



Título: La unión hace la fuerza

Técnica: Óleo sobre lienzo

Dimensión: 24 x 30

APLICABILIDAD DE DISPOSICIONES NORMATIVAS EN RELACIÓN AL ESPACIO Y AL TERRITORIO POR LAS CURADURÍAS URBANAS*

* Resultado final del proyecto de investigación “*Aplicabilidad de las disposiciones normativas del Derecho Urbano en Colombia 2000 - 2007*”, concluido en febrero de 2010, adscrito a la línea de investigación Derecho y Sociedad del Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Fundación Universitaria Luis Amigó (Funlam) institución financiadora del proyecto de investigación.

Fecha de recepción: enero 20 de 2011

Fecha de aprobación: mayo 20 de 2011

APLICABILIDAD DE DISPOSICIONES NORMATIVAS EN RELACIÓN AL ESPACIO Y AL TERRITORIO POR LAS CURADURÍAS URBANAS

*Jorge Eduardo Vásquez Santamaría***

RESUMEN

¿Qué aplicabilidad tienen las disposiciones normativas del Derecho Urbano en torno al Territorio y el Espacio como categorías urbanas que orientan la transformación urbana en Colombia dentro del periodo de 2000 - 2007? es el interrogante que centra el esfuerzo de este proyecto, integrado por las normas jurídicas urbanas en Colombia y por los poderes involucrados en su ejercicio, aplicación y control. Si bien la problematización gira en torno a la eficacia en la aplicación de la normativa referente al Espacio y el Territorio, las Curadurías Urbanas se vinculan de manera fundamental con el desempeño de la dinámica social que problematiza la aplicación de la normativa, toda vez que son los organismos constitucional y legalmente competentes para atender el tratamiento de los casos de transformaciones urbanas por medio de su aplicación en los escenarios urbanos del país.

Palabras clave: Espacio, Territorio, Aplicabilidad, Curadurías Urbanas, Público, Privado.

APPLICABILITY OF LEGAL ORDERS URBANS CURATORSHIP ABOUT THE SPACE AND TERRITORY

What applicability do the legal order of Urban Law have around the territory and the space how urban categories that direct the urban transformation in Colombia between 2000- 2007? It is the question of this project, integrated by urban legal regulations in Colombia and by the powers involved in their exercise, application and control. Although the problem is around of efficiency in the application of the normative about space and territory, the Urbans Curatorship are connected with the development of social dynamic that problematize the normative application, because they are the organization constitutionally and legally competent to attend the treatment of the cases of urban transformations through of the application in the urban scene in the country.

Keywords: Space, territory, applicability, urban curatorship, public, private.

** Abogado y candidato a Magister en Derecho Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria Funlam. Docente investigador, líder del Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Funlam. Miembro de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales – ACIUR. jorge.vasquezsa@amigo.edu.com

APLICABILIDAD DE DISPOSICIONES NORMATIVAS EN RELACIÓN AL ESPACIO Y AL TERRITORIO POR LAS CURADURÍAS URBANAS

Introducción

A partir de la pregunta problematizadora se propone como objetivo general determinar la aplicabilidad que tienen el Espacio y el Territorio como categorías urbanas en el Derecho Urbano colombiano por parte de las autoridades judiciales y administrativas competentes en el periodo comprendido entre los años 2000 a 2007, seguido de tres objetivos específicos que coadyuvan dicho objetivo general, consistentes en describir las variaciones que a nivel jurídico, jurisprudencial y doctrinario han tenido el Espacio y el Territorio como categorías urbanas del Derecho Urbano en Colombia en el periodo mencionado; definir conceptualmente las categorías urbanas como posibles figuras normativas del Derecho Urbano y el ordenamiento jurídico nacional y son objeto de conocimiento del poder judicial y administrativo en sus trámites y litigios, y finalmente identificar las fuentes de problematización abarcadas por dichos poderes que dan lugar a la aplicabilidad del Espacio y Territorio en Colombia dentro del área del Derecho Urbano.

Para su desarrollo se adopta un diseño de investigación cuantitativo con dominación o preponderancia del diseño cualitativo, o lo que Hernández Sampieri, Baptista Lucio y Fernández Collado denominan *enfoque integrado multimodal o enfoque mixto*¹, pues estos enfoques son considerados por varios autores paradigmas de investigación científica, pues emplean procesos cuidadosos, sistemáticos y empíricos en el esfuerzo por generar conocimiento. Se acoge un trabajo soportado en la categorización, donde cada una de las categorías jurídicas seleccionadas es un elemento o dimensión de la variable investigada que sirve para agrupar a partir de ellas las diversas unidades de información.

Para la ejecución de la metodología ya descrita, se propuso la recolección y sistematización de la información en dos momentos compuestos por una primera fase centrada en trabajo documental para fundamentar y caracterizar las categorías de la

1 HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto y otros. Metodología de Investigación. México: McGraw-Hill. 2006. p. 99 – 102.

investigación, y un segundo momento en la ejecución del trabajo de campo con las Curadurías Urbanas y los Juzgados Administrativos. A continuación se exponen los resultados del trabajo adelantado durante el segundo semestre del 2009 con las Curadurías Urbanas como autoridades administrativas directamente involucradas con la gestión y vigilancia del Espacio y el Territorio en Colombia.

Para presentar los resultados del ejercicio llevado a cabo con las Curadurías Urbanas, se estima necesario referenciar someramente dicha figura a partir de los enunciados legales y doctrinarios, posteriormente se describe el instrumento aplicado, y por último se exponen los resultados alcanzados.

Curadurías Urbanas

Durante el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano, en Colombia se crea la figura de las Curadurías Urbanas debido a las críticas constantes dirigidas al Departamento de Planeación, quien se concentraba en la expedición de licencias de urbanismo y construcción. La figura de las Curadurías Urbanas fue motivada desde el proyecto de ley presentado por el gobierno como mecanismos para agilizar los trámites y mejorar la planeación local. De esta forma se permitiría a las autoridades municipales atender el ordenamiento de la ciudad.

En la Constitución Política, los artículos 209 y 210 permiten el ejercicio de funciones administrativas a cargo de particulares. Junto con estas disposiciones, las experiencias vividas con los notarios y las cámaras de comercio promovieron extender la encomienda de funciones públicas del urbanismo a particulares bajo la figura de las Curadurías Urbanas. Introducida la figura, bajo la denominación de notarios urbanos, en el proyecto de ley 95 de 1995 presentado por el Ministerio de Desarrollo Económico, las Curadurías Urbanas fueron finalmente creadas por medio del Decreto 2150 de 1995 o Decreto antitrámites, destinando el curador urbano para ciudades con población mayor a 100.000 habitantes, encargado de expedir las licencias de construcción y urbanismo y con responsabilidad ante las autoridades municipales. En aquel Decreto, los curadores urbanos se definían de la siguiente manera:

El Curador Urbano es un Particular encargado de estudiar, tramitar y expedir las Licencias de Urbanismo o de Construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción. La Curaduría Urbana implica el ejercicio de una función pública, para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y

de edificación vigentes en el Distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción².

Dos años más tarde el artículo 101 de la ley 388 de 1997 define el curador urbano como el *particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción.*

Variables consultadas

Con las Curadurías Urbanas se implementó una encuesta cerrada compuesta por 20 variables a una muestra poblacional de 14³ Curadurías Urbanas a nivel nacional. Inicialmente en dicho instrumento se indaga por el periodo de desempeño como curador urbano, y desde esa experiencia se consulta por el reconocimiento tanto de la categoría Espacio como de Territorio. Puntualmente desde la categoría Espacio, en primer lugar se consulta por la asociación que las Curadurías Urbanas hacen de la misma con otras figuras directamente relacionadas y/o derivadas, como por ejemplo el Espacio público, el Espacio privado y el uso de Espacio, exaltando que también se incluyó como opción de respuesta la categoría Territorio. Posteriormente se indaga por la figura que ha implicado la mayor cantidad de solicitudes y/o trámites que ha tenido la Curaduría Urbana para proyectos de transformación y/o construcción urbana, así como las situaciones que mayor cantidad de solicitudes y/o trámites ha generado la categoría Espacio para cada Curaduría Urbana en particular.

