

Capítulo 4. El espacio público y la cultura ciudadana desde lo jurídico

Análisis de la información

A partir de la revisión realizada, fue posible identificar algunas categorías útiles para el análisis de la información respecto al *espacio público* y la *cultura ciudadana*. Estas categorías recogen los diferentes frentes de análisis para el tema y permiten una visión desde varios puntos de vista de la información analizada. Las categorías presentadas en la Tabla 5 se emplearon, en una primera revisión, para el análisis de las leyes; acuerdos; decretos sobre espacio público y cultura ciudadana; las respuestas a los derechos de petición enviados y las entrevistas realizadas a los expertos de la administración municipal de Santiago de Cali.

Tabla 5. Categorías para el análisis de la información

Espacio público	Cultura ciudadana
Política	Compromiso cívico
	Control social
Lugar	Participación colaborativa
	Inteligencia cívica

Fuente: Elaboración propia a partir de Delgado & Malet (2007), Mockus Sivickas (2003) y Mockus Sivickas & Murrain Knudson (2017)

Sin embargo, reducir el análisis del espacio público a dos categorías no sería preciso ni consecuente con las realidades urbanas. Por esta razón,

hubo necesidad de combinar las categorías propuestas por Delgado & Malet (2007) con las propuestas por Páramo et al. (2018). Dicho esto, se propusieron como categorías para el análisis de la información respectiva al *espacio público* las presentadas en la Tabla 6.

Tabla 6. Categorías de análisis de espacio público

Categorías	Sub categoría
Lugar	Calidad del aire
	Características de estructura físico-espacial
Política	Inclusión de personas en vulnerabilidad social
	Aprovechamiento económico
	Seguimiento a reglas de convivencia
Usabilidad	Dinámicas urbanas
	Manifestaciones públicas
	Expresiones artísticas
	Dinámicas culturales

Fuente: Elaboración propia a partir de Delgado & Malet (2007) y Páramo et al. (2018).

Esta propuesta de categorías para el estudio del *espacio público* combina al espacio como política, como lugar, y tienen en cuenta a las personas que le dan uso. Ahora bien, las categorías de análisis de cultura ciudadana son transversales a las tres categorías propuestas para este propósito en el *espacio público*.

En la Tabla 7 se propone un esquema que permite ver su transversalidad. Las categorías de cultura ciudadana son

perpendiculares a las categorías de espacio público y sus subcategorías. Es decir que no es posible un análisis por separado de espacio público y cultura ciudadana. En este documento precisamente se analizó la información encontrada en las diferentes fuentes descritas a partir de esta transversalidad.

Tabla 7. Categorías para el análisis conjunto del espacio público y la cultura ciudadana

Cultura ciudadana				
	<i>Compromiso cívico</i>	<i>Control social</i>	<i>Participación colaborativa</i>	<i>Inteligencia cívica</i>
Espacio público	Lugar		Calidad del aire. Características de estructura físico-espacial.	
	Política pública		Inclusión de personas en vulnerabilidad social. Aprovechamiento económico.. Seguimiento a reglas de convivencia.	
	Usabilidad		Dinámicas urbanas. Manifestaciones públicas. Expresiones artísticas dinámicas culturales	

Fuente: Elaboración propia con base en Herrera Gómez & Acosta Zapata (2019, p. 216)

Marco jurídico del espacio público

Para efectos de garantizar la planeación y gestión del espacio público en los POT, y fundamentalmente para monitorear el déficit cuantitativo y cualitativo del mismo en las ciudades, el Artículo 14 del Decreto 1504 de 1998 estableció la categoría de Espacio Público Efectivo, que corresponde al espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas (Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 7).

Marco internacional

Las normas internacionales contenidas en tratados, pactos o convenios, suscritos por Colombia, hacen parte de la legislación nacional en virtud del artículo 93 de la Constitución Política y se conocen como bloque de constitucionalidad, y más recientemente como, el derecho convencional.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), establece que “[t]oda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado” (United Nations, 1948 Art. 13).

Constitución Política y contexto colombiano

La Constitución Política de Colombia hace referencia en varios de sus artículos al espacio público. La Tabla 8 sintetiza estas referencias. A partir de su publicación, el concepto de espacio público adquiere protección constitucional, y se reconoce como un derecho colectivo de tercera generación. Esto permite instaurar una acción popular

y es procedente dar trámite de acción de tutela si se evidencia la vulneración o amenaza de este derecho. El Estado Colombiano debe propender, proteger y garantizar la conservación y la defensa del espacio público y de los bienes de uso público. En este sentido, la Constitución en articulación con la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que “[t]odo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia” (Art. 24, 1991).

