

REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 6 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2019 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



La ciudad en los ODS y la agenda 2030. Especial referencia al caso del manejo del espacio público en Colombia

The city in the SDG and the 2030 agenda. Special reference to the case of the management of public space in Colombia

LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ^{I,*}

^I Universidad Externado de Colombia (Bogotá, Colombia)
luis.guzman@uexternado.edu.co

CÁSTULO FERNANDO CISNEROS TRUJILLO^{II,**}

^{II} Universidad Carlos III de Madrid (Madrid, España)
ferhocisneros@hotmail.com

Recibido el/Received: 25.01.2020 / January 25th, 2020

Aprobado el/Approved: 07.04.2020 / April 7th, 2020

RESUMEN:

El presente trabajo explica el modelo de ciudad en Colombia mediante el logro de los ODS en el marco de la agenda 2030 que regularon la planificación y ordenación del territorio teniendo en cuenta múltiples factores sociales, económicos, ambientales y técnicos en diferentes aspectos como es la prestación de servicios públicos básicos, las políticas de seguridad y salubridad, y el manejo del espacio público. Esta última preocupación bajo una planificación adecuada y sostenible de las ciudades y la garantía internacional del Derecho a la Ciudad.

Palabras clave: ciudad sostenible; espacio público; ODS; smart city; ordenamiento territorial.

ABSTRACT:

The present work explains the city model in Colombia by achieving the objectives under the 2030 agenda that regulated the planning and planning of the territory taking into account multiple social, economic, environmental and technical factors in different aspects such as the provision of basic public services, safety and health policies, and the management of public space. This last concern under proper and sustainable planning of cities and the international guarantee of the Right to the City.

Keywords: sustainable city; public space; ODS; smart city; urban planning law.

Como citar este artículo | *How to cite this article:* GUZMÁN JIMÉNEZ, Luis Felipe; CISNEROS TRUJILLO, Cástulo Fernando. La ciudad en los ODS y la agenda 2030. Especial referencia al caso del manejo del espacio público en Colombia. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 6, n. 2, p. 189-223, jul. /dic. 2019. DOI: 10.14409/redoeda.v6i2.9104.

* Abogado y magíster en Derecho con énfasis en Derecho de los recursos naturales de la Universidad Externado de Colombia (Bogotá, Colombia). Actualmente es investigador del Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia y becario de esta Casa de Estudios en sus estudios doctorales en la Universidad Carlos III de Madrid. Columnista invitado y consultor independiente. Contacto: luis.guzman@uexternado.edu.co

** Candidato a Doctor en Derecho Universidad Carlos III De Madrid (Madrid, España). Abogado especialista en derecho administrativo de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en Derecho con énfasis en responsabilidad civil contractual, extracontractual y del Estado de la Universidad Externado de Colombia y Magíster en Derecho Público Universidad Carlos III de Madrid. Asesor y consultor de entidades públicas e Investigador independiente. Contacto: ferhocisneros@hotmail.com.



SUMARIO:

1. Introducción; **2.** La ciudad en los ODS y la agenda 2030; **2.1.** El concepto de ciudad sostenible y la aparición de la smart city; **2.2.** Análisis del ODS 11 «ciudades y comunidades sostenibles». Una mirada al objetivo de desarrollo urbano en el ordenamiento jurídico colombiano; **2.3.** El desarrollo urbano sostenible como eje central para la construcción de ciudades sostenibles. Una mirada a la nueva agenda urbana (hábitat III) y a la iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles del BID en Colombia; **3.** Análisis de caso: manejo del espacio público en Colombia en el marco de los ODS y la agenda 2030; **3.1.** La gestión de los comunes urbanos y el espacio público desde la óptica de Colombia. El papel que cumplen los Planes de Ordenamiento Territorial; **3.2.** Estado del arte de la problemática del espacio en Colombia: algunos casos de ciudades de Colombia; **3.3.** Planteamientos de gestión eficiente para el aprovechamiento del espacio público en Colombia y las mejoras que deben hacerse de los ODS y la agenda 2030; **4.** Conclusiones; **5.** Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

La ciudad constituye un verdadero paradigma tanto para las ciencias sociales como para las ciencias naturales, es el centro de discusiones; controversias; decisiones; derechos e intereses contrapuestos en el Estado pos moderno¹. El concepto de ciudad no es nada moderno, pues ya en 1968 Henri Lefebvre habló del derecho a la ciudad², planteando la necesidad en esa época que la gente volviese a ser dueña de la ciudad; frente a los problemas de privatización de los espacios públicos. El autor francés buscaba rescatar al ciudadano como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo construyó, y hacer de la ciudad el escenario de encuentro propio para la construcción de la vida colectiva.³ Incluso, la ordenación de la urbe es un acto de poder político y sobretudo esta tarea tiene su propia forma de concebirse desde la filosofía y

¹ Incluso la ciudad ha sido una cuestión que ha estado muy ligada al concepto literario latinoamericano. Pensar en ciudades como Buenos Aires (Argentina), Montevideo (Uruguay); México D.F; Santiago de Chile; La Habana (Cuba); Bogotá y Medellín (Colombia). Son urbes que no son entidades meramente arquitectónicas/ urbanas o proveedoras de servicios básicos para sus poblaciones, sino son construcciones imaginadas por parte de sus habitantes representadas en manifestaciones culturales y artísticas, como es la obra literaria.

² David Harvey también habló del derecho a la ciudad a partir de lo planteado por Lefebvre, y es la ciudad como un derecho a unas prestaciones básicas en materia de bienestar: vivienda, calidad ambiental, servicios, espacio público (HARVEY, David. **Ciudades rebeldes**. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal, 2013). Mientras que Lefebvre lo concebía más como un «súper derecho» que no se puede resumir en prestaciones ni condicionar un «capitalismo sensible a lo social» (LEFEBVRE, Henri. **El derecho a la ciudad**. Madrid: Capitan Swing, 2017). Por su parte Salcedo Hansen «la lucha por el espacio público» y recientemente, Borja (2012) habló de «revolución urbana y derechos ciudadanos» (SALCEDO HANSEN, Rodrigo. El espacio público en el debate actual: una reflexión crítica sobre urbanismo post-moderno. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago de Chile, vol. 28, n. 84, p. 5-19, sep. 2002). Todas son cuestiones pos modernas que requieren discusiones doctrinales en torno al futuro de las ciudades.

³ LEFEBVRE, Henri. **El derecho a la ciudad**. Madrid: Capitan Swing, 2017.



la política, es una cuestión transversal donde todas las ramas del conocimiento tienen mucho que aportar.

Planteamiento que cobra mucha vigencia hoy, pues las ciudades son el escenario propio para la expresión de voluntades colectivas y al mismo tiempo, para conflictos urbanos como es el caso de la lucha por el espacio público como un elemento de alto choque entre los administrados y la Administración. Es por eso que hoy los ODS y la agenda 2030 son una «segunda vida para las ciudades» y debe ser emprendida la llamada «reconquista del espacio público⁴». Para lograr lo anterior, el Derecho tiene mucho que aportar y es generar los espacios de diálogo administrativo entre los actores: planificadores, empresa privada (urbanizadores⁵), ciudadanos (también llamados urbanizados), y Administración. Una pregunta orientadora de la cuestión es ¿quién o quiénes deciden cómo deben organizarse y planificarse ambientalmente las ciudades? y ¿a través de qué relaciones de poder se toman esas decisiones en el marco de los ODS y la agenda 2030, especialmente en el manejo del espacio público? Dos conceptos centrales, por un lado el derecho a la ciudad (participación en el desarrollo urbano) y la iniciativa a la acción local, son cuestiones centrales para una discusión académica en torno a la cuestión.

Por otro lado, todos los habitantes de un territorio tienen derecho a un espacio común que desafortunadamente con el paso del tiempo cada día nos pertenece menos. Las ciudades actuales se encuentran en un conflicto entre lo público y lo privado, que no es propiamente nuevo, puesto que al existir cada día menos suelo urbanizable, el espacio público pasa a un segundo lugar, el cual debe ser protegido por las autoridades públicas y por todos los ciudadanos en general.

Es que el espacio público es el perfecto escenario con que cuentan las personas para interrelacionarse, incrementar su relación con la naturaleza, practicar hábitos saludables, disfrutar de un momento de tranquilidad con seguridad, aspectos que para el caso colombiano cada día han perdido importancia, principalmente por dificultades como su invasión, inseguridad, escasas de información respecto a la titularidad de los predios, ausencia de políticas y objetivos dirigidos a la generación y mantenimiento del mismo.

Estos problemas tienen solución, puesto que pueden ser superados, con ideas claras de proyectos y políticas que se implementen en los Planes de Ordenamiento Territorial, desarrollando y ejecutando mecanismos jurídicos de fortalecimiento técnico institucional, de tal manera que el espacio público pueda tener la importancia y relevancia que merece.

⁴ Boaventura de Sousa Santos habla de la necesidad de «democratizar el territorio, es democratizar el espacio» (SANTOS, Boaventura de Sousa **Democratizar el territorio, democratizar el espacio**. S. Caló, Entrevistador. El 12 de Agosto de 2014).

⁵ Lo que se denomina la llamada «tecnocracia urbanística».



El presente artículo se divide en dos grandes partes centrales. Por un lado, la primera parte corresponde a un marco conceptual denominado **la ciudad en los ODS y la Agenda 2030 donde abordaremos acápites relativos al concepto de ciudad sostenible y la aparición de la *smart city*, el análisis del ODS 11 «ciudades y comunidades sostenibles» y una rápida mirada al objetivo de desarrollo urbano en el ordenamiento jurídico colombiano. Asimismo, como elemento central de este acápite desarrollaremos el desarrollo urbano sostenible como eje central para la construcción de ciudades sostenibles con especial atención a la nueva agenda urbana (hábitat III de la ONU) y a la iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles del BID en Colombia. Y por otro lado, la segunda parte corresponde al análisis de caso relativo al estudio del manejo del espacio público en Colombia. En dicha parte nos adentraremos en cuestiones de suma importancia como es la gestión de los comunes urbanos y el espacio público desde la óptica de Colombia, el papel que cumplen los Planes de Ordenamiento Territorial. Asimismo, pretendemos construir un estado del arte de la problemática del espacio en Colombia aprovechando algunos casos de ciudades de Colombia.**

2. LA CIUDAD EN EL MARCO DE LOS ODS Y SU IMPLEMENTACIÓN

El planteamiento en torno a la importancia de la ciudad como objeto importante de estudio para el Derecho cobra importancia, y en cierta medida urgencia al observar algunas realidades que ilustran el paradigma, veamos: hoy las ciudades ocupan aproximadamente el 3% del total del territorio;⁶ según los informes de la ONU en el año 2050 las ciudades concentrarán al 70% de la población mundial, lo cual al día de hoy ya ocurre en Estados Unidos, donde casi el 80% de la población vive en ciudades o en España donde el 70% de la población reside en áreas con más de 50.000 habitantes. Colombia no está muy lejos de dicha realidad; a la fecha, más del 50% de la población mundial vive en ciudades y el fenómeno de migración rural-urbana sigue aumentando cada año. Paralelo a ello, el aumento de población conlleva una serie de problemas ampliamente conocidos, como son las dificultades en la organización social y en la gestión del territorio, así como el deterioro medioambiental.