Consecutivamente, detallando en el instrumento que por aplicabilidad en el Derecho se entiende aquel factor que permite evaluar una norma jurídica en su eficacia y cumplimiento por parte de los destinatarios de la misma, se consultó en atención a las normas jurídicas urbanas que orientan el ejercicio cotidiano de las Curadurías Urbanas, el nivel de aplicabilidad que la categoría Espacio *debe* implicar para el desempeño del cargo, y la aplicabilidad que *ha generado* en la realidad de cada una de las ciudades donde se despliega la labor de cada curador urbano. Luego se indaga por la cantidad aproximada de trámites o solicitudes que han cursado en

2 Decreto 2150 de 1995, artículo 50. Derogado por la ley 388 de 1997.

3 La muestra estuvo integrada por las Curadurías Urbanas primera y segunda de Medellín y de Cúcuta, primera de Envigado, Montería, Santa Marta y Barranquilla, segunda de Manizales, Pereira, Pasto, Sincelejo, y la Curaduría Urbana de Ibagué.

cada despacho en los cuales se involucra de alguna forma la categoría Espacio, así como el año con mayor cantidad y frecuencia de presentación de trámites o solicitudes en los cuales se involucra de alguna manera la categoría.

Las Curadurías Urbanas consultadas son una muestra que sin duda reunió profesionales del área con amplia experiencia. Muestra de ello se obtuvo con la pregunta inicial dirigida al año en el cual comienza funciones en el cargo de curador urbano de la ciudad, de donde sobresale que de los 14 funcionarios indagados 9 de ellos llevan más de 5 años como mínimo en el cargo. Esto permite proponer una fuerte consolidación de la muestra profesional en el campo urbanístico marcada por la trayectoria y la experiencia.

Resultados y Análisis: Espacio

Por ello, los resultados de la segunda variable dirigida a descubrir el reconocimiento dentro del ejercicio puntual de las funciones de curador urbano sobre la categoría Espacio, dieron posturas absolutas, donde las 14 entidades afirmaron conocer la categoría. De esta forma el escenario de inicio de la indagación reafirma la especialidad y consolidación de una muestra experimentada y afianzada en las labores de la transformación urbana. No obstante los resultados comienzan a mostrar significativas variaciones a partir de la tercera variable. Recordando que los curadores urbanos deben cumplir con formación de arquitectos. Son seleccionados por medio de concurso en el cual se evalúan diversos aspectos en los que sin duda alguna el componente jurídico está presente. Por ello inicialmente, sin especificar en la pregunta que la fuente para dar respuesta fuera la norma jurídica, se consultó por la asociación que tienen del Espacio con otra serie de figuras jurídicas presentes en materia urbana.

Los resultados son diversos. La totalidad de las Curadurías Urbanas comparten el criterio de asociar el Espacio con el Espacio público, lo que evidencia la asimilación necesaria de parte de los funcionarios en que la categoría Espacio es una figura articulada con lo público, acordada en lo público y dimensionada en lo público, al punto que es incluso menor el porcentaje de Curadurías Urbanas que, en comparación con el Espacio público, optaron por asociar el Espacio sólo con la figura del Espacio como figura autónoma, individual e independiente. Vale destacar que esta asimilación también sobresale desde la figuración del Espacio en la Constitución Política de 1991, en las leyes, decretos y sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en donde el Espacio antes de mantenerse y prevalecer como categoría urbana autónoma y particular, presenta una existencia vinculada al concepto y escenificación de lo público.

De esta manera en Colombia parecen corresponderse las dinámicas de creación, interpretación y aplicación de las normas jurídicas en relación a la categoría Espacio, debido a que es preponderante la figuración de dicha categoría en las normas jurídicas urbanas sobre la modalidad de público, desarticulándose de los avances y trabajos doctrinarios de otras disciplinas que han proporcionado mayores contribuciones en la conceptualización del Espacio, de las cuales el Derecho, y funcionarios como los que integran las Curadurías Urbanas, son ajenos en el reconocimiento y comprensión de su naturaleza, componentes, características y dimensiones.

| FIGURAS | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|-----------------------------|------------|------------|
| Espacio | 11 | 91,7% |
| Espacio Público | 12 | 100% |
| Espacio Privado | 11 | 91,7% |
| Uso del Espacio | 11 | 91,7% |
| Creación del Espacio | 6 | 50% |
| Reconocimiento del Espacio | 7 | 58,3% |
| Aprovechamiento del Espacio | 9 | 75% |
| Territorio | 7 | 58,3% |

La englobante totalidad en la asociación del Espacio con la figura del Espacio público no sólo corrobora la tradición jurídica colombiana frente a la categoría, sino que abre la percepción del abismo formativo y funcional de las Curadurías Urbanas como autoridades descentralizadas encargadas del licenciamiento de las obras urbanas en las ciudades de Colombia. La reafirmación de la tradición jurídica se patenta en la evidencia de las normas escritas que han guiado a los distintos poderes nacionales en las diferentes labores frente al Espacio, las cuales han privilegiado y sesgado la categoría del Espacio casi únicamente como Espacio público.

El Espacio se enmarca en una lucha de ambigüedad legal y jurisprudencial de la cual la Constitución Política de 1991 no escapó al reconocerlo como derecho colectivo pero anclado al concepto de público, lo que se refleja en la percepción conceptual de la muestra de Curadurías Urbanas consultadas.

El Espacio en Colombia, desde el sector jurídico, sin ser muestra de consenso y uniformidad del gremio competente, adquiere otros alcances para ser escenificado.

De la totalidad de las Curadurías Urbanas, porcentajes medios asocian el Espacio con figuras como la creación del Espacio, su aprovechamiento, y curiosamente con el Territorio. Estas cifras representativas disocian los ideales de aplicabilidad de la norma jurídica urbana dirigida al Espacio, pues no se corresponde que la totalidad de las Curadurías Urbanas afirmen asociar el Espacio con el Espacio público, e incluso con el Espacio en sí mismo como un todo individual, pero lo aíslan de asociarlo con su creación y aprovechamiento, teniendo en cuenta que como categoría urbana implica una globalidad en la que se interrelacionan diversos componentes físicos y humanos.

Se considera que por ello no hay un sentido integral frente a la comprensión y dimensión en la aplicación del Espacio como categoría urbana por parte de las Curadurías Urbanas, en la medida que un destacado porcentaje encuentra posible asociar el Espacio con el Espacio público, más no con su creación y aprovechamiento; lo que desfigura la naturaleza pública que el Espacio adquiere como figura seleccionada por la totalidad; pues ¿cómo concebir el Espacio público sin proyectar su aprovechamiento? ¿Cómo hablar de Espacio pero no encontrar motivos para asociarlo con su creación?

Retornando a las posibles razones jurídicas existentes para ello, se postula la ya reiterada aparición de la norma jurídica urbana centrada en el Espacio público como modalidad casi exclusiva de la categoría. Es posible entonces que las Curadurías Urbanas se vean seriamente influenciadas y determinadas por la ambigüedad de la norma jurídica urbana en materia de Espacio, toda vez que corroboran la tradición histórica normativa desarrollada frente a dicha categoría en el ordenamiento jurídico colombiano, secularizando las demás dimensiones que desde su formación profesional no aparecen en las disposiciones jurídicas, y que por lo tanto no se manifiestan como consensos de aplicabilidad jurídica en el desempeño de sus funciones.

Para consolidar esta postura, es necesario exaltar que de las opciones suministradas a las Curadurías Urbanas para asociarlas con el Espacio, el Territorio fue acogido por el 58,3%; resultado que termina por reafirmar la ambigüedad, amplitud y distorsión presentes entre ambas categorías en materia jurídica urbana. Este fenómeno se reitera en las variables que indagaron por la categoría del Territorio; desde allí la evidencia de la existencia de una norma amplia y pretenciosa en el ordenamiento jurídico urbano en materia de Espacio queda asegurada.

