

2017EE0088642



Bogotá, D.C.

Doctor

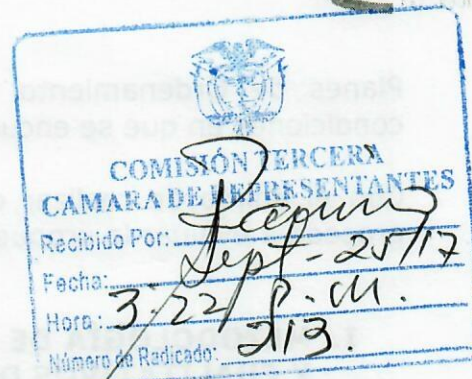
JACK HOUSNI JALLER

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad



Asunto: Memorando con Rad. 2016IE0008593. Observaciones proyecto de Ley 44/16 S *"por la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se priorizan los espacios públicos en armonía con las necesidades de niños y adolescentes y de los demás personas con protección especial del Estado"*.

Respetado Representante:

En el marco de las competencias asignadas a este Ministerio, a continuación se presentan las consideraciones de constitucionalidad y conveniencia frente al Proyecto de Ley 44/16 S, en los siguientes términos:

En primer lugar, se debe advertir que, si bien la finalidad de este Proyecto de Ley es *"garantizar la implementación efectiva en los entes territoriales de espacios públicos en armonía con las necesidades de las personas de protección especial por parte del Estado"*, este Ministerio encuentra que sobre esta propuesta podrían realizarse algunas modificaciones con miras a asegurar el cumplimiento de estos fines.

En efecto, este Ministerio considera que al abordar el problema de déficit de espacio público, y procurar que en los procesos urbanísticos se obtenga el suelo requerido para parques, zonas verdes y equipamientos, el Proyecto de Ley puede ser más efectivo si se realizan los ajustes adecuados.

En concreto, la propuesta normativa dispone como objeto del ordenamiento territorial la priorización de las *"necesidades de recreación y esparcimiento de niños y adolescentes y demás personas con protección especial por parte del Estado"*. Además, ordena la creación del Programa Nacional de Espacio Público, con el objeto de que el DNP, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, y el Ministerio de Salud y Protección Social establezcan una metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de los Espacios Públicos, brinden asesoría técnica a los municipios y distritos en la fase de formulación de los



Planes de Ordenamiento Territorial, y hagan seguimiento al inventario y condiciones en que se encuentren estos espacios en los entes territoriales.

Con el ánimo de realizar observaciones claras y precisas, a continuación se procede a evaluar la propuesta normativa en los siguientes acápite:

I. METODOLOGÍA DE MEDICIÓN DE INDICADORES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS DEL ESPACIO PÚBLICO

Con respecto a la labor de establecer una metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos del espacio público que se busca poner en cabeza del DNP y otros tres Ministerios, debe resaltarse que ya existe un desarrollo legal en la materia, por lo que no es claro el propósito de fondo que se pretende alcanzar con esta medida. En efecto, el artículo 2.2.3.2.5 del Decreto 1077 de 2015 estableció que la medición del déficit cuantitativo se hará con base en un índice mínimo de espacio público efectivo, es decir el espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas.

Ahora bien, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha presentado el Índice de Calidad Ambiental Urbano – ICAU, en el que se incorporan dos indicadores relacionados directamente con el espacio público y que corresponden a: 1. Espacio Público Efectivo por Habitante, que permite calcular el espacio público existente dividido por el número de habitantes, y 2. Superficie Verde Urbana por Habitante, que señala unos parámetros para calificar la cantidad de zonas verdes divididas por la cantidad de habitantes. Además, en trabajo conjunto con el DNP, este Ministerio se encuentra desarrollando indicadores enfocados a la “Calidad del Espacio Público” y al “Aporte para la disminución del déficit de espacio público efectivo per cápita”, los cuales podrían ser incorporados en la matriz de la Metodología General Ajustada – MGA, para la formulación de proyectos de inversión pública apoyados con los recursos del Sistema General de Regalías.

De esta forma, se observa que hoy en día ya existe una metodología de medición de indicadores cuantitativos del espacio público, consistente en dividir espacio público efectivo que se presenta en un territorio determinado entre la cantidad de habitantes del mismo.