Asimismo, las ciudades de menos de diez millones de habitantes serán quienes protagonicen, los mayores procesos de acumulación de capital y de personas. Colombia cuenta con todos los elementos para jugar un papel relevante, ya que la tipología de los municipios es muy dispar, existen muchos problemas en el régimen administrativo municipal; la municipalidad sigue siendo una gran deuda con los territorios. Hay un

⁶ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. **Objetivos de Desarrollo Sostenible**. Recuperado el 11 de Marzo de 2019, de Ciudades y comunidades sostenibles: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>>. 11 de Febrero de 2017.



buen número de ciudades de tamaño medio y un grueso de poblaciones escasamente pobladas; también es momento de empezar a discutir en el marco de los ODS **nuevos modelos de organización urbanos**, que permitan que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Es central, el manejo que se le debe a los llamados *commons* o bienes comunes urbanos. Desde la academia, el debate en torno al tratamiento de este tipo de bienes ha quedado reducido a dos perspectivas opuestas: la concesión de derechos privados sobre los mismos o la gestión mediante una intervención autoritaria por parte del Estado.

Como se puede observar, los ODS entraron en vigor en un mundo predominantemente urbano con problemas estructurales pero con escenarios interesantes. Por lo tanto es una oportunidad histórica para hacer planteamientos importantes a fin de lograr ciudades compactas, garantistas, modernas y sostenibles. Las ciudades representan la evolución de nuestra sociedad, pero deben convertirse en catalizadores para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, lo cual hace imperativo promover una ciudadanía activa que asuma el derecho a la ciudad como un derecho. Para lograr un análisis global del papel de la ciudad en el marco del proceso de implementación de los ODS vamos hacer una revisión general desde las fuentes del Derecho Internacional y de otras ramas del conocimiento que aportan a la discusión cuatro aspectos centrales. En primer lugar, el concepto de ciudad sostenible y sus implicaciones jurídicas para la Administración como para los ciudadanos. En segundo lugar, el papel de la ciudad en los ODS y en el marco de la agenda 2030, lógicamente con especial énfasis en el ODS 11 «ciudades y comunidades sostenibles». En tercer lugar, el desarrollo de iniciativas que pretenden ser agendas especializadas en las ciudades, como es el caso de la iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles del BID en Latinoamérica y en Colombia. Y en cuarto lugar, un análisis del desarrollo urbano sostenible como eje central para la construcción de las ciudades sostenibles en la llamada aldea global.

2.1 **EL CONCEPTO DE CIUDAD SOSTENIBLE Y LA APARICIÓN DE LA SMART CITY**

El concepto de ciudad sostenible ha estado muy asociado al cambio climático⁷. Lo cual se debe a que estos territorios o asentamientos urbanos tienen actividades que

⁷ Ciudad y cambio climático han sido el eje del concepto de ciudades sostenibles, muestra de esto es el trabajo que se viene realizando en la esfera internacional, donde sobresalen iniciativas y en general innumerables instrumentos de soft law, dentro de los cuales destacamos: el Acuerdo de Protección Climática de Alcaldes y Gobiernos Locales, el Plan de Acción Climática de los Gobiernos Locales, El catálogo de Copenhague de Compromisos de las Ciudades del Mundo para combatir el Cambio Climático, La Declaración de Bonn del Foro de Alcaldes sobre Adaptación, El Pacto Climático Global de Ciudades «Pacto de la Ciudad de México», entre otros. Y los mandatarios locales de las ciudades han ejercido un protagonismo importante, destacándose algunas alianzas muy connotadas en el marco de las negociaciones de instrumentos internacionales y movilización de recursos, dentro de los cuales destacamos: Gobiernos Locales por la Sustentabilidad; Grupo de Liderazgo de Grandes Ciudades (c40); Iniciativa Clinton por el Clima; Consejo Mundial de Alcaldes por el



son contribuyentes de emisiones de gases efecto invernadero causantes del cambio climático, pero así mismo, son las más afectadas por las consecuencias de este fenómeno climático. Hablar de ciudad sostenible hoy en el mundo no resulta una novedad, pero si una necesidad para los jóvenes, personas adultas, ancianos y niños, donde la empresa, la universidad, el aparato estatal y la sociedad son los actores para involucrarse en este propósito y hacer de su ciudad un territorio planificado ambientalmente⁸.

Una ciudad planificada como asentamiento humano debe apuntar a la inclusión social; la seguridad ciudadana; la sostenibilidad ambiental; la adaptación al cambio climático (o resiliencia). La cual debe tener como objetivo la búsqueda de desarrollo urbano sostenible, es decir que tenga inmersos cuatro componentes fundamentales: económico, ambiental, social y político. **Las ciudades sostenibles son urbes que están pensadas en hacer una verdadera «ordenación del territorio» en torno a dos factores, que resultan muy importantes; por un lado, la calidad de vida de los habitantes y por el otro, la sostenibilidad ambiental de los territorios**⁹. Ahora bien, son muchos los problemas que existen para mantener ciudades de manera que sigan creando empleos y prosperidad sin ejercer presión sobre la tierra y los recursos. Los problemas comunes de las ciudades son la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura,¹⁰ donde el factor am-

Cambio Climático; Ciudades y Gobiernos Locales Unidos; Alianza del Clima; Red de Resistencia al Cambio Climático en las Ciudades de Asia; Pacto de Alcaldes sobre Cambio Climático.

⁸ Para profundizar sobre los orígenes, el uso y el contenido de ciudad sostenible, vid. VÁZQUEZ ESPÍ, Mariano. **Ciudades sostenibles**. Textos sobre Sostenibilidad, 59-71. 1998.

⁹ Las ciudades necesitan varias categorías de sostenibilidad, la primera la sostenibilidad ambiental la cual debe garantizar acceso a agua potable, niveles permisibles de ruido, una gestión eficiente de residuos sólidos comunes y peligrosos, unas acciones dirigidas a la vulnerabilidad ante la ocurrencia de los desastres naturales, niveles permisibles de calidad de aire en las zonas industriales y residenciales, drenajes urbanos acordes al ciclo del agua, acceso a energía en las zonas urbanas y rurales y un plan de acción real y efectivo para lograr la adaptación y mitigación del cambio climático. En segundo lugar, la sostenibilidad urbana que hace referencia a normas y actuaciones que garanticen el ordenamiento territorial ambiental, donde el uso del suelo sea reglamentado de tal forma que se respeten los ecosistemas y los ríos urbanos, frente a ello es importante construir ciudad en torno a ellos, se dinamiza la economía y se garantiza el recurso natural que es el paisaje, también se debe innovar con sistemas de transporte eficientes y planes de movilidad con alternativas de transporte urbano. En tercer lugar, la sostenibilidad financiera, que pretende una gestión pública transparente, con impuestos territoriales verdes que garantice la financiación de proyectos ambientales para las ciudades. En cuarto lugar, la sostenibilidad social que hace referencia a todas las condiciones sociales indispensables para la convivencia en sociedad como son la educación, salud, empleo, seguridad ciudadana y finalmente, sostenibilidad regional que hace referencia a la articulación regional con las ciudades vecinas y territorios contiguos a las ciudades para garantizar la prestación de servicios de forma eficiente y articulada como son servicios de transporte, disposición de residuos, plantas de tratamiento de aguas residuales y en general todos los servicios que sean viables desde una perspectiva regional.

¹⁰ CEPAL. **Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2016.



biental juega un papel muy importante y los derechos colectivos de los habitantes de las ciudades¹¹.

Por su parte, la FAO sostiene que para hablar de «ciudades sostenibles» debe acabarse por parte de los gobiernos con la brecha entre zona urbana y rural que es evidente hoy.¹² Las zonas rurales son el hogar de la mayoría de las personas, y se convierten en el escenario para el desarrollo de actividades agrícolas, que son el sustento de dichos hogares. Sin embargo, la escasa conexión y acceso limitado a los mercados como resultado del aislamiento y la infraestructura débil, afectan a los medios de subsistencia y a la seguridad alimentaria de los pequeños productores¹³. Por lo tanto, el concepto de ciudad sostenible debe acabar con esa división tajante entre urbano y rural, deben articularse y trabajar por el desarrollo sostenible con inversiones en sistemas de transporte, almacenamiento, riego y tecnologías de comunicación. Lo cual es cierto, pero en gran medida ocurre que todos sabemos de esa brecha -desde hace un par de años-, es evidente. Pero nadie se atreve a proponer soluciones reales a la problemática, creemos que el concepto de ciudad sostenible en el marco de los ODS puede ser un primer paso para avanzar en dicha brecha.

La ciudad sostenible es una categoría jurídica que aglutina conceptos clásicos del Derecho Urbanístico como son ordenación del territorio, la planificación urbanística, y un sinnúmero de herramientas que pretenden incidir en la sostenibilidad de la ciudad, o mejor dicho en la distribución de usos del territorio, y el crecimiento, y en definitiva quien dará la oportunidad a los núcleos urbanos de ser «sostenibles» y «resilientes»¹⁴. En este caso, es claro que la ciudad debe buscar los equilibrios sociales respectivos, pues cuanto mayor es la segregación funcional y la dispersión de actividades urbanas (bajas densidades, monofuncionalidad, disgregación o fragmentación espacial, etc.),

¹¹ El primer llamado que hace la comunidad internacional a las ciudades está plasmado en el principio 8 de la Declaración de Río (1992) que establece «para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los estados deberían reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas adecuadas». Este es el llamado a la generación de desarrollo económico y social en las ciudades, que sea sostenible. A su vez, Agenda 21 –documento programático- ha catalogado las ciudades como: espacios propicios para la aplicación de estrategias relacionadas con los retos que generan fenómenos como el cambio climático, el consumo y uso insostenible de los recursos naturales, la energía, altas emisiones de carbono, y los altos niveles contaminación.

¹² FAO. **El trabajo de la FAO sobre cambio climático**. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Roma: FAO, 2017.

¹³ Para profundizar sobre la cuestión relacionada al suelo rural en el caso de Colombia y España, *vid.* GUZMÁN JIMÉNEZ, Luis. Análisis del régimen jurídico del suelo rural. **Revista Digital de Derecho Administrativo**, n. 20, p. 95-135. jun. 2018.

¹⁴ Lo cual se reproduce en la discusión entre urbanismo globalizado versus urbanismo ciudadano, *vid.* BORJA, Jordi. **Revolución urbana y derechos ciudadanos**: claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual. Barcelona: Universitat de Barcelona (Doctorado Sociedad, Cultura y Territorio), 2012. p. 38.



más se acelera el aumento del gasto de energía¹⁵ para que se produzcan los contactos e intercambios entre actividades diversas y distantes, que permitan a la ciudad funcionar con la complejidad que necesita¹⁶.

El modelo de ciudad difusa, fragmentada en áreas de baja densidad monofuncionales y apoyada en el coche como medio principal de transporte, es un tipo de ciudad que tiene partes muy – simples, no posee de la necesaria complejidad en el territorio como para hacer eficientes los recursos que este desarrolla; por ello, tiene más costes de organización para lograr la complejidad que necesita la vida urbana, consume más suelo y, al no facilitar los contactos de proximidad, requiere más transporte y energía para funcionar. Es un modelo de ciudad más insostenible, que aunque a veces parezca más habitable (áreas residenciales suburbanas de calidad con jardines, etc.) carece de eficacia ambiental y social, y deteriora más la sostenibilidad de otros ecosistemas que la sustentan con materiales y energía, o que reciben sus desechos. Las ciudades que crecieron y se desarrollaron en las áreas metropolitanas en las últimas décadas son el ejemplo más claro de la evolución urbana insostenible. Es decir, la sostenibilidad de la ciudad es una imbricación de muchos factores.

Por eso es necesario replantear el desarrollo urbano sostenible que logre agrupar todos los aspectos relacionados con la ciudad sostenible, hoy se habla de *smart city*¹⁷, la que es un desarrollo de los principios de desarrollo sostenible del programa 21. Es una verdadera apuesta por la planificación para convertir las ciudades en espacios sostenibles, innovadores y eficientes. La ciudad debe partir de que el ciudadano es el eje del cambio y el principal beneficiario del nuevo paradigma urbano; lo cual se traduce en un concepto amplio y abierto de ciudad¹⁸. Algunos autores afirman que el concepto

¹⁵ Sobre esta relación entre consumo energético y deterioro ambiental, *vid.* BANCO MUNDIAL, PNUD-HÁBITAT, PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA [PGU]. **Vínculos entre la energía y el medio ambiente en el sector urbano.** Washington D.C: Banco Mundial, PNUD-Hábitat, Programa de Gestión Urbana, 1994.

