

# Infraestructura urbana, participación ciudadana y espacio público

JHOANA ALEXANDRA DELGADO GAITÁN<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Trazar las fronteras entre lo público y lo privado ha sido una preocupación desde la antigüedad<sup>2</sup>; uno y otro concepto han servido como categorías clave para la organización y el análisis político y social, para la jurisprudencia y la praxis jurídica, en los debates tanto morales como políticos. Uno de los aspectos distintivos de la modernidad occidental y en especial del pensamiento liberal fue precisamente su énfasis en demarcar el espacio privado (el del mercado y la sociedad civil) y el espacio público (el del poder estatal).

Las transformaciones de la vida política y de la esfera individual han determinado cambios en dicha distinción. En la actualidad tal diferenciación no puede realizarse en modo tajante, tanto que en materias como el derecho urbano, que por regla general pertenece al estudio del derecho público, no solo se hace referencia a los cauces tradicionales del derecho administrativo (pensemos, por ejemplo, en el papel de las administraciones públicas en la protección del medio ambiente o en la calificación del suelo o en la aprobación del planeamiento municipal), sino que también se involucra en esta disciplina el análisis de las relaciones jurídicas entre particulares, interfiriendo de forma directa en derechos que en el tiempo eran considerados como absolutos, como el derecho de propiedad, y en las diferentes formas de intervención de los particulares en las sociedades modernas como productores de bienes y servicios, incluso en materias reservadas por mucho tiempo al ámbito del poder estatal.

En las ciudades modernas la construcción de espacios de convivencia, abiertos y dispuestos para el disfrute y la libre apropiación por parte de la

1 Docente investigadora del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

2 D. INNERARITY. El nuevo espacio público, Madrid, Espasa, 2006, p. 31.

ciudadanía, constituye un proyecto prioritario en la agenda pública<sup>3</sup> y en el desarrollo de una planificación más incluyente de todo el territorio, enmarcada, en nuestro Estado social y democrático de derecho, en la aplicación de los principios de libertad económica e iniciativa privada libre dentro de los límites del bien común<sup>4</sup>.

Teniendo en cuenta que el derecho urbano pertenece al ámbito del derecho público<sup>5</sup> y por lo tanto su actividad y función tienen una finalidad jurídicamente relevante para todo el ordenamiento jurídico, éste tiene que responder, a diferencia de lo que sucede con el derecho privado, a las exigencias colectivas, que presionan por la satisfacción de sus necesidades y exigen que se ofrezcan a las clases más desfavorecidas los medios adecuados para el desarrollo de sus espacios vitales. Razón por la cual, las acciones del Estado para ordenar físicamente la ciudad, reducir las distancias sociales y obtener un equilibrio económico y social deben asegurar la existencia de las infraestructuras destinadas a satisfacer las necesidades de esa colectividad (redes viales, redes tecnológicas, acueductos, hospitales, escuelas, cárceles, cuarteles, etc.) y las repercusiones de tales obras en el uso y disfrute del espacio público.

Si bien es cierto que durante el siglo XIX la propiedad, la financiación y la administración de la mayoría de las infraestructuras estaban en manos privadas, con el transcurso del tiempo los países fueron nacionalizando las compañías de infraestructura, de modo que para mediados del siglo XX su propiedad, financiación y administración correspondían a entidades de carácter público. La participación del sector privado en la provisión de infraestructura se limitaba en la mayor parte de los casos a la construcción de las obras públicas mediante contratos de aprovisionamiento entre las empresas constructoras y las agencias estatales. Aunque en algunos países las empresas privadas han conservado la propiedad y la administración de algunos activos de infraestructura, estos casos son la excepción y no la regla.

Desde la última década del pasado siglo, el papel desempeñado por el sector público ha ido cambiando: de tener la propiedad y la gestión de activos de infraestructura ha pasado a compartir tales responsabilidades con el sector privado. No obstante, el sector público se ha reservado la responsabilidad de planificar y regular las infraestructuras. El deseo de reducir el déficit público y el aumento de la eficiencia de la provisión de servicios de infraestructura fueron las causas que impulsaron estos cambios. La escasez de ingresos fiscales y un aumento en las demandas sociales de bienes y servicios han llevado a los gobiernos a involucrar al sector privado con el fin de incrementar sus ingresos,

3 Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Plan Maestro de Espacio Público. Documento técnico de soporte: El espacio público como patrimonio de la ciudad, tomo II, Bogotá, 2007, p.13.

4 Art. 333 de la Constitución Política de Colombia.

5 M. MARIENHOFF. Tratado de derecho administrativo, tomo I, Buenos Aires, Abeledo- Perrot, 1965, p. 142.

reducir la participación pública en nuevas inversiones y disminuir el gasto público resultante de las pérdidas de las empresas estatales. Tradicionalmente, el desempeño de tales empresas ha sido insatisfactorio en la atención a la demanda creciente, en la introducción de nuevas tecnologías y en la prestación de un buen servicio al ciudadano. Las causas de tales deficiencias radican en precios insuficientes para cubrir los costes del servicio, la gestión deficiente y carencia de incentivos apropiados.

Si bien la participación del sector privado en el suministro de infraestructura puede aumentar la eficiencia y reducir el gasto público y las presiones fiscales, los activos de este sector tienen ciertas características que hacen que el mercado no sea un sistema idóneo para la asignación de los recursos y se requiera de algún grado de intervención del sector público. El alto volumen de inversión, las economías de escala y de alcance, la dificultad para reutilizar estas inversiones para otros fines, los efectos externos que tales inversiones llevan asociados y el carácter de bien fuera del comercio de los servicios de infraestructura hacen que el mercado no genere asignaciones de recursos óptimas, por lo que se recomienda la participación del sector público para mitigar los impactos de los fallos del mercado. Por ello la participación del sector privado en el suministro de infraestructuras requiere de un esquema que vincule ambos sectores (público y privado). En tales esquemas el sector público regula la prestación del servicio y la responsabilidad de las otras actividades asociadas con la prestación de los servicios se asigna, generalmente, al sector privado. Sin embargo, el hecho de distribuir las responsabilidades entre el sector público y el sector privado conforma un esquema con nuevos riesgos y retos para el Estado, el ejecutor público o privado de la actividad administrativa y el ciudadano, los cuales deben ser abordados correctamente.

Existe además una correlación entre la obra pública y la planificación del territorio, siendo los planes territoriales y urbanísticos los instrumentos para identificar las exigencias colectivas y responder a las necesidades dentro del ámbito territorial determinado (bien sea a nivel nacional, departamental o municipal), que permitan la identificación en la ciudad de espacios públicos para el disfrute de una sociedad diferenciada y heterogénea que permita el diálogo y la comunicación de la sociedad<sup>6</sup>.

