

# **El Espacio Público en las Políticas de Legalización de Barrios en Bogotá aspectos Cuantitativos y Cualitativos**

**Marcela GUERRERO, Miguel Ángel DÍAZ, Colombia.**

**Palabras Claves:** Espacio Público, Bogotá, Legalización, Suelo de Protección, Riesgo, Amenaza.

## **RESUMEN:**

Since 1963 the Bogota government has addressed the phenomenon of informal settlements or subnormal, issuing administrative acts in order to incorporate to urban perimeter of the city. In these processes has incorporated Public Space, which varies in amount depending on the instrument and the time in which it is incorporated. In the current process of legalization, is a significant shortfall of land areas for public use, and therefore according to the date on which development is consolidated to legalize implementing regulations enacted in the Agreement 6 of 1990 or sent in Decree 619 of 2000 (Territorial Ordening Plan), which manages shares equivalent to 25% of Net Developable Area, comprised 17% of green areas and 8% that corresponds to communal areas.

The research aims to answer the question, How have influenced public policy in terms of legalization in some aspects of public space in the city? It seeks to establish patterns of activity of the District Administration in the process of legalization and its influence on quantitative and qualitative aspects of public space incorporated into the perimeter of the city. By gathering and analysis of regulations from 1963 to 2007, show the main features in public policy established by the city government on legalization, in addition to geo-referenced information and spatialized areas of public use incorporated organized in five-year, are presented and confirm the data on public space in areas of informal origin, as the perceived quality of these areas by its habitants, on the other hand, presents recommendations for the creation of an instrument management, to allow the legalization process to prioritize the inclusion of public space needed in quantity and quality.

It suggests a strategy for the incorporation of land, which apparently has no value due to urban risk characteristics, which is in some cases; product and other resettlement resulting from the declaration of high risk areas can not be mitigated.

The proposals are routed according to the determination of end uses for areas designated as Soil Protection Risk activate this type of flooring and charges applicable to urban developments that are in the process of legalization and unable to meet with urban planning

obligations to complete the respective process.

It is important to note that the procedure could be advanced with the help of the local municipalities in order to invest resources in mitigating these areas before they are delivered as free compulsory transfers to the Capital District.

## **RESUMEN:**

Desde 1963 el gobierno de Bogotá ha afrontado el fenómeno de los asentamientos irregulares o subnormales, promulgando actos administrativos a fin de incorporarlos al perímetro urbano de la ciudad. En dichos procesos se ha incorporado Espacio Público, el cual varía en cantidad dependiendo del instrumento y la época en la cual se incorpora. En los actuales procesos de legalización, se encuentra un déficit significativo de zonas de terreno destinadas al uso público, por lo tanto y de acuerdo a la fecha en que el desarrollo a legalizar se haya consolidado se aplica la normatividad decretada en el Acuerdo 6 de 1990 o lo mandado en el Decreto 619 de 2000 (Plan de Ordenamiento Territorial), que maneja porcentajes equivalentes al 25% del Área Neta Urbanizable, comprendido por un 17% de zonas verdes y un 8% restante que corresponde a zonas comunales.

La investigación va encaminada a responder a la pregunta, ¿Cómo han incidido las políticas públicas en materia de legalización en algunos aspectos del espacio público en la ciudad? En ella se procura establecer los patrones de actuación de la Administración Distrital en el proceso de Legalización y su influencia en algunos aspectos cuantitativos y cualitativos del Espacio Público incorporado al perímetro de la ciudad.

Mediante la recopilación y el análisis de la normatividad desde 1963 hasta 2007, se evidencian las principales características en materia de política pública, establecidas por las administraciones de la ciudad en materia de legalización, adicionalmente con la información georeferenciada y espacializada de las áreas de uso público incorporadas organizada por quinquenios, se exponen y confirman los datos sobre espacio público en las zonas de origen informal, al igual que la percepción de calidad de dichas zonas por parte de sus habitantes; por otra parte, se presentan recomendaciones para la creación de un instrumento de gestión, que permita que el proceso de legalización priorice la incorporación del espacio público necesario en cantidad y calidad.

Se sugiere una estrategia orientada a la incorporación de suelo, que al parecer no tiene ningún valor urbano debido a sus características de riesgo, el cual es en algunos casos, producto de reasentamientos y en otros resultante de la declaratoria de zonas de amenaza alta no mitigable. Las propuestas se encaminan a que de acuerdo a la determinación de usos finales para las zonas declaradas como Suelo de Protección por Riesgo, se activen este tipo de Suelos como cargas urbanísticas aplicables a los desarrollos que se encuentren en proceso de legalización y que no puedan cumplir con las obligaciones urbanísticas para culminar el respectivo proceso. Es importante anotar que el procedimiento se podría adelantar con el concurso de las alcaldías locales con el fin de que se inviertan recursos en la mitigación de éstas zonas antes de que sean entregadas como cesiones obligatorias gratuitas al Distrito Capital.

De igual manera, desde el programa de Mejoramiento Integral de Barrios, se debería incluir el componente de mitigación como parte de una obra de mejoramiento integral, con el fin de

adecuar una zona determinada como Suelo de Protección por Riesgo, para que haga parte del espacio público de la ciudad.

# **El Espacio Público en las Políticas de Legalización de Barrios en Bogotá**

## **aspectos Cuantitativos y Cualitativos**

**Marcela GUERRERO, Miguel Ángel DÍAZ, Colombia.**

### **1. INTRODUCCION**

Esta investigación se realizó con el objetivo de optar por el título de Magister en Gestión Urbana en la Universidad Piloto de Colombia (Bogotá-Colombia).

Colombia es, desde hace más de cuarenta años, un país eminentemente urbano, donde más del setenta por ciento de su población habita en centros urbanos, realidad que pone de manifiesto la necesidad que tiene el país de afrontar con decisión y empeño, los retos que imponen la vida urbana y el desarrollo de las ciudades, de las soluciones que se den a estos desafíos, depende, en buena medida, el mejoramiento de la calidad de vida de muchas comunidades.