¹⁶ Desafortunadamente muchas ciudades no han medido por primera vez su huella ambiental. La cual es un instrumento que puede convertir las preocupaciones sobre la sostenibilidad en cuestiones de actuación pública, por cierto, urgentes en ciertos casos. Veamos en un solo caso, la calidad del aire, Naciones Unidas (ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. **Objetivos de Desarrollo Sostenible.** Recuperado el 11 de Marzo de 2019, de Ciudades y comunidades sostenibles: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>>. 11 de Febrero de 2017) determinó que desde el año 2016, «el 90% de los habitantes de las ciudades respiraba aire que no cumplía las normas de seguridad establecidas por la Organización Mundial de la Salud, lo que provocó un total de 4,2 millones de muertes debido a la contaminación atmosférica y más de la mitad de la población urbana mundial estuvo expuesta a niveles de contaminación del aire al menos 2,5 veces más altos que el estándar de seguridad» (p. 1). Lo cual se evidencia en el Informe de Calidad del Aire Mundial *IQAir AirVisual* 2018 donde aparecen las ciudades más contaminadas del mundo, las ciudades indias ocupan 22 de los primeros 30 puestos. Bogotá aparece en el puesto 44 entre las capitales y Colombia se ubica en el puesto 50. EL Espectador. Clasificación de las ciudades con el peor aire del mundo. Recuperado el 11 de marzo de 2019, de Periódico El Espectador : <<https://bit.ly/36xIM58>>. 6 de marzo de 2019.

¹⁷ El proyecto «*European Smart Cities*» desarrolla varias etapas: Smart economy; Smart people; Smart mobility; Smart environment.

¹⁸ El concepto de *smart city* nos muestra que la ciudad no es sólo el problema, es también la solución. Y es el concepto de ciudad que integra cinco elementos centrales: i) un espacio urbano. ii) un sistema de



de ciudad sostenible se ha deformado y se adapta al interés empresarial, trayendo a colación indicadores que desvirtúan el concepto urbanístico de ciudad. Sostienen que el planteamiento para hacer ciudad ha pasado a ser un vehículo para la confección de presupuestos municipales. Esa desconfianza por el concepto de ciudad es normal, pues hoy las ciudades son inciertas y la inseguridad jurídica es la constante; por eso, desde el Derecho se deben «juridificar» todos los espacios y generar escenarios de diálogo para construir *smart environment city*¹⁹.

2.2. ANÁLISIS DEL ODS 11 «CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES». UNA MIRADA AL OBJETIVO DE DESARROLLO URBANO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

Como era de esperarse, la ciudad ocupó un papel central en la negociación y adopción de los ODS. Fue la continuidad de los ODM²⁰, las ciudades no hacían parte de ningún ODM de forma expresa pero se entienden incorporados de manera tacita en dos objetivos en concreto, por un lado «garantizar la sostenibilidad del medio ambiente» (ODM 7) y «fomentar una alianza mundial para el desarrollo» (ODM 8). Caso contrario ocurrió con los ODS que de forma expresa determinaron la ciudad como un objetivo para alcanzar el desarrollo sostenible. Específicamente se estableció el objetivo 11, conocido como el ODS urbano. El cual en su momento fue catalogado como una acción significativa para los urbanistas y actores locales de todo el mundo, pues se puso a la urbanización y al desarrollo territorial como elementos que pueden llegar a construir desarrollo sostenible. El Objetivo 11 dispone que los Estados deberán «[...] **lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles**» es uno de los más abordados por la doctrina, y por ende, uno de los objetivos

infraestructuras. iii) un complejo sistema de redes y plataformas. iv) una ciudadanía que es la columna vertebral de la ciudad. Dicho en otros términos agrupa: economía, población, movilidad, tecnología, medio ambiente, administración pública y urbanismo.

¹⁹ Las cuales agrupan cinco asuntos centrales para una ciudad: gobierno (transparencia, el papel de las TICs, servicios, fiscalidad); movilidad (planes de movilidad urbanos/ sostenibles; innovación en el transporte); sostenibilidad (medio ambiente, energía y eficiencia energética); población (participación, nivel socio-cultural, cohesión social) y economía (inversión, productividad y competitividad).

²⁰ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron establecidos en la Cumbre del Milenio convocada por las Naciones Unidas en el año 2000. Producto de dicha Cumbre se adoptaron ocho objetivos y sus correspondientes metas que establecieron como meta el año 2015. Tenían como objetivo central erradicar males comunes a toda la humanidad; sin duda ha sido el mayor esfuerzo para la movilización de recursos para combatir la pobreza extrema. En su momento se dijo: «[...] no escatimar esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema». Los objetivos fueron: «Erradicar la pobreza extrema y el hambre (ODM 1), Lograr la enseñanza primaria universal (ODM 2), Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer (ODM 3), Reducir la mortalidad de los niños (ODM 4), Mejorar la salud materna (ODM 5), Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades (ODM 6), Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (ODM 7), Fomentar una alianza mundial para el desarrollo (ODM 8)».



más desarrollados por los organismos internacionales. Para el logro de dicho objetivo, las Naciones Unidas contemplaron 10 metas teniendo como línea base lo logrado hasta el año 2014 y como meta el escenario al año 2030²¹.

La Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución A/RES/70/1, aprobada el 25 de septiembre del 2015 «Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible», estableció dentro de los principios, compromisos comunes y la nueva agenda la necesidad de hacer gestión sostenible del medio urbano, el cual es fundamental para la calidad de vida de nuestros pueblos. Para lograr la nueva agenda en el escenario 2030 es necesario, que los Estados trabajen en reducir los efectos negativos de las actividades urbanas y de las sustancias químicas peligrosas para la salud y el medio ambiente, como el uso eficiente de los recursos naturales, y trabajar para minimizar el impacto de las ciudades en el sistema climático mundial. Las Naciones Unidas reconocen la necesidad de trabajar con las tendencias y previsiones demográficas para las políticas nacionales en materia de desarrollo rural y urbano, problemática presente en los llamados «países en desarrollo» (o países menos adelantados).

²¹ Cada meta tiene cuestiones diversas. Destacamos las primeras cinco metas: «[...] 11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.

11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

11. a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.

11. b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

11. c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales». (ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Nueva York: Naciones Unidas, 2015).



Ahora bien, los países de América Latina y el Caribe²², actuando en conjunto para alcanzar metas como región y buscar recursos para la cooperación internacional, han optado como meta del ODS 11 asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales²³ (meta 11.1), es seleccionada por los 12 países.²⁴ El objetivo fue priorizado por el Foro de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible para el año 2018²⁵. El ODS 11 tiene una interrelación con otros ODS 6, 7, 12 y 15, lo cual genera ese diálogo entre objetivos y oportunidades para la consecución de las metas.²⁶

El escenario de Colombia frente al ODS «Ciudades y comunidades sostenibles» es favorable. Resulta ser el objetivo al que más le apostó el país pues priorizó varias de las metas y fijó objetivos nacionales. Las metas del ODS 11 son diez como veíamos *ut supra* y Colombia fijó objetivos e indicadores nacionales para seis de ellas. Todo lo anterior, se hizo mediante el Documento Conpes 3918 del 2018²⁷. Hablaremos sobre cada una de las metas con sus indicadores respectivos y el órgano de la rama ejecutiva del poder público que ha sido encargada como entidad líder como las autoridades de apoyo para el logro de las metas en el año 2030.

La primera es la meta 11.1 que tiene como objetivo «**asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales a 2030**», tomando como indicador nacional hogares urbanos con déficit cuantitativo de vivienda²⁸, y como línea base el año 2015 con una cifra de 6,7 %, la meta nacional a mediano plazo es 5,5% para el año 2018: 5,5 % y la meta nacional a 2030 es de 2,7 %. El Conpes encargó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como líder para cumplir dicho objetivo y como entidad de acompañamiento el Departamento

²² Según la CEPAL (2012) el número de ciudades de América Latina y el Caribe con más de un millón de habitantes creció de 8 en 1960 a 56 en 2010, y hay 186 millones de habitantes que representan el 32% de la población. También es la región en que la proporción de personas que viven en grandes ciudades —las que tienen una población de más de un millón de habitantes— ha aumentado más desde 1960.

²³ Paralelo a ello, la CEPAL ha desarrollado un programa denominado «ciudades cuidadoras» para América Latina y el Caribe, donde «[...] donde el Estado, el mercado, las familias, la comunidad, los hombres y las mujeres se hagan cargo, en un contexto de corresponsabilidad y solidaridad, de las labores de cuidado necesarias para la reproducción de la sociedad» (ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. **Objetivos de Desarrollo Sostenible**. Recuperado el 11 de Marzo de 2019, de Ciudades y comunidades sostenibles: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>>. 11 de Febrero de 2017).

²⁴ CEPAL. **Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2018.

²⁵ En el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas (julio, 2016) A/RES/70/299.

²⁶ CEPAL. **Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2018. p. 158.

²⁷ Este es el ODS sobre el que vamos a profundizar con mayor grado debido a que es el que ha sido priorizado por Colombia y mayores metas e indicadores tiene en el Conpes 3918 del 2018.

²⁸ Mide el porcentaje de hogares que habitan en viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y, por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven.



para la Prosperidad Social. El costo aproximado es 17,75 billones de pesos, el cual será financiado con recursos de diverso origen, en primer lugar, la Procuraduría General de la Nación (71,4 %), sistema general de participaciones (3,8 %), las entidades territoriales (20,1 %) y el sistema general de regalías (4,7 %). El país viene trabajando en esta meta desde hace un tiempo; en el año 2009 el déficit cuantitativo de vivienda fue de 9,1%, la meta es que en 2030 baje a 2,7%²⁹.

En esta meta se olvidó la importancia que representa la «construcción sostenible», pues busca vincular el sector de la construcción de viviendas con la sostenibilidad. Dicho concepto inicia en Colombia en septiembre de 2010 como una iniciativa que examinaba las oportunidades para promover construcción sostenible (edificaciones verdes) en el territorio nacional. Producto de esto se construye la «Guía Nacional de Construcción Sostenible para Colombia» (Decreto 1285 de 2015 y la Resolución 0549 de 2015³⁰).

La segunda es la meta 11.4 que busca «**redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo**» para esto se toma como indicador nacional las miles de hectáreas de áreas protegidas³¹, tomando como línea base el año 2015 donde se tenían 23.617 hectáreas. La meta del país a mediano plazo es contar con 25.914 hectáreas (2018), y a largo plazo con 30.620 hectáreas (2030). El Conpes determinó como entidades líderes al Ministerio de Cultura y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), y no se designaron entidades de acompañamiento. Está meta no es nada nuevo en materia del objetivo de desarrollo urbano, pues corresponde al objetivo fundamental del Convenio de Diversidad Biológica [CDB] (ratificado por Colombia mediante Ley 165 de 1994) donde las áreas protegidas son la medida de conservación *in situ* por excelencia, en nuestro caso áreas protegidas³² públicas y privadas³³. La administración de áreas protegidas públicas tiene dos niveles, en primer lugar, las

²⁹ Este Gobierno inició la construcción de 1,5 millones viviendas, de las cuales 799.000 (53%) son viviendas de interés social rurales y urbanas, de ahí que en 2018 se espera que esta tasa se ubique en 5,5%. Este ODS reviste de especial importancia para las entidades territoriales, por eso se fijaron metas regionales en esta materia, destacándose las siguientes regiones: Caribe (4,6%), Centro Oriente (3,9%), Llanos (2,4%), Centro Sur (2,8), Pacífico (5,4%), Eje Cafetero (2,7%).