Para lograr definir el espacio público es necesario que éste cuente con la infraestructura necesaria para satisfacer las necesidades colectivas. En la construcción de las ciudades modernas es importante situar las siguientes dimensiones del contexto urbano, para luego entrar a analizar el proceso de formación del concepto de espacio público desde un punto de vista general para luego analizar la regulación de este tema en el derecho colombiano. Pu-

6 J. M. FERRY. "Les transformations de la publicité politique", *Le nouvel espace public*, Hermes 4, CNRS, 2001, p. 21.

diendo además entender el papel y la incidencia del derecho de participación en cada una de sus dimensiones, a saber:

1. *Física y funcional de los centros urbanos.* Una primera variable que permite identificar el contexto de lo urbano es su escala o tamaño. Una segunda característica de los centros urbanos es la de su actividad o función económica dentro del contexto territorial, ya sea local, regional o nacional. Por otra parte, y según su escala y función, los centros urbanos guardan una estrecha relación con su periferia y los ecosistemas que los rodean, desde la perspectiva de la gestión ambiental urbana, la cual está determinada por la demanda de los recursos naturales y los impactos que las actividades urbanas ejercen sobre ellos. De acuerdo con esta dimensión, la ciudad es la materialización de los deseos individuales y colectivos que se reflejan en la arquitectura, la imagen y la funcionalidad urbana.

2. *Administrativa y financiera para la gestión ambiental urbana.* Los centros urbanos poseen estructuras administrativas que a su vez integran instrumentos financieros que posibilitan el desarrollo, operación y mantenimiento de la infraestructura básica local, el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente local, ámbito indispensable para poder estudiar el espacio físico y establecer las estrategias que permitan ocupar y aprovechar de modo apropiado los procesos sociales, territoriales y ambientales.

3. *Social del crecimiento urbano y el medio ambiente.* La gestión ambiental urbana está estrechamente ligada a problemas de orden social y de atención a la pobreza. Las poblaciones pobres están generalmente localizadas en asentamientos o barrios marginales, los cuales en su gran mayoría carecen de una adecuada cobertura y calidad de los servicios básicos que reciben. En consecuencia, las condiciones ambientales y de salubridad de estas poblaciones tienden a presentar mayores riesgos y a ser más vulnerables. Desde esta perspectiva se construye la ciudad en el respeto por lo público, en la necesidad de ofrecer lugares de convivencia y de responsabilidad social, en la consolidación de la conciencia colectiva actual y en la obligación que tenemos como sociedad con las generaciones futuras.

## I. LA FORMACIÓN DEL CONCEPTO DE ESPACIO PÚBLICO A TRAVÉS DE LA HISTORIA

Conscientes de que la idea de espacio público no puede obedecer a imposiciones o manipulaciones de ningún tipo y de que dependiendo de la posición que adoptemos implicará consecuencias jurídicas, sociales, políticas y culturales muy diferentes, intentaremos presentar aquí una breve sinopsis histórica del espacio público.

Como primer antecedente, podemos remontarnos a la idea de plaza pública romana o ágora griega, lugar en el que los ciudadanos (romanos o atenien-

ses) se encontraban para discutir los asuntos concernientes al gobierno de la ciudad (polis griega, ciudades- estado romanas). Antes de la era moderna, el espacio público tenía como función central la de expresar el poder del soberano, la Iglesia o el Estado (relaciones de respeto o miedo que generan obediencia). Incluso en la Grecia clásica, el lugar de nacimiento de la democracia, la acrópolis era un enclave fortificado en el cual la elite dominante (ciudadanos atenienses) tomaba decisiones e imponía su poder sobre el resto de la población.

En la sociedad renacentista la idea de una esfera pública estaba incompleta. La burguesía estaba aún integrada a la estructura tradicional de poder y acomodaba sus demandas a las condiciones políticas de la sociedad. La aparición de la esfera pública requería el cuestionamiento burgués de la forma de gobierno, puesto que hasta ese entonces la clase dominante tomaba las decisiones e imponía su poder sobre el resto de la población, el diálogo era un privilegio de esa minoría y el espacio público estaba orientado solo a proteger el derecho de esa minoría de gobernar. Usando la terminología de FOUCAULT<sup>7</sup>, podemos señalar que antes de la modernidad no se requería de discursos disciplinarios sobre el espacio público, dado que el poder del soberano y el uso que éste hiciera del espacio público no estaba disputado, al menos en el plano de las ideas.

Como ven, seguimos en presencia de un poder limitado a unos pocos. Esa asamblea sin mediaciones, limitada y sin muchos participantes seguirá vigente en las asambleas suizas o en los townships estudiados por TOCQUEVILLE<sup>8</sup>, pero apenas se parecen a las asambleas representativas propias de nuestras sociedades "democráticas".

Pero en la modernidad, la clase revolucionaria, la burguesía, inició un cuestionamiento al poder del soberano, presionando por ser parte de las decisiones políticas que afectaban a la nación. Una manifestación de dicha presión fue la ocupación de los espacios públicos para comerciar, discutir o protestar, y la creación de una esfera de libertad entre el Estado y lo privado, la esfera pública, tal como es descrito por HABERMAS<sup>9</sup>. Este es el momento en que un discurso sobre el espacio público se hace necesario, cuando la arquitectura se hace cargo de la seguridad, la salud y otras preocupaciones sociales; no para alterar las relaciones de poder, sino para mantenerlas<sup>10</sup>.

Un proceso largo, en el que en un principio la burguesía no hegemónica participaba del discurso del soberano, con grandes reformas de la ciudad, la

7 M. FOUCAULT. "Poder- Cuerpo" (1971) en *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta, 1993, p. 109.

8 A. TOCQUEVILLE. *La democracia en América*, vol. 1, San José de Costa Rica, Universidad Autónoma de Centro América, 1986.

9 J. HABERMAS. *Conciencia moral y acción comunicativa*, Barcelona, Península, 1991.

10 FOUCAULT. "La verdad y las formas jurídicas", en ob. cit., p. 138.

construcción de parques, caminos, avenidas, etc. Este es el período de los reyes ilustrados, los que entendieron la necesidad de construir instituciones sociales que les permitieran aumentar su base de apoyo dentro de las burguesías nacionales. El discurso comenzó a describir el espacio público como un espacio no controlado, o al menos controlado de forma mínima, lo que hizo más visible la apropiación del espacio por los ciudadanos. El espacio público cotidiano se hizo entonces más democrático.

Una vez que la burguesía ganó control político y económico sobre la sociedad, ese discurso de un espacio público como lugar de construcción de ciudadanía se hizo hegemónico. El espacio público se convirtió entonces en el lugar para manifestar opiniones sin temor a la represión, el lugar donde la voluntad pública<sup>11</sup> proclamada por Rousseau se manifestaba; todo ello a pesar de que al mismo tiempo este espacio consideraba la seguridad, el control y el mantenimiento del orden público como requisito de viabilidad. Todo dependía de quién fuera el usuario del espacio y la forma en que éste se adscribía a los significados y propósitos propuestos por la burguesía dominante.

Sin embargo, años más tarde, la burguesía presenció la aparición de una nueva clase que amenazaba su hegemonía: el proletariado industrial. Para mantener dicha hegemonía, la burguesía, junto con la represión optó por la negociación (explícita o implícita) con la nueva clase y sus representantes (sindicatos o partidos populares), ampliando la esfera pública y abriendo los espacios públicos a los trabajadores. Con todo, el uso del espacio por los oprimidos no estuvo exento del conflicto y muchas veces el discurso de la apertura fue abandonado y reemplazado por la represión directa.