Ahora bien, en el desarrollo de las ciudades modernas y en especial las latinoamericanas, los procesos de legalización de zonas o desarrollos subnormales toman gran importancia, teniendo en cuenta que con este mecanismo se busca dar solución a situaciones de hecho, que se dan por diversas causas y que en concreto en Bogotá han sido consecuentes con la migración de población del campo a la ciudad, para formar los cordones de miseria de esta gran urbe.

Los gobiernos y las administraciones locales llevan a cabo diversas intervenciones en ese sentido, promulgando normas que conduzcan a la solución de este fenómeno, las cuales a través del tiempo van teniendo cambios y reformas en función de los intereses de las ciudades, de sus gobernantes y de sus ciudadanos.

La legalización en Colombia y en especial en Bogotá es un proceso que se viene dando desde la década de los años sesenta, con diferentes denominaciones, tales como desmarginalización, destugurización, mejoramiento de barrios o simplemente legalización de desarrollos. Dicho proceso consiste como lo define el Decreto Nacional 1600 de 2005:

Es el procedimiento mediante el cual la Administración distrital, reconoce, si a ello hubiere lugar, la existencia de un asentamiento humano, aprueba planos, regulariza y expide la reglamentación, para los desarrollos humanos realizados clandestinamente, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos, es decir, la incorporación cartográfica del asentamiento humano y el establecimiento de una reglamentación de carácter urbanística para el mismo, independiente de las actuaciones de carácter legal a que haya lugar por parte de terceros.

En los procesos de legalización parecería que el espacio público es uno de los componentes principales, que sin embargo tiene una connotación residual debido a la dinámica con la cual surgen los asentamientos, sacrificando este elemento en razón del suelo útil, afectando la cantidad y la calidad del mismo.

De acuerdo con lo anterior, se analizó la influencia de dichas políticas gubernamentales en la cantidad del espacio público incorporado a la ciudad desde 1966 hasta 2007, desde 1966

porque son los primeros registros que se encuentra de normatividad en materia de Legalización, y hasta 2007 que es el año de entrada en vigencia del último Decreto de Legalización, el presente documento pretende aportar algunas recomendaciones encaminadas a la modificación o creación de instrumentos de gestión, en los cuales el espacio público sea la columna vertebral para la incorporación de nuevos asentamientos al perímetro urbano de Bogotá.

En el documento se exploró el instrumento de gestión que incluye las zonas en Amenaza Alta que fueron declaradas como Suelo de Protección por Riesgo, lo que significa que nunca fueron ocupadas y se restringen para el uso urbano futuro, porque desde el punto de vista económico, físico o ambiental para el particular no existe ninguna posibilidad de mitigación que permita la construcción de vivienda en estas zonas.

No obstante y ante la carencia de suelo útil para el establecimiento de zonas de uso público de calidad, en las áreas marginales de la ciudad, estas zonas declaradas como Suelo de Protección podrían formar parte del espacio público de cesión, previos estudios detallados de Amenaza y Riesgo, en donde se indiquen las obras de mitigación que se deben realizar para que la zona pueda ser utilizada como Área de Recreación Pasiva y en algunos casos como Área de Recreación Activa.

Lo anterior permitiría que las zonas reconocidas como futuros escenarios de riesgo, con la adecuada intervención por parte de las autoridades municipales puedan ser escenarios de recreación y libre esparcimiento en las zonas más vulnerables y deprimidas de la ciudad.

A partir de las anteriores consideraciones, se plantea la pregunta ¿Cómo han incidido las políticas públicas en materia de legalización en algunos aspectos del espacio público en la ciudad?

## **2. OBJETIVOS**

- Analizar la evolución de las políticas públicas en materia de legalización de asentamientos irregulares en Bogotá.
- Establecer la cantidad de espacio público legalizado en relación con la cantidad de área neta incorporada entre los años de 1967 y 2007 mediante procesos de legalización.
- Analizar la calidad del espacio público legalizado y su estado actual mediante el análisis de la percepción de los habitantes de estos desarrollos legalizados.
- Instrumento de gestión del suelo, que priorice la incorporación del espacio público necesario en cantidad y calidad, para la comunidad beneficiada.

### **2.1 Políticas Públicas.**

#### **2.1.1. El Proceso de Legalización.**

El inicio de la legalización en Bogotá se puede establecer en el año 1933 con la promulgación del Acuerdo 34 del Concejo, en esa etapa se inicia un periodo de desmarginalización o como se llamó en su tiempo un periodo de destugurización, basado en decisiones en pro de la higiene de la ciudad.

En estos primeros intentos la intervención del Distrito tiene una profunda razón de carácter higienista, la cual da gran importancia a la situación de precariedad de las viviendas, sin servicios de acueducto, alcantarillado y recolección de basuras, este saneamiento en términos clínicos propiamente dichos, buscaba la compra de las viviendas para su demolición por parte del Distrito y la posterior destinación de los terrenos a la construcción de parques públicos (específicamente en el caso de los barrios ubicados al oriente del Paseo Bolívar, en donde los habitantes del sector para la época representaban el 10% de la población de Bogotá).

Con esta misma metodología y principios, se realizó dicho proceso hasta comienzos de los años sesenta, siempre con la misma premisa, tratar de erradicar de tugurios sectores de la ciudad en condiciones de precariedad, basado en la acción del Distrito, representada por la institución que para la época llevara a cabo la representación del mismo.

