



Vigilada Mineducación

**LAS CESIONES URBANÍSTICAS OBLIGATORIAS.
UN LLAMADO A LA CREACIÓN, TRANSFORMACIÓN, Y RECUPERACIÓN DEL ESPACIO
PÚBLICO EN MEDELLIN**

**MANDATORY URBAN ASSIGNMENTS.
A CALL FOR THE CREATION, TRANSFORMATION, AND RECOVERY OF THE PUBLIC
SPACE IN MEDELLIN**

MARIA XIMENA PÉREZ LÓPEZ

Tesis presentada como requisito para optar al título de Magister en Derecho

**ASESOR:
DR. DIEGO RESTREPO ISAZA**

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
DERECHO
MEDELLÍN
2022**

AGRADECIMIENTOS

Al terminar este ciclo de estudios superiores, el cual me ha permitido poder actuar como mujer de bien y contribuir al cambio social de la comunidad y al desarrollo integral de las personas, me permite presentar mis más sinceros AGRADecimientos:

Al doctor **DIEGO RESTREPO ISAZA**, como asesor de mi Tesis de grado, quien me ha ayudado constantemente y siempre ha estado presente dentro de mi proceso de investigación.

A mi **FAMILIA**, pues ha sido un apoyo incondicional en mi proceso de formación y construcción personal.

A todos los **DOCENTES**, que han estado presentes dentro de mi formación académica y me han transmitieron sus conocimientos con el único objetivo de brindarme una formación académica y profesional.

A la **UNIVERSIDAD EAFIT**, por haberme dado la oportunidad de hacer parte integral de su familia y ofrecerme los recursos académicos a través de un talento humano lleno de sabios conocimientos, para terminar este proyecto de vida.

A **DIOS**, quien ha sido mi motor de vida en mis grandes proyectos, gracias a él he logrado cumplir todas las metas que me he propuesto.

CONTENIDO

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN.....	7
1. Origen y evolución del Derecho a la Ciudad: primeras aproximaciones	10
1.1. PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN Y URBANIZACIÓN EN LAS CIUDADES.	10
1.1.1. La industrialización y urbanización características de las ciudades modernas.	10
1.1.2. Crecimiento y desarrollo de las ciudades.	14
1.2. CREACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD	23
1.2.1. Concepto del Derecho a la Ciudad según Lefebvre.	23
1.2.2. Evolución del Derecho a la Ciudad en la doctrina.	27
1.3. MATERIALIZACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD.....	32
1.3.1 Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.....	32
1.3.2. Sujetos del Derecho a la Ciudad.....	38
1.4. EI DERECHO A LA CIUDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO....	41
1.4.1. Derecho humano emergente e innominado.....	41
1.4.2. El Derecho a la Ciudad en la Constitución Política de 1991.	44
2. El origen de las cesiones urbanísticas obligatorias.	47
2.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CESIONES URBANÍSTICAS OBLIGATORIAS....	47
2.2. ANTECEDENTES NORMATIVOS IMPORTANTES SOBRE LAS CESIONES URBANISTICAS EN COLOMBIA.....	55
2.2.1. Regulación normativa durante la vigencia de la Constitución Política de 1886.....	55
2.2.2. La Jurisprudencia sobre cesiones urbanísticas obligatorias antes de la expedición de la Constitución Política de 1991.	62
2.2.3. Las cesiones obligatorias a la luz de la Constitución Política de 1991.....	68
2.2.4. Algunos Pronunciamientos Jurisprudencial sobre cesiones urbanísticas obligatorias con posterioridad a la Constitución Política de 1991.....	81
2.2.5. Las cesiones urbanísticas obligatorias a la luz de los Acuerdos 46 de 2006 y Acuerdo 48 de 2014 en el Distrito de Medellín.	84
3. Políticas Públicas: una iniciativa urbana para la transformación, creación y recuperación del espacio público en la urbe.	96
3.1. ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA.....	96
3.2. DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL SOBRE ESPACIO PÚBLICO – CONPES (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL) 3718 DEL AÑO 2012..	102
3.2.1. Importancia y marco conceptual del espacio público.	103
3.2.2. Algunos problemas expuestos en la Política Nacional de espacio público.....	105
3.2.3. Objetivos y estrategias de la Política Nacional de espacio público.....	107
3.2.4. Plan de acción y recomendaciones dadas por la Política Nacional de espacio público.	110
3.3. DE LOS PROGRAMAS Y/O POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPACIO PÚBLICO EN MEDELLÍN.....	113
3.3.1. La metamorfosis de Medellín con su espacio público.	113
3.3.2. El espacio público en los Acuerdos de Medellín.	116
3.3.2.1. Acuerdo 46 de 2006 “Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para Medellín y se dictan otras disposiciones”	117

3.3.2.2. Acuerdo 48 de 2014 “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”	119
3.3.2.3. Acuerdo 50 de 2015 “Por medio del cual se establece la política pública para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público en el Municipio de Medellín.”	120
3.3.2.4. Cumplimiento de los objetivos y estrategias descritos en la Política Nacional de espacio público – CONPES 3718 de 2012.	124
3.3.2.5. Principios rectores del Ordenamiento Territorial.	126
4. Las Políticas Públicas sobre espacio público una iniciativa que da paso al goce y disfrute efectivo del Derecho a la Ciudad en el Distrito de Medellín.	130
4.1. PAGO DE LAS CESIONES URBANÍSTICAS EN EL ACUERDO 46 DE 2006.....	130
4.2. PAGO DE LAS CESIONES URBANÍSTICAS EN EL ACUERDO 48 DE 2014.....	135
4.3. ALGUNOS DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS GENERADOS POR OBLIGACIONES URBANÍSTICAS EN EL DISTRITO DE MEDELLÍN.	143
CONCLUSIONES.....	156
LISTA DE IMÁGENES	159
BIBLIOGRAFÍA	160

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación, se realiza un análisis sobre la relación que existe entre las cesiones urbanísticas obligatorias incorporadas en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín expedidos en los años 2006 y 2014 con la creación y promulgación de normas que generen iniciativas urbanísticas para la transformación, creación y recuperación del espacio público en el Distrito de Medellín. Lo anterior, con la finalidad de determinar si los programas y/o Políticas Públicas sobre espacio público incluidos en los diferentes Acuerdos vigentes en Medellín, han permitido el disfrute efectivo del llamado “Derecho a la Ciudad”.

PALABRAS CLAVE

Derecho a la ciudad, espacio público, cesiones urbanísticas obligatorias, política pública y Plan de Ordenamiento Territorial.

ABSTRACT

This research paper conducts an analysis of the relation that exists between obligatory urban cessions incorporated within Medellín’s Territorial Distribution Plans (POT in Spanish) from 2006 and 2014 with the creation and disclosure of norms that would generate urbanistic initiatives for the transformation, creation, and recuperation of public spaces in the city. All of this with the aim of determining if the programs and/or public policies on public space that are included in the current Accords of Medellín have allowed the enjoyment of the “right to the city”.

KEYWORDS

Right to the city, public space, obligatory urban assignments, public policy, Territorial Distribution Plan (POT in Spanish).

INTRODUCCIÓN

El proceso de industrialización y urbanización ha generado que el concepto de ciudad tome un rumbo de ciento ochenta grados. Conforme pasan los años, el crecimiento de las ciudades ha sido exponencial, convirtiéndose en sí mismo, en uno de los motores de transformaciones sociales más importantes en los siglos recientes. Bajo esta óptica, así como lo indica Lucas Correa Montoya en su libro *¿Qué significa tener derecho a la ciudad?* La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos, “la ciudad puede entenderse como la mayor obra de arte creada por el ser humano. Actualmente, es el motor del crecimiento nacional y provee las mayores oportunidades para el avance social y el crecimiento económico. Lo anterior, como consecuencia de que la aglomeración humana y la proximidad territorial que las ciudades implican permiten economías de escala y sinergias que generan un mejor nicho para localizar mejores puestos de trabajo, servicios educativos y sanitarios de mejor calidad, oferta de la cultura y conocimiento, entre otras” (Correa Montoya, 2010).

No obstante, lo anterior, el universo de beneficios y ventajas que ofrece la ciudad no se hace en condiciones de igualdad y equidad. Por esta razón es necesario la creación de políticas urbanas capaces de contrarrestar la exclusión social y evitar las desigualdades entre las personas que habitan las ciudades. De esta manera se busca generar el goce efectivo de los derechos, bajo el supuesto de una responsabilidad compartida entre los gobernantes y gobernados, permitiendo desarrollar el derecho a la ciudad. Este derecho, como lo indica Lefèbvre, quien es citado por Correa Montoya en el ya referido libro, reconoce el derecho a la ciudad, “como el derecho a la vida urbana renovada, es decir cuando la vida urbana, asaltada por el proceso de industrialización y urbanización, comienza a pensarse a sí misma, a reinventarse en el nuevo contexto que se le presenta; cuando la vida urbana deja de ser efecto no planificado de los procesos económicos y productivos que tienen lugar en la ciudad, y se

convierte en el fin último de todo el proceso. Se abren las puertas para entender esa vida urbana renovada como una ciudad en donde hay un goce pleno y efectivo de los derechos humanos, donde el contexto urbano no es el lugar de las penurias, sino el lugar de la vida digna” (Correa Montoya, 2010).

Desde la perspectiva del derecho a la ciudad, es necesario la creación de medidas urbanísticas que permitan el goce efectivo de los derechos, que no se limite solamente al derecho de tener un techo, sino también a proveer y/o generar condiciones de vida para las personas que habitan en un determinado territorio. Algunos ejemplos de estas condiciones, son el acceso a los servicios públicos, el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad y a la convivencia pacífica. Bajo este escenario países como Colombia y distritos como Medellín, cuentan con una herramienta de planificación y orden territorial conocida como plan de ordenamiento territorial (POT) que permite crear mecanismos que contribuyen al desarrollo de la ciudad. Uno de esos mecanismos son las cesiones urbanísticas obligatorias, las cuales, se desarrollarán en la presente investigación, toda vez que son de suma importancia para el desarrollo del derecho a la ciudad, y por ende, de la calidad de vida de quienes la habitan.

Para este caso y teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, las políticas públicas de espacio público cumplen un papel fundamental en el desarrollo del derecho a la ciudad, toda vez que a través de los fines que persigue, se busca dar solución a un problema específico del territorio. Es aquí donde las cesiones obligatorias incorporadas en los planes de ordenamiento territorial, permiten generar espacios urbanos para la transformación, creación y recuperación del espacio público en Medellín, y con ellos, promover el goce y el disfrute efectivo del derecho a la ciudad, por lo que estudiarlas resulta provechoso para este cometido.

Bajo este escenario, la presente investigación utilizará una metodología de investigación jurídica, la cual ayudaría a analizar cómo la normatividad sobre cesiones urbanísticas obligatorias incorporadas en los planes de ordenamiento territorial (POT) de Medellín de los años 2006 y 2014 contribuyen a la creación, modificación o mejoras de políticas sobre espacio público, incluyendo el análisis de los programas y/o políticas públicas de espacio público en el Distrito de Medellín, y según esto determinar si se da cumplimiento a los objetivos y estrategias señaladas en la Política Nacional de espacio público regulada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social a través del CONPES y al mismo tiempo se señalará cómo los programas y/o políticas públicas de espacio público en la ciudad de Medellín incorporados en los planes de ordenamiento territorial (POT) de Medellín de los años 2006 y 2014 han permitido y/o permiten el goce y el disfrute efectivo del concepto de Derecho a la Ciudad.

Finalmente, se busca analizar si los programas y/o políticas públicas de espacio público en Medellín mencionados anteriormente, resultan ser valiosos para avanzar como sociedad. Debido a que estos de manera directa o indirecta, ayudan a la generación de espacios en pro de las personas menos favorecidas, combatiendo así las desigualdades y la violencia, fomentando la inclusión y la igualdad de oportunidades para los habitantes de Medellín, en miras de proporcionar una transformación urbana dentro del territorio.

1. Origen y evolución del Derecho a la Ciudad: primeras aproximaciones

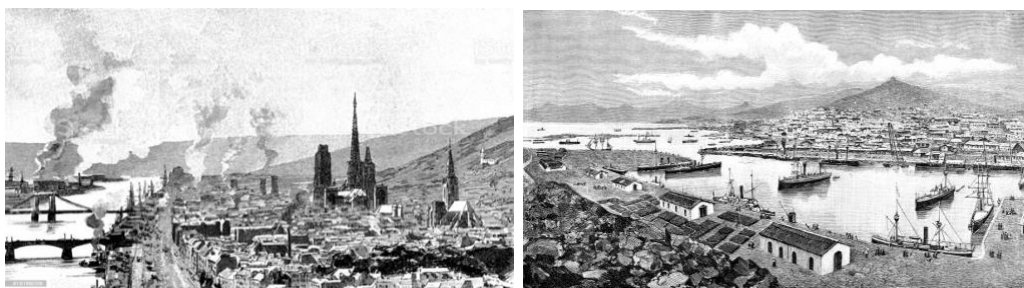
1.1. PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN Y URBANIZACIÓN EN LAS CIUDADES.

1.1.1. La industrialización y urbanización características de las ciudades modernas.

La revolución industrial como un proceso de profundas transformaciones económicas, sociales, culturales y tecnológicas; se originó entre los años 1760 y 1840, obteniendo su origen en Inglaterra. Esta revolución marcó un antes y un después en la historia de la humanidad. Especialmente porque su impacto se extendió a todos los ámbitos de la sociedad. (Belén & López, 2016), cumpliendo un papel fundamental en la evolución de la ciudad como concepto urbano, y más adelante como ejercicio del individuo.

Bajo esta concepción, la revolución industrial dio origen al aumento de la productividad, el comercio y las migraciones hacia las ciudades. Al tiempo que se generaban grandes avances, se causó una ruptura en las estructuras socioeconómicas, en especial en el incremento de la población de las ciudades, al ser la mano de obra, materia prima fundamental de esta “revolución industrial”, donde las familias buscaban cubrir sus necesidades básicas, desplazándose del campo a la urbe industrializada.

Imagen 1 y 2 Illustration from 19th century.



¹ Figura 1 y 2: iStock. (2018). Illustration from 19th century - Lüshunkou is a district of the Chinese port city of Dalian on the Yellow Sea in Liaoning Province. Illustration from 19th century. <https://www.istockphoto.com/es/vector/fort-arthur-china-lüshunkou-gm1312588991-401348075>

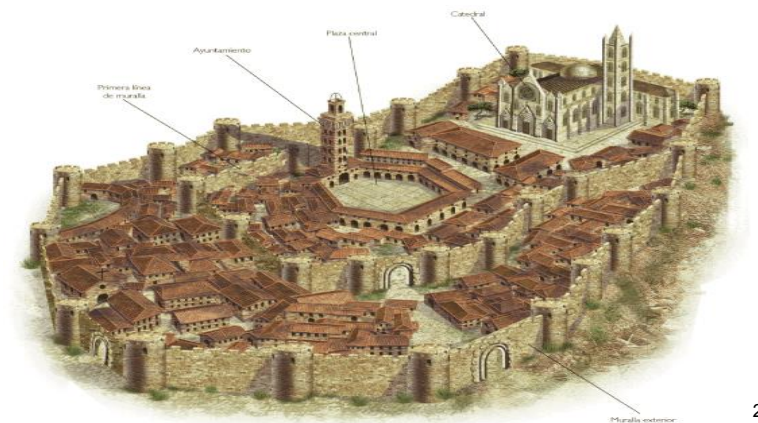
Bajo este supuesto, la revolución industrial fue el primer paso para hablar de ciudades modernas; toda vez que, con la llegada de la población rural, se modificó de manera inmediata el tamaño y con ello su estructura, generando un cambio en las condiciones de vida de la población, principalmente en lo que tiene que ver con la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el territorio.

El modelo de industrialización buscaba fomentar el crecimiento y desarrollo de las diferentes industrias locales, generando la expansión de la producción de los países y con ello la satisfacción de las necesidades del consumidor. En concordancia con lo anterior, la industrialización da paso a la *ciudad industrial*, la cual cuenta con diferentes características tales como el crecimiento sostenido de la población, las migraciones del campo a la ciudad, la independencia económica, la producción en serie, el desarrollo del libre mercado, el intercambio de desigualdades y la explotación irracional de la tierra. El desarrollo de la ciudad industrial significó pasar por un sinnúmero de situaciones que trajo consigo ventajas y desventajas para la población, pero que, en todo caso, es la ciudad la encargada de satisfacer todas las necesidades generadas dentro de la población, entre ellas, la vivienda, el trabajo, el saneamiento básico, la seguridad y la manutención.

Bajo este escenario, es necesario hacer referencia a las ciudades preindustriales, las cuales se caracterizaban por una baja población, pero con una alta ocupación densificada (poco espacio público), calles estrechas y una sociedad artesanal (pre-capitalista). Ciudades que contaban con unas centralidades, los cascos históricos de hoy, que albergaban la mayor parte de los edificios y monumentos de carácter religioso y político; al tiempo, se encontraban rodeadas de murallas, las cuales servían como mecanismo de defensa; algunos de estos ejemplos son:

Ateneas, Roma, Toledo, Venecia y Jerusalén. La ciudad industrial fue entonces un quiebre a este modelo.

Imagen 3 Ciudad Preindustrial.



Volviendo al proceso de la revolución industrial, se hace necesario para hablar del proceso de las ciudades, reconocer la existencia de cuatro etapas diferentes de la misma: La primera Revolución Industrial hace referencia a la mecanización de los procesos, la cual fue explicada inicialmente y se puede resumir en la creación de la máquina de vapor, el uso del carbón y la producción de energía hidráulica. La segunda etapa tuvo su origen desde 1850 y significó un avance en lo que tiene que ver con la electricidad, la producción en masa y la cadena de manejo; para este momento los avances tecnológicos y científicos toman un gran valor, ya que gracias a estos se pudo acceder a diferentes recursos naturales tales como el petróleo, el acero, el zinc, el aluminio, el níquel y el cobre (Belén, 2016). La tercera etapa fue un proceso multipolar, liderado por Estados Unidos, Japón y la Unión Europea; sus inicios datan de mediados del siglo XX y se vincula con el término “Sociedad de la Información”, etapa que se asienta sobre nuevas tecnologías de la información y la comunicación, permitiendo el desarrollo de energías

² Figura 3: Ciudad Preindustrial. 3º de ESO. (2020). Ciudad medieval cristiana. <https://diariodeclasesdesociales.wordpress.com/2020/12/02/la-ciudad-preindustrial-3o-de-eso/>

renovables en el planeta. (Belén & López, 2016). Y finalmente, la cuarta etapa que no se define por un conjunto de tecnologías emergentes en sí mismas, sino por la transición hacia nuevos sistemas que están contruidos sobre la infraestructura de la revolución digital, afirma Schwab, director ejecutivo del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) y uno de los principales entusiastas de la "revolución". La cuarta revolución entonces trae consigo una tendencia a la automatización total de la manufactura y a la sistematización ciberfísica, gracias al uso del internet y al cloud computing o nube. (Perasso, 2016)

Bajo esta concepción, surge un paralelo al concepto de revolución industrial y ciudades modernas, el concepto de urbanización, *“el cual se define como un proceso de concentración de la población de una nación y de sus actividades económicas principales en un contexto citadino, en lugar de uno rural; por lo anterior, la urbanización es el modelo imperante de vida en los países industrializados e incluso en aquellos en vía de desarrollo”*. (Editorial Etecé, 2021)

La palabra urbanización cobra un papel fundamental en el desarrollo del concepto de ciudad, y su evolución, cuyas causas principales son el aumento poblacional y la expansión del territorio, generando consigo una mayor demanda en la prestación de servicios básicos, y un querer mejorar el “nivel de vida”, que se traduce en una expansión cultural, comercial y social. Vale la pena mencionar, por lo tanto, que la urbanización se configura como un complemento de la industrialización, pues trae consigo consecuencias, algunas positivas o negativas, las cuales en la actualidad aún se encuentran presentes en la ciudad moderna, siendo estas, principalmente:

Crecimiento sostenido: La migración hacia las ciudades trae consigo una mayor demanda en los bienes de consumo y con ello la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de la población, lo cual genera la necesidad de acudir a todos los medios posibles para

poder satisfacer la posible escasez de estos. Esto incluirá cualquier actor, incluyendo aquellos que fueron invisibles en los territorios rurales y que ahora contribuirán con la prestación de un determinado servicio. Generando consigo el crecimiento para todos.

Crecimiento poblacional: Las ciudades se convierten en un epicentro poblacional, y sobre este escenario se crean diferentes ofertas de bienes y servicios, los cuales contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de la población; y al tiempo que se genera una mayor cobertura en la prestación de los servicios, satisfaciendo así las necesidades requeridas.

Crecimiento productivo: La productividad juega un papel fundamental en la construcción y desarrollo de ciudad, ya que gracias al trabajo mancomunado de todos los sectores productivos se logra ofrecer mayor cobertura a la población en las diferentes actividades industriales, laborales, comerciales y de servicio.

De lo anteriormente expuesto, vale la pena resaltar que los procesos de industrialización y urbanización jugaron un papel fundamental a la hora de construir el concepto de ciudad moderna, pues fueron los encargados de acondicionar los espacios capaces de ofertar bienes y servicios con el fin de satisfacer necesidades básicas y secundarias de la población.

1.1.2. Crecimiento y desarrollo de las ciudades.

Desde el inicio, el ser humano ha estado en la búsqueda constante de saciar sus necesidades más importantes, las cuales le han permitido evolucionar y preservarse en la tierra; sin embargo este desarrollo ha traído consigo un sin número de hechos y circunstancias sobre los cuales ha tenido que sobrepasar, como lo es, por ejemplo, el desplazamiento constante de un lugar a otro; es por esta razón que el concepto de ciudad ha jugado un papel principal en el

carácter evolutivo del planeta, toda vez que es allí donde se llevan a cabo los principales procesos sociales, económicos, políticos y culturales de la población. En esta transformación evolutiva de la humanidad se ha logrado observar que el concepto de ciudad aparece en los inicios de la llamada Edad Contemporánea³ como un elemento fundamental, el cual ha contribuido a impulsar la calidad de vida de sus habitantes, tanto en países desarrollados, como en vía de desarrollo.

La evolución entonces representa el concepto de asociación, motivo por el que cada día se impulsa a las personas a migrar hacia la ciudad, así las cosas, en la primera década del siglo XXI, donde más de la mitad de la población mundial, según la Organización de las Naciones Unidas, paso de residir en áreas urbanas a una velocidad vigorosa. En el año 2000, era el 47% de los humanos, mientras que una década después, en el año 2011, se encontraba en un crecimiento del 52% (Gilmart, 2013). Bajo esta óptica, se presume que la humanidad seguirá creciendo de forma acelerada y con ello, se incrementará la tasa de desplazamiento hacia las urbes.

Tal y como se explicó en el acápite anterior, la ciudad industrial es el comienzo de una nueva era de crecimiento y desarrollo, donde se llevan a cabo diferentes procesos urbanísticos que dan paso a procesos de ordenamiento, ampliación y comunicación de los territorios. Un ejemplo de ello es la necesidad de dotar a la ciudad con una infraestructura capaz de sostener a los habitantes que residen en el territorio, y los que estarán por llegar, pues la ciudad es el lugar donde se llevarán a cabo sus actividades cotidianas y donde se ofrecen diferentes servicios capaces de cumplir con la demanda requerida por la población.

³ Es la etapa histórica que transcurre desde la Revolución Francesa (1789), hasta el presente. Se caracteriza por el acontecimiento de diferentes sucesos, entre los que se encuentra las revoluciones industriales, los diferentes avances científicos / tecnológicos y la configuración de una estructura económica capitalista.

A pesar de lo señalado anteriormente, vale la pena resaltar que para hablar de crecimiento y desarrollo fue necesario que la humanidad pasara por diferentes etapas, y especialmente vivir ciertos acontecimientos, como lo fueron las guerras, las cuales, generadas por diferentes razones políticas, económicas y diplomáticas, se hacen presente en la historia y progreso de las ciudades, tanto es así que nace el concepto de ciudad postguerra, que se da en los tres lustros posteriores a la Segunda Guerra Mundial donde Estados Unidos logra un crecimiento económico destacado, convirtiéndose como la nación más rica del mundo entre los años 50's y 60's: el total de bienes y servicios producidos aumentó de unos 200.000 millones de dólares en 1940, a 300.000 millones en 1950, y posteriormente a más de 500.000 millones en 1960. (Oficina de Programas de Información Internacional – Depto. de Estado de EE. UU., 2016)

En la década de los años setenta, y como consecuencia de una fuerte crisis económica cuyo origen fue el petróleo, (incremento de los precios del crudo, ante una alta demanda, trajeron como consecuencia un fuerte aumento de la inflación y el desempleo), los países optaron por reducir su dependencia del petróleo apostando por otras fuentes de energía. Francia, por ejemplo, apostó por la energía nuclear, mientras que Estados Unidos y Canadá optaron por el carbón natural y el originado por la quema de residuos de madera. Otros países en vía de desarrollo decidieron nacionalizar las empresas petrolíferas y vieron cómo sus ingresos públicos empezaron a aumentar notablemente; aunque el embargo petrolero de los países productores sólo duró seis meses, la inflación, el hambre y la inseguridad fueron los daños colaterales que posteriormente continuaron, ocasionando consigo la afección de diferentes sectores económicos e industriales. A pesar de esto, las ciudades siguieron creciendo y evolucionando de forma paulatina, generando a su paso una gran transformación urbana.

El sociólogo Daniel Belle en su obra “el advenimiento de la sociedad postindustrial”, describe la transformación que ha sufrido la sociedad a la hora de pasar de una economía basada principalmente en la manufactura, a las industrias de servicios y producción de nuevos conocimientos, como lo son la ciencia y la tecnología. Esto significa que una sociedad se considera como postindustrial, cuando la mayor parte de su generación de riqueza la aporta el sector terciario (servicios) y cuaternario (investigación / desarrollo), pasando a un segundo plano el sector primario (actividades de extracción) y secundario (transformación de materias primas en bienes de consumo).

Bajo esta concepción, la ciudad postindustrial es una muestra del crecimiento y desarrollo de la humanidad desde un punto de vista temporal; toda vez que era necesario evolucionar para satisfacer las nuevas necesidades del ser humano. La postindustrialización trae consigo una serie de cambios que se traducen en las siguientes características: 1) innovación y creatividad como factor imprescindible para el desarrollo de nuevas tecnologías; 2) la información se convierte en un elemento indispensable, por lo que las nuevas tecnologías de la comunicación tienen impacto en los sistemas económicos, sociales, políticos y culturales; 3) la producción se orienta hacia el conocimiento y la prestación de servicios; 4) el conocimiento científico y teórico son el motor de la economía y de la nueva forma organizacional de la sociedad; y, 5) el poder dependerá más del conocimiento que la acumulación de capital o medios de producción (Westreicher,2020).

Se demuestra con el análisis cronología realizado a lo largo de este capítulo, que el ser humano vive en constante evolución y llega a la ciudad, a la vida urbana, a satisfacer sus necesidades, generando los cambios necesarios para producir una sociedad organizada, capaz de realizar grandes transformaciones. Hablar de desarrollo y crecimiento, significa hablar de ciudad.

Acudimos a diferentes definiciones sobre este concepto, con el fin de poder destacar su importancia en la humanidad:

- La primera de ellas hace referencia al origen etimológico. La palabra ciudad deriva del latín, específicamente de la voz civitas, formada con la palabra civil que quiere decir ciudadano más el sufijo “tat” que equivale a “dad” alude a cualidad; el término civitas que viene de una raíz indoeuropea, hace referencia a la ciudadanía de la Antigua Roma. Así mismo, el diccionario de la real academia española expone la palabra como aquel grupo de edificios, construcciones, calles y veredas que son regidos por una jurisdicción o ayuntamiento, cuya población se caracteriza por ser numerosa y densa, dedicándose a actividades de tipo no agrícolas (Concepto definición, 2021)
- La segunda definición señala que es un área en la que se asienta una población determinada caracterizada por la alta densidad de habitantes y por aspectos físicos particulares que definen el paisaje, como edificios, puentes, autopistas, transporte público y por el acceso a servicios públicos (Uriarte, 2021).
- La tercera y última definición describe a la ciudad como una comunidad de asentamiento, es decir, un espacio social donde un colectivo humano reside se organiza y se reproduce socialmente. Contando así con sus propias pautas de organización de carácter social, político y económico, que contribuyen con la participación en un conglomerado colectivo (Castro, Escoriza, Oltra, Otero & Sanahuja, 2003).

A la luz de estos acercamientos y respecto al concepto de ciudad, es necesario atribuir una palabra en común, la cual corresponde a comunidad de intereses, lo que significa que siempre existirá la intención, el interés común, de mejorar las condiciones de vida de una población

determinada, lo que traerá consigo elementos fundamentales que se vincularán directamente con el crecimiento y el desarrollo de la ciudad.

En la actualidad hablar del interés común respecto las condiciones de vida de los ciudadanos, nos obligar hacer referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en adelante ODS, los cuales fueron adoptados por las Naciones Unidas en el año 2015, y que corresponden a un llamado universal para poner fin a diferentes problemáticas sociales que se viven en la actualidad, en especial el poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas tengan y disfruten de paz y prosperidad, en una línea de tiempo enmarcada al 2030. Los ODS son diecisiete, y estos fueron diseñados para reconocer y hacer frente a las problemáticas más agudas que vive la humanidad, donde la creatividad, la tecnología, el conocimiento y los recursos económicos son fundamentales para su aplicación.