El espacio público, tal y como ahora lo conocemos, aparece entonces materialmente como un espacio propio de la era moderna, el cual se abre a diferentes motivaciones públicas y cuyo uso es discutido por visiones y propósitos igualmente legítimos. Pero al mismo tiempo es un espacio experimentado como tal por la ciudadanía, y por ende el comportamiento y las acciones de los ciudadanos en dicho espacio tienden a reflejar apertura y libertad. Es un espacio de expresión en el que se induce y permite el desarrollo de manifestaciones culturales, sociales y políticas de la comunidad capaces de construir significados y significantes útiles para la vida cotidiana y la creación de identidad ciudadana.

Así las cosas, podemos afirmar, junto con CALDEIRA, que el espacio público fue creado por la burguesía<sup>12</sup> en su lucha contra el orden anterior y éste se convirtió, hasta cierto punto, en un arma utilizada por los excluidos para transformar el orden social burgués. Esta explicación parece tributaria de la

11 J. J. ROUSSEAU. *El contrato social*, Madrid, Espasa- Calpe, 2003, pp. 10- 16.

12 T. CALDEIRA. *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, Berkeley, University of California Press, 2000.

concepción marxista sobre el rol del proletariado en la transformación de la sociedad, y del ideal de HABERMAS de rescatar la modernidad de la racionalidad instrumental, usando sus armas, la razón y en cierta forma la esfera pública. En este sentido, la lucha por la expansión del espacio público y por la democracia urbana es al mismo tiempo, para autores posmodernos y postestructuralistas, una lucha por la transformación de la sociedad capitalista<sup>13</sup>. Por el contrario, la acción social de los grupos privilegiados ha tendido a oponerse a la expansión de la esfera y el espacio público, como queda demostrado en las violentas represiones a las apropiaciones del espacio urbano por obreros organizados, y las luchas sociales por la extensión de los derechos civiles y políticos en los siglos XIX y XX.

De acuerdo con HABERMAS<sup>14</sup>, la esfera pública aparece definitivamente alrededor del siglo XVII y puede concebirse como la esfera de los particulares juntándose como un público. "Ellos pronto reclamaron la esfera pública regulada desde arriba contra las autoridades públicas mismas, para incluirlos en un debate sobre las reglas generales que gobiernan las relaciones en la básicamente privada pero públicamente relevante esfera del intercambio de mercancías y el trabajo societario. El medio de esta particular confrontación era peculiar y sin precedente histórico: el uso por parte de la gente de su racionalidad."<sup>15</sup>

Esta visión enfatiza la idea de un espacio (metafórico) de libertad, el cual existe entre el Estado y los asuntos privados, y que constituye el punto de partida para un debate crítico- racional que presenta una pretensión para el ejercicio legítimo del poder. Para que este debate público no sea una simple simulación, requiere el uso de la racionalidad humana, el encuentro y el diálogo de diversos grupos y actores sociales.

Esta necesaria libertad se relacionaba con los cambios sociales que la sociedad estaba viviendo por la transformación del orden feudal y la aparición del capitalismo comercial y financiero temprano. En la sociedad renacentista la idea de una esfera pública estaba incompleta. La burguesía estaba aún integrada a la estructura tradicional de poder y acomodaba sus demandas a las condiciones políticas de la sociedad. La aparición de la esfera pública requería el cuestionamiento burgués a la forma de gobierno. Una vez que este desafío se presenta, aparecen nuevas instituciones (y también espacios) que ponen de manifiesto la libertad de expresión y se convierten en centros de

13 M. CASTELLS. *La cuestión urbana*, 2.<sup>a</sup> ed., México, Siglo Veintiuno, 1976.

14 A pesar de que HABERMAS nunca discute el concepto de espacio público o su desarrollo, su análisis histórico de la aparición de la esfera pública es útil para desarrollar el concepto de espacio público como lugar de formación de ciudadanía

15 HABERMAS. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, The MIT Press, 1991.

poder democrático y de ciudadanía: pensemos, por ejemplo, en conferencias, espectáculos públicos, salones de reunión y prensa escrita.

Todas estas instituciones –y el debate racional que generan– son, de acuerdo con HABERMAS, precondiciones necesarias para un régimen democrático. Sin embargo, hasta nuestros días la constitución de una esfera pública realmente libre de las arbitrariedades del poder constituye una promesa incumplida de la modernidad. En su Teoría de la acción comunicativa<sup>16</sup>, HABERMAS señala que la esfera pública ha sido de alguna forma colonizada por la racionalidad instrumental característica de los sistemas de intercambio de dinero y poder. El ideal histórico que está al centro del concepto de esfera pública es a la vez una utopía, pues nunca ha existido en la historia humana.

Esta promesa de encuentros libres y diálogo racional entre diversos grupos sociales ha sido llevada al plano de la discusión espacial por muchos autores, y transformada en el pilar de la concepción urbanística posmoderna del espacio público. Sin embargo, para otros autores, y en contra de la visión de HABERMAS, el encuentro social y la yuxtaposición de usos en el espacio público no son una promesa no cumplida, sino la característica básica de la vida urbana moderna, bien porque en el espacio público de la política se ha impuesto un modelo social en el que los seres humanos, en vez de actuar y discutir, solo se comportan como autómatas de la producción y del consumo<sup>17</sup>, o bien porque el espacio público lejos de ser el lugar donde se toman y debaten las decisiones es solo el espacio para hacerlas públicas<sup>18</sup>.

Por lo tanto, la esfera pública moderna se consolida en torno de instituciones democráticas representativas distantes de las situaciones asamblearias del antiguo espacio público, creado en el marco de la burguesía liberal y que se funda en los ideales de igualdad, libertad y solidaridad.

## II. EL CONCEPTO DE ESPACIO PÚBLICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO: EL CASO DE BOGOTÁ

El concepto de espacio público hizo irrupción en Colombia en los años ochenta, en un contexto muy diferente del de la ciudad europea que le había dado origen. En las universidades, el resultado no fue muy distinto de lo que se venía desarrollando en la práctica mediante proyectos de recuperación urbana o de creación de plazas, parques y andenes entendidos como nuevos

16 HABERMAS. *Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press, 1984.

17 H. ARENDT. *The Human Condition*, University of Chicago Press, 1998.

18 F. NEIDHARDT. "Öffentlinchkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen", en *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 34, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1994.

lugares de reunión y tránsito para los ciudadanos, sustentados en un discurso sobre los lugares para la actividad colectiva.

Por su parte, la práctica institucional incorporó rápidamente el concepto de espacio público a su quehacer, dirigiéndolo a problemas muy específicos. Los programas de recuperación del espacio público surgieron como respuesta a esa necesidad de intervenir en forma puntual en la ciudad, la mayor parte de las veces en la "recuperación" de andenes y plazas "invadidos" por el comercio ambulante, los talleres mecánicos, los vehículos estacionados o simplemente en zonas deterioradas por el paso del tiempo.