Esta misma forma de enfrentar el problema se sostiene en el tiempo con algunas variaciones no muy importantes, en las cuales solo cambia el nombre de la institución que lleva a cabo el proceso, Fondo para la Sustitución de Tugurios, Caja de la Vivienda Popular, Junta de Planeación etc., en esta metodología en la cual prima el espacio privado, lo cual se puede observar en el considerando del acuerdo 27 de 1966 “Que es de apremiante necesidad resolver el problema de las invasiones y tugurios que se han venido formando en territorio del Distrito por escasez de viviendas baratas” en este considerando se ve resumida la acción distrital, la cual se encamina a una solución basada en la construcción de viviendas (espacios privados), dotándolos con una infraestructura básica de redes de servicios públicos y vías (espacios públicos), también construidas por el Distrito.

Como se puede apreciar, el actuar del Distrito era totalmente reactivo buscando una solución a un problema ya en ese tiempo crítico, con la entrada en vigencia del Acuerdo 22 de 1963 “por el cual se establece el procedimiento para realizar programas de habilitación en barrios de la ciudad, cuyo desarrollo haya sido incompleto” el cual fue derogado por el artículo 18 del Acuerdo 21 de 1972 “Por el cual se adopta un plan de mejoramiento de áreas urbanas de desarrollo incompleto y se dictan normas de procedimiento”, la administración distrital pretende afrontar el problema de los desarrollos incompletos, reglamentando el procedimiento para realizar el proceso de habilitación, legalización o regularización, en los cuales la participación de la comunidad se ve reflejada en la posibilidad y en otros casos la obligación, de sufragar algunos gastos de acometidas de servicios públicos.

Solo a partir del año 1972 se establece un procedimiento claro al menos en el proceso de realizar la legalización, el cual es complementado en el año 1979 con la promulgación del Acuerdo 7, el cual establecía los diferentes tratamientos de acuerdo con el uso del suelo, implementando el proceso de legalización a partir de un programa de Desarrollo Progresivo en sectores de Desarrollo Incompleto.

Esta nueva forma de intervenir en el territorio genera una mezcla entre las soluciones de vivienda promovidas por la administración vía Caja de La Vivienda Popular, el promotor privado y el ilegal, debido a lo parecido de unas con otras en el proceso de definición en terreno de las zonas para espacio público y vías, y su construcción en

forma paulatina y gradual.

Con la entrada en vigencia del decreto 700 de 1991, se establece para la comunidad la obligatoriedad de aportar el plano, lo cual pudo generar atrasos para la ciudad en la cantidad de barrios legalizados, al igual que inconvenientes de tipo técnico como resultado de la variedad de metodologías utilizadas para obtener los planos (topografía en campo, restitución fotogramétrica, digitalización en mapa digital), lo que pudo redundar en un mayor tiempo para las comunidades en la obtención del plano de loteo. Con la entrada en vigencia del Decreto 688 de 1996, la situación no cambió mayormente en la metodología y la forma en la cual se llevaba a cabo el proceso de legalización, este Decreto fue revocado por el Decreto 367 de 2005, el cual se enmarcó en los lineamientos establecidos por el Decreto Distrital 190 de 2004 compilación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, el mencionado Decreto 367 establece de forma clara los requisitos para poder entrar en el proceso de Legalización, estableciendo un criterio sobre el concepto de consolidación que en los anteriores Decretos era muy vago, y el porcentaje de espacio público en relación con el Área Neta Urbanizable que debe ser entregado gratuitamente al Distrito.

Al revisar las normas anteriores, hay algo que no se observa y es la temporalidad en la realización del proceso, no se observan tiempos ni plazos para la administración y tampoco para los otros participantes (empresas de servicios públicos, comunidad), lo cual deja el proceso abierto en el tiempo, solo con la expedición del Decreto 367 de 2005 se tienen tiempos específicos para los trámites entre entidades.

Otra de las características principales del proceso, es la gran cantidad de normas aprobadas, en las cuales el concepto varía entre desmarginalización, erradicación de tugurios, pasando por regularización y mejoramiento barrial hasta llegar al concepto de legalización, este ramillete de opciones influyeron en la forma en la cual los asentamientos llegaban, transcurrían y culminaban el proceso y por ende en la forma en la cual el proceso determinaba la prioridad o importancia de elementos fundamentales como el espacio público.

Se puede observar que la prioridad de muchas administraciones es la de incorporar ese suelo a fin de poder intervenir en él por medio del mejoramiento barrial, lo que redundó en la incorporación de suelo con grandes carencias y problemáticas desde el punto de vista normativo y físico.

Analizando las normas mencionadas, no se observa en si en el articulado ninguna característica especial que justifique la gran cantidad de desarrollos legalizados en la década de los 90s, lo que lleva a concluir que fue un esfuerzo realizado a partir de los intereses propios de la ciudad y de quienes la dirigían en ese entonces.

### 2.1.2. Los Actores Participantes

En el proceso de Legalización se observan varios actores que hacen parte del proceso, la administración, la comunidad y el enajenador del suelo el cual puede ser un propietario o un poseedor, las relaciones y actuaciones de cada uno varían en el tiempo de acuerdo con la normatividad vigente.

Analizando los primeros años del proceso con sus respectivas normas, solo se

observan como actores del proceso en primera medida al Distrito, que es el que se encarga del diseño, la construcción y el financiamiento de todo el proyecto y en segunda medida a la comunidad inactiva, solo a la espera del ofrecimiento de una solución por parte de la administración, lo anterior generó retrasos y variaciones en los procesos, los cuales estaban afectados por los cambios de administraciones y la forma en la cual estas afrontaban el fenómeno de asentamientos humanos ilegales en la ciudad.

La administración en esta primera etapa es la encargada de realizar el plano, solo con la entrada en vigencia del Acuerdo 6 de 1990, se adiciona la posibilidad de que apruebe los planos realizados por la comunidad, cabe anotar que en este punto los requerimientos no eran claros y quedaban a la evaluación de carácter subjetivo de un funcionario, quien evaluaba y determinaba su validez. En relación con el proceso mismo solo hasta el año de 1972 se involucró a la comunidad, quienes participaban en la audiencia de aprobación de normas para el desarrollo, en los años anteriores estas decisiones eran tomadas por parte de la Junta de Planeación.