Desde las leyes y decretos, los alcances de las disposiciones normativas del Derecho Urbano en materia de Espacio no aseguran límites fijos y concretos para las Curadurías Urbanas, y posiblemente para el sector administrativo encargado en la materia. Si bien Espacio y Territorio deben coexistir en los proyectos urbanísticos, se comprobó que ambas figuras cuentan con amplia trayectoria científica que

permite su identidad e individualidad, aspecto no estimado por el Derecho, y que problematiza la labor de las autoridades encargadas.

No obstante, como ejemplo reiterado de un ordenamiento jurídico propio del sistema continental, la uniformidad inicial en la que coincidió la muestra se ubica con el avance del instrumento en una verdadera distorsión interpretativa de la categoría Espacio en el campo del Derecho Urbano. En la variable cuarta literalmente se preguntó: En un grado de mayor a menor medida, siendo 5 el máximo y 1 el mínimo ¿cuál de las figuras es la que mayor cantidad de solicitudes y/o trámites ha implicado en su cargo de curador urbano para proyectos de transformación y/o construcción urbana? Los resultados dieron diversas posturas de las cuales es posible clasificar tres grupos de figuras a partir de los resultados porcentuales seleccionados.

El primer grupo se corresponde a aquellas figuras que relacionadas con el Espacio, no han implicado una cantidad de solicitudes y/o trámites para proyectos de transformación y/o construcción urbana. Allí se ubica en un primer lugar la expropiación, de la cual el 91,7% afirma no haber tenido solicitudes en sus años de experiencia, seguida por la figura del Espacio donde el 83,3% reitera la respuesta, y los planes parciales con el 72,7%.

| SOLO ESPACIO | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|---------------------|-------------------|-------------------|
| No. Solicitudes | 10 | 83,3% |
| 1 | 1 | 8,3% |
| 2 | 0 | 0% |
| 3 | 1 | 8,3% |
| 4 | 0 | 0% |
| 5 | 0 | 0% |

| EXPROPIACIÓN | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|---------------------|-------------------|-------------------|
| No. Solicitudes | 11 | 91,7% |
| 1 | 1 | 8,3% |

| PLANES PARCIALES | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|-------------------------|-------------------|-------------------|
| No. Solicitudes | 8 | 72,7% |
| 1 | 2 | 18,2% |
| 3 | 1 | 9,1% |

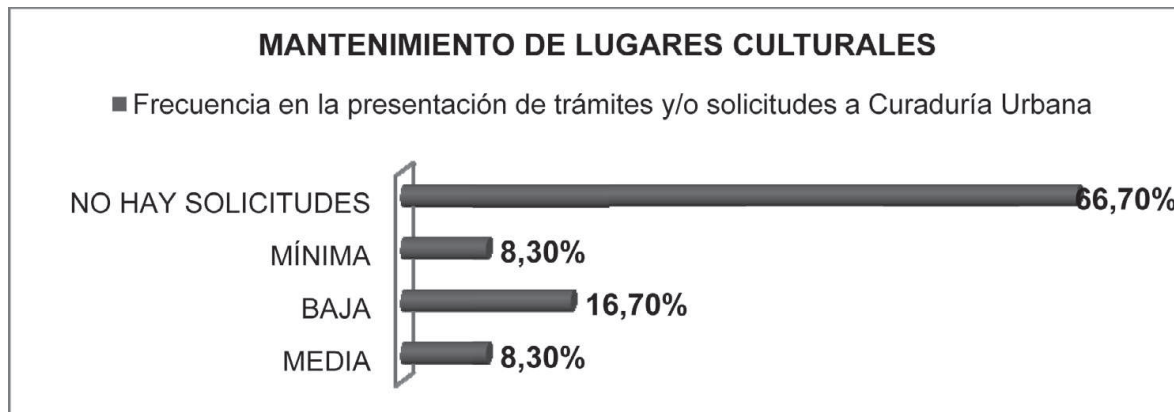
Sobresale como la opción Espacio que como figura autónoma, ampliamente asociada con la categoría Espacio por un 91,7% de las Curadurías Urbanas, ha pasado casi inadvertida por los despachos de estos funcionarios toda vez que sólo el 8,3% afirma haber tenido una frecuencia media de trámites y/o solicitudes relacionadas con la figura, el mismo porcentaje que manifestó que la frecuencia era mínima. Por ello se hace necesario proponer dos nuevos interrogantes para una próxima investigación ¿Qué diferencia al Espacio del Espacio público? ¿Cuál es el criterio diferenciador para distinguir entre el Espacio como una categoría individual y las otras modalidades que de ella se desprenden? La respuesta podrá dar más claridad a los estudios y criterios empleados por las Curadurías Urbanas en el desempeño de sus funciones.

Aquí basta señalar que la aplicabilidad del Espacio a manos de las Curadurías Urbanas expone dos fenómenos puntuales consistentes en el reconocimiento de la categoría como componente del ordenamiento jurídico colombiano, más es ineficaz como figura autónoma, independiente y particular en los trámites y/o solicitudes presentadas ante las Curadurías Urbanas de Colombia en proyectos de transformación urbana. La categoría central y base de la que se desprenden y articulan la otra amplia gama de figuras, que ha contado con amplia evolución doctrinaria, se ilustra como un referente conceptual en las disposiciones normativas, mas no como un constructo sólido y aplicable a los procesos urbanos.

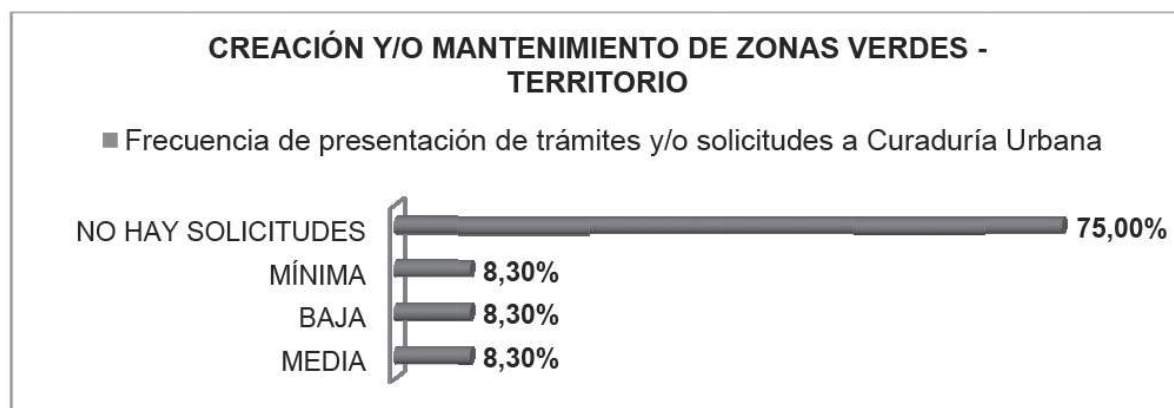
En el caso de los planes parciales se destaca un pequeño incremento como opción seleccionada pero manteniendo bajos niveles de frecuencia en la presentación de trámites y/o solicitudes presentadas ante las Curadurías Urbanas. Siendo dos de las figuras menos seleccionadas por las Curadurías Urbanas, los planes parciales coincide con la expropiación por ser empleadas en proyectos de grandes dimensiones y de marcada trascendencia en los escenarios urbanos, los cuales deben estar fundamentados en el interés público, y que requieren de la intervención de distintas jerarquías de la administración pública para su ejecución y financiación.

Un segundo grupo se corresponde a las figuras que relacionadas con el Espacio, han implicado una frecuencia media de solicitudes y/o trámites en el desempeño del cargo de curador urbano para proyectos de transformación y/o construcción urbana. En este grupo se ubican el mantenimiento de los lugares culturales, creación y/o mantenimiento de zonas verdes, las vías y movilidad, y el Territorio.