Estos proyectos tuvieron un éxito inmediato porque representaron una posibilidad real de acción de una administración que se encontraba totalmente paralizada por la falta de recursos para realizar los grandes proyectos definidos como prioritarios para la ciudad: grandes vías y redes de servicios públicos, equipamientos a gran escala, proyectos de renovación y de vivienda de interés social, etc. Los proyectos de espacio público eran viables y rápidos. Generalmente, se podían realizar actuaciones urbanísticas sin tener que invertir en la compra de muchos predios y con costos que podían ser asumidos fácilmente por las finanzas locales. Los proyectos tenían impacto físico y eran compartidos y aceptados por la comunidad. En un tiempo de incapacidad administrativa, dichas obras producían efectos inmediatos en el entorno vital de la ciudad.

Hacia 1986, el espacio público se convirtió en un elemento importante del Plan Centro de Bogotá<sup>19</sup>, para la recuperación de la zona urbana central, que se extiende desde la avenida Caracas hasta La Candelaria. Este Plan se propuso como un programa de planeación- acción y se trató de un conjunto relativamente articulado de proyectos de recuperación de andenes, parques y plazas del que el Parque Central Bavaria es un buen testimonio.

El espacio público tuvo un lugar más importante en el nuevo código urbano de Bogotá (Acuerdo 6 de 1990). En este conjunto de preceptos sobre las relaciones entre los propietarios del suelo y la administración pública, la intención urbanística y el modelo urbano pretendieron ser sustitutos por un concepto de espacio público ampliado a los andenes, parques y plazas, en donde se impusieron de base los llamados sistemas orográfico e hidrográfico de la ciudad capital, factor que contribuyó de manera determinante en la elaboración de un nuevo concepto de medio ambiente para proteger las diferentes condiciones geográficas en que se divide el territorio del Distrito capital. El espacio público no sólo sería el estructurador básico de la ciudad, sino que se convertiría en el objeto privilegiado de la acción de la administra-

19 Es un instrumento de planeamiento de segundo nivel establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá, en el que se definen los criterios y lineamientos generales para el ordenamiento territorial del centro de la ciudad en cuanto a la creación de infraestructuras, espacio público, equipamientos, usos y tratamientos.

ción pública. En 1992, se crea además el Taller del Espacio público como un ente asesor del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), con el objetivo general de elaborar un Plan General de Espacio Público para Bogotá. Se elabora la *Cartilla del espacio público*, luego la *Cartilla de andenes*, la *Cartilla de amoblamiento urbano* y el *Manual verde*, el *Manual de diseño y ubicación de elementos en el espacio público*.

En el proceso de sustitución del plan por el proyecto, mientras la administración pública se encargaba de intervenir de modo puntual en el espacio público, el desarrollo de la ciudad se dejaba en manos de los particulares, que por medio de proyectos individuales y licencias individuales desarrollaban el suelo público. Sin embargo, este modelo de desarrollo entra en crisis al demostrarse que no satisface las necesidades de todos los habitantes.

Por esta razón, la recuperación de la planeación urbana, ejemplificada en los planes de ordenamiento territorial (POT) que ordena la Ley 388 de 1997<sup>20</sup>, debe entenderse desde una nueva perspectiva, en la que el tema del espacio público se consolida como una nueva forma de acción pública, en cumplimiento del artículo 82 de la Carta política que determina como deber del Estado el *velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular*. Esto permite la apertura de un nuevo camino para la recuperación de la iniciativa y del liderazgo de la administración en la construcción de la ciudad, mediante la regulación, generación, administración, el financiamiento y manejo del espacio público. Sin lugar a dudas, en Colombia, desde el punto de vista jurídico, el espacio público ayuda a la construcción de la ciudadanía que se enmarca dentro del Estado social y democrático de derecho reconocido por nuestra Constitución.

Según una definición de JORDI BORJA<sup>21</sup>, el espacio público es un concepto jurídico, es un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio del suelo y garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de utilización y de instalación de actividades. Así las cosas, vemos cómo el espacio público moderno proviene de la separación formal (legal) entre la propiedad privada urbana (expresada en el catastro y vinculada normalmente al derecho a edificar) y la propiedad pública (o dominio público por subrogación normativa o por adquisición de derecho mediante cesión) que normalmente supone la reserva de este suelo libre de construcciones (excepto equipamientos colectivos y servicios públicos) y cuyo destino no puede ser otro que el de usos sociales propios de la vida urbana (esparcimiento, actos colectivos, mo-

20 Conocida como la Ley de Desarrollo Territorial.

21 J. BORJA. "La ciudad y la nueva ciudadanía", conferencia pronunciada en el "Forum Europa", Barcelona, junio de 2001. Disponible en el sitio [[www.lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm](http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm)], consultado por última vez el 30 de octubre de 2008.

vilidad, actividades culturales y a veces comerciales, referentes simbólicos, monumentales, etc.).

Igualmente, el espacio público también tiene una dimensión sociocultural. Es un lugar de relación y de identificación, de contacto entre las personas, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria. La dinámica propia de la ciudad y los comportamientos de sus gentes pueden crear espacios públicos que a veces no lo son o que no estaban previstos como tales. El espacio público es el elemento que articula la ciudad y que estructura los espacios privados. Es el lugar de encuentro de los ciudadanos y un factor determinante de su calidad de vida.

La Constitución de 1991 obliga al Estado a velar por la integridad del espacio público, entendido éste como un compendio de:

1. Elementos naturales: las áreas de preservación y conservación hidrográfica y las áreas de interés ambiental y paisajístico.
2. Elementos complementarios: la vegetación, el mobiliario urbano y la señalización.
3. Elementos construidos: las áreas para circulación peatonal, las áreas para circulación vehicular, las áreas para el encuentro y la articulación urbana y las áreas de conservación cultural y arquitectónica.

Mediante el Acuerdo 18 de 1999, se creó la Defensoría del Espacio Público (DEP) como entidad que supliese las funciones de la Procuraduría de Bienes de Distrito, encargada básicamente de mantener el inventario de los bienes del Distrito y de fijar las políticas en materia de recuperación, control y uso adecuado del espacio público. No tiene competencia, sin embargo, para la realización de obras, ni puede intervenir físicamente en el espacio público, solamente ejerce una actividad de coordinación sobre las diferentes entidades encargadas de la intervención directa del espacio público para que se acojan a las políticas, directrices y lineamientos que sobre espacio público hagan las autoridades competentes.

La primera tarea de la DEP fue consolidar el inventario de la propiedad inmueble distrital, conformada en su mayoría por el espacio público que está comprendido por las zonas de cesión que según la Ley 388 de 1997 el urbanizador debe ceder al Distrito al momento en que se desarrolla un predio. Un porcentaje del área bruta de todas las urbanizaciones está destinado al espacio público —área de cesión tipo A—, que el urbanizador tiene la obligación de escriturar y entregar al Distrito una vez se inicia la venta del proyecto. Un problema de los bienes de espacio público es que, a diferencia de otros inmuebles, no tienen nomenclatura y no es posible identificarlos en su totalidad, por eso se inició un programa de identificación catastral (no de registro).