³⁰ Este es el marco regulatorio para reducir el consumo de agua y energía en las edificaciones de nueva construcción, es decir aquellas viviendas que van a desarrollarse para el cumplimiento del indicador nacional hogares urbanos cumplan con el marco regulatorio de eficiencia en términos de consumo de agua y energía; para lo cual, se establecen porcentajes obligatorios de ahorro de energía y agua en las edificaciones de como mínimo un 15%.

³¹ Mide las hectáreas (miles) en la superficie del territorio del país que han sido declaradas e inscritas en el RUNAP como un área protegida del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), respecto al área continental y marina del país.

³² El área protegida es el área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación (Decreto 2372 del 2010 compilado en el Decreto 1076 del 2015).

³³ Corresponde a la función ecológica de la propiedad privada.



nacionales³⁴ corresponde al MADS y a Parques Nacionales Naturales (art. 5 núm. 18 y 19 Ley 99 de 1993) y en segundo lugar, las regionales³⁵ corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (art. 31 núm. 16 Ley 99 de 1993). La meta fijada es importante en términos de conservación *in situ* pero no es determinante en términos de sostenibilidad y desarrollo sostenible, hoy existen muchos problemas en la información de áreas protegidas³⁶. El país debió apostarles a indicadores relacionados con el manejo del espacio público natural y la creación de áreas protegidas urbanas, las cuales existen hoy en muy pocos municipios. Muchas de ellas, han sido creadas como estrategias de ordenación de territorio y protección ambiental. También debió contemplar metas relacionadas con la compra de predios estratégicos para la generación de recurso hídrico. Realmente el Conpes lo que hace es reiterar compromisos en materia de áreas protegidas pero en términos de ciudad y patrimonio natural existen muchos campos sin explorar por parte de la Administración.

La tercera es la meta 11.5 que busca «*reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad*». Se toman dos indicadores y por ende dos metas, la primera es reducir la mortalidad nacional causada por eventos recurrentes³⁷, con una línea base de 89 muertes a 2015. La meta a mediano plazo, 87 muertes (2018) y la meta a largo plazo 80 muertes (2030). Y el segundo indicador es la tasa de personas afectadas a causa de eventos recurrentes³⁸ tomando como línea base el año 2015 con una cifra de 989,79 (tasa por cada 100.000 habitantes), la meta a mediano plazo es de 971,98 (tasa por cada 100.000 habitantes), a 2018 y a largo plazo es 890,82 (tasa por cada 100.000 habitantes) a 2030. Para el cumplimiento de estas dos metas nacionales la entidad líder es la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (UNGRD) y la entidad para el acompañamiento de la misma el MADS. La meta anterior es una respuesta a la alta vulnerabilidad del país frente a

³⁴ Que corresponde a las siguientes categorías: Parques Nacionales Naturales, Reservas Forestales Protectoras, Distritos de Manejo Integral.

³⁵ Que corresponde a las categorías de parques naturales regionales figura creada por la Ley 99 de 1993, la competencia para reservar, alinear y administrar parques naturales de carácter regional es de las Corporaciones Autónomas Regionales.

³⁶ En el caso de parques naturales regionales, Conservación Internacional y Biocolombia han identificado 15 Parques Nacionales Regionales, los cuales en su mayoría se ubican en la región Andina, pero sobre estos parques no existe un registro que permita identificar cuantos parques regionales tiene el país.

³⁷ El indicador mide el número de muertes confirmadas en un desastre o tras el impacto de un desastre ocasionado por un evento recurrente.

³⁸ El indicador mide el número de personas afectadas en sus bienes, infraestructura o medios de subsistencia tras el impacto de un evento recurrente, por cada 100.000 habitantes.



situaciones desastres, incluidos los relacionados con el agua.³⁹ Colombia está constituida por «[...] una amplia diversidad geológica, geomorfológica, hidrológica y climática, la cual se expresa en un conjunto de fenómenos que representan una potencial amenaza para el desarrollo social y económico del país».⁴⁰ Aquí el país desconoce en cierta medida la relación que debe existir entre el ODS 11 (objetivo urbano) y la meta, la ciudad sostenible debe tener metas e indicadores que puedan lograrse de forma eficaz en el marco de sus competencias, que en materia de gestión del riesgo son relevantes, como es el caso de la formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo y su articulación con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; es claro, el diálogo que debe existir (hoy no es así), entre la gestión del riesgo y el plan de ordenamiento territorial, para ello, el país debió analizar otras metas e indicadores que sean transversales a la prevención de riesgo y el logro del desarrollo sostenible tanto en las zonas urbanas como rurales.

La cuarta es la meta 11.6 que busca «*reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo*». Dicha meta aglutina dos importantes cuestiones en materia de ciudades y comunidades sostenibles, resilientes y cohesionadas: residuos municipales y calidad del aire, podríamos decir, que las principales problemáticas de las grandes ciudades se resumen a estas dos. Empecemos por la gestión de residuos sólidos de carácter municipal, a la fecha se producen 11,6 millones de toneladas de residuos sólidos en el territorio nacional (cifra aproximada, según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios) al año y solo se recicla el 17%⁴¹. Los municipios son el ente territorial responsable de la prestación eficiente y constante de los servicios públicos, por expresa disposición constitucional. Para ello, los entes territoriales formulan el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) en el marco de la «Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos», lo cual es un estudio técnico que pretende planear la prestación del servicio público de aseo en la jurisdicción del municipio.

De los 1102 municipios del país, 886 disponen los residuos sólidos generados en rellenos sanitarios.⁴² Se tendrá como indicador el porcentaje de residuos sólidos urba-

³⁹ Dicha meta esta en plena concordancia con los compromisos asumidos en la Tercera Conferencia Mundial sobre la «Reducción del Riesgo de Desastres» en la cual se adoptó el «Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030», cuyo objetivo es reducir el riesgo de desastres y las pérdidas por desastres, con mayor énfasis en la gestión del riesgo y resiliencia.

⁴⁰ BANCO MUNDIAL. **Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia:** un aporte para la construcción de políticas públicas. Washington D.C.: Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento; Banco Mundial Región de América Latina y el Caribe, 2012. p. 15.

⁴¹ En países de la Unión Europea se aprovecha el 67% de los residuos generados (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN [DNP]. **Documento Conpes 3918.** Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS]. Bogotá: Gaceta General, 2018).

⁴² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN [DNP]. **Documento Conpes 3918.** Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS]. Bogotá: Gaceta General, 2018.



nos dispuestos adecuadamente⁴³ tomando como línea base (2015) 97,2 % y dos metas, a mediano plazo 98,9 % (2018) y a largo plazo el 100,0 % (2030). Se determina como entidades líderes de esta meta al MADS y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y acompañará Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Y en segundo lugar, la calidad del aire. Es una problemática que hoy pone en jaque la Administración Municipal, pues carecen de los instrumentos para garantizar el derecho fundamental a respirar. Dicha cuestión nace como una responsabilidad del Ministerio de Salud, es decir como una preocupación sanitaria⁴⁴. Luego pasó a ser una cuestión ambiental con la expedición de la Ley 99 de 1993⁴⁵, que encargó a las autoridades ambientales de cuestiones relativas al aire y a la atmósfera.⁴⁶ Para el cumplimiento de dicha meta el país escogió dos indicadores: el primero hace referencia al porcentaje de estaciones que cumplen con el objetivo intermedio III de las guías de calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en material particulado inferior a 2.5 micras (PM_{2.5})⁴⁷ tomando como línea base el año 2015 con un 25,0 % para el que se fijará una meta a mediano plazo (2018) será 35,0 % y una meta a largo plazo (2030) 70,0 % y el segundo el porcentaje de estaciones que cumplen con el objetivo intermedio III de las guías de calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en material

⁴³ El indicador mide el porcentaje de residuos sólidos urbanos que se dispone en un sitio adecuado de disposición final con un instrumento de manejo y control autorizado por la autoridad ambiental Competente. Se consideran como sitios de disposición final adecuada los rellenos sanitarios, plantas integrales y celdas de contingencia.

⁴⁴ El interés en conocer el estado de la calidad del aire en Colombia se remonta al año 1967, donde la Organización Panamericana de la Salud por medio del Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente puso en funcionamiento la Red Panamericana de Muestreo Normalizado de la Contaminación del Aire (conocida como la RED PANAIRES). La cual contaba inicialmente con ocho estaciones y se fue expandiendo de manera que a finales de 1973 contaba con 88 estaciones ubicadas en 26 ciudades de 14 países, de las cuales en Colombia había estaciones en Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín; esta red permaneció en operación hasta 1980 (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN [DNP]. **Documento Conpes 3918**. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS]. Bogotá: Gaceta General, 2018).

⁴⁵ Luego de la Ley 99 de 1993 se expidió el Decreto 948 de 1995 que reglamentó la protección y control de la calidad del aire, las medidas para la prevención de la contaminación atmosférica. En este desarrollo normativo también se reglamentan los contaminantes criterios en la Resolución 610 de 2010. Destacamos el esfuerzo en esta materia con el Conpes 3344 que determina los lineamientos para la formulación de la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire.

⁴⁶ El país hoy cuenta con redes de monitoreo y sus respectivos sistemas de vigilancia de la calidad del aire; para el año 2010 se contaba con 137 estaciones de monitoreo de la calidad del aire operadas por 19 autoridades ambientales, mientras que a diciembre de 2015 reportaron al Sistema Nacional de Calidad del Aire 163 estaciones operadas por 21 autoridades ambientales, que se encuentran distribuidas a lo largo del territorio nacional (IDEAM. **Informe del estado de la calidad del aire en Colombia 2011-2015**. Bogotá: IDEAM, 2016).

⁴⁷ El indicador mide el porcentaje de estaciones de los sistemas de vigilancia de calidad del aire operados por las autoridades ambientales regionales y urbanas del país que cumplen con: 1. El criterio de representatividad temporal de los datos, 2. El objetivo intermedio III de las guías de calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en material particulado inferior a 2.5 micras (PM_{2.5}).



particulado inferior a 10 micras (PM10)⁴⁸ tomando como línea base el año 2015 con un 14,9 % fijando como meta a mediano plazo (2018) 25,0 % y como meta a largo plazo (2030) 70,0.

La quinta es la meta 11.7 que busca «*proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad a 2030*». El Documento Conpes 3918 del 2018 determinó como entidad líder de esta meta al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y designó un grupo de entidades para el acompañamiento y la búsqueda de la meta nacional compuesta por Coldeportes, Departamento para la Prosperidad Social y MADS⁴⁹. Parece que en esta meta el país le apostó a garantizar la seguridad y la accesibilidad a las «zonas verdes», es decir, verdaderos espacios comunes. Esta es la preocupación moderna de las ciudades, como veremos en la segunda parte de este artículo, la gestión de los bienes comunes o espacio público es un asunto trascendental para hablar de ciudades sostenibles. La gran inquietud que genera es si en todos los municipios de los 32 departamentos del país existan dichas zonas como espacios ambientalmente protegidos, destinados a la conservación *in situ* de áreas urbanas y rurales dedicadas a la conservación ambiental, ocio, esparcimiento y deporte. Parece que son contadas las ciudades que han contemplado jurídicamente dichos espacios al servicio de los ciudadanos.

Y finalmente la meta 11.B que busca «*augmentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres*». Para el cumplimiento de esta meta se designó como entidad el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y entidades para el acompañamiento al MADS y la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo

48 El indicador mide el porcentaje de los sistemas de vigilancia de la calidad del aire operados a través de estaciones de monitoreo regional y urbano que cumplen con:

1. El criterio de representatividad Porcentaje temporal de los datos, 2. El objetivo intermedio III de las guías de calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en material particulado inferior a 10 micras (PM10).

