



Artículos

Espacio público y aprovechamiento económico: La necesidad de un marco regulatorio

*Nelson Yovany Jiménez¹
Lina Fernanda Quenguan²
Melba Natalia Pedraza³*

Grupo de investigación del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá.

Resumen

El presente artículo expone la propuesta elaborada por el Distrito para regular y ordenar el aprovechamiento económico del espacio público en la ciudad. Se presentan las razones por las cuales se hace necesario el desarrollo e implementación de este instrumento, los antecedentes normativos, los problemas y desafíos que la ciudad debe afrontar en su apuesta por conformar un sistema de espacio público integral, y las medidas para afrontar el desequilibrio actual que genera el uso del espacio público sin ninguna retribución a la ciudad.

Palabras clave:

Espacio público, aprovechamiento económico, instrumento normativo.

1. Arquitecto especialista en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Realizó estudios de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo en la misma universidad. Actualmente es Subdirector de Registro inmobiliario del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y director del grupo de investigación de esta entidad. nyjimenez@dadep.gov.co
2. Geógrafa de la Universidad Nacional de Colombia. Realizó estudios en Mercado y Política de Suelo en América Latina en la misma universidad. Actualmente hace parte del grupo de investigación del Departamento Administrativo de la Defensoría de Espacio Público. lquenguan@dadep.gov.co
3. Arquitecta de la Pontificia Universidad Javeriana. Realizó estudios de Maestría en Planeación Urbana y Territorial en el Politécnico de Turín (Italia). Actualmente hace parte del grupo de investigación del Departamento Administrativo de la Defensoría de Espacio Público. mpedraza@dadep.gov.co



Abstract

This paper shows the proposal given by the City Government in order to regulate and distribute the economical use of public space in Bogota. Many reasons are presented to develop and implement this instrument, normative backgrounds, problems and challenges in the city to make an integral public space system, and steps to deal with the current unbalance generating use without any retribution to the city.

Keywords:

public space, economical use, normative instrument

Introducción

El pasado 11 de octubre se expidió el Decreto 456 de 2013, como instrumento normativo para regular, ordenar y aprovechar las potencialidades que tiene el espacio público en Bogotá.

El Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico del Espacio Público es el instrumento para la estrategia de gestión económica, definida por la política de gestión en el Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá (Capítulo III del Decreto Distrital 215 de 2005). El marco consolida los instrumentos normativos que permiten mediar los intereses de los actores creando elementos ordenadores del espacio público y regulando los temas de aprovechamiento

económico, es decir, aquellas actividades que actores privados vienen desarrollando en el espacio público, sin remuneración alguna para la ciudad y que dejan la responsabilidad de ordenar y mantener el espacio público únicamente al gobierno distrital.

El principal aporte del marco es que reconoce a los actores que desarrollan su actividad económica en el espacio público como un grupo representativo que debe ser regulado; les permite actuar de acuerdo a sus necesidades pero dentro de los límites normativos establecidos y reconocer con claridad las medidas sancionatorias que genera su incumplimiento, con el fin de no afectar el bien general.



Antecedentes

Desde la Ley 9 de 1989 se contempla el aprovechamiento económico de los espacios públicos como responsabilidad de los municipios, a su vez, con la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, Decreto 619 de 2000 se facultó a las entidades distritales que tenían a cargo zonas de uso público, a convenir con particulares el aprovechamiento económico. Este aprovechamiento, se hizo posible mediante el Decreto 463 de 2003 por el cual se reglamentó la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público construido y sus usos temporales. En el año 2005 se dio vida al Plan Maestro de Espacio Público con el fin de establecer las normas generales que permitieran una regulación sistemática del espacio público, poniendo en evidencia las falencias del Decreto 463 del 2003 sobre las

actividades realizadas y los actores encargados de los espacios públicos.

En el año 2012, tras el fallo de una acción popular, la **Sentencia n° 25000-23-15-000-2003-02530- 01** ordenó la creación del Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico del Espacio Público. Fue así como el Departamento Administrativo de La Defensoría del Espacio Público lideró el proceso de elaboración, teniendo en cuenta el Plan Maestro de Espacio Público, sus propósitos y contenidos, con el cual desarrolló una propuesta de regulación de aprovechamiento económico para la ciudad; proceso adelantado conjuntamente con las entidades que tienen injerencia en el espacio público del Distrito y que se reúnen en la Comisión Intersectorial de Espacio Público.

