

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
 Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por medio de la cual se establecen lineamientos para orientar a municipios y distritos en la conformación del inventario general de espacio público y en la reglamentación del aprovechamiento económico de los bienes de uso público"</i>
<p>1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.</p> <p>Colombia como miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hizo parte de la Conferencia de Hábitat III en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, en la cual se adoptó la Nueva Agenda Urbana (NAU). En esta guía se propone un cambio de enfoque en la planificación y gestión de las ciudades, basada en la ciencia urbana. Para tal fin, establece principios para el desarrollo de zonas urbanas a través de cinco pilares: políticas urbanas nacionales, legislación, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales, y su implementación local. La NAU destaca la relevancia de los espacios públicos de calidad como esenciales para la sostenibilidad urbana, fomentando la interacción social, la salud, el bienestar, el intercambio económico, la expresión cultural y la resiliencia climática.</p> <p>La Política Nacional Urbana por su parte, soporta el establecimiento de espacios públicos de calidad para todos, generando lineamientos y proporcionando estándares para asegurar la urbanización sostenible a todos los niveles. El objetivo es anticipar el crecimiento urbano, para promover ciudades armoniosas con espacios públicos amplios y un diseño de calles, para la movilidad, la comunicación, el comercio y la interacción social. En este contexto, la creación de espacios públicos requiere un marco legal adecuado y un claro entendimiento y equilibrio entre los intereses públicos y privados (UN-Hábitat, 2020).</p> <p>En este sentido se tiene que, en el 2012 se adoptó el CONPES 3718 "<i>Política Nacional del Espacio Público</i>" con el propósito de fijar las acciones de corto, mediano y largo plazo, que orienten el accionar de municipios, distritos y autoridades ambientales, en cuanto a la planeación, diseño, gestión, financiación, y control del espacio público; y establecer los escenarios de articulación intersectorial e interinstitucional que se requieren para garantizar su sostenibilidad. Para esto se fijó como objetivo central el siguiente:</p> <p><i>"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".</i></p> <p>En desarrollo de este, se determinaron los siguientes objetivos específicos:</p> <p>"(...)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Precisar conceptos asociados con el espacio público.</i> • <i>Fortalecer la información para el seguimiento y control en espacio público en las entidades territoriales.</i> • <i>Mejorar la capacidad institucional y administrativa de los municipios y distritos, y autoridades ambientales, en temas relacionados con la planeación, gestión, financiación, información y sostenibilidad del espacio público.</i> • <i>Articular políticas y acciones sectoriales sobre el espacio público.</i> • <i>Generar instrumentos para la financiación y el aprovechamiento económico del espacio público.</i> 	

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

(...)”

En desarrollo de dichos objetivos, es oportuno señalar que pese al avance que constituye en la formulación de una política pública concreta en materia de espacio público, es necesario señalar que su implementación ha sido parcial y aún se mantienen vigentes varias de las problemáticas identificadas, entre éstas: la desarticulación entre entidades responsables del espacio público, la imprecisión en los conceptos y normas asociadas con el espacio público; la desarticulación en la planificación de los diferentes sistemas, redes o estructuras que conforman el espacio público; la ausencia de estándares asociados con el espacio público y de un modelo tipo de ordenación de sus diferentes componentes; la ocupación indebida del espacio público por actividades económicas formales e informales y de las áreas y elementos naturales del espacio público; e instrumentos y mecanismos insuficientes para la regulación del aprovechamiento económico del espacio público.

En atención a dicha problemática y a las competencias definidas en el Decreto - Ley 3571 de 2011, donde se estableció que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, tendrá como función, entre otras, la de “*Formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda urbana y rural, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento.*” (Subrayado fuera de texto); así como lo determinado en el artículo 2.2.3.3.1 del Decreto 1077 de 2015, el cual atribuyó al Ministerio la responsabilidad de coordinar las políticas nacionales relacionadas con la gestión del espacio público en el marco de la planeación del ordenamiento del territorio con el apoyo técnico a las entidades territoriales y áreas metropolitanas; al igual que los artículos 2.2.6.1.4.6 y 2.2.6.1.4.7 del citado decreto, donde se atribuyen a los municipios y distritos la función de determinar las demás condiciones y procedimientos para garantizar la incorporación de las áreas públicas al inventario inmobiliario municipal o distrital y establecer los mecanismos y procedimientos para asegurar el cumplimiento de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador, sin perjuicio de otras normas vigentes.