Tabla 8. Síntesis del espacio público en la Constitución política de Colombia

Artículo	Descripción
Artículo 63	Hace referencia a que son bienes de uso público
Artículo 79	Establece que las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines
Artículo 82	Permite la Protección del espacio público y lo categoriza como un derecho colectivo
Artículo 88	Permite entablar las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio.
Artículo 102	Deja en claro la propiedad de los bienes públicos en cabeza de la Nación
Artículo 313	Encarga a nivel Municipal a los concejos municipales reglamentar los usos del suelo y de vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de los inmuebles destinados a la vivienda

Artículo 315	El numeral 1° les confiere a los alcaldes el deber cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Concejo Municipal; y el numeral 2° establece que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio.
--------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución política de Colombia (1991)

El espacio público depende de la categoría desde la cual se estudie. En este sentido se debe mencionar que la representación del espacio público depende de las instituciones presentes en la sociedad y sobre las cuales actúan las personas. La perspectiva desde la cual se observa, está ligada al entorno, a las concepciones propias y al significado que se les da a los hechos de este (Fox & Miller, 1999). Bajo este marco aparece el lenguaje como un hecho fundamental.

El lenguaje y su significado dependen de la perspectiva en que las personas lo desarrollan y lo adaptan (Fox & Miller, 1999). Es un hecho social (Searle, 1997) que existe solo a través de la concepción social de las personas. El lenguaje es la forma en que las personas se comunican entre sí y solo puede usarse cuando todos lo aceptan como tal (Searle, 1997, 2010). Se representa a través de la oralidad y la representación gráfica. La representación y el significado que las personas le dan a las formas del lenguaje dependen de factores culturales, históricos y del entorno (Fox & Miller, 1999). En este contexto, el lenguaje es una institución informal y ceremonial de las personas en el que influyen variados factores que alteran su significado.

Percepciones como la religión, las costumbres culturales, las instituciones sociales o los lineamientos políticos influyen en el significado del lenguaje (Fox & Miller, 1999). Las leyes, al ser un instrumento posible gracias a lenguaje no están exentas de este

perspectivismo. Éstas, están cargadas de imposiciones culturales, religiosas y normalmente son interpretadas a través de estos sesgos. A continuación, se presentarán las regulaciones legales que rigen el *espacio público* en el contexto institucional, sociocultural y político de Colombia.

Antes de iniciar, es pertinente aclarar el papel de la Corte Constitucional en la regulación y formulación de las *políticas públicas* en Colombia. Se debe mencionar el concepto de Henao Pérez. Para él, los jueces de la *Corte Constitucional* de Colombia se convirtieron en actores de las *políticas públicas* dadas las condiciones sociales del país (2013). En este contexto, Valderrama argumentó que en un régimen democrático

[...] se supone (1) que quienes deciden sobre los asuntos públicos deben ser los representantes de las mayorías ciudadanas y (2) que las instituciones políticas deben adoptar estrategias o programas que estén en sintonía con las preferencias de esta mayoría.

Sin embargo, los jueces constitucionales generalmente no son lo primero y en algunos casos no hacen lo segundo (Valderrama, 2016).

Sin embargo, en Colombia, tal cual lo argumentó Henao Pérez, los jueces de la Corte Constitucional han intervenido, un número significativo de veces, en las *políticas públicas*. Esta intervención se ha dado de distintas formas (2013). Para Valderrama, la Corte Constitucional interviene en las *políticas públicas* para a) ampliar los derechos y beneficios de estas; b) para restringirlos los derechos que otorgan y c) para modificar de fondo algunas de las etapas de estas políticas, es decir, para modificar la definición del problema, el diseño de la estrategia, la adopción de los mecanismos y la ejecución de los programas o acciones respectivas (2016).

En este contexto, aunque la Corte Constitucional de Colombia no es la gestora, ni la promotora de las *políticas públicas*, según el mandato de la constitución, esta si debe interpretar o intervenir en las decisiones del legislativo y del ejecutivo en los diferentes niveles. Estas intervenciones transforman a la corte en un actor secundario que se debe considerar para el análisis de las *políticas públicas*. Ahora bien, es menester continuar con el análisis del contexto jurídico e institucional del *espacio público* en Colombia.