¿Por qué crear un marco regulatorio?

Los espacios públicos en las ciudades brindan las condiciones necesarias para el desarrollo de actividades culturales, recreativas, deportivas y por supuesto económicas. Existen actores económicos que hacen uso de estos espacios sin preocuparse por su mantenimiento o por la disponibilidad y accesibilidad para otros usuarios, lo cual genera problemas de convivencia, conflictos sobre la utilización del espacio público y desequilibrios entre los actores económicos que hacen uso adecuado o no del espacio público.

espacio público y la convivencia en la ciudad, existen también otras actividades de aprovechamiento económico del espacio público que generan impactos sobre el tráfico, la movilidad, el mobiliario urbano y la economía de la ciudad, cuyas externalidades tradicionalmente fueron asumidas por la Administración Distrital. Es decir, la ciudad venía invirtiendo recursos públicos para pagar gastos que deberían ser parte de los costos de operación y funcionamiento de actividades privadas. Actividades como:

En Bogotá, al igual que en muchas ciudades latinoamericanas existe el fenómeno del aumento excesivo de vendedores ambulantes y de empresas que han convertido el espacio público en un elemento fundamental para desarrollar sus actividades económicas (promoción y venta de sus productos o servicios), debido a las economías de escala, a las aglomeraciones, a la densidad de población, al volumen de tráfico, a la homogeneidad social y a la afinidad comercial que brinda el espacio público.

- 1) Eventos publicitarios
- 2) Mercados temporales
- 3) Actividades recreo-deportivas
- 4) Filmación de obras audiovisuales
- 5) Estacionamientos
- 6) Ecoturismo
- 7) Campamentos de obra
- 8) Aprovechamiento económico de enlaces peatonales
- 9) Aprovechamiento económico de estaciones de telecomunicación inalámbricas
- 10) Venta de alimentos en vía
- 11) Vendedores informales

Si bien las ventas informales se han convertido en una problemática importante para el disfrute colectivo del



Es así, como la Administración de la ciudad identificó la necesidad de actualizar las normas con el fin de garantizar el adecuado uso del espacio público, conciliar los derechos colectivos de la ciudadanía con el derecho al trabajo de algunos ciudadanos y precisar las reglas para el ejercicio de las actividades econó-

micas en el espacio público. Todo ello en concordancia con las funciones y competencias de las entidades encargadas de su mantenimiento y administración, lo que permite concretar así las políticas y estrategias para la regulación del aprovechamiento económico del espacio público.

Algunos ejemplos de actividades que motivaron la regulación económica

Las maratones o carreras deportivas:

En los últimos años la ciudad de Bogotá ha sido el escenario de grandes carreras atléticas, realizadas por entes deportivos reconocidos internacionalmente y, otras muchas, realizadas por empresas privadas como parte de sus estrategias publicitarias y en gran parte presentadas como actividades con causas benéficas o de promoción de la actividad física.

De acuerdo con la información encontrada en los diferentes portales electrónicos, en el último año se realizaron cerca de 22 carreras atléticas por las calles

de la ciudad, con recorridos entre 5 y 80 kilómetros, abarcando algunos municipios aledaños. Cada una de estas carreras tuvo un costo de inscripción, el cual osciló entre los \$45.000 y los \$90.000 pesos, dependiendo del nivel de convocatoria y de la magnitud de la carrera, y con un número de participantes entre 700, carrera Indoor 5K, a 44.152, como la Media Maratón de Bogotá, 2013.

Estas carreras reciben por concepto de inscripciones ingresos entre 100 y 2.650 millones de pesos. No obstante, ninguna hace pública la información sobre los porcentajes de los ingresos que se dedican a obras benéficas.

Tabla 1.
Listado de carreras realizadas en Bogotá para el año 2013⁴

Mes	Nombre carrera	Nº asistentes	Valor inscripción	Recaudo aprox.
Enero	Cross Country			
Febrero	Aethos 10K It's Colombia 10K			

4. Se consultaron las siguientes páginas para los datos y la información sobre las carreras realizadas en Bogotá para el año 2013:

Colombia Corre: http://colombiacorre.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=169:carreras-antteriores&catid=3:noticias&Itemid=17

