

	FACULTA DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS	Código:
		Versión:
		Página

EL ESPACIO PÚBLICO EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE ENVIGADO Y SU CORRESPONDENCIA CON LOS NORMAS SUPERIORES

DIANA MARCELA CARDONA SALAZAR

E-mail: marcelacdm@hotmail.com

CENITH DEL CARMEN CASTRO CANTILLO Entidad

E-mail: cenithccc@hotmail.com

JOSE JAVIER ARBOLEDA ALVAREZ

E-mail: jarboleda-74@hotmail.com

Resumen: Las normas jurídicas no siempre se elaboran pensando en el interés general porque en su concepción nos faltan otros intereses en especial lo del ramo de la ciencia o arte que se pretende regular. El espacio público en general debe quedar claramente determinado en los diferentes planes que emprendan las entidades territoriales, dentro de los asuntos concertados entre estas y las autoridades ambientales, vale decir, en los planes de desarrollo contenidos en la Ley 152 de 1994, que define la forma de elaborar el plan, tanto en la nación como de las entidades territoriales, así como en los planes de ordenamiento territorial – POT- contenidos en la ley 388 de 1997, donde se ubica como suelo de protección; los primeros tienen una vigencia de corto plazo ya que serán la guía del mandatario de turno a partir del sexto mes de su administración, en tanto que los otros son verdaderas políticas de estado, porque tendrán vigencias de corto, mediano y largo plazo, correspondientes a tres (3) administraciones. Unos y otros deben ser objeto de concertación con la autoridad ambiental del área de su jurisdicción en los temas exclusivamente ambientales, incluido lo concerniente al espacio público en general y efectivo.

Palabras claves: *El Espacio Público, Plan de Ordenamiento Territorial de Envigado.*

Abstract: Legal laws are not always made for the general interest of people because its conception is lacking of other interests that should be regulated, especially in branches like science and arts. Public space should be clearly identified in the various plans undertaken by local authorities, within the issues made between them and environmental authorities. It should be mentioned that in development plans contained in the Act 152 of 1994, which defines the way to develop the plan in both, nation and territorial entities, as well as land management plans- POT -contained in the Act 388 of 1997, which ranks as soil protection. Firsts are short term valid since they would be leading the mandatary on shift from the sixth month of his administration, while others are true state policies because they will have short-term, medium-term and long-term lifetimes for the three (3) administrations. Both must be discussed with the environmental authority in their jurisdiction area and in the environmental issues solely, including general and effective public space.

Key words: *Public Space, Land Use Plan Envigado.*

1. INTRODUCCIÓN

Las normas jurídicas no siempre se elaboran pensando en el interés general porque en su concepción nos faltan otros intereses en especial lo del ramo de la ciencia o arte que se

pretende regular. De otro lado, la norma no siempre se cumple por muchos factores entre ellos la falta de legitimidad en tanto que los destinatarios no participan en su concepción o falta de seguimiento y control. Con las normas sobre espacio público efectivo ocurren ambas situaciones, quienes las

	FACULTA DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS	Código:
		Versión:
		Página

elaboran en el ámbito local no dominan la materia y por lo general falta adecuado control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales no ajenas a los aspectos políticos y harto atareadas. Lo mismo ocurre con ciertas instancias como el Consejo Territorial de Planeación; unos y otros se quedaron cortos en lo del control y seguimiento a lo acordado en la materia en los dos planes de ordenamiento territorial del municipio de Envigado, razón por la cual cada día aumentara el déficit de espacio público efectivo.

El Espacio Público Efectivo es una modalidad del espacio público que permite el disfrute, el encuentro, las cívicas; está constituido por parques, plazoletas y zonas verdes urbanas y se contabiliza como el cociente resultante de dividir el número de habitantes de un municipio por el número de metros cuadrados de la sumatoria de estos tres elementos (parques, plazoletas y zonas verdes urbanas), es el denominado Índice de Espacio Público Efectivo; si el índice arroja un resultado mayor de 10 metros cuadrados, podemos hablar de un buen índice de espacio público, si es inferior será deficiente. No existe unanimidad sobre cuál es la población a tener en cuenta, si la total del municipio o solamente la urbana, lo cierto es que se tiene en cuenta para contabilizar el mismo las áreas en parques, plazoletas y zonas verdes ubicados en suelo urbano.

La población vivencia la ciudad en el espacio público, por ello el intervenirle requiere de una cuidadosa planificación; conservarlo exige permanente propósitos educativos; incrementarlo necesita esfuerzos económicos y estropearlo, en cambio tan solo requiere improvisación y autoritarismo (Corantioquia 2004 cuadernillos del espacio público No 2).

Resulta fundamental reconocer la importancia del espacio público por cuanto éste es propiedad de todos y, por lo tanto, prima sobre los intereses privados. Su recuperación, en los casos en que se encuentra invadido, genera bienestar y mejora la calidad de vida diaria de los habitantes de las ciudades. Garcia 1999, citado por Minambiente 2005: afirma. "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. Lo público es precisamente un ámbito compartido de experiencias urbanas que se desarrollan en espacios propicios o propiciadores (Saldarriaga 2002).