Para el enajenador el papel dentro del proceso se puede establecer como el más cómodo, aunque en alguna normatividad se establecían sanciones para quienes enajenaran suelo sin el cumplimiento de los requisitos legales vigentes, (cabe anotar que en algunas de las normas encontradas no se hace mención del propietario o poseedor) en la práctica el control que se ejercía desde la administración era muy poco y precario, de tal forma que el “pirata” mutaba y se movía de un territorio a otro realizando nuevos asentamientos aprovechándose de las circunstancias y sabiendo que la carga del proceso estaba en la administración y en las comunidades, de esta forma la titulación de los predios (privados y públicos) es uno de los puntos con mayor atraso, estableciéndose como la talanquera en la actualidad para el desarrollo de inversiones en infraestructura para dotación y mejoramiento de espacios públicos.

### 2.1.3. El Espacio Público

En la primera etapa de promulgación de normas a fin de combatir el fenómeno de la ilegalidad de asentamientos humanos, el espacio público no se tiene como prioridad fundamental, sin embargo en la realización de dichos proyectos se contempla la necesidad de realizar vías y zonas de recreación a fin de complementar el proceso de desmarginalización de los denominados Barrios Obreros que para principios del siglo XX eran 18.

Sin embargo, en ninguna de las mencionadas normas se expresa cómo se deberá registrar el espacio público, lo que puede suponer que en este periodo de tiempo no exista un registro del mismo y por lo tanto no se tengan datos.

Con la entrada en vigencia del Acuerdo 01 de 1986, se establece como metodología para la legalización la utilización de restituciones fotogramétricas para la generación de la cartografía, con cierto control en campo de lo restituído, así el espacio público es determinado en base a dicha combinación restitución y control de campo, lo que pudo generar variaciones y confusiones en el espacio público incorporado, debido al tiempo que se toma en la época restituir y generar la cartografía.



Es claro que la prioridad en todas las normas encontradas excepto en el decreto 367 de 2005, es la incorporación de suelo privado al perímetro urbano de la ciudad, en un primer momento de forma muy paternalista sin una mayor responsabilidad de las comunidades ni del enajenador o propietario del suelo en el proceso, y posteriormente a partir del año 1990 con una participación activa por parte de la comunidad, sobre todo en la forma en la cual se determinan las áreas públicas de cesión.

En todos estos Decretos es común la ambigüedad en la forma en la cual se incorporan las zonas de cesión públicas, en algunos se menciona su entrega al Distrito mediante un acta, la cual consistía generalmente en un documento de una hoja en la que se relaciona el área total de zonas de uso público a entregar sin ninguna discriminación, adicionalmente no se realizaba ninguna visita a terreno a fin de comprobar físicamente la entrega de dichas zonas. En cuanto a la escrituración de dichas zonas en ninguna norma se establece el mecanismo para realizarlo, situación que genera que la titularidad de dichos predios sea muy difícil, puesto que las zonas se encuentran a nombre del propietario del predio en mayor extensión, el cual en muchos de los casos es el mismo enajenador, si bien en algunas de las normas se establece que el propietario debe escriturar las zonas de uso público al Distrito, no se evidencian los mecanismos legales para que esto ocurra.

Se evidencia que es un común denominador la determinación de las zonas de uso público por parte de la comunidad, lo cual en concreto no es así puesto que las zonas de uso público las determinó el vendedor en el momento en el cual realiza el loteo, dejando una mínima cantidad de zona para el uso público, la cual cuenta con las condiciones más desfavorables en términos urbanísticos para ser desarrollada.

La falta de claridad en la definición de los porcentajes de área de cesión que se observa desde 1966 hasta la promulgación del Acuerdo 6 de 1990, contribuyó al déficit de espacio público al cual se refieren los indicadores actuales de cantidad de espacio público por habitante. Con la nueva forma de ver el espacio público, se establece en los decretos promulgados después de la expedición del POT, unos porcentajes mínimos de espacio público a legalizar, lo que sin embargo plantea un nuevo problema, la falta de espacio público a ceder por parte de las comunidades, si se tiene en cuenta que dichos porcentajes son planteados con base a los porcentajes establecidos para Urbanismos legalmente constituidos, normas estas que el vendedor pirata no tienen en ningún momento en cuenta al realizar la distribución espacial del terreno, por el contrario el criterio es puramente monetario, dejando para el espacio público las zonas más deficitarias.

De las perspectivas planteadas, se puede establecer que el proceso de legalización inició con un periodo denominado de mejoramiento barrial, en el cual no se tiene en cuenta el espacio público y la normatividad no determinaba aspectos fundamentales para la ciudad como la determinación de mínimos de espacio público en relación con el área neta legalizada y porcentajes de consolidación, la participación de la comunidad era de tipo pasivo en espera de la llegada de la acción de la administración y el enajenador era invisible y libre para repetir su accionar en diferentes zonas de la ciudad. La falta de titulación de las zonas privadas así como de las públicas es una marca general de este periodo, en el cual la acción de la administración se encaminó a