Y lo señalado en el artículo 3º de la Ley 2037 de 2020, el cual dispuso:

“Artículo 3º. Durante los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los municipios y distritos, dispondrán del inventario general de espacio público que identificará e indexará los bienes de uso público y los bienes afectos al uso público, en un sistema de información alfanumérico y cartográfico. Dicho inventario deberá ser objeto de actualización permanente y será la base para calcular los indicadores cuantitativos y cualitativos relacionados con el espacio público de municipios y distritos.

A partir del cumplimiento del término señalado en el presente artículo, las entidades competentes del Gobierno nacional reglamentarán la implementación del inventario general de espacio público, fijarán los lineamientos y formularán las políticas tendientes a la generación, recuperación, aprovechamiento y sostenibilidad integral del espacio público, incluyendo las labores de mantenimiento y conservación de las zonas cedidas.

Parágrafo. El Gobierno Nacional revisará las experiencias existentes en el manejo de información sobre espacio público que sirva de base para orientar a municipios y distritos en la elaboración del inventario. Así mismo, prestarán asistencia técnica y acompañamiento a los municipios y distritos cuando estos lo requieran.” (Subrayado por fuera del texto original)

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

Se ha evidenciado que dentro del marco de la asistencia técnica que el Ministerio brinda a los municipios en sus procesos de ordenamiento territorial, en el marco de lo determinado por el artículo 2 del Decreto 3571 del 2011 y, en cumplimiento de los principios desarrollados por la Ley 1454 de 2011 en su título III, se ha evidenciado que en una mayoría, la gestión del espacio público y los bienes de uso público a cargo de las entidades territoriales se encuentra fragmentada, desorganizada y carente de directrices claras. La falta de un inventario de espacio público detallado impide una adecuada planificación, conservación y aprovechamiento de estos recursos. A la vez, la ausencia de normativas claras para el aprovechamiento económico de dichos bienes puede generar usos irregulares, explotación inadecuada o beneficios privados que no se traducen en un bien común para la comunidad.

Por lo tanto, resulta urgente establecer mecanismos normativos que permitan a las autoridades locales (municipales y distritales) contar con una herramienta técnica y jurídica que facilite la gestión ordenada y eficiente de estos recursos. Este enfoque también debe garantizar la transparencia, la sostenibilidad y el acceso equitativo de la población a estos bienes.

En desarrollo de lo anterior atendiendo a los nuevos compromisos adquiridos por Colombia en materia de desarrollo sostenible en las ciudades; se materializa la necesidad de implementar la Política Nacional de Espacio Público establecida en el CONPES 3718 de 2012 y aportar al cumplimiento de su objetivo para reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público; la expedición de la Ley 2037 de 2020 que busca garantizar la implementación efectiva de espacios públicos en los entes territoriales, se hace necesario establecer lineamientos en lo relacionado con el manejo del espacio público, en particular, para la conformación del inventario general de espacio público y para el aprovechamiento económico del espacio público, a través de la determinación de lineamientos que reglamentarán la implementación del inventario general de espacio público y, fijarán los lineamientos y formularán las políticas tendientes a la generación, recuperación, aprovechamiento y sostenibilidad integral del espacio público

En cuanto al aprovechamiento económico del espacio público, el artículo 7º de la Ley 9 de 1989 modificado por el artículo 40 de la Ley 2079 de 2021, dispuso que los alcaldes municipales y distritales reglamentarán mediante decreto lo concerniente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Igualmente, el mismo artículo estableció que los alcaldes municipales y distritales podrán entregar a particulares la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes de uso público, mediante contrato o acto administrativo, observando el procedimiento contenido en el Capítulo XVI de la Ley 489 de 1998 y considerando en ambos casos lo dispuesto por el artículo 63 de la Constitución.