Ahora bien, con el fin de identificar el alcance y/o contribución de los ODS en el contexto de ciudad, será necesario realizar la siguiente explicación:

- 1. Fin de la pobreza.** Erradicar la pobreza se ha convertido en el mayor desafío de todos los tiempos. Ha señalado la Organización de las Naciones Unidas que el porcentaje de personas que viven en extrema pobreza ha disminuido en más de la mitad entre los años 1990 y 2015, lo cual no es suficiente, sin embargo, este objetivo constituye un compromiso esencial que debe ser cumplido en todas sus formas y dimensiones para el año 2030, y se requiere que cada ciudad se enfoque en los más vulnerables, al aumentar el acceso a los recursos y el apoyo a las comunidades más afectadas.
- 2. Hambre cero.** Se busca terminar con todas las formas de hambre y desnutrición, en especial de los niños quienes requieren de una alimentación nutritiva y suficiente. Esta tarea implica promover diferentes prácticas agrícolas sostenibles y al mismo tiempo

contribuir con el acceso igualitario a la tierra, la tecnología y los mercados locales, donde la ciudad jugará un papel de suma importancia para este intercambio.

- 3. Salud y bienestar.** La humanidad ha logrado grandes avances en la prevención y promoción de la lucha contra las principales causas de muerte y enfermedades existentes, aumentando la esperanza de vida y disminuyendo la mortalidad infantil y materna; sin embargo, este objetivo tiene como finalidad contribuir y fomentar una cobertura universal en salud para la población, sin ningún tipo de discriminación, asegurando una buena salud para todos.
- 4. Educación de calidad.** Su objetivo es lograr una educación inclusiva y de calidad para todos, promoviendo y asegurando que todos los niños completen su formación primaria y secundaria de forma gratuita para el año 2030. Bajo este supuesto, el programa de las Naciones Unidas ha señalado que *“desde el año 2000 se ha registrado un enorme progreso en la meta relativa a la educación primaria universal, toda vez que la tasa total de matrícula alcanzó el 91 % en las regiones en desarrollo para el año 2015 y la cantidad de niños que no asistían a la escuela disminuyó casi a la mitad a nivel mundial”*.
- 5. Igualdad de género.** Las mujeres han sufrido un gran nivel de discriminación a lo largo de la historia; la igualdad de género busca terminar con las formas de exclusión de las mujeres y las niñas, al demostrarse que la inclusión de esta población en la sociedad tiene un efecto multiplicador, que contribuye con el crecimiento económico y el desarrollo mundial.
- 6. Agua limpia y saneamiento.** En la actualidad el agua es considerado como uno de los elementos más importantes en la sociedad; las ciudades deberán realizar acciones responsables capaces de contribuir con la inversión en infraestructura, instalaciones sanitarias y fomentar prácticas de higiene que mejoren la calidad en la prestación del servicio evitando así una escasez del recurso hídrico.

- 7. Energía asequible y no contaminante.** A la par con el crecimiento de la población mundial está la demanda de energía; por este motivo será necesario que los Estados inviertan en la producción de fuentes de energía limpia, como son la solar, eólica y termal. Su producción ayudará que las personas puedan acceder con mayor facilidad para satisfaciendo la demanda y al mismo tiempo contribuirá con el cuidado del medio ambiente.
- 8. Trabajo decente y crecimiento económico.** Se apunta a estimular el crecimiento económico - sostenible mediante el aumento de los niveles de productividad y la innovación tecnológica, fomentando así políticas que estimulen el espíritu empresarial, y evitando a todo costo la esclavitud, el trabajo forzoso y el tráfico humano.
- 9. Industria, innovación e infraestructura.** Estos elementos son motores fundamentales del crecimiento y el desarrollo económico, toda vez que son capaces de ayudar a solucionar los diferentes desafíos que existen en las ciudades, reduciendo todo tipo de brechas y promoviendo el conocimiento, la innovación y el emprendimiento.
- 10. Reducción de las desigualdades.** Será necesario adoptar políticas sólidas que ayuden a las personas de bajos ingresos promoviendo así la inclusión económica, independientemente de su género, raza o etnia.
- 11. Ciudades y comunidades sostenibles.** Mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades implica garantizar el acceso a viviendas seguras y asequibles, ayudando a los asentamientos marginales e invirtiendo en transporte público, espacio público, planificación urbana y gestión urbanística. Este objetivo, constituye es el eje fundamental de los ODS a nivel de las ciudades.
- 12. Reducción y consumo responsable.** Será necesario disminuir la huella ecológica mediante un cambio en los métodos de producción y consumo de los bienes y recursos; de manera que los consumidores sean capaces de reducir, reutilizar y reciclar, fomentando los patrones de sostenibilidad para el año 2030.

- 13. Acción por el clima.** Hoy más que nunca es necesario acelerar las acciones que eviten o mitiguen los drásticos efectos del cambio climático, por lo que será fundamental impulsar políticas de sensibilización dirigida a la población con el fin cuidar los recursos que ofrece el planeta tierra, los cuales son necesarios para la subsistencia continua del ser humano.
- 14. Vida submarina.** Los océanos junto con su temperatura, composición química, corrientes y vida marítima, juegan un papel importante dentro de los ecosistemas globales, toda vez ayudan a la tierra para ser un lugar habitable por los seres humanos contrarrestando los efectos del cambio climático, especialmente en aquellas ciudades ubicadas cerca al mar.
- 15. Vida de ecosistemas terrestres.** Se deben tomar todas las medias necesarias para reducir la pérdida de hábitats naturales y de la biodiversidad, ya que su constante protección permite la seguridad alimentaria, el abastecimiento de agua y la biodiversidad disponible en el planeta.
- 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.** Las ciudades deben reducir todas las formas de violencia, trabajando de manera mancomunada con los gobiernos locales y nacionales, esto con el fin de encontrar soluciones duraderas a los conflictos e inseguridades, fortaleciendo y promoviendo al mismo tiempo los derechos humanos en cada localidad.
- 17. Alianza para lograr los objetivos.** El mundo requiere de la cooperación de todos para lograr cumplir con estos ODS. Así las cosas, será necesario implementar alianzas capaces de construir un universo equitativo basado en reglas que sean justas y beneficien a toda la población.

De todo lo anterior, se reconoce que la ciudad cumple un papel fundamental al hablar de desarrollo, toda vez que es el lugar donde el ser humano lleva a cabo sus actividades cotidianas buscando consigo un mayor bienestar. Con el advenimiento de la ciudad posindustrial se

generaron diferentes fenómenos de tipo social, político y económico, los cuales han impulsado cada vez más el protagonismo de los derechos individuales y colectivos, dentro de la ciudad.

Bajo esta óptica será indispensable reconocer la existencia del *derecho a ciudad*, entendido como un derecho a la vida renovada, es decir: cuando la vida urbana, asaltada por el proceso de industrialización y urbanización, comienza a pensarse en sí misma, a reinventarse en el nuevo contexto que se le presenta; cuando la vida urbana deja de ser efecto no planificado de los procesos económicos y productivos que tienen lugar en la ciudad, y se convierte en el fin último de todo el proceso; se abren entonces las puertas para entender esa vida urbana renovada como una ciudad en donde hay un goce pleno y efectivo de los derechos humanos y donde el contexto urbano no es el lugar de las penurias, sino el lugar para una vida digna (Correa Montoya, 2010, p.135).

1.2. CREACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

1.2.1. Concepto del Derecho a la Ciudad según Lefebvre.

Henri Lefebvre fue un filósofo y sociólogo francés, autor de aproximadamente treinta obras dedicadas a analizar el pensamiento marxista y los problemas que aquejan al mundo contemporáneo. Lefebvre es considerado como uno de los pensadores más influyentes del siglo XX, y en el año de 1968 publica “El Derecho a la Ciudad”, su obra más representativa, en la cual define el derecho a la ciudad como un concepto urbano en el cual los habitantes son capaces de construir, decidir y crear ciudad, haciendo de este un espacio privilegiado para realizar luchas anticapitalistas y crear centros de debate político (Molano Camargo, 2016, p.3).

Lefebvre reconoce la existencia de una crisis de la ciudad tradicional, concepto que tuvo mayor auge en la década de la revolución industrial, pues tal y como se explicó en el acápite anterior, fue un momento en el cual las personas migraron a la ciudad con el fin de buscar nuevas oportunidades. Sin embargo se reconoce que la crisis trajo consigo la oportunidad de realizar diferentes cambios, generando un nuevo estilo de vida en la ciudad y contribuyendo con la superación del viejo animal social y del hombre de la ciudad antigua. Comienza así el inicio del hombre urbano, polivalente, capaz de relacionarse con su nuevo entorno urbanístico, y por ello, la realización de la sociedad urbana reclama una planificación orientada hacia las necesidades sociales, donde se requiere de una fuerza social y política capaz de poner en marcha los objetivos planteados satisfaciendo las nuevas necesidades de la población.

Ahora bien, el derecho al trabajo, a la educación, salud, alojamiento, ocio a la vida entre otros derechos, se encuentran inmersos dentro del derecho a la ciudad, no a la ciudad antigua, sino a la vida urbana a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y cambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares” (Lefebvre,1968)

Hablar del derecho a la ciudad, significa dar paso a señalar las características visibles de este concepto, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera, según Lefebvre:

La interdisciplinariedad de las necesidades sociales:

El autor dentro de su obra realiza una crítica a las corrientes funcionalistas,⁴ que se limitan, según él, a explicar el fenómeno del urbanismo como un instrumento al servicio de un

⁴ “El funcionalismo es la tendencia de la arquitectura racionalista moderna cuyo principio básico es la estricta adaptación de la forma a la finalidad o la forma sigue a la función que es la belleza básica; pero que no es incompatible con el ornamento, que debe cumplir la principal condición de justificar su existencia mediante alguna función tangible o práctica, ya que no es suficiente deleitar a la vista, sino que también debe articular la estructura, simbolizar o describir la función del edificio, o tener un propósito útil. Por lo anterior, en esta concepción de la arquitectura se dejan de lado

sistema productivo generando un enfoque individualista de las necesidades, lo cual es insuficiente desde cualquier punto de vista a la hora de considerar al habitante urbano como sujeto calificado. El urbanismo funcionalista se fundamenta en la utilización de los principios urbanísticos contenidos en la Carta de Atenas (1933), en donde la racionalización de las necesidades habría de conducir al hombre a la felicidad, el bienestar y la plenitud, necesidades humanas que se podrían resumir en habitar, circular y descansar.

Lefebvre señala que un análisis del hábitat no podría resumirse de esta manera, ya que lo que hace es generar una visión caricaturesca de la vida urbana, trayendo consigo consecuencias indeseables, como lo serían la destrucción de la vida urbana y la vida social al considerar la calle como un espacio peligroso, indeseado y odiado por los habitantes. Desde esta perspectiva, es fundamental añadir un grupo de necesidades específicas, caracterizadas por no poder ser satisfechas con la simple utilización de recursos (producción de bienes consumibles) y métodos comerciales, sino por el contrario con la oportunidad de satisfacer necesidades de la ciudad y la vida urbana, en palabras del autor: *“Las necesidades urbanas específicas consistirán seguramente en necesidades de lugares cualificados, lugares de simultaneidad y encuentros, lugares en los que el cambio suplantaría al valor de cambio, al comercio y al beneficio”*. (Lefebvre, 1968, p.124)

Significado del derecho a la ciudad:

Al momento de definir este concepto Lefebvre señala que *“el derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de visita o retorno hacia las ciudades tradicionales.*

los aspectos psicológicos y sociales del diseño mismo, no se tiene en cuenta que la forma en que se construyen los edificios y espacios públicos influye en los contactos y las posibilidades de encuentros sociales” Mesa (2011) “Sobre el concepto derecho a la ciudad: una panorámica” (p.23)

Solo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada y renovada” (Lefebvre, 1968, p.138)

El derecho a la ciudad cuenta con dos elementos fundamentales radicados en cabeza de los habitantes urbanos: el derecho a la *participación* y el derecho de *apropiación del espacio*. El primero de ellos corresponde a la posibilidad de desempeñar un papel central en la toma de decisiones relacionadas directamente con la producción del espacio público y el segundo de ellos incluye la facultad de los habitantes de la ciudad para acceder físicamente, ocupar y hacer un uso efectivo del espacio urbano. El segundo, el derecho de *apropiación*, no debe limitarse solamente a la posibilidad de ocupar el espacio público, sino que debe incluirse también el derecho a participar activamente en la producción del mismo, teniendo en cuenta la satisfacción de las necesidades sociales de los habitantes.

Derecho a la ciudad, una manifestación superior de derechos:

Lefebvre ha señalado la superioridad del derecho a la ciudad, que va dirigido a todos los habitantes de la ciudad, y *“sobre el cual se manifiesta como una forma superior de derechos entre los que se podría encontrar el derecho al hábitat, a la libertad, a la individualización, al habitar, el derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (diferente del derecho a la propiedad)”* Lefebvre (1968) “El Derecho a la Ciudad” (p.138)

Bajo esta perspectiva es necesario advertir que la obra de Lefebvre no tiene dentro de sus objetivos señalar el contenido correcto del derecho a la ciudad, sin embargo se realiza una vinculación directa con la satisfacción de otros derechos, lo cual llama la atención del lector por el hecho de calificarlo como un derecho superior, sin explicar de manera lógica sus argumentos y sin especificar las consecuencias jurídicas que se pueden derivar de dicha clasificación. Así pues se concluye que este derecho se forma a través del contenido de los otros derechos, los

cuales cuentan con un reconocimiento directo en los diferentes ordenamientos jurídicos (Gutiérrez Mesa, 2011)

La clase obrera en el derecho a la ciudad:

Henri Lefebvre propone dentro de su obra una filosofía de ciudad, la cual consiste en reconstruir este concepto dando importancia a la vida urbana renovada, la cual es capaz de reconocer y satisfacer las necesidades sociales, inherentes al habitante urbano. Bajo esta perspectiva juega un papel fundamental la clase obrera, ya que el autor la reconoce como *la única fuerza política capaz de definir y reivindicar las necesidades sociales, es decir las fuerzas políticas son en realidad las fuerzas sociales (clases, fracciones de clases, reagrupamientos o alianzas de clases)*. (Lefebvre,1968, p.143)

Teniendo claro lo anterior, las necesidades sociales entonces, conducen a la producción de nuevos bienes que no son este u otro objeto sino objetos sociales en el espacio y el tiempo. (Lefebvre,1968, p.147)

Si bien se hace un reconocimiento expreso a la clase obrera dentro de su obra, no debe reducirse a la misma, ya que en las ciudades también existen otro tipo de sujetos que cumplen un papel fundamental dentro del desarrollo del concepto de ciudad y los cuales también buscan satisfacer sus necesidades dando paso a una vida urbana renovada.

1.2.2. Evolución del Derecho a la Ciudad en la doctrina.

El concepto de derecho a la ciudad ha evolucionado y en la actualidad a recobrado importancia. Su evolución ha permitido que diferentes ordenamientos jurídicos lo reconozcan y busquen su cumplimiento, lo cual ha contribuido con el bienestar de los habitantes urbanos. Diferentes autores han sido los encargados de confirmar y consolidar una definición del concepto de derecho a la ciudad, reconociéndolo como un derecho indispensable en cualquier

ordenamiento jurídico, pues la ciudad es el lugar donde los seres humanos desarrollan sus actividades y satisface los demás derechos a los que se tenga lugar.

Algunos aportes doctrinales que han contribuido a consolidar el concepto del derecho a la ciudad, bajo diferentes perspectivas, son:

- Jordi Borja geógrafo urbanista y político español, es quizás el segundo autor que se refiere al concepto de derecho a la ciudad, inicialmente señala que la ciudad es aquella *“realidad histórico geográfica, sociocultural, político administrativa, determinada por el derecho, una concentración humana y diversa, dotada de identidad o de pautas comunes y con vocación de autogobierno”* Borja (2003) *La ciudad conquistada* (p.21 a 23).

Teniendo en cuenta lo anterior, Borja ha desarrollado este derecho a partir de tres dimensiones: La primera de ellas es la física, la cual corresponde al derecho de permanecer en un lugar, es el derecho a la centralidad accesible, al entorno bello y al espacio público, es el derecho a la seguridad y a la convivencia pacífica. La segunda de ellas hace referencia a *la faceta individual*, es el derecho a definir libremente el proyecto de vida, sin dejar de lado el derecho a no vivir alejado, en espacios invisibles y sin calidad; y la tercera corresponde a la *faceta colectiva*, la cual se refiere al derecho de participar en todos los ámbitos reales de decisión y gestión dentro de la ciudad.

Bajo esta visión, Borja *“no hace un estudio referente a derechos humanos concretos; sino por el contrario reconoce los efectos que su presencia logra en la ciudad; esto significa que la ciudad y el contexto urbano, debe ser el lugar para los derechos humanos”* (Correa, 2010, p. 136). En razón de esto, esta definición aporta un elemento muy importante, el cual se define como una visión más humana del derecho a la ciudad, pasando entonces de la realidad urbana renovada propuesta por Henri Lefebvre.

Sané y Tibaijuka, advierten que ha llegado el momento para que los gobiernos superen el modelo de desarrollo basado en necesidades y se activen los derechos; toda vez que es la única manera de afrontar los problemas sociales que viven hoy las ciudades como son por ejemplo: la pobreza, la exclusión social y la polarización. Bajo esta perspectiva se propone la adopción de este nuevo desarrollo con el fin de que los ciudadanos puedan beneficiarse de lo que las ciudades tienen para ofrecer y para alcanzarlo es necesario el reconocimiento del derecho a la ciudad en las políticas locales y nacionales.

- Sané (2008) señala que uno de los desafíos para hacer efectivo el derecho a la ciudad “es permitir que sean las propias comunidades quienes tengan un papel activo en la administración, no solo por medio del ejercicio del voto, sino también con su participación directa en el proceso de discusión, toma y ejecución de las decisiones, y acorde con esto, con los procesos de empoderamiento que se le señalan al derecho a la ciudad se generó una responsabilidad ciudadana derivada de la ciudadanía cívica y la defensa del interés público” (p.44)
- Tibaijuka (2008), intenta ser un complemento en la visión de Sané, toda vez que al incluir las minorías y las organizaciones comunistas en la toma de decisiones, se logra un escenario multicultural capaz de realizar discusiones y soluciones formales a las posibles diferencias que se puedan encontrar, logrando con ello ser incluyente, sin importar la clase social, la raza, el género o la religión; bajo esta perspectiva *“la participación directa y la inclusión de las comunidades en la dirección de los asuntos más relevantes de su vida y de la vida urbana es condición necesaria dentro del modelo de desarrollo de la construcción sociocultural; generando con esto un proceso constructivo en lo que tiene que ver con lo cultural y lo intangible”*. (p.44)

- Colín (2019) iguala el contenido general del derecho a la ciudad con la función social, de manera que se busca la sostenibilidad y la justicia social garantizando con ellos el usufructo equitativo de las ciudades; esto quiere decir que este derecho busca una equidad dentro de las ciudades, contribuyendo con el goce efectivo de los derechos humanos en el contexto urbano, logrando introducir valores sociales como la sostenibilidad social - ambiental y la justicia social. *“Esta finalidad permite entonces trascender la concepción del derecho a la ciudad como un mero agregado de derechos humanos en lo urbano, hacia un derecho independiente”*. (p. 137)
- Fernandes (2006b, p.46) define el derecho a la ciudad como la posibilidad de los habitantes urbanos de gozar completamente de la vida urbana, incluyendo todos sus servicios y ventajas, y siendo parte activa y directa en el manejo de los asuntos de la ciudad. Bajo esta perspectiva el autor explica el derecho a la ciudad a partir de dos facetas: la primera pertenece al goce efectivo de los derechos y la segunda se refiere a la participación de la población; lo cual se traduce en saber cuáles son los derechos que deben ser exigidos, siendo parte al mismo tiempo de los procesos de discusión y acción en los asuntos de ciudad. En adición a lo anterior, Fernandes introduce el elemento de la participación en el derecho, el cual no debe ser entendido solamente a partir del proceso de discusión de los asuntos de ciudad, sino que además debe existir la corresponsabilidad de los ciudadanos y organizaciones sociales al ser parte activa en la idea de construir ciudad de forma mutua y colectiva.
- Velásquez Carrillo, señala que el derecho a la ciudad es de naturaleza compleja toda vez que involucra varias dimensiones de corte político, social, económico y cultural, así mismo advierte que este derecho parte de la noción de ciudad como realidad socio – cultural, la

cual se produce a partir de la interacción social, del intercambio cultural, de la re significación del espacio público, de las relaciones de género, del ejercicio de la ciudadanía y, finalmente, de la posibilidad de los habitantes de construir sus planes de vida libremente. Este autor (2010) identifica cinco implicaciones del derecho a la ciudad que deben ser tenidas en cuenta al momento de ser exigido o garantizado: a) recuperar la capacidad deliberativa, de presión e incidencia que tienen los ciudadanos, especialmente los excluidos y los discriminados; (b) abordar una discusión sobre la ética que impera en las ciudades y el modelo de desarrollo; (c) evaluar la posibilidad que tienen los ciudadanos de diseñar y vivir su proyecto de vida en el marco del multiculturalismo, la democracia, el género y la diversidad social; (d) fomentar una actitud abierta a la construcción de lo público; y, (e) articular esfuerzos e intereses, para la solución pacífica de los conflictos y la erradicación del autoritarismo. (pp. 137-138)

- Kristiansen (2010), ha señalado que el derecho a la ciudad se manifiesta como una forma superior del derecho: derecho a la libertad; al desarrollo de la individualidad en la socialidad, el hábitat y el poblamiento de la ciudad; el derecho a participar y apropiarse en términos diferentes a la propiedad privada; están, todos ellos, implícitos en el derecho a la ciudad. (p.32) Bajo esta afirmación, el autor determina que los ciudadanos cuentan con derechos urbanos básicos, pero adicionalmente, existen derechos correlativos como el derecho a la protección contra la agresión, la polución y la conservación del medio ambiente, el control democrático de las autoridades locales por la comunidad, la vivienda digna, la salud, la cultura, las oportunidades y la movilidad. En este sentido, estos derechos son adoptados como principios que deben guiar las estrategias y las políticas públicas en los ámbitos de aplicación.

El concepto de derecho a la ciudad a lo largo de la historia ha tenido una constante evolución, empezando sus inicios con Henri Lefebvre quien señaló que el derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de vista o retorno hacia las ciudades tradicionales solo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada y renovada (Lefebvre, 1968, p.138), bajo esta perspectiva, varios autores a lo largo de los años han realizado diferentes definiciones, las cuales han contribuido de una u otra manera a visibilizar este derecho en el mundo, ahora bien entender el derecho a la ciudad significa tener un cambio de mentalidad y paradigma, toda vez que su aplicación debe ser directa sobre todos los ciudadanos que habitan una determinada ciudad, como son por ejemplo los visitantes y los migrantes, sin limitar su aplicación a quienes tengan dicho estatus legal, es por este motivo que lo urbano debe mantener una relación estrecha con lo rural, sin desconocer sus aportes y necesidades. Lo anterior significa que todos los bienes y servicios que brinda la ciudad deben materializarse desde un enfoque que supere las limitaciones del paradigma clásico de la propiedad, incluyendo elementos de igualdad, equidad e inclusión en el mundo.

1.3. MATERIALIZACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

1.3.1 Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

La materialización del concepto de ciudad ha traído consigo un sin número de retos para los gobiernos locales, nacionales e internacionales, toda vez que el crecimiento de las ciudades se ha producido de manera exponencial, tal y como lo señala el preámbulo de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad al describir: *“Iniciamos este nuevo milenio con la mitad de la población viviendo en ciudades. Según las previsiones, en el 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65%. Las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. El modo de vida urbano influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio”*

Ahora bien, el crecimiento de las ciudades debería traer consigo posibilidades de mejoras para todos los ciudadanos, sin embargo, del otro lado se encuentra las problemáticas sociales como la exclusión, la pobreza y la desigualdad, fenómenos que podrían ser solucionados a través de la posibilidad que tienen las personas de ejercer el derecho a la ciudad, de manera que se pueda construir un modelo de sociedad basada en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social. Bajo este escenario el respeto por las diferencias culturales urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural, permitiría la construcción de ciudades justas, democráticas y más humanas, donde el aumento de la calidad de vida no se ve agotado en la vivienda y su ámbito más cercano, sino que se extiende a toda la ciudad como territorio para el respeto, la defensa y la promoción de los derechos. En este sentido, el derecho a la ciudad deberá fortalecer y reivindicar las luchas urbanas, generando consigo un mayor bienestar para la población.

Frente a la realidad que se vive actualmente, los diferentes movimientos urbanos y organizaciones vinculadas desde el 1er Foro Social Mundial⁵, tienen un gran desafío, el cual se traduce en la promoción de un modelo sostenible de sociedad y vida urbana. Movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, redes nacionales e internaciones de la sociedad civil, y asociaciones profesionales que se encuentran comprometidas con las luchas sociales en la búsqueda de sociedades justas, democráticas y humanas, construyeron la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, la cual tiene como finalidad recoger los compromisos y medidas que deberían ser asumidas por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios

⁵ El Foro Social Mundial es un espacio y un proceso que se ha constituido en una fuente imparable de ideas para mejorar y transformar el mundo. Su primera propuesta es la de afirmar con nitidez que otro mundo es posible confrontándose a la idea generalizada de los pensadores neoliberales, que proclaman con el capitalismo el fin de la historia y que aseguran que toda injusticia producida en el sistema capitalista se debe a su insuficiente desarrollo. Es un espacio abierto de articulación de la sociedad civil, diverso y plural; y un proceso global que propone un mundo alternativo a la globalización capitalista, neoliberal, patriarcal e imperialista, basada en la paz, la justicia y la igualdad (Rufanges, 2008, p. 76).

y organismos internacionales, con el objetivo de que las personas vivan bajo estándares de calidad en las ciudades de todo el mundo.

La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es entonces una herramienta dirigida a fortalecer los procesos de reivindicaciones y luchas urbanas, capaz de articular todos los esfuerzos realizados por los actores públicos, sociales y privados para dar plena vigencia y efectividad a sus objetivos, reconociendo así que todas las personas tienen derecho a la ciudad. Bajo esta concepción, la misma Carta Mundial define en su artículo primero el derecho a la ciudad como *“el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es entonces interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales”*.

Bajo esta visión, el derecho a la ciudad supone la participación de diferentes derechos, como son el derecho a la seguridad social, la salud pública, los servicios públicos esenciales, el transporte público, la vivienda adecuada, el acceso a la justicia y a la educación, entre otros; derechos que son de obligatorio cumplimiento para toda la población incluyendo los migrantes y las minorías, de forma especial. Las ciudades entonces deberán ser un ámbito territorial de realización de los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad, y el bienestar colectivo, en condiciones de igualdad, justicia y equidad, de todos sus habitantes.

La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, trae consigo varios aspectos importantes que son regulados a lo largo de su contenido, que para efectos del presente trabajo no se analizarán

de forma individual, sino que se tomarán algunos aspectos importantes, los cuales se presentan a manera de resumen, a continuación:

Función social de la ciudad y de la propiedad urbana: las ciudades deben ejercer una función social, con el fin de garantizarle a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos. Se debe asumir la realización de inversiones y proyectos en pro de la comunidad, acudiendo a criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, garantizando el bienestar de todos los habitantes actuales y de las generaciones futuras.

En razón de lo anterior, todas las ciudades deben promulgar legislaciones acordes con estos objetivos, estableciendo mecanismos y sanciones destinadas a garantizar el aprovechamiento del suelo urbano y los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, dando con ello cumplimiento, a la función social de la ciudad y de la propiedad urbana. Bajo esta misma línea, las ciudades deben desplegar espacios institucionalizados para la participación directa, equitativa y democrática de los ciudadanos en el proceso de planificación, gestión, elaboración y evaluación de políticas públicas, garantizando consigo el debido funcionamiento de los órganos colegiados y permitiendo reconocer los procesos de iniciativa popular en la participación ciudadana, los cuales contribuyen con la elaboración de los planes de desarrollo urbano dentro de las ciudades.

Desarrollo urbano equitativo y sustentable: todas las ciudades deben garantizar que las personas que habitan su territorio cuenten con acceso permanente a los servicios públicos de agua potable, saneamiento, remoción de basura, fuentes de energía y telecomunicaciones, garantizando al mismo tiempo equipamientos de salud, educación y recreación, los cuales son fundamentales para el bienestar de la comunidad.

Así mismo, las ciudades también deben desarrollar una planificación, regulación y gestión ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico, impidiendo la segregación y la exclusión territorial. Para ello será necesario que las ciudades adopten todas las medidas que sean indispensables para construir ciudades más equitativas e integras con sus habitantes.

Derecho a la vivienda: en el marco de sus competencias, las ciudades deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizarle a sus habitantes la posibilidad de contar con una vivienda de acuerdo a sus ingresos, que en todo caso deberá reunir todas las condiciones de habitabilidad (esto es que las características adoptadas a la vivienda sean acordes con las condiciones culturales y étnicas de quienes las habitan).

Bajo esta perspectiva, todas las personas tienen derecho a la seguridad de tenencia de su vivienda, lo cual se logra a través de instrumentos jurídicos que garanticen su protección frente a desalojos, expropiaciones o desplazamientos arbitrarios o forzados que puedan realizar las autoridades frente a los habitantes de una determinada población.

Derecho a un trabajo: este derecho es quizá uno de los más importantes dentro de la ciudad, toda vez que contribuye a la permanencia y el sostenimiento de las ciudades. Cada territorio tiene la corresponsabilidad, en compañía de las autoridades nacionales, de contribuir con la promoción del empleo, logrando erradicar consigo la pobreza y el hambre, como fenómenos que disminuyen la calidad de vida de las personas. Las ciudades deben ayudar con la creación de las condiciones necesarias para combatir el trabajo infantil, promoviendo consigo programas de infancia y adolescencia y acceso a la educación.

Derecho a un medio ambiente sano y sostenible: las ciudades deberán tomar todas las medidas de prevención frente a la contaminación, ocupación desborda del territorio y de las

áreas de protección ambiental, por lo que será necesario promover medidas necesarias para contribuir con el ahorro hidráulico/energético, reutilización de recursos, y protección de los espacios verdes; todos ellos fundamentales para un futuro, pues lo que se busca es una sostenibilidad ambiental que contribuya con un mayor bienestar y beneficio para los habitantes de una determinada ciudad.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad busca recoger compromisos y medidas que sean asumidas no solo por la sociedad civil, sino también por los organismos internacionales, los gobiernos nacionales, regionales y locales, toda vez que son los responsables de la aplicación y defensa de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, así lo ha señalado la Carta Mundial en el artículo diecisiete al describir lo siguiente: *“la no aplicación de los derechos señalados en la Carta, o su aplicación en desacuerdo con sus principios y directrices rectoras o con las normas internacionales y nacionales de derechos humanos vigentes en el país, por los gobiernos responsables, concurrirá en violación al Derecho a la Ciudad que solamente podrá corregirse mediante la implementación de las medidas necesarias para la reparación/reversión del acto o de la omisión que le dieron su causa. Esas medidas deberán asegurar que los efectos negativos o daños derivados sean reparados/revertidos de forma tal que se garantice a los(as) ciudadanos(as) la efectiva promoción, respeto, protección y realización de los derechos humanos previstos dentro de la Carta”*.

Por último vale la pena mencionar que la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad no es un tratado internacional con fuerza vinculante para los Estados; sin embargo, este documento propone que los actores antes mencionados, se comprometan de manera directa a la protección del Derecho a la Ciudad, desarrollando planes de acción para la aplicación de un modelo de desarrollo sustentable, en concordancia con los principios proclamados en la Carta. De forma

especial, propone construir plataformas asociativas, con una amplia participación de la sociedad civil, promoviendo consigo el desarrollo para las ciudades del mundo.

1.3.2. Sujetos del Derecho a la Ciudad.

El Derecho a la Ciudad ha sido construido desde varias vertientes, lo cual pone en evidencia que es un concepto polisémico, pues no existe una única y verdadera definición; por el contrario existen un sin número de conceptos que tratan de impulsar este derecho para ser regulado en diferentes ordenamientos jurídicos del mundo.

Tal y como se ha evidenciado, Henri Lefebvre es considerado como el autor más influyente sobre el concepto de derecho a la ciudad, en razón de esto, se tendrán en cuenta sus planteamientos para señalar a quienes va dirigido este derecho. En principio este autor consideró que la clase obrera eran las personas con más necesidades dentro del entorno social, y por ende quienes podrían reclamar el Derecho a la Ciudad, como causantes llamados a crear el cambio. Así mismo, Lefebvre consideraba que la clase obrera es la encargada de reivindicar las banderas del derecho a la ciudad, tal y como se describe a continuación:

“Para la clase obrera, rechazada de los centros hacia las periferias, desposeída de la ciudad, expropiada de los mejores resultados de su actividad, este derecho tiene un alcance y una significación particular. Para ella, representa a la vez un medio y un objetivo, un camino y un horizonte; pero esta acción virtual de la clase obrera representa también los intereses generales de la civilización y los intereses particulares de todas las capas sociales de «habitantes», para quienes la integración y la participación se hacen obsesivas sin que consiga tornar eficaces estas obsesiones”. (Lefebvre,1968, p.167)

Así mismo, Lefebvre señaló que la única forma de pensar en una nueva sociedad urbana, en un nuevo humanismo, en una nueva realidad urbana, en una nueva ciudad, consiste en

consolidar un programa político urbano respaldado por aquellos partidos políticos que representen a los excluidos de la ciudad, que permitan el desarrollo de proyectos urbanos alternativos y distintos a los ya existentes; contribuyendo con ello a la satisfacción de las necesidades de la clase obrera.

La realidad urbana, se ha encargado de abrir el panorama expuesto por Lefebvre. Hoy son otros tiempos y el concepto de Derecho a la Ciudad se ha transformado de un grito de esperanza, una reivindicación, y un derecho emergente, a un derecho correlativo o interdependiente y a una alternativa del urbanismo moderno (Quintero, 2020, p.65), no solo para la clase obrera, sino para todo habitante de la ciudad, toda vez que se convierte en un gran valor para el desarrollo del ser humano, generando un modelo de vida, capaz de ofrecer alternativas más humanas, sostenibles y justas al alcance de todas las personas.

Hablar hoy en día sobre derechos, significa reconocer la existencia de un deber correlativo, es decir, mientras una persona reclame un derecho, todos los demás tienen la obligación de respetar su cumplimiento, ahora bien, el concepto de derecho a la ciudad ha sido controversial, ya que diferentes países lo han reconocido como un derecho autónomo, mientras otros ordenamientos como el colombiano, lo ha enmarcado en la lista de derechos económicos, sociales y culturales de naturaleza innominada y emergente; bajo esta perspectiva es necesario reconocer quienes son los titulares y obligados del derecho a ciudad.

En primera instancia, al estar el derecho a la ciudad enmarcado dentro de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante DESC), se reconoce que son derechos humanos relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad, esto quiere decir que se reconoce la existencia de elementos tan importantes como el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado y la cultura (Red-DESC, 2022).

El Protocolo de San Salvador vincula la progresividad del cumplimiento de los DESC tanto a los recursos disponibles como al grado de desarrollo de un país; es decir, a lo que es viable para el Estado en relación con la tarea de satisfacer las necesidades económicas y sociales de la población. En Colombia corresponde al Congreso expedir la ley del Plan de desarrollo, en la cual se trazan pautas que inciden en la satisfacción de los aludidos derechos; igualmente compete al Congreso ejercer el control político del conjunto de acciones del Ejecutivo tendientes a hacer efectivos los DESC (De Roux & Ramírez, 2004, p. 26); lo anterior significa que en principio quienes serían los obligados a desarrollar el derecho a la ciudad son el ejecutivo y el legislativo, pues serán los encargados de crear las normas jurídicas y/o políticas necesarias para que la población pueda disfrutar del goce efectivo de sus derechos; sin embargo, será necesario reconocer la existencia de un sistema de corresponsabilidades entre las autoridades locales con las autoridades de rango superior, las organizaciones sociales, la familia, el individuo y el sector privado; pues estos son los delegados de hacer cumplir este derecho de forma mancomunada, garantizando las libertades individuales, los derechos civiles y políticos, absteniéndose de coartarlos y fomentándola consigo la organización social y colectiva.

Ahora bien, será la misma población quien ejercerá el control respecto del Gobierno a través de mecanismos de representación, como las juntas administradoras locales, mediante su participación en los procesos electorales y veedurías, generando consigo una obligación directa para dar cumplimiento con el derecho a la ciudad representado a través de los DESC (De Roux & Ramírez, 2004, p. 26). Así mismo, vale la pena señalar que los beneficiarios del derecho a la ciudad son en general todos los habitantes de una ciudad sea de manera permanente o transitoria, pues son los beneficiarios de los bienes, servicios y beneficios que la misma ciudad puede ofrecer para satisfacer las necesidades requeridas por la población.

De lo anterior se concluye que los DESC deberán avanzar de manera progresiva, toda vez que pueden surgir nuevos derechos por presiones de la sociedad y por la creación de nuevos

contextos tecnológicos, sociales, económicos y políticos, esto quiere decir que los derechos no son un hecho administrable o administrado, sino político; donde los mecanismos que garantizan su efectividad, no deben residir exclusivamente en las normas, sino que deben estar en la convicción colectiva, en la militancia colectiva en relación con la tarea de hacerlos efectivos (De Roux & Ramírez, 2004, p. 26), tal y como se ha evidenciado con el derecho a la ciudad.

1.4. EI DERECHO A LA CIUDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO.

1.4.1. Derecho humano emergente e innominado.

El ordenamiento jurídico colombiano no es lejano al concepto de derecho a la ciudad, por el contrario, se encuentra reconocido en diversos valores, principios y reglas. Dicho reconocimiento no es meramente nominativo u ornamental pues goza de plenas garantías de exigibilidad y justiciabilidad en tanto reúne las características de un derecho innominado; esto es, un derecho que, aunque no está descrito en el ordenamiento, tiene plena protección y garantía (sentencia T 406/92), dada su estrecha relación con la dignidad humana (Paz, 2012).

Bajo esta visión, la tesis de los derechos innominados es sólida y eficaz, y toma mucha más fuerza si es complementada por la tesis de los derechos emergentes, toda vez que estos derechos emergentes son nuevos derechos que surgen por la transformación de la sociedad y las nuevas tecnologías, Pero no solo esto, también son emergentes los derechos que han quedado en el olvido, y los derechos que se amplían a seres o personas que antes no disfrutaban de ellos (Pareja & Guillén, 2006); ahora bien, es importante reconocer que el calificativo “emergente” no prohíbe su justiciabilidad o exigibilidad, puesto que muchos de los derechos que se pueden considerar como derechos humanos emergentes se encuentran ya positivizados; sea de manera explícita o por vía de interpretación judicial (Guillén, 2011).

Siguiendo los planteamientos de Jaime Saura, se debe reconocer la existencia de tres características fundamentales de los derechos emergentes, las cuales son: su legitimidad, su novedad y su naturaleza reivindicatoria. La legitimidad consiste en que puede ser reclamado por cualquier ciudadano, ya que se encuentra basado en la dignidad humana y, por lo tanto, no es un privilegio reservado para algunas personas. La novedad consiste en que es un derecho que no se encuentra reconocido en el catálogo de derechos humanos por parte de la Asamblea de las Naciones Unidas ni en el ordenamiento jurídico colombiano. Y finalmente, es reivindicativo porque es una bandera de lucha de aquellos miserables o condenados expulsados de la ciudad (Saura, 2014).

La reivindicación del derecho a la ciudad es un concepto intrínseco al concepto de derechos humanos, toda vez que estos derechos fueron una aspiración o expectativa de la sociedad, logrado a través de luchas y presiones. Todos los derechos humanos en algún momento fueron emergentes, no estaban positivizados, eran solo expectativas, pretensiones o aspiraciones de la sociedad. Actualmente el derecho a la ciudad es reivindicado indirectamente, es decir, a través de entidades públicas, organizaciones no gubernamentales, entidades territoriales, protestas ciudadanas y planes de desarrollo, se aspira para que quienes fueron privados del goce y disfrute de la ciudad, sean los artífices de ciudades humanistas y diversas, capaces de lograr el mayor bienestar para la población.

Teniendo claro, la caracterización de los derechos emergentes es importante preguntarse ¿si el derecho a la ciudad es un derecho emergente? Frente a este interrogante se señala que este derecho, es un concepto que tiene más de cincuenta años, en su desarrollo formal no se ha concretado jurídicamente, sin embargo, el derecho a la ciudad comprende la paradoja de ser un derecho olvidado teóricamente en sus planteamientos originales (Busquet y Garnier, 2011; Paquot, 2011), pero nuevo jurídicamente.

Este derecho, se encuentra en textos políticos, o jurídicamente vinculantes como son por ejemplo la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, la Carta Europea de Salvaguarda de Derechos Humanos en la Ciudad y la Agenda Hábitat III; por tal motivo, a pesar del olvido, no se ha impedido que el derecho a la ciudad sea formalizado por diferentes ordenamientos jurídicos en América Latina.

Es necesario reconocer que el derecho a la ciudad es un derecho humano emergente que se basa en principios y normas del Estado social de derecho, por lo que es posible concebirlo como un derecho que aspira a formar parte del catálogo de derechos humanos y sociales reconocidos por la ONU, al tiempo que es un derecho que es reclamado y construido por los movimientos sociales del sur global, como un derecho nuevo, un derecho que amplía los contenidos de derechos humanos tradicionales, buscando reivindicar a los excluidos de las ciudades.

Existen diferentes instrumentos internacionales como la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III), los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), el reconocimiento de nuevos derechos por parte de las Naciones Unidas como son el derecho a la naturaleza, al mínimo vital, al desarrollo sostenible y al agua, que han permitido que legislaciones como la brasileña, la mexicana y la ecuatoriana sean ejemplo en América Latina sobre la construcción del derecho a la ciudad.

Gracias al reconocimiento del derecho a la ciudad es posible efectivizar la máxima categórica de que las personas se tracen un proyecto de vida en colectividad y lo lleven a cabo, lo cual potenciaría el ejercicio de la autonomía en una clave intersubjetiva, permitiendo consigo ciudades más justas y equitativas, gracias al enfoque de igualdad material, asegurando unos mínimos básicos en aras de que las personas puedan vivir sin necesidades y penurias.

El derecho a la ciudad conlleva que colectivos excluidos de la centralidad, en la terminología de Lefebvre, puedan volver a usar, disfrutar y permanecer en la ciudad sin ser segregados, discriminados o gentrificados. Esto se traduce en un manejo de la función ecológica y social de la propiedad, la captura de las plusvalías urbanas, el derecho a la participación en la construcción de ciudad, la prevalencia del interés general sobre el particular, el respeto por el medio ambiente, el derecho a la vivienda, el derecho a un mínimo vital, el derecho al desarrollo sostenible, el reconocimiento del principio de la dignidad humana y la prohibición de penas de destierro, o de tratos crueles o degradantes, entre otros (Gnecco, 2020).

Y aunque la exigibilidad del derecho a la ciudad se puede concretar por medio de la tesis de los derechos emergentes, también se podría ejercer por la vía de los derechos innominados, los cuales son complementarios de los emergentes. Aunque la tesis de derechos innominados es sólida y eficaz, toma mucha más fuerza si es retroalimentada por la tesis de derechos emergentes, ya que, a decir verdad, los derechos emergentes son nuevos derechos que surgen de la transformación de la sociedad y las nuevas tecnologías, pero no solo esto, también son emergentes los derechos que han quedado en el olvido, pese a que se encuentran positivizados y han concretado su contenido (Pareja & Guillén, 2006).

1.4.2. El Derecho a la Ciudad en la Constitución Política de 1991.

En el panorama colombiano el derecho a la ciudad puede ser definido como un derecho innominado que debe ser reclamado de manera individual o colectiva, concibiéndose al mismo tiempo como una categoría jurídica que acoge diferentes derechos, impactando de manera explícita o implícitamente en el desarrollo personal, social, económico, cultural y político del ser humano. Autores como Dworkin señalan que existen derechos o principios morales que no están de manera expresa en los ordenamientos jurídicos, pero su consagración positiva no ha sido un requisito que impida su aplicación directa (Rodríguez, 1997).

A pesar de que el derecho a la ciudad ha tomado una importancia sin precedentes, pasando de ser un término olvidado en los manuscritos de Henri Lefebvre a tener una connotación política y jurídica de nivel internacional (Busquet y Garnier, 2011; Paquot, 2011), en Colombia no tiene una regulación expresa, ni en el ámbito legal ni a nivel constitucional (Llache, 2014).

Sin embargo, a pesar del rico catálogo de derechos con el que cuenta el ordenamiento jurídico colombiano, se puede extraer diferentes elementos que conforman su regulación. De hecho, existe una pluralidad de derechos y de prerrogativas que componen y estructuran el derecho a la ciudad. Ante la pluralidad de componentes, se puede decir que se encuentra como un derecho colectivo de naturaleza innominada que, en términos sencillos, se conceptualiza como una categoría jurídica que adopta y adapta las garantías y derechos, que infieren directa o indirectamente en el desarrollo social, personal, económico, político y cultural del ser humano en un espacio físico determinado, y fijan su actuación en las prerrogativas positivas, deberes y cargas que el ordenamiento jurídico reconoce e impone a los actores. (Llache, 2014, pp. 42-43)

Bajo este contexto el ordenamiento jurídico en Colombia acepta el derecho a la ciudad, encontrándolo disperso en diversos valores, reglas y principios, lo que quiere decir que existe un reconocimiento implícito del mismo. La Constitución Política, la Ley 9º de 1989, la Ley 388 de 1997, los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial (POT), desarrollan contenidos urbanísticos y normativos construidos sobre el concepto de derecho a la ciudad, esto significa que el derecho a la ciudad se reconoce como una mezcla de diferentes derechos entre los que se encuentra los fundamentales, colectivos, sociales, ambientales, innominados, los fines del Estado y todas las reglas y los principios que tengan relación tácita o explícita con el desarrollo de la comunidad (Llache, 2014). Tanto es así que el derecho a la ciudad se ve evidenciado en diferentes contenidos de la Constitución Política, como lo son, por ejemplo: la función social de la propiedad, la vivienda digna, la protección de los bienes públicos y parques

naturales, el acceso a las tierras de manera progresiva por parte de los campesinos, el derecho a gozar de un ambiente sano, la protección del espacio público, el acceso a la educación, la salud, entre otras.

El derecho a la ciudad en la Constitución Política colombiana se presenta como un derecho innominado e implícito, lo que se desprende de la interpretación de otros principios y derechos. El texto constitucional en su artículo 94 señala que los derechos y las garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no deben entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos. Esto significa que aunque no exista una enunciación expresa del derecho a la ciudad por parte del texto constitucional, tiene plena protección y garantía dada su estrecha relación con otros derechos como son por ejemplo: la salud, el trabajo, la vivienda digna, el medio ambiente sano y la dignidad humana.

Por tal motivo, no debe entenderse como una negación en el ordenamiento jurídico el hecho de que no exista una regulación expresa del derecho a la ciudad. Por el contrario, la Carta Política, la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997 y algunos desarrollos jurisprudenciales reconocen la existencia de este derecho incluyendo todos sus componentes. Aún más, es importante reconocer que el derecho a la ciudad se ha entendido como un derecho humano emergente, que se encuentra relacionado con los principios y normas del Estado social de derecho, y por lo tanto, es considerado como un derecho nuevo, un derecho que amplía los contenidos de otros derechos humanos tradicionales, y un derecho que había sido olvidado y que renovó sus contenidos, permitiendo con ello que el ordenamiento jurídico colombiano lo reconozca, y en efecto lo garantice.

Bajo estas circunstancias, Colombia actualmente tiene un gran reto con el derecho a la ciudad, el cual consiste en hacer cumplir todos los deberes, derechos y obligaciones que

desarrollen su contenido. Si bien su tipificación jurídica no se encuentra de manera expresa en el texto constitucional, existen diferentes propuestas por parte de la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y los foros alternativos, los cuales tienen como finalidad, que las personas de un determinado territorio vivan bajo estándares de calidad. Esto significa que debe existir un apoyo mancomunado por parte de la sociedad civil, los gobiernos locales, el gobierno nacional y el congreso para dar cumplimiento con las finalidades que se buscan satisfacer. Colombia deberá buscar dar un mayor reconocimiento a este derecho, ya que de nada sirve tener una amplia gama de derechos; si no se cuenta con el espacio adecuado para llevar a cabo su goce y disfrute.

2. El origen de las cesiones urbanísticas obligatorias.

2.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CESIONES URBANÍSTICAS OBLIGATORIAS.

La ciudad trae un sinnúmero de fenómenos que permite a sus habitantes desarrollar sus fines y objetivos a lo largo de su existencia. Uno de estos elementos hace referencia a la propiedad o derecho de dominio, el cual recae sobre un determinado bien, permitiendo consigo su uso, disfrute y disposición. El derecho de propiedad no solo garantiza el disfrute de la cosa o bien; sino que también limita su uso, goce y disposición.

En el derecho colombiano la propiedad privada cuenta con protección constitucional, tanto es así que el artículo 58 de la Constitución Política dispone que:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”.

Esta protección constitucional se concreta en diferentes normas de rango legal, las cuales regulan la figura de la propiedad en el resto del ordenamiento jurídico, como es el caso del Código Civil colombiano, el cual se establece en artículo 669:

“El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente⁶, no siendo contra ley o contra derecho ajeno (...).”

Sin embargo, la misma Constitución Política dispone en el mencionado artículo 58 que:

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

Lo que significa que el derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico colombiano no es absoluto, exclusivo o perpetuo, toda vez que el propietario de un bien inmueble tiene su derecho limitado en función del respeto al ejercicio del derecho de los demás, enmarcado en interés general.

Un desarrollo de lo anteriormente señalado se encuentra en las restricciones urbanísticas como son la altura de las paredes divisorias entre los predios vecinos, o los límites a las líneas

⁶ El adverbio “arbitrariamente” subrayado, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-595 de agosto 18 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Por considerar que [l]a propiedad, en tanto que derecho individual, tiene el carácter de fundamental, bajo las particulares condiciones que ella misma ha señalado. Justamente los atributos de goce y disposición constituyen el núcleo esencial de ese derecho, que en modo alguno se afecta por las limitaciones originadas en la ley y el derecho ajeno pues, contrario sensu, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo, derivadas de su misma naturaleza, pues todo derecho tiene que armonizarse con las demás que con él coexisten, o del derecho objetivo que tiene en la Constitución su instancia suprema. Por esas consideraciones, la Corte procederá a retirar el término arbitrariamente (referido a los atributos del derecho real de propiedad en Colombia) del artículo 669 del Código Civil, demandado.

de construcción respecto a las edificaciones vecinas; restricciones que demuestran como el derecho de propiedad debe ir en concordancia con la convivencia y la armonía de todos los habitantes del país.

Tal y como lo mencionamos, el derecho de propiedad no es exclusivo ni perpetuo en tanto que debe procurar su coexistencia con otros derechos; esto significa que la propiedad cumple una función social que implica obligaciones con los demás habitantes del territorio colombiano. La Constitución Política en su artículo 58, igualmente señala que:

“Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”.

Lo anterior cobra sentido en la medida que el derecho de propiedad puede verse limitado por motivos de utilidad pública o de interés social⁷ definido por el legislador (Solano, 2016, p. 184), sea por necesidades del ejercicio del derecho de propiedad de otro particular integrante de

⁷ La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-216 de 9 de junio de 1993, se pronunció: La conversión de la propiedad privada en pública por motivos de utilidad pública o de interés social, que es lo característico de la expropiación, es una consecuencia derivada de la concurrencia de tales razones - genéricamente previstas por el legislador en un caso concreto, como culminación de un proceso y mediante sentencia judicial e indemnización previa, salvo las excepciones que la Carta Política establece -, de tal manera que no se aplica a título de sanción por la conducta del propietario sino en desarrollo del principio constitucional de prevalencia del interés común sobre el particular, que debe ceder ante aquel en caso de conflicto. La confiscación y la extinción del dominio son sanciones aplicadas al propietario, pero tampoco tienen idéntico sentido ni obedecen a las mismas causas. La primera - excluida de nuestro ordenamiento jurídico representa el absoluto despojo de la propiedad por acto del Estado que se impone a título de pena y sin compensación alguna. La segunda, que en el actual sistema tiene varias expresiones, se produce a raíz de la realización de ciertos supuestos de hecho establecidos por el Constituyente o el legislador.

la comunidad (constitución de servidumbres obligatorias) o por el mismo Estado para el cumplimiento de sus fines (construcción de bienes de uso público tales como parques, vías o acueductos, etc., o edificaciones de bienes fiscales).

La propiedad, en virtud de su función social urbanística, está sujeta a una serie de términos legales que afectan su uso dentro de las cuales encontramos las *cesiones urbanísticas obligatorias de suelo*, las cuales representan una contraprestación a la que están obligados los propietarios de los terrenos urbanizables, al solicitar una licencia para urbanizar, parcelar y/o edificar su inmueble. Creadas así como resultado del procedimiento de reparto equitativo de cargas y beneficios en el proceso de urbanización, y no como una obligación tributaria, para el urbanizador. (Consejo de Estado, 2014, Sent. 2007- 00235-02)

Desde esta perspectiva, los municipios como entidades territoriales, establecen las cesiones urbanísticas obligatorias con el objetivo de lograr un equilibrio armónico en la distribución espacial de la ciudad, logrando que todas las actuaciones urbanísticas mejoren la calidad de vida de los habitantes mediante una distribución equitativa de cargas y beneficios, las cuales deben ser acordes con las necesidades de la comunidad y la densidad poblacional, para gozar así de un adecuado espacio público y una equilibrada red de equipamientos, para su realización como seres humanos, generando consigo la preservación del medio ambiente y la regularización en la utilización del suelo en aras de defender el interés general (Soto, 2019, p. 3), es decir materializando el derecho a la ciudad.

Las cesiones urbanísticas se han constituido como uno de los mecanismos más utilizados por los municipios para obtener los suelos requeridos como soporte urbano, conformando espacio público, equipamientos y vías que permitan el desarrollo inmobiliario, logrando con esto el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

La naturaleza jurídica de las cesiones urbanísticas nace de ese interés por parte de los Estados para garantizar la función social y ecológica de la propiedad. León Duguit, es uno de los autores más representativos de la función social de la propiedad; Duguit propuso reevaluar el concepto de la propiedad privada, incluyendo nociones como: la negociación del individualismo, la noción de solidaridad, la inexistencia del derecho subjetivo absoluto, la función social y la noción de servicio público. Su teoría sentó las bases en las consideraciones del colectivo social, lo cual implicó la ruptura del modelo liberal clásico propio de la revolución francesa basado en una apreciación jurídica y económica individualista, del derecho de propiedad. (Marín, 2020, p.5). Con base en estas consideraciones, se encaminó a desarrollar una teoría social de la propiedad, identificando los siguientes postulados, los cuales hoy en día se encuentran vigentes:

- Un claro rechazo a la teoría tradicional del individualismo que fundamentó el derecho de propiedad en el Código de Napoleón. La esencia de la teoría individualista se planteaba en la idea de que los hombres permanecen libres e iguales en derecho solo por ser hombres; así, desde el mismo momento de su nacimiento son titulares de derechos naturales e imprescriptibles que se resumen en la libertad, en el sentido general de la palabra en lo que más exactamente se ha llamado la autonomía de la persona humana (Duguit, 2011, p.170). He aquí la razón por la cual la teoría tradicional no permite imponer obligaciones correlativas a los individuos al tiempo que tienen derechos: tenían la potestad libre de decidir si explotar o no su propiedad; en consecuencia, el Estado no podía obligar al propietario a realizar actos de aprovechamiento de la cosa con la finalidad de explotarla económicamente en tanto su ejercicio implicaba la facultad de uso, goce o disposición de la cosa, pero al mismo tiempo el derecho de no usar, no gozar y no disponer del bien. En otras palabras, para el titular del derecho real de dominio la posibilidad de no cultivar sus tierras era posible (Marín, 2020, p.5). Para Duguit, la doctrina individualista, que fue aceptada durante siglos, tenía que ser replanteada en el

sentido de entender que la tierra, al ser un medio de producción y desarrollo económico, debía ser explotada salvo excepciones concretas. Con esto, el Estado estaría facultado para llamar la atención de los propietarios que no estuvieran dándole uso a sus extensiones de tierra pudiendo incluso sancionarlos por su inactividad. Al mismo tiempo, planteaba que no solo debían existir este tipo de prerrogativas, sino que el Estado también debía estar dotado de medios para que, si fuera el caso, el mismo se encargara de garantizar el aprovechamiento total de recursos (Duguit, 2011, p.170).

- El principio de solidaridad, según el cual el hombre es un ser social y debe orientar su conducta en este sentido. Para Duguit, esta noción humana impone a todos los individuos la obligación de desarrollar plenamente sus actividades, físicas, intelectuales y morales en el ámbito donde se encuentra situado a favor y en armonía de la sociedad de la que es parte (Mercado, 2015,p.7). Así las cosas, si bien el jurista reconoció la existencia de diferencias entre los hombres o lo que es lo mismo, una individualidad de cada ser humano, también afirmó que cada persona, al estar inmersa en una comunidad de necesidades y hacer parte de un grupo social, tiene la obligación de hacer parte del sentimiento general de solidaridad. Para esto, trajo a colación la noción de interdependencia social, concepto entonces fundando en el principio de solidaridad, sin el cual, a su consideración, el pacto social desaparecería (Mercado, 2015, p.7).
- Una crítica inicial a la teoría individualista de la propiedad, teniendo que la concepción de propiedad como derecho subjetivo no tendría la concepción ya de carácter absoluto, sino que, por el contrario, el mismo debía relativizarse. De esta forma, Duguit ubicó el derecho de dominio como uno que trae consigo una función colectiva y que, por tanto, se explica y existe debido a su valor dentro del grupo social. En otras palabras, en atención a teoría de la negación de los derechos individuales, la propiedad por definición no es un derecho subjetivo absoluto (Mercado, 2015, p.9).

Los anteriores postulados son las bases de la teoría de la función social de la propiedad y con esto, la fundamentación de su siguiente afirmación: *el propietario, es decir, el poseedor de una riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple, o la cumple mal, si por ejemplo no cultiva la tierra o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarse a cumplir su función social de propietario que consiste en asegurar el empleo de la riqueza conforma a su destino* (Duguit, 2015, pp.172-173).

La propiedad como concepto, ha desarrollado un núcleo solidario, el cual trae consigo la imposición de deberes y limita las libertades sobre las facultades de uso, goce y disposición. Esto explica el motivo por el cual, un propietario de un inmueble no puede dejarlo improductivo, en tanto la propiedad no solamente es un derecho real por excelencia, sino que también incluye obligaciones inherentes a ella, como es el principio de solidaridad, el cual representa un aprovechamiento y un bienestar para la sociedad.

Para la efectiva realización de su teoría, Duguit sustituyó la noción de soberanía por la noción de interés público, de forma que, en lo sucesivo, la administración y su rol de control sobre los servicios públicos le dieran eficacia a esta nueva concepción de la sociedad. Con esto, la administración sería la encargada de tutelar el derecho de propiedad en consonancia con el principio de solidaridad, siendo esta la única manera, según su concepto, de otorgar mayores garantías a la comunidad (Marín, 2020, p.7).

Las cesiones urbanísticas obligaciones tienen como objetivo, dentro de su naturaleza jurídica, contribuir con el bienestar social, toda vez que ocasionan consigo un soporte urbano dentro del mismo territorio, generando al mismo tiempo un reparto equitativo de cargas y beneficios, desarrollando así la función social de la propiedad. Sin embargo, es importante reconocer el papel que juega el derecho administrativo en este escenario, ya que las cesiones se originan en

el ejercicio de la eficacia y eficiencia de la administración, elementos que están orientados a coayudar con el desarrollo del principio de la buena administración, al generarse una conexión y/o vinculación entre el sector público (a quien es cedida de forma la porción de tierra) y el sector privado (quien cede la porción de tierra), materializando el ejercicio de la función social urbanística de la propiedad, y el poder de intervención del Estado en el uso del suelo con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Gran parte de la doctrina moderna ha realizado diferentes pronunciamientos sobre el alcance de la función social de la propiedad de Duguit complementando su conceptualización e incluyendo en ella factores adicionales, como lo es su relevancia en el marco de protección del medio ambiente, considerándolo como un derecho que trae consigo obligaciones propias pero también colectivas (Marín, 2020, p.9).

En la doctrina contemporánea diferentes autores se han pronunciado sobre la función social. Uno de ellos es Luis Guillermo Velásquez Jaramillo, quien señala que: la función social garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos conforme a la ley, los cuales no podrán ser vulnerados o atacados por las leyes posteriores, esto significa que la propiedad es función social cuando pertenece en su totalidad al Estado sin permitir su titulación en favor de personas privadas o particulares, y tiene función social, cuando se acepta su titularidad en un propietario particular con la carga de hacer primar sobre su derecho el interés público o social (Marín, 2020, p.9).

Por otro lado, Valencia Zea, es un autor que analiza de manera diferente el concepto de función social afirmando que la misma ha sido una expresión orientada a determinar un límite al ejercicio de la libertad del propietario en su interés particular y social, teniendo en cuenta, de esta forma, el interés de la colectividad. Según esto, el derecho de propiedad se entiende agotado al

cumplir dos funciones: la individual, entendida como el ejercicio de la libertad del propietario en su interés particular, y la social, que tiene en cuenta el interés colectivo (Marín, 2020, p.10). En este sentido Zea, señala que la función social de la propiedad cuenta con dos aspectos importantes, el primero de ellos es el factor positivo o función social impulsiva y el factor negativo o función social limitativa.

De lo anteriormente expuesto, vale la pena resaltar que cuando la sociedad en general y sus habitantes en particular se enfrentan a situaciones indeseables en el ejercicio del derecho de propiedad, es el Estado el encargado de intervenir con el fin de coadyudar y tratar de satisfacer al máximo las posibles demandas que pueda generar una población. Es por este motivo que se deberá continuar teniendo como base el núcleo de solidaridad, única forma de lograr el desarrollo armónico y equitativo para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de un país. Esto quiere decir, que el derecho a la propiedad no solo tiene un objetivo individual sino también uno social, en el cual se puede usar, gozar y disponer de la cosa, pero sin dejar de lado el concepto de función social, y de forma especial en el ejercicio del derecho de urbanización, donde se encuentran figuras como las cesiones obligatorias, que materializan esta función.

2.2. ANTECEDENTES NORMATIVOS IMPORTANTES SOBRE LAS CESIONES URBANISTICAS EN COLOMBIA.

2.2.1. Regulación normativa durante la vigencia de la Constitución Política de 1886

En concordancia con lo anterior, vale la pena señalar que la constitución alemana de Weimar de 1919 fue la primera en adoptar la función social del derecho de propiedad, mediante su artículo 153 al señalar: *“La propiedad obliga. Su uso ha de constituir un servicio para el bien general”*. Agregó, además, que el cultivo y explotación de las tierras es un deber para la comunidad, la explotación y administración de los bienes no ha de realizarse contrariando los

finés de la economía general (Marín, 2020, p.7). Esto supone que el Estado podrá disponer de los productos y bienes que son necesarios para satisfacer las necesidades de toda la nación.

A su vez, constituciones como la italiana de 1947 estableció que el Estado podía expropiar los monopolios cuando estos sean contrarios a la economía general. Siguiendo esta línea, la Constitución Argentina de 1949 indicó que el capital debe estar al bienestar social. De esta forma, en toda América Latina se fueron prohibiendo los latifundios, permitiéndole a los Estados gravar o hacer suyas las valorizaciones de tierras o de capitales que no se reconocieran como fuente de trabajo o la industria (Marín, 2020, p.8).

Bajo esta percepción, se puede observar cómo tuvo lugar la nueva política económica de los regímenes de propiedad privada en régimen del estado liberal. Razonamientos que tendrían cabida y recepción en Colombia con la importante reforma constitucional del año 1936, a la Carta Magna de 1886, con lo que se daría lugar a la renovación de la noción de propiedad (Gazabón, 2015, p.65).

La reforma de 1936 señaló lo siguiente:

***“ARTÍCULO 10.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

“La propiedad es una función social que implica obligaciones.

“Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

“Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la Mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”⁸

De acuerdo con esta, la propiedad se entendió ya no como un derecho absoluto, sino como una concepción derivada de su función social que implicará necesariamente obligaciones para los dueños de la tierra de forma especial; esto quiere decir que desde ese momento, la condición de ser propietario trae consigo cargas las cuales están orientadas a contribuir con el bienestar común.

El Estado colombiano ha impulsado de diferentes maneras la propiedad privada en función del interés general; ejemplo de ello son las cesiones urbanísticas, las cuales se entienden como las porciones de suelo que tiene el deber de ceder los promotores de una actuación urbanística con el destino a la conformación de espacio público, los equipamientos y las vías que permiten darle efectivamente soportes urbanos a un desarrollo inmobiliario (Pinilla, 2009, p.1).

Bajo la vigencia de la Constitución Nacional de 1886, la propiedad cumplía una función pública, tanto es así que en su artículo 30 se evidencia nuevamente lo siguiente:

“ARTÍCULO 30. *Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, las cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación*

⁸ Reforma constitucional a la Constitución nacional de 1886, Artículo 10. Acto legislativo 1 de 1936.

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

La propiedad es una función social que implica obligaciones.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.

Y si bien, en ningún artículo de la Constitución de 1886 se realiza un señalamiento explícito sobre las cesiones urbanísticas obligatorias, esta figura es permitida desde la norma de normas, ya que los promotores de una determinada actuación urbanística al ceder una porción de suelo, están contribuyendo con el interés público o social promulgado por la Constitución, permitiendo consigo la conformación de espacio público, equipamientos y vías los cuales generan soportes urbanos y desarrollo inmobiliario dentro y fuera de las ciudades.

A pesar de que la figura de las cesiones urbanísticas nace con la Ley 9º de 1989, es importante reconocer que en el marco de la de la Constitución Política de 1886, se expidió la Ley 195 de 1936 por la cual se dictan algunas disposiciones sobre régimen político municipal, facultando consigo a los Consejos Municipales, para determinar las obligaciones urbanísticas a cargo de los propietarios privados y de las empresas urbanizadoras, tal y como se describe a continuación:

“ARTÍCULO 1. *Además de las facultades conferidas por la Ley 72 de 1926, el Concejo Municipal de Bogotá tendrá las siguientes:*

a) Reglamentar la policía local en todos sus ramos, respetando las disposiciones de las leyes y ordenanzas vigentes;

b) Dictar las medidas que sean conducentes para determinar el perímetro urbano de la ciudad y señalar las obligaciones, tanto de los propietarios particulares de inmuebles, como de las empresas urbanizadoras;

(..)”

Mediante esta Ley se facultó a los Consejos Municipales, para que sean ellos quienes señalen las obligaciones de carácter urbanístico que se deben cumplir, las cuales estarán a cargo de los privados, reconociendo una vez la importancia de la función social de la propiedad dentro de la sociedad y la intervención del sector privado en la satisfacción y contribución del interés general.

La señalada Ley 9^o de 1989, dicta normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, entre otras, En la misma se señala de manera expresa que los planes de desarrollo deben incluir dentro de su regulación, las cesiones urbanísticas, tal y como se evidencia en su artículo 2:

“ARTÍCULO 2. *El artículo 34 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), quedará así:*

"Los planes de desarrollo incluirán los siguientes aspectos:

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

2. Un plan vial de servicios públicos y de obras públicas;

(...)"

El capítulo II "Del espacio Público", igualmente reconoce la importancia que tiene las cesiones urbanísticas para la creación y generación de espacio público. Se señalarán a continuación algunos importantes artículos que demuestran la relación de cesiones urbanísticas obligatorias y el espacio público:

"ARTÍCULO 5: *Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.*

(...)

PARÁGRAFO 1. *El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la*

parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos.

(...)

PARÁGRAFO 2. *El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la oficina de instrumentos públicos. Así mismo, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.*

PARÁGRAFO 3. *Luego de la suscripción de la escritura del espacio público generado mediante cesión o entrega de infraestructura, se notificará por parte de la oficina de instrumentos públicos a las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes en un término máximo de 15 días hábiles verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito si la encuentran acorde, manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas y radicarán las escrituras ajustadas a la respectiva oficina de Registro de Instrumentos Públicos.*

“ARTÍCULO 7. *Los Concejos Municipales y Distritales podrán, de acuerdo con sus competencias, crear entidades responsables de administrar, defender, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión.*

(...)

Cuando las áreas de cesión para las zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos municipales. Si la compensación es en dinero, se deberá asignar su valor a los mismos fines en lugares apropiados según lo determine el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. Si la compensación se satisface mediante otro inmueble, también deberá estar ubicado en un lugar apropiado según lo determine el mismo plan.

(...)"

De lo enunciado se puede evidenciar como las cesiones urbanísticas obligatorias incorporadas en los planes desarrollo, contribuyen para el desarrollo e implementación del espacio público en las ciudades de Colombia. El espacio público resultante de los proyectos de infraestructura privados contribuyó con los lineamientos otorgados por la Constitución Política según los cuales el interés privado deberá ceder el interés público o social, generando de esta manera que la propiedad cumpliera con la función social que le había sido encomendada, y de forma particular, a la generación de espacio público.

2.2.2. La Jurisprudencia sobre cesiones urbanísticas obligatorias antes de la expedición de la Constitución Política de 1991.

La figura de las cesiones urbanísticas obligatorias, desde la óptica clásica de las atribuciones al dominio reconocidas por el Código Civil colombiano, resulta bastante

problemática desde la naturaleza gratuita o no de la institución, toda vez que se ha señalado la falta de contrapartida que supone para el propietario o promotor de la obligación de ceder propiedad privado, sin que se genere una retribución o pago en su favor, como ocurre con la figura de la expropiación. Las Altas Cortes, al analizar la legalidad y la constitucionalidad de las normas que las consagran o desarrollan, han estudiado dicha problemática, a través de diferentes sentencias. Uno de los primeros pronunciamientos al respecto, se produjo para aclarar la naturaleza jurídica y su ineludible relación con las transformaciones de la propiedad privada por parte de la Corte Suprema de Justicia, que determinó en Sentencia del 9 de noviembre de 1989, Rad. No. 1937, M.P: Mario E. Duque lo siguiente: “(...)

El ciudadano Horacio Perdomo Parada, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional pide a la Corte que declare parcialmente inexecutable los artículos 2 y 22 de la Ley 9 de 1989, por ser contrarios al ordenamiento constitucional.

(...)

"Artículo. 2 el artículo. 34 del Decreto. -ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) quedará así:

Los Planes de Desarrollo incluirán los siguientes aspectos:

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

(...)” (Subrayado fuera de texto).

(...)

FUNDAMENTOS DE LA ACUSACIÓN

Para el actor, las normas acusadas son contrarias a los artículos 26, 30 y 193 de la Constitución Nacional, por las siguientes razones:

- 1. Al establecer el numeral 1 del artículo 2 que los Planes de Desarrollo incluirán cesiones obligatorias gratuitas y facultar para ello a las entidades territoriales y a las áreas metropolitanas, desconoce el derecho de propiedad que ampara el artículo 30 de la Constitución Nacional, pues, 'supone expropiación sin indemnización previa o sin motivos de equidad definidos por el legislador'.*

(...)

c. Constitucionalidad de la parte impugnada del artículo 2 -1 de la Ley 9 de 1989.

Importa destacar en primer término que una de las finalidades a que apunta la llamada ley de la reforma urbana es la planificación del desarrollo municipal y que las expresiones demandadas del artículo 2 hacen parte de las directrices o pautas fijadas por el legislador para el planeamiento territorial urbano, en procura de condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades. Estos planes deben diseñarse y concretarse por acuerdos de los respectivos Concejos, dentro de la autonomía que les confiere el Constituyente para el manejo administrativo de los asuntos locales.

La idea de planear, con el fin de evitar el caos, se considera como algo inherente al bienestar del ser humano, en la medida que obedece a la necesidad de ordenar u

organizar su entorno. A este concepto está ligado el de urbanismo que ha sido entendido como el conjunto de normas orientadas a la mejor habitabilidad de las ciudades a través del ordenamiento y reordenamiento urbano, que permita responder a los problemas que plantea su rápido crecimiento. Subrayado fuera de texto

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

Dentro del esquema de planificación municipal que describe la norma parcialmente cuestionada, ha estatuido el legislador que los planes de desarrollo urbano incluyan "cesiones obligatorias gratuitas" a las que el demandante les da, sin tenerla, la connotación de expropiación sin indemnización previa.

En efecto, conforme lo advierte la señora Viceprocuradora con fundamento en una interpretación contextual de las expresiones acusadas, las áreas de cesión gratuita obligatoria son aquellas señaladas por las normas urbanísticas para "vías, zonas verdes y servicios comunales", (artículo 7 Ley 9 de 1989), cuya inclusión en los planes de desarrollo es de singular importancia como mecanismo de ordenación del territorio. Subrayado fuera de texto

Así las cosas, no puede inferirse del artículo 32 de la Constitución Nacional, competencia legislativa para definir planes de desarrollo urbanísticos que no tienen finalidades de planificación de la economía, máxime cuando comportan desplazamiento de la propiedad privada en favor del Estado, la cual pasa a formar parte de los bienes de uso público del dominio eminente de éste. Así ocurre por virtud de la disposición cuestionada, pues las

cesiones obligatorias gratuitas con respecto a la entidad pública y que se imponen al propietario, se afectan al servicio de todos los habitantes por estar destinadas exclusivamente a vías de acceso a los predios urbanizados, como las peatonales, zonas verdes y servicios comunales, según el querer de la ley. Subrayado fuera de texto

Es de suponer por otra parte, que el precio de las fajas o porciones de terreno objeto de las "cesiones obligatorias gratuitas", refluye a la postre en el precio del terreno restante que aumentará de valor por causa o motivo de las obras de urbanización a emprenderse por el particular. Por ello, para el propietario no resulta enteramente gratuito en la práctica, el acto de enajenación que la norma acusada le impone exigencia ésta que se cimienta en la facultad de control urbanístico del Estado, vasto campo al que se viene extendiendo la noción de orden público. Subrayado fuera de texto

(...)

Como se ha advertido, el artículo 2 sólo señala directrices conforme a las cuales deben obrar los Concejos, pues simplemente esquematiza, entre los elementos constitutivos del plan de desarrollo o planes de desarrollo simplificado, los reglamentos de usos del suelo, cesiones obligatorias gratuitas y normas urbanísticas, dándoles el carácter de requerimientos básicos para los municipios con población superior a cien mil habitantes. Opera por tanto allí un fenómeno distinto de la expropiación, pues la obligación se consagra con carácter impositivo ocasional para uso, goce y libre tránsito de la ciudadanía. Dichas cesiones, en el porcentaje que establezcan los Acuerdos, entran a conformar el espacio público urbano, con carácter de inalienabilidad e imprescriptibilidad y su regulación según las voces de la Ley de la reforma urbana propende "a la satisfacción

de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales" (artículo 5).

En los municipios con la población señalada existen las oficinas de planeación encargadas de autorizar el permiso que el interesado solicita para urbanizar o construir al cual debe adjuntar los planos correspondientes a la obra y en éstos ha de constar necesariamente la cesión gratuita en referencia como requisito "sine qua non" para la concesión del permiso, de donde deriva su nombre de u cesión obligatoria gratuita". La obligatoriedad de incluir en los planos tal cesión es una consecuencia de la función que la Constitución le da a los Concejos para reordenar lo relacionado con el territorio municipal; quien quiera edificar o urbanizar su suelo ha de someterse a las limitaciones a éste dadas, de suerte que si no urbaniza no se le afecta su derecho; si lo hace, para obtener la licencia ha de hacer la cesión gratuita que no es formación nueva en el derecho colombiano; existió en el Acuerdo 7 de 1979 y el Decreto 1640 de 1982 del Alcalde Mayor de Bogotá (artículos 59 y 69). Subrayado fuera de texto

(...)

DECISIÓN

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 9 de 1989, en la parte que dice: "y cesiones obligatorias gratuitas".

(...)"

Si bien la presente investigación no tiene dentro de sus objetivos realizar un análisis sobre la línea jurisprudencial de las cesiones urbanísticas obligatorias, es importante reconocer que la sentencia anteriormente mencionada, es considerada como la sentencia fundadora sobre esta materia.

Ahora bien, es importante señalar que esta sentencia reconoce dentro de su argumentación que las cesiones no son un acto en esencia gratuito, ya que guarda una estrecha relación con el potencial de rendimiento económico que la autorización para la urbanización reporta en beneficio del propietario del suelo, y resalta que existe una clara contraprestación para el propietario al que se exigen las cesiones consistente en la autorización de la urbanización. Por otro lado, la jurisprudencia aparta la discusión de las cesiones gratuitas, de figuras como la confiscación, el despojo y la expropiación, situándola en la lógica del moderno derecho urbano, donde las autorizaciones urbanísticas son causa jurídica suficiente para imponer cargas, responsabilidades o deberes en razón del bienestar general.

2.2.3. Las cesiones obligatorias a la luz de la Constitución Política de 1991.

La Constitución Política de 1991 cumplió un papel muy importante dentro del desarrollo y evolución de las cesiones urbanísticas obligatorias, y de forma general en el derecho de la propiedad privada en Colombia, toda vez que siguió con los postulados planteados por la Constitución Nacional de 1886, según los cuales a la propiedad privada se le atribuye una función social que implica obligaciones correlativas, reforzando al mismo tiempo la institución del derecho a la propiedad privada y el concepto de una función ecológica, así:

“ARTÍCULO 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes

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

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

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.”

Adicionalmente, la Constitución regula a lo largo de diferentes artículos el desarrollo de la función social de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular, siendo algunos de estos: 60, 63, 82, 88, 311, 313, y 334. En este sentido la Constitución del 91 produce una transformación legislativa en el país, lo que genera una inclusión de mandatos determinantes, con miras a buscar una sociedad más incluyente, participativa y democrática. De

forma especial, se da el desarrollo de un nuevo derecho urbano, donde se incorpora diferentes normas en relación con las cesiones obligatorias.⁹

Inicialmente la legislación colombiana estableció que el desarrollo urbanístico era responsabilidad del Gobierno y sus dependencias debían ser las responsables de la vigilancia y el control de las acciones y actuaciones urbanísticas. Bajo este supuesto se da paso al concepto de Planes de Ordenamiento Territorial, regulados en el Decreto Ley 2150 de 1995, al señalar:

“ARTÍCULO 49. Licencias de urbanismo y de construcción. Los municipios y distritos estarán obligados a expedir el plan de ordenamiento físico para el adecuado uso del suelo dentro de su jurisdicción, el cual incluirá los aspectos previstos en el artículo 34 del Decreto Nacional 1333 de 1986.

(...)”

Posteriormente, la Ley 388 de 1997 estableció la metodología para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, los cuales tienen dentro de sus objetivos regular los usos del suelo, el derecho a la construcción y las actividades económicas derivadas del uso de la propiedad; así mismo esta Ley incursionada por los principios de la función social y ecológica de la propiedad, se encargo en dar prevalencia al interés general sobre el particular al realizar una distribución equitativa de las cargas, resaltando consigo la función pública del urbanismo y

⁹ Si bien la presente investigación no tiene dentro de sus objetivos realizar un estudio a profundidad de toda la regulación normativa existente y vigente sobre cesiones urbanísticas obligatorias, se hará mención y se desarrollaran algunas normas y artículos que tienen relevancia con el tema objeto de estudio, específicamente las que han permitido el desarrollo del derecho a la ciudad.

reivindicando el papel del espacio público en el ordenamiento del territorio y la planeación. Algunas artículos de suma importancia que dan fe de lo expuesto anteriormente, son:

“ARTÍCULO 8. Acción urbanística. *La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Son acciones urbanísticas, entre otras:*

(...)

3. *Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.*

(...)”

“ARTÍCULO 13. Componente urbano del plan de ordenamiento. *El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:*

(...)

2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

(...)"

“ARTÍCULO 16. Contenido de los planes básicos de ordenamiento. *Los planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberán contemplar los tres componentes a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley, con los siguientes ajustes, en orden a simplificar su adopción y aplicación:*

2.1 La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas así como su proyección para las áreas de expansión, si se determinaren; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de vías y servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para equipamientos colectivos y espacios públicos para parques y zonas verdes públicas y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

(...)

2.5. La expedición de normas urbanísticas generales sobre usos e intensidad de usos del suelo, actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y el suelo de expansión. Se incluirán especificaciones de cesiones urbanísticas, aislamientos, volumetrías y alturas; la determinación de las zonas de mejoramiento integral, si las hay, y las demás que consideren convenientes las autoridades distritales o municipales.

(...)"

“ARTÍCULO 37.- Espacio público en actuaciones urbanísticas. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo XI de esta Ley. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-495 de 1998.

“ARTÍCULO 46. Trámite del reajuste o la integración. Una vez se apruebe el proyecto de reajuste o de integración inmobiliaria, se otorgará la escritura pública de reajuste de tierras o integración inmobiliaria, en la cual se indicarán cada uno los partícipes de la actuación, los terrenos e inmuebles aportados y su englobe. A continuación, se señalarán las cesiones urbanísticas gratuitas y el nuevo loteo, de conformidad con el proyecto de urbanización, y finalmente se describirán las restituciones de los aportes en nuevos lotes,

señalando su valor y la correspondencia con el predio aportado. Esta escritura pública será registrada en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los predios e inmuebles aportados, los cuales se subrogarán, con plena eficacia real, en los predios e inmuebles restituidos.

Los lotes adjudicados quedarán afectados al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos de urbanización correspondientes al desarrollo de la unidad de actuación.

(...)

Uno de los decretos reglamentarios de la Ley 388 de 1997, es el Decreto 2181 de 2006 “por medio del cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística”. En su articulado se encuentra el capítulo II “Cargas y beneficios”, donde se evidencia nuevamente el objetivo de querer prevalecer el interés general sobre el particular al realizar una distribución equitativa de cargas y beneficios en el proceso de urbanización, a través de artículos como estos:

“ARTÍCULO 24. Contenido. *Los planes parciales para las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo dentro del perímetro urbano y las áreas comprendidas en el suelo de expansión incluirán los siguientes aspectos que, en todos los casos, deberán subordinarse a las determinaciones de los diferentes contenidos del plan de ordenamiento territorial y de los instrumentos que lo desarrollen y complementen:*

(...)

2. El proyecto de delimitación de las unidades de actuación urbanística, el cual se definirá de forma que permita el cumplimiento conjunto de las cargas de cesión y urbanización de la totalidad de su superficie, mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios entre sus afectados.

(...)

“ARTÍCULO 27. Cargas locales de la urbanización. Las cargas locales de la urbanización que serán objeto de reparto entre los propietarios de inmuebles de las unidades de actuación urbanística del plan parcial, incluirán entre otros componentes las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.

(...)

PARÁGRAFO 2°. En observancia de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, aquellos inmuebles localizados al interior del área de planificación del plan parcial que hubieren sido el resultado de cesiones, afectaciones u otras obligaciones, no serán objeto del reparto de cargas y beneficios, tales como:

1. Las vías, parques, zonas verdes, espacios públicos y equipamientos existentes.

(...)”

“ARTÍCULO 28. Cargas generales o estructurantes. *Las cargas correspondientes al costo de la infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperados mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial, o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones y que cumpla con lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política. En todo caso, serán a cargo de sus propietarios las cesiones gratuitas y los gastos de urbanización previstos en el artículo anterior.*

(...)

“ARTÍCULO 31. Incorporación al perímetro urbano. *Los suelos de expansión urbana se entenderán incorporados al perímetro urbano cuando acrediten la calidad de áreas urbanizadas, entendiendo por estas las áreas conformadas por los predios que, de conformidad con las normas urbanísticas, hayan culminado la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre las zonas de cesión obligatoria contempladas en la respectiva licencia y hecho entrega de ellas a satisfacción de los municipios y distritos, así como de las empresas de servicios públicos correspondientes, cuando sea del caso, en los términos de que tratan el artículo 51 y siguientes del Decreto 564 de 2006, la reglamentación aplicable a los servicios públicos y demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.*

(...)

El Decreto 1077 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", señala dentro de su regulación que las cesiones

urbanísticas obligatorias constituyen una carga social que tiene origen en la función social y ecológica de la propiedad. Las cesiones, según el texto de dicho decreto, son de naturaleza estrictamente urbanísticas, generándose consigo una contraprestación al mayor valor del suelo en ocasión a ciertas acciones urbanísticas realizadas por el propietario, conforme a la norma expedida por el Municipio. Las áreas así cedidas, conformarán algunos bienes de uso público como plazas, plazoletas, escenarios culturales y deportivos, desprendiéndose así del patrimonio privado de quien las ha otorgado.

Algunos de los artículos donde se evidencia lo descrito anteriormente son:

“ARTÍCULO 2.2.1.1. Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

***Áreas de cesión pública obligatoria en actuaciones de urbanización en suelo urbano y de expansión urbana.** Son cargas locales de la urbanización y comprenden las áreas de terreno con destino a la construcción de redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos, vías locales, equipamientos colectivos y espacio público para parques y zonas verdes que se deben transferir a los municipios y distritos para que se incorporen al espacio público, cómo contraprestación a los derechos de construcción y desarrollo que se otorgan en las licencias de urbanización.*

(...)”

“ARTÍCULO 2.2.2.1.4.2.1 Tratamiento urbanístico de desarrollo. En los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen se deben definir para los suelos urbanos y de expansión urbana, las normas que orientan el tratamiento urbanístico de desarrollo, estableciendo sus particularidades en cuánto a localización, usos principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos y las densidades, índices básicos de edificabilidad y demás contenidos técnicos de planificación y gestión que permitan su aplicación real.

El contenido mínimo del tratamiento urbanístico de desarrollo es el siguiente:

(...)

2.9 Cesiones obligatorias.

(...)”

“ARTÍCULO 2.2.3.1.5 Elementos del espacio público. El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

(...)

1.2.2. Áreas articuladoras de espacio público y de encuentro, tales como: parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos, escenarios culturales y de espectáculos al aire libre.

(...)”

“CARGAS Y BENEFICIOS

ARTÍCULO 2.2.4.1.5.1 Cargas locales de la urbanización. *Las cargas locales de la urbanización que serán objeto de reparto entre los propietarios de inmuebles de las unidades de actuación urbanística del plan parcial, incluirán entre otros componentes las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.*

PARÁGRAFO 2. *En observancia de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, aquellos inmuebles localizados al interior del área de planificación del plan parcial que hubieren sido el resultado de cesiones, afectaciones u otras obligaciones, no serán objeto del reparto de cargas y beneficios, tales como:*

1. Las vías, parques, zonas verdes, espacios públicos y equipamientos existentes.

(...)”

“ARTÍCULO 2.2.6.1.4.5 Determinación de las áreas de cesión. *Sin perjuicio de las normas nacionales que regulan la materia, los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen determinarán las especificaciones para la conformación y dotación de las cesiones gratuitas destinadas a vías, equipamientos colectivos y espacio público en general. Cuando las zonas de cesión presenten áreas inferiores a las mínimas exigidas, o cuando su ubicación sea inconveniente para el*

municipio o distrito, se podrán compensar en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamente el Concejo municipal o distrital. Estas provisiones se consignarán en las respectivas licencias de urbanización o parcelación.

Si la compensación es en dinero, se destinará su valor para la adquisición de los predios requeridos para la conformación del sistema de espacio público, y si es en inmuebles, los mismos deberán estar destinados a la provisión de espacio público en los lugares apropiados, según lo determine el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

En todo caso, por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las zonas de cesión con destino a parques, zonas verdes o equipamientos se distribuirán espacialmente en un sólo globo de terreno y cumplirán con las siguientes características:

- 1. Garantizar el acceso a las cesiones públicas para parques y equipamientos desde una vía pública vehicular.*
- 2. Proyectar las zonas de cesión en forma continua hacia el espacio público sin interrupción por áreas privadas.*
- 3. No localizar las cesiones en predios inundables ni en zonas de alto riesgo.*

(...)"

“ARTÍCULO 2.2.6.2.4. Cesiones obligatorias. *De conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley 388 de 1997, las reglamentaciones municipales y distritales deberán determinar las cesiones obligatorias que los propietarios de inmuebles deben hacer con*

destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público para las actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en suelo rural.

Los propietarios quedan obligados a realizar las cesiones obligatorias de terrenos que establezca el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollen y complementen. En los planos que acompañan la licencia se hará la identificación precisa de las áreas objeto de cesión obligatoria.

Las cesiones obligatorias incluirán entre otros componentes las franjas de aislamiento y las calzadas de desaceleración de que trata el artículo 2.2.2.2.3 del presente decreto.

En ningún caso, las áreas de cesión obligatoria en suelo rural suburbano con destino a vías y espacio público podrán ser compensadas en dinero, ni podrán canjearse por otros inmuebles.

(...)”

2.2.4. Algunos Pronunciamientos Jurisprudencial sobre cesiones urbanísticas obligatorias con posterioridad a la Constitución Política de 1991.

Como bien se enuncio en el presente capítulo, las cesiones urbanísticas obligatorias han sido cuestionadas, pues se ha señalado que hacen parte de los tributos y las rentas a la propiedad privada, y las asimilan con la confiscación y la expropiación. Las altas cortes colombianas se han pronunciado de manera reiterada sobre la validez, eficacia, y es así la Corte Constitucional en Sentencia C-295 del 29 de julio de 1993, M.P: Carlos Gaviria Díaz señala la importancia de las cesiones urbanísticas obligatorias de la siguiente manera: “(...)

Aparecen las cesiones obligatorias gratuitas como una contraprestación a la que obligan los propietarios de terrenos al solicitar el correspondiente permiso para urbanizar o edificar, y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que pueden obtener con tal actividad, las que se imponen en desarrollo de la función social urbanística de la propiedad, consagrada en el artículo 58 de la Carta, y en ejercicio del poder de intervención del Estado en el uso del suelo "con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano" (art. 334 C.N.), como también del artículo 82 ibídem que faculta a las entidades públicas para "regular la utilización del suelo" en defensa del interés común. (Subrayas fuera del texto)

Las cesiones obligatorias gratuitas por razones de urbanismo a que aluden los artículos 1, 2 y 7 inciso primero de la ley 9 de 1989 y la obligación de incluirlas dentro de los planes de desarrollo o planes de desarrollo simplificado, no violan el derecho de propiedad consagrado en el artículo 58 de la ley suprema, ni ningún otro precepto del mismo ordenamiento. Resultaría paradójico y hasta lógicamente contradictorio que la Constitución de un Estado Social de Derecho prohibiera la limitación del derecho de propiedad cuando ella se cumple en aras del interés común (...)" (Subrayas fuera del texto)

Igualmente, la misma Corte Constitucional en Sentencia C-495 del 15 de Septiembre de 1998, M.P: Antonio Barrera Carbonell, señaló que las cesiones urbanísticas obligatorias no son tributos ni rentas al señalar lo siguiente: "(...)

Las cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Es una norma destinada a regular, con fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución. (...) (Subrayas fuera del texto)

De otro lado, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera mediante Sentencia 25000-23-24-000-2007-00235-02 del 31 de julio de 2014, M.P: Maria Claudia Rojas Lasso, se pronunció sobre la edificabilidad resultante del reparto equitativo de las cargas y beneficios al señalar lo siguiente: “(...)

Se entiende con meridiana claridad que la institución de la cesión urbanística, funge como la compensación que recibe la entidad territorial y, por ende, la comunidad en general, que debe ser asumida por quien desarrolla un proyecto urbanístico en ejercicio del derecho a la propiedad privada, de acuerdo con los principios de solidaridad y de la función social de la propiedad, contenidos en el artículo 58 constitucional. Según lo visto, las cesiones de suelo no corresponden a ningún tipo de tributo, pues se trata de cargas sociales, que aunque pueden llegar a representar cargas también económicas para quien desarrolla el proyecto urbanístico, no tienen una naturaleza tributaria pues no se dan los elementos que configuran el impuesto. Dado lo anterior, la Sala encuentra que no se trata

de la creación de un tributo y mucho menos de un impuesto de carácter obligatorio que pueda comprender la recaudación fiscal de dinero por parte del Estado. Así bien, se entiende que la reglamentación que hacen los artículos 12, 14, 20, 22 y 23 del Decreto 436 del 2006, se refiere a los criterios de reparto de cargas y beneficios que se derivan de la ejecución de los proyectos de urbanización de los territorios comprendidos en los planes parciales del Distrito, que no sólo procuran servir de normas que faciliten la organización urbanística del Distrito Capital, sino además que buscan servir de compensación de los derechos de la colectividad al disfrute de bienes y recursos destinados inicialmente al interés general, pero que han cambiado de destinación para atender un interés particular. (...)" (Subrayas fuera del texto)

Teniendo en cuenta estos pronunciamientos se logra concluir que las cesiones urbanísticas obligatorias han sido respaldadas por las altas cortes en razón a su legalidad, validez y eficacia, al señalar que su existencia no viola el derecho de propiedad; sino por el contrario, contribuye con el desarrollo de la función social que debe tener la propiedad, según los presupuestos planteados por la Constitución Política, donde se busca la protección de los derechos colectivos al garantizar el interés general sobre el particular, toda vez que esta figura jurídica representa una mayor integración del espacio público para las personas en un determinado territorio, ayudando con su calidad de vida y bienestar.

2.2.5. Las cesiones urbanísticas obligatorias a la luz de los Acuerdos 46 de 2006 y Acuerdo 48 de 2014 en el Distrito de Medellín.

Después de analizar alguna normatividad nacional sobre las cesiones urbanísticas obligatorias, se hace necesario centrar la presente investigación a nivel local, en el Distrito de

Medellín¹⁰, lugar objeto de estudio, bajo el marco normativo del Acuerdo 46 de 2006,”por el cual la ciudad revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial (POT)”, y el Acuerdo 48 del 2014, mediante el cual se expide un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial para Medellín.

Los Planes de Ordenamiento Territorial¹¹ (en adelante POT) constituyen una herramienta fundamental para la planeación urbana, cuyo objetivo principal se centra en mejorar la calidad de vida de los habitantes; esto, mediante acceso a las oportunidades y beneficios que ofrece el desarrollo de la ciudad, así como también el desarrollo de equipamientos para los servicios sociales, utilización racional del suelo, sostenibilidad ambiental, seguridad de la población ante riesgos naturales y la preservación del patrimonio, permitiendo realizar un reparto equitativo de cargas y beneficios influyendo al mismo tiempo con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

El Acuerdo 46 de 2006, regula las especificaciones correspondientes a las cesiones urbanísticas obligatorias, cumpliendo con las disposiciones contenidas en las normas nacionales y atendiendo a la finalidad pública de las áreas de cesión, en los siguientes artículos:

“ARTÍCULO 323. Distribución equitativa de las cargas. Las cargas locales, incluirán entre otros componentes las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado,

¹⁰ La ciudad de Medellín se convirtió en Distrito especial de ciencia, tecnología e innovación mediante el Proyecto de Acto Legislativo N° 478 del 03 de Junio de 2021, en razón de esto, la presente investigación se acogerá a esta denominación para hacer referencia a Medellín; sin embargo se aclara que para la normatividad citada su denotación seguirá siendo ciudad de Medellín, connotación que corresponde al texto original.

¹¹ El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital, donde los alcaldes de los municipios y distritos son los encargados de formular los POT, y los concejos municipales o distritales de aprobarlos; así mismo se señala que los POT serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años, que para este efecto se entenderá como el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales completos.

energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.

Las cargas locales se distribuirán así:

•En las zonas que no son objeto de plan parcial las obligaciones urbanísticas correspondientes a la cesión de suelo para espacio público y equipamiento se establecerán de conformidad con lo que se señale en el “ámbito de reparto” correspondiente.

En estas zonas algunas cargas serán establecidas para cada predio considerado individualmente, como es el caso de obligaciones viales.

•En las zonas objeto de planes parciales las cargas se distribuirán de conformidad con el sistema de reparto que se determine en el mismo plan parcial.”

“ARTÍCULO 324. Áreas de cesión pública y obligaciones especiales en suelos urbano y de expansión. *Con el objeto de lograr un equilibrio armónico en la distribución espacial de la ciudad, las nuevas actuaciones constructivas y urbanísticas, ampliaciones y modificaciones que generen nuevas destinaciones, deberán disponer de áreas de cesión obligatoria y obligaciones especiales, acordes con la densidad poblacional y las necesidades de la comunidad, las cuales deberán cumplir ciertas condiciones para su adecuado funcionamiento, bajo el criterio fundamental que la población debe gozar de un adecuado espacio público y una equilibrada red de equipamientos para su realización como ser humano.*

Las áreas de cesiones públicas serán las siguientes:

- Las requeridas para vías públicas, tanto vehiculares como peatonales, que estén dentro del lote incluidas en los proyectos viales aprobados por el Departamento Administrativo de Planeación, así como las que permitan la vinculación plena del inmueble a la malla urbana y que hagan posible la continuidad del desarrollo vial del municipio; estas deberán cumplir con lo establecido sobre el sistema vial y la movilidad y las demás normas que rigen para las actuaciones urbanísticas, redes de servicios públicos y las demás normas de diseño y construcción de los componentes del espacio público.
- Zonas verdes, parques o plazoletas de uso público, con el amoblamiento y la dotación que los mismos requieren.
- Suelo apto para la dotación y construcción de equipamiento, de acuerdo con los criterios establecidos para tal fin.
- Construcción de equipamiento público, en metros cuadrados de acuerdo con el número de destinaciones, uso y tipo de urbanización o edificación.

(..)”

“ARTÍCULO 325. Sobre la obligación de cesión gratuita de áreas para zonas verdes recreacionales y equipamientos. El derecho a urbanizar y construir con miras a la densificación del territorio genera obligaciones urbanísticas que el interesado debe asumir, toda vez que la población lo requiere para su desarrollo y calidad de vida.

Para la definición de las cesiones públicas que aportarán los nuevos desarrollos urbanísticos y constructivos, se tienen los siguientes criterios:

- Cumplir con las áreas de cesión obligatoria para zonas verdes recreacionales y equipamientos dentro de los ámbitos de reparto correspondientes, de acuerdo con lo establecido en el presente plan.
- Que la cesión resultante contribuya a la consolidación del sistema de espacio público y equipamiento de la ciudad.
- Aumentar el indicador de espacio público por habitante aproximándolo al establecido por el Documento Colombia 2019, en el cual se establece para el horizonte de largo plazo un estándar de 10 metros cuadrados de espacio público por habitante.
- Mantener el indicador al año 2006 de equipamiento de ciudad de 5,17 m² por habitante
- Cuantificar las áreas a ceder para zonas verdes recreacionales y equipamientos considerando el número de habitantes por vivienda, el indicador promedio de número de habitantes por vivienda será el establecido por la Encuesta de Calidad de Vida del año inmediatamente anterior. Su modificación y ajustes se realizarán anualmente de acuerdo con los resultados actualizados de dicha encuesta.

(...)

En proyectos, en los cuales se construyen viviendas y/o otros usos diferentes, la cesión de suelo para zonas verdes recreacionales y equipamientos se cumple de la siguiente forma: a) en las viviendas de acuerdo con el indicador de espacio público en M² por habitante y b) en otros usos, con una porción de la cantidad de construcción en metros cuadrados.

(...)

PARÁGRAFO 2: *Las obligaciones en suelo para equipamiento y espacio público, no se exigirán en edificaciones que generen tres o menos destinaciones para vivienda o un local como máximo, siempre y cuando el predio no supere los 200 m2 área.*

(...)"

“ARTÍCULO 327. De las opciones para cumplir con la obligación de cesión gratuita en los desarrollos urbanísticos y constructivos para aéreas verdes, recreacionales y equipamientos no sujetos a plan parcial. *Las opciones para cumplir con las obligaciones de cesión de zonas verdes recreativas y equipamientos en los desarrollos urbanísticos y constructivos ampliaciones y modificaciones que generen nuevas destinaciones, serán las siguientes:*

1. En Suelo

- a)** *En el sitio donde se desarrolla el proyecto, siempre y cuando el área a ceder haga parte, coincida y contribuya a concretar el sistema de espacio público y equipamiento definido en el presente plan y en los planos a los que se refieren los artículos siguientes.*
- b)** *En el suelo para Espacio Publico y Equipamiento definidos en el plano en donde se definen los inmuebles para este uso en los ámbitos de reparto.*

2. En Dinero.

*Cuando en el inmueble a desarrollar no existan aéreas que estén incluidas en el plano en donde se señalen los espacios públicos prioritarios para cumplir con la obligación de cesión, la compensación de la obligación se hará en dinero y la destinación de estos recursos se realizará de acuerdo con lo establecido en el Artículo **“Destinación de los dineros producto de compensación de obligaciones de cesión”***

(...)"

“ARTÍCULO 330. *Con base en el plano general de zonas verdes recreativas y para equipamientos al que se refiere el artículo “Facultades para reglamentar ámbitos de reparto”, la Administración Municipal, máximo cada año elaborará un plano en donde se establezcan los espacios públicos de ejecución prioritaria en cada ámbito de reparto, en los cuales se cumplirá con la obligación de cesión gratuita.*

Con el producto de los recaudos en dinero del pago de la obligación de cesión gratuita, se priorizará la adquisición de los inmuebles señalados en el este plano.”

Luego de un arduo debate, se expide el Acuerdo 48 de 2014 “por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”. El nuevo POT regula de manera extensa las cesiones urbanísticas obligatorias aplicables para el Distrito de Medellín, y reconocen que constituyen una contraprestación por parte del propietario urbanizador o constructor, en favor de la Administración, contribuyendo de esta manera con la prevalencia del interés general sobre el particular. Adicionalmente se regulan las clases de obligaciones urbanísticas y los criterios para la asignación de estas obligaciones. Algunos de los artículos relevantes de este Acuerdo, se enuncian a continuación, advirtiendo y reconociendo que existe una gran variedad de artículos que regulan el tema en gran medida, pero que no serán desarrollados en el presente capítulo, por cuanto no son relevantes para la presente investigación:

“ARTÍCULO 303. Clases de obligaciones urbanísticas. *Se clasifican en tres, la primera corresponde a las áreas de cesión pública, destinadas a vías, suelo para espacio público*

de esparcimiento y encuentro y equipamientos, definidas en el Decreto Nacional 1469 de 2.010, o norma que lo adicione, modifique o sustituya; así como la construcción de equipamientos, las cuales al ser cedidas al municipio de Medellín pasan a ser de dominio público.

Una segunda clase corresponde al requerimiento normativo de áreas privadas de uso común que garantizan la habitabilidad y funcionalidad al interior de las urbanizaciones o desarrollos constructivos, y que son de dominio privado; tales como áreas verdes privadas de uso común, vías peatonales, vehiculares privadas y zonas de parqueo. Estas no son objeto de cesión pública al municipio de Medellín.

La tercera clase corresponde a la obligación de calificar suelo o construir parte de la edificabilidad para Vivienda de Interés Prioritario – VIP- y Vivienda de interés social – VIS-, en los polígonos con tratamiento de Renovación Urbana y Desarrollo, según lo dispuesto en el Artículo 324. Obligación de Vivienda de Interés Social – VIS- y de Vivienda de Interés Prioritario –VIP-.

PARÁGRAFO: *La Administración Municipal en el corto plazo, hará una actualización de la base de datos correspondiente a los pagos de las obligaciones por concepto de la cesión de suelo para espacio público de esparcimiento y encuentro y construcción de equipamientos. Anualmente se rendirá informe al Concejo Municipal para el respectivo control y actualización”.*

“ARTÍCULO 304. Criterios para la asignación de obligaciones urbanísticas.

Se consideran los siguientes:

- 1. La asignación de obligaciones urbanísticas atenderá los principios fundamentales del ordenamiento territorial señalados en la Ley 388 de 1.997: La función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios, así como el fin de la función pública del urbanismo.*
- 2. Contribución a la consolidación de los Subsistemas de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro y de Equipamientos, colectivos a través de la concreción de las cesiones resultantes de obligaciones urbanísticas en suelo y en construcción.*
- 3. Incremento de los indicadores actuales de espacio público efectivo y equipamiento público de ciudad por habitante, aproximándolo a las metas establecidas en el presente Acuerdo para mejorar la cobertura con respecto a la población existente y futura.*
- 4. Aplicación diferencial sobre el territorio de las obligaciones de suelo a ceder para espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamientos, así como para la construcción de equipamiento público, dependiendo del tipo de desarrollo y su localización, tal como se define en el Artículo 280. Tabla de aprovechamientos y cesiones públicas.*
- 5. El derecho ciudadano a tener vías de acceso directo a las edificaciones, a los sistemas y modos de transporte y la garantía de la movilidad vehicular y peatonal adecuada, con prioridad para las personas en situación de discapacidad.*
- 6. El derecho ciudadano a tener espacios públicos dotados de servicios públicos, alumbrado, mobiliario urbano, arborización, zonas verdes, senderos y demás elementos de dotación dispuestos para la movilidad, el goce y encuentro ciudadano y también para los espacios dispuestos para el uso común en condominios.*
- 7. El derecho de los habitantes de una copropiedad a tener áreas verdes libres, servicios públicos domiciliarios, vías internas de acceso peatonal y vehicular, que se requieren para la sana convivencia, funcionalidad y habitabilidad de las urbanizaciones y los desarrollos constructivos”.*

“ARTÍCULO 309. Aplicación de las obligaciones y cesiones públicas para espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamientos.

En la aplicación de este artículo se deberá tener en cuenta lo siguiente:

1. En los proyectos urbanísticos y constructivos destinados al uso residencial, no promovidos por la Administración Municipal aplican las cesiones establecidas en el Artículo 280. Tabla de aprovechamientos y cesiones públicas.

2. No se exigen áreas de cesión de suelo para espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamiento, en actuaciones urbanísticas destinadas al uso residencial, que se encuentren localizadas en estratos 1, 2 y 3, en cualquiera de los tratamientos urbanísticos definidos en este plan, siempre que no superen las cuatro (4) unidades de vivienda. Las obligaciones y cesiones públicas se calcularán sobre las nuevas destinaciones generadas y sobre las destinaciones existentes que no cuenten con licencia de construcción y sean objeto de reconocimiento.

3. En los proyectos urbanísticos y constructivos destinados al uso residencial, promovidos por la Administración Municipal, para atender población en proceso de reasentamiento en sitio, en los polígonos Mejoramiento Integral y Consolidación Nivel 3 objeto de Planes de Legalización y Regularización Urbanística, se aplicará como obligación de cesión de suelo para espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamiento básico social y/o comunitario, la definida en el Artículo 281. Aprovechamientos y obligaciones para el desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario –VIP-.

Así mismo, se aplicará una obligación para otros usos equivalente a un metro cuadrado (1,00 m²) por cada vivienda en aquellos proyectos que presenten más de diez (10) soluciones habitacionales, destinados al desarrollo de actividades económicas y

productivas en el mismo proyecto, y de conformidad el Artículo 281. Aprovechamientos y obligaciones para el desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario –VIP-. Además de la intensidad en los usos del suelo definida por el Plan de Legalización y Regularización Urbanística o el tratamiento de Consolidación según corresponda.

4. Las ampliaciones, modificaciones y reconocimientos en actuaciones urbanísticas con uso residencial que generen nuevas destinaciones, deben cumplir con áreas de cesión de suelo para espacio público de esparcimiento y encuentro, equipamiento básico social y/o comunitario y construcción de equipamientos, las cuales se calculan sobre las destinaciones generadas de acuerdo con el Artículo 280. Tabla de aprovechamientos y cesiones públicas. Se excluye de este pago a las edificaciones localizadas en estratos 1, 2 y 3, que no superen las cuatro (4) destinaciones.

5. No se exigen áreas de cesión de suelo para espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamientos en actuaciones urbanísticas destinadas a usos diferentes al residencial, que se encuentren localizadas en estratos 1 y 2, en cualquiera de los tratamientos urbanísticos definidos en este plan cuando el área construida total para otros usos no supere los cincuenta metros cuadrados (50,00 m²), para lo cual se tendrán en cuenta, las áreas destinadas a otros usos existentes.

Estas obligaciones y cesiones públicas se calcularán sobre los nuevos metros cuadrados generados y sobre los metros cuadrados existentes que no cuenten con licencia de construcción y sean objeto de reconocimiento.

6. Las ampliaciones, modificaciones y reconocimientos en actuaciones urbanísticas con usos diferentes al residencial, deben cumplir con la cesión de suelo para espacio público de esparcimiento, encuentro, equipamiento básico y construcción de equipamientos, las cuales se calculan proporcionalmente sobre el área adicionada, modificada o reconocida. Dichas cesiones se calculan de acuerdo con el Artículo 280. Tabla de aprovechamientos y cesiones públicas.

7. Las áreas construidas existentes que cuenten con licencia de construcción anterior, no son objeto de pago de obligaciones.

(...)”

“ARTÍCULO 514. Cesiones urbanísticas. *Son obligaciones que se constituyen en una contraprestación que el propietario, urbanizador o constructor, efectúa en favor de la Administración Municipal, en cumplimiento de la función social de la propiedad, por la autorización que recibe de éste para urbanizar, parcelar y/o construir su inmueble. Buscan cumplir el mandato constitucional de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de cargas y beneficios, la preservación de un ambiente sano y la concreción de los derechos colectivos al espacio público y el patrimonio. Las cesiones urbanísticas podrán ser en suelo o en dinero, de acuerdo con lo establecido en el Título III del Componente Urbano, correspondiente a los Aprovechamientos y Obligaciones Urbanas y Rurales.*

PARÁGRAFO. *Los recursos provenientes del pago compensado de cesiones urbanísticas serán priorizados en la adquisición de lotes de oportunidad de largo plazo en la ladera urbana y suelo rural no sujeto a macroproyecto, así como en la reinversión, tanto en el mismo ámbito como en los demás ámbitos y aquellos recursos provenientes de las cesiones urbanísticas causadas dentro de las áreas de macroproyectos, tendrán que ser reinvertidos en las áreas de intervención estratégica”.*

Es importante reconocer la evolución que ha tenido la figura de las cesiones urbanísticas obligatorias en Colombia, específicamente en el Distrito de Medellín, observándose con esto que cada vez es más frecuente que su regulación sea adaptada a la realidad que vive la población, así mismo se reconoce que la Constitución Política ha permitido el desarrollo de figuras e

instituciones que materialicen la función social de la propiedad, para beneficio de los derechos colectivos de la comunidad y contribuir así con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

3. Políticas Públicas: una iniciativa urbana para la transformación, creación y recuperación del espacio público en la urbe.

3.1. ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA.

Los diferentes países, territorios, distritos y ciudades han tenido que afrontar un sin número de problemáticas que aquejan a la población, por lo que se hace necesario que los gobiernos, desde sus diferentes nivel jerárquicos, actúen con el propósito de ofrecer un mayor bienestar para la comunidad actual y futura.

Las Políticas Públicas (en adelante PP) son hoy una herramienta de gobierno fundamental a la hora de tratar de resolver las problemáticas sociales. Sin embargo, es reciente su estudio y análisis; en Estados Unidos a mediados del siglo pasado, el proceso mediante el cual los gobiernos formulaban y decidían sus políticas económicas y sociales no había sido objeto de estudio; no existía una disciplina que estudiara sistemáticamente su proceso de decisión, al igual que la manera en la cual los gobiernos seleccionaban y definían los problemas públicos apropiados para ser resueltos, generando con esto la producción de objetivos públicos deseados (Villanueva, 2012, p.6).

En el proceso de decisión inicialmente se señalaba que la regulación de las PP dependía de los intereses políticos en juego, es decir que el interés y el objeto de conocimiento era guiado principalmente por cuestiones de la legitimidad política del gobierno, y se relacionada con la

estructura y funcionamiento del régimen político (atribuciones, sistema electoral y de partidos, atribuciones y composición de los poderes públicos y las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos), pero no se tenía como objeto de estudio el proceso bajo el cual el gobierno legítimo diseñaba, deliberaba, decidía y llevaba a cabo sus acciones para impulsar y crear las PP.

El estudio de las PP surge con la intención de dar a conocer cómo se toman las decisiones de gobierno, incluyendo elementos como los procedimientos, interacciones, análisis y cálculos racionales, generando consigo un incremento en la eficacia de las acciones tomadas por los gobiernos, según los análisis realizados.

En el siglo pasado, los años setenta y buena parte de los ochenta fueron épocas de crisis en lo que tuvo que ver con la gestión fiscal y económica, especialmente en la mayor parte de los países latinoamericanos. A finales de los años ochenta e inicio de los noventa se generaron transformaciones en los Estados y en sus gobiernos con fin de superar la crisis social provocada especialmente por las arbitrariedades de gobiernos autoritarios y por sus decisiones económicas equivocadas. El interés en América Latina por la disciplina de las PP aparece justamente en aquel período en el que se llevaron a cabo las reformas del estado, del gobierno y de la economía. Su recepción y aceptación en sectores académicos, cívicos, políticos y administrativos de Latinoamérica, se debió en gran medida a que esta disciplina, con sus ideas y métodos analíticos, ofrecía un aporte significativo para sustentar aquellos cambios económicos y políticos que eran necesarios para superar el agotamiento del patrón de gobierno de un Estado desarrollador y autoritario, reclamando a la par un nuevo modo de gobernar y un perfil diferente de gobernante, que se caracterizara por su representatividad política, legalidad estricta, eficacia directiva y responsabilidad social (Villanueva, 2012, p.12).

La disciplina de las PP en Colombia se manifiesta durante los años de crisis y creatividad social, con el fin de reconstruir el Estado de Derecho, democratizar el régimen y relanzar la economía nacional en la última década del siglo XX. El surgimiento de esta nueva disciplina generó una condena para los estados autoritarios y los malos gobiernos. Las PP en nuestro país, se presentaron como una actividad de conocimiento cuyo enfoque y método, hacen posibles que las decisiones del gobierno sean más adecuadas y eficaces, convirtiéndose en un agente significativo de crecimiento, desarrollo y estabilidad social a interior de las comunidades.

Destacamos algunas definiciones en razón al concepto de PP. La primera de ellas hace referencia a un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales; son acciones intencionales, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales, por cuanto son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema. La segunda se refiere a un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad son definidas por el gobierno y la sociedad según el tipo de interlocución establecido que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía. La tercera definición se refiere a un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas; la cuarta descripción se refiere a un conjunto de acciones que son llevadas a cabo o implementadas por actores gubernamentales o por éstos, en asociación con actores sociales (económicos, civiles), o por actores privados y sociales que han sido empoderados o autorizados por el gobierno para hacerlo. La quinta, y última definición, señala a las PP como un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Villanueva, 2012, p.17).

Según las anteriores definiciones, es necesario reconocer que las PP buscan dar solución a las problemáticas que aquejan a la sociedad a través de la intervención de varios actores, los

cuales tienen la capacidad de generar un verdadero cambio en la situación que se considera socialmente relevante. Así mismo se reconoce que las PP recogen las demandas de los sectores civiles y políticos de la sociedad, las reelaboran como objetivos y acciones legalmente compatibles, aprovechando la información y el conocimiento que existen al interior de la sociedad, para seleccionar las acciones y las formas de organización capaces de producir los objetivos decididos.

Las PP cuentan con diferentes características en razón a su naturaleza: su **orientación** hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la **participación ciudadana** con el gobierno en la definición de los objetivos, los instrumentos y acciones de la política; la **decisión** de la política por el gobierno legítimo, y con respeto a la legalidad; y la **implementación y evaluación** de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales (Villanueva, 2012, p.17).

Así las cosas, el análisis de las PP representa entonces una actividad de aprendizaje colectivo acerca del mejor modo de resolver los problemas de interés público, que implica practicar un análisis técnico, pero en comunicación activa con la comunidad.

De otro lado, al ser consideradas las PP como un elemento fundamental a la hora de resolver las diferentes dificultades que se encuentran al interior del entorno, será necesario determinar la forma en la cual las PP son incluidas dentro de los planes de gobierno para así dar soluciones eficaces dentro de una determinada población.

Para empezar, se considera que la primera actividad del proceso es la *“Formación de la Agenda”* la cual se entiende como el proceso social y político mediante el cual una situación de

la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y ser objeto de una PP. Su trabajo consiste en indagar cuáles fueron los hechos sociales que ciudadanos y políticos consideraron que eran problemas de interés público y se colocaron en la agenda de gobierno como temas de alta prioridad, dando origen a la necesidad de formular una PP de respuesta, que movilicen los recursos del Estado para resolver el problema o realizar los objetivos públicos deseados (Villanueva, 2012, p.23).

La segunda actividad se relaciona con la *“Definición del problema”* el cual hace referencia a la dificultad o problema sobre el cual se quiere dar solución, previamente incluido dentro de la agenda del gobierno; esta segunda actividad incluye dos momentos importantes: el primero de ellos se refiere a la identificación de los elementos que se consideran como esencialmente nocivos del problema y la identificación de las causas o los factores a los que se imputa la existencia del problema y su agravamiento. La definición del problema es crucial, pues la elaboración de la política se centrará en controlar, aminorar y probablemente extinguir los componentes del problema que se han considerado como perjudiciales para la sociedad (Villanueva, 2012, p.34).

La tercera actividad conocida como la *“Construcción de las opciones de acción”* tiene como fin identificar el problema público y atacarlo, estudiando previamente los procesos de factibilidad y viabilidad real, para así llevar a cabo las estrategias propuestas tras considerar las restricciones políticas, financieras y administrativas, asegurando consigo que el criterio de la legalidad sea respetado a la hora de determinar el criterio bajo el cual se formulen las estrategias para la conformación y elaboración de la PP.

La cuarta actividad es la *“Comunicación de la política”* la cual se encarga de diseñar las acciones para informar, explicar, aclarar, justificar y defender la política decidida, llegando de

esta manera a los públicos interesados en el asunto, a la población objetiva y al público en general. En este punto las decisiones sobre cuáles son los medios de comunicación y las tecnologías de información apropiadas se entrelazan, o deben entrelazarse, con las decisiones acerca de los valores políticos democráticos de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la contraloría social, con el fin de llegar a más personas y lograr el objetivo sobre el cual se trazo la solución a la problemática social.

La quinta actividad se identifica con el “*proceso de implementación*” el cual tiene como fin determinar y analizar si la PP en su estado de ejecución es apropiada, esto significa que camina sin grandes obstáculos hacia la meta de los resultados deseados para la población sobre la cual se quiere tener un mayor efecto.

La sexta y última actividad es la “evaluación” la cual tiene a su cargo determinar las fortalezas, debilidades, el desempeño de los operadores y los resultados sociales de la política, con el fin de validarla, corregirla o mejorarla. El ejercicio de evaluación incluye adicionalmente un buen número de decisiones coherentes, donde en primer lugar se decida con referencia a los valores públicos (legalidad, integridad, carácter público, transparencia, eficiencia económica y eficacia social) con el fin de evaluar la política y saber en qué grado sus acciones y efectos respetaron el valor preferido y deseado dentro de la comunidad (Villanueva, 2012, p.36).

Bajo este escenario, el lenguaje de las PP cada vez se toma más la acción gubernamental. Desde sus inicios hasta la actualidad, el concepto ha ido evolucionando en razón a su comprensión, adopción, adaptación y desarrollo desde las diferentes disciplinas como son la ciencia política, la economía y la administración pública. Si bien las PP puede entenderse como un proceso socio - institucional, este tiene un fundamento de legitimidad en el lenguaje jurídico, como quiera que se trata de una expresión propia del Estado Social de Derecho que

busca materializar el contenido prestacional de los derechos regulados en la Constitución y los desarrollos legislativos del país.

El modelo actual para la elaboración de las PP obliga a modificar las prácticas de interlocución gubernamental con la ciudadanía y a institucionalizar como obligatorias las prácticas de participación ciudadana, con el fin de involucrar al ciudadano en el diseño, decisión, efectucción y evaluación de las políticas.

En diferentes países se ha hecho visible el cambio generado por la intervención de diferentes actores respecto a la identificación de necesidades, consulta, opinión pública, presupuesto, contraloría y evaluación de las PP, incrementándose de esta manera la influencia de las organizaciones ciudadanas, de los centros universitarios y de las firmas económicas, nacionales e internacionales, lo cual contribuye con la creación de PP más acordes para cumplir con los objetivos propuestos.

Lo anterior demuestra que el gobierno sigue siendo una instancia necesaria y potente. Sin embargo, el gobernar es una actividad en la que los recursos y las acciones del gobierno son insuficientes y requieren de actores externos de este, para cumplir sus funciones públicas creando un futuro social de prosperidad y equidad. Así, en el contexto actual, se aumenta la posibilidad de que la PP sea en verdad una obra pública, un producto conjuntamente elaborado por el gobierno y los ciudadanos, contribuyendo con el crecimiento del interés general, toda vez que, si existe una intervención a un problema de manera eficaz, con origen en la PP de creación colectiva, se contribuirá al bienestar y al mejoramiento de la calidad de vida de toda la población.

3.2. DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL SOBRE ESPACIO PÚBLICO – CONPES (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL) 3718 DEL AÑO 2012.

3.2.1. Importancia y marco conceptual del espacio público.

El concepto de ciudad, tal y como se ha señalado en el transcurso de esta investigación, corresponde a un elemento fundamental a la hora de hablar de comunidad y desarrollo, toda vez que es el lugar donde los seres humanos llevan a cabo todas sus actividades y satisfacen sus necesidades. Bajo esta visión en Colombia se han buscado diferentes alternativas y estrategias para construir ciudades más amables, cercanas a los ciudadanos, planteando con ello una sociedad más justa y con mayores oportunidades, para ofrecer mayor bienestar a la comunidad.

Con el fin de dar cumplimiento a estos objetivos, se ha buscado apoyar a las entidades territoriales en el fortalecimiento de su capacidad institucional y administrativa para la planeación, gestión, financiación y sostenibilidad, en lo que respecta al espacio público. La estrategia que se busca es lograr una sociedad más justa, con mayores oportunidades, capaz de consolidar un espacio público accesible, adecuado y suficiente para la totalidad de sus ciudadanos. El Gobierno Nacional ha impulsado alrededor de estos fines buscar alternativas capaces de ofrecer un mayor bienestar, en las ciudades y distritos colombianos, al definir estrategias de coordinación para buscar soluciones prontas y certeras en materia de acceso y mejoramiento de espacio público en el territorio.

El crecimiento acelerado del territorio colombiano ha traído consigo dificultades para controlar los procesos de urbanización, en su mayoría de origen espontáneo e informal, y que no han generado condiciones adecuadas en la provisión de espacio público. Para buscar su control, durante los últimos veinte (20) años, el Gobierno Nacional ha realizado avances en la expedición de normas urbanísticas y en la formulación de lineamientos de política urbana, los cuales tienen en cuenta el espacio público como elemento del intercambio cultural, el mejoramiento del estilo

de vida de la población y la estimulación de la economía local y nacional (Documento Conpes 3718, 2012, p. 4).

La Ley 9 y el Decreto 1504 de 1998 definen 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”* (Artículos 5° y 2°, respectivamente). Según el Decreto 1504 de 1998, el espacio público está integrado por la suma de elementos constitutivos naturales, artificiales y complementarios. El Decreto 1504 de 1998 en su artículo 14 estableció la categoría de espacio público efectivo (en adelante EPE) el cual corresponde al espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas.

“ARTÍCULO 14. *Se considera como índice mínimo de espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programa de largo plazo establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, un mínimo de quince (15m2) metros cuadrados y por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo”.*

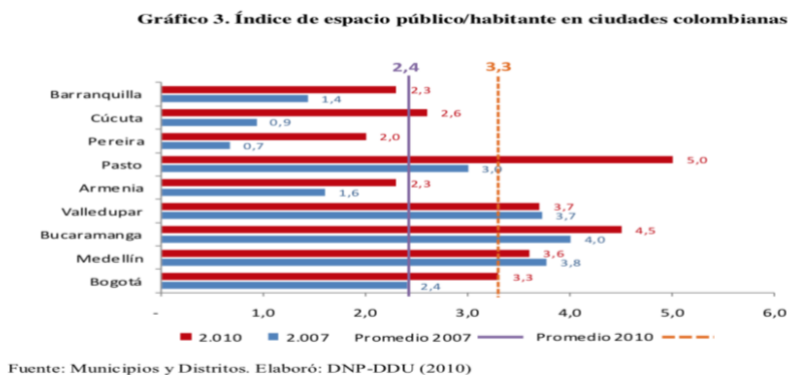
El espacio público en Colombia ha estado desarrollado por un largo proceso de transformaciones relacionadas con los modos de apropiación, ocupación y uso del territorio urbano, cuyos resultados son: la escasez de suelo de dominio y uso público; la falta de ordenamiento y planificación; la poca accesibilidad; la carencia de equipamientos; ocupación irregular; la pérdida o deterioro de los recursos naturales por contaminación, tala, ocupación de rondas, relleno de humedales, ruido, etc.; la estrechez y deterioro de las superficies de circulación peatonal e inseguridad.

Para la Organización Mundial de la Salud (OMS) el agrupamiento de las viviendas en zonas verdes y el fomento de vías peatonales mejoran la calidad del aire y estimulan la actividad física, al tiempo que reducen las lesiones y los efectos de la isla de calor urbana. Para tal fin, dicha Organización fijó un indicador óptimo entre 10 m² y 15 m² de zonas verdes por habitante, con el fin de que se mitiguen los impactos generados por la contaminación de las ciudades y cumplan una función de amortiguamiento dentro de las ciudades (Documento Conpes 3718, 2012, p. 7).

3.2.2. Algunos problemas expuestos en la Política Nacional de espacio público.

En las ciudades colombianas el indicador cuantitativo estimado promedio de EPE para el año 2006 era de 4 m² por habitante. Posteriormente, una revisión realizada respecto a esta cifra señaló que este valor estaba sobrestimado y que el indicador promedio ajustado a 2010 correspondía a 3,3 m²/hab, (Documento Conpes 3718, 2012, p. 7), tal como se evidencia a continuación:

Imagen 4 Índice de espacio público/habitante en ciudades colombianas.



12

¹² Figura 4: Índice de espacio público/habitante en ciudades colombianas. (2012). Documento Conpes 3718. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Conpes-3718-de-2012.pdf>

Sin embargo, la medición del déficit cuantitativo a nivel nacional ha presentado dificultades relacionadas con la falta de precisión en la aplicación de conceptos establecidos por la norma (espacio público - espacio público efectivo - elementos constitutivos naturales, artificiales y complementarios), dificultades en el reporte y entrega, e imprecisión de la información relacionada con áreas de cesión destinadas a espacio público en proyectos de urbanización y construcción por parte de los constructores, y metodologías e instrumentos de medición inadecuados

Bajo estos supuestos, la Política Nacional de espacio público trae consigo diferentes ejes sobre los cuales se desea buscar intervenciones acertadas, con el fin de poder brindar soluciones. Algunas de estas problemáticas son:

-Dificultades institucionales para el financiamiento, asistencia técnica, gestión, información y control del espacio público: en Colombia existe una falencia en razón a la falta de recursos para la financiación de programas, proyectos y mantenimiento del espacio público, toda vez que el espacio público no se constituye en un sector de inversión al interior de los Planes de Desarrollo Municipal y Distrital (como si lo son la vivienda, el agua potable, la cultura, entre otros). Por el contrario, las prioridades de los municipio y distritos, en su mayor parte están orientadas a la inversión social (“gasto público social” representado en escuelas y centros de salud) dejando de lado la financiación de obras de espacio público a través de los mecanismos locales de financiación del desarrollo urbano, tales como impuestos, tarifas y participaciones (Documento Conpes 3718, 2012, p. 11).

-Debilidades en la aplicación de los instrumentos para planear, ordenar y diseñar el espacio público en las entidades territoriales y autoridades ambientales: existe una escasa incorporación de espacio público a través de los instrumentos de ordenamiento y gestión del suelo establecido por la Ley 388 de 1997. Los municipios y distritos no garantizan la

generación y recuperación de espacio público desde los Planes de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) y planes parciales, en la medida que no se han definido estándares, ni metodologías, que orienten las decisiones en el proceso de formulación y adopción de los mismos, como también que establezcan reglas de juego claras hacia los particulares interesados en la promoción de planes y proyectos que afecten el indicador, cualitativo o cuantitativo, de espacio público (Documento Conpes 3718, 2012, p. 13).

-Falta de claridad en la generación y construcción del espacio público como resultado de los procesos de urbanización: adicionalmente a las dificultades anotadas en relación con las cesiones urbanísticas, no existen parámetros claros a nivel nacional de planificación, diseño, construcción y delimitación (cerramiento) del espacio público en proyectos urbanísticos y comerciales (Documento Conpes 3718, 2012, p. 15).

-Carencia de políticas de competitividad y productividad urbana sobre la base de una gestión adecuada del espacio público: la carencia y el deterioro del espacio público tienen efectos negativos para la competitividad y productividad urbana. El desarrollo de actividades económicas y la localización de empresas en las ciudades dependen en gran medida de su imagen urbana, aspecto que se traduce en espacios públicos atractivos, los cuales deben cumplir con diversas características, como suficiencia y disponibilidad para el uso y disfrute de actividades individuales y colectivas con diseños de calidad, de fácil accesibilidad, integrados a las actividades urbanas y con parámetros de diseño que mitiguen la inseguridad y los efectos de la contaminación (Documento Conpes 3718, 2012, p. 17).

3.2.3. Objetivos y estrategias de la Política Nacional de espacio público.

Teniendo en cuenta las problemáticas presentadas anteriormente, la Política Nacional de espacio público plantea diferentes objetivos y estrategias con el fin de mitigar los efectos negativos sobre la ausencia de espacio público en el territorio colombiano.

-Objetivo central: contribuir a la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público en los municipios y distritos, en las escalas urbana y suburbana, con énfasis en las zonas donde se localiza la población más pobre, a través de la participación público-privada y mediante estrategias institucionales, normativas, de gestión y financiación (Documento Conpes 3718, 2012, p. 18).

-Objetivos específicos: fortalecer la información para el seguimiento y control en espacio público en las entidades territoriales, mejorar la capacidad institucional y administrativa de los municipios y distritos, y autoridades ambientales, en temas relacionados con la planeación, gestión, financiación, información y sostenibilidad del espacio público, articular políticas y acciones sectoriales sobre el espacio público y generar instrumentos para la financiación y el aprovechamiento económico del espacio público (Documento Conpes 3718, 2012, p. 18).

Para dar cumplimiento a los objetivos propuestos en la Política Nacional, se requiere de la implementación de diferentes estrategias, entre las que se pueden destacar:

-Vinculación del espacio público en el diseño y/o implementación de políticas transversales de mediano y largo plazo: particularmente, su articulación a las políticas de adaptación al cambio climático, medio ambiente, gestión del riesgo, movilidad urbana, urbanismo y construcción sostenible, y manejo de drenajes urbanos (Documento Conpes 3718, 2012, p. 18).

-Promoción del espacio público como elemento o componente fundamental de programas y/o proyectos de mejoramiento integral de barrios y renovación urbana: especialmente en aquellos casos donde se garantice un mayor impacto social y ambiental, y se promueva la densificación urbana, la recuperación de centros históricos y el mejoramiento de las condiciones de seguridad ciudadana.

-Identificación de instrumentos y fuentes de financiación para la generación, adecuación y sostenibilidad del espacio público: lo anterior, garantizando la participación de recursos públicos y privados, y la vinculación de la comunidad en el control y conservación de dichos espacios (Documento Conpes 3718, 2012, p. 19).

-Consolidación del espacio público como elemento o componente estratégico y articulador del ordenamiento territorial: principalmente, como determinante del diseño urbano desde los POT y demás instrumentos que le complementan, y de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP), e integrador de los diferentes usos y sistemas que conforman la ciudad y su entorno (Documento Conpes 3718, 2012, p. 19).

-Definir un marco regulatorio y de estándares que garanticen el acceso de toda la población a los espacios públicos de forma libre y segura: particularmente, asegurar el acceso, uso y disfrute de niños, personas de la tercera edad y con limitaciones físicas (Documento Conpes 3718, 2012, p. 19).

-Desarrollar capacidades locales orientadas al buen gobierno, administración y control de los espacios públicos: principalmente, la aprehensión de competencias, especialización de funciones, el desarrollo de información y monitoreo de indicadores (Documento Conpes 3718, 2012, p. 19).

3.2.4. Plan de acción y recomendaciones dadas por la Política Nacional de espacio público.

La Política Nacional de espacio público señala como acciones prioritarias relacionadas con el objetivo central y los objetivos específicos las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de la información en espacio público:

a) El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (en adelante MVCT), en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS), definirá e implementará las metodologías para la medición de los indicadores cuantitativos y cualitativos de espacio público, en el marco de sus competencias. Así mismo, acompañará gradualmente a las entidades territoriales con población urbana superior a cien mil habitantes, en la construcción y/o ajuste de los inventarios de bienes públicos y de uso público (Documento Conpes 3718, 2012, p. 20).

-Articulación del espacio público en la planificación del ordenamiento territorial y ambiental:

a) El MVCT, el Ministerio de Cultura y el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP), brindaran asistencia técnica a las nuevas administraciones locales para la incorporación de estrategias y acciones concretas de espacio público en planes de desarrollo, POT y PEMP, entre otros aspectos, en la generación de nuevo espacio público destinado a la población más pobre y en la incorporación de instrumentos para su sostenibilidad (Documento Conpes 3718, 2012, p. 21).

-Gestión y financiación de planes, programas y/o proyectos de espacio público:

a) El DNP, conjuntamente con la Financiera de Desarrollo Territorial (en adelante FINDETER) y el MVCT, apoyará la creación e implementación de instrumentos financieros basados en el impacto de los proyectos de espacio público sobre el mayor recaudo futuro del impuesto predial, con base en los proyectos piloto de Bogotá y Medellín (proyectos piloto de renovación urbana de Estación Central en Bogotá y Naranjal en Medellín) (Documento Conpes 3718, 2012, p. 22).

Conforme a los Lineamientos y el plan de acción planteado en la Política Nacional de espacio público, el MVCT y el DNP recomiendan al CONPES lo siguiente:

- Solicitar al MVCT:

a) Brindar asistencia técnica a los municipios y distritos en temas relacionados con: articulación del espacio público en los POT; constitución de inventarios de EP; aplicación adecuada de instrumentos de planeación y financiación de las Leyes 388/1997 y 1185/2008 (Documento Conpes 3718, 2012, p. 25).

- Solicitar al Ministerio de Cultura:

a) Brindar asistencia técnica a las nuevas administraciones locales para la articulación del EP en los PEMP (Documento Conpes 3718, 2012, p. 26).

- Solicitar al DNP:

a) Vincular el tema de EP en la agenda del “Programa de generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial” Documento Conpes 3718, 2012, p. 26).

- Sugerir a las entidades territoriales, dentro del marco de sus competencias:

a) Priorizar en los planes de desarrollo y en la actualización de los POT estrategias, metas e inversiones específicas para mejorar el indicador cuantitativo y cualitativo de Espacio Público (Documento Conpes 3718, 2012, p. 27).

De lo expuesto anteriormente, vale la pena concluir que el espacio público de calidad, en las ciudades colombianas, se observa como un derecho, pues permite la democratización de la vida urbana, al estimular el encuentro ciudadano, libre y espontáneo, facilitando la interacción social entre los habitantes del territorio. Bajo este supuesto y teniendo en cuenta que el espacio público es un elemento indispensable en el desarrollo urbano, los diferentes gobiernos nacionales se han interesado por este tipo de problemáticas, con el fin de poder contribuir con soluciones prontas y acertadas, las cuales al mismo tiempo se convierten en planes de acción para emprender actividades de aprendizaje colectivo.

Del anterior análisis, se evidencia que toda PP debe pasar por una serie de fases o procesos para poder llegar a ser considerada como un mecanismo para atender un problema de interés público, y para este caso la PP descrita en el Documento Conpes 3718 cumple con todos los elementos enunciados para ser considerada como una Política Pública donde el espacio público es constituido como una problemática que amerita la atención de todos los actores, y de forma especial por los gobiernos; razón por la cual fue incluido en la agenda gubernamental, al señalar los diferentes objetivos sobre la cual se deben construir los planes de acción de manera mancomunada, y planteando soluciones no solo a nivel nacional, sino también a nivel local,

comunicando su diseño y ejecución, e iniciando el proceso de implementación y finalmente de evaluación.

3.3. DE LOS PROGRAMAS Y/O POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPACIO PÚBLICO EN MEDELLÍN.

3.3.1. La metamorfosis de Medellín con su espacio público.

El Distrito de Medellín, ubicado en las montañas noroccidentales de la Cordillera de los Andes, capital del Departamento de Antioquia, tiene desde la institucionalidad un permanente esfuerzo en poner al Distrito en un estatus global, tanto que en el 2014 fue sede para el 7th World Urban Forum UN-Hábitat con el lema “Equidad urbana en el desarrollo, ciudades para la vida”, y obtuvo una mención especial en el Lee Kuan Yew World City Prize, (premio internacional que resalta logros de ciudades sostenibles). Para el 2016 fue laureada con este mismo premio, como reconocimiento por su continuo trabajo en búsqueda de la equidad social, la competitividad y la sostenibilidad por medio del transporte público, el espacio público y la educación. Reconocimientos que han estado enmarcados en los planes de desarrollo municipal y los planes de ordenamiento territorial (POT) (Agudelo & Cárdenas, 2021, p.2).

Bajo esta perspectiva, es necesario reconocer que el Espacio Público Efectivo (en adelante EPE), se ha convertido para las administraciones en un indicador de alto valor, recurrente en los diferentes planes de desarrollo:

- La Ley 9 de 1989 en su capítulo II, definió como ya vimos, el espacio público; pero para el año de 1998, en el plan de desarrollo de la administración municipal, denominado “Por una Medellín más humana”, se habló por primera vez de la globalización como un desafío

para destinar la inversión pública a la recuperación de espacios urbanos en deterioro, creando lugares de encuentro y ocio, además de formular el primer POT (Acuerdo 62 de 1999) para la ciudad.

- En el 2001 “Medellín competitiva”, plan de desarrollo del gobierno de turno, propone una línea estratégica llamada “Primero el espacio Público” y se habla de la visión de ciudad con la planeación a largo plazo, concepto influyente en la formulación de los siguientes planes de desarrollo.
- “Medellín, compromiso con la ciudadanía”, en el 2004, trae la línea estratégica “Medellín, un espacio para el encuentro ciudadano”, en el se preocupan por el espacio público como esencia de la ciudad haciendo su aporte sustancial en la formulación del segundo POT y la creación de los Proyectos Urbanos Integrales (en adelante PUI) con los que el Distrito obtiene una participación internacional en Harvard (Agudelo & Cárdenas, 2021, p.2).
- En 2008 “Medellín es solidaria y competitiva”, tiene la línea “Medellín solidaria y equitativa” que integra los modos de transporte con la generación del espacio público, gracias al éxito logrado en la implementación de los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) de la nororiental.
- Para el 2012 con el plan “Medellín, un hogar para la vida” el urbanismo es visto como el impulso para el desarrollo humano, se habla del derecho a la ciudad y el reencuentro con la vida pública, además de hacer mayor hincapié en la equidad como objetivo rector sumado a la formulación del actual POT con vigencia hasta 2027 que preponderó áreas de intervención de mayor escala en las que resaltan el río, el borde y la ladera.

- En el 2016 “Medellín cuenta con vos” como plan de desarrollo presenta la gestión del espacio público, más que de su generación, y es enfático en el transporte público como el principal método de mitigación de brechas sociales.
- El actual plan de desarrollo “Medellín futuro” traza en sus objetivos estratégicos el aumento del indicador del EPE a través del mejoramiento de los sectores de desarrollo urbano espontáneo y deficitario (Agudelo & Cárdenas, 2021, p.2).

Se concluye que para el Distrito de Medellín ha sido de gran importancia el EPE durante las últimas décadas, siendo un elemento fundamental para mejorar la calidad de vida de sus habitantes al generar equidad territorial, la cual se traduce en una distribución equitativa, al privilegiar a ciudadanos con menores recursos, que tienen menos posibilidades de proveerse de espacios de recreación, zonas verdes y sitios de encuentro, sobre la población de mayor ingreso económico, que en los encuentra en bienes privados.

Los EPE de calidad traen ventajas no solo para los administrados, sino también para las administraciones municipales y distritales, toda vez que mejoran la reputación y el marketing de las ciudades; incrementando la conciencia ambiental, la participación ciudadana, contribuyendo a la calidad de vida de los habitantes, ayudando a alcanzar las metas globales en relación con la sostenibilidad urbana, calidad del aire, prevención de desastres naturales y mitigación del cambio climático. Para ello, Medellín ha utilizado diferentes mecanismos para la creación, modificación y mejoramiento del espacio público, y en especial las diferentes administraciones que han sido consientes de la necesidad de promover lo que se ha convertido en una obligación lo cual genera un gran beneficio para la comunidad. Se estudiarán a continuación, con un enfoque más teórico que descriptivo (normativo), los dos últimos POT (Acuerdo 46 de 2006 y

Acuerdo 48 de 2014) de Medellín, y el Acuerdo 50 de 2015. Normas jurídicas locales a través de las cuales se regula el espacio público.

3.3.2. El espacio público en los Acuerdos de Medellín.

El EPE ha estado regulado en Medellín a través de los Planes de Ordenamiento Territorial, instrumentos a través de los cuales se definen los objetivos, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones que orientarán el desarrollo físico del territorio y la utilización o usos del suelo. El POT es el encargado de plantear las reglas de juego que van a orientar las inversiones públicas y privadas dentro del territorio.

En este sentido, el POT se convierte en la principal carta de navegación para todas las actuaciones relacionadas con el espacio público, lo que significa que cualquier regulación, o interpretación debe ir acorde a los principios y lineamientos señalados dentro de los POT, dependiendo la vigencia para la cual se lleve a cabo la actuación urbanística.

El marco investigativo tendrá como fin analizar el Acuerdo 46 de 2006, por el cual la ciudad revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), continuando con el Acuerdo 48 del 2014, donde se expide un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial para Medellín y, finalmente, el Acuerdo 50 de 2015 por medio del cual se establece la política pública para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público en el Municipio de Medellín.

3.3.2.1. Acuerdo 46 de 2006 “Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para Medellín y se dictan otras disposiciones”

La Constitución Política de 1991 ha sido la encargada de señalar los parámetros bajo los cuales el Estado debe velar por el espacio público dentro del territorio, en este sentido, los artículos 63 y 82 señalan lo siguiente:

*“**ARTÍCULO 63.** Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.*

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

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

La Constitución Política abarca disposiciones y deberes en cuanto al EPE buscando la protección de su integridad y la del medio ambiente en general, regulando la relación de la sociedad con la naturaleza, así mismo, establece que el Estado debe garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano, al igual que la protección de la integridad del EPE y su destinación al uso común, el cual debe prevalecer sobre el interés particular. Este marco constitucional ha obligado a las administraciones municipales y distritales, a planificar y definir las regulaciones específicas para el EPE.

Medellín adoptó su primer POT mediante el Acuerdo Municipal 62 de 1999. Este documento reconoció una relación directa entre la calidad del EP con la calidad de la ciudad, y determinó que el EPE es el estructurante principal de la construcción de ciudad y de ciudadanía, al tiempo que lo señala como uno de los elementos orientadores del modelo de ocupación del territorio. No obstante, este Acuerdo no plantea proyectos con metas específicas sobre EPE, más allá de la generación o recuperación de algunos miradores (Cardenas & Giraldo, 2021, p.6). Posteriormente, las ideas mencionadas sobre EP se retoman casi textualmente en el POT ajustado, mediante el Acuerdo 46 de 2006. Entre los lineamientos de esta revisión, se destaca la prioridad al espacio público, a su generación, a su consolidación, al mejoramiento y la apropiación social, donde tenga prioridad el peatón, y el transporte público sobre el particular.

Los elementos constitutivos del EPE se dividen en naturales, conformados por el sistema hidrográfico, el orográfico y los ecosistemas estratégicos; y artificiales, retomando las definiciones del Decreto 1504 de 1998. Para este último grupo, se proponen estrategias como la construcción de nuevo EPE en centralidades que carezcan de el, a través del pago de obligaciones urbanísticas, proyectos mixtos público-privados y concesiones del Distrito al privado, y menciona proyectos de construcción de nuevos EPE de ámbito metropolitano como parques del río, parques de borde urbano, el parque Arví, parque de occidente y parque explora. La única meta o indicador relacionado con EPE en el Acuerdo 46 aparece en el apartado sobre las cesiones urbanísticas, al señalar que dichas cesiones deben estar orientadas, entre otras cosas, a aumentar el indicador de espacio público por habitante, aproximándolo al establecido por el Documento Conpes 3718 de 2012, en el cual se establece para el horizonte de largo plazo un estándar de 10 m² de EPE por habitante (Cardenas & Giraldo, 2021, pp.6-7).

Adicional a lo anterior, el Acuerdo 46 de 2006 señala que, para desarrollar las políticas de administración y manejo del espacio público, la administración otorgará aprovechamientos del

espacio público, donde la contraprestación económica que se logre, se orientará a la generación, mantenimiento y recuperación del espacio público, dentro de los principios de auto sostenibilidad y optimización del espacio público.

3.3.2.2. Acuerdo 48 de 2014 “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio¹³ de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”

Para el año 2014 Medellín renovó su POT mediante el Acuerdo 48 de 2014. Este POT tiene un discurso novedoso, evidenciando una evolución en el proceso de ordenamiento del territorio. El EPE, si bien sigue apareciendo como un elemento relevante en el imaginario de ciudad y en el modelo de ocupación del territorio, no aparece como el único sistema articulador urbano. Así mismo, reconoce que no existe una red de EPE que responda equitativamente a la distribución de la población en la ciudad. La composición del EPE sigue siendo la misma, aunque este POT especifica cuáles áreas se incorporarán al EPE y cómo. Entre los criterios establecidos para la generación de nuevos EPE se incluye la equidad, según la cual se priorizarán aquellas zonas donde los indicadores señalan mayores déficits (Cardenas & Giraldo, 2021, p.7).

En el anexo del componente programático del POT se encuentran programas orientados a la generación de nuevas áreas para incorporar al EPE de esparcimiento y encuentro, así como al mejoramiento, restauración, mantenimiento y restitución de este tipo de espacios. En los proyectos no especifican las estrategias para desarrollarlos, pero el texto permite inferir que se espera generar la mayor parte de los EPE nuevos a partir de cesiones derivadas de las actuaciones urbanísticas, así como mediante intervenciones en proyectos a escala de ciudad

¹³ Se aclara que la denominación de Municipio es incluida, toda vez que, para el momento de la expedición de este POT, Medellín era considerado un Municipio y no un Distrito.

que apuntan a la generación de EPE para alcanzar una meta de 7 m² / habitante, aunque se aclara que esta meta es a largo plazo y que el área se calculará de acuerdo con la población proyectada a 2030 (Cardenas & Giraldo, 2021, p.7).

El Acuerdo 48 de 2014 señala que, es una condición para la calidad de vida y el bienestar social y colectivo la armonización entre los usos de la tierra, las densidades de la población y la vivienda, la salubridad, la seguridad, la comodidad, el espacio público, los espacios verdes, la accesibilidad, la movilidad y el acceso a los bienes y servicios públicos y colectivos, las condiciones para la privacidad, la cohesión social, la participación, el reconocimiento de la diversidad y la integración socio – territorial; esto significa que los parámetros de ordenamiento establecidos están orientados a consolidar los usos del suelo y a corregir el déficit que afecta su adecuado funcionamiento, teniendo en cuenta las condiciones de saturación a futuro.

En general, el Acuerdo 48 busca propiciara la generación de dotaciones de espacio público, equipamientos, infraestructura vial y movilidad, con el fin de lograr equilibrio funcional entre las estructuras del espacio público y privado, que se traducen en una armonía entre la capacidad de soporte del sector y la densidad de ocupación que actualmente presenta o que se llegare a presentar a futuro en virtud de la concreción del modelo de ocupación del Plan.

3.3.2.3. Acuerdo 50 de 2015 “Por medio del cual se establece la política pública para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público en el Municipio de Medellín.”

En concordancia con lo establecido por el Acuerdo 48 de 2014, se adopta para Medellín la política pública señalada en el Acuerdo 50 de 2015 para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público, la cual constituirá el proceso específico y la

carta de navegación para la identificación y resolución de las problemáticas asociadas al espacio público municipal, la cual deberá ser aplicada por el conjunto de los actores individuales y colectivos, de naturaleza pública, privada o mixta que tengan competencias o intereses en la materia.

El Acuerdo señala diferentes objetivos en razón al cumplimiento de la política pública, entre los que se puede destacar:

- Velar por la integridad del espacio público en su conjunto y su destinación al uso común, en aplicación del artículo 82 de la Constitución Política de Colombia, para lo cual se buscará eficiencia en el uso efectivo y económico sin detrimento de sus elementos esenciales, en búsqueda de hacerlo sostenible en su desarrollo y privilegiando el derecho al ingreso, libre tránsito, goce y uso efectivo, de conformidad con la normativa nacional y local vigente y según la naturaleza y función específica del bien.
- Complementar las disposiciones del Acuerdo 48 de 2014 por medio del cual se adopta la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, para lo cual se hacen actuaciones unificadas del Concejo de la ciudad y la Administración Municipal emitiendo políticas, estrategias, normas, requisitos y procedimientos de manera coordinada para el manejo y aprovechamiento económico del espacio público, dando lugar a la implementación de iniciativas con responsabilidad social que permitan equilibrar cargas y beneficios con respecto a su uso.
- Poner en marcha los instrumentos de gestión y financiación que permitan incrementar el indicador de espacio público efectivo por habitante de 3.94 m²/hab. a 15.00 m²/hab, según lo establecido en el Acuerdo 048 de 2014, con criterios de sostenibilidad y eficiencia.

Adicionalmente, en este Acuerdo se señala que la concreción de los principios y el logro de los objetivos para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público tendrá lugar a partir de las siguientes estrategias:

Financieras

- Incrementar las fuentes de financiación del sector público incorporando fuentes de financiación del sector privado para la cualificación y sostenibilidad del espacio público y del paisaje urbano.
- Aumentar la eficiencia en la utilización del recurso que destina la Administración Municipal en el sostenimiento del espacio público del paisaje urbano.
- Articular los recursos para la cualificación y sostenibilidad del espacio público provenientes del presupuesto a través de los planes de desarrollo, con los recursos provenientes de los instrumentos de financiación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Institucionales

- Fortalecimiento de la Agencia del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público-Privadas de Medellín y demás entidades y dependencias competentes, a partir de la definición de un marco regulatorio eficiente de sus atribuciones y competencias, con el fin mejorar las capacidades institucionales para la gestión y sostenibilidad del espacio público municipal.
- Creación y regulación de una comisión intersectorial y comités técnicos para asesorar la gestión de los procesos y proyectos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público en el municipio de Medellín.

- Formular los programas y proyectos en lo referido a la cualificación y sostenibilidad planificada y sistémica del espacio público para su incorporación en el Banco.

Igualmente, en la destinación específica de los recursos se determina en el Acuerdo que: los obtenidos por el aprovechamiento económico constituyen ingresos no tributarios que serán sujetos a la reglamentación que se expida. Los recursos obtenidos como consecuencia de los contratos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público o de otras formas contractuales, solo serán destinados a la cualificación y sostenibilidad del espacio público y paisaje urbano acorde con los lineamientos de la política pública. Estos se manejarán en Fondos Cuenta para recaudar los recursos y sus respectivos rendimientos financieros, de conformidad con lo establecido en el numeral 8, del artículo 544, del Acuerdo 48 de 2014.

Este Acuerdo define entonces, las líneas de programas y proyectos, así como los lineamientos de planes, programas y proyectos de orden estratégico que pretenden armonizar las decisiones de ordenamiento territorial definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus instrumentos complementarios con los criterios de optimización, eficiencia y racionalidad en la ejecución de los recursos públicos.

Por su carácter estratégico, las decisiones de orden territorial del Plan de Ordenamiento Territorial y sus instrumentos complementarios, serán referencia constante y obligada para las actuaciones sobre el espacio público y el paisaje urbano y para los actores públicos y privados, durante la vigencia del mismo. Es así como, el Plan de Ejecución definido en el Acuerdo 048 de 2014, es la principal carta de navegación para las actuaciones sobre el espacio público de la ciudad.

3.3.2.4. Cumplimiento de los objetivos y estrategias descritos en la Política Nacional de espacio público – CONPES 3718 de 2012.

De todo lo descrito en el presente capítulo, vale la pena recordar que el Documento Conpes 3718 de 2012 señaló una serie de objetivos, los cuales se enmarcan en contribuir a la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público en los municipios y distritos y fortalecer la información para el seguimiento y control del espacio público en las entidades territoriales, mejorando la capacidad institucional y administrativa de los municipios y distritos; bajo estos supuestos se analizará a continuación si Medellín da cumplimiento con los objetivos y estrategias planteadas dentro del CONPES.

Medellín tiene inventarios de EPE desactualizados e imprecisos en los registros oficiales, sin embargo la verificación de la ocupación de los EPE del POT señala que 78,08 ha, casi el 10% del EPE total, están invadidas con construcciones, cercas, y parqueaderos, situación que se hizo latente en los sectores altos en la ladera, como las comunas 7-Robledo (24%), 8-Villa Hermosa (20%), 16-Belén (8%) y en la 9-Buenos Aires (7%). Estos hallazgos han evidenciado la falta de apropiación social y cultural, y la ausencia de gestión adecuada, en los términos de la Política Nacional de Espacio Público (Cardenas & Giraldo, 2021, p.7).

Medellín cuenta con instrumentos de planeación y gestión que permiten tomar medidas para incrementar sus EPE en cantidad y calidad, aunque algunos no se han reglamentado, se reconoce que en el Distrito, la inversión realizada proviene de recursos propios, y en lo que respecta a EPE se distribuye entre construcción y mantenimiento. Para los años 2014 y 2015 hubo un incremento en la inversión referente a la construcción asociada a las etapas 1 y 2 del proyecto Parques del Río; que entre 2012–2015 ocupó 47,2% del presupuesto anual en equipamientos; esto significa que durante los últimos doce años el indicador de EP en Medellín

ha fluctuado alrededor de 3,7 m²/hab, reconociendo los esfuerzos hechos para generar nuevo espacio público, logrando mantener la proporción con relación al crecimiento poblacional, sin embargo se reconoce que deben generarse este tipo de espacios a mayores tasas para alcanzar la meta propuesta de 7 m²/hab (Cárdenas & Giraldo, 2021, pp.7-8).

Ahora bien, en Medellín es difícil concretar la generación de nuevos EPE y alcanzar las metas trazadas en las agendas de gobierno no solo por la escasez de recursos debido a la falta de implementación de mecanismos de financiación del desarrollo urbano, sino por la escasez de espacios y lugares aptos para materializar nuevos EPE, al tiempo que no ha sido una prioridad para las diferentes administraciones municipales, al momento de ejecutar los planes de desarrollo en sus gobiernos. Las nuevas normas plantean más instrumentos y estrategias que permiten viabilizar la generación de EPE, sumadas a las consideraciones de equidad en la selección de proyectos, así como en las demandas de la población por mejores condiciones de habitabilidad, ya que el déficit de EPE es cada vez más evidente, más sentido, y la ciudadanía, eventualmente, exigirá una ciudad más equilibrada en la distribución de usos del suelo.

Los resultados han evidenciado los esfuerzos que la administración Distrital ha hecho por incrementar las áreas de EPE, tanto es así que Medellín muestra el contraste de implementar dos estrategias distintas: intervenciones de pequeña escala con las que sumó 3,4% de EPE entre el 2006 y el 2014, y proyectos a escala de ciudad que le permitieron incrementar 4,6% entre el 2014 y el 2018, cuyos beneficios se distribuyeron por la ciudad con criterios de equidad. No obstante, se notan tendencias a invertir más en las comunas con mejor nivel socioeconómico, sin embargo, el 3% de los barrios de la ciudad aún no tienen EPE. Esto sin contar el alto porcentaje de áreas de EPE que se encontraron apropiadas por particulares (Cardenas & Giraldo, 2021, p.13).

Finalmente, se reconoce que más allá de señalar si se da cumplimiento o no a los objetivos y estrategias expuestas en el CONPES, es necesario aceptar que el EPE es mucho más que áreas en un mapa de inventario o indicadores cuantitativos. Es indispensable considerar el mantenimiento, fomentar la apropiación, la seguridad y brindar las condiciones para que los ciudadanos lo usen y velen por su conservación. Si bien el gobierno es consiente de las oportunidades que ofrece los EP, una mejor comprensión de los beneficios asociados puede facilitar la gestión para incrementar la cantidad y calidad de estos. Además de las metas trazadas en cuanto a indicadores cuantitativos de EPE por habitante, hay que considerar factores de calidad, conectividad y accesibilidad a estos espacios, de manera que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

3.3.2.5. Principios rectores del Ordenamiento Territorial.

Los principios rectores del Ordenamiento Territorial han jugado un papel fundamental dentro del desarrollo de los POT para Medellín, toda vez que son los lineamientos bajo los cuales se construye el concepto ciudad, así mismo se destaca que en coherencia con los principios consignados en el artículo 2 de la Ley 388 de 1997, los Planes de Ordenamiento Territorial del Distrito, su marco estratégico y las normas e instrumentos que lo desarrollan, se fundamentan en los principios enunciados en el artículo 5 del Acuerdo 48 de 2014, los cuales permiten hacer posible la consecución y consolidación de un modelo de ocupación coherente y consistente con las dinámicas y metas de transformación del territorio, estos principios son:

1. El Derecho a la Ciudad. Como la posibilidad de instaurar el sentido de “ciudad para todos”, la vida digna y el auto reconocimiento de cada uno como parte de ella. Un desarrollo territorial garante de los derechos individuales y colectivos, el desarrollo humano integral, la

dignidad humana, el acceso a los recursos, bienes y servicios de la ciudad para que sea ésta el escenario de encuentro, sin ninguna discriminación, para la construcción de la vida colectiva.

2. La Sostenibilidad. Entendida como la administración eficiente y racional de los bienes y servicios ambientales, acorde con un modelo de ocupación concentrado y dirigido a controlar la expansión urbana, de manera que sea posible el bienestar de la población actual, buscando la satisfacción de las necesidades básicas y la calidad de vida de las generaciones futuras, mediante las actividades urbanas y rurales, la constitución de un sistema eficiente de transporte, la reutilización de suelo ya construido y la generación y mantenimiento del espacio público.

3. La equidad social y territorial. Entendida como la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes y servicios derivados del desarrollo territorial, que gestiona y promueve el Estado para su población, en especial a aquella en mayores condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental.

4. La resiliencia territorial. Entendida como la respuesta del territorio frente a desastres coyunturales de origen natural o humano, así como la capacidad de la ciudad para enfrentar sus procesos de transformación, sin vulnerar los derechos de los moradores y protegiendo las actividades económicas que sean compatibles con las normas del Plan.

5. La competitividad territorial y económica. Entendida como la habilidad del territorio para crear y adaptar un sistema productivo y social dinámico a nivel local, de influencia regional y metropolitana, que logre economías de escala para insertarse en las dinámicas globales, teniendo como soporte su capital social, especificidad y potencial geográfico, reconociendo los distintos sectores económicos como soporte del desarrollo presente y futuro.

6. La identidad. Como fundamento de los valores históricos, culturales y geográficos generadores de un sentido de pertenencia de la población por el territorio, con alto sentido de respeto por la diferencia y la diversidad cultural, orientadas a la generación de espacios incluyentes en pro del proyecto de desarrollo de los ciudadanos, facilitando el acceso de la población vulnerable a los bienes y servicios de ciudad con intervenciones que disminuyan los niveles de segregación socioespacial.

7. Un Enfoque de Género. Que permita identificar los impactos diferenciados de la planeación territorial en hombres y mujeres, con el objeto de aportar propuestas para el desarrollo de una ciudad y región equitativa desde el punto de vista social y de género, incluyente y sostenible, con base en un modelo de ciudad beneficioso para el conjunto de la ciudadanía.

8. La Protección a Moradores. Como fundamento de la intervención en el territorio para la protección de los habitantes de sectores en procesos de transformación y a los demás actores económicos, sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, promoviendo un ordenamiento territorial democrático e incluyente, que le apueste a la población como el centro de sus decisiones, y a su bienestar, como el objetivo principal. Con una sociedad que asume la corresponsabilidad como modelo de gestión desarrollando el principio de precaución de la ley 1523 de 2012.

9. La Ruralidad Sostenible. Reconociendo su importancia como proveedora de servicios ecosistémicos, como soporte para un futuro ambientalmente sano, promoviendo la permanencia de la cultura, el paisaje campesino y la productividad agraria como parte de la seguridad alimentaria.

10. La corresponsabilidad. La ciudad se entiende y construye con una visión y responsabilidad compartida y multidireccional, con la participación de la ciudadanía y las instituciones publicas y privadas en los ámbitos municipal y regional.

11. Una Ciudad Saludable. Entendida como aquella que permite a todos los ciudadanos desarrollar y construir en forma articulada, mejores condiciones de salud, bienestar y calidad de vida, a fin de crear capacidades y generar oportunidades para el desarrollo individual y colectivo.

12. La Seguridad Territorial. Entendida como la capacidad de un territorio para ofrecer a sus habitantes las condiciones de estabilidad necesarias para avanzar de manera efectiva en el aprovechamiento integral de sus capacidades: bienestar, salud, vivienda, recreación y cultura; y a los ecosistemas naturales, las condiciones necesarias para que puedan conservar su integridad y biodiversidad, en función de asegurar a la población el goce de un medio ambiente sano y la provisión de los bienes y servicios ambientales.

13. La Eficacia Administrativa. Entendida como la capacidad de la institucionalidad publica para generar un pacto incluyente de obligatorio cumplimiento para todos los actores, en un entorno de confianza mutua, cuya instrumentación sea de carácter práctico, dinámico, multiescalar y programático.

14. La Eficiencia Administrativa. Entendida como la capacidad de la institucionalidad pública para adaptarse, establecer procesos y procedimientos claros, flexibles y documentados que permitan dar respuesta completa, precisa y oportuna a las exigencias del territorio.

15. La Solidaridad Social y Territorial. Mediante la distribución equitativa de cargas y beneficios, como un mecanismo democrático para subsanar la segregación socioespacial, previniendo las inequidades que surgen en los procesos de transformación del territorio.

16. La Participación Interinstitucional. Las capacidades de comunicación, diálogo social y gobernanza del sistema territorial fortalecen la institucionalidad democrática local, regional y nacional, en concordancia con los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad que orientan la función administrativa.

17. La Participación Ciudadana. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, el proceso de planificación y gestión territorial en el Municipio deberá vincular el principio de participación democrática y concertación.

18. La Persistencia. La voluntad y el compromiso en el tiempo de los actores públicos, privados y comunitarios del sistema para la materialización de la visión, la misión y los objetivos estratégicos del sistema habitacional.

Lo anteriormente demuestra que los principios rectores del Ordenamiento Territorial permiten una cohesión entre el territorio y la población, toda vez que sus objetivos no solo se centran en ofrecer un lugar para habitar, sino que además se busca desarrollar y construir un territorio garante de derechos individuales y colectivos, sin ninguna discriminación, contribuyendo al mismo tiempo con el acceso a bienes y servicios necesarios logrando obtener una ciudad para todos.

4. Las Políticas Públicas sobre espacio público una iniciativa que da paso al goce y disfrute efectivo del Derecho a la Ciudad en el Distrito de Medellín.

4.1. PAGO DE LAS CESIONES URBANÍSTICAS EN EL ACUERDO 46 DE 2006.

Tal y como se ha explicado a lo largo de la presente investigación, las cesiones urbanísticas constituyen un elemento fundamental a la hora de hablar de espacio público, ya que, por su intermedio, se realiza una distribución equitativa de las cargas locales, logrando obtener soportes urbanos dentro del territorio. Significa que los promotores de una determinada actuación urbanística deberán ceder áreas de terreno, para ser utilizadas en la generación de vías locales, equipamientos colectivos y espacio público efectivo, tales como parques y zonas verdes, en contraprestación a los derechos de construcción y desarrollo que se otorgan mediante las licencias de urbanización, contribuyendo con el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y satisfaciendo el interés general sobre el particular.

El Distrito de Medellín a través de los diferentes Planes de Ordenamiento Territorial ha generado los lineamientos que dan paso a la creación de Políticas Públicas sobre espacio público, esto quiere decir que los POTS son la carta de navegación para la creación de espacio público, pues son los encargados de generar las rutas a través de las cuales se construye espacio público en el territorio de Medellín.

Así las cosas, el Acuerdo 46 de 2006 adoptado en Medellín, reguló de manera expresa la forma en la cual los actores de una determinada actuación urbanística debían realizar el pago de las cesiones urbanísticas obligatorias al prescribir lo siguiente:

“ARTÍCULO 327. De las opciones para cumplir con la obligación de cesión gratuita en los desarrollos urbanísticos y constructivos para áreas verdes, recreacionales y equipamientos no sujetos a plan parcial. Las opciones para cumplir con las obligaciones de cesión de zonas verdes recreativas y equipamientos en los desarrollos urbanísticos y constructivos ampliaciones y modificaciones que generen nuevas destinaciones, serán las siguientes:

1. En Suelo

a) En el sitio donde se desarrolla el proyecto, siempre y cuando el área a ceder haga parte, coincida y contribuya a concretar el sistema de espacio público y equipamiento definido en el presente plan y en los planos a los que se refieren los artículos siguientes.

b) En el suelo para Espacio Publico y Equipamiento definidos en el plano en donde se definen los inmuebles para este uso en los ámbitos de reparto.

2. En Dinero.

*Cuando en el inmueble a desarrollar no existan áreas que estén incluidas en el plano en donde se señalen los espacios públicos prioritarios para cumplir con la obligación de cesión, la compensación de la obligación se hará en dinero y la destinación de éstos recursos se realizará de acuerdo con lo establecido en el Artículo **“Destinación de los dineros producto de compensación de obligaciones de cesión”***

*Parte de los recursos obtenidos por este concepto se destinará a generar nuevos espacios públicos con criterio de equidad en los sitios en donde se determine según lo señalado en el artículo **“Facultades para reglamentar ámbitos de reparto”** siendo obligatoria la inversión de un porcentaje de lo recaudado en el ámbito de reparto en donde se genera la obligación. Los dineros restantes se invertirán en las zonas de la ciudad que, de acuerdo con estudios técnicos, se encuentren más deficitadas y en las que se estén desarrollando procesos de regularización y legalización. El Alcalde en uso de las facultades otorgadas en el artículo **“Facultades para reglamentar ámbitos de reparto”**, reglamentará los porcentajes de dicha compensación*

El avalúo de los inmuebles, tanto donde se genera la obligación como donde será compensada dentro de cada ámbito, y su equivalencia será determinada por la Secretaría de Hacienda con base en Zonas Homogéneas Geoeconómicas”.

“ARTÍCULO 331. Destinación de los dineros producto de compensación de obligaciones de cesión. *La destinación de los recursos provenientes del pago de la obligación de cesión deberá cumplir con los mismos fines previstos para las cesiones de áreas verdes, recreacionales y equipamientos. Estos dineros deberán ser depositados en un fondo tipo cuenta presupuestal y contable, manejado por la Secretaría de Hacienda, separado de los demás fondos municipales, que creará la Administración Municipal. El Municipio podrá optar por la realización de convenios con la Empresa de Desarrollo Urbano, EDU, para el manejo, administración y gestión de los recursos provenientes del cumplimiento de la obligación.*

Dentro de los planes de inversión anuales se determinarán los predios que se adquirirán para la generación de espacios públicos y equipamiento con el producto de lo recaudado por concepto de cesiones y se determinarán las obras públicas a realizar en estos inmuebles y su costo Para tal efecto se tendrá en cuenta el plano que elabore la Administración Municipal en donde se incluyen los espacios públicas de ejecución prioritaria”.

“ARTÍCULO 332. De la opción de cumplimiento de la construcción de equipamientos y su cesión. *Las actuaciones urbanísticas, incluyendo los procesos de urbanización y construcción, ampliaciones y modificaciones que generen nuevas destinaciones deberán cumplir con la obligación de construir equipamientos así:*

Construirá o adecuará equipamientos de conformidad con las prioridades señaladas por el Departamento Administrativo de Planeación y preferentemente en inmuebles localizados dentro de los ámbitos de reparto. Estas áreas deberán estar localizadas en terrenos de propiedad del Municipio o deberán ser cedidos gratuitamente a éste ente territorial una vez construidos

La obligación se pagará en dinero cuando la cuantía de ésta, en forma individual no contribuya a la construcción de espacios de representatividad para la ciudad.

La obligación de cesión correspondiente a la construcción de equipamientos se determina en un metro cuadrado por vivienda en desarrollos residenciales localizados en las zonas 1 a 4 y 6, en las zonas 5 de El Poblado se construirá un metro cuadrado por cada 100 metros cuadrados construidos en vivienda. Para otros usos diferentes a vivienda se construirá en equipamientos el 1% del área total construida. Se contabilizará sobre las áreas construidas que hacen parte del “índice de construcción” señalado en este Acuerdo.

PARÁGRAFO: *La obligación de construcción de equipamientos de que trata este artículo no se exigirá en edificaciones que generen tres o menos destinaciones para vivienda o un local como máximo, siempre y cuando el predio no supere los 200 m.2 de área”.*

“ARTÍCULO 333. Otras alternativas de compensación. *La compensación de las cesiones de suelo y construcciones en otros inmuebles se podrá realizar mediante la adquisición de bonos producto de la titularización de los predios requeridos, constitución de fiducias, compraventa de prorrata del inmueble cuyo precio de negociación esté avalado por la Secretaría de Hacienda a través de autorización marco o puntual del precio de adquisición. En todos los eventos, el beneficiario final de los contratos, y por tanto, el*

titular de los derechos reales de los inmuebles, será el Municipio de Medellín o la entidad pública que administre el equipamiento público”.

Se logra evidenciar que para la vigencia del Acuerdo 46, el pago de las cesiones urbanísticas obligatorias se podía realizar en suelo o en dinero, pero en todo caso e independiente de la forma en la cual se realizará este pago por parte del promotor, el terreno o los recursos obtenidos serían destinados para la creación de espacio público y equipamientos, logrando con esto un mayor bienestar para los habitantes de la ciudad, según los lineamientos dados por las Constitución Política y las normas nacionales.

4.2. PAGO DE LAS CESIONES URBANÍSTICAS EN EL ACUERDO 48 DE 2014.

Con la expedición del nuevo POT “Acuerdo 48 de 2014”, se señaló dentro de su articulado que una de las clases de obligaciones urbanísticas son las cesiones públicas, destinadas a vías, suelo para espacio público de esparcimiento, encuentro y equipamientos. La Administración Distrital ha logrado mantener en el tiempo la creación de espacio público a través de las cesiones urbanísticas obligatorias, como contraprestación por el otorgamiento de edificabilidad en una licencia urbanística y cuyo destino es la generación de espacio público y equipamiento comunitario. El pago de estas cesiones podrá realizarse igualmente en suelo o dinero, tal y como se señalaba en el Acuerdo 46 de 2006, con algunas diferencias en razón a la normatividad anterior, que se expondrán junto con otros elementos importantes, de este tipo de obligaciones:

“ARTÍCULO 303. Clases de obligaciones urbanísticas. Se clasifican en tres, la primera corresponde a las áreas de cesión pública, destinadas a vías, suelo para espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamientos, definidas en el Decreto Nacional 1469 de 2.010, o norma que lo adicione, modifique o sustituya; así como la construcción de equipamientos, las cuales al ser cedidas al municipio de Medellín pasan a ser de dominio público.

Una segunda clase corresponde al requerimiento normativo de áreas privadas de uso común que garantizan la habitabilidad y funcionalidad al interior de las urbanizaciones o desarrollos constructivos, y que son de dominio privado; tales como áreas verdes privadas de uso común, vías peatonales, vehiculares privadas y zonas de parqueo. Estas no son objeto de cesión pública al municipio de Medellín.

La tercera clase corresponde a la obligación de calificar suelo o construir parte de la edificabilidad para Vivienda de Interés Prioritario – VIP- y Vivienda de interés social –VIS-, en los polígonos con tratamiento de Renovación Urbana y Desarrollo, según lo dispuesto en el Artículo 324. Obligación de Vivienda de Interés Social – VIS- y de Vivienda de Interés Prioritario –VIP-.

PARÁGRAFO: *La Administración Municipal en el corto plazo, hará una actualización de la base de datos correspondiente a los pagos de las obligaciones por concepto de la cesión de suelo para espacio público de esparcimiento y encuentro y construcción de equipamientos. Anualmente se rendirá informe al Concejo Municipal para el respectivo control y actualización”.*

“ARTÍCULO 305. *Tipos de cesiones públicas.*

Las áreas de cesión pública serán las siguientes:

- 1. Las requeridas para vías públicas, tanto vehiculares como peatonales, que estén dentro del lote, incluidas en los proyectos viales aprobados por el Departamento Administrativo de Planeación; así como las que se requieran para la vinculación plena a la malla urbana del inmueble a desarrollar constructivamente, y que hagan posible la continuidad y complementación del Sistema Público y Colectivo del municipio de Medellín.*

2. *Suelo destinado al espacio público de esparcimiento y encuentro, de acuerdo con los criterios y características establecidas para tal fin en el presente Plan. Suelo apto para la dotación y construcción de equipamiento básico social y/o comunitario, de acuerdo con los criterios, características, entre otros, establecidos para tal fin en el presente plan, en las normas específicas para los equipamientos básicos sociales y/o comunitarios en particular.*
3. *Construcción de equipamiento básico social y/o comunitario, en metros cuadrados construidos de acuerdo con el número de destinaciones, uso y tipo de urbanización o edificación”.*

“ARTÍCULO 306. Áreas de cesión pública. *En todas las actuaciones urbanísticas, incluyendo los reconocimientos y legalizaciones urbanísticas, tanto en los suelos Urbano como de Expansión Urbana, se deberá cumplir con las áreas de cesión pública para espacio público de esparcimiento y encuentro y equipamientos colectivos y para la construcción de equipamientos. A tal efecto, se cumplirán las siguientes disposiciones:*

1. *Todo lote que sea objeto de subdivisión o reloteo a través de procesos de urbanización, trasladará las obligaciones por concepto de áreas de cesión pública para espacio público de esparcimiento y Encuentro y equipamientos, en forma proporcional a los lotes resultantes, de forma que se mantenga la obligación del lote matriz. En el caso de integración, la obligación corresponderá a la equivalente al área resultante.*
2. *En concordancia con lo establecido en el Decreto Nacional 1469 de 2.010 o la norma que lo modifique o sustituya, la definición de las áreas de cesión y la forma de cumplimiento y entrega, se determinarán al momento de otorgar las licencias de urbanización y construcción de los lotes resultantes.*
3. *La administración municipal determinará cuáles serán los suelos a ceder o a comprar con destino a espacio público de esparcimiento y encuentro y a la construcción de*

equipamientos básicos sociales y comunitarios, de conformidad con la normativa definida en el presente Plan. Además, revisará y aprobará la destinación y tratamiento específico de los suelos a ceder o a comprar.

- 4. En desarrollos no sujetos a plan parcial, las obligaciones urbanísticas podrán cumplirse en el sitio, en otro sitio o en dinero. La disposición del suelo para la construcción de parques, plazas, plazoletas, zonas verdes y/o para la construcción de equipamientos, será definida por el Departamento Administrativo de Planeación.*

Las áreas de cesión pública podrán cumplirse en suelo y en dinero, de acuerdo a las siguientes disposiciones:

En Suelo:

a) Cumplimiento en el sitio donde se desarrolla el proyecto, siempre y cuando el área a ceder haga parte, coincida y contribuya a concretar los Subsistemas de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro, y de Equipamientos Colectivos, definidos en el Mapa 12 Subsistema de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro Proyectado, para lo cual se requerirá un concepto favorable del Departamento Administrativo de Planeación.

b) Cumplimiento de la obligación en los suelos potenciales o de oportunidad donde se identifiquen proyectos de ejecución prioritaria destinados a la generación de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro, y equipamientos y/o a la construcción o ampliación de equipamientos básicos que complementen los sistemas que para el efecto se identifican en el presente plan.

En Dinero:

Cuando en el inmueble a desarrollar no existan áreas que estén incluidas en el Mapa 12. Subsistema de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro Proyectado y Mapa 13. Subsistema de equipamientos colectivos, destinadas a la generación o ampliación de espacios públicos para el esparcimiento, encuentro, equipamientos y/o a la construcción de equipamientos básicos, la Administración Municipal reglamentará el direccionamiento de los recursos obtenidos por este concepto, en desarrollo de la normativa nacional vigente en la materia y las disposiciones del presente Plan, especialmente las contenidas en la Cuarta Parte.

El cálculo de esta obligación, se hace incrementado el valor establecido en dinero en un 15% con el fin de contemplar los gastos de adquisición y de dotación de este suelo por parte de la Administración Municipal, realizar una transferencia de cesiones a los proyectos de ejecución prioritaria dentro de la misma área de intervención o a los lotes de oportunidad localizados en el Borde Urbano-Rural, identificados en ambos casos, por el presente Plan en el CAPÍTULO I. SUBSISTEMA DE ESPACIO PÚBLICO DE ESPARCIMIENTO Y ENCUENTRO, TÍTULO VI. SISTEMA PÚBLICO Y COLECTIVO de la Primera Parte. Esta transferencia se viabilizará a partir de la valoración real y completa de la obligación urbanística en el sitio donde se genera y su convertibilidad en m² de suelo donde se pretende compensar la misma; para ello, se considera y valora con base en los ítems que más adelante se detallan en la IV. PARTE sobre SISTEMAS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN

PARÁGRAFO 1: *Para la obtención del certificado de ocupación, la administración municipal exigirá el pago o transferencia de la cesión al Municipio por concepto de las obligaciones urbanísticas mencionadas en este artículo.*

PARÁGRAFO 2: *La Administración Municipal expedirá en el término de tres (3) meses contados a partir de la publicación de este Acuerdo, la reglamentación sobre el manejo y direccionamiento de los recursos obtenidos por este concepto”.*

De lo señalado anteriormente, se puede evidenciar que una de las principales diferencias entre un Acuerdo y el otro, está relacionado con el direccionamiento de los recursos obtenidos por concepto de cesiones urbanísticas obligatorias, toda vez que la Administración Distrital, mediante el Decreto 1569 de 2016 creó el Consejo de Direccionamiento Estratégico (en adelante CDE) del POT, así:

“ARTÍCULO 1. OBJETO. *Crear el Consejo de Direccionamiento Estratégico del Plan de Ordenamiento Territorial como instancia para la toma de decisiones estratégicas que garanticen el desarrollo eficaz y eficiente del marco estratégico del POT, priorización de proyectos y direccionamiento de los recursos provenientes de los instrumentos de financiación y crear el Comité técnico asociado, para la presentación de propuestas, tendientes a buscar la equidad y la sostenibilidad del sistema de ordenamiento territorial, para el cumplimiento del programa de ejecución del Acuerdo 48 de 2014”.*

“ARTÍCULO 3. DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO. Es un elemento que tiene a su cargo liderar y direccionar la gestión y el desarrollo del programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, y priorizando los recursos para financiar su ejecución. Los lineamientos generales del direccionamiento estratégico están contenidos en el artículo 589 del Acuerdo 48 de 2014.

Se evidencia que el Decreto 1569 de 2016, da cumplimiento a lo señalado en el artículo 587, el cual determina que la operación del Sistema de Gestión para la Equidad Territorial, se estructura a partir de 3 elementos: 1) El Direccionamiento Estratégico; 2) La Planificación

Territorial: y 3) La Operación de acuerdo con los niveles jerárquicos con una interacción entre sus componentes, los objetivos generales que éstos buscan cumplir y las respectivas determinantes establecidas.

El direccionamiento estratégico comprende todas las acciones y lineamientos tendientes a dirigir los recursos provenientes de la gestión de los instrumentos y consiste, según el artículo 588 del Acuerdo 48 de 2014, en liderar y direccionar la gestión y el desarrollo del POT, velando por el cumplimiento de los principios, políticas, estrategias y el desarrollo de su correspondiente programa de ejecución, promoviendo la programación general de la inversión pública o de los recursos requeridos y destinados a cada proyecto con sus correspondientes fuentes de financiación, de manera concertada, coordinada y equitativa.

Ahora bien, el Decreto 1569 de 2016, mediante el Decreto 621 de 2017 sufrió modificaciones, entre las que se encuentra las funciones que debe tener el CDE al prescribir dentro del artículo 3 lo siguiente:

“ARTÍCULO 3. El artículo 5 del Decreto 1569 de 2016, modificado a su vez por el artículo 2 del Decreto 127 de 2017, se modifica y queda así:

Artículo 5: Funciones específicas del Consejo de Direccionamiento Estratégico del POT. El Consejo de Direccionamiento Estratégico del POT desempeñará las siguientes funciones:

(...)

2. Determinar la priorización de los programas y/o proyectos, así como sus respectivos recursos, que se ejecutarán en el corto, mediano y largo plazo, según el programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial en concordancia con el Plan de Desarrollo

respectivo, con miras a la generación del sistema público y colectivo requerido para la conformación del modelo de ocupación.

(...)

4. Direccionar y distribuir los recursos provenientes de la aplicación de los instrumentos del Sistema de Gestión para la Equidad Territorial hacia los proyectos contenidos en el programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial en concordancia con el Plan de Desarrollo respectivo, destinados para la generación, mantenimiento y la administración del sistema público y colectivo; así como decidir sobre el cumplimiento de las cesiones urbanísticas mediante la cesión de suelo y/o construcción de equipamientos en los términos del Capítulo II Título III del componente urbano del Acuerdo 48 de 2014.

(...)

5. Promover la realización de análisis y estudios requeridos para buscar alternativas eficaces y eficientes de administración y gestión de los recursos, para garantizar las apuestas y dinámicas de mediano y largo plazo con carácter estratégico, que supere o desbordan la maniobrabilidad que da el marco fiscal.

Esto quiere decir que el CDE, que surge con ocasión del Acuerdo 48 de 2016 cumple una función importante encaminada a promover todas las acciones y lineamientos necesarios para priorizar proyectos provenientes de los instrumentos de financiación del POT y para esto, las cesiones urbanísticas obligatorias harán parte de su objeto de estudio, logrando contribuir con un Estado Social de Derecho, donde prevalezca el interés general sobre el particular.

4.3. ALGUNOS DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS GENERADOS POR OBLIGACIONES URBANÍSTICAS EN EL DISTRITO DE MEDELLÍN.

Se realizaron visitas de campo, en horario familiar, dentro del espacio público que fue creado en razón al pago de obligaciones urbanísticas - cesiones urbanísticas obligatorias al interior del Distrito de Medellín, con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos en la presente investigación. De las visitas, presentaremos algunas conclusiones las cuales permiten evaluar si las áreas generadas por el pago de obligaciones urbanísticas coayudan con el desarrollo de las Políticas Públicas enunciadas en los dos últimos POTS de Medellín, permitiendo con esto el goce y disfrute efectivo del Derecho a la Ciudad, dentro del territorio.

El primero de los parques corresponde al **Parque Recreativo Santa María de los Ángeles** ubicado en la calle 16 sur con carrera 45 del Distrito de Medellín. El parque cuenta con un área útil aprobada de 1.242,87 m²¹⁴, en la visita realizada se pudo identificar que es un lugar tranquilo con mucha vegetación y fauna, entre los más destacados se encuentra la pitanga o también conocida como la cereza brasileña, adicionalmente es un lugar visitado por las personas con el fin de poder descansar en el área verde disponible y poder pasear con sus mascotas. Se pudo identificar una escuela de música dentro del mismo parque, la cual pertenece a la red de escuelas de la Alcaldía de Medellín, Secretaría de Cultura Ciudadana, Subsecretaria de Arte y Cultura, operada por la Facultad de Artes de la Universidad de Antioquia. Estos dos componentes, el de los servicios de recreación y esparcimiento, y el de estudio musical para aquellas personas que quieran acceder al mismo, hacen de este espacio un lugar muy frecuentado por la comunidad.

¹⁴ Información señalada por la Secretaría de Control Territorial – Subsecretaria de Gestión y Control Territorial del Distrito de Medellín.

Imagen 5 Parque Recreativo Santa María de los Ángeles.



El segundo lugar es el **Parque Recreativo Providencia** ubicado en la calle 12 sur 25 72 del Distrito de Medellín, cuenta con un área útil aprobada de 21.316,97 m²¹⁵, este lugar se compone de diferentes espacios de esparcimiento como son dos canchas de tenis, la cancha de fútbol, juegos infantiles, gimnasio al aire libre, senderos peatonales y jardines, los cuales pueden ser disfrutados por la comunidad, toda vez que se puede acceder a las diferentes canchas de manera gratuita a través del INDER, el cual al mismo tiempo brinda clases de tenis, totalmente gratuitas.

Se observó también, que dentro de las instalaciones del parque se encuentra disponible una ludoteca, la cual corresponde a un jardín infantil para niños de 2 a 4 años, destacándose dentro de los servicios prestados un programa totalmente gratuito que ofrece Buen Comienzo y el INDER de Medellín. Es uno de los parques con el mayor número de visitantes, muy completo a la hora de hablar de diversión, tanto para niños y adultos.

Imagen 6 Parque Recreativo Providencia.



¹⁵ Información señalada por la Secretaría de Control Territorial – Subsecretaria de Gestión y Control Territorial del Distrito de Medellín.



El tercer Parque corresponde al **Complex II** ubicado en la calle 12 sur carrera 25 del Distrito de Medellín; cuenta con un área útil aprobada de 14.706,30 m²¹⁶, es un lugar que tiene amplias zonas verdes para disfrutar de manera individual, en compañía o con las mascotas, también posee sillas asoleadoras y sillas en cemento, permitiendo disfrutar de un lugar tranquilo y acogedor. Se destaca que es un lugar poco visible, y durante la visita, solo evidencio que se contaba con la presencia de una sola persona con su respectiva mascota. Es un lugar que podría tener diferentes usos recreativos para las personas teniendo en cuenta su espacio y ubicación.

¹⁶ Información señalada por la Secretaría de Control Territorial – Subsecretaria de Gestión y Control Territorial del Distrito de Medellín.

Imagen 7 Parque Complex II.



El cuarto lugar es el **Ecoparque Quebrada Los Naranjos** ubicado en la carrera 29 con calle 1 sur del Distrito de Medellín, cuenta con un área útil aprobada de 22.727,00 m²¹⁷. En la visita realizada se identifica como un lugar fresco y con mucha vegetación, cuenta con juegos infantiles, y está ubicado cerca al centro comercial El Tesoro. Se logró observar para el momento de la vista que el parque no es tan concurrido , ya que nadie estaba disfrutando de este lugar; no se encontró a ningún niño o niña jugando dentro de las instalaciones infantiles y tampoco a personas adultos disfrutando de los espacios que ofrece el Ecoparque.

Imagen 8 Ecoparque Quebrada Los Naranjos.



¹⁷ Información señalada por la Secretaría de Control Territorial – Subsecretaria de Gestión y Control Territorial del Distrito de Medellín.



El quinto lugar corresponde al **Ecoparque El Tesoro**, el cual se encuentra ubicado en la calle 2 #17-254 del Distrito de Medellín, cuenta con un área útil aprobada de 2.047,43 m²¹⁸; este lugar tiene juegos infantiles, sillas de cemento, variedad de vegetación entre los que se encuentran guadales, y finalmente cuenta con una pequeña quebrada, la cual permite mantener un ambiente fresco, tranquilo y agradable; en la visita realizada se pudo observar que el parque no es un lugar muy recurrido por las habitantes del sector, toda vez que nadie se encontraba disfrutando de los espacios ofrecidos por este lugar.

¹⁸ Información señalada por la Secretaría de Control Territorial – Subsecretaria de Gestión y Control Territorial del Distrito de Medellín.

Imagen 9 Ecoparque El Tesoro.



El sexto lugar es **Ecopalmas** ubicado en la carrera 9 calle 5 sur dentro del Distrito de Medellín que cuenta con un área útil aprobada de 75.638,45 m²¹⁹; es un lugar que aparentemente se encuentra cerrado permanentemente, sin embargo se evidenció que era posible acceder al lugar a través de una puerta, la cual conduce al ecoparque. Al momento de realizar el ingreso, se

¹⁹ Información señalada por la Secretaría de Control Territorial – Subsecretaria de Gestión y Control Territorial del Distrito de Medellín.

pudo observar que es un lugar con variedad de plantas y árboles, adicionalmente cuenta con una quebrada y el ambiente es muy fresco y tranquilo.

Se destaca dentro de la visita realizada que el ecoparque tiene una excelente vista, en la cual se puede divisar la ciudad; sin embargo, se evidencio que son pocas las visitas realizadas al parque y no existe mantenimiento por parte de la Administración Distrital al menos con servicio de vigilancia, ya que puede ser un lugar utilizado para otros fines.

Imagen 10 Ecopalmas.



El séptimo y último parque visitado corresponde al **Skate Bowl de Ciudad del Rio**, ubicado en la calle 19 entre carrera 44 y 45 del Distrito de Medellín; este lugar es conocido por ser una pista de juego para uso de patinetas, adicionalmente cuenta con un gimnasio en la parte posterior y zonas verdes, las cuales son utilizadas por las personas para realizar diferentes actividades, entre las que se encuentran leer, descansar, conectar con la naturaleza, sacar de paseo a las mascotas y realizar picnics. Para el momento de la visita, se pudo observar que es un lugar muy concurrido por las personas, incluso por aquellos que no son del sector, ya que es un lugar que cuenta con mucha variedad de actividades, incluyendo la gastronómica. Vale la pena destacar que, de todos los parques recorridos para efectos de la presente investigación, este fue uno de los más visitados y el único que contaba con zona wifi – internet gratuito ofrecido por la Alcaldía de Medellín.

Imagen 11 Parque Skate Bowl de Ciudad del Rio.





En el presente capítulo vale la pena destacar que los parques recreativos construidos en razón a las cesiones urbanísticas cumplen un papel de suma importancia para Medellín; sin embargo, vale la pena señalar que, partiendo de los resultados de las visitas realizadas, se observa que unos espacios públicos son más efectivos que otros, a la hora de hablar del cumplimiento de los principios rectores del ordenamiento territorial y de las políticas públicas. Por ejemplo, en **los parques Santa María de los Ángeles, Providencia y Skate Bowl de Ciudad del Río** se pueden destacar el reconocimiento de los siguientes principios en mayor medida que los demás, toda vez que en los mismos:

El Derecho a la ciudad: Se puede observar que en estos tres parques la cantidad de recursos, bienes y servicios ofertados se realizan sin ningún tipo de discriminación y garantizan el desarrollo individual y colectivo, generando en mayor medida el goce y el disfrute efectivo del Derecho a la Ciudad dentro del territorio de Medellín.

La equidad social y territorial: En el recorrido realizado se destaca que estos tres parques son visitados por un mayor número de personas con respecto a los demás, lo cual representa su efectividad a la hora de construirlos y administrarlos.

Una ciudad saludable: Los bienes y servicios ofertados en cada uno de estos tres parques constituye un elemento fundamental a la hora de hablar de efectividad en su construcción, toda vez que entre más posibilidades tengas las personas de disfrutar dentro de este espacio, se generan mayores condiciones de salud, bienestar y calidad de vida tanto a nivel individual como a nivel colectivo.

La solidaridad social y territorial: La distribución equitativa de cargas y beneficios como mecanismo democrático para subsanar la segregación socio espacial, contribuye con la transformación del territorio; los espacios de calidad generados a casusa de las cesiones urbanísticas permitieron en estos tres parques, la cohesión territorial y poblacional, ya que las personas podrán disfrutar de lugares con equipamientos óptimos y seguros.

Los demás parques recreativos visitados correspondientes a Complex II, Ecoparque Quebrada Los Naranjos, Ecoparque El Tesoro y Ecopalmas a pesar de contar con diferentes equipamientos para el acceso a la comunidad, no son espacios públicos efectivos a la hora de hablar del goce y disfrute efectivo del Derecho a la Ciudad; se presentan como espacios con poca oferta de bienes y servicios para las personas, con áreas inutilizadas por la población, la cual espera tener lugares capaces de mejorar la calidad de vida dentro de su propio territorio.

Bajo esta visión, es importante señalar que, para las administraciones municipales y distritales, especialmente para la administración del Distrito de Medellín, las cesiones urbanísticas obligatorias tienen una importancia fundamental en el territorio, toda vez que permiten la

distribución equitativa de cargas y beneficios. Lo cual, se logra cuando se reconoce que espacios públicos deben ser lugares coherentes con las necesidades que tiene la comunidad; es decir, no deben ser espacios generados solamente para cumplir una obligación urbanística, sino por el contrario ser capaces de trabajar de forma conjunta para generar bienestar dentro de la población logrando cumplir con los verdaderos objetivos que tienen estas cesiones urbanísticas.

Generar espacio público dentro del territorio, es un gran reto que tienen las ciudades y los distritos en Colombia, ya que esto contribuye no solo a mejorar los índices de espacio público a nivel local o nacional, sino que también logran generar calidad de vida y bienestar para las personas, permite así un goce y disfrute efectivo del concepto de Derecho a la Ciudad, enmarcándose en la satisfacción de derechos fundamentales, colectivos, sociales y ambientales pues de nada sirve tener diferentes derechos, sino no tenemos una ciudad o distrito donde desarrollarlos.

CONCLUSIONES

- El concepto de ciudad ha evolucionado a lo largo de toda la historia, cumpliendo con ello un papel fundamental a la hora de hablar de desarrollo, toda vez que la ciudad es el lugar donde el ser humano lleva a cabo sus actividades cotidianas buscando al mismo tiempo una vida renovada capaz de satisfacer sus derechos individuales y colectivos.
- El Derecho a la Ciudad en la Constitución Política colombiana se presenta como un derecho innominado e implícito con otros derechos; esto significa que, aunque no exista una enunciación expresa del Derecho a la Ciudad por parte del texto constitucional, cuenta con una plena protección y garantía dada su estrecha relación con la dignidad humana y múltiples derechos contemplados dentro del ordenamiento jurídico.
- Las cesiones urbanísticas obligatorias cumplen un papel fundamental dentro del concepto de ciudad, ya que su naturaleza jurídica está encaminada a contribuir con el bienestar social, lo cual representa un soporte urbano dentro del mismo territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes al realizar un reparto equitativo de cargas y beneficios. Las cesiones urbanísticas no deben ser vistas como una figura de control de inmunidad del poder, sino por el contrario, como pausas positivas de conducta que se originan con el ejercicio de la eficacia y eficiencia del derecho dentro de un determinado territorio.
- El espacio público en Colombia ha estado influenciado por un largo proceso de transformaciones, relacionadas con los modos de apropiación, ocupación y uso del territorio urbano, esto significa que tanto el gobierno nacional como los gobiernos locales, han generado diferentes alternativas para impulsar su creación y recuperación, un

ejemplo de esto ha sido las políticas públicas sobre espacio público, las cuales han tenido dentro de sus objetivos disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público en los municipios y distritos en las escalas urbana y suburbana, con énfasis en las zonas donde se localiza la población más pobre, a través de la participación público-privada y mediante estrategias institucionales, normativas, de gestión y financiación en cada uno de los territorios del país.

- En el Distrito de Medellín los dos Planes de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 46 de 2006 y Acuerdo 48 de 2014) han tenido mucha incidencia en lo relacionado con la creación de espacio público efectivo; esto quiere decir que los POT son instrumentos a través de los cuales se definen los objetivos, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones que orientarán el desarrollo físico del territorio y la utilización o usos del suelo, permitiendo con eso la creación de nuevos espacio capaces de ofrecer experiencias de salud y bienestar para la población.
- Los principios rectores del Ordenamiento Territorial permiten una cohesión entre el territorio y la población, toda vez que sus objetivos no solo se centran en ofrecer un lugar para habitar, sino que además se busca desarrollar y construir un territorio garante de derechos individuales y colectivos, sin ninguna discriminación, contribuyendo con el acceso a bienes y servicios necesarios para el bienestar de todos.
- En la vista realizada a diferentes parques recreativos creados en razón de las cesiones urbanísticas obligatorias del Distrito de Medellín, se pudo observar que algunos parques cumplen en mayor medida respecto de otros con los principios rectores del ordenamiento territorial, toda vez que fue posible identificar que tan efectivos son los bienes y servicios

ofertados para la transformación y el bienestar de las poblaciones, permitiendo al mismo tiempo justificar el goce y disfrute efectivo del concepto de Derecho a la Ciudad.

LISTA DE IMÁGENES

Imagen 1 y 2 Illustration from 19th century.	10
Imagen 3 Ciudad Preindustrial.....	12
Imagen 4 Índice de espacio público/habitante en ciudades colombianas.	105
Imagen 5 Parque Recreativo Santa María de los Ángeles.	144
Imagen 6 Parque Recreativo Providencia.	145
Imagen 7 Parque Complex II.	147
Imagen 8 Ecoparque Quebrada Los Naranjos.	148
Imagen 9 Ecoparque El Tesoro.	150
Imagen 10 Ecopalmas.	151
Imagen 11 Parque Skate Bowl de Ciudad del Río.	152

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo 46 de 2006. *Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.* Agosto 02 de 2006. GO. N 2803. 24.
- Acuerdo 48 de 2014. *Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias.* Diciembre 17 de 2014. GO. N 4267.
- Acuerdo 50 de 2015. *Por medio del cual se establece la política pública para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público en el Municipio de Medellín.* Noviembre 30 de 2015. GO. N 4356.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2012). *Políticas Públicas Una visión panorámica.* https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bo/politica_publica_una_visio_n_panoramica.pdf
- Agudelo, Simón Gallego; Cárdenas, Maria Fernanda. *DEL ESPACIO PÚBLICO EFECTIVO AL ESPACIO PÚBLICO EQUITATIVO.* A: "Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo", 2021, núm. 13 <http://hdl.handle.net/2117/360161>
- Borja, Jordi (2004). *La ciudad como derecho.* *Caja de Herramientas*, 13(100). [http://www.viva.org.co/caja_herramientas_contenido.htm?cmd\[825\]=x-825-46865&cmd\[822\]=x-822-46802&cmd\[874\]=x-874-46802&cmd\[824\]=c-1-6b867c17a87026e1b377e-c51bee3a29d](http://www.viva.org.co/caja_herramientas_contenido.htm?cmd[825]=x-825-46865&cmd[822]=x-822-46802&cmd[874]=x-874-46802&cmd[824]=c-1-6b867c17a87026e1b377e-c51bee3a29d)
- Castro, P. V. et al. ¿Qué es una ciudad? Aportaciones para su definición desde la Prehistoria. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales.* Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(010). [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(010\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(010).htm) [ISSN: 1138-9788]
- Correa Montoya, L. (2010). *¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos * ¿Right to the city? The city as a place and a possibility for human rights.* 125–149.
- Correa Montoya, Lucas (2008). *El derecho a la ciudad, el interés público y el desarrollo humano.* RELACIONES Y COMPLEMENTARIEDADES. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 13(2),29-46. ISSN: 0124-7913. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811925003>

- Colin, Brigitte (2006). "Introduction" en: UNESCO. *International public debates. Urban policies and the right to the city*. París: UNESCO.
- Correa Montoya, L, (2008, Febrero 20). *El derecho a la ciudad, el interés público y el desarrollo humano. Relaciones y complementariedades*. <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811925003.pdf>
- Calvo Rufanges, J, (2008). *El Foro Social Mundial: nuevas formas de hacer política*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. ISSN: 978-84-9830-830-3, 11-93. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/25643.pdf>
- Constitución Política de Colombia. Arts. 58, 60,63,82,88,311,313,334. Julio 7 de 1991 (Colombia)
- Constitución Política de Colombia. Art. 30. agosto 5 de 1886 (Colombia)
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-595 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz; agosto 18 de 1999).
- Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-24-000-2007-00235-02 (M.P. María Claudia Rojas Lasso; Julio 31 de 2014).
- Corte Suprema de Justicia. Sentencia, Rad. No. 1937 (M.P: Mario E. Duque; noviembre 9 de 1989).
- Corte Constitucional. Sentencia C-295 de 1993 (M.P: Carlos Gaviria; 29 de julio de 1993).
- Corte Constitucional. Sentencia C-495 del 15 de septiembre de 1998 (M.P: Antonio Barrera Carbonell; 15 de septiembre de 1998).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia 25000-23-24-000-2007-00235-02 de 2014 (M.P: Maria Claudia Rojas Lasso; 31 de julio de 2014).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia – Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Documento Conpes 3718 -Política Nacional de Espacio Público*. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Conpes-3718-de-2012.pdf>
- Cardenas, M. F., & Giraldo-Ospina, T. (2021). Espacio público efectivo en Manizales y Medellín, Colombia: evaluación cuantitativa de su generación y distribución en dos momentos normativos. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.13, e20210075. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210075>

- De Roux & Ramírez. (2004, Diciembre). *Derechos económicos, sociales y culturales, economía y democracia*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48111/1/S044209_es.pdf
- DUGUIT, L. *Lecciones de derecho público general*. Madrid: Marcial Pons, 2011.
- DUGUIT, L. *Las transformaciones del derecho (público y privado)*, ADOLFO POSADA Y RAMÓN JEAN (trads.). Buenos Aires. Heliasta, 2015, p.p 368.
- Decreto Ley 2150 de 1995. Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Diciembre 05 de 1995. DO. N 42.137.
- Decreto 2181 de 2006. *Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística*. Junio 29 de 2006. DO. N 46320.
- Decreto 1077 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. Mayo 26 de 2015. DO. N 49523.
- Decreto 1569 de 2016. *Por medio del cual se crea el Consejo de Direccionamiento Estratégico del Plan de Ordenamiento Territorial y se dictan otras disposiciones*. Octubre 6 de 2016. GO. N 4406. 3 de noviembre de 2016, pág. 50.
- Decreto 621 de 2017. *Por medio del cual se modifican y adicionan los Decretos 1569 de 2016 y 127 de 2017 y se dictan otras disposiciones*. Agosto 8 de 2017. GO. N 4460. 24 de agosto de 2017. Pág.13.
- Enciclopedia concepto. (2021, agosto, 5). *Urbanización*. Recuperado mayo 7, 2022, de <https://concepto.de/urbanizacion/#ixzz7TQK2Ssf0>
- Enciclopedia concepto. (2021, febrero, 4). *Urbanización*. Recuperado mayo 10, 2022, de <https://conceptodefinicion.de/ciudad/>
- Fernandes, edésio (2006a). "The city statute in Brazil". en: UNESCO. *International public debates. Urban policies and the right to the city*. París: UNESCO.
- Gilmart, D. (2013, febrero, 10). *El proceso de urbanización*. <https://historicodigital.com/el-proceso-de-urbanizacion.html>
- Gutiérrez Mesa, A. M. (2011). *Sobre el concepto derecho a la ciudad: una panorámica* [Tesis de pregrado, Universidad EAFIT]. Repositorio Institucional Universidad Eafit. <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/12059>
- Lefebvre, H. (1986). *El derecho a la ciudad*. Península., España. (Trabajo original publicado en 1975)

- Ley 57 de 1887. Código Civil. Abril 20 de 1887. DO. 7019.
- Ley 195 de 1936. *Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre régimen político y municipal.* Noviembre 27 de 1936. DO. N23368.
- Ley 09 de 1989. *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.* Enero 11 de 1989. DO. N 38.650.
- Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.* Julio 18 de 1997. DO. N 43.091
- Molano Camargo, F. (2016, enero, 27). *El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea.* <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n44/n44a01.pdf>
- Muñoz, W.A. (2019). *Las áreas de cesiones urbanísticas obligatorias en el Municipio de Marinilla.* [Tesis de posgrado, Universidad de Antioquia]. https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/13576/1/AlzateWilman_2019_CesionesUrbanisticasMarinilla.pdf
- Marín Jiménez, J. (2020). *Un acercamiento a la función social de la propiedad.* ISSN 2665-5519, 1-17.
- Mercado Gazabón, A.C (2015). *La influencia de León Duguit en la reforma social de 1936 en Colombia: el sistema jurídico, la función social de la propiedad y la teoría de los servicios públicos.* Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. Textos de Jurisprudencia collection, Maestría serie. ISBN: 978-958-738-638-7. <https://doi.org/10.7476/9789587386387>
- Oficina de Programas de Información Internacional – Depto. de Estado de EE. UU. (s.f). *Capítulo 12: Estados Unidos en la posguerra.* https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/2016/10/Capitulo-12_Estados- Unidos en la posguerra.pdf
- Parasso, V. (2016, octubre ,12). *Qué es la cuarta revolución industrial (y por qué debería preocuparnos)* <https://www.bbc.com/mundo/noticias-37631834>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f). *¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible?* <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>
- Pérez Solano, Jimmy Antony (2016). *Conceptualización de la función social de la propiedad en el derecho español y colombiano.* Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, VIII (16), pág. 176-191.

- Pinilla Pineda, J.F. (2009). *Las Cesiones Urbanísticas Obligatorias en la jurisprudencia colombiana. Lecciones sobre su naturaleza y alcance*. https://aciur.net/images/documentos/Las_Cesiones_Urbanisticas_Obligatorias-Pinilla_Juan_Felipe-Docemento.pdf
- Revista Paz y Conflictos. (2012). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. ISSN:1988-7221,184-196.
- Red-DESC. (sf). *Una introducción a los derechos económicos, sociales y culturales*. <https://www.escri-net.org/es/derechos>
- Selva Belén, V & López. J.F. (2016, septiembre, 25). *Revolución Industrial*. <https://economipedia.com/definiciones/primer-revolucion-industrial.html>
- Sané, Pierre y Tibaijuka, Anna (2006). "Preface" en: UNESCO. *International public debates. Urban policies and the right to the city*. París: UNESCO.
- Quintero, C.G. (2020). *El Derecho a la Ciudad. La ciudad hacia el derecho: una mirada desde las actuaciones urbanísticas de la Bogotá humana* [Tesis Doctoral, Universidad Libre de Colombia]. <https://repository.unilivre.edu.co/bitstream/handle/10901/17933/TESIS%20EL%20DERECHO%20A%20LA%20CIUDAD%20-%20CARLOS%20GNECCO.pdf?sequence=3>
- Uriarte, J.M. (2021, marzo, 16). *Definición y características de ciudad*. <https://www.caracteristicas.co/ciudad/#ixzz7TbkNwtC3>
- Westreicher, G. (2020, marzo, 29). *Sociedad posindustrial*. <https://economipedia.com/definiciones/sociedad-postindustrial.html>