En primer lugar hay que resaltar que, en Colombia, el espacio público está reconocido como un derecho de carácter colectivo en la Constitución Política (Corte Constitucional de Colombia, 2002) y está bajo el yugo de la protección constitucional. En este sentido, la corte dictó que el *espacio público*:

No se limita a reconocer la necesidad de planificar y organizar coherentemente el crecimiento de las ciudades, sino que refuerza y hace tangible una de las condiciones para la convivencia en una comunidad a través de la garantía de una infraestructura, un espacio destinado al uso común, que puede ser disfrutado por todos, sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguna persona o grupo de personas, y que se configura como el punto de encuentro de los habitantes de una ciudad o sector urbano determinado (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

En este marco, se perfeccionó *la política nacional del espacio público* con el documento CONPES 3718 (Departamento Nacional de Planeación, 2012). Este documento, elaborado bajo la presidencia de Juan Manuel Santos Calderón, tuvo como objetivo “Contribuir a la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público en los municipios y distritos, en las escalas urbana y suburbana, con énfasis en las zonas donde se localiza la población más pobre, a través de la participación público-privada y mediante estrategias institucionales, normativas, de gestión y financiación”

(Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 18) en busca de la consolidación de un espacio público que sea accesible, adecuado y suficiente para todos los colombianos. El desarrollo de la política nacional del espacio público gira alrededor de cuatro ejes:

i) dificultades institucionales para el financiamiento, asistencia técnica, gestión, información y control del espacio público; ii) imprecisión en los conceptos y normas asociadas con el espacio público; iii) debilidades en la aplicación de los instrumentos para planear, ordenar y diseñar el espacio público en las entidades territoriales y autoridades ambientales, y iv) falta de apropiación colectiva de los espacios públicos y dificultades para conciliar los intereses públicos y privados en el uso de las áreas destinadas a espacio público (Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 2).

Bajo estos ejes, el documento CONPES aborda los lineamientos para formular políticas públicas respecto al espacio público desde, primero, la definición conceptual del espacio público en Colombia; segundo, el fortalecimiento de la información asociada al espacio público; tercero, la búsqueda de una articulación entre lo territorial y lo ambiental; cuarto, la articulación de estrategias multisectoriales para la intervención del espacio público y quinto, la presentación del marco de gestión y financiación de programas y proyectos para el espacio público. Es decir, las bases para la formulación de las políticas públicas en *espacio público* tienen en cuenta las categorías emergentes de la revisión bibliográfica realizada. En el documento CONPES se entiende al espacio público como ese lugar de interacción y como ley.

En este sentido, para lograr el objetivo del CONPES, se proponen siete estrategias que deben ser implementadas por el gobierno nacional y los entes territoriales (ver Tabla 9). En general, las estrategias propuestas en el CONPES presentan una postura utilitarista y se echa en falta una estrategia que garantice la

identificación de las necesidades de espacio público reales que tienen los ciudadanos con el paso del tiempo.

Evidentemente, en la Política Nacional de Espacio Público cinco de las siete estrategias identifican al espacio público en la categoría *política* y solo una se puede catalogar en la categoría de *lugar*. Aunque el CONPES define lo que se entiende por espacio público y especifica los tipos de lugares que se deben o deberían considerar como tal, llama la atención que, dentro de las estrategias que propone, no considere el factor humano como actor fundamental de este espacio y descargue la responsabilidad en los entes territoriales. Esto sin desconocer que dos estrategias parecen ir encaminadas hacia la *usabilidad del espacio público*.

En este contexto, el CONPES establece la articulación entre diferentes organizaciones públicas, y algunas privadas, para la revisión y elaboración de las políticas locales de *espacio público* en las ciudades. Sin embargo, en ninguna de ellas se nombra algún mecanismo que indague sobre la postura y la necesidad de los habitantes. La mirada institucional que se presenta es la del Estado y parece desconocer las necesidades del principal actor. En la política nacional del espacio público no se prevé la creación y la aparición de valores cívicos y de cultura ciudadana. Se prioriza una postura de espacio público desde la ley y no como lugar o desde su usabilidad.