En forma paralela a la realización del inventario, la DEP ha adelantado desde su creación un difícil proceso de recuperación del espacio público que ha transformado la forma de percibir la ciudad por sus habitantes. Aunque

con variados conflictos, especialmente en cuanto se refiere a la reubicación de vendedores ambulantes<sup>22</sup> o al uso abusivo de bahías y zonas verdes por comerciantes de diferentes sectores de la capital<sup>23</sup>.

Los alcaldes locales son los que tienen competencia para recuperar el espacio público. Sin embargo, no podemos desconocer que uno de los invasores del espacio público era el Distrito, que permitió la construcción de equipamientos comunales sobre el espacio público, por lo que se procedió a legalizar esos equipamientos mediante el reconocimiento de licencias, para aquellos que fueran institucionales y prestaran un servicio a la comunidad. Para efectos de la legalización debe, en todo caso, seguirse el procedimiento establecido por el DAPD, y las comunidades que pretendan obtener las licencias de reconocimiento cuentan con el plazo de un año para obtenerlas de la curaduría urbana correspondiente.

Así mismo, los artículos 5.º, 6.º y 7.º de la Ley 9.ª de 1989<sup>24</sup>, con las modificaciones introducidas por la Ley 388 de 1997, regulan el espacio público. Pero es con el Decreto 1504 del 4 de agosto de 1998 como finalmente se reglamentó el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.

De acuerdo con el artículo 5.º de la Ley 9.ª de 1989, el espacio público es:

el conjunto de bienes inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados que por su naturaleza, uso o afectación están destinados a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes

El artículo 1.º del Decreto 1504 de 1998 preceptúa a su vez que, *en cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos darán prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre todos los demás usos del suelo.*

La Corte Constitucional, además, reconoce la necesidad del espacio público para contribuir a la calidad de vida de las personas en la medida en que permite la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la defensa de sus intereses y necesidades<sup>25</sup>.

De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los

22 Ver sentencia de la Corte Constitucional SU360/99. M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO (19 de mayo de 1999).

23 El Tiempo, sección "Bogotá", 26 de septiembre de 2008.

24 Conocida como Ley de Reforma Urbana.

25 Corte Constitucional. Sentencia C- 265/02. M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA (16 de abril de 2002).

habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad, materializando la democracia participativa que sustenta la estructura del Estado colombiano. El espacio público es, entonces, el ágora más accesible en la que se encuentran y manifiestan los ciudadanos.

En los últimos diez años se ha desarrollado en las ciudades colombianas un conjunto de proyectos de construcción de andenes, plazas y parques bajo el rótulo de espacio público. El término "espacio público" con que se agrupan estos proyectos define "todo espacio que no es privado", es decir, todos aquellos lugares de propiedad colectiva y que pueden ser usados por todos. El espacio público tiene por lo tanto una doble connotación de propiedad y uso. Pero esa definición tiene múltiples acepciones dependiendo del lugar y la forma de utilización.

Tal y como analizamos en párrafo anterior, el concepto de espacio público es relativamente reciente; su origen debe enmarcarse en una nueva manera de aproximarse a la ciudad europea en los años sesenta, que quiso reemplazar el método moderno de intervenir la ciudad por una forma de aproximarse y tratar la ciudad contemporánea. Los nuevos urbanistas propusieron construir la ciudad con base en el reconocimiento de la existente y de las virtudes de los lugares habitados. Se trató de una acción dirigida a la recuperación de la ciudad por sus habitantes, pensados ahora no como productores y conductores, sino como habitantes y paseantes de la ciudad, como individuos que se relacionan en el espacio urbano y que buscan encontrar otros ciudadanos para reconocerse en un ámbito particular. En este contexto, el concepto de espacio público debe entenderse como parte de un movimiento urbanístico y cultural de amplias proporciones.

En la práctica académica, el concepto de espacio público se relacionó con la emergencia de una nueva práctica: el diseño urbano, entendido como la concepción de arreglos físicos que permiten la organización del crecimiento urbano y su transformación y la forma de establecer un puente entre la práctica de los urbanistas (el plan) y la de los arquitectos (el proyecto). Este diseño urbano hizo énfasis en los aspectos físicos de la ciudad y, especialmente, en la forma de las calles, las plazas, la arborización y los parques como elementos básicos de la organización del espacio urbano. A diferencia de lo que ocurría antes, cuando el espacio público era intersticial, el resultado de la implantación de edificios con formas definidas, bajo esta nueva forma el espacio público sería el generador del espacio urbano, elemento definitivo para dar forma a los edificios, ahora supeditados al trazado de calles, parques y plazas.

Se emprenden grandes proyectos para recuperar espacios públicos significativos, y se complementa la práctica urbanístico- arquitectónica con un discurso sobre las bondades de los espacios públicos como lugares de "cultura", de lo colectivo, del encuentro, de la democracia.

Finalmente, se expidió el Decreto 215 de 2005, por medio del cual se adoptó el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá, que se mueve sobre

dos políticas fundamentales, a saber: una política de cubrimiento y accesibilidad del espacio público y una política de calidad y formación de identidad de los ciudadanos con el espacio público. Además, desde la perspectiva del Plan Maestro, el espacio público se concibe a partir de tres consideraciones urbanas:

1. La definición sociocultural y política del espacio público.
2. La materialización física que hace alusión a los elementos que lo componen.
3. Las formas de ocupación y apropiación que la ciudadanía demanda y requiere.

### III. LA PARTICIPACIÓN COMO FORMA INDISPENSABLE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CIUDADANOS CON EL ESPACIO PÚBLICO

Partiendo de un escrito de FRANCO GAETANO SCOCA<sup>26</sup> y teniendo como premisa que "la función administrativa del urbanismo se actualiza en el procedimiento y en él se confrontan directamente las decisiones con los principios que inspiran la acción administrativa", podemos intentar definir algunos de los rasgos de la participación urbanística, considerando que la participación ciudadana es un elemento útil para la valoración de los diferentes intereses involucrados a la hora de planificar la ciudad.

Conscientes de que no todo lo que definimos como *participación* efectivamente lleva a una comunidad a reconocer su pertenencia a un determinado grupo o a estimular el trabajo en común para la formulación de propuestas o a emprender actuaciones que logren aunar los diferentes intereses en una visión de ciudad más sostenible, es claro que para poder ponderar tales intereses y derechos individuales y colectivos reconocidos por el ordenamiento jurídico<sup>27</sup>, es solo mediante la apertura de procesos participativos como podremos realizar la medición exacta de las necesidades locales y de las correspondientes estrategias que se deben seguir para intervenir sobre el medio ambiente urbano. Sin embargo, no podemos dejar de resaltar cómo la relación entre los objetivos de garantía y los objetivos de elasticidad de la acción administrativa no dejan de producir situaciones de conflicto entre las

26 F. G. SCOCA. Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo, en *Convivenza nella libertà*. Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte, Nápoles, Jovene, 1999, pp. 1261 y ss.