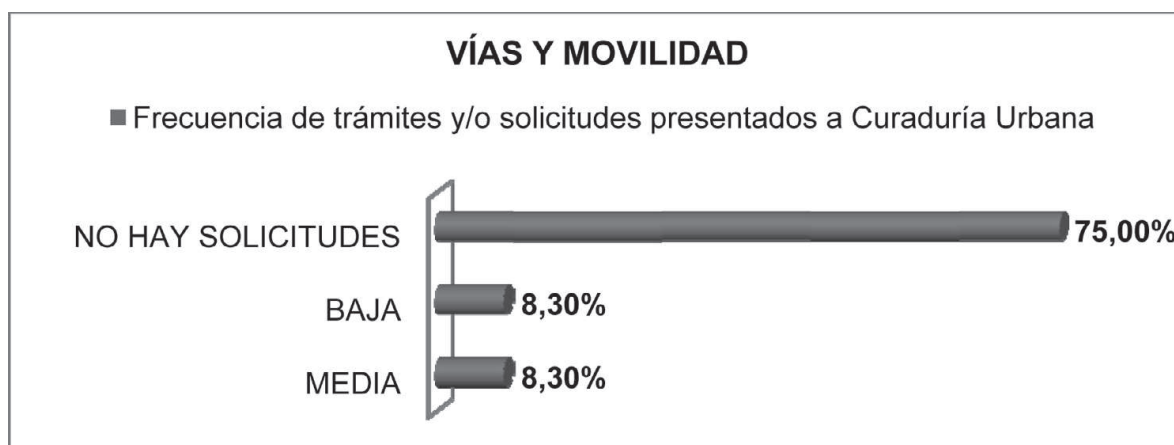
Tanto en el mantenimiento de lugares culturales como creación de zonas verdes, a consideración de las entidades los niveles de presentación de trámites y/o solicitudes no superan una frecuencia media; igualándose los resultados en las figuras de creación y/o mantenimiento de zonas verdes y el Territorio, y sobresaliendo sólo



una leve diferencia en el porcentaje en los bajos niveles en los casos de mantenimiento de lugares culturales.



En este grupo aparecen también los trámites y/o solicitudes asociadas con la figura de vías y movilidad, en la cual hay un pequeño incremento en la frecuencia de casos que llegan a las Curadurías Urbanas, en la medida que no se considera la existencia de un nivel mínimo en la frecuencia de presentación de intervención de las Curadurías Urbanas, manteniendo los porcentajes en las consideraciones de baja y media frecuencia.



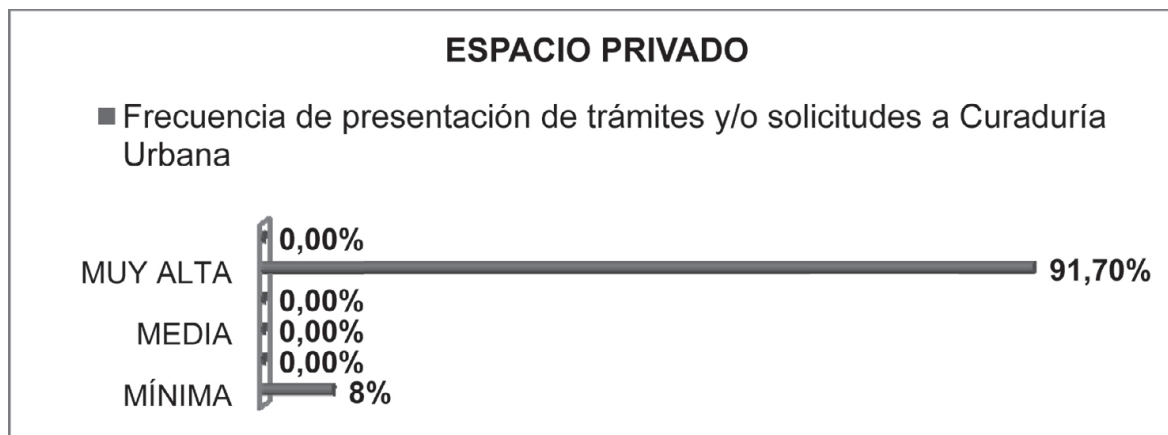
A partir de estos resultados, el grupo de figuras englobadas en un nivel medio exponen los sectores dinamizadores del urbanismo colombiano en los que de una forma conexas el Espacio comienza a tener consideraciones de aplicabilidad a cargo de las Curadurías Urbanas. Se considera que la figura de vías y movilidad presenta un incremento que se corresponde con las nuevas necesidades y problemáticas viales de los centros urbanos del país, para los cuales, por ejemplo, en los últimos 10 años se emprendió la construcción de grandes proyectos de intervención vial y adecuación de sistemas de transporte masivo, como es el caso de la construcción de los sistemas en Bogotá, Medellín, Pereira, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena; el sistema de transporte en cable ejecutado en la ciudad de Manizales; las tres líneas de Metro Cable en Medellín, así como las dos nuevas proyectadas en esa ciudad en interconexión son el sistema de transporte limpio articulado al sistema Metro por medio de tranvías en la avenida Ayacucho.

Vale destacar que tanto para el caso de la protección de lugares culturales como para la creación y mantenimiento de zonas verdes, se aprecia un nivel bajo de aplicabilidad de las disposiciones normativas del Derecho Urbano en cabeza de las Curadurías Urbanas, cuando las mismas son figuras ampliamente normadas en la legislación nacional, coincidiendo en oportunidades en disposiciones vigentes en las que son modalidades de Espacio público.

Finalmente en el grupo que se corresponde con las figuras relacionadas con el Espacio y que implican una frecuencia alta de solicitudes y/o trámites para proyectos de transformación y/o construcción urbana, aparecen el Espacio público, el Espacio privado, el uso, la creación, el aprovechamiento y el reconocimiento del Espacio; esto es, la mayoría de las opciones ofrecidas a las entidades, destacando la presencia del Espacio público y del privado como modalidades básicas opuestas, lo que se articula con los porcentajes más altos obtenidos en la variable de asociación de la categoría Espacio con las otras figuras.

El alto nivel de presentación de solicitudes se evidencia de manera destacada en las figuras del Espacio privado y del Espacio público. Inicialmente llama la atención la polarizada apreciación de las Curadurías Urbanas frente al Espacio privado, pues en Colombia es la figura con mayor demanda en aquellas entidades. Dicho porcentaje se refleja en un 91,7% que afirma que los casos relacionados con el Espacio privado tienen una alta frecuencia de presentación de trámites y/o solicitudes en las Curadurías Urbanas.

Tan alto nivel de apreciación frente al Espacio privado refleja las que fueran consecuencias de un fenómeno evidenciable en Colombia en la última década, consistente en el alto incremento de la actividad del sector de la construcción. Numerosos



proyectos inmobiliarios de vivienda (en los que se incluyen los dirigidos a la vivienda de interés social – VIS, como aquellos no dirigidos a VIS), conjuntos residenciales, centros financieros, centros comerciales, supermercados, entre otros, acapararon la mayoría de los escenarios urbanos de Colombia. La Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL manifiesta: “En abril de 2010 el crecimiento anual del área total licenciada fue de 25%, cifra récord si se tiene en cuenta que desde abril de 2008 no se registraba un crecimiento superior al 20%. Entre abril de 2009 y abril de 2010 el licenciamiento para vivienda creció 24% y los otros destinos habitacionales aumentaron 28%. El licenciamiento de vivienda estuvo fuertemente influenciado por el dinamismo del renglón VIS que creció a un ritmo anual de 77% frente a 5.8% del No VIS”⁴.

Los datos se corresponden con el alto porcentaje arrojado por las Curadurías Urbanas, no sólo frente al Espacio privado, sino también con la figura de construcción de vivienda, lo que equipara la trascendencia de dichas figuras en las labores ejecutadas por las Curadurías Urbanas en Colombia en los últimos años. Con ello, Espacio privado y vivienda confluyen en una relación ambigua e indeterminada en la que delimitar sus alcances y naturaleza no presenta tantas dificultades como en el caso del Espacio y el Territorio.