Correr Bien: <http://www.correrbien.com>

Unicef 10K corre por la niñez: <http://www.unicef10k.com/>

Desafío de guerreros: <http://www.desafiodeguerreros.com/>

Media Maratón de Bogotá: <http://www.mediamaratonbogota.com/>

Runtour Avianca: <http://www.runtouravianca.com/web/itinerario.shtml>

Presta tu pierna 11K <http://www.prestatupierna11k.org/>

Finalap <http://www.finalap.com/>

10k viva pro <http://www.10kviva.com/>

Carrera de la mujer Colombia <http://www.carreradelamujercolombia.com/>

Color Run <http://thecolorrunlatinoamerica.com/>



Mes	Nombre carrera	N° asistentes	Valor inscripción	Recaudo aprox.
Marzo	Carrera de los Héroes	6.000	\$ 50.000	\$ 300.000.000
	Runtour Avianca	7.300		\$ 365.000.000
Abril	Presta tu pierna 11K	4.000	\$ 100.000	\$ 200.000.000
	Desafío de Guerreros	1.000		\$ 100.000.000
Mayo	Allianz 15K			
Junio	Women's Nike 5K	3.000	\$ 50.000	\$ 150.000.000
	Carrera del Sur 10K	3.500	Sin costo	
	Vuelta a la Sabana 80K	22		
Julio	Carrera Indoor 5K	700	\$ 60.000	\$ 2.649.120.000
	Media Maratón de Bogotá	44.152		
Agosto	Carrera de empresas		2 kilos de comida para perros	
	Carrera CaniCross	500		
Septiembre	10K Viva Pro	4.500	\$ 60.000	\$ 270.000.000
	Color Run	10.000	\$ 50.000	\$ 500.000.000
	Carrera de la Mujer	2.500	\$ 55.000	\$ 137.500.000
Octubre	NatGeo	4.000	\$ 50.000	\$ 200.000.000
Noviembre	Unicef 10K corre por la niñez	8.000	\$ 45.000	\$ 360.000.000
	WeRun 10K	15.000	\$ 50.000	\$ 750.000.000

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada en las páginas de internet de las carreras.

Para dar paso a estos eventos, la ciudad debe modificar su dinámica habitual y destinar recursos para garantizar la movilidad, la seguridad pública, la recreación y la limpieza. Además debe velar por la seguridad de los participantes y espectadores y hacer el mantenimiento a los espacios públicos utilizados.

Campamentos de Obras

Constructores y urbanizadores vienen instalando sus campamentos de obra en el espacio aéreo de los

andenes contiguos al predio de la obra, generando deterioro físico del espacio público además de impedir o limitar el paso de los peatones. Luego de terminar la obra y realizar el desmonte del campamento, los constructores no se responsabilizan por realizar las obras suficientes para recuperar las zonas utilizadas; estas obras de recuperación son un costo adicional que también viene asumiendo la Administración Distrital.



Tabla 2.
Obras y costos de mantenimiento correctivo del espacio público

Mantenimiento correctivo de espacio público	Valor según IDU
Dependiendo de las diferentes características del adoquín y de las especificaciones del andén	Los valores oscilan entre \$55.000 y \$100.000 pesos/m ²

Fuente: IDU. (2013). Listado de precios de referencia de actividades de obra. Documento interno disponible en http://www.idu.gov.co/web/guest/contratacion_precios

El Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico del Espacio Público -MRAEEP, incluye la regulación y el cobro por esta actividad, buscando garantizar a la ciudadanía que este uso no degrade las condiciones de los espacios públicos y permita, además, su mantenimiento.

Eventos publicitarios y Promoción de contratación o de servicios

Permanentemente los andenes, alamedas y plazas de la ciudad se encuentran invadidos por diferentes tipos de empresas que realizan la promoción de sus productos o servicios. Con el fin de atraer usuarios, llegan de forma directa a las zonas donde se encuentran los posibles clientes e instalan, en muchas ocasiones, elementos físicos (como carpas publicitarias) sobre el espacio público, sin ninguna retribución que beneficie a la ciudad.

Las carpas que usualmente utilizan para el desarrollo de actividades comerciales, varían de tamaño de acuerdo al objetivo, es así como instalan carpas que van desde 2x2 metros (4m²) hasta 10x10 metros (100m²), en donde ofrecen todo tipo de productos o servicios.