27 Sobre la amplia posibilidad de encontrar nuevos derechos del hombre, ver N. BOBBIO. *L'età dei diritti*, Turín, Einaudi, 1992, según el cual "los derechos no nacen todos en una sola oportunidad. Nacen cuando deben y pueden hacerlo [...]. Ciertos requerimientos nacen solo cuando existen ciertas necesidades. Las nuevas exigencias responden a los cambios de las condiciones sociales y a los avances tecnológicos que permiten satisfacerlas" (pp. xv y xvi).

partes involucradas. El sistema administrativo como modelo dinámico y en continua evolución tiene que hacer frente a la aparición de intereses dignos de tutela, para lograr establecer los equilibrios indispensables para el mejor manejo de la actuación pública. A menudo, en esta etapa de ponderación de intereses nos encontramos con verdaderos derechos o valores que necesitan de una especial protección sin importar sus implicaciones productivas y económicas<sup>28</sup>. Esta ponderación de intereses no solo puede limitarse a la individualización de soluciones rápidas y simples para lograr resultados concretos<sup>29</sup>, sino que tiene que mirar en conjunto a la eficiencia y a la eficacia de la actuar de la administración pública.

28 Ver S. CASSESE. "La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor", en Riv. trim. Dir. Pubbl., 1998, p. 703.

29 Sobre los derechos y la ponderación de los intereses, R. BIN. Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale, Milán, Giuffrè, 1992, pp. 60- 63: «Si la interpretación busca asignar algún significado al discurso del legislador (a la «disposición jurídica»), la ponderación de los intereses no se mueve ciertamente hacia este objetivo. Su finalidad es la de conseguir soluciones satisfactorias para los diferentes conflictos de intereses que puedan presentarse. Esta solución por tanto, lejos de pretender constituirse en el único significado normativo del texto legislativo, nada tiene que ver con el mundo de los significantes o de sus fundamentos hermenéuticos, sino que en cambio, pertenece a la esfera de las decisiones y de sus correspondientes justificaciones retóricas. La ponderación no busca entonces fijar el significado único de la disposición, sino identificar en cada caso concreto el punto de equilibrio entre las posiciones de los distintos intereses en juego (lo que presupone por tanto una actividad interpretativa precedente de reconstrucción y calificación de los intereses que se pretenden conciliar). Podríamos decir [...] que, al contrario de cuanto sucede con la interpretación, la ponderación no produce resultados con efectos erga omnes, puesto que el punto de equilibrio cambia, y así debe ser, en cada caso [...] Por 'topografía del conflicto' entendemos la descripción de las modalidades a través de las que, en el caso específico, la norma que tutela un interés determinado influye en el ámbito del interés concurrente [...] Delinear la topografía del conflicto significa entonces, responder a dos preguntas: a) en que medida, el área de tutela del interés perseguido por la norma impugnada prevalece sobre el área que debe garantizarse al interés que se pretende comprender; b) que espacio residual (restando, por tanto la zona de superposición) le corresponde al ejercicio de cada uno de los derechos». La posición de la jurisprudencia constitucional, enunciada por BIN (Diritti e argomenti, cit., p. 81 y 82), abandona la tutela de los intereses por medio de un único mecanismo de tutela defendiendo la posibilidad de contar con los mecanismos que sean idóneos para la ponderación de los intereses. Cfr. Corte const., 20 de marzo de 1978, n. 20, en Giur. cost., 1978, p. 455: «La coordinación de los intereses en juego debe estar equilibrada sin que para ello se sacrifique de manera grave alguno de ellos». Cfr. también con Corte const., de 6 de mayo de 1985, n. 132, en Giur. cost., 1985, p. 947, en la que se puede ver como la Consulta invita «a una solución normativa dirigida a asegurar la composición equilibrada de los intereses en juego». Cfr. además, Corte const., de 16 de mayo de 1984, n. 141, en Giur. cost., 1984, p. 970: «Cada vez que el legislador tenga que recurrir necesariamente a la tipificación (en la especie de la peligrosidad) no puede más que atenerse a criterios generales y abstractos, con obvias características de presunción que bien pueden dar lugar, en la aplicación concreta, a situaciones de discriminación que representan el coste de esta institución. El problema, en lo que concierne al control de legitimidad que

El problema fundamental, desde el punto de vista funcional, es precisamente el relacionado con las formas y los límites de la ponderación de los intereses que se pretende proteger<sup>30</sup>. Como ya dijimos, la Constitución de 1991 impone en la función urbanística la prevalencia del interés general sobre el particular, principio que sirve, como bien anota la doctrina, a la realización de las finalidades propias del Estado<sup>31</sup>.

Desde este punto de vista, la participación es funcional a la ponderación de los intereses en la medida que facilitaría –según las enseñanzas de Sco-ca– que todos los intereses estuvieran presentes de forma inevitable dentro del procedimiento que posteriormente la administración deberá analizar y ponderar racionalmente<sup>32</sup>. La participación obviamente no es solo de los particulares, sino que requiere, para ser realmente efectiva, que se garantice también la integración de todos los sujetos institucionales que tienen a su cargo la protección y ordenación del territorio, para lograr una evaluación real de todos los intereses en juego a la hora de definir los espacios vitales en los que se desarrolla la ciudad. Por lo tanto, es necesario hacer confluir tanto los intereses de los entes públicos como los de los particulares –organizados o no– para alcanzar mejores decisiones, compartidas por todos desde el comienzo. Nos deberíamos preguntar ahora, en un primer momento, ¿cuáles podrían ser los mejores instrumentos para lograr una composición de todos los intereses –tanto institucionales como privados<sup>33</sup>– que pueda servir a la materialización de decisiones útiles para todos?; y en un segundo momento, determinar cómo poder compaginar las exigencias de celeridad del procedimiento con las garantías de participación para proteger el espacio público de todos y los intereses particulares de quienes en él intervienen.

puede ejercitar esta Corte, es el de evaluar si el sacrificio impuesto en cada caso particular está dentro de la regla descendente de la imprescindible abstracción de la norma, o bien, si, excede tales límites, y por lo tanto la norma determine situaciones irracionales de disparidad [...] Tampoco puede dejar de tener en cuenta la Corte las posibilidades técnicas, con las que cuenta el legislador, para recurrir a otros criterios, siempre que no se vulnere la norma fundamento de su propia discrecionalidad en pro de limitar al mínimo las situaciones de desequilibrio». Cfr. igualmente S. BASILE. ««Valori superiori» principi costituzionali ed esigenze primarie», en *Giur. cost.*, 1993, pp. 2201 y ss.

30 Así, ver F. MERUSI. "Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo", en *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo: Atti del XXXVII° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione promosso dalla Amministrazione provinciale di Como-Varenna 19-21 settembre 1991*, Milán, Giuffrè, 1994, pp. 39 y ss.

31 Ver SCOCA. *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 1267, 1273 y 1274.

32 Cfr. *ibíd.*, p. 1273.

33 Según actúen como ciudadanos, usuarios, contribuyentes, o simplemente como individuos.

Dicho lo anterior, en nuestro sentir es claro que todas las formas de participación y de colaboración que surjan entre los particulares y el sector público local deben estar encaminadas a satisfacer el interés público, y por esto, el trabajo conjunto entre los diferentes sujetos interesados tiene que tener como finalidad alcanzar una correcta ponderación de los distintos intereses presentes en el momento de la elaboración de los planes de ordenamiento territorial<sup>34</sup>.