Tabla 9. Estrategias necesarias para implementar las políticas de espacio público en Colombia

Estrategia propuesta	Descripción	Categoría
Articulación de políticas y/o acciones sectoriales de corto plazo, a través de las cuales se priorice la identificación y ejecución de obras o proyectos de espacio público en las escalas urbana y suburbana	Los diseños de ciudad y los proyectos que para este fin existan deben ir articulados con las políticas de espacio público	Política
Vinculación del espacio público en el diseño y/o implementación de políticas transversales de mediano y largo plazo	El espacio público es un tema de interés para la ciudad cuyas políticas y administración debe ir articulada con políticas referentes al medio ambiente, el empleo, la seguridad y orden público, transporte, movilidad, sostenibilidad, entre otras	Política
Promoción del espacio público como elemento o componente fundamental de programas y/o proyectos de mejoramiento integral de barrios y renovación urbana	Se debe promover la densificación de la ciudad desde los POT para garantizar la creación de nuevos espacios con impacto visual y ambiental. Adicionalmente, la recuperación de los centros históricos y las condiciones de seguridad deben ser prioridad	Lugar
Identificación de instrumentos y fuentes de financiación para la generación, adecuación y sostenibilidad del espacio público	Garantizar la articulación de organizaciones y el flujo de recursos públicos y privados. Adicionalmente, se debe vincular al ciudadano en el control y conservación del espacio público	Usabilidad, Política

<p>Consolidación del espacio público como elemento o componente estratégico y articulador del ordenamiento territorial</p>	<p>El espacio público debe ser uno de los ejes centrales que los entes territoriales deben tener en cuenta para elaborar los POT en las ciudades. Adicionalmente, algunos instrumentos que complementan las políticas de ordenamiento municipales como el PEMP deben ir en esta misma línea</p>	<p>Política</p>
<p>Definir un marco regulatorio y de estándares que garanticen el acceso de toda la población a los espacios públicos de forma libre y segura</p>	<p>En el marco de la democracia y los derechos consagrados en la Constitución, hay que asegurar que todas las personas, sin importar su edad, color, raza o limitación física pueda hacer uso del espacio público</p>	<p>Usabilidad</p>
<p>Desarrollar capacidades locales orientadas al buen gobierno, administración y control de los espacios públicos</p>	<p>En esencia, se trata de la adquisición de competencias, la especialización de funciones, la creación y el seguimiento de indicadores</p>	<p>Política</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Política Nacional de Espacio Público (2012)

Se evidencian únicamente lineamientos frente al uso, la modificación, financiamiento y seguimiento de obras de espacio público. En la política pública no se identifican las necesidades espaciales de las personas definidas por la OMS para las ciudades, ni se tienen en cuenta estrategias de promoción del comportamiento y cultura ciudadana. Se presenta el mismo sesgo de afrontar los problemas de forma superficial y no de raíz;

tal es el caso del consumo de sustancias alcohólicas y psicoactivas donde se combate el consumo, pero no se educa frente al tema y se trabaja en prevención. En este caso, se denota la falta de la articulación desde las políticas nacionales de *espacio público*, de la articulación con la *cultura ciudadana*. En este aspecto sería pertinente pensar en la *cultura ciudadana* como instrumento de *control social*.

Para reglamentar las estrategias de la política pública del *espacio público* se han establecido algunos decretos presidenciales que perfeccionan su aplicación. Este es el caso del Decreto 1504 de 1998 que reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial de los municipios. Los lineamientos de este decreto son recogidos parcialmente por el documento CONPES antes descrito. En este se mantiene una postura que calza con la *categoría de espacio público como política*.