Determinar la prevalencia y dependencia de una figura sobre la otra, implica recalcar el peso categorial del Espacio como determinante de las figuras conexas con las que se aprecian las consideraciones de asociación a cargo de las Curadurías Urbanas. Podría afirmarse inicialmente que el Espacio privado se consolida no como un mero componente articulado a la vivienda, sino como un elemento asimilado a la misma, y con ella, a la propiedad privada. Sin embargo, se propone que es la vivienda la que resulta asociada a la figura del Espacio privado, y más que un caso

4 En: <http://www.camacol.org.co/prensa/noticias/index.php> (Consulta julio 24 de 2010)

de asimilación, es un ejemplo de representación de un Espacio protegido por el Derecho de forma disímil a la esfera en la que confluyen los Espacios públicos, toda vez que se somete en términos generales al régimen del Derecho Privado.

No podría asimilarse el Espacio privado a la vivienda debido a que se estaría limitando la naturaleza misma de aquel escenario, reservado primordialmente a la esfera personal, a una modalidad de Espacio con características y finalidades específicas como las que cumple la vivienda; de igual forma se limitaría la dimensión y alcance de la propiedad privada en el régimen de los bienes inmuebles sobre los cuales se materializa el derecho de dominio y los demás derechos reales, toda vez que se estarían descartando diversas modalidades de inmuebles no destinados a la vivienda.

Cabe señalar que de forma algo paradójica, y como se expuso en el apartado legal, la modalidad del Espacio privado es una figura propiamente inexistente en las normas jurídicas urbanas de Colombia, reservándose sólo para algunos casos excepcionales donde el Consejo de Estado lo menciona como una posibilidad de Espacio, alcance que se ha presentado a nivel jurisprudencial y que ejemplifica casos de aplicabilidad jurídica.

Por lo mismo, podría pensarse que en el campo jurídico una de las diferencias en la evolución de la categoría del Espacio es su privilegiado desarrollo y producción normativa en la acepción pública y no en la privada, lo que aparenta dejar sin suelo normativo las reiteradas situaciones en las que el Espacio privado es objeto de decisión por parte de autoridades judiciales y administrativas. Pero contrario a esta hipótesis, el Espacio privado siempre ha contado con un amplio y fortalecido sustento normativo debido a que se ha visto sumido a la existencia de la propiedad privada como categoría de mayor tradición jurídica en nuestro sistema, por lo que su régimen se conforma por todas aquellas disposiciones normativas enfocadas en la mayoría de los casos al tema de la propiedad.

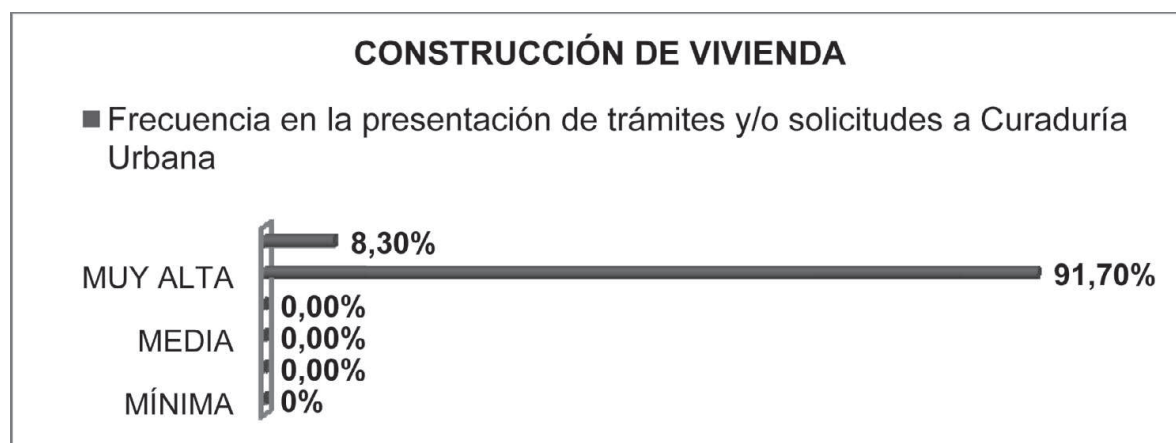
No es fortuito, entonces, apreciar la ramificación y especialización de la categoría Espacio en el ordenamiento jurídico nacional; pues si bien el Espacio en su dimensión privada se ha amparado en las normas jurídicas del régimen privado, el Espacio público aparece como una evolución reciente e intensa soportada en la naturaleza de los bienes de uso público que ha permitido delimitar su dimensión pública, la misma que el régimen privado menciona en las disposiciones del Código Civil.

Por ello, en la secuencia mencionada la vivienda se convierte en una figura supeditada al Espacio privado como ejemplo tradicional tanto de éste como de la propiedad privada, llegando en el orden cronológico de los avances y la producción normativa nacional, a ser reconocido como derecho social, económico y cultural por la Constitución Política de 1991. Desde esta ascensión constitucional, la vivienda

ha recibido importantes contribuciones de sectores interdisciplinarios, abriendo paso al desarrollo y fortalecimiento de la propiedad privada y del Espacio privado en distintas fuentes formales del Derecho colombiano.

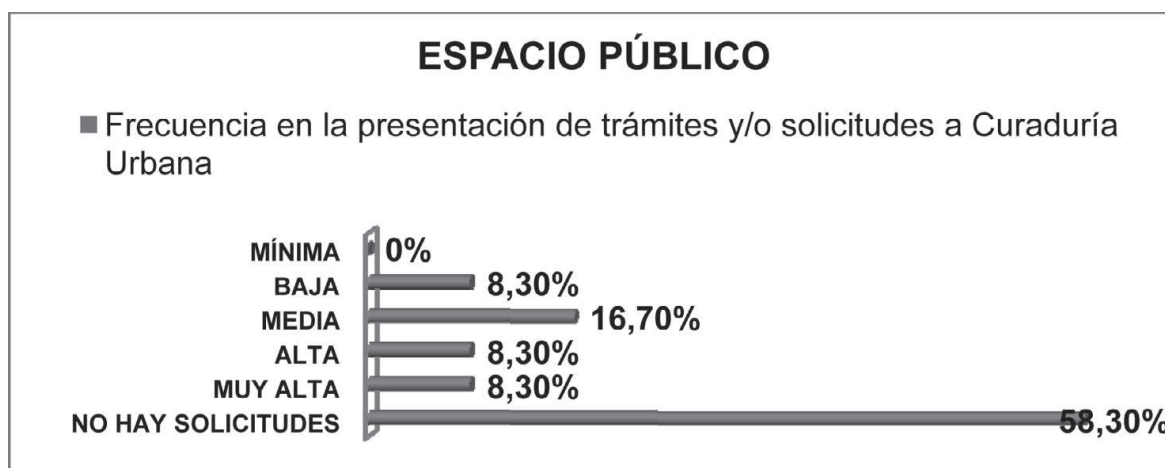
En ese sentido, la consolidación de la vivienda como un derecho social, económico y cultural marcaría los linderos propios en el ordenamiento jurídico con la figura del Espacio privado, y posibilitaría tiempo después la aparición y constitucionalización del Espacio público como derecho colectivo; independiente pero correlacionado con el Espacio privado ejemplificado en la vivienda de forma particular y en la propiedad privada de forma general, encontrados e interdependientes en los casos de aplicabilidad de disposiciones normativas en proyectos de construcción y transformación urbana en Colombia.

Por eso se afirma que la labor de licenciamiento que le compete a las Curadurías Urbanas por ley en Colombia, consolida al sector de la construcción de propiedad privada como la figura central que ha guiado los procesos de transformación urbana y de construcción en las ciudades del país. La equivalencia entre las altas consideraciones entre el Espacio privado y la construcción de vivienda, si bien reafirman la asimilación de la vivienda como ejemplo máximo del Espacio privado, no se restringe sólo a esa figura; siendo posible la asimilación entre ambas figuras, vivienda y Espacio privado mantienen un margen diferenciado que en este caso se hace más visible dentro de la dinámica urbanística, en la medida que el Espacio privado se ejemplifica en la vivienda más no se agota en ella, debido a que el Espacio también acapara todas aquellas manifestaciones urbanísticas, donde se asegura la propiedad privada, no destinadas a habitabilidad poblacional, y en todos los casos, y sobre la modalidad en la que físicamente ha de manifestarse el Espacio privado en el contexto urbano, requiere de la necesaria aplicabilidad de las normas que reconozcan y garanticen el Espacio público como carga y beneficio del proceso urbanizador.