Así mismo, cabe resaltar que hay parámetros vigentes para evaluar las condiciones cualitativas del espacio público: a partir de la definición de déficit cualitativo de espacio público contemplada por el artículo 2.2.3.2.6 del Decreto 1077 de 2015, se obtienen los elementos y el tipo de apreciaciones que se deben tener presentes al momento de evaluar las condiciones del espacio público:

"Artículo 2.2.3.2.6 Déficit cualitativo de espacio público El déficit cualitativo está definido por las condiciones inadecuadas para el uso, goce y disfrute de los elementos del espacio público que satisfacen necesidades, colectivas por parte de los residentes y visitantes del territorio, con especial énfasis en las situaciones de inaccesibilidad debido a condiciones de deterioro, inseguridad o imposibilidad física de acceso, cuando éste se requiere, y al desequilibrio generado por las condiciones de localización de los elementos con relación a la ubicación de la población que los disfruta" (subraya y negrilla fuera del texto original).

Así, se desprende que para determinar la existencia de déficit cualitativo o no, se debe evaluar las condiciones de idoneidad para el uso, goce y disfrute de los elementos del espacio público, teniendo presente el estado de deterioro, inseguridad, imposibilidad física de acceso y condiciones de localización respecto de la población que los disfruta. En este contexto, el proyecto normativo no es claro en indicar los nuevos parámetros que deban ser adoptados, ni sustenta la necesidad de incorporar una nueva metodología de medición de indicadores cuantitativos o cualitativos.

II. ASESORÍA TÉCNICA A MUNICIPIOS Y DISTRITOS

Por otro lado, en relación a la obligación de brindar asesoría a las entidades territoriales, es necesario advertir que este Ministerio ya cuenta con tales competencias. En el marco de las funciones establecidas por el artículo 1º del Decreto Ley 3571 de 2011 para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio¹, y específicamente las impuestas por el artículo 18², esta entidad, a través de la Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales, asesora técnicamente a los municipios y distritos en la fase de formulación e implementación de los POT y los proyectos de generación y adecuación del espacio público a desarrollar con recursos del Sistema General de Regalías. De igual forma, aconseja en aspectos relacionados con planeación, diseño, construcción, mantenimiento, administración y recuperación del espacio público.

Bajo esta dinámica, el Ministerio ha realizado talleres de asistencia técnica sobre la revisión y ajuste de POT haciendo énfasis en las maneras adecuadas de incorporar y proteger los espacios públicos, la forma de implementación de

¹ "Artículo 1º. Objetivo. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico" (negrilla y subraya fuera del texto).

² "Artículo 18. Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales. Son funciones de la Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales, las siguientes: (...)2. Diseñar y ejecutar estrategias para acompañar técnicamente a las entidades territoriales y otras entidades públicas en los procesos relacionados con la formulación e implementación, en lo de su competencia, de planes de ordenamiento territorial, normas urbanísticas de uso del suelo y tratamientos urbanísticos de renovación urbana, consolidación, desarrollo, mejoramiento integral y conservación; así como de los instrumentos de planeación, gestión y financiación que desarrollan y complementan el plan de ordenamiento territorial".

estos instrumentos de ordenamiento territorial, y la formulación de proyectos de espacio público que serán financiados con recursos del Sistema General de Regalías. Vale la pena destacar también que este Ministerio ha participado en el diseño de documentos de política para el espacio público como el CONPES 3718 de 2012 -Política Nacional de Espacio Público-, entre otros.

III. MARCO NORMATIVO VIGENTE

Ahora bien, es importante resaltar que en el actual marco normativo ya existen normas que buscan reducir el déficit de espacio público que se presenta hoy en día. En este sentido, es posible encontrar disposiciones de carácter general como las que se pretende imponer en el Proyecto de Ley bajo estudio, y que buscan dictar lineamientos para el diseño de los instrumentos de ordenamiento de las entidades territoriales; normas que establecen limitantes sobre las acciones que se pueden desarrollar en los espacios públicos; y normas que generan fuentes de financiamiento para desarrollar los proyectos urbanísticos necesarios para mejorar el espacio público.

Así, por ejemplo, el objeto de la Ley 388 de 1997, expuesto en su artículo 1º, señala:

"Artículo 1º. Objetivos. La presente ley tiene por objetivos:

(...)

*3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y **velar por la creación y la defensa del espacio público**, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres"* (negrilla y subraya fuera del texto original).

En desarrollo de lo anterior, el artículo 37 de la Ley 388 de 1997 dispone que los municipios y distritos impondrán las cesiones urbanísticas a las que habrá lugar en cada actuación urbanística:

"Artículo 37. Espacio público en actuaciones urbanísticas. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XI de esta ley.

