

PROYECTO DE LEY ____ DE 2018 – Senado

“Por el cuál se modifica el artículo ____ de la ley 388 de 1997”

Exposición de motivos:

Introducción:

Los espacios públicos han sido definidos por la literatura como aquellos que están sometidos a la regulación del Estado, que es quién posee la facultad de dominio del suelo, garantiza la accesibilidad a toda la población y fija las condiciones de su utilización e instalación de actividades (Smith y Setha, 2005)¹. Aunque lo plasmado en nuestro ordenamiento jurídico, -tanto en la Constitución como en la actual Ley de Desarrollo Territorial- se corresponde con esta definición, en la actualidad, la implementación de estos espacios en los entes territoriales es deficiente y no prioriza las necesidades de los niños y adolescentes.

Por lo anterior, la presente iniciativa legislativa que ya se había presentado en el 2016 pretende modificar la ley de ordenamiento, estableciendo obligaciones específicas de monitoreo y control desde el gobierno central, a través del DNP y el Ministerio de Vivienda que garanticen caracterización, inventario e implementación de espacios públicos en los entes territoriales. Así mismo, que se prioricen las acciones en los niños y adolescentes como protagonistas reales en las ciudades por la repercusión directa en el crecimiento y desarrollo de sus capacidades que están intrínsecamente ligadas con la utilización de espacios adecuados.

Con el fin de aportar suficientes elementos de juicio y justificar la propuesta, este documento se estructura de la siguiente manera:

- (i) Marco legal de los espacios públicos en Colombia
- (ii) Baja incorporación de Espacios Públicos
- (iii) Importancia espacios públicos
- (iv) Propuesta de articulado

(i) Marco legal de los espacios públicos en Colombia

La Constitución Política de 1991, le da una prevalencia especial al espacio público. Allí se establece en el artículo 82, que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual tiene prevalencia sobre el interés particular. Así mismo, que las entidades públicas tienen la obligación de participar y de regular la utilización del suelo y del espacio en defensa del interés común.

Low, Setha M., and Neil Smith. 2006. The politics of public space. New York: Routledge. Disponible en http://stephane.tonnlat.free.fr/Welcome_files/SFURP-Tonnlat.pdf

En concordancia con este mandato de regulación de la Constitución, se expidió la Ley de Desarrollo Territorial: Ley 388 de 1997 y el Decreto 1504 de 1998 que reglamentó el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. Estas normas, definieron al espacio público como: *“el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”*.

Tanto la Ley como el Decreto reglamentario, establecieron disposiciones obligatorias a los entes territoriales para asegurar este cumplimiento:

- **Ley 388 de 1997:**

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. El Artículo 16,2, establece lo siguiente:

El Plan Básico deberá contener por lo menos:

2.1 La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas así como su proyección para las áreas de expansión, si se determinaren; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de vías y servicios públicos a corto y mediano plazo; **la localización prevista para equipamientos colectivos y espacios públicos para parques y zonas verdes públicas y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.**

- **Decreto 1504 de 1998**

- Estableció que los municipios, y distritos deben dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo.

- Definió, los elementos constitutivos del espacio público, los mecanismos para su incorporación en los POT, las determinantes de su manejo por parte de municipios y distritos, creo el indicador de espacio público efectivo.

- Desagregó los espacios públicos por constitutivos y complementarios. (Gráfico anexo)

- Estableció la categoría de Espacio Público Efectivo, que se define como el espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazuelas. Para efectos de su medición, se estableció un indicador de espacio público por habitante y un índice mínimo de EPE de 15 m

Artículo 8º En los Planes de Ordenamiento Territorial debe incorporarse :

- A. Inventario general de los elementos constitutivos del espacio público
- B. Articulación entre los diferentes niveles para consolidar y complementar el sistema de espacios
- C. Cobertura de espacio público por habitante y del déficit cualitativo y cuantitativo, existente y proyectado.
- D. Proyectos estratégicos que permitan suplir las necesidades y desequilibrios del espacio público el mediano y largo plazo con sus respectivos presupuestos y destinación de recursos.

Artículo 14°.- Se considera como índice mínimo de espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programa de largo plazo establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, un mínimo de quince (15m²) metros cuadrados y por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo.

Parágrafo.- El Ministerio de Desarrollo Económico elaborará una metodología para la contabilidad y especificación de estas mediciones.

(ii) Bajo cumplimiento e implementación de espacios públicos en el país

Pese a que la normativa es clara y exige que los entes territoriales deben darle prelación a los espacios públicos, deben incorporar en los componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), la localización y dimensionamiento del espacio público a escala urbana o zonal, esta incorporación en la actualidad es deficiente.