Si se toman como referencia los precios del suelo de tipo comercial en zonas como los centros comerciales, se calcula que estas empresas dejan de pagar por concepto de arriendo entre \$56.000 y \$150.000 pesos por metro cuadrado (según datos obtenidos de los centros comerciales⁵ Centro Mayor y Gran Estación respectivamente)⁶; mientras tanto, la ciudad debe garantizar el aseo y mantenimiento de estos espacios públicos que han sido aprovechados económicamente por privados; surge entonces un interrogante ¿de los miles de millones que reciben las empresas privadas por el aprovechamiento económico de estos espacios públicos sin que les implique un gasto por arrendamiento o mantenimiento, generando además un impacto en el espacio público, cuánto recibe la ciudad?

5. Para este dato, se tomó como referencia los valores registrados para las islas en los centros comerciales Gran Estación y Centro Mayor. Se toma el valor de las islas, ya que en estas solo se cobra el valor del suelo, la empresa debe realizar los gastos para el mobiliario de su negocio.

6. Se consultaron las siguientes páginas para tomar el valor del precio del suelo en las islas en los centros comerciales

Mi tula casas

<http://casas.mitula.com.co/offerdetalle/10022/99212054034607230/3/1/imagenes-arriendo-isla-centro-comercial-bogota/Loscompradores>

<http://casas.mitula.com.co/offer-detalle/666/98927065621736773/1/1/imagenes-arriendo-isla-centro-comercial-bogota/Doomos>



Decreto 456 de 2013. Marco Regulatorio

La construcción del marco regulatorio recogió los propósitos establecidos en la estrategia de gestión económica del Plan Maestro de Espacio Público, para regular el aprovechamiento.

- Prevenir ocupaciones indebidas y la utilización del espacio público con efectos negativos.
- Evitar el aprovechamiento económico del espacio público en contra del interés general o colectivo.
- Distribuir justa y equitativamente las oportunidades para realizar actividades con motivación económica en el espacio público, garantizando la realización de actividades que beneficien a los sectores vulnerables.
- Generar, organizar y concentrar fuentes de financiación que contribuyan a la producción, ampliación, mantenimiento y conservación del espacio público.
- A partir de estos propósitos, el Marco Regulatorio contempla diversas estrategias encaminadas al ordenamiento del espacio público, dentro del marco normativo vigente.

¿Qué permite El Marco Regulatorio?

El Marco Regulatorio impide el uso indiscriminado del espacio público, disminuyendo los índices de ocupación, por medio de la organización de los actores que intervienen o se aprovechan económicamente de este. Al organizar los actores y las densidades, se acaba con las mafias de poder que generan el control de los espacios, decidiendo e identificando quién y cómo usar el espacio público.

Además, al organizar a los actores se armonizan las competencias de las instituciones porque unifica las reglas de juego entre las unidades administradoras del espacio público e identifica con claridad las responsabilidades de cada entidad.

Por medio del Marco Regulatorio se retoma el sentido de pertenencia hacia el espacio público: cambia la concepción de que el espacio, al ser un bien público, no tiene valor. Busca que los agentes que efectúan actividades con motivación económica en estos espacios, realicen la retribución correspondiente para garantizar los costos de mantenimiento y administración de los mismos, ya que hasta el momento la retribución es escasa o nula; mientras que las actividades económicas que se vienen realizando en estos espacios sí representan y generan grandes sumas de dinero a los privados, para la ciudad, muchas veces, representa un gasto adicional y un deterioro urbano.

El Marco Regulatorio clasifica las actividades y los tipos de aprovechamiento, proporcionando tiempos, instrumentos, mecanismos y condiciones de acceso para el aprovechamiento económico del espacio público.

Estructura del Marco

La estructura que tiene el Marco Regulatorio es clara y responde al porqué y al para qué de la formulación y a la creación del Decreto; también describe de forma detallada cada una de las actividades, los actores, las modalidades de aprovechamiento económico, los instrumentos desarrollados para dicho aprovechamiento y los diferentes plazos establecidos; a su vez, define en qué se invertirán los dineros recaudados y la forma adecuada de realizar el seguimiento y control para el cumplimiento del mismo.

- **Las actividades se asocian con el tipo de espacio público**, esto permite la promoción clara de los espacios públicos según las actividades a regular, las cuales son: eventos publicitarios, mercados temporales, actividades deportivas, filmación de obras audiovisuales, estacionamientos, recreación activa y pasiva, ecoturismo, campamentos de obra,



enlaces peatonales, estaciones de telecomunicaciones inalámbricas, venta de alimentos en vía, actividades comerciales en ZAERT y aprovechamiento del mobiliario urbano.