A su vez se debe recordar que el Espacio público, el uso del Espacio, la creación, su aprovechamiento y el reconocimiento del mismo, también fueron figuras consideradas como de alta frecuencia de solicitudes y/o trámites en el desempeño del cargo de curador urbano. En el caso del Espacio Público llama la atención como manteniendo un alto nivel de solicitudes y/o trámites a partir de las diversas consideraciones de las Curadurías Urbanas, no se traduce en una cifra polarizada que dé cuenta de tal situación, en la medida que el 58% opina que no se presentan solicitudes a sus oficinas, lo que reserva el 42% a consideraciones de baja, mediana, alta y muy alta consideración de parte de las Curadurías frente a los trámites que involucran el Espacio Público.

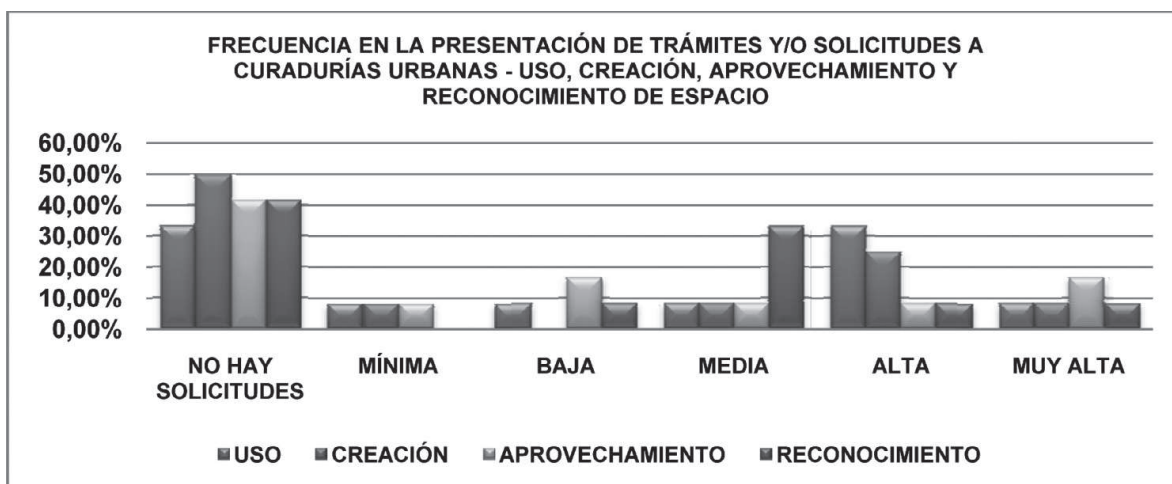
Aquí se hace necesario cruzar la variable analizada con la tercera expuesta anteriormente donde se evidencia la correlación plena entre Espacio y Espacio Público de parte de las entidades consultadas, exaltando que si bien su criterio profesional asocia la categoría Espacio en primer orden con la modalidad pública que el mismo adquiere en diversas circunstancias, el mismo queda relegado a la aplicabilidad de las disposiciones en materia de casos privados, por lo que es posible afirmar la prevalencia de la eficacia normativa de las disposiciones jurídicas urbanas del Espacio en la esfera de las intervenciones y relaciones jurídicas privadas en Colombia. La edificabilidad de la vivienda se reafirma como figura promotora de la eficacia de las disposiciones en materia de Derecho Urbano, y fuerza que impulsa la aplicabilidad de las disposiciones en el caso de figuras accesorias dentro de los procesos de transformación urbana de las ciudades del país.



Finalmente la alta frecuencia de presentación de trámites y/o solicitudes que llegan a las Curadurías Urbanas relacionadas con figuras que se articulan al Espacio, se derivan de los casos de uso, aprovechamiento, creación y reconocimiento del mismo. Si bien se debe mencionar que sobre todas hay un consenso que refleja

una generalidad de no presentación de trámites, en comparación con las demás figuras que fueron consultadas y ya mencionadas, presentan un resultado variable que agrupado supera considerablemente a las figuras con baja o mediana frecuencia de presentación de trámites, concluyendo que el uso, aprovechamiento, el reconocimiento y la creación de Espacio en diversa medida han generado actividad para las Curadurías Urbanas.

De manera particular debe resaltarse los altos niveles de las figuras de uso y reconocimiento del Espacio, donde la primera de ellas supera el margen del 30% que afirma tener alta frecuencia de trámites y/o solicitudes por uso del Espacio, mientras que con un mismo porcentaje se afirma la figura de reconocimiento.



Para cerrar lo concerniente a los resultados derivados de la categoría Espacio, y desde un concepto previo y clarificador del interrogante presentado a las Curadurías Urbanas, donde se expresó que por aplicabilidad en el Derecho se entiende aquel factor que permite evaluar una norma jurídica en su eficacia y cumplimiento por parte de los destinatarios de la misma, se indagó la apreciación de naturaleza deontológica (deber ser) en su manifestación valorativa y compenetrada a la teoría de la justicia, de las implicaciones que en el ejercicio cotidiano de la Curaduría Urbana debe tener la aplicabilidad de las disposiciones normativas del Derecho Urbano relacionadas con la categoría Espacio.

| | FRECUENCIA | % |
|--|------------|-------|
| Alto nivel de aplicabilidad en los trámites y decisiones. | 11 | 91,7% |
| Mediano nivel de aplicabilidad en los trámites y decisiones. | 1 | 8,3% |
| Bajo nivel de aplicabilidad en los trámites y decisiones. | 0 | 0% |
| Ningún tipo de aplicabilidad en los trámites y decisiones | 0 | 0% |

Quizá a la espera de un resultado obvio en el que se totalizara un 100% de la muestra consultada que plasmara el deber de una aplicabilidad de las normas jurídicas urbanas relacionadas con el Espacio en un alto nivel, sorprende cómo una de las entidades considera que dicha aplicabilidad normativa es de mediano nivel, abriendo el vacío para la coercibilidad, abstracción y generalidad de la norma jurídico legal amparada para el caso, en la prevalencia del interés público sobre el particular. Esto comienza de forma injustificada - en la medida que el instrumento implementado fue una encuesta cerrada que no dio lugar a razones- a evidenciar el panorama del sector urbanístico y de planeación nacional dentro de las complejidades comunes que enfrenta desde hace unos años: no debe existir justificante alguno para excusar el desconocimiento de una ley válida y vigente.

No obstante la sorpresa frente a los resultados obtenidos encontraría mayor sustento desde la variable donde se preguntó que en atención a las normas que guían el ejercicio cotidiano de la Curaduría Urbana, cómo se consideraba que la categoría Espacio había generado aplicabilidad en los trámites y decisiones que entraban a la Curaduría Urbana, sobresaliendo un porcentaje relevante que reconoce un nivel medio de aplicabilidad de las disposiciones jurídicas urbanas, acompañado de un minoritario pero preocupante margen que afirma el bajo nivel de aplicabilidad de las disposiciones en los trámites y decisiones tomadas por la entidad en situaciones que involucraban la categoría Espacio.

| | FRECUENCIA | % |
|--|------------|-------|
| Alto nivel de aplicabilidad en los trámites y decisiones. | 7 | 58,3% |
| Mediano nivel de aplicabilidad en los trámites y decisiones. | 4 | 33,3% |
| Bajo nivel de aplicabilidad en los trámites y decisiones. | 1 | 8,3% |
| Ningún tipo de aplicabilidad en los trámites y decisiones | 0 | 0% |

Con el compromiso de no abandonar la imparcialidad que debe guiar el ejercicio de un investigador inmerso en el paradigma cualitativo, sí es irrenunciable dejar plasmada la preocupación frente a las consideraciones evidenciadas en las respuestas de entidades descentralizadas por funciones en el Estado colombiano para las cuales el conocimiento, comprensión y aplicación de las normas jurídicas no debe ser un elemento que esté sujeto a motivos que den lugar a omitir el imperativo de atenderlas, y con ello, no perder de vista el derrotero principialístico que sustenta el urbanismo como función pública amparada por la Constitución y la ley.