También deberán especificar, si es el caso, las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte, redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano. Para las actuaciones que lo requieran como la urbanización en terrenos de expansión y la urbanización o construcción en

terrenos con tratamientos de renovación urbana, deberá señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación”.

De conformidad con lo anterior, el artículo 2.2.3.3.9 del Decreto 1077 de 2015 señala:

“Artículo 2.2.3.3.9. Áreas de cesión pública y espacio público. Además de lo dispuesto en el artículo 2.2.6.1.4.5 del presente decreto o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan, para la determinación y configuración de las áreas de cesión pública, en las licencias de urbanización y en los proyectos urbanísticos generales se deberá garantizar la continuidad de la red vial y de las áreas de espacio público destinadas a parques, plazas y zonas verdes con las redes viales existentes o proyectadas y/o con las áreas de cesión obligatoria existentes o autorizadas en las licencias vigentes en predios colindantes”.

Además, el artículo 2.2.3.2.1 del Decreto 1077 de 2015 establece lo siguiente respecto de la importancia que se le debe dar al espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial:

“Artículo 2.2.3.2.1 Elemento estructural del plan de ordenamiento territorial. El espacio público es el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y por lo tanto se constituye en uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial”.

A su vez, el artículo 2.2.3.1.1 del Decreto 1077 de 2015 dicta:

“Artículo 2.2.3.1.1 Protección del Espacio público. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo”.

Bajo estos parámetros, el numeral 4 del artículo 2.2.2.1.2.1.1, y el numeral 5 del artículo 2.2.2.1.2.2.2 del Decreto 1077 de 2015, establecen la obligación de indicar en los Planes de Ordenamiento Territorial y en los Planes Básicos de Ordenamiento territorial los equipamientos a los que habrá lugar en el correspondiente territorio.

Por otro lado, el artículo 73 de la Ley 388 de 1997 establece el tributo de la participación en la plusvalía con el fin de sufragar el mejoramiento del espacio público y de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital, entre otros:

*"Artículo 73. Noción. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, **así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital**" (subraya y negrilla fuera del texto original).*

Así, la Ley proporciona fuentes económicas con base en las cuales se puede financiar la creación de espacio público y las reparaciones y mantenimientos que este requiera.

No obstante, no puede perderse de vista que ninguna de estas normas impone unas prioridades bajo las cuales deben actuar las autoridades municipales. En efecto, corresponde a los Concejos Municipales o Distritales reglamentar los usos del suelo en los términos que encuentren adecuados a las necesidades de la población:

"ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda".

Con base en esto y atendiendo a la autonomía territorial operante en el país, no podría el legislador dictar una serie de prioridades o estrategias a seguir por parte de las entidades territoriales en el desarrollo de sus funciones de ordenamiento territorial. Sobre este punto, la Corte Constitucional, en sentencia C-535 de 1996 ha dispuesto:

Por ello la autonomía de la que gozan las diferentes entidades territoriales no es un mero traspaso de funciones y responsabilidades del centro a la periferia sino que se manifiesta como un poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático, y en especial al municipio que se constituye en la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP. art. 311). De esa manera se busca la gestión eficiente de los intereses propios, ya que el municipio es el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial.

De esta manera, se concluye que dentro del sistema normativo que opera actualmente ya se contemplan una serie de medidas que buscan proteger el

espacio público, por lo que se invita a explorar nuevas posibilidades concretas que se puedan ofrecer a través del proyecto de ley.

IV. ADECUACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO PARA PERSONAS EN ESTADO DE DISCAPACIDAD

En relación a la priorización de las necesidades de recreación y esparcimiento de las personas con protección especial por parte del Estado, el texto del Proyecto de Ley podría ser más claro respecto a su alcance, y especificar el sector de la población a la que esto deba extenderse.

En todo caso, se destaca que el marco normativo vigente ya dispone la necesidad de adecuar los espacios públicos para brindar las facilidades de acceso que la población con dificultades de movilización puedan requerir:

"Artículo 14. Acceso y accesibilidad. Como manifestación directa de la igualdad material y con el objetivo de fomentar la vida autónoma e independiente de las personas con discapacidad, las entidades del orden nacional, departamental, distrital y local garantizarán el acceso de estas personas, en igualdad de condiciones, al entorno físico, al transporte, a la información y a las comunicaciones, incluidos los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, el espacio público, los bienes públicos, los lugares abiertos al público y los servicios públicos, tanto en zonas urbanas como rurales. Para garantizarlo se adoptarán las siguientes medidas:

(...)