(Joseph 1999:) resaltando su importancia, le asigna una prelación sobre todos los bienes públicos, diciendo que "El espacio público es,

	FACULTA DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS	Código:
		Versión:
		Página

en efecto, el primero de los bienes públicos ya sea que se le conciba como visibilidad mutua, espacio de encuentro o puesta a disposición de una intención de los demás o de cada uno. Como cualquier bien público es una coproducción y en el sentido común que se dice que puede construir o consolidar exige que sea analizado de manera inmanente y sobre los lugares de acción”.

TIPOLOGÍAS DEL ESPACIO PÚBLICO

De acuerdo con la tipología propuesta por CORANTIOQUIA (2004) se tienen para la estructuración de un sistema de espacialidades públicas tres tipologías de espacios públicos naturales o contruidos, que serían estructurantes primarias, secundarias y complementarias. Se podría diferenciar entre un índice total urbano que comprenda las tres categorías y un índice efectivo que solamente estaría conformado por las estructurantes primarias.

Las primarias son las que integrarían el espacio público efectivo; se caracterizan por cumplir con los principios de accesibilidad, publicidad y funcionalidad. La funcionalidad se refiere a la prestación de servicios ambientales por parte de la zona considerada: recreación, deporte,

descontaminación. La accesibilidad se refiere al tránsito peatonal sin restricciones; la publicidad connota su carácter reconocido desde el punto de vista legal y social como espacio público.

Secundarias: Son las zonas verdes que tienen restricciones de acceso, o bien aquellas que por su tamaño, localización o topografía o por constituir retiros obligatorios de quebradas en franjas estrechas, solamente les es asignable un atributo ecológico. Generalmente presentan restricciones de accesibilidad o de funcionalidad pese al amplio reconocimiento público. Eliminar estas restricciones supondría su contabilización en el índice. (Corantioquia 2004).

Complementarias: Los jardines de acompañamiento vial, glorietas sin funciones lúdicas específicas, espacios residuales o jardines interiores de urbanizaciones y antejardines corresponden a elementos complementarios, es decir, hacen parte del sistema pero no son cuantificables en tanto no constituyen espacio público efectivo. Se podrá diferenciar entre un índice total urbano (las tres categorías) y un índice efectivo, la categoría uno.

	FACULTA DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS	Código:
		Versión:
		Página

ATRIBUTOS DEL ESPACIO PÚBLICO EFECTIVO

Dada la falta de claridad en la definición del espacio público efectivo en el decreto 1504, (Corantioquia 2004) en sus cuadernillos de Espacio Público, alude a tres principios que se han de cumplir para que un territorio sea considerado espacio público efectivo y en consecuencia pueda incorporarse al índice de al que alude el decreto 1504 de 1998: son accesibilidad, publicidad y funcionalidad.

Principio de publicidad: Se refiere a la característica del espacio público como bien común de colectividad, de civilidad. Lo público atañe al colectivo y está relacionado con la voluntad de esa comunidad con sus pactos y normas, con su autoridad intrínseca. La calidad y condiciones de apertura del espacio, su diversidad y la apropiación que posibilita, garantiza la mayor publicidad de un espacio. El espacio público lo es, en tanto garantice el mayor grado de publicidad.

Principio de funcionalidad, es decir su condición de manifiesto, comunicado, concertado, ostensible, políticamente participativo. El espacio público cumple una función política, en tanto permite al ciudadano que se hagan explícitas y abiertas las decisiones, como su participación

activa en ellas. De igual manera le permite ejercer su ciudadanía en la legitimación de sus derechos y en la concertación de sus obligaciones hacia el colectivo.

El principio de accesibilidad haciendo referencia a su cualidad de abierto, de determinación común, de libre tránsito, de posibilitador del acceso indiscriminado a todos los miembros de una comunidad ya sea este físico o sus servicios, como en el caso de áreas protegidas que deban garantizar la integridad ecológica.

La meta de espacio público efectivo a alcanzar en el periodo de los POT según el decreto 1504 de 1998, reglamentario de la ley 388 de 1997 será de 15 M2/hab. teniendo en cuenta la población futura, en tanto que la ley 1151, acogiendo el documento de las “Metas del Milenio” propone una índice menor, de 10 M2/hab., de todas maneras es una meta ambiciosa que demanda mucha planeación por parte de los municipios y mucho dinero, pues no se posible en la vigencia del POT exigirle todo a los urbanizadores como cesiones urbanísticas, sino que las administraciones deben disponer de muy buenos recursos para adquirir terrenos que se dediquen a estos tres tipos de áreas.

El espacio público goza de especial protección constitucional, en el

	FACULTA DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS	Código:
		Versión:
		Página

artículo 82 de la Carta Política le asigna esta función al Estado quien deberá velar por su calidad e integridad. Quiere decir que no basta la cantidad de espacio público sino que este además debe ser de calidad. Se ubica dentro de los llamados derechos colectivos y para su protección cuenta entonces con la acción popular, consagrada en la ley 472 de 1998, una acción que puede ser instaurada por cualquier persona y que debe ser coadyuvada por el Ministerio Público.