Las consideraciones se cruzan con el escenario fáctico en el que Curadurías Urbanas intervienen como un actor jurídico administrativo de la realidad social compleja que enmarca el desarrollo y cotidianidad de los centros urbanos de Colombia; pues los datos de aplicabilidad de las disposiciones jurídicas del Derecho Urbano en relación al Espacio ya evidenciadas, contrastan con altos niveles de presentación de solicitudes y trámites relacionados con el Espacio dentro del período de desempeño de cada Curaduría Urbana.

| | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|--------------------------------------|------------|------------|
| De 0 a 70 trámites o solicitudes. | 1 | 8,3% |
| De 70 a 150 trámites o solicitudes. | 0 | 0% |
| De 150 a 300 trámites o solicitudes. | 1 | 8,3% |
| Más de 300 trámites o solicitudes | 10 | 83,3% |

Resultados y análisis: Territorio

Con numerosas evidencias legales, jurisprudenciales y doctrinarias, el Territorio presenta consideraciones de gran volatilidad de parte de las Curadurías Urbanas; al igual que la categoría Espacio tiene pleno reconocimiento en las Curadurías Urbanas de Colombia. Para exponer su situación, se parte de la última pregunta referenciada con el Espacio, donde los niveles en el número de presentación de solicitudes y trámites relacionados de alguna forma con el Territorio dentro del período de desempeño de cada Curaduría Urbana, exponen una variación considerable que lo ubican como una categoría accesoria y/o secundaria en comparación con el Espacio.

| | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|-----------------------------------|------------|------------|
| De 0-70 trámites o solicitudes | 4 | 33,3% |
| De 70-150 trámites o solicitudes. | 0 | 0% |
| De 150-300 trámites o solicitudes | 1 | 8,3% |
| Más de 300 trámites o solicitudes | 7 | 58,3% |

También con la categoría Territorio, desde un concepto previo y clarificador del interrogante presentado a las Curadurías Urbanas, donde al igual que con la categoría Espacio se expresó el sentido de aplicabilidad en el Derecho, la indagación sobre la apreciación de naturaleza deontológica frente a las implicaciones que en el ejercicio cotidiano de la Curaduría Urbana debe tener la aplicabilidad de las disposiciones normativas del Derecho Urbano relacionadas con el Territorio, arrojaron resultados idénticos que en el caso del Espacio.

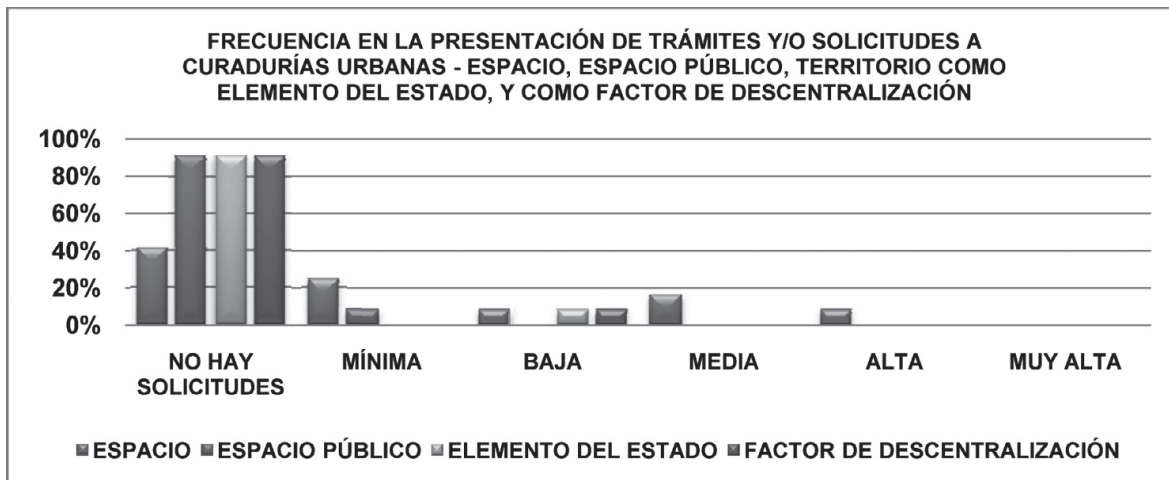
No obstante, frente al nivel de aplicabilidad de disposiciones normativas del Derecho Urbano que ha generado la categoría Territorio, se evidencia un cambio sustancial, donde el 75% afirman haber presenciado un alto nivel de aplicabilidad.

| | FRECUENCIA | % |
|--|-------------------|----------|
| Alto nivel de aplicabilidad en los trámites y decisiones. | 9 | 75% |
| Mediano nivel de aplicabilidad en los trámites y decisiones. | 2 | 16,7% |
| Bajo nivel de aplicabilidad en los trámites y decisiones. | 1 | 8,3% |
| Ningún tipo de aplicabilidad en los trámites y decisiones. | 0 | 0% |

El resultado obtenido en la última variable tiene, a juicio propio, dos razones iniciales que conllevan mayor eficacia de las normas jurídicas urbanas al momento de tratar el Territorio y no el Espacio. La primera de ellas es la posible puntualidad y especificidad que refleja la carga conceptual de la categoría Territorio a nivel jurídico, político y administrativo; y segundo, la puntualidad, delimitación y detalle de las figuras que resultan estar asociadas en la aplicabilidad de las disposiciones jurídicas relacionadas con el Territorio.

A diferencia del Espacio, los resultados sobre la categoría Territorio permitieron hacer una agrupación de las figuras asociadas desde dos grupos. El primero de ellos es donde se ubican las figuras con baja frecuencia de presentación de trámites y/o solicitudes a las Curadurías Urbanas, en donde se encuentran el Espacio, el Espacio Público, el Territorio como elemento del Estado, y el Territorio como factor de descentralización.

Inicialmente debe destacarse cómo el Territorio como elemento propio del Estado, y el Territorio como factor de descentralización, dos figuras de naturaleza puramente pública y enmarcadas prioritariamente en temas constitucionales y de entidades de descentralización territorial, cuyo alcance es difícil determinar, resultan ser

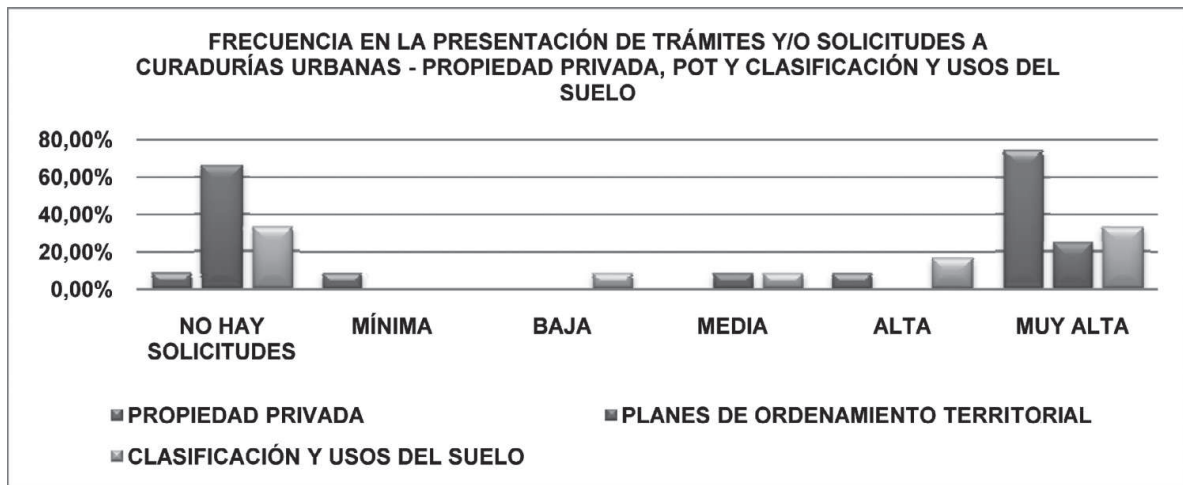


objeto de conocimiento de una Curaduría Urbana. A su vez resulta absolutamente conveniente y necesario recordar en este punto la correlación que se presenta entre las categorías indagadas en sí mismas, debido a que Espacio y Territorio fueron variables consultadas dentro del grupo de figuras que guardan relación con ellas, pero aclarando que en esta circunstancia se indagó por la relación existente entre el Territorio con el Espacio cuando era esta última el objeto de consulta, y a la inversa cuando fue el momento del Territorio.