3. Las entidades municipales y distritales, con el apoyo del gobierno departamental y nacional, y respetando la autonomía de cada región, deberán diseñar, en un término no mayor a 1 año, un plan de adecuación de vías y espacios públicos, así como de accesibilidad al espacio público y a los bienes públicos de su circunscripción. En dicho plan deberán fijarse los ajustes razonables necesarios para avanzar progresivamente en la inclusión de las personas con discapacidad, establecer un presupuesto y un cronograma que, en no más de 10 años, permita avanzar en niveles de accesibilidad del 80% como mínimo. Dicho plan deberá fijar los criterios de diseño universal que deberán ser acatados en todas las obras públicas y privadas de la entidad pública a partir de su adopción.

(...)

9. Las entidades de educación superior adecuarán sus campus o instalaciones para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

10. Los teatros, auditorios, cines y espacios culturales destinados para eventos públicos, adecuarán sus instalaciones para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

11. Dar efectivo cumplimiento a la normativa sobre accesibilidad en escenarios deportivos, recreativos y culturales en la construcción o adecuación de las obras existentes o por realizar".

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 2.2.3.4.2 del Decreto 1077 de 2015:

*"Artículo 2.2.3.4.2 Accesibilidad en el espacio público. El espacio público debe planearse, diseñarse, construirse y adecuarse de tal manera que facilite la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad, de conformidad con las normas establecidas en la Ley 361 de 1997 y aquellas que la reglamenten"*³.

Todo lo anterior se materializa en una serie de normas que indican la manera en que se debe planear, construir y adecuar el espacio público. Por ejemplo, el artículo 2.2.3.4.1.1 del Decreto 1077 de 2015 dicta lo siguiente:

"Artículo 2.2.3.4.1.1 Accesibilidad al espacio público. Los elementos del espacio público deberán ser diseñados y contruidos dando cumplimiento a los siguientes parámetros:

(...)

1.4 Sobre la superficie correspondiente a la franja de circulación peatonal se debe diseñar y construir una guía de diferente textura al material de la superficie de la vía de circulación peatonal que oriente el desplazamiento de las personas invidentes o de baja visión.

(...)

1.5 Para garantizar la continuidad de la circulación peatonal sobre la cebrá, en los separadores viales se salvarán los desniveles existentes con vados o nivelando el separador con la calzada.

(...)

1.8 Se deberán eliminar todos los elementos y estructuras que obstaculicen la continuidad de la franja de circulación peatonal.

(...)

2.2 Los elementos del mobiliario urbano instalados a lo largo de las vías peatonales, deben ser fácilmente detectables por todas las personas, en especial por las personas in

videntes o de baja visión, para ello se instalará una franja sobre la superficie del piso, de diferente textura al material de la superficie del andén.

(...)

3.2 Los puentes peatonales deberán contar con un sistema de acceso de rampas. Si en el espacio en el que está prevista la construcción de un puente peatonal no se puede desarrollar las soluciones de acceso peatonal mediante rampas, se deberá instalar un sistema alterno eficiente que cumpla la misma función y que garantice el acceso autónomo de las personas con movilidad reducida.

(...)

3.3 Los puentes peatonales deberán contar con un bordillo contenedor a lo largo de toda su extensión para prevenir que las ruedas de los coches, sillas de ruedas, entre otras, se salgan de los límites de este. Además, deben

³ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.3.4.2

contar con elementos de protección como barandas y pasamanos que garanticen la circulación segura de los usuarios.

(...)

3.5 Al inicio de los cruces a desnivel se debe diseñar y construir un cambio de textura en el piso que permita la detección de los mismos por parte de los invidentes o de las personas de baja visión”.

De igual forma, el artículo 2.2.3.4.2.1 del Decreto 1077 de 2015 indica las características con las que los edificios abiertos al público deben contar para brindar una mayor accesibilidad a este sector de la población:

"Artículo 2.2.3.4.2.1 Características de los edificios abiertos al público. Para el diseño, construcción o adecuación de los edificios de uso público en general, se dará cumplimiento a los siguientes parámetros de accesibilidad:

1. Acceso a las edificaciones

1.1 Se permitirá el acceso de perros guía, sillas de ruedas, bastones y demás elementos o ayudas necesarias, por parte de las personas que presenten dificultad o limitación para su movilidad y desplazamiento.