Por su parte, el artículo 18 del Decreto 1504 de 1998 "*Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*" faculta a los municipios y distritos contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y el aprovechamiento económico para el municipio o distrito del espacio público, sin que impida a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.

Así, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-772 de 2003 y en la T-395 de 2007, ha reiterado que las actividades de los vendedores informales deben ser protegidas bajo principios de dignidad humana, mínimo vital y debido proceso, estableciendo que cualquier medida de desalojo o regulación debe respetar los derechos fundamentales de esta población vulnerable.

Igualmente, la Sentencia C-211 de 2017 de la Corte Constitucional precisó que el aprovechamiento

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

económico del espacio público por particulares es admisible solo si respeta los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no afectación del uso común.

Por medio de la Ley 1988 de 2019 se establecieron los lineamientos generales para la formulación de la 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.

En cumplimiento de las disposiciones señaladas en la referida Ley, por medio del Decreto 801 de 2022 se adoptó la Política Pública de los Vendedores Informales, contenida en el Anexo Técnico No. 4 del Decreto 1072 de 2015. En este documento se determina como línea de acción para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el formular y divulgar los lineamientos y la regulación para la implementación del aprovechamiento económico del espacio público que incluya las ventas informales por parte de las entidades territoriales.

Por lo anteriormente expuesto, la expedición de este acto administrativo es considerado oportuno e indispensable para las entidades territoriales municipales en los procesos de planeación gestión y administración del espacio público.

La presente reglamentación, integra los lineamientos para la conformación del inventario general de espacio público y la reglamentación del aprovechamiento económico de los bienes de uso público, en atención a la relación directa y complementaria entre ambos aspectos, en tanto el inventario constituye un instrumento técnico fundamental para identificar, cualificar y administrar de manera eficiente los bienes de uso público, lo cual resulta indispensable para viabilizar y controlar su aprovechamiento económico, bajo criterios de legalidad, sostenibilidad, equidad y función social del espacio público.

En relación con la reglamentación realizada mediante resolución, es importante precisar que, aunque la potestad reglamentaria, según lo dispuesto en el artículo 189, numeral 11 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República, ello no implica que los Ministerios carezcan de dicha facultad. Si bien esta facultad es residual, está limitada a la existencia de una ley que deba ser reglamentada y a que el Presidente haya expedido dicha reglamentación. No obstante, en los casos en que se trate de temas específicos que requieran una reglamentación técnica, solo el ente administrativo del ramo tiene la capacidad para desarrollarla. En otras palabras, los Ministerios cuentan con competencia reglamentaria, pero esta solo aplica en aquellos temas dentro de su ámbito de competencia, y siempre bajo la sujeción de los decretos reglamentarios expedidos por el Presidente de la República. En este contexto, dada la naturaleza del tema que se aborda en el presente acto, es viable que la reglamentación se expida mediante resolución.

Sobre lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-1005/08, expresó:

"Por demás, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los organismos y a las autoridades que en la jerarquía administrativa lo suceden al Presidente de la República, una cierta competencia regulativa, de carácter residual, accesorio o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general." Como lo ha señalado la Corte, resulta preciso tener presente que mientras al Presidente le corresponde expedir criterios para la debida observancia de la voluntad legislativa, los órganos subordinados deben, por su parte, emitir la regulación "necesaria para pormenorizar el proceso de implantación de esa voluntad. Es esta una función de afinamiento que procede desde los trazos más amplios fijados por el legislador hasta los detalles prácticos más concretos, establecidos por el ejecutor de la medida."

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

(...)
Así, respecto de la facultad de regulación, tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en afirmar que esta facultad no se ubica únicamente en cabeza del Presidente. En armonía con los preceptos constitucionales, existen otros organismos pertenecientes a la Administración que puedan expedir regulaciones. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la facultad de regulación no es exclusiva del Presidente de la República y que en Colombia opera un “sistema difuso” de producción normativa de alcance general, pero cuya naturaleza está destinada a servir de apoyo a la actividad administrativa desarrollada por el jefe del Ejecutivo.