⁴⁹ Se determinaron dos indicadores de esta meta 11.7, en primer lugar, el porcentaje de hombres de 13 a 49 años que han sido tocados o manoseados sin su consentimiento teniendo como línea base 9,4 % (2015) y como metas a mediano plazo el 9,4 % (2020) y a largo plazo 5,0 % (2030). Y, en segundo lugar, el porcentaje de mujeres de 13 a 49 años que han sido tocadas o manoseadas sin su consentimiento teniendo como línea base (2015) 7,9 % y como meta a mediano plazo 17,9 % (2020) y a largo plazo 8,0 % (2030).



de Desastres. Se toman dos indicadores para la meta 11.B del ODS 11 para Colombia, en primer lugar, departamentos con planes integrales (adaptación y mitigación) frente al cambio climático⁵⁰ teniendo como línea base (2015) con 5 departamentos y se determinan como metas a 2018 tener 16 departamentos y a 2020 los 32 departamentos; es decir, todas las entidades territoriales de carácter departamental según la división político administrativa actual. Y en segundo lugar, los departamentos y ciudades capitales que incorporen criterios de cambio climático en la parte estratégica de sus planes de desarrollo⁵¹ tomando como línea Base (2015) con 0 y como metas a mediano plazo 50 (2018) y a largo plazo los mismos 50 (2030)⁵². Los avances de Colombia en materia de Cambio Climático han sido importantes, el más reciente fue la ratificación Acuerdo de París (incorporado mediante Ley 1844 de 2017, por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo de París» adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París) y los compromisos en materia de reducción de emisiones en un escenario del 2030. Producto de esta ley (Ley 1844 de 2017) se creó el Sistema Nacional de Cambio Climático (Decreto 298 de 2016 «Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio climático y se dictan otras disposiciones»), y una incidencia en la determinación de las prioridades de los gobiernos locales⁵³. Son necesarias planeación y ejecución de estrategias de adaptación que permitan reducir los impactos del cambio climático en las ciudades y sus habitantes⁵⁴.

⁵⁰ Mide el número de las entidades territoriales departamentales que incorporan acciones de adaptación (reducción de vulnerabilidad, incremento de la capacidad adaptativa, reducción de la exposición y sensibilidad) o mitigación (reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) de cambio climático en sus instrumentos formales de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial

⁵¹ Mide el número de departamentos y ciudades capitales que incorporan criterios de cambio climático en la parte estratégica de sus planes de desarrollo frente al total de Departamentos y ciudades capitales (63) en el periodo de formulación vigente.

⁵² Otras metas que desarrolla el ODS 11 sobre las cuales no se fija objetivos ni indicadores Colombia, pero que tienen importantes asuntos ambientales encontramos dos. La primera es la meta 11.2 que hace referencia a los «sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial» con especial énfasis en transporte público. Para está se designa en el Conpes 3918 del 2018 al Ministerio de Transporte como entidad líder y entidades de acompañamiento serán la Agencia Nacional de Vías y el Departamento para la Prosperidad Social. Y la segunda es la meta 11.3 que busca aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países. Para esta se designa en el Conpes 3918 del 2018 como entidad líder el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la entidad de acompañamiento será el Departamento para la Prosperidad Social.

⁵³ Uno de los ejemplos más conocidos a nivel nacional e internacional de adaptación al cambio climático es el de la Ciudad de Montería: «Montería Ciudad Verde 2019» y otro caso es el de la Cartagena de Indias, un plan construido para una ciudad costera de gran importancia a nivel económico y cultural para el país. (INSTITUTO DE INVESTIGACIONES MARINAS Y COSTERAS «JOSÉ BENITO VIVES DE ANDREIS» – INVEMAR. **Integración de la adaptación al cambio climático en la planificación territorial y gestión sectorial**. Santa Marta, Colombia. 2014. Disponible en: <<http://hdl.handle.net/1834/6663>>).

⁵⁴ Las ciudades deben construir planes y estrategias en el escenario 2030. Un caso de éxito es Madrid, *vid.* (AYUNTAMIENTO DE MADRID. **Madrid 2030**: Una ciudad para todas las personas y todas las generaciones. Estrategia del Ayuntamiento de Madrid para la implementación de la agenda 2030. Alineación de políticas públicas municipales a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Madrid: Coordinación General de la Alcaldía,



El ODS 11 es el resultado del nuevo concepto de «nueva agenda urbana» que pretende: ciudades más compactas, lucha contra el cambio climático, ciudades saludables,

lucha contra las desigualdades, la necesidad de un planeamiento eficaz⁵⁵. Ciudades donde el espacio público sea central para la actividad administrativa del planeamiento. Consideramos que el desarrollo urbano sostenible es el eje central para lograr ODS y para hablar de ciudades sostenibles en la pos modernidad. Concentrar las iniciativas de desarrollo sostenible en las ciudades «[...] no es solamente un imperativo práctico, sino también una opción estratégica» (Sustainable Development Solutions Network, 2017, p. 12). A continuación pasaremos a abordar lo anterior, con especial referencia a la iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles del BID en Colombia.

2.3. EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE COMO EJE CENTRAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADES SOSTENIBLES. UNA MIRADA A LA NUEVA AGENDA URBANA (HÁBITAT III) Y A LA INICIATIVA DE CIUDADES EMERGENTES Y SOSTENIBLES DEL BID EN COLOMBIA

Los Bancos multilaterales han desarrollado programas específicos para atender las necesidades de las ciudades y por ende los desafíos que afrontan en materia ambiental. En 2011, el Banco Mundial creó la Iniciativa de Ciudades Sostenibles centrada en Europa y la región de Asia central. Tuvo una metodología de cuatro pasos que incluye sensibilización, herramientas locales de diagnóstico, propuestas de reformas de política, así como financiamiento de inversiones con una combinación de asistencia técnica, financiamiento de proyectos y apoyo para la ejecución.

Recientemente, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) se asoció con el Banco Mundial, el BID y otros bancos multilaterales de desarrollo para poner en marcha la Plataforma Mundial para las Ciudades Sostenibles, que pretende promover la integración de la sostenibilidad ambiental con la planificación y gestión urbanas. En América Latina y el Caribe, además de la labor del BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) puso en marcha en 2012 un programa para medir las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de agua denominado Huella de Ciudades. Su metodología ayuda a las ciudades a identificar, priorizar y desarrollar medidas para adaptarse al cambio climático y crea un plan de acción que guía a las ciudades hacia una estrategia

2018; SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés; GARCÍA LÓPEZ, Javier; SISTO, Raffaele. *Mirando hacia el futuro: ciudades sostenibles. Los objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas. Primer informe urbano*. Madrid: **Red Española para el Desarrollo Sostenible**; Iberdrola; Federación Española de municipios y provincias. 2018).

⁵⁵ Hoy se habla de «Gestión inteligente y sostenible de las ciudades: gobernanza y smart cities» (CANTÓ LÓPEZ, María; IVARS BAIDAL, Josep; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. **Gestión inteligente y sostenible de las ciudades**. Gobernanza, smart cities y turismo. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 8).



de desarrollo con bajas emisiones de carbono. En 2012, la CAF también presentó la visión Ciudades con Futuro a fin de promover «ciudades más inclusivas, competitivas, eficientes, inteligentes y sostenibles».

El programa del BID logró llegar a 71 ciudades de los 26 países miembros prestatarios del BID. Teniendo al Banco Interamericano como un sólido socio para el desarrollo urbano en la región. La eficacia de los convenios de asociación avanza, pero a la fecha es demasiado temprano para evaluar la eficacia de los planes de acción.

3. ANÁLISIS DE CASO: MANEJO DEL ESPACIO PÚBLICO EN COLOMBIA EN EL MARCO DE LOS ODS Y LA AGENDA 2030

El concepto de espacio público o comunes urbanos ha tenido durante las últimas décadas un desarrollo excesivamente relevante para el progreso de las ciudades y el ejercicio de los derechos de las personas. La importancia de esta figura resulta ser su objetivo, que no es otro que cumplir una función social, destinados a la satisfacción de necesidades de naturaleza colectiva que van más allá de los intereses individuales de los ciudadanos.

Es así como se ha definido por la mayoría de la doctrina el espacio público, entendido como «conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes»⁵⁶.

El espacio público como se manifestó anteriormente, es un bien de naturaleza colectiva, lo que se traduce en que nos pertenece a todos. Su adecuado uso, aprovechamiento, cantidad y buena destinación demuestran la posibilidad que tienen las personas de vivir en comunidad, sin permitir que progresen los derechos individuales y decisiones meramente oportunistas y mediáticas de los ciudadanos, puesto que socialmente se ha entendido que estos bienes permiten desarrollar situaciones de igualdad y equidad en las ciudades, donde no existe estrato social o situaciones económicas o excluyentes como la raza, género, edad, que impidan su ejercicio como derecho con sus correspondientes deberes.

No obstante lo anterior, a pesar de la importancia que tiene el espacio público, el crecimiento de las ciudades durante el siglo XX condujo a una deficiente generación del mismo, y casualmente en lo que se puede considerar dentro la economía como las zonas más deprimidas de las ciudades, debido a procesos establecimiento ilegal de urbanizaciones, invasiones, proliferación de vendedores ambulantes y estacionarios, lo que ha afectado el desarrollo urbano en Colombia, es por ello que considero

⁵⁶ Fundación Nexos Nexos Municipales. «Cartilla para el espacio público». Organización de Estados Iberoamericanos para La Educación la Ciencia y la Cultura. <https://bit.ly/2ZBxThc>



importante cambiar el concepto que se tiene de espacio público, para que deje de ser un objeto de lujo o complementario, sino entenderlo como uno de los aspectos más importantes para el desarrollo de las ciudades colombianas, tomando como base las funciones que cumple dentro del urbanismo, puesto que contribuye al mantenimiento de los recursos naturales, reduciendo los niveles de contaminación, otorgando un valor a las propiedades de los ciudadanos, que determine también la identidad de una ciudad, por intermedio del respeto y prioridad de los patrimonios históricos, la identidad de las comunidades hacia su ciudad y procura la equidad e igualdad en su disfrute.

Por lo anterior es esencial otorgarle la importancia que el espacio público merece, puesto que genera bienestar y mejora la calidad de vida diaria de los habitantes de las ciudades, así lo han entendido en la doctrina donde se ha manifestado que «El espacio público ha aparecido, se ha creado, para ser el lugar de la asamblea, del mercado, de la fiesta, de la justicia, del teatro, del trabajo, del juego, del encuentro, de la conversación, de la religión, del carnaval, de la música»⁵⁷.

Este proporciona posibilidades hacia el encuentro, lo que conduce avanzar en el respeto mutuo entre las personas, puesto que la existencia de alamedas, andenes en buenas condiciones y con accesibilidad para los discapacitados, plazas y parques, permite dignificar la vida en las ciudades, de tal manera que promueve seguridad y confianza entre los ciudadanos y facilitando el diálogo y la sana discusión, lo que redundará en una apropiación de éste y de la ciudad por parte de los ciudadanos.

Adicionalmente, si se cuenta con «un espacio público conveniente, suficiente y que satisface las necesidades de las comunidades, es más fácil prevenir y controlar la violencia; los espacios desordenados, sucios, contaminados, ruidosos e insuficientes, generan agresividad en quienes los deben usar; mientras que los espacios amplios, limpios, bien diseñados y agradables, invitan a tener actitudes más amables y convivales»⁵⁸.

