2013).

Complementariamente, una segunda categorización hace referencia al espacio público construido, que contempla los parques, plazas, plazoletas y andenes, en donde se permitirán eventos publicitarios, actividades recreativas, deportivas y de mercados temporales, aunque con restricciones específicas, como que debe ser un escenario amplio, que no sea desarrollado en áreas estratégicas del espacio utilizado, que debe cumplir con los requisitos determinados por la entidad administradora del espacio público solicitado y que se mantenga la integralidad del espacio público, por lo cual, la retribución debe ser proporcional al nivel de

impacto que pueda tener determinada actividad (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, 2013).

En términos generales, el proceso desarrollado en el MRAEEP compiló diferentes elementos que se encontraban dispersos en normatividades nacionales y distritales, para consolidar una estructura completa y ampliada de los elementos y las actividades permitidas en el espacio público para la ciudad de Bogotá. El objetivo era diseñar un marco amplio que abarcará la mayor parte de las actividades realizadas en el espacio público, de tal manera que se impidiera la exclusión de alguna de aquellas dentro del MRAAEP.

La realización de actividades con motivación económica en el espacio público tiene diferentes tipificaciones, que por su especificidad e incidencia en el tiempo, así como en el elemento de espacio público.

En el Decreto Distrital 456 de 2013 se reconoce la existencia de diferentes tipos de actividades económicas que actualmente están siendo desarrolladas en el espacio público y las compila bajo la figura de modalidades, categorizadas según su duración, en corto, mediano y largo plazo.

En la modalidad de corto plazo se ubican todos los eventos que responden a actividades cuya duración no sea superior a 15 días, que sólo pueden realizarse durante 45 días en cada elemento del espacio público durante un año, y que por lo tanto no puedan hacerse más de tres eventos con duración de 15 días.

La segunda modalidad de aprovechamiento económico, la de mediano plazo, es una respuesta a la constante ocupación del espacio público por parte de la población de venta popular. Esta situación representa un problema complejo porque enfrenta dos posiciones de política aparentemente adversas que requieren solución por parte de la administración distrital. De un lado, el Estado debe garantizar que el espacio público tenga destinación al uso común, pero también, por la existencia de un desempleo estructural en el mercado, los individuos buscan ingresos alternativos en las actividades de venta popular, y se obliga al Estado a garantizar el derecho al trabajo para que la población afectada pueda acceder al mínimo vital. En síntesis, la disyuntiva se centra entre dos derechos, el uso común del espacio público y el del trabajo.

Desde esta perspectiva, pareciera improbable que las políticas mencionadas funcionaran de manera armónica, y por el contrario, la implementación de una afectará la otra. Sin embargo, esto no necesariamente es cierto, básicamente porque la actividad de venta informal *per se* no atenta contra el acceso común al espacio público. Lo que realmente genera problemas de ocupación es la utilización desordenada del espacio público, es decir, el general de la población no va en contra de la actividad, sino que se muestran en desacuerdo por las afectaciones que se ocasionan a la movilidad y al libre tránsito cuando los vendedores informales se ubican irregularmente en el espacio público.

Por los argumentos esgrimidos, en el Decreto 456 de 2013 se consideró necesario incluir una modalidad de aprovechamiento económico que involucrará toda la población de venta informal, bajo dos preceptos fundamentales; reconocer que en el distrito existe un fenómeno que es necesario regular y diseñar un mecanismo que armonice la disyuntiva entre los derechos considerados. Es de esta manera que surge el concepto de Zonas de Aprovechamiento Económico

Regulado Temporal (ZAERT), como un mecanismo por medio del cual se busca regular la actividad de venta informal.

Básicamente, la concepción de las ZAERT se refiere a áreas delimitadas en los diferentes componentes del espacio público construido, donde se instalarán elementos modulares, dedicados exclusivamente a las actividades de venta informal, y que deben cumplir con la característica de no afectar la libre movilidad y tránsito de la población. Estas zonas son consideradas de mediano plazo porque el concepto de permanente hace referencia a la actividad mas no al actor, esto es, un individuo permanecerá en la zona de acuerdo con la temporalidad que considere pertinente el Instituto para la Economía Social (IPES), pero que no podrá superar los 5 años.

