

Bogotá, diciembre 3 de 2019

Doctor

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
PRESIDENTE

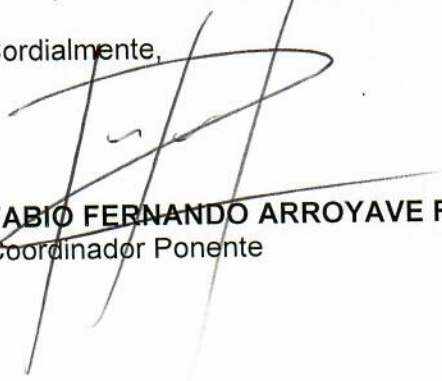
Comisión Tercer Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Bogotá

Asunto: Remisión ponencia negativa para segundo debate en cámara al proyecto de ley Nro. 405/2019 Cámara; 067/2018 Senado *"por el cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones."*

Respetado Doctor John Jairo:

De conformidad con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 150 de la ley 5ª de 1992, por medio del presente documento remitimos ponencia negativa para segundo debate en Cámara al proyecto de ley Nro. 405/2019 Cámara; 067/2018 Senado *"por el cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones."*

Cordialmente,



FABIO FERNANDO ARROYAVE R.
Coordinador Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NRO. 405/2019 CÁMARA; 067/2018 SENADO “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 6° DE LA LEY 388 DE 1997 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

I. ANTECEDENTES

El proyecto de ley es de origen parlamentario y se radicó el 1º de agosto de 2018. Posteriormente se remite por Secretaría a la Comisión Tercera Constitucional Permanente “*de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales*”, siendo publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 576 del 3 de agosto de 2018.

Tras haber sido designado ponente, el Honorable Senador de la República, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, rinde ponencia positiva, publicada en la Gaceta 871 de 2018 Senado, la cual fue aprobada por esa célula legislativa el 11 de diciembre de 2018.

Continuó su curso en el senado de la República, y de nuevo se rinde ponencia positiva para segundo debate, ponencia que se publicó en la Gaceta del Congreso Nro. 154 de 2019 y fue aprobado el 20 de junio de 2019, con varias modificaciones al texto aprobado en primer debate.

Surtido el trámite en Senado, se dispone lo necesario en Cámara de Representantes y se remite a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara para continuar el trámite respectivo y se realiza la designación de los ponentes. La ponencia para tercer debate se publicó en la gaceta No. 876 de 2019 del 12 de septiembre de 2019 siendo puesto a consideración en la Comisión Tercera el pasado 5 de noviembre de los corrientes y aprobado sin modificación alguna por la Comisión.

II. DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El sustento del proyecto de ley inicia definiendo lo que se considera como “Espacio Público”, el cual, citando un artículo de otro autor es definido como “...*aquellos que están sometidos a la regulación del Estado, que es quien 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)*”.

Prosigue el texto señalando que a pesar de que existe coherencia entre la definición de espacio público y la normatividad nacional “...*la implementación de estos espacios en los entes territoriales es deficiente y no prioriza las necesidades de los niños y adolescentes*”

Más adelante trae a colación alguna normatividad actual sobre el tema de espacio público, empezando por lo señalado en el artículo 82 de la Constitución Política de Colombia, descendiendo a las disposiciones de la ley 388 de 1997 y el decreto 1504 de 1998, para continuar indicando que, no obstante la presencia de normatividad que desarrolla y reglamenta la promoción y protección del espacio público, los entes territoriales no han

adelantado lo necesario para dar efectivo cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad y una de sus causas, según lo dispuesto en el documento CONPES 3718 de 2012 y es que estos no cuentan con medidas o estándares que garanticen la orientación adecuada para formular Planes de Ordenamiento Territorial.