Si bien el Territorio fue una figura asociada con la categoría Espacio por el 58,3% de las Curadurías Urbanas indagadas (7/12), donde se afirmó de parte de las entidades en un 75% la no presentación de trámites y/o solicitudes durante su periodo de labores, resulta algo paradójico cómo en la consulta inversa, esto es, donde la relación depende del Territorio y no del Espacio, los resultados varían en la medida que sólo 41,7% asegura no tener trámites y/o solicitudes donde la figura Espacio se relacione de alguna forma con el Territorio, y por el contrario aumenta casi al 17% de las entidades que afirman tener una frecuencia media de trámites y/o solicitudes en las que el Espacio tiene alguna relación con el Territorio.

Similar atención genera la relación que se establece entre el alto porcentaje que resulta de asociar la Propiedad Privada con el Territorio (75%), pero que resulta aislada del aplastante nivel que la Construcción de Vivienda arrojó con el 91,7% de las entidades que la acogieron como de alta frecuencia de trámites y/o solicitudes relacionadas con el Espacio.

¿La Construcción de Vivienda a criterio de las Curadurías Urbanas requiere casi por obligación de las disposiciones vigentes en materia de Espacio pero no de aquellas propias del Territorio, por lo que podría desatenderse en un proyecto de urbano de construcción de vivienda por ejemplo las disposiciones de la ley 388 de 1997 y las propias del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, y limitarse



a disposiciones propias del Espacio en sus distintas variables? La respuesta inicial a dicha pregunta es un no obvio, pero que una vez se retoman los resultados adquiridos de la muestra consultada, se evidencia un fenómeno de ambigüedad y referencia bastante particular.

El sometimiento casi absoluto de las Curadurías Urbanas de la figura de Construcción de Vivienda a Espacio, y la no correlación con la situación de igual naturaleza traducida entre la Propiedad Privada -figura en la que se enmarca la Construcción de Vivienda- con el Territorio, tiene razón de ser en la figura del Espacio Privado, la cual guarda en la muestra de Curadurías Urbanas, plena coincidencia con las consideraciones de la figura de Construcción de Vivienda.

Consideraciones concluyentes

La aplicabilidad de las normas jurídicas es un tema propio de la Teoría General del Derecho, dimensionado a profundidad por la Filosofía Jurídica, e irradiante de cualquier ramificación o área de un ordenamiento determinado. Según Capella⁵, la eficacia es el logro de los propósitos perseguidos por el autor de la norma; mientras que la efectividad es la real consideración de la norma como tal por parte de sus destinatarios y su real aplicación. Con estos significados coincide Díez-Picazo, para quien la eficacia de las normas corresponde a la respuesta de si se han logrado o no los resultados socioeconómicos buscados por quienes las legislaron, y la efectividad depende de dos tipos de factores: que los destinatarios absorban espontáneamente

5 CAPELLA, Juan Ramón. El derecho como lenguaje: un análisis lógico. Barcelona: Ariel. 1968. p. 104.

las conductas que la norma dispone, que sea de hecho aplicada por los jueces y órganos de aplicación en general; y que tenga la posibilidad de ser coercitiva⁶.

Para el caso de las disposiciones normativas del Derecho Urbano en relación al Espacio y al Territorio en Colombia a cargo de las Curadurías Urbanas, se manifiesta el fenómeno de ambigüedad y flexibilidad en la asimilación de las normas jurídicas reguladoras de dichas figuras, ambas categorías caracterizadas por los mismos factores amplios y disímiles que no permiten establecer una frontera clara entre ellas. En un área como el Derecho Urbano, donde convergen lo público y lo privado de manera necesaria e irrenunciable, las disposiciones jurídicas parecen no encontrar un fundamento unívoco en el ejercicio de las Curadurías Urbanas, entidades de trascendental función en la organización y planeación de las ciudades, encargadas del licenciamiento físico del escenario urbano, y del entorno paisajístico, elemento también protegido por el espíritu colectivo que impregna los derechos constitucionales.

La capacidad acaparante del Espacio sobrepasa en las normas jurídicas los límites previstos en sus concepciones doctrinarias, su naturaleza jurídica sobredimensiona la atribuida por la Constitución Política de 1991 como derecho colectivo, en donde su contorno público queda en un vacío implícito dentro de los mismos artículos constitucionales sin que pueda establecerse de forma certera el alcance y dimensión de una figura preponderantemente pública, pero que encuentra en las figuras privadas su más alta aplicabilidad.

Con el Espacio se ha pretendido acaparar la dinámica urbana desde el Derecho, algo que se corrobora en los resultados obtenidos de una muestra significativa de Curadurías Urbanas de todo Colombia, donde el Espacio se ubica como el soporte irremplazable de variadas y múltiples figuras que con él se relacionan de forma esencial, incluyendo el Territorio. Este último, también mencionado más no descrito en la Constitución Política de 1991, queda restringido en materia urbana ante la figuración mayoritaria del Espacio, tanto en textos jurídicos como en apreciaciones de actores competentes.

El reflejo extraído de las doce (12) Curadurías Urbanas que amablemente contribuyeron con esta labor académica, entidades de distintas ciudades de Colombia que han estado al frente de una función reciente y moldeable no sólo en el país sino en el resto del continente, ofrece múltiples visiones frente a las dos categorías indagadas; visiones que sin duda deben convertirse en derrotero de reflexión y control, tanto interno como externo de una función pública como es el urbanismo.

6 DÍEZ-PICAZO, Luis. Experiencias jurídicas y teoría del derecho. Barcelona: Ariel. 1999. p. 207.

Las altas cifras expuestas frente al número de solicitudes que llegan a las Curadurías Urbanas, contrastan con las apreciaciones frente a la aplicabilidad jurídica que sobre las mismas deben adelantar los funcionarios de las entidades consultadas. Ellos exponen desde diversos sectores de Colombia cómo el sector privado viene marcando una relevante tendencia en el escenario urbano de las capitales del país, donde la vivienda se posesiona como abanderada de procesos de dinamización jurídica por medio de los cuales el Territorio y los componentes de lo público siguen le paso de forma secular. La vivienda se acompaña de la figura del Espacio Privado, en contraposición al Espacio como figura autónoma e independiente, y al Espacio Público como el gran atendido de los trabajos normativos de la historia jurídica reciente de Colombia, contando con articulados como el de la ley 9 de 1989 y el decreto 1504 de 1998.

Con lo descrito vale afirmar que la esfera privada en los años recientes de Colombia ha implicado una aplicabilidad de las disposiciones normativas del Derecho Urbano en relación al Espacio y al Territorio de parte de las Curadurías Urbanas como autoridades administrativas que integran el proceso de la función pública del urbanismo en Colombia.

Bibliografía

- CAPELLA, Juan Ramón. El derecho como lenguaje: un análisis lógico. Barcelona: Ariel, 1968. p. 104.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 1991.
- DECRETO 2150 de 1995, Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
- DÍEZ-PICAZO, Luis. Experiencias jurídicas y teoría del derecho. Barcelona: Ariel, 1999. p. 207.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto y otros. Metodología de Investigación. México: McGraw Hill. 2006. p. 99 – 102.
- LEY 388 de 1997, Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Webgrafía

<http://www.camacol.org.co/prensa/noticias/index.php>