Así lo evidencia el CONPES 3718 de 2012 que define la política de Espacio Público en Colombia:

“Los municipios y distritos no garantizan la generación y recuperación de espacio público desde los POT y planes parciales, en la medida que no se han definido estándares, ni metodologías, que orienten las decisiones en el proceso de formulación y adopción de los mismos, como también que establezcan reglas de juego claras hacia los particulares interesados en la promoción de planes y proyecto” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

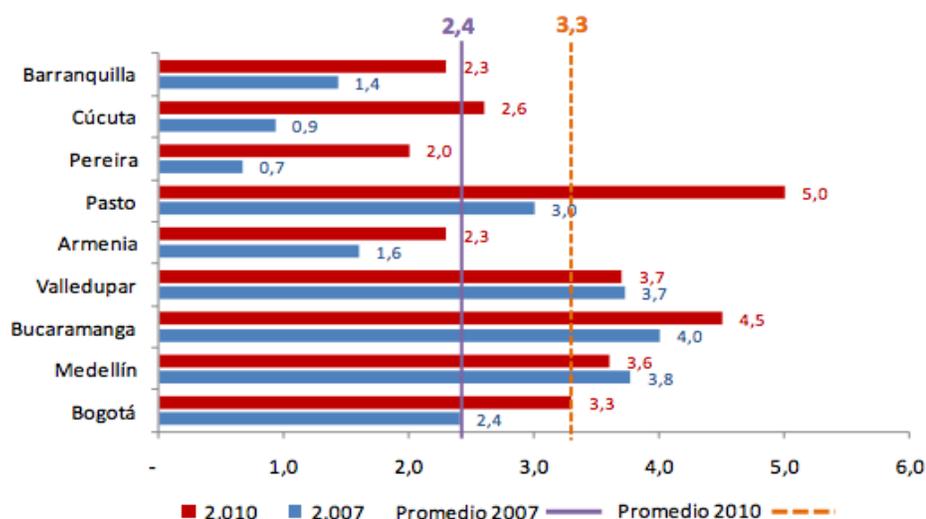
“Además de lo dispuesto en el Decreto 1504 de 1998, no se cuenta con un manual que determine los estándares adecuados para la planeación y ordenación del espacio público en la escala urbana. De la misma manera, no se cuenta con los instrumentos suficientes y un modelo tipo de sistema o red de espacios públicos, que aplique en las diferentes escalas territoriales y regiones del país.

Pese a que el gobierno identificó esta falencia en el marco de la política pública de

PLAN DE ACCIÓN	EJECUCIÓN
Implementar la metodología para la medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de EP,	Última medición fue en 2006 con programa “Ciudades Amables”
Monitorear anualmente las inversiones de los municipios y distritos en obras de EP	No hay registro de avance
Realizar un estudio para la definición de un instrumento financiero basado en los incrementos futuros de los recaudos del impuesto predial en proyectos	No hay registro de avance
Brindar asistencia técnica a los municipios y distritos en temas relacionados con: articulación del EP en los POT	No hay registro de avance

espacio público, 4 años después no hay avances en los compromisos adquiridos dentro de la línea estratégica:

A la fecha no hay inventarios de los espacios públicos del país, ni de los metros de espacio público por habitante actualizados. Última cifra disponible es de 2010 y refleja que aunque OMS fijó entre **10 y 15mt²** de zonas verdes por habitante como el óptimo. En **Colombia** el indicador promedio en ciudades es de **3.3 mt²**.



El incumplimiento de la normativa puede explicarse por 3 razones fundamentales:

1. **No hay sanción por falta de incorporación:** Normatividad vigente no contempla consecuencia si entes territoriales no cumplen con generación y recuperación de espacio público. **Entes territoriales no se sienten obligados a cumplir.**
2. **No hay estándares de espacio público:** Gobierno no ha definido un sistema mínimo o máximo de red de espacios públicos para las diferentes escalas territoriales y regionales del país. **¿Cómo se califica o compara la gestión de los diferentes entes territoriales?**
3. **Ausencia de diagnóstico y control de espacios:** No hay censos ni seguimiento a la gestión de implementación de espacios públicos. **Ausencia de control del gobierno que fomenta incumplimiento ley.**

(iii) Importancia espacios públicos

La evidencia muestra como los espacios públicos incluyendo infraestructura y equipamiento, son un importante mecanismo de redistribución e integración social. Por ejemplo, el Banco de Desarrollo de América Latina establece que *“Las acciones que mejoran la equidad social en la ciudad son aquellas que buscan mejorar los **espacios públicos** para el disfrute de todos y ayudan a la convivencia entre sus ciudadanos”*

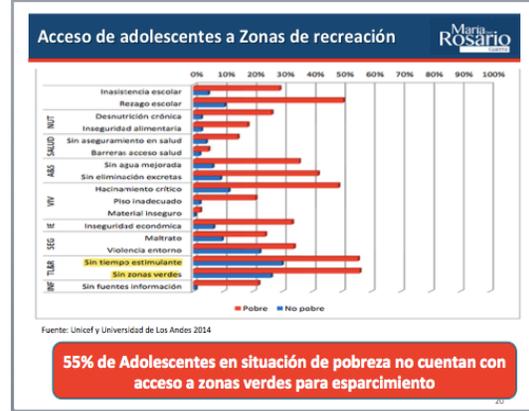
Esta importancia se acentúa cuando se trata de Niños y Adolescentes pues los espacios públicos permiten implementar políticas adecuadas de recreación y uso adecuado del tiempo libre para esta población.