1.2 Se dispondrá de sistemas de guías e información para las personas invidentes o con visión disminuida que facilite y agilice su desplazamiento seguro y efectivo.

2. Entorno de las edificaciones

2.1 Las hojas de las ventanas del primer piso, que colinden con andenes o sendas peatonales, no podrán abrir hacia afuera.

2.2 Los desniveles que se presenten en edificios de uso público, desde el andén hasta el acceso del mismo, deben ser superados por medio de vados, rampas o similares.

2.3 Cuando se trate de un conjunto de edificios o instalaciones de uso público, deberá garantizarse por lo menos que una de las rutas peatonales que los unan entre sí y con la vía pública, se construya según las condiciones establecidas en el Capítulo Segundo de este decreto.

3. Acceso al interior de las edificaciones de uso público

3.1 Al menos uno de los accesos al interior de la edificación, debe ser construido de tal forma que permita el ingreso de personas con algún tipo de movilidad reducida y deberá contar con un ancho mínimo que garantice la libre circulación de una persona en silla de ruedas.

3.2 Cuando el diseño contemple ascensores, el ancho de los mismos debe garantizar el libre acceso y maniobrabilidad de las personas con movilidad reducida y/o en sillas de ruedas.

3.3 Las puertas principales de acceso a toda construcción, sea esta pública o privada, se deberán abrir hacia el exterior o en ambos sentidos, deberán así mismo contar con manijas automáticas al empujar. En ningún caso, pueden invadir las áreas de circulación peatonal.

3.4 Las puertas de vidrio siempre llevarán franjas anaranjadas o blancofluorescente a la altura indicada.

3.5 En caso de que el acceso al inmueble se haga mediante puertas giratorias, torniquetes o similares, que dificulten el tránsito de las personas en sillas de ruedas o con movilidad reducida, se deberá disponer de un acceso alternativo que les facilite su ingreso.

3.6 Todas las puertas contarán con mecanismos de fácil apertura manual para garantizar una segura y fácil evacuación en cualquier emergencia, incluyendo los sistemas de apertura eléctricos y de sensores. Para tal efecto, todos los niveles de la edificación contarán con planos de ruta de emergencia y la señalización de emergencia de acuerdo con los parámetros adoptados por el Ministerio de Salud.

3.7 Se dispondrá de al menos un servicio sanitario accesible.

4. Espacios de recepción o vestíbulo

4.1 El área que ocupe el mobiliario de recepción debe ser independiente del área de circulación.

4.2 En las salas de espera o descanso, se dispondrán espacios para los usuarios en silla de ruedas, que permitan su permanencia sin obstruir las zonas de circulación.

4.3 Las edificaciones de uso público que dispongan de áreas para la espera o estancia de personas y que colinden con vacíos sobre otros niveles, deberán garantizar la seguridad a través de la construcción de protecciones como muros, rejas o barandas sólidas.

Parágrafo. Además de lo dispuesto en el presente artículo, serán de obligatoria aplicación, en lo pertinente, las siguientes Normas Técnicas Colombianas para el diseño, construcción o adecuación de los edificios de uso público (...)"

Estas consideraciones también deberán ser tenidas en cuenta en la construcción de viviendas:

"Artículo 2.2.3.4.2.2. Accesibilidad a edificaciones para vivienda. Independientemente de lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 29 de la Ley 546 de 1999, subrogado por el parágrafo 3° del artículo 1° de la Ley 1114 de 2006, para el diseño y construcción de vivienda nueva, se dará aplicación en lo pertinente, a las normas técnicas previstas en el artículo anterior.

Parágrafo 1°. En los eventos de vivienda multifamiliar o bifamiliar, al menos uno de los accesos a la edificación debe ser construido de tal forma, que permita el ingreso de personas con algún tipo de movilidad reducida.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de un conjunto residencial de una o varias edificaciones, las rutas peatonales deben cumplir las condiciones de accesibilidad establecidas en la presente sección a fin de que se asegure la conexión de la vía pública con los salones comunales y las zonas comunes destinadas a la recreación y deporte del conjunto o agrupación (...).

Así mismo, el Decreto 1077 de 2015 ha señalado ciertas condiciones en relación a la destinación y adecuación de parqueaderos para personas con movilidad reducida:

"Artículo 2.2.3.4.3.1 Reserva de estacionamientos accesibles en zonas de parqueo. En todos los sitios abiertos al público como edificios de uso público, centros comerciales, nuevas urbanizaciones y unidades residenciales y en general en todo sitio donde existan parqueaderos habilitados para visitantes, se dispondrá de sitios de parqueo para personas con movilidad reducida, debidamente señalizados y con las dimensiones internacionales.