Con el reconocimiento e implementación de las ZAERT se está promoviendo la inclusión del sector de venta informal como un componente complementario del espacio público, que satisface las necesidades de la población que transita por aquel, e impidiendo que se siga realizando una utilización desordenada del mismo. Adicionalmente, se crean condiciones para que surjan los encadenamientos propios de la economía informal y se logren mejorar los niveles de bienestar para la población dedicada a este tipo actividades.

La tercera modalidad que se reglamenta como aprovechamiento económico en el espacio público, hace referencia a aquellas actividades que son consideradas de largo plazo, la cuales vinculan esencialmente la instalación y administración de mobiliario urbano permanente.

Su tipificación es de largo plazo por dos motivos. Primero, la construcción de mobiliarios con un alto valor monetario no necesariamente puede ser asumida por el Estado y requiere de otros mecanismos de financiación, como concesiones o asociaciones público privadas, las cuales, por sus características necesitan un espacio de tiempo superior a los 5 años para recuperar la inversión y garantizar una rentabilidad aceptable. Complementariamente, el segundo motivo que justifica la categorización de largo plazo es que con la construcción el elemento, éste se hace accesorio del espacio público y debe contemplar una figura de administración y aprovechamiento económico. En el Decreto 456 se establece que la actividad será concesionada a un privado por un periodo de tiempo no inferior a los 5 años.

En términos generales, las modalidades del Decreto 456 son un instrumento que procura compilar todas las formas de aprovechamiento económico que tienen injerencia en el espacio público, concibiéndolas como un sistema donde es posible armonizar la interacción de actores tan diversos, con intereses disimiles y con posiciones eventualmente contrarias.

A lo largo del Decreto Marco Regulatorio se abordan los temas que fueron objeto de hipótesis al inicio de este documento, esto es, se delimitan las competencias de cada entidad distrital, se limitan los usos del espacio público, se definen los actores, modalidades de aprovechamiento económico y la interacción entre éstos, incluyendo comerciantes informales y formales, así como eventos de grandes empresas en el espacio público. Sin embargo, pareciera que la normatividad dejará por fuera al transeúnte y obviara el derecho colectivo al uso común del espacio público, lo cual es completamente falso, en la medida que toda la norma fue construida sobre la necesidad de regular las actividades económicas en el espacio público de tal manera que se generará la menor afectación posible al

transeúnte. Por esto, uno de los principios rectores del decreto 456 de 2013 es desincentivar el uso económico del espacio público, para lo cual se creó una fórmula de cobro como un instrumento por medio del cual se busca corregir la externalidad negativa del uso desmesurado del espacio público.

Con los conceptos abordados hasta el momento en este apartado, junto con los anteriores, es posible definir un estado ideal del espacio público, para lo cual se destinará la parte final de este documento.

Durante todo el documento se han considerado los actores del espacio público para definir sus intereses, así mismo, se han abordado los instrumentos utilizados por el Estado para regular el uso del espacio público, especialmente lo que concierne al aprovechamiento económico como un determinante para regular la interacción entre los agentes. En este sentido, se han estudiado experiencias nacionales e internacionales, y se ha tratado con mayor profundidad la experiencia en la ciudad de Bogotá.

Todos los elementos abordados hasta el momento representan un insumo con el cual se pretende formular el estado ideal del espacio público, que en últimas, representa el objetivo fundamental de este escrito.

Al respecto, debe señalarse que la atención a los intereses de los diversos actores en el espacio público no debe representar un conjunto de decisiones disyuntas, sino que pueden ser armonizados mediante una visión integral de espacio público, esto es lo que se considera como su estado ideal. Para concebir dicho estado, se debe partir de la base que el espacio público es un bien común en el cual debe prevalecer el uso de los transeúntes, que son la mayoría de la

población, es decir, todas las políticas o estrategias deben ser subordinadas a las necesidades del peatón.

Desde esta percepción, es posible concebir un espacio con vendedores informales, ubicados en el espacio público de manera regulada, sin afectar el libre tránsito de la población y ofreciendo productos de calidad. Para esto, el Estado colombiano debe definir una política subsidiaria a la población vulnerable que se dedique a la actividad de venta informal, diseñando un mobiliario adecuado para el ejercicio de sus labores y tomando el préstamo del espacio público como un subsidio que ofrece el Estado a esta población. Adicionalmente, se deben contemplar mecanismos complementarios que garanticen la no perpetuidad de los vendedores informales en el espacio público, esto es, debe ser una acción temporal más no permanente.