Para ello, la gestión pública encaminada a la preservación, recuperación y ampliación del espacio público se encuentra a destinada reducir las desigualdades principalmente económicas, sociales y de calidad de vida, puesto que «El espacio público, al cual todos tienen acceso y derecho, reequilibra, en parte, las desigualdades económicas. A través de él se articula una de las posibles vías de redistribución de la riqueza»⁵⁹.

En conclusión el espacio público contribuye directamente a constituir un concepto de ciudad diferente, con en condiciones de acceso a las oportunidades de desarrollo, y sobre todo, mayormente «humana».

⁵⁷ GARCÍA, Albert. **La Reconquista de Europa, Espacio Público Urbano 1980 – 1999**. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1999.

⁵⁸ SUÁREZ, G. **Espacios urbanos y prevención de la violencia**. Presentación, El Salvador, julio 8 y 9 de 2004.

⁵⁹ GARCÍA, Albert. **La Reconquista de Europa, Espacio Público Urbano 1980 – 1999**. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1999.





3.1. LA GESTIÓN DE LOS COMUNES URBANOS Y EL ESPACIO PÚBLICO DESDE LA ÓPTICA DE COLOMBIA. EL PAPEL QUE CUMPLEN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Para determinar la forma como se realiza la gestión del espacio público en Colombia, se hace necesario analizar a grandes rasgos la normatividad que es compleja y a su vez resulta de interesante análisis. La Constitución Política de Colombia expresa: «Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables». Esta norma otorga a los bienes de uso público como efecto jurídico el carácter de imprescriptibles, porque son bienes no susceptibles de usucapión; de ser inalienables, esto es, son bienes que se encuentran fuera del comercio ya que no pueden ser materia de actos jurídicos que impliquen tradición o pérdida de la finalidad del bien; y son inembargables puesto que la Constitución Política explícitamente impide embargos, secuestros o cualquier medida de ejecución judicial tendiente a restringir el uso directo e indirecto del bien.

Debe aclararse que a este concepto no se opone la posibilidad que tiene el Estado de regular y permitir formas de utilización de estos bienes, por cuanto existen usos especiales, pero no preferentes que son otorgados bajo la forma de concesión o permiso a determinado grupo de personas, cuya utilización no puede desvirtuar el carácter de público de esta clase de bienes.

En este sentido se tiene que respecto a los bienes de uso público, ninguna entidad estatal tiene la titularidad de dominio similar a la de un particular, puesto que están destinados al servicio de todos los habitantes y sobre ellos el estado ejerce fundamentalmente derechos de administración y de policía, en orden a garantizar y proteger precisamente su uso y goce común, por motivos de interés general.

Así mismo el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 define el espacio público como: «(...) el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes».

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, mismas que son usadas para la recreación pública, activa o pasiva, generando la seguridad y tranquilidad ciudadana. Son también espacio público las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos



del amueblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la protección y mantenimiento de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso y el disfrute colectivo.

El Decreto 1504 de 1998, acoge en su artículo 5°, referente a los elementos constitutivos y complementarios del espacio público, se precisa que entre los constitutivos del mismo, ya sean artificiales o construidos, se encuentran: «a) Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, constituidas por: (...) i) Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles; (...)».

Por su parte, el artículo 313 de la Constitución Política asigna a los Concejos Municipales, entre otras funciones la de: «7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda».

El artículo 315 *ibidem*, enlista dentro de las atribuciones de los alcaldes, como primera autoridad de policía de los municipios (figura jurídica que se asemeja a los ayuntamientos en la organización política española), la de cumplir y hacer cumplir las normas Constitucionales y legales y las expedidas por el Concejo Municipal correspondiente.

Justamente con base en esas normas constitucionales se determina la competencia para gestionar o determinar las directrices encaminadas hacia una mejor gestión del espacio público, **las cuales se ven reflejadas en los planes de ordenamiento territorial**, el cual se define como aquel como instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal, «comprende el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo»⁶⁰.

Los planes de ordenamiento territorial tienen como fin planificar a un lapso de tiempo extenso, lo que genera una mayor seguridad jurídica en la toma de decisiones dentro del territorio, teniendo en cuenta los contextos de cada uno de los municipios,

⁶⁰ Artículo 9 de la Ley 388 de 1998.



y poniendo de presente los objetivos y retos que busca afrontar. Ello se lleva a cabo cumpliendo con una serie de principios, que para el caso del espacio público deben tenerse en cuenta de manera muy minuciosa. Como ejemplo podemos encontrar la competitividad (favorecer la inversión y la rentabilidad económica orientada a generar oportunidades y acceso a los bienes y servicios), habitabilidad (mejorar la calidad de vida de los ciudadanos) y sostenibilidad (decisiones públicas y privadas inmersas en el ordenamiento territorial que se encaminan hacia la sostenibilidad económica, social, ambiental y fiscal del correspondiente municipio».

En relación a lo anterior, el municipio por intermedio del Plan de Ordenamiento Territorial determina unos objetivos y unas estrategias, que serán producto del análisis particular en concreto, donde por ejemplo un municipio con el fin de mitigar o prevenir las condiciones de riesgo dentro de su territorio, puede establecer como prioritario la generación de espacio público para reducir la vulnerabilidad ante esas amenazas, o determinar el disfrute paisajístico mediante la recuperación de las rondas hídricas expuestas a las amenazas por inundación.

A su vez, pueden consagrarse lo que dentro del urbanismo se conocen como sistemas de equipamientos, los cuales son un conjunto de áreas, edificaciones e instalaciones de uso público, privado o mixto, destinadas a proveer a los ciudadanos de servicios sociales, colectivos y básicos, en procura de mejorar su calidad de vida y apoyar al sistema de gestión de riesgo, permitiendo además de prestar los servicios esenciales para la población, proteger los elementos naturales, mejorar las condiciones de productividad, seguridad y calidad de vida de sus habitantes, adaptándose de manera inteligente a nuevas lógicas municipales sostenibles de producción.

En este sistema de equipamientos se pueden priorizar la implementación de parques municipales, urbanos, zonales, suburbanos y locales, buscando reducir la baja cobertura de espacio público existente y conectar la estructura ecológica con el área urbana, y así proveer de áreas destinadas a la recreación, encuentro y ocio de los ciudadanos.

Como podemos observar, las políticas de gestión del espacio público se determinan por parte del poder público, en cabeza de los municipios, estableciendo de acuerdo a sus necesidades la prioridad que desea solventar, y así procurar llevar el objetivo de éstos a la realidad y de forma material frente a las necesidades que debe cumplirse ante lo que los ciudadanos esperan de los mismos. Al respecto, han contado con el apoyo del BID y FINDETER dentro del programa «Ciudades Sostenibles»⁶¹.

⁶¹ En el año 2012 entraron a formar parte del programa cuatro ciudades: Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pereira. Estas ciudades en la actualidad ya cuentan con los planes de acción (acciones estratégicas que le apuntan a una mayor sostenibilidad de la ciudad). Posteriormente Montería, Pasto, Valledupar, Villavicencio, Santa Marta y Cartagena se sumaron al programa, y a la fecha cuentan con su respectivo Plan de Acción. En la actualidad Neiva, Ibagué, Popayán, Sincelejo – Corozal y Riohacha se encuentran en la etapa de construcción del Plan de Acción. Así mismo están en proceso de ingreso las ciudades que conforman el Área Metropolitana de Cúcuta.



3.2. ESTADO DEL ARTE DE LA PROBLEMÁTICA DEL ESPACIO EN COLOMBIA: ALGUNOS CASOS DE CIUDADES DE COLOMBIA

El espacio público en Colombia afronta múltiples dificultades y problemáticas, que afectan la calidad de vida y el bienestar de las comunidades, puesto que se ve afectado el goce de las necesidades de recreación, movilización y socialización.

Los estudios formulados desde distintas facetas, principalmente realizadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia⁶², han considerado dentro de sus diagnósticos que el espacio público ha sido influenciado por procesos largos de transformación, los cuales están relacionados con falta de ordenamiento y planificación; pérdida o deterioro de los recursos naturales por contaminación, en especial lo que respecta a los recursos naturales (rondas del río, ruido, etc.); ocupación irregular; carencia de equipamientos; escasez de suelo de uso y dominio público; y deterioro de las superficies de circulación peatonal e inseguridad. Lo anterior ha demostrado un déficit tanto cuantitativo como cualitativo de espacio público.

Respecto del déficit cuantitativo, el indicador óptimo que fijó la Organización Mundial para la Salud – OMS para mejorar la calidad del aire y estimular la actividad física, se estableció entre 10 y 15 m² por habitante, y en Colombia se encuentra en 4 m² por habitante, manifestado particularmente en zonas ocupadas por asentamientos ilegales o por la existencia de centros urbanos con alta densificación, así como las zonas de expansión urbana se han ido incluyendo sin los suficientes estudios y el manejo adecuado. Esto ha sido un claro producto de la ineficiencia de la autoridad pública de imponer o establecer metodologías de medición adecuadas y su incapacidad de actuar ante las imprecisiones de la información relacionada con áreas de cesión destinadas al espacio público en proyectos de construcción o urbanización, evidenciando debilidades técnicas de recurso humano y tecnologías.

Frente al déficit cualitativo, en Colombia no se ha adelantado un estudio que permita revelar la situación actual del espacio público, sino que ha sido producto de una percepción que se plantea sobre la carencia de iluminación, zonas verdes, mobiliario o señalización. Los principales aspectos que han determinado los estudios⁶³, el tratamiento que le han dado al espacio público en los planes de ordenamiento territorial no tienen un tratamiento adecuado; se ha evidenciado un fenómeno donde hay réplica de diseños y gestión de espacio público de ciudades diferentes, lo que conduce a proyectos inadecuados; insuficiencia de estándares y orientaciones respecto al urbanismo en las diferentes regiones del país, lo que provoca inversiones sin impacto y de baja

⁶² COLOMBIA. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. **Mecanismos de recuperación del espacio público**. Bogotá: Nuevas ediciones Ltda, 2005. Disponible en: < <https://bit.ly/3d2b75X>>.

⁶³ Según estudios del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, consultas del Departamento Nacional de Planeación a entidades territoriales.



calidad; intervención de espacio público sin el respeto y a los recursos naturales; evidente deterioro de centros históricos y patrimonios culturales; y falta de visión integral en la implementación de sistemas de transporte masivo.

Estas circunstancias han llevado a concluir los problemas actuales frente al espacio público que en términos generales se pueden resumir en aquellos relacionados con la administración pública y otros de naturaleza culturales, que en Colombia son los siguientes:

1. Problemas institucionales frente al financiamiento, información, control y asistencia técnica del espacio público, donde los municipios no destinan mayor inversión para programas de mantenimiento, recuperación o generación de espacio público. Esto es producto de la ausencia de dependencias y la desarticulación entre los responsables del desarrollo de esta actividad, dada la gran ausencia de herramientas de información para realizar un inventario y gestionar el espacio público, puesto que no hay bases de datos consolidadas o indicadores para monitorearlo, lo que produce indudablemente la ocupación irregular ante la inexistencia de herramientas para ejercer el control urbano, situación que pone en riesgo y vulnerabilidad a los habitantes.
2. Debilidad en el conocimiento de normas referentes a urbanismo, demostrando la incapacidad de aplicación de conceptos relacionados con el espacio público, principalmente en lo referente a las competencias ambientales.
3. Otro problema lo encontramos en la aplicación de los instrumentos que tienen las autoridades para planear, ordenar, y diseñar el espacio público, puesto que no se garantiza en los planes de ordenamiento territorial su recuperación y generación, de tal manera que no hay reglas claras para los particulares interesados en promover proyectos o procesos de urbanización, principalmente en lo que tiene que ver con las cesiones urbanísticas.
4. Probablemente la situación con mayor dificultad de solución es la falta de apropiación colectiva de los espacios públicos y la imposibilidad en la mayoría de los casos para conciliar los intereses públicos y privados en el uso de las áreas destinadas a espacio público, puesto que se ha dado una gran ocupación por parte de actividades económicas informales y formales, lo que se da en gran medida por la escasa reglamentación y control por parte de las autoridades, así como en la insuficiente regulación respecto al aprovechamiento económico del espacio público. En gran medida, la responsabilidad no solo está en cabeza de las autoridades públicas, sino también de los ciudadanos, puesto que no existe una apropiación social y cultural de los espacios, evidenciado en la imposibilidad de implementar comportamientos cívicos de respeto, tolerancia y reconocimiento del otro.