A propósito de recursos la ley dispone que los dineros que la administración recaude por este concepto en las licencias urbanísticas, multas relacionadas por la violación a las normas que lo regulan, alquiler de espacios, entre otros, deberán ser destinados en su totalidad a la adquisición de áreas que vayan a engrosar el índice. Es lo que en derecho se denomina Fondos con Destinación Específica, por lo que su inversión en otro rubro en materia de recursos públicos, configura el tipo penal de peculado.

El espacio público en general debe quedar claramente determinado en los diferentes planes que emprendan las entidades territoriales, dentro de los asuntos concertados entre estas y las autoridades ambientales, vale decir, en los planes de desarrollo contenidos en la ley 152 de 1994, que define la forma de elaborar el plan, tanto en la nación como de las

entidades territoriales, así como en los planes de ordenamiento territorial –POT- contenidos en la ley 388 de 1997, donde se ubica como suelo de protección; los primeros tienen una vigencia de corto plazo ya que serán la guía del mandatario de turno a partir del sexto mes de su administración, en tanto que los otros son verdaderas políticas de estado, porque tendrán vigencias de corto, mediano y largo plazo, correspondientes a tres (3) administraciones. Unos y otros deben ser objeto de concertación con la autoridad ambiental del área de su jurisdicción en los temas exclusivamente ambientales, incluido lo concerniente al espacio público en general y efectivo.

Además de su concertación con la autoridad ambiental, estos planes deben ser objeto de consulta con la comunidad y con el consejo territorial de planeación, integrado por representantes de los gremios, las ONG las comunidades negras e indígenas entre otros. Una vez que el plan ha pasado por todos estos tamices, se lleva a su juez natural, el órgano de elección popular, para la expedición de la ley, la ordenanza o el acuerdo que aprueba el plan de desarrollo y en materia de ordenamiento territorial al consejo para que expida el Plan de Ordenamiento Territorial, es lo que le confiere a estos dos tipos de planes la “legitimidad”, ese proceso de

	FACULTA DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS	Código:
		Versión:
		Página

consulta, concertación y deliberación, tan necesario a las normas para que puedan ser conocidas y acatadas por todos sus destinatarios.

El decreto 1504 de 1998, habla de un espacio público natural y un espacio público construido, entendiendo el primero como aquel que naturalmente existe, sin la intervención la mano del hombre, como son cerros y montañas, que dominan el paisaje; los humedales, las áreas de reserva, los ecosistemas estratégicos de nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, páramos entre otros, en tanto que el espacio público construido es aquel que se adecúa por la autoridad o por el particular en sus acciones urbanísticas que deberá ceder al Estado, para el disfrute de todos, como serán las vías, plazas, plazuelas, amoblamiento urbano, entre otros. El espacio público efectivo puede compartir las dos categorías pues nada obsta para que una zona de retiro de quebrada que ofrezca condiciones de seguridad, de pendiente adecuada, pueda ser destinado a espacio público y adecuado como parque lineal y mejorarse para que entre a engrosar el índice de espacio público.

Tanto el Ministerio del Ambiente, -hoy denominado del Ambiente y de Desarrollo Sostenible-, como autoridad ambiental nacional, como las autoridades ambientales

regionales, han diseñado guías para facilitar a los municipios a diseñar y proyectar espacios públicos efectivos con calidad. Corantioquia, como autoridad ambiental, diseñó, con el apoyo de la Universidad Nacional, sede de Medellín, una serie de cuadernillos para facilitar la tarea en los ochenta municipios que componen su jurisdicción; en estos textos se alude a las condiciones mínimas que debe reunir un espacio para que pueda considerarse como espacio público efectivo.

A pesar de la claridad meridiana que existe para una buena designación de espacios públicos efectivos y de la posibilidad de generar buenos recursos económicos para su protección, no siempre se logra este propósito, por múltiples causas dentro de las cuales cabe citar: la falta de claridad en las normas que los regulan a nivel local como serían el POT y el Estatuto de Planeación Municipal; el desconocimiento de quienes se encargan de su propuesta y concertación, equívoca destinación de recursos obtenidos por el concepto, la falta de vigilancia en la ejecución de proyectos urbanísticos y la falta de seguimiento a los aspectos concertados por parte de las autoridades ambientales, así como la falta de seguimiento a los planes . Las normas no siempre se elaboran ajenas a intereses de clases y los POT ni los estatutos de planeación son la excepción.

	FACULTA DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS	Código:
		Versión:
		Página

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objeto del trabajo de investigación, además de ahondar en el concepto y la importancia del espacio público efectivo fue el de analizar el tratamiento dado a este en los dos planes de ordenamiento territorial del municipio de Envigado, vale decir los Acuerdos 015 de 2000 y 010 de 2011 que modifica el primero, ambos concertados con la autoridad ambiental pero que presentan grandes falencias las cuales se describen en el cuerpo del estudio.



**FACULTA DE DERECHO, CIENCIAS
POLÍTICAS Y JURÍDICAS**

Código:

Versión:

Página