(...)
(ii) En el caso de los Ministros del Despacho, ha acentuado la Corte que, en su calidad de autoridades administrativas, los Ministerios están investidos de facultades propias de la Administración dentro de las cuales se encuentra, precisamente, la facultad de regulación. Las regulaciones efectuadas por los Ministros, sin embargo, no poseen en el sistema de fuentes la misma jerarquía que aquellas que profiere el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria, por cuanto se hallan subordinados a ella. De esta suerte, ningún Ministro que obre dentro del margen de sus competencias podría expedir una regulación técnica que se encuentre en contradicción con lo dispuesto por un Decreto Reglamentario del Presidente de la República.

En otros términos, los Ministros pueden, desde luego, dictar normas de carácter general para regular aspectos técnicos u operativos dentro de la órbita de su competencia. Esta facultad, ha insistido la Corte, es de carácter residual y subordinada respecto de la atribución que radica en cabeza del Presidente de la República.”

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La adopción de los lineamientos de la presente resolución va dirigida a las entidades territoriales como herramienta para la conformación del inventario general de espacio público y en la reglamentación del aprovechamiento económico de los bienes de uso público, según lo dispuesto por la Ley 2037 de 2020 y el Decreto 1077 de 2015 y/o la norma que la modifique, complemente o sustituya.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La competencia para la expedición del presente proyecto, se encuentra consagrada en el artículo 189 superior, en los numerales 10 y 11, en lo relativo al debido cumplimiento de la Ley y en el ejercicio de la potestad reglamentaria, la cual puede entenderse como la atribución del Presidente de la República para reglamentar y definir elementos o tópicos que la ley, en su acepción propia no alcanza a determinar o definir.

Así mismo, el artículo 3º de la Ley 2037 de 2020, faculta a las entidades del Gobierno nacional competentes, para reglamentar la implementación del inventario general de espacio público, como revisar las experiencias existentes en el manejo de información sobre espacio público que sirva de base para orientar a municipios y distritos en la elaboración del inventario.

Por su parte, le corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplir las funciones establecidas en el Decreto Ley 3571 de 2001, dentro de las cuales se encuentra la de “(...) *Formular las*

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda urbana y rural, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento. (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior, dentro del marco de lo establecido en el artículo 2.2.3.3.1 del Decreto 1077 de 2015 quien establece que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá coordinar las políticas nacionales relacionadas con la gestión del espacio público en el marco de la planeación del ordenamiento del territorio con el apoyo técnico a las entidades territoriales y áreas metropolitanas; y el artículo 3 de la Ley 2037 de 2020 quien establece que el Gobierno Nacional revisará las experiencias existentes en el manejo de información sobre espacio público que sirva de base para orientar a municipios y distritos en la elaboración del inventario.

De acuerdo con lo antes referido, la normativa antes citada pone en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio la obligación de expedir la presente reglamentación.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Constitución Política, la Ley 388 de 1997, la Ley 2037 de 2020, el Decreto 1077 de 2015 y el Decreto 801 de 2022. No existen fallos de inexecutable que así las declaren.

El contenido de la norma propuesta dentro del proyecto de resolución no ha tenido reglamentación previa.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Por tratarse de la reglamentación de una nueva disposición, no existen normas a derogar, ni modificar, ni a subrogar.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No se evidencian jurisprudencias sobre el impacto de la expedición de la presente resolución.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Con la expedición de la presente resolución, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará los lineamientos que orienten a los municipios y distritos del país en la conformación, actualización y gestión del inventario general de espacio público, así como en la reglamentación del aprovechamiento económico de los bienes de uso público, con el fin de promover una gestión eficiente, transparente y sostenible del espacio público.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La presente resolución no genera impacto económico en los destinatarios de la norma.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
 Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No existe la necesidad de adelantar consideración alguna de viabilidad presupuestal en la medida en que este proyecto no contempla la creación de nuevos gastos o erogaciones para el Gobierno Nacional.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No existe la necesidad del análisis de estos impactos.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	
---	--

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	
--	--

Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	
---	--

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	
---	--

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	
---	--

Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	
---	--

Aprobó:

NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON
 Jefe de la Oficina Jurídica

CLAUDIA ANDREA RAMÍREZ MONTILLA
 Directora de Espacio Urbano y Territorial