solucionar los problemas del espacio privado en detrimento del espacio público. En la década de los noventa la normatividad cambió buscando agilizar el trámite de legalización, el cual era engorroso y demorado en la etapa anterior (entre 10 y 20 años) pero continuó con la ambigüedad en la definición de las zonas de uso público, la participación de la comunidad es mayor y notoria, lo que se ve reflejado en la posibilidad de dar inicio al trámite y ser parte responsable al hacer entrega de las zonas de uso público, sin embargo el proceso de titulación de las zonas públicas sigue sin poder definirse. Para la década de los noventa se observa una nueva normatividad enmarcada en lo establecido dentro de la ley 9 de 1989 y la 388 de 1997, sin embargo no se observa mayor avance en el proceso de legalización en relación con el espacio público, la participación de la comunidad es muy activa y se observan algunos requerimientos para el enajenador, sin embargo el peso del proceso aún recae en gran medida en la administración, con la entrada en vigencia del POT (Plan de Ordenamiento Territorial), se expide un nuevo decreto de legalización en el cual se establecen porcentajes mínimos de cesión de zonas de uso público en relación con el área neta urbanizada al igual que una fecha y un porcentaje mínimo de consolidación, requisito este indispensable para poder acceder al proceso de legalización; en general se puede observar una evolución de la normatividad, los participantes en el proceso y en particular del espacio público, acorde con la evolución del concepto del mejoramiento de barrios y los intereses de la ciudad que se ven reflejados en las políticas públicas materializadas por los dirigentes de turno.

## **2.2 Cantidad de Espacio Público.**

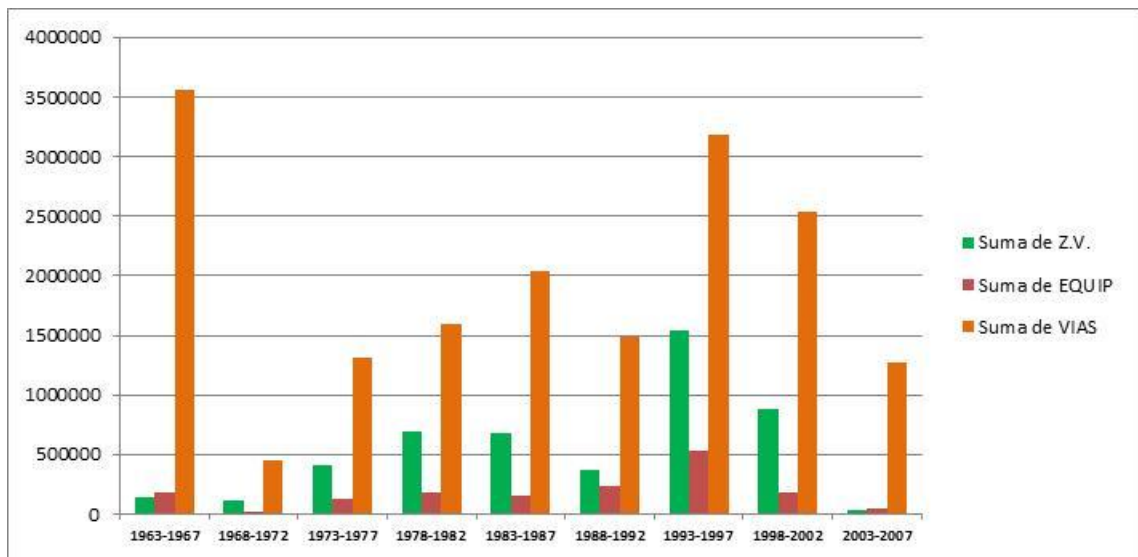
Como parte de la investigación a fin de determinar la cantidad de espacio público incorporado a la ciudad en el periodo de estudio, y relacionarlo con la normatividad existente, se realizó la recopilación de datos relacionados con el área neta incorporada por desarrollo desde el año 1963 al 2007, al igual que el área de Espacio Público incorporado en la misma temporalidad, incluyendo las vías. Para tal ejercicio se contó con la base de datos proporcionada a la Universidad Piloto, por parte de la Secretaría Distrital de Planeación, la cual contiene el nombre de 1642 desarrollos, el año de aprobación de los mismos y otros datos, los cuales se complementaron con los datos de área bruta, área neta y área de espacio público incorporadas, que se encuentran incluidas en el SIDEPE (Sistema de Información de la Defensoría del Espacio público), dicha labor se realizó uno a uno, a fin de verificar que los datos de Planeación correspondieran con lo consignado en el SIDEPE.

Como resultado se puede establecer que el total de Área Neta legalizada entre los años de 1963 a 2007 es de 5914,93 Ha. equivalentes al 20.68% del área total urbana de la ciudad y el total de Área de Espacio Público incorporada en el mismo periodo es de 2396.85 Ha, (incluido vías) equivalentes al 6.29% del total del área urbana de la ciudad, esto equivale a 21.6 veces el Parque Central Simón Bolívar.

La cantidad de área de Espacio Público incorporada mediante procesos de legalización (incluidas vías), en relación con la cantidad de área neta incorporada equivale al 40.5% del total.

De acuerdo con lo propuesto en los objetivos, los datos se organizaron por grupos de años en quinquenios a fin de observar la evolución de los mismos en el tiempo. Con base en lo anterior se puede establecer que el quinquenio correspondiente a los años 1993-1997 es en el que más área se incorporó con 2324.31 Ha, que corresponden al 39.29% del total, en el mismo sentido también es el periodo de tiempo en el que más espacio público (incluido vías) se incorporó con 949.04 Ha, que corresponden a 39.59% del total, lo que significa que entre 1993 y el año 2002 se incorporó el 68.23% del total del área de espacio público de los 44 años tomados como base para el estudio. De igual manera el quinquenio en el cual se incorporó la menor cantidad de área es el correspondiente a los años 1968-1972 con un total de 58.23 Ha, que corresponden al 0.98% del total y en cuanto a Espacio Público coincide el periodo de tiempo con 27.24 Ha, equivalentes a 1.14% del total.

Con relación al espacio público se obtuvo un promedio total de 14.59 m<sup>2</sup> de espacio público legalizado por habitante, cabe anotar que esta cifra corresponde a todo el espacio público sin discriminar entre zonas verdes, vías y zonas comunales.