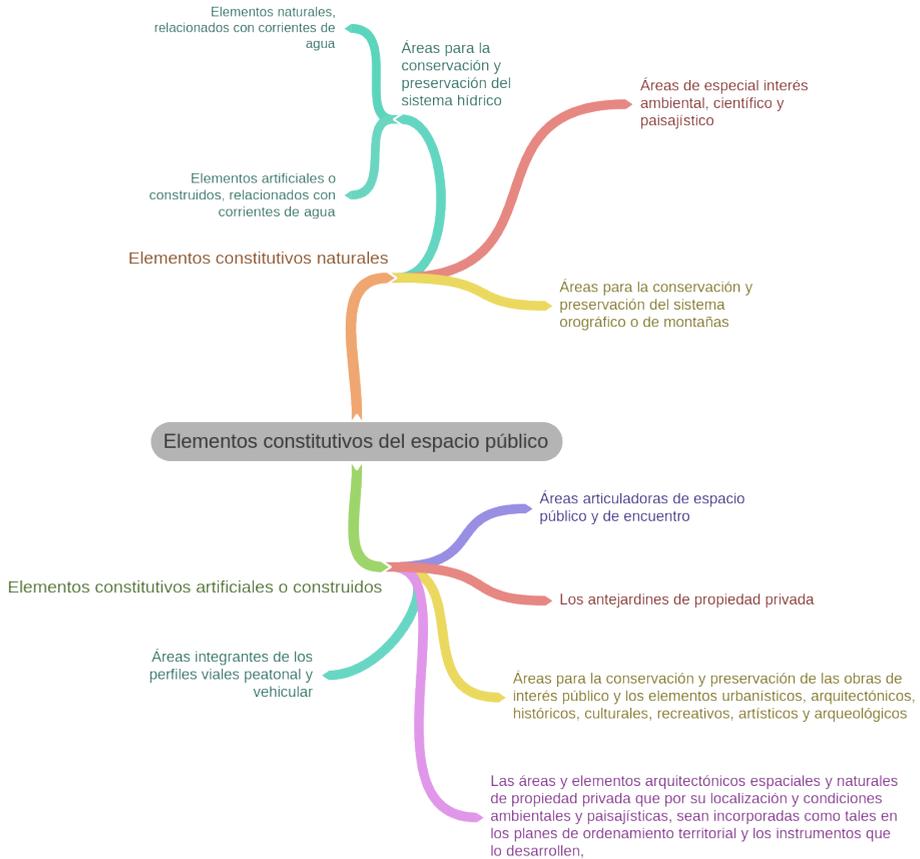
En este sentido, el espacio público en Colombia está definido en el Decreto 1504 de 1998. Esta reglamentación considera que el espacio público son todos aquellos inmuebles y elementos arquitectónicos destinados por naturaleza, usos o afectación, a satisfacer las necesidades urbanas de las personas. Es decir, en este Decreto se habla del espacio público como lugar y establece sus componentes. Sin embargo, también se debe tener en cuenta que según este decreto, el espacio público trasciende los intereses individuales de los habitantes (Art. 2, 1998).

A partir de este Decreto puede entenderse que el espacio público en Colombia son todos aquellos bienes inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los colombianos. También lo son todos los elementos arquitectónicos y naturales de inmuebles de propiedad privada que por su uso satisfacen necesidades de públicas. Igualmente, el Decreto destina todas aquellas áreas que sean requeridas para el bien general como espacio público.

El espacio público tiene prelación sobre todos los demás usos del suelo posible que se planifiquen en los planes de ordenamiento territorial. En el Decreto 1504 de 1998 se definen los elementos que conforman o deben considerarse como espacio público. En general, la ley distingue dos tipos: 1) elementos constitutivos, (Ilustraciones 3; y 2) elementos complementarios, (Ilustración 4).

Según los lineamientos del Decreto 1504, es alrededor del espacio público que se deben planificar las ciudades y no a partir de los otros espacios determinar el espacio público. Al parecer, esto es algo que no se ha dado en los municipios. Parece una institución informal que, en los planes de ciudad, en los permisos inmobiliarios para proyectos habitacionales, se tenga en cuenta primero el espacio utilizable o comercializable y por último el espacio público. Gracias a esto aparecen barrios y sectores de ciudad que no cuentan con espacios, calles y parques apropiados para sus habitantes, es decir que no se tienen en cuenta para su diseño las subcategorías de usabilidad. Aquí es donde se evidencia, en mayor medida, la postura positivista del *espacio público* que describió Salcedo Serna (2010d). Sin embargo, en la revisión se pudo determinar que esta situación no es exclusiva, ni se circunscribe únicamente, al contexto colombiano.