Según UNICEF y CEPAL, el destino que se dé al tiempo libre en la infancia adolescencia, puede jugar un rol de protección o puede convertirse en un factor de riesgo que influye en: Resultados académicos, Consumo de alcohol, Probabilidad de embarazo adolescente, Abuso de sustancias psicoactivas y Vinculación delincinencial juvenil.

Sin embargo, en Colombia es precario el acceso de niños y adolescentes a espacios de recreación y esparcimiento. En especial para los más pobres y vulnerables. Así lo eviencencia estudio de la Universidad de los Andes y Unicef:

- 60% de los niños en situación de pobreza, no cuentan con zonas verdes para esparcimiento

- 55% de Adolescentes en situación de pobreza no cuentan con acceso a zonas verdes para esparcimiento.



Esta falta de espacios públicos como consecuencia de la desarticulación en la planificación y la ausencia de monitoreo y estándares adecuados para la planeación y ordenación del espacio público, tiene consecuencias en el desarrollo de políticas para niños y adolescentes. Pues no se priorizan sus necesidades y los pocos espacios a los que tienen acceso se convierten en espacios inseguros que derivan en Inseguridad, micro tráfico y consumo de drogas en muchos parques.

El ICBF y Coldeportes manifiestan que ausencia de espacios públicos dificulta desarrollar políticas de recreación y de desarrollo en niños y adolescentes:

Coldeportes: *“No es posible detallar el déficit que en materia de espacio público existe en nuestras ciudades y municipios ya que no contamos con suficiente información actualizada que provea una línea de base, tanto cuantitativa como cualitativa que permita identificar con el rigor necesario, esta necesidad sobre todo el territorio nacional” (Respuesta Derecho de petición)*

ICBF: *“A partir de la experiencia que se tiene con el desarrollo del programa Generaciones con Bienestar, hemos identificado que es difícil acceder a los lugares adecuados para el desarrollo de las actividades planteadas en el marco del programa” (Respuesta Derecho de Petición)*

Convencida de la importancia de los espacios públicos en el país y que una política coherente con la prevención y mitigación de factores de riesgo en niños, y adolescentes debe reconocer la importancia de la recreación, asegurar un entorno de espacios protectores presento el siguiente Proyecto de Ley.

MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIERLLA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY ____ DE 2018 – Senado

“Por el cuál se modifica el artículo 6 de la ley 388 de 1997”

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley busca garantizar la implementación efectiva de espacios públicos y la priorización de necesidades de los niños y adolescentes en los entes territoriales. Esto, a través del fortalecimiento de las funciones del gobierno central

Artículo 2. El artículo 6 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 6º.- Objeto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, priorizar las necesidades de los niños y adolescentes, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá dar prelación a los espacios públicos, atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

Parágrafo 1º: Con el fin de garantizar la prevalencia del espacio público sobre los demás usos del suelo, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio crearán el Programa Nacional de Espacio Público, a través del cual implementarán la metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de

los Espacios Públicos, brindarán asesoría técnica a los municipios y distritos en la fase de formulación de los Planes de Ordenamiento en aplicación adecuada de planeación e implementación de Espacios Públicos y harán seguimiento al inventario e implementación de estos espacios en los entes territoriales.

Parágrafo transitorio: En un periodo no superior a los 6 meses de entrada en vigencia esta norma, el Gobierno Nacional reglamentará el Programa Nacional de Espacio Público.

Artículo 4^a: Vigencia. Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIERLLA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

ANEXO: Comparación modificación propuesta

Artículo vigente	Modificación Propuesta
<p>Artículo 6°.- Objeto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales. 2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital. 3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos. <p>El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.</p>	<p>Artículo 6°.- Objeto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, <u>priorizar las necesidades de los niños y adolescentes</u>, racionalizar las <u>intervenciones</u> sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales. 2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital. 3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos. <p>El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá <u>dar prelación a los espacios públicos</u>, atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones</p>

futuras.

Parágrafo 1°: Con el fin de garantizar la prevalencia del espacio público sobre los demás usos del suelo, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio crearán el Programa Nacional de Espacio Público, a través del cual implementarán la metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de los Espacios Públicos, brindarán asesoría técnica a los municipios y distritos en la fase de formulación de los Planes de Ordenamiento en aplicación adecuada de planeación e implementación de Espacios Públicos y harán seguimiento al inventario e implementación de estos espacios en los entes territoriales.

Parágrafo transitorio: En un periodo no superior a los 6 meses de entrada en vigencia esta norma, el Gobierno Nacional reglamentará el Programa Nacional de Espacio Público.