Espacio Público Legalizado Discriminado por Quinquenios

Por otra parte que el quinquenio 1993-1997 haya sido el de mayor incorporación de área neta de los 44 años del estudio, se puede explicar teniendo en cuenta que solo mediante una Resolución de legalización, la 1126 de 18 de Diciembre de 1996, se legalizaron 291 barrios, estrategia emprendida en la alcaldía de Antanas Mockus (1995-1996), y en la alcaldía de Enrique Peñalosa (1997-2000) en los tres años de mandato se legalizaron 467 Desarrollos. Cabe anotar que el 53% de los Desarrollos legalizados o sea 764 corresponden a un periodo de 4 años (1996-2000), lo que indica que el proceso fue prioritario para dichas administraciones.

Con base en los datos de población y de Zona Verde legalizada, se pudo determinar el promedio total de área de Zona Verde por habitante en el periodo de estudio para todos los desarrollos y localidades, el cual fue de 2.86 m<sup>2</sup>/hab.

## 2.3 Percepción de Calidad

Dentro de los objetivos a establecer, se propuso realizar una entrevista con el fin de determinar la percepción de calidad del espacio público por parte de las comunidades que habitan en las zonas legalizadas. Con base en lo anterior, se determinó escoger un número de desarrollos a los cuales aplicar dicha entrevista en base a criterios tales como: los desarrollos con mayor y menor cantidad de espacio público legalizado, luego se determinó una categoría en función de la topografía predominante de la localidad, topografía de montaña o plana, luego se analizó el año de origen y por último el año de legalización. A partir de esta selección y teniendo como base el instrumento definido para la recolección de la información, que para el caso fue una encuesta se plantearon una serie de preguntas, las cuales se agruparon en categorías, la primera indagaba sobre el proceso de legalización, la segunda sobre el espacio público y la tercera sobre el proceso post-legalización.

A continuación se relacionan los resultados de acuerdo con las categorías establecidas.

### 2.3.1 Proceso de Legalización

Como resultado se pudo establecer que en relación con el proceso de legalización, el actor que inició el proceso de legalización en la mayoría de los casos fue la Comunidad, demostrando el acentuado carácter comunitario y asociativo que tienen las comunidades en los barrios de origen informal, la mayoría de los entrevistados mencionaron no conocer los requerimientos establecidos dentro de las normas y para ellos la comunidad fue quien inició el trámite, en cuanto al periodo de duración del proceso, se repartió entre 5 y 60 años, lo que reafirma lo analizado con relación a la no existencia de tiempos límites dentro del proceso, en cuanto al tiempo que duró el barrio en terminar de ser construido, la mayoría respondió que entre 10 y 20 años, en muchos de los casos la dotación de servicios públicos y de algunas vías se realizó por iniciativa comunitaria, sin la intervención de la administración distrital.

En relación con la dotación de redes de servicios públicos, los desarrollos con tiempos de legalización entre 10 a 30 años cuentan con la infraestructura completa de redes, de hecho las empresas en especial la EAAB, han cambiado las viejas redes en gres por nuevas con tubería en concreto eliminando en gran medida los alcantarillados combinados, sin embargo los desarrollos más recientemente legalizados cuentan con dotación de servicios públicos pero en materia de infraestructura vial aún están atrasados.

### 2.3.2 Proceso de definición de espacio público.

En relación con el proceso de definición de las zonas de uso público los encuestados respondieron que la comunidad en la gran mayoría de las veces fue quien lo hizo y en un porcentaje menor la Administración; el propietario solo lo hizo en una de las comunidades entrevistadas, adicionalmente se estableció que en la totalidad de los casos estos desarrollos cuentan con vías vehiculares, vías peatonales, zonas verdes y comunales. En cuanto a la percepción de si las zonas de uso público son suficientes para cubrir las necesidades del barrio, el 58% de los entrevistados respondió que no y el 42% respondió que sí, en cuanto al tiempo que tardó la administración en dotar las zonas de uso público, respondieron que entre 10 y 20 años.

### 2.3.3. Post-legalización.

En el proceso post legalización, se preguntó si las zonas fueron entregadas y escrituradas al Distrito, el 68% respondió que sí, el 21% no sabe y el 11% respondió que no. Consultado el DADEP en relación con este tema, se pudo establecer que hasta el momento no se ha escriturado ninguna zona de cesión producto de desarrollos legalizados, en relación con la entrega por parte de la comunidad se pudo establecer que aproximadamente se cuenta con alguna de las modalidades de acta de entrega en el 50% de los desarrollos legalizados. En cuanto a diferencias existentes entre lo legalizado y lo encontrado actualmente en relación con el espacio público el 58% manifestó que sí existen diferencias entre lo aprobado y lo existente en terreno y el 42% dijo que no. El 71% de los encuestados respondió negativamente a la pregunta de si se utilizaban las zonas de uso público de manera diferente a lo esperado, sin embargo el 29% lo afirmó, al final se preguntó la percepción por las zonas de uso público luego del proceso de legalización, encontrando que el 33% perciben las zonas de igual manera, el 22% percibe que empeoraron y el restante 45% manifestó que mejoraron.

La percepción de calidad a partir de la Funcionalidad por parte de las comunidades es alta, si se establece que para éstas las zonas de uso público cumplen con las funciones para las cuales fueron concebidas, recreación y movilidad, sin embargo es paradójico que la mitad de los entrevistados establezcan que las zonas no han mejorado, teniendo en cuenta que las zonas en su mayoría se encuentran construidas y dotadas con mobiliario urbano.

Si se comparan las zonas en desarrollos ubicados en localidades de ladera con desarrollos localizados en localidades planas, no se observa diferencia sustancial en la cantidad de zonas de uso público construidas, lo que sugiere que la administración en los últimos tiempos ha venido actuando en función de construir y dotar las zonas de uso público en toda la ciudad, sin embargo en los últimos años se le dio prioridad a las localidades de ladera de acuerdo a lo manifestado por las comunidades, quienes mencionaron que estas eran las zonas más atrasadas en relación con la dotación de infraestructura.