El incumplimiento de la normativa relacionada al manejo adecuado del espacio público, detalla la exposición de motivos, se debe a tres factores, a saber:

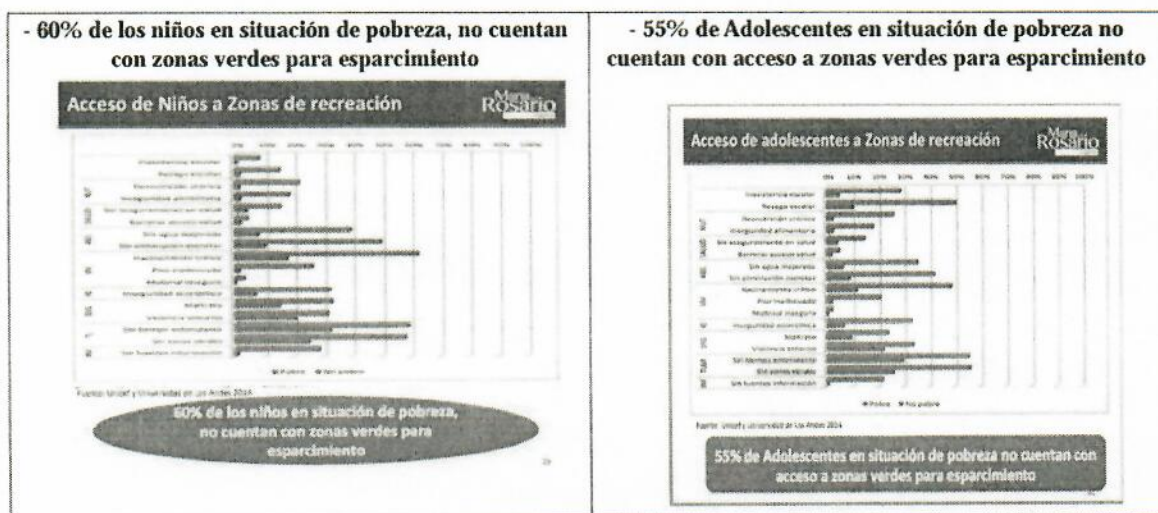
“1. No hay sanción por falta de incorporación: Normatividad vigente no contempla consecuencia si entes territoriales no cumplen con generación y recuperación de espacio público. Entes territoriales no se sienten obligados a cumplir.

2. No hay estándares de espacio público: el 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.”

Habiendo diagnosticado algunas situaciones relacionadas con la falta de aplicación de la normatividad vigente, se pasa al apartado siguiente el cual inicia señalando la importancia de la protección y generación de espacios públicos, en especial por la estrecha relación que existe entre espacio público e integración social. Pero que en nuestro país es precario el acceso de niños y adolescentes a espacios de recreación y esparcimiento.

Posteriormente, se detallan algunas gráficas, de un estudio de “... la Universidad de los Andes y Unicef” que detallan la siguiente información:



Concluye el texto de la exposición de motivos, resaltando que “...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”.

III. SOLICITUD DE CONCEPTOS

Tras haber realizado la designación en primer debate, los ponentes solicitaron conceptos a la Federación Nacional de Municipios y a la Federación Nacional de Departamentos, con el fin de conocer las apreciaciones al contenido y alcance del proyecto de ley considerando las implicaciones del proyecto a nivel territorial.

Mediante el oficio DE- 828 – 19 fechado del 6 de noviembre de 2019, la doctora Lina María Sánchez Patiño, como Directora Ejecutiva encargada de la Federación Colombiana de Municipios, determina algunos aspectos a considerar sobre el contenido del proyecto, en los siguientes términos:

“... bien lo plantea la ponencia respectiva, el asunto de los espacios públicos en los entes territoriales encuentra un importante desarrollo normativo en la ley 9 de 1989; Ley 388 de 1997; decreto 1504 de 1998; conpes 3718 de 2012, decreto 1077 de 2015; conpes 3819 de 2019, entre otros.