De otra parte, junto con la regulación de los vendedores informales, a los formales se les debe restringir el uso del espacio público, ya sea controlando que no lo invadan, o cobrando por el área ocupada, porque las características del formalismo no están dadas para que el Estado subsidie su actividad en el espacio público, pues no se tratan de población vulnerable. Este es un punto relevante, la población informal debe ser vulnerable, según los parámetros definidos por la autoridad que implemente la política, de lo contrario, haría referencia a una actividad que puede ser realizada, pero retribuyendo al Estado por el deterioro del espacio público generado por su actividad.

Por último, los grandes empresarios que realizan actividades en el espacio público pueden continuar en su labor, con el limitante que únicamente podrán desarrollarse un número de actividades en el año por cada elemento de espacio

público y que deben retribuir a la ciudad por el uso de un bien público. Aquí es donde debe aplicarse el principio de un fórmula de retribución para desincentivar la utilización excesiva del espacio público y de esa manera corregir la externalidad negativa, según los preceptos de la teoría microeconómica.

Y a manera de conclusión, el estado ideal del espacio público es aquel donde confluyen e interactúan armoniosamente los actores analizados. El transeúnte y su derecho colectivo como eje central del proceso, los vendedores informales emprendiendo su labor de manera regulada y brindando los servicios requeridos por la población en general, los vendedores formales restringiendo su accionar a los límites de sus negocios o retribuyendo al Estado por cualquier tipo de invasión, y los grandes empresarios desarrollando eventos temporales por los cuales retribuye al distrito de manera proporcional a su afectación.

Todos estos actores son regulados por el Estado y sus instituciones, que por medio de políticas públicas como el Decreto Distrital 456 de 2013, defina competencias claras de administración y gestión, limite los usos permitidos en el espacio público y determine las modalidades de aprovechamiento económico que cobijen todo en un marco sobre el cual se pueden realizar todas las actividades que confluyen en el espacio público.

Aunque la normatividad distrital aún está en proceso de consolidación, la norma contempla que se deben adoptar reglamentaciones complementarias para su aplicación, representa el instrumento de política adecuado para alcanzar el estado ideal del espacio público, por lo cual, debe ser una política emulada por los demás entes territoriales colombianos, para de esa manera propender por solventar los conflictos generados entre los actores del espacio público e impedir

que los usos desmedidos continúen. Así mismo, representa una estrategia por medio de la cual se pueden conciliar intereses disímiles.

Por último, el estado ideal del espacio público no consiste en hacer prevalecer el interés de alguno de sus actores, sino en un estado de armonía que garantice la integralidad del mismo, así como la satisfacción de los agentes vinculados.

## REFERENCIAS

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. (Octubre de 2013). Decreto Distrital 456 de 2013; por medio del cual se adopta el Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico del Espacio Público en la ciudad de Bogotá D.C. Bogotá: Alcaldía de Bogotá.

Espeche, S. (2010). *Microjuris*. Obtenido de Tasa por ocupación o utilización diferenciada del dominio público: [http://www.especheabogados.com.ar/Articulo-Tasa\\_de\\_Espacio\\_Publico.html](http://www.especheabogados.com.ar/Articulo-Tasa_de_Espacio_Publico.html)

García, G. A. (2010). *Evolución de la informalidad laboral en Colombia: Determinantes macro y efectos locales*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/360.pdf>

Herrera Robles, A. (2003). Régimen presupuestal de los municipios en Colombia. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, 19 - 51.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2005). Obtenido de Guía metodológica 5; Mecanismos de sostenibilidad y financiación del espacio público: <http://www.minvivienda.gov.co/Mejoramiento%20Integral%20de%20Barrios/Acompa%C3%B1amiento%20aplicado%20a%20los%20Mecanismos%20de%20Recuperaci%C3%B3n%20y%20Sostenibilidad%20del%20EP%20y%20Asentamientos%20Precarios.pdf>

Secretaría Distrital De Planeación. (2005). Documento Técnico de Soporte del Decreto 215 de 2005, Plan Maestro de Espacio Público. Bogotá: Alcaldía de Bogotá.

Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.