Al comparar desarrollos consolidados hace 40 años o más con desarrollos

consolidados más recientemente, no presentan diferencias significativas en relación con la construcción y dotación de sus espacios públicos, sin embargo si presentan diferencias en la forma en la cual se apropian de los mismos, primando en los más añejos una alta participación comunitaria, con variadas formas de apropiación de los mismos para su uso y goce.

En relación con la dotación del espacio público, las comunidades manifiestan el cambio que ha presentado la ciudad a partir de nuevos materiales utilizados para el mobiliario, en el caso de los parques la tendencia es a endurecer más áreas y tener menos zonas blandas, y en las vías se pasó de utilizar exclusivamente el concreto rígido para las vías y se dio el salto hacia el adoquín, para algunas comunidades ubicadas en ladera las nuevas intervenciones en escalera en comparación con las antiguas en concreto rígido, presentan más dificultades para el acceso vehicular y tránsito peatonal sobre todo de habitantes de la tercera edad.

Para las comunidades es fundamental la conexión vial con la malla vial local, en tal sentido la mayoría afirma que cuentan con conexión vial y con líneas de transporte público, solo unos pocos se quejan de tener una insuficiente oferta de transporte público, generando una gran oferta de transporte alternativo (bici taxis, moto taxis y transporte particular).

Para todas las comunidades la dotación de las zonas de uso público en particular las viales, generan cambios en el uso del suelo de los habitantes ubicados sobre estos corredores, no solamente sobre las vehiculares sino también en las peatonales, estimulando el cambio de uso de residencial a residencial mixto con comercio en el primer piso. Para algunas comunidades la determinación de catalogar algunas vías como peatonales con uso vehicular restringido ha sido positiva, puesto que para ellos en algún momento el convertirlas en solo peatonales restringía la capacidad de progreso de los habitantes del sector, al eliminar la utilización de la zona de garaje.

Para las comunidades el tema de la titulación de las zonas de uso público no es claro, más si se tiene en cuenta, que es un proceso que debe ser liderado por la administración en cabeza de la entidad que para la época tenga dichas funciones.

#### **2.4. Instrumentos de gestión del suelo para incorporar Espacio Público.**

Conforme a lo expresado, como parte del proceso, se plantea proponer recomendaciones a los instrumentos de gestión del suelo, que permitan habilitar suelo específicamente para que sea considerado como espacio público de cesión dentro de los procesos de legalización de desarrollos, específicamente como zona verde, en este sentido y luego de analizar el decreto 367 de 2005 se observa que se encuentra muy ajustado urbanísticamente hablando, lo que significa que existe poco para modificar, sin embargo y en aras de la mejora del proceso se plantean acciones en dos sentidos, uno en la mejora de la cantidad de espacio público a incorporar y dos, en aras de mejorar la calidad del mismo.

**CANTIDAD:** En tal sentido se propone modificar el decreto 323 de 2004, con el propósito de que el proceso de compensación establecido en el artículo 11 del decreto 367 de 2005 cumpla con sus objetivos, reglamentando que el trámite sea verificado

por parte de la Secretaría Distrital de Planeación en el caso de los procesos de legalización y no por una Curaduría Urbana, y que sea esta la entidad encargada de expedir el certificado de cumplimiento de los requisitos, los cuales quedaran consignados en la resolución de legalización del desarrollo.

Por otro lado se propone que de acuerdo a la determinación de usos finales para las zonas declaradas como Suelo de Protección por Riesgo, se consideren este tipo de Suelos como cargas urbanísticas aplicables a los desarrollos que se encuentren en proceso de legalización y que no puedan cumplir con las obligaciones urbanísticas en relación con el área de espacio público a ceder para culminar el respectivo proceso.

En la adición propuesta el instrumento de gestión utilizado deberá tener en cuenta las categorías de Suelo de Protección por Riesgo, de esta manera:

- Alto Riesgo no Mitigable. Predios que se encontraban construidos y por la situación de vulnerabilidad presentada en la zona se recomendó que fueran declarados como Suelos de Protección por Riesgo, previa demolición de los predios allí ubicados y la inclusión de los habitantes de los predios, en el Programa de Reasentamiento de Familias en el Distrito Capital.

- Amenaza Alta. Son zonas de terreno que no se encontraban construidas y tienen una restricción de uso, la cual no permite urbanizar la zona declarada como Suelo de Protección por Riesgo.

Por lo tanto y de acuerdo a lo referenciado, la propuesta sería aplicable a las zonas de Alta Amenaza que fueran declaradas como Suelo de Protección por Riesgo por cuanto son zonas que nunca fueron explotadas por sus dueños, no han sido intervenidas y no fueron beneficiarias de subsidio o proceso de reasentamiento alguno, por lo cual podrán hacer parte de las cargas urbanísticas para los desarrollos legalizados previa mitigación e intervención por parte de autoridades del orden local o distrital, es relevante establecer que los propietarios de predios declarados Zonas de Amenaza Alta, no tienen ninguna exención tributaria por el hecho de no poder usufructuar el predio declarado como Suelo de Protección por Riesgo, como consecuencia el Distrito deberá impulsar una exención tributaria para éstos predios, titularlos y recibirlos como zona de cesión y en contraprestación se hará un intercambio de mayor edificabilidad o de la priorización de subsidios de vivienda para los propietarios que entreguen los predios localizados en Zonas de Amenaza Alta, como parte de las cargas urbanísticas en los futuros desarrollos a legalizar. Para lograr este objetivo se debe también buscar con el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo, acciones conjuntas para que solicite ante la oficina de Registro de Instrumentos Públicos la creación de una anotación en el Folio de Matrícula Inmobiliaria, para las zonas declaradas (la declaratoria debe ser realizada por la autoridad urbanística competente) como suelo de protección por riesgo.