Por lo tanto, insistir en una nueva reglamentación en cuanto al espacio público en los municipios del país, teniendo las competencias claras para el asunto en cuestión, en los POT, esquemas territoriales, leyes de ordenamiento y desarrollo territorial, sería repetir lo que ya se encuentra regulado en toda la normatividad específica.

(...) recordemos que las entidades territoriales, desde siempre y actualmente, están sometidas diariamente al cumplimiento de obligaciones sin herramientas para atenderlas, y ante todo, sin autonomía real para decidir democráticamente cuál de las políticas debe ser prioritaria según su propia realidad.

(...)

Es así como en lo anteriormente planteado de acuerdo a funciones ya establecidas y falta de recursos humanos y económicos, en cuanto no se especifica fuentes de financiación para que los municipios hagan la tarea de “crear el inventario de espacio público”, teniendo en cuenta que no todos estarán en capacidad técnica y económica de hacerlo, solicitamos, respetuosamente la eliminación del artículo 3 de la ponencia del proyecto de ley de la referencia

(...)

Esperamos que esta importante iniciativa se convierta en Ley de la República y cumpla tan importante objetivo.”

La federación colombiana de departamentos no conceptuó sobre el tema.

IV. CONCEPTOS INSTITUCIONALES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo conceptuaron sobre el contenido y alcance la iniciativa; de igual forma lo hizo la Secretaría de Hacienda y la secretaría de Planeación del Distrito de Bogotá, por lo cual se procederá a realizar una síntesis de lo conceptuado.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Mediante documento fechado del 8 de agosto de 2019, el doctor Juan Alberto Londoño Martínez, como Viceministro General, conceptuó sobre el proyecto de ley, es decir, previo a rendir ponencia para primer debate, en donde señaló que, con ocasión a lo señalado en el parágrafo 1º del artículo 2º del proyecto de ley en el cual se fija la creación del “Programa Nacional de Espacio Público” en virtud del cual se implementaría la metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de los espacios públicos y se brindará asesoría técnica a municipios y distritos para la formulación de los POT, además de realizar el seguimiento al inventario e implementación de los espacios de los entes territoriales, *“...podría generar presiones negativas en el Presupuesto General de la Nación, pues habría que considerar la creación de cargos, así como gastos logísticos y administrativos...”* y añade que *“...la iniciativa no cumple con lo dispuesto en el artículo 7º de la ley 819 de 2003, que establece que todo proyecto de ley hará explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo...”*.

Posteriormente señala que es deber del Estado la protección del espacio público en pro de la prevalencia del interés común sobre el particular, aspecto reglamentados en virtud del decreto 1504 de 1998.

Prosigue la cartera señalando que en lo que hace referencia al artículo 3º del proyecto de ley, respecto a la creación del inventario de espacio público y la obligación de los municipios de adelantar las labores de mantenimiento y conservación de las zonas cedidas, significa asignar nuevas competencias a los entes territoriales, que se supondría estaría en cabeza de la Nación. Es por ello que, conforme al artículo 151 de la Constitución Política de Colombia, este tipo de asignación de funciones a entes territoriales, hace parte de aquellas normas reservadas a leyes orgánicas, por lo que *“...conlleva un riesgo de inconstitucionalidad...”*.

Por último, señala, que el artículo 3º del texto propuesto, podría vulnerar la autonomía de las entidades territoriales, al establecer en cabeza de los municipios y distritos la creación y actualización permanente del inventario de espacio público.

Concluye entonces, que *“...desde el punto de vista constitucional y legal considerar deben ser tenidas en cuenta durante la discusión de esta iniciativa...”*.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Mediante radicado del 23 de octubre de 2019 con el consecutivo No. 5723 de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el doctor José Luis Acero Vergel, en calidad de Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio Encargado, rinde concepto sobre la iniciativa, en los términos siguientes.