Como se puede verificar, el espacio público en Colombia contiene una múltiple faceta de dificultades y problemas, lo que no obsta analizar posibles soluciones para superar estas situaciones.

3.3. PLANTEAMIENTOS DE GESTIÓN EFICIENTE PARA EL APROVECHAMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO EN COLOMBIA Y LAS MEJORAS QUE DEBEN HACERSE DE LOS ODS Y LA AGENDA 2030

Con el propósito de resolver estas dificultades, y buscar una disminución del déficit cuantitativo y cualitativo del espacio público de las entidades territoriales, se deben formular **estrategias institucionales normativas que evidencien gestión y financiación**.

Los principales objetivos que se buscan deben estar relacionados con aclarar conceptos asociados al espacio público; potencializar la información de tal manera que sea mas sencillo el control y seguimiento en espacio público; propender por un mejoramiento en la capacidad institucional de las entidades territoriales en lo que tiene que ver con la planeación, gestión, información y financiación del espacio público; y generar mecanismos para el aprovechamiento económico y financiamiento del del espacio público.

Para lograr estos objetivos, se plantean diversas acciones técnicas y administrativas, que deben ser utilizadas y se fundamentan en los pasos principales por ejemplo para la **recuperación del espacio público**. Si bien es cierto, cada entidad territorial contiene sus particularidades y problemas, se pueden formular soluciones con mecanismos jurídicas y políticas públicas, de tal manera que si los gobiernos territoriales mejoran su gestión en estos ámbitos, y le otorgan a estos asuntos un lugar relevante en sus prioridades, se podrá avanzar con mayor eficacia y oportunidad en la gestión y aprovechamiento del espacio público. A su vez, debe constituirse políticas públicas sobre espacio público, que determinen estrategias a implementarse y que sirvan de hoja de ruta al momento de desarrollar los proyectos.

1) **Creación de políticas públicas sobre espacio pública**

Las entidades públicas para superar sus dificultades, deben plantearse la posibilidad de darle relevancia a la implementación de una serie de estrategias dirigidas a resolver las diversas problemáticas que fueron expuestas anteriormente. Es aquí donde entra a jugar un papel trascendental el **plan de ordenamiento territorial** que diseñe la autoridad pública, puesto que debe determinar e incorporar las políticas, estrategias y objetivos del espacio público en el territorio, teniendo en cuenta cual es el alcance que se quiere en el modelo del ordenamiento territorial, el aprovechamiento óptimo y sostenible del suelo y del medio ambiente, con acceso a los servicios sociales y funcionales, así como la integración científica del riesgo, para garantizar el habitar pleno. Esto,



en lo que respecta al espacio público, debe consolidarlo como un elemento articulador del ordenamiento territorial dentro del marco del desarrollo humano sostenible y la ecología urbana.

Las disposiciones deben contener un conjunto de estrategias o acciones en primera instancia a corto plazo, por medio de las que se implemente o priorice la ejecución de **algunas obras y proyectos de espacio público**, encaminadas a ser coordinadas con las políticas de transporte, vivienda, agua y saneamiento básico, seguridad, movilidad y recuperación de centros y bienes de naturaleza histórica. Este aspecto debe ser focalizado por parte de la autoridad pública, y al tratarse de una decisión a corto plazo, es pertinente definir en que aspectos y lugares del territorio piensa invertir, con el fin de obtener un mayor impacto en la sociedad, ya que deben darse resultados rápidamente. Definidos los proyectos a corto plazo, se debe tener en cuenta que deben existir otros que por su condición (financiera, jurídica, técnica, etc.), no podrán ser realizados en corto plazo, sino a mediano o largo plazo, pero no pueden ser rechazados o descartados por la autoridad pública, teniendo en cuenta su importancia para el urbanismo de la ciudad.

Por otro lado, se debe promover el espacio público como un elemento significativo del mejoramiento y renovación urbana, principalmente en aquellos lugares donde se genera **un mayor impacto ambiental** y social, buscando la densificación urbana y la seguridad ciudadana. Este aspecto debe ir concadenado con la financiación, de tal manera que con la participación de recursos públicos y privados y uniendo a la comunidad, se logre no solo la construcción y desarrollo del espacio público, sino también su conservación, que a largo plazo resulta ser el problema más complicado.

Dentro del plan de ordenamiento, deben imponerse estándares que garanticen el acceso libre y segura por parte de toda la población al espacio público, teniendo como prioridad a las personas de la tercera edad, limitaciones físicas y niños, para que su uso y disfrute sea en estándares de calidad. Esto debe estar definido con capacidades de buen gobierno, dedicadas al control y administración de los espacios, principalmente estableciendo especialización en funciones, monitoreo de indicadores y asumiendo competencias.

Estas circunstancias deben clasificarse dependiendo de la clase de territorio que se trate, ya sea urbano o rural. En el caso del territorio urbano, la autoridad pública al momento de establecer la política pública de espacio público, debe consolidar la conformación del inventario general de los elementos constitutivos del espacio público en el área urbana, realizar el estudio de la cobertura del mismo por habitante y del déficit cualitativo y cuantitativo, para justamente desarrollar los proyectos y programas que hablamos al inicio del presente acápite.

Por su parte, en el sector rural también debe consolidarse la conformación del inventario general de los elementos constitutivos del espacio público en el área rural,



para de cierta forma proceder con la definición del sistema y proponer posibilidades de interacción y enlace entre el espacio público urbano y rural, esto sin lugar a dudas requiere estrategias para su preservación y mantenimiento.

Como se puede constatar, el diseño de la hoja de ruta por parte de la entidad pública al momento de realizar el plan de ordenamiento territorial debe contener inevitablemente lo referente al espacio público, de una manera responsable y adecuada al cumplimiento de la satisfacción de los intereses comunes y generales, y el empoderamiento de la comunidad por esos proyectos debe jugar un papel trascendental, de tal manera que intereses políticos no puedan desviar los objetivos planteados inicialmente.

II) Mecanismos jurídicos que pueden utilizar las entidades públicas

Como se explicó en líneas anteriores, una de las principales dificultades que afronta el espacio público es la falta de apropiación colectiva de los espacios públicos y la imposibilidad en la mayoría de los casos para conciliar los intereses públicos y privados en el uso de las áreas destinadas a espacio público, **al existir una gran ocupación por parte de actividades económicas informales y formales, lo que se da en gran medida por la escasa reglamentación y control por parte de las autoridades**. Erradicar esta situación sin lugar a dudas resulta complejo, porque se pone en juego intereses muy complejos que no todas las autoridades públicas están dispuestas a asumir, a pesar de las competencias legales que se les otorga principalmente para la recuperación física del espacio público, que debe ser entendida como una actividad final de un proceso que depende de la adecuada administración del patrimonio inmobiliario de cada distrito o municipio.

Si las administraciones públicas desarrollan procesos exitosos de organización, y de materialización de las responsabilidades Constitucionales del Estado y de los entes territoriales en cuanto al disfrute de derechos colectivos y comunitarios, como también la sistematización y saneamiento jurídico de su propiedad pública, especialmente de la que constituye espacio público, se logran avances **para establecer estrategias integrales y sostenibles de recuperación y mejoramiento del espacio público**, puesto que el concepto del proceso no puede terminar con la actividad de recuperación. Una vez se da dicho proceso, sobrevienen otras actividades como la construcción de nueva infraestructura física y el mantenimiento, que vienen a ser fundamentales para asegurar la destinación de esos lugares al uso de la comunidad.

El problema de invasión es dramático en la mayoría de las ciudades Colombianas, en especial lo que respecto al área urbana, de tal manera que es conveniente que los gobiernos prioricen algunas zonas, que tengan un alto impacto ya sea por su importancia comercial, cultural, ambiental o recreativa, y que se complementen con otros proyectos.

La ley prevé distintos mecanismos tendientes a garantizar el derecho al espacio público que tienen todos los ciudadanos, dentro de los que encontramos:



- Los procesos administrativos, que se configuran como querellas para la restitución del espacio público, las cuales desafortunadamente no han tenido desarrollo y aplicación, ante la inexistencia de regulación, para que las entidades competentes puedan llevar a cabo procesos claros y ágiles de restitución del espacio público. Este procedimiento claramente merece una reforma legal para que genere mayores resultados, puesto que muy pocas veces es aplicada por las autoridades públicas.
- Otro instrumento previsto para la recuperación del espacio público es la vía judicial, a través de la figura de lo que la Constitución Política de Colombia denomina acciones populares, las cuales son medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Son de carácter público, lo cual implica que el ejercicio de éstas supone la protección de un derecho colectivo, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos. Esta condición excluye el ejercicio de acciones populares por motivaciones subjetivas o particulares, no obstante lo anterior puede ser interpuesta por cualquier persona, incluso por las entidades públicas, es por ello que este instrumento se constituye en uno de los mecanismos más eficientes para la restitución del espacio público por su carácter de iniciativa ciudadana para proteger los derechos mencionados anteriormente.
- Por otro lado, adicionalmente a las acciones administrativas y judiciales que adelanten las autoridades públicas, es primordial promover procesos de recuperación del espacio público, que faciliten a las comunidades acogerse a las normas por su propia voluntad. En este caso, se puede llegar a acuerdos entre el gobierno y la comunidad para la entrega voluntaria de espacios públicos que han sido tomados ilegalmente por particulares, alternativas de reubicación de comerciantes informales y vendedores ambulantes y estacionarios, de tal manera que se logre la organización y mejoramiento del urbanismo.

Otro aspecto a resolver es la organización de los predios que hacen parte de la propiedad pública, puesto que la **expansión de urbanizaciones tanto legales como ilegales ha provocado un retraso y desorganización en la falta de documentación jurídica** que impide determinar cuales son los bienes que se encuentran a nombre de las entidades territoriales y sobre los que se podría intervenir mediante las inversiones correspondientes, toda vez que la autoridad pública prefiere abstenerse de realizar obras en lugares que no sean públicos, pues se puede incurrir en detrimento patrimonial y demandas de los particulares que resulten propietarios.



Este problema debe resolverse saneando jurídicamente los predios, obteniendo la documentación que determine la propiedad, verificando e identificando las zonas de cesión obligatoria a partir de los planos aprobados y las licencias de construcción otorgadas, y que el predio pase a formar parte del patrimonio de una entidad territorial se encuentre totalmente saneado jurídicamente, es decir sin limitaciones en el dominio ni vicios ocultos, puesto que esas circunstancias producen serias dificultades.

Como se puede observar, las entidades públicas cuentan con varios mecanismos de naturaleza jurídica para lograr una protección del espacio público y generar mayor organización en procura de lograr los propósitos establecidos dentro del plan de ordenamiento territorial, los cuales simplemente deben proceder a utilizarse y ejecutarse.

III) Mecanismos administrativos sobre espacio público

Como se ha explicado a lo largo del presente escrito, la problemática del espacio público tiene que ser afrontada por las entidades territoriales de manera prioritaria, pero para que puedan lograr resultados resulta primordial que cuenten con un adecuado sistema de información y administración de los bienes que conforman el espacio público de su jurisdicción, otorgando esta competencia en una sola entidad, de tal manera que se garantice la adopción de mecanismos uniformes y procedimientos claros de cesión obligatoria gratuita y adquisición de inmuebles.