Para el proceso de regularización el cual cuenta con decreto recientemente aprobado y del cual aún no se cuenta con la primera experiencia, se evidencia la misma dificultad encontrada en el proceso de legalización, respecto del proceso de compensación de las zonas de cesión, para lo cual se plantea la misma alternativa del proceso de legalización, en este orden de ideas adicionalmente se plantea el incluir los suelos declarados de protección por riesgo alto no mitigable producto de procesos de

reasantamiento en el decreto de regularización como parte de la compensación, cabe anotar que dichos suelos aunque son declarados espacio público de acuerdo con el Artículo 8 del decreto nacional 4674 de Diciembre 17 de 2010: “Los predios adquiridos en desarrollo del proceso de reasantamiento de personas en alto riesgo no mitigable deberán ser incorporados como suelo de protección y espacio público en los términos definidos en la Ley 9ª de 1989”, en la actualidad no son considerados como espacio público de cesión, si no espacio público el cual aún su titularidad se encuentra en cabeza de un particular y cuenta con restricción al uso urbano, adicionalmente generan una carga en la administración, puesto que luego de reasentar a los habitantes y demoler las construcciones, su custodia de acuerdo con la ley aún se encuentra en cabeza de un particular, generando el riesgo de ser nuevamente ocupados, si se establece el procedimiento planteado, incorporándolos como parte de las cargas urbanísticas del desarrollo, en el proceso de legalización como parte de la compensación, el DADEP posteriormente podrá titularlos sin ningún inconveniente.

**CALIDAD:** Como estrategia a fin de aumentar la calidad del espacio público incorporado, se sugiere en el momento del estudio urbanístico de las zonas de cesión por la comunidad o enajenador designadas en el desarrollo a legalizar, plantear la conveniencia de su incorporación en base a un estudio de déficit de carácter zonal y no solo aplicando el decreto al desarrollo, tal vez agrupando desarrollos de una misma zona y realizando el estudio en conjunto, esta estrategia va encaminada a evitar incorporar como espacio público lotes de seis metros por doce, que por lo general son medianeros y que son el resultado de aplicar la norma en desarrollos pequeños, generando un espacio público de baja calidad. Adicional a lo anterior, se propone que los desarrollos que se legalicen en adelante, ingresen inmediatamente al programa de Mejoramiento Integral de Barrios, en el entendido en el que el espacio público recién legalizado es el que cuenta con mayor grado de vulnerabilidad, en términos de construcción y dotación tornándolo susceptible a su invasión; si se tiene en cuenta que la legalización es el primer paso y puerta de entrada al mejoramiento integral, lo anterior deberá quedar consignado en la resolución de legalización y será de obligatorio cumplimiento para los procesos de focalización y priorización de intervenciones por parte de las entidades distritales.

Por otra parte se debe plantear una revisión sobre los diseños de la cartilla de mobiliario urbano, el cual se debe actualizar en función de lo que la ciudad y los habitantes requieren, tal vez especificando mobiliario diferencial para zonas con tratamiento de Mejoramiento Integral ó en función de la población, de acuerdo con los nuevos requerimientos principalmente de la comunidad de jóvenes, quienes reclaman más espacios dotados para realizar prácticas recreativas y deportivas no tradicionales. Adicionalmente se pretende que el estudio urbano realizado en el momento de la legalización, fundamental para la incorporación cartográfica y urbana, considere dicho proceso como un factor importante no solo para el territorio a incorporar si no para la totalidad del entorno urbano. Lo anterior, generará la posibilidad de que el estudio se pueda realizar juntando varios desarrollos en proceso de legalización, para establecer su impacto en un entorno de carácter zonal.



## REFERENCIAS

- BORJA Jordi, Publicado en VVAA, Ciutat real, ciutat ideal. Significat i funció a l'espai urbà modern, "Urbanitats" núm. 7, Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea, 1998.
- CEBALLOS, La evolución del planeamiento urbano en la configuración. Revista Bitácora 2005,. [en línea], Consultado el 2 de mayo de 2012 de [redalyc.uaemex.mx/src/ini](http://redalyc.uaemex.mx/src/ini).
- CORTÉS DÍAZ, Marco E., La anexión de los 6 municipios vecinos a Bogotá en 1954. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Facultad de Artes, 2006. 120 p.
- DIALOGOS EN EDUCACIÓN. El Concepto de Desarrollo Humano. [en línea], Consultado el 2 de julio de 2012 de [http:// www.dialogos-en-educacion. org/ actualidades/el-concepto-de-desarrollo-humano](http://www.dialogos-en-educacion.org/actualidades/el-concepto-de-desarrollo-humano).
- ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ. Decreto ley 1421 de 1993 [en línea], Consultado el 2 de julio de 2012 de [www.personeriabogota.gov.co/](http://www.personeriabogota.gov.co/).
- NACIONES UNIDAS. II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. 1996. [en línea]; consultado el 11 de enero de 2011 de [www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm](http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm).
- NEFF MANFRED, Max- "Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro", CEPUR, Medellín, 1996.
- SALDARRIAGA ROA, Alberto. Bogota siglo XX Urbanismo, Arquitectura y Vida Urbana Bogota: Departamento Administrativo de Planeación Nacional, 2008.
- SEN, Amartya. Desarrollo y Libertad, Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A., 2000.
- ZOIDO, F., Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio. Barcelona: Editorial Ariel, S. A., 2000.

## CONTACTOS

Ing. Rodríguez Rojas, Carlos Alfredo  
Universidad Distrital Francisco José de Caldas  
Carrera 5° Este N° 15 – 82 \* Avenida Circunvalar V  
Bogotá  
Colombia  
Tel. + (57) 310 2804065  
Fax + (57 1) 2841658  
Email [crodriguez@udistrital.edu.co](mailto:crodriguez@udistrital.edu.co)