Ilustración 3. Elementos constitutivos del Espacio público



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1504 (Art. 5, 1998)

El Decreto 1504 dicta que en los planes de ordenamiento territorial se deben tener en cuenta el déficit cualitativo y el déficit cuantitativo. El primero es respecto a la calidad, el estado y la usabilidad del espacio. El segundo se refiere a la cantidad de espacio público por habitante, es decir a lo que respecta al *lugar*. Es palpable el hecho que en esta reglamentación tampoco se hace referencia a políticas o estrategias para integrar a los ciudadanos con los espacios en las ciudades. La

reglamentación está enfocada, mayoritariamente, a la administración del espacio y no a su promoción como lugar de encuentro y socialización. Se nota la ausencia de una transversalidad entre espacio público y la cultura ciudadana desde las políticas públicas.

Ilustración 4. Elementos complementarios del espacio público



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1504 (Art. 5, 1998)

Indiscutiblemente, en el Decreto no se nombra a los ciudadanos como parte del espacio público y se desconoce que este espacio solo puede existir desde y hacia el uso y la apropiación que el ciudadano haga de él. En la Ilustración 4 se describen todos los elementos complementarios del espacio público según la norma. En definitiva, la norma se suscribe a todos los elementos físicos, la señalización, el mobiliario y los elementos naturales.

La Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial, estableció las acciones urbanísticas de competencia territorial. Además, esta Ley fomentó la definición de espacios libres para parques y zonas verdes públicas en proporción adecuada a las necesidades colectivas de cada ciudad o distrito. Con esta Ley se estableció la obligatoriedad de incluir en los componentes de los planes de ordenamiento territorial (POT), actuaciones relacionadas con la localización y dimensionamiento del espacio público a escala urbana o zonal y el señalamiento de las cesiones urbanísticas.

Los objetivos de la Ley 388 son actualizar la normatividad vigente anterior a la Constitución del 91, establecer mecanismos para que los municipios ejerzan con autonomía el control del ordenamiento del territorio, garantizar el uso del suelo por parte de sus propietarios y velar por una función social del mismo, y promover la armonía en la acción de las entidades territoriales y las autoridades, instancias y demás organismos en el control, administración y planificación de los territorios.

Los principios que deben regir el ordenamiento del territorio son la función social y ecológica del espacio público, el interés general sobre el particular y la distribución equitativa de responsabilidades y beneficios. Sin embargo, en esta reglamentación sí se aboga por la promoción de la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas de espacio público y se le promueve como el centro del proceso y de su uso (Ley de Desarrollo territorial 1997, artículo 4). A pesar de lo anterior, este mismo artículo define que:

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos (Ley de Desarrollo territorial 1997, art. 4).

El mismo artículo promueve al ciudadano como el actor principal del *espacio público*, pero no identifica ni define cómo se debe dar su interacción. Institucionalmente se le tiene en cuenta para la formulación de las políticas, al menos en los procesos tempranos, pero no se define su interacción o su total importancia dentro del espacio público. Es por esta razón que, al momento de establecer lineamientos y políticas públicas para el *espacio público*, se tiende a chocar con otras reglamentaciones y aspectos de la sociedad.

En 2003 se expide la Ley 810 que modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos. El artículo 4 de esta Ley, por su parte, modifica el artículo 107 de la Ley 388 y se ocupa de la restitución de los elementos del espacio público y las multas en caso del incumplimiento de la obligación de la restitución de los elementos constitutivos del espacio público que fuesen destruidos o dañados (Congreso de la República de Colombia, 2003).

En este sentido se destacan las altamente sonadas reglamentaciones sobre el uso del espacio público devenidas del Código de Policía (Ley 1801 de 2016). El artículo 140 del mencionado código se titula “Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público” e identifica los comportamientos, que a partir de una postura policiva y de corrección, no deberían llevarse a cabo en el espacio público; además establece multas. A partir de esta normativa, que calza en una categoría de espacio público como lugar y como política,

sin tener en cuenta la necesidad del ciudadano, y que parece encajar en la categoría de control social de la cultura ciudadana, surgieron ciertas problemáticas que es posible mencionar.

A partir del 1 de enero de 2019 cuando el articulado del Código de Policía comenzó a aplicarse de forma plena comenzaron ciertas interrupciones entre las necesidades de uso de espacio público por parte del pleno de ciudadanos. El primer caso que se puede mencionar es el de las multas, amparadas en el artículo 140 del Código, por venta y consumo de empanadas en una calle de Bogotá (*El Espectador*, 2019). El segundo caso a mencionar es el de la multa a una mujer vendedora de chontaduro en las calles de Armenia (*El Tiempo*, 2019) y finalmente, los mencionados casos de las prohibiciones de ingesta de alcohol o de consumo de sustancias psicoactivas que se han debatido en las cortes. Evidentemente estos casos nacen a partir de la postura prohibicionista y no educadora de la ley.