En estos espacios se garantizará como mínimo un porcentaje equivalente al dos por ciento (2%) del total de parqueaderos habilitados. En ningún caso, podrá haber menos de un (1) espacio habilitado, debidamente señalizado con el símbolo gráfico de accesibilidad.

Parágrafo. Las autoridades municipales y distritales competentes, determinarán en las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, la reserva para estacionamientos accesibles, contiguos a todo centro de interés público, sea este de tipo administrativo, comercial, cultural, recreativo, deportivo, o de servicios; dicha reserva no podrá ser menor de 2 estacionamientos por cada 100".

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 1287 de 2009:

"Artículo 3°. Con el fin de garantizar la movilidad de las personas con movilidad reducida, las autoridades municipales y distritales autorizarán la construcción de las bahías de estacionamiento y dispondrán en los sitios donde ellas existan, así como en los hospitales, clínicas, instituciones prestadoras de salud, instituciones financieras, centros comerciales, supermercados, empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, parques, unidades residenciales, nuevas urbanizaciones, edificaciones destinadas a espectáculos públicos, unidades deportivas, autocinemas, centros educativos, edificios públicos y privados, de sitios de parqueo debidamente señalizados y demarcados para personas con algún tipo de discapacidad y/o movilidad reducida, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por razón de la edad o enfermedad, con las dimensiones internacionales en un porcentaje mínimo equivalente al dos por ciento (2%) del total de parqueaderos habilitados. En ningún caso podrá haber menos de un (1) espacio habilitado, debidamente señalizado con el

símbolo internacional de accesibilidad, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1660 del 2003 (...)”.

En estos términos, se recomienda modificar el proyecto para establecer un régimen novedoso que conceda ventajas frente a las normas vigentes para la población con especial protección, en relación a la satisfacción de las necesidades de recreación y esparcimiento que esta posee.

V. AUTONOMÍA TERRITORIAL

A pesar de todo el marco legal existente que ahora se describe, por el que se busca establecer parámetros a tener presentes durante el ejercicio de planeación territorial de las diferentes entidades territoriales, no se puede perder de vista que estas son autónomas para la gestión de sus intereses, de conformidad con lo señalado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011):

*"Artículo 2°. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial. (...)La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, **planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial,** fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.*

*Parágrafo nuevo. En virtud de su finalidad y objeto, **la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador** en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio.*

*Artículo 3°. Principios rectores del ordenamiento territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:
(...)*

*2. Autonomía. **Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley**" (negrilla y subraya fuera del texto original).*

Bajo estas condiciones, no es viable establecer un régimen predeterminado de prioridades que deba ser respetado por las entidades territoriales en el ejercicio de sus funciones de planeación territorial, como el que se pretende en el Proyecto de Ley. En desarrollo de estas premisas, el legislador ha reconocido expresamente estas competencias a las entidades territoriales:

"Artículo 13º. Componente urbano del plan de ordenamiento. El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

(...)

*6. Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo sus prioridades, y los criterios, directrices y parámetros para la identificación y declaración de los inmuebles y terrenos de desarrollo o construcción prioritaria"*⁴.

Esta postura es defendida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional al señalar que las entidades territoriales son las más idóneas para satisfacer sus intereses de la mejor manera posible:

*"La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la "gestión de sus intereses". Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)"*⁵.

Bajo este entendido, establecer las prioridades bajo las que los municipios desarrollarán sus funciones de planeación resulta invasivo a sus competencias por parte del legislador, sin perjuicio de los parámetros que este pueda imponer sin entrometerse en la manera como deban gestionar sus intereses.

VI. COMPETENCIAS DE REGLAMENTACIÓN

Por último, cabe destacar que el plazo de reglamentación impuesto al Gobierno Nacional por el artículo 3 del Proyecto de Ley resulta inconstitucional de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

"Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el

⁴ Ley 388 de 1997.

⁵ Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria”.

Con base en las anteriores consideraciones, este Ministerio recomienda ajustar el texto del proyecto para ofrecer herramientas concretas que contribuyan a solucionar las problemáticas de ordenamiento del territorio que actualmente se presentan.

Atentamente,



DAVID PINILLA CALERO
Viceministro de Vivienda

Consolidó: C. Hernández. 

Con copia: H.R. Oscar Dario Pérez.