En principio resalta que es potestad de los municipios o distritos determinar las especificaciones para la conformación y dotación del espacio público, conforme lo dispuesto en el artículo 37 de la ley 388 de 1997¹, al igual que lo dispuesto por el artículo 2.2.6.1.4.5 del decreto 1077 de 2015. Es en razón a ello que, corresponde a los municipios y distritos en virtud de los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, las especificaciones, condiciones y metodologías mediante las cuales se configura el espacio público y se reciban las áreas de cesión gratuita por parte de los propietarios de los inmuebles. En el mismo sentido, señala que efectuar un enfoque diferencial para grupos poblacionales en específico, puede generar un efecto adverso, propiciando la profundización del déficit para otra población.

Señala, especialmente que “...la priorización del espacio público debe establecerse por los propios municipios y distritos, quienes en virtud de las competencias de ordenamiento territorial son los encargados de identificar las falencias y déficit presentes en su territorio, por lo cual, fijar a prima facie un orden de priorización, podría afectar las medidas que en materia de espacio público pueda ejecutar el ente territorial”.

En lo que respecta a la función que al Ministerio de Vivienda se le impone con el artículo 4º del proyecto de ley, señala el concepto que ya tiene dicha facultad, en lo que respecta a la asesorar o prestar apoyo a entidades territoriales, respecto a la formulación de programas y políticas sobre espacio público. Al igual que el fijar un término perentorio para que una entidad regule el tema, contaría lo señalado en la sentencia C-1005 de 2008.

SECRETARÍAS DEL DISTRITO DE BOGOTÁ.

Mediante el oficio con el radicado No. 20191700637611 fechado del 11 de septiembre de 2019, la Administración Distrital de Bogotá, señala que esta “...no considera viable la

¹ ARTICULO 37. ESPACIO PUBLICO EN ACTUACIONES URBANISTICAS. 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.

iniciativa legislativa y, de manera respetuosa, sugiere que en el estudio y discusión del referido proyecto de ley se tengan en cuenta las observaciones planteadas en cada caso...

Secretaría de Hacienda de Bogotá.

Menciona la secretaría de hacienda de Bogotá, que la iniciativa podría ser beneficiosa para el Distrito, toda vez que *"...las entidades territoriales y para el Distrito Capital por una posible mayor asignación de recursos para aumentar las coberturas y calidad de los servicios prestados a la población, especialmente de los niños y adolescentes"*.

Posteriormente, hace mención a que la iniciativa no prevé el impacto fiscal que esta tendrá en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Secretaría de Planeación de Bogotá.

Señala la entidad que la norma propuesta no encuentra justificación, en tanto que adicionar al objeto del ordenamiento territorial las necesidades de niños y adolescentes, sería una redundancia, toda vez que las condiciones ya existentes atienden a todos los ámbitos poblacionales y, específicamente su objetivo es la complementación de la planificación económica y social, con la dimensión territorial, sin que se determine la justificación de porque incluir a estas dos poblaciones, más aún cuando las poblaciones son diversas y se presentaría una discriminación frente a otros tipos poblacionales.

Añade que *"...este derecho (haciendo referencia al espacio público) ya está constitucionalmente reconocido de manera general, y se considera innecesario condicionarlo a un sector determinado"* y culmina el análisis señalando que *"... este Despacho no comparte el proyecto de Ley propuesto, adicionalmente, la dotación de un parque, de un espacio público se encuentra vinculado a las reglamentaciones que son de la autonomía de los entes territorial, así las cosas, la ley no puede exigirle que construya zonas específicamente para niños y adolescentes. De otra parte, la propuesta no presenta estudios de cual es déficit de espacio público para esta población, además debería estudiarse las demás poblaciones"*.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

La exposición de motivos del proyecto que nos ocupa, basándose en parte, en el contenido del documento CONPES 3718 de 2012, según la cita que se hace, da cuenta de tres factores que han llevado a que no haya un manejo adecuado del espacio público a nivel territorial. Para ahondar más sobre la situación detectada en el CONPES, es importante señalar que en Colombia *"...no se ha desarrollado un estudio de diagnóstico que permita revelar la situación actual del déficit cualitativo de espacio público