La postura institucional es de corrección y no de prevención, de promover lo ornamental sobre la usabilidad. Al parecer se considera que tener un espacio público con restricciones de uso, donde la convivencia ciudadana está marcada por la norma y no por valores o costumbres que caben dentro de la moralidad es lo correcto. Todo ello va en contravía en algunos aspectos de la Sentencia C-265/02 de la Corte Constitucional de Colombia (2002).

La Corte Constitucional dictaminó que el Estado y los diferentes entes territoriales que lo conforman, deben velar por mejorar la calidad de vida de las personas a partir del mejoramiento del *espacio público*. Para la Corte, este es un espacio donde se desarrolla parte del tejido social. Por lo tanto, la defensa de este espacio ayuda en la búsqueda de espacios sanos de convivencia (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

Los bienes de interés cultural de la nación

Algunos de los espacios marcados como espacio público han sido declarados bienes de interés cultural y deben ser cuidados y gestionados de forma diferencial. En la Ley General de Cultura de 1997 y en su posterior modificación, Ley 1185 de 2008, se estableció un marco general para la protección de los bienes de espacio público declarados patrimonios culturales. Según esta normativa, es menester de los concejos departamentales o distritales de patrimonio cultural establecer las medidas que se deban tomar respecto a estos espacios. Dichos concejos estarán sometidos a los lineamientos que para ello disponga el Ministerio Nacional de Cultura. Se considera que los bienes de interés cultural prestan un servicio al ciudadano a través de la conservación de la historia, los valores y las tradiciones de una población. En este sentido, es entendible que la legislación que los cubre esté enfocada en mayor medida hacia su preservación como lugar, que hacia la usabilidad.

En el aspecto ambiental del espacio público la ley que aborda su reglamentación es la Ley 99 de 1993. Esta Ley, en el artículo 31, faculta a las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, a tomar partido en las discusiones respecto al uso del espacio público ambiental. Las CAR deben actuar conforme a los lineamientos nacionales en materia ambiental. Estas corporaciones deben ser consultadas y su autorización o aval es un requisito indispensable para la intervención de los espacios. Los lineamientos respecto a la eliminación de barreras de acceso físico y funcional a los espacios públicos en turísticos, establecimientos de educación y de salud, entidades de carácter público como parques, zonas deportivas, zonas recreativas, culturales y de prestación de servicios y en los programas de viviendas de interés social se encuentran en los documentos CONPES 3305 (2004a) y CONPES Social 80 (2004b).

Por último, está la Ley 1988 de 2019, por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público, que busca disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público.

Mecanismos de participación ciudadana

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana se pueden citar las siguientes leyes estatutarias. En primer lugar, la Ley 134 de 1994. Esta Ley fue modificada por la Ley 741 de 2002 y la Ley 1757 de 2015. Con esta reglamentación se busca una verdadera participación ciudadana. Que la población intervenga en la toma de decisiones a través de mecanismos formales o informales de negociación y de concertación. Que pueda tener acceso a la información, la consulta y la fiscalización necesarias para el control.

Aun así, se debe mencionar que la información, la consulta y la fiscalización no son suficientes para asegurar una gestión democrática. En este sentido, la comunidad organizada debería intervenir en la definición de las obras prioritarias, en la formulación y ejecución de los programas y en la gestión de su propio desarrollo. Se debe reconocer la búsqueda de la intervención y el protagonismo de los ciudadanos en la toma de decisiones, así como su alto grado de responsabilidad en los problemas mencionados.

En este sentido, se nota una falencia en la cultura ciudadana en Colombia. Se ha institucionalizado la desidia hacia acciones

como el voto, la participación, la fiscalización y veeduría, entre otras. Con ello se ha creado un *status quo* del que difícilmente se logra escapar. Existe un interés de algunos habitantes por temas de ciudad, de desarrollo, pero como en muchos otros casos, esto solo queda en una queja a través de las plataformas digitales o en reuniones sociales.