Para que exista una participación social debe implementarse diferentes canales de comunicación que hagan posible tanto procesos de información como escenarios para el diálogo. La información deberá por lo tanto ser similar para todas las partes involucradas, mientras que el diálogo sirve para lograr una retroalimentación de argumentos, intereses, motivaciones y opiniones, que permita construir decisiones compartidas y aplicables a casos concretos. Se debe participar dentro de una lógica de construcción común, entre todos y para todos.

Además, compartimos la opinión de parte de la doctrina, que piensa que la participación facilitaría la implementación de nuevas formas de control social, indispensables para garantizar la eficiencia y la eficacia de la función pública del urbanismo<sup>35</sup>. En el fondo, el hecho de involucrar a los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afectan no es más que una nueva forma de democratización del Estado, aunque debemos reconocer que hasta ahora la Ley ha sido muy tímida a la hora de proponer estas soluciones democráticas como alternativas para la buena gestión del ambiente urbano.

Los diferentes procesos de elaboración de proyectos, planes y programas que afectan la ciudad deben permitir que se establezcan diferentes momentos y escenarios para que mediante la participación se pueda además garantizar la aplicación del principio de buena administración y lograr consolidar mecanismos de democracia directa, desde la perspectiva del derecho- deber, es decir, impulsando el sentido de responsabilidad de los ciudadanos sobre los bienes y espacios urbanos que les pertenecen.

El derecho a participar, por lo tanto, confiere también la obligación de contribuir con el bienestar de la comunidad a la que se pertenece, facilitando

34 En este sentido, M. S. GIANNINI. *Diritto amministrativo*, II, Milán, Giuffrè, 1993, quien observa que "desde el punto de vista jurídico, la apreciación de los hechos no es solamente un análisis mecánico de datos, sino que en ella, confluyen varios momentos lógico- jurídicos, que van desde la constatación de los hechos que interfieren en el procedimiento, la identificación de otros hechos, la elaboración de estos hechos de forma que no sean rechazables. A los hechos se les da entonces, si es lícita la metáfora, un rostro jurídico y técnico, es decir, que no es simplemente un acontecimiento del mundo real, sino que es el producto de una elaboración lógico jurídica idónea para ser considerada al momento de decidir" (pp. 167 y 169).

35 A. ZITO. *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milán, Giuffrè, 1996 (passim).

la comunicación entre quien vive en la ciudad y quien la proyecta, la gestiona y la diseña.

Por último, valga anotar que el adquirir un grado de consciencia frente a los problemas reales que afectan a nuestro entorno se presenta como una ventaja capaz de producir la satisfacción de las necesidades de todos los ciudadanos, que pueden de este modo sentirse parte activa dentro del contexto en el cual viven, trabajan y sueñan. Por todo lo anterior, no es suficiente solo con determinar los problemas que afectan a nuestras ciudades, sino que es más importante contribuir en la búsqueda de soluciones, que repercutirán en una mayor eficiencia –menores costos gracias al consenso– y una mayor eficacia –correspondencia entre productos y necesidades de la comunidad– que garantizarán no solo la identidad sino también la cohesión social.

#### IV. LA IMPORTANCIA DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE USOS DE LAS CIUDADES MODERNAS

Si bien la infraestructura urbana se conoce como el conjunto de elementos necesarios para la creación y el funcionamiento de la vida colectiva y comprende por lo tanto diferentes sectores (energético, sanitario, de telecomunicaciones y transporte), también se involucra directamente con los usos que de acuerdo con el planeamiento se le asignan al suelo, ya sea que éste se destine a actividades de comercio o industria, o a la prestación de servicios como educación, recreación, salud o vivienda. Por lo tanto, es indispensable que las autoridades locales, encargadas de la dirección y ejecución del planeamiento de las ciudades, contribuyan para que en la implementación de estas redes necesarias para la vida colectiva se realice un uso apropiado del espacio público, respetando los diferentes aspectos urbanísticos y protegiendo el patrimonio. Además, las obras deben brindar seguridad a todos los ciudadanos (sin distinción alguna por discapacidad física, por ejemplo) y atender a estándares de calidad precisos que permitan controlar la ejecución de las obras y lograr una mejor utilización de los recursos públicos en beneficio de todos.

La importancia de los estándares urbanísticos está en contribuir a la definición de las *"estructuras físicas y organizativas de la relación pública, colectiva y social de la vida del hombre"*<sup>36</sup>. Es un tema que, junto con la participación ciudadana, desde hace algún tiempo, ha sido objeto de estudio en diferentes foros internacionales, por ejemplo en la *Declaración de Río de 1992* y en la *Agenda 21*, así como también por múltiples tratados transnacionales que tienen por objeto la protección del medio ambiente natural. Además en la declaración adoptada el

36 P. L. PORTALURI. "Riflessioni sul «Governo del territorio» dopo la riforma del titolo V", en *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 6, 2002, p. 372.

25 de octubre de 1995 por los ministros de 49 países UN-ECE, se establece que deberán tomarse oportunas medidas políticas, administrativas y técnicas para consentir a los ciudadanos ser escuchados, proponer soluciones alternativas, incluida la posibilidad de *no- action*; presentar objeciones y sugerencias antes que sean tomadas las decisiones; expresar el punto de vista propio en foros públicos; proponer medidas de reducción de impacto; apelar las decisiones una vez que éstas hayan sido adoptadas y verificar los patrones de calidad para la prestación de servicios públicos y el acceso al espacio público.

Desde esta perspectiva, el espacio público se puede concebir como una red estructuradora del área urbana, importante para el equilibrio ambiental y como ámbito de integración social y de construcción de la ciudadanía<sup>37</sup>. En consecuencia, la creación de redes de infraestructura no podrá desconocer en ningún momento la necesidad de áreas verdes para el esparcimiento público ni la optimización en la distribución de la infraestructura por medio del uso racional del espacio público. Además, la creación de estas infraestructuras deberá contribuir a la eliminación de las barreras urbanísticas y arquitectónicas de las ciudades, a partir del mejoramiento de las condiciones de accesibilidad, equipamiento, seguridad, servicios y elementos para que las personas discapacitadas puedan utilizar igualmente el espacio público, tanto el existente como el futuro.

## V. CONCLUSIONES

Definir el espacio público es ciertamente una tarea de enorme complejidad. En las últimas décadas, marcadas por la crisis de los partidos políticos y de las formas de representación democrática, algunos incluso argumentan que el espacio público está desapareciendo. Para ellos los espacios públicos, definidos como lugares de construcción de ciudadanía y encuentro social, han sido al menos parcialmente reemplazados por espacios *pseudo- públicos*, como el *mall* o la comunidad enrejada. Esta nostálgica visión de un pasado moderno mítico no considera una característica más representativa e históricamente precedente del espacio público.