Lo que se plantea como solución es que la autoridad pública centralice las funciones respecto al espacio público, donde se actualice y administre la información e inventario de documentación que se cuenta respecto a los bienes inmuebles, cuyo adecuado manejo deberá asegurarle a las instituciones responsables eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus labores. Este sistema de información requiere un fortalecimiento de jurídico, financiero y técnico de las instituciones encargadas, de tal manera que el archivo se pueda mantener actualizado y organizado, situación que incluso puede impedir la ilegalidad e informalidad que caracteriza muchos procesos de urbanización y complementa la estrategia de recuperación de zonas invadidas.

El proceso de organización de la documentación debe venir de la mano con un proceso de sistematización, lo que facilitará la consulta y la custodia de la información principalmente en medios electrónicos, no solo de la documentación referente a la propiedad, sino también aquella que tiene que ver con los planos, las redes de servicios públicos, canalización de aguas lluvias y residuales, entre otros documentos que deben ser tenidos en cuenta para la totalidad de la organización del territorio.

La autoridad pública debe fortalecerse administrativamente, de tal manera que el cumplimiento de sus funciones y los papeles respecto del espacio público sea mas sencillo al momento de implementar las políticas y objetivos que se contemplan. De nada sirve imponer buenas estrategias si quien las ejecuta y desarrolla no cuenta con la fortaleza institucional suficiente para cumplirla a cabalidad. Las oficinas de planeación deben ser una institución eminentemente técnica, con personal calificado, que tenga



conocimiento sobre normatividad de urbanismo y con una historia institucional, totalmente alejado del aspecto político, de tal manera que se garantice su independencia al momento de adoptar decisiones que eventualmente pueden afectar intereses de particulares.

4. CONCLUSIONES

PRIMERA. La ciudad es el gran centro de atención pos moderno donde convergen todas las fuerzas vivas de la sociedad, es el Derecho el instrumento preciso para dotar que las decisiones que se adopten en torno a ella sean ponderadas, concertadas, razonables y necesarias. Asimismo, urge diseñar elementos para proyectar el crecimiento de las ciudades, para ello debe implementarse el principio de colaboración público-privado siempre garantizando el interés general de la colectividad y la garantía del derecho a la ciudad.

SEGUNDA. La adopción e implementación de los ODS y la agenda 2030 representan un nuevo paradigma para la vida de las ciudades. Una consecución de objetivos en esta materia es central para dinamizar la vida de las ciudades y sus habitantes (especialmente el ODS 11). Para ello, consideramos oportuno ver el medio ambiente y el espacio público como elementos estructuradores del territorio, teniendo en cuenta que son dos conceptos complementarios con diferencias importantes en su gestión. En la actualidad los tomadores de decisión municipal cuentan con aliados importantes como es la banca multilateral que a logrado llegar a territorios de diferentes países para incrustar el desarrollo urbano en la región. Lo cual en resumen no es otra cosa que hablar de ciudades sostenibles, urbes que están pensadas en hacer una verdadera "ordenación del territorio" en torno a dos factores, la calidad de vida de los habitantes y la sostenibilidad ambiental de los territorios. Ciudades pensadas en la gente y para la gente, donde se garantice el acceso a la vivienda digna, la participación en la planificación urbana, el diseño y acceso a zonas verdes, la preservación de espacios naturales estratégicos urbanos, la movilidad y transporte, la calidad del aire y la prestación eficiente de los servicios públicos.

TERCERA. Consideramos oportuno, necesario y urgente replantear el concepto desarrollo urbano sostenible hoy queda un poco en desuso la visión clásica, hoy es necesario articular todas las variables en torno a la ciudad sostenible- *smart city*. En la cual es espacio público y su gestión es determinante para garantizar a los ciudadanos el goce pacífico de sus derechos, el ejercicio de las libertades y el crecimiento económico de las mismas. La pos modernidad de las ciudades exige gobernantes capaces de transformar los territorios. Ya Boaventura de Sousa Santos sostuvo, "democratizar el territorio, es



democratizar el espacio”.⁶⁴ La ciudad debe ser el escenario de encuentro propio para la construcción de la vida colectiva, y más hoy, que el mundo tiene los ODS y la agenda 2030 que son una “segunda vida para las ciudades”.

CUARTA. Las ciudades son el campo de batalla de las competencias administrativas, los escenarios de incertidumbre jurídica frente a determinadas inversiones, y en fin, el lugar para el ejercicio de libertades y derechos individuales y colectivos de los asociados, donde la acción administrativa se traduce en ejercicio de planeación y ordenación. Una ciudad planificada como asentamiento humano debe apuntar a la inclusión social; la seguridad ciudadana; la sostenibilidad ambiental; la adaptación al cambio climático, aspectos muy olvidados en el contexto colombiano. Hoy el papel de las ciudades en la llamada aldea global, es ser facilitadoras de cambio social profundo.

QUINTA. El espacio público es un elemento transcendental en la vida y en el que hacer de los ciudadanos. Otorga la identidad de una ciudad, determina el urbanismo y está ligado directamente con aspectos sociales, económicos, culturales, ambientales, de salud y deportivos, razón por la que las autoridades públicas deben actuar mancomunadamente con los ciudadanos, en procura de obtener un mayor provecho de estos espacios.

SEXTA. Colombia cuenta con una normatividad que permite a las autoridades territoriales actuar en el marco de sus competencias, estableciendo todas las condiciones y reglas, por intermedio de las que podría adelantar procesos importantes para cumplir con sus objetivos y así evitar las dificultades que actualmente se han podido evidenciar. El papel de los entes territoriales dentro del proceso de mantenimiento, creación y recuperación de espacios públicos es de carácter Constitucional y si bien en Colombia se ha visto limitada, es el resultado del desconocimiento de la importancia que tiene para la colectividad y el impacto en la dignificación de las personas, entonces podemos concluir que al materializarse logra evidenciar el Papel del Estado en una Sociedad, y es justamente en este punto que la adopción e implementación de los ODS y la agenda 2030 representan un nuevo paradigma para la vida de las ciudades, pensadas en la gente y para la gente.

SÉPTIMA. Los instrumentos legales en Colombia resultan ser eficaces dentro de los procesos de creación de espacios públicos, pero se limitan al impulso administrativo del Estado, puesto que al no considerarse como una necesidad básica, se queda entonces dentro de las iniciativas de personas o de Instituciones que le brinden la importancia que denotan las políticas de Urbanismo en un Estado. El espacio público por estar en un segundo plano para la ciudadanía y para las autoridades públicas, es objeto de múltiples dificultades sobre las que se está a tiempo para corregir y justamente en estos

⁶⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa **Democratizar el territorio, democratizar el espacio**. S. Caló, Entrevistador. El 12 de Agosto de 2014.



momentos en los que la mayoría de los municipios y distritos, en cumplimiento de lo establecido en los ODS y la agenda 2030 adelantan las modificaciones y creaciones de los planes de ordenamiento territorial, es necesario que se incluyan las ideas para mejorar y consagrar la importancia del espacio público que todos los ciudadanos merecen.

5. REFERENCIAS

ARPA, Javier; FERNÁNDEZ, Aurora. **Te public chance**. Nuevos paisajes urbanos. Vitoria-Gasteiz: Editorial Advisor, 2008.

AYUNTAMIENTO DE MADRID. **Madrid 2030**: Una ciudad para todas las personas y todas las generaciones. Estrategia del Ayuntamiento de Madrid para la implementación de la agenda 2030. Alineación de políticas públicas municipales a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Madrid: Coordinación General de la Alcaldía, 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO [BID]. **Evaluación de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID**. New York: Oficina de Evaluación y Supervisión [OVE], 2016.

BANCO MUNDIAL. **Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia**: un aporte para la construcción de políticas públicas. Washington D.C.: Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento; Banco Mundial Región de América Latina y el Caribe, 2012.

BANCO MUNDIAL, PNUD-HÁBITAT, PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA [PGU]. **Vínculos entre la energía y el medio ambiente en el sector urbano**. Washington D.C: Banco Mundial, PNUD-Hábitat, Programa de Gestión Urbana, 1994.

BORJA, Jordi. "Espacio público y derecho a la ciudad". **Viento Sur**, [s.l.], vol. 116, n. 1, p. 40-49, may. 2011.

BORJA, Jordi. **Revolución urbana y derechos ciudadanos**: claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual. Barcelona: Universitat de Barcelona (Doctorado Sociedad, Cultura y Territorio), 2012.

CANTÓ LÓPEZ, María; IVARS BAIDAL, Josep; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. **Gestión inteligente y sostenible de las ciudades**. Gobernanza, smart cities y turismo. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

CASTRO-COMA, Mauro; MARTÍ-COSTA, Marc. "Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad". **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago de Chile, vol. 42, n. 125, p. 131-153, ene. 2016.

CEPAL. **Población, territorio y desarrollo sostenible**. Santiago de Chile: Cepal, 2012.

CEPAL. **Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2016.

CEPAL. **Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2018.



COLOMBIA. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. **Mecanismos de recuperación del espacio público**. Bogotá: Nuevas ediciones Ltda, 2005. Disponible en: < <https://bit.ly/3go2vIG> >.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN [DNP]. **Documento Conpes 3918**. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS]. Bogotá: Gaceta General, 2018.

DE SOLÁ-MORALES I RUBIO, Manuel. "la segunda historia del proyecto urbano". **Dearq – Revista de arquitectura**, Bogotá, n. 1, p. 30-4, oct. 2007.

DE SOLÁ-MORALES I RUBIO, Manuel. **Diez lecciones sobre Barcelona**. Barcelona: Editorial Col·legi D Arquitectes Catalunya, 2009.

El Espectador. Clasificación de las ciudades con el peor aire del mundo. Recuperado el 11 de marzo de 2019, de Periódico El Espectador : <<https://bit.ly/36xIM58>>. 6 de marzo de 2019.

FAO. **El trabajo de la FAO sobre cambio climático**. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Roma: FAO, 2017.

Fundación Nexos Nexos Municipales. "Cartilla para el espacio público". Organización de Estados Iberoamericanos para La Educación la Ciencia y la Cultura. <https://bit.ly/2ZBxThc>.

GARCÍA, Albert. **La Reconquista de Europa, Espacio Público Urbano 1980 – 1999**. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1999.

GOERLICH GISBERT, Francisco; CANTARINO MARTI, Isidro. "El concepto europeo de ciudad: una aplicación para España". **Investigaciones Regionales**, Alcalá de Henares, n. 30, p. 145-156, jul./dic.2014.

GUZMÁN JIMÉNEZ, Luis. Análisis del régimen jurídico del suelo rural. **Revista Digital de Derecho Administrativo**, n. 20, p. 95-135. jun. 2018.

HARVEY, David. **Ciudades rebeldes**. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana . Madrid: Akal, 2013.

IDEAM. **Informe del estado de la calidad del aire en Colombia 2011-2015**. Bogotá: IDEAM, 2016.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES MARINAS Y COSTERAS "JOSÉ BENITO VIVES DE ANDREIS" – INVE-MAR. **Integración de la adaptación al cambio climático en la planificación territorial y gestión sectorial**. Santa Marta, Colombia. 2014. Disponible en: <<http://hdl.handle.net/1834/6663>>.

LEFEBVRE, Henri. **El derecho a la ciudad**. Madrid: Capitan Swing, 2017.

Naciones Unidas . (21 de Noviembre de 2017). La CEPAL impulsa proyecto de «ciudades cuidadoras» en América Latina y el Caribe. Recuperado el 11 de Marzo de 2019, de <https://bit.ly/3ebwcee>.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Nueva York: Naciones Unidas, 2015.