En Colombia es un hecho institucional que la abstención en las elecciones sea mayor al 50% del total de votantes al igual que se institucionalizó la queja por el mal accionar de los dirigentes. Quizá si se promueve la cultura ciudadana desde las aulas, con campañas en las calles, como las implementadas por Antanas Mockus en Bogotá (El Tiempo, 1997), entre otras este panorama pueda cambiar.

Parte del problema en la toma de decisiones públicas de Santiago de Cali radica en los ciudadanos. Las élites sociales y políticas de la ciudad muestran su preocupación por la insensibilidad de la gente frente a los asuntos públicos, pero tampoco intentan nada por cambiar el panorama. De allí que una de las estrategias más urgentes en materia de participación es la sensibilización de la gente para que intervenga en la definición del destino de la ciudad (El Tiempo, 1996).

Aspectos sobre la cultura ciudadana

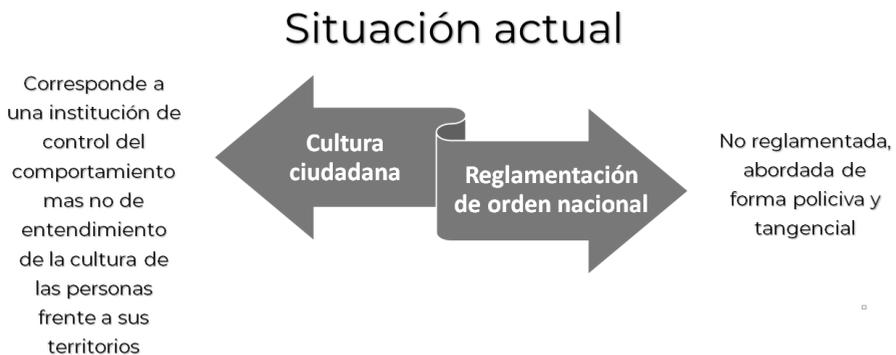
La cultura ciudadana parece ser un tema dejado en el olvido desde la legislación del orden nacional en Colombia (ver Ilustración 5). Al realizar una búsqueda de leyes o de decretos que reglamenten, permitan o garanticen la cultura ciudadana en el país sólo se encuentran referencias leves en pequeñas leyes que abordan otros temas. Este es el caso de la Ley General de Cultura de 1997. Sin embargo, parece que la postura nacional frente a la *cultura*

ciudadana parece ser más correctiva que educativa.

En este sentido, la cultura ciudadana es un tema que se toca de forma tangencial desde otras políticas del Estado, especialmente desde las referidas a aspectos como violencia, el consumo de alucinógenos o el espacio público. En cada uno de estos ítems, la *cultura ciudadana* se plantea como un tema netamente correctivo.

Como se presentó en el apartado denominado *Respecto a la cultura ciudadana* del marco teórico, este tema parece estar delegado a las administraciones municipales y su aplicación depende, del albedrío de la administración más que a políticas públicas para ello.

Ilustración 5. Situación actual de la cultura ciudadana y escenario esperado



Fuente: Elaboración propia

Esto se puede evidenciar en algunos artículos de prensa como el de la *Revista Semana* titulado *Cultura ciudadana por decreto* (2001). En este documento se presentan algunos avances y retos por cumplir sobre la problemática de la prostitución en la

ciudad de Medellín. La fecha de publicación del documento sirve para evidenciar que desde hace más de una década se vienen manejando las mismas posturas de control y sanción más que de educación a largo plazo. En este mismo sentido se pronunció el profesor Mauricio García Villegas según cita el Centro de Análisis político de EAFIT.

Para el profesor García Villegas, el Estado colombiano ha institucionalizado una función sancionatoria y correctiva en aspectos de cultura ciudadana, comportamiento y civismo. La cultura del dinero fácil, el narcotráfico, la corrupción y el conflicto armado han desviado la atención de los dirigentes estatales respecto a este tema. Ante ello el profesor afirmó que “en Colombia hace falta más cultura ciudadana” (Centro de Análisis Político, EAFIT, 2019) y por ello se debe repensar la educación en todos los niveles. Es decir, si los organismos estatales ofrecen alternativas de educación a la ciudadanía, tendrían la oportunidad de conocer otras alternativas de desarrollo económico en la calidad de vida de la población, el carácter globalizado de las personas representado en su identidad social (Salcedo Serna, Obando Cabezas, & Ordoñez, 2018) y se evaluaría por el ciudadano la pertinencia del negocio del dinero fácil a costa de la vida de otras personas.