Los espacios públicos son, ante todo, lugares donde el poder se expresa y ejerce, en los que la participación permite la construcción de ciudadanía como forma de resistencia al poder de *imperium* de la administración pública. La creación del espacio público, dentro de la óptica del conflicto, debe contribuir a equilibrar las fuerzas sociales (dialéctica de conflicto constante entre fuerzas hegemónicas y discursos alternativos de resistencia). La hegemonía

37 F. CARRIÓN. "Espacio público: punto de partida para la alteridad", en F. VELÁSQUEZ CARRILLO. Ciudad e inclusión: por el derecho a la ciudad, Bogotá, Gente Nueva, 2004, pp. 55 y ss.

social naturaliza los usos espaciales propuestos por los grupos dominantes, generando conductas o modos de habitar inconscientes, al tiempo que las prácticas de resistencia proponen nuevos sentidos y usos para el espacio. Sin embargo, debe quedar en claro que las prácticas de resistencia no se encuentran al nivel de las prácticas socio-espaciales hegemónicas.

Compartimos la posición de TERESA CALDEIRA cuando señala que "La experiencia de la vida moderna incluye la primacía de la apertura de las calles, libre circulación, el encuentro impersonal y anónimo entre peatones, el espontáneo disfrute y congregación en las plazas, y la presencia de gente de diferentes orígenes sociales mirándose, observando las vitrinas, comprando, sentándose en cafés, uniéndose a manifestaciones políticas, apropiándose de las calles para sus festivales y demostraciones, y usando los espacios especialmente diseñados para la entretención de las masas<sup>38</sup>".

Por lo tanto, la posibilidad de que todas las personas participen en las discusiones públicas es uno de los bienes más preciados para una sociedad, pues no solo constituye el presupuesto necesario para la construcción de una "racionalidad discursiva"<sup>39</sup>, sino que permite la generación de consensos y la toma de decisiones entre los componentes de los diversos grupos sociales, capaz de ser también un cauce para la expresión de los disensos, que en democracia son tan naturales (y necesarios) como los acuerdos.

El espacio público aparece materialmente entonces como un espacio propio de la era moderna, el cual se abre a diferentes motivaciones públicas y cuyo uso es discutido por visiones y propósitos igualmente legítimos. Pero al mismo tiempo es un espacio experimentado como tal por la ciudadanía, y por ende el comportamiento y las acciones de los ciudadanos en dicho espacio tienden a reflejar apertura y libertad.

Los planes de ordenamiento territorial (POT) significaron la recuperación de lo público. El POT tuvo en cuenta tres aspectos para emprender el ordenamiento de la ciudad: el primero corresponde a los sistemas generales, es decir, los sistemas sobre los cuales está armada la ciudad, que pueden ser de tres clases: de infraestructura, de espacios públicos y de equipamientos colectivos; el segundo elemento consistió en dividir cada uno de los sistemas generales en diferentes niveles; el tercer aspecto que se consideró fue el del financiamiento.

El tema del espacio público puede dividirse en dos aspectos: el físico, constituido por la infraestructura y los equipamientos, y el que puede denominarse "no visible", que corresponde a las experiencias de vida en común de los ciudadanos. El espacio público en Bogotá tiene un impacto para todos los habitantes que se mide en términos de bienestar y utilidad. Por eso nuestro

38 CALDEIRA. *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, cit.

39 HABERMAS. *Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press, 1984.

medio ambiente no se centra exclusivamente en la conservación de los elementos verdes de la ciudad. Los nuevos andenes, las ciclorrutas y las calles peatonales están hechos de cemento y aunque en ellas hay una presencia casi nula de árboles o pasto, hacen parte de nuestro medio ambiente.

Y por último, solo dos comentarios adicionales. El primero es que para que los esquemas público- privados sean sostenibles en el largo plazo se requiere aceptación social. Tal aceptación dependerá de su eficiencia y de su capacidad para reducir las presiones fiscales, pero también de otros valores sociales y estos también deben ser tenidos en cuenta. El segundo comentario tiene que ver con el hecho de que en la vida real los modelos para el suministro de servicios de infraestructura son más complicados que los esquemas estilizados utilizados en este artículo. El esquema más apropiado para un servicio de infraestructura dependerá de las condiciones sociales y económicas de cada país, así como de las características de cada servicio específico. Por lo tanto, se requiere un análisis caso por caso. De todas maneras, la referencia a modelos relativamente simples para evaluar los problemas y ventajas de los modelos de la vida real nos parece un camino útil.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D. C. *Plan Maestro de Espacio Público. Documento técnico de soporte: El espacio público como patrimonio de la ciudad*, tomo II, Bogotá, 2007.
- ARENDT, H. *The Human Condition*, University of Chicago Press, 1998.
- BIN, R. *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1992.
- BOBBIO, N. *L'età dei diritti*, Turín, Einaudi, 1992.
- BORJA, J. "La ciudad y la nueva ciudadanía", conferencia pronunciada en el "Forum Europa", Barcelona, junio de 2001. Disponible en el sitio [[www.lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm](http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm)], consultado por última vez el 30 de octubre de 2008.
- CALDEIRA, T. *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, Berkeley, University of California Press, 2000.
- CARRIÓN, F. "Espacio público: punto de partida para la alteridad", en F. VELÁZQUEZ CARRILLO. *Ciudad e inclusión: por el derecho a la ciudad*, Bogotá, Gente Nueva, 2004.
- CASSESE, S. "La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor", en *Riv. trim. Dir. Pubbl.*, 1998.
- CASTELLS, M. *La cuestión urbana*, 2.<sup>a</sup> ed., México, Siglo Veintiuno, 1976.

- FERRY, J. M. "Les transformations de la publicité politique", *Le nouvel espace public*, *Hermès* 4, CNRS, 2001.
- FOUCAULT, M. "Poder- Cuerpo" (1971) en *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta, 1993.
- GIANNINI, M. S. *Diritto amministrativo*, II, Milán, Giuffrè, 1993.
- HABERMAS, J. *Conciencia moral y acción comunicativa*, Barcelona, Península, 1991.
- HABERMAS, J. *The Structural Transformation of the Public Sphere, An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, The MIT Press, 1991.
- HABERMAS, J. *Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press, 1984.
- INNERARITY, D. *El nuevo espacio público*, Madrid, Espasa, 2006.
- MARIENHOFF, M. *Tratado de derecho administrativo*, tomo I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1965.
- MERUSI, F. "Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo", en *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo: Atti del XXXVII° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione promosso dalla Amministrazione provinciale di Como- Varenna 19-21 settembre 1991*, Milán, Giuffrè, 1994.
- NEIDHARDT, F. "Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen", en *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1994.
- PORTALURI, P. L. "Riflessioni sul «Governo del territorio» dopo la riforma del titolo V", en *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 6, 2002.
- SCOCA, F.G. *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo, en Convivenza nella libertà. Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Nápoles, Jovene, 1999.
- ROUSSEAU, J. J. *El contrato social*, Madrid, Espasa- Calpe, 2003.
- TOCQUEVILLE, A. *La democracia en América*, vol. 1, San José de Costa Rica, Universidad Autónoma de Centro América, 1986.
- ZITO, A. *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milán, Giuffrè, 1996.