- **Se determinaron los actores que intervienen dentro de este proceso:** cuáles son las entidades que responden por el mantenimiento y cuidado de cada uno de los espacios públicos; cuáles son las entidades gestoras del aprovechamiento económico y cuál es el aprovechador o usuario final. Dentro de las entidades administradoras se encuentran: las Secretarías de Ambiente y de Movilidad, el IDRD, el IDU, el DADEP y las Alcaldías locales. Dentro de las entidades gestoras se encuentran: el sector de Cultura Recreación y Deporte; el sector de Gobierno, Seguridad y Convivencia; el sector de Medio Ambiente; el sector de Movilidad y el sector de Desarrollo Económico, Industria y Turismo.

- **Las modalidades de aprovechamiento de espacio público se clasifican de acuerdo a su duración en el tiempo:**

Largo Plazo: Período igual o superior a 5 años. Requiere la suscripción de un contrato. Actividades de aprovechamiento económico en mobiliario.

Mediano plazo: Superior a un año y menor a 5 años. Se desarrolla en las zonas de aprovechamiento económico reguladas temporales ZAERT.

Corto plazo: Se desarrolla en un tiempo menor a un año.

- En cuanto a la retribución que se realiza, es un pago realizado a la ciudad por las ventajas y beneficios económicos particulares, derivados del aprovechamiento de un bien de uso público. Los elementos orientadores para la realización de dicha retribución son: el mantenimiento incremental, las restricciones al derecho colectivo, los impactos del aprovechamiento económico y las rentas generadas por el aprovechamiento económico del espacio público.

Desafíos frente a la puesta en marcha del marco de aprovechamiento económico

Poner en marcha la normatividad que regula el aprovechamiento económico del espacio público no es una tarea fácil en medio de una sociedad que ha estado acostumbrada a ver el espacio público como el espacio de todos pero, a la vez, el espacio de nadie. Este es un proceso complejo que el Distrito, en cabeza de la Defensoría del Espacio Público, asumió con retos y desafíos por afrontar.

En el ámbito institucional los desafíos para el MRAEEP están en la armonización de las competencias interinstitucionales y la coordinación de los actores, entidades administradoras y agentes privados a través del desarrollo del Sistema Único de Información del Aprovechamiento Económico del Espacio Público (SUIAEEP), el cual proporcionará la información oportuna y eficaz que permitirá ordenar y aprobar las actividades de aprovechamiento económico, apoyando

el ejercicio de inspección, vigilancia y control por parte de las entidades administradoras y gestoras.

En lo social, el principal desafío es lograr que las acciones de regulación y orden garanticen oportunidades justas, equitativas e incluyentes en el desarrollo de las actividades de aprovechamiento económico para todos los actores. Un ejemplo son las ZAERT, Zonas de Aprovechamiento Económico Reguladas Temporales, áreas especiales destinadas para la localización de vendedores informales y en las que no se genera cobro por su uso.

Cambiar el paradigma actual de percepción y las formas de apropiación del espacio público, es una apuesta de la ciudad. El desafío es construir y consolidar una nueva cultura del espacio público, en la que la ciudadanía sea consciente y corresponsable



del uso que se hace de este sistema, de los espacios y de los elementos que lo conforman; que entienda que estos espacios generan un beneficio a la ciudad y que deben velar por su integralidad, la que si bien es competencia de la Administración Distrital es un compromiso de todos.

El MRAEEP, valora el espacio público y reconoce su potencialidad en la generación de ingresos, fundamentalmente para su mantenimiento, como fuente que

contribuye a la consolidación del sistema de espacio público de la ciudad, a través de la ampliación, la producción y la conservación de estos espacios. El desafío desde la dimensión económica, es generar una retribución por aprovechamiento económico del espacio público que permita a la ciudad recibir una retribución equitativa pero justa; es decir, proporcional al nivel de impacto sujeto a las actividades realizadas, del tipo de espacio público y de la localización de este en la ciudad.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2013). Decreto 456 del 11 de octubre de 2013, por el cual se adopta el marco regulatorio del aprovechamiento económico del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2013). Documento técnico de soporte del marco regulatorio de aprovechamiento económico del espacio público, Decreto 456 del 11 de octubre de 2013.
- Instituto de Desarrollo Urbano, IDU. (Febrero, 2013). Listado de precios de referencia de actividades de obra. Bogotá: Instituto de Desarrollo Urbano.
- The Color Run pasó y Bogotá sigue sucia. *Revista Semana - Sostenible*, Recuperado de: <http://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/the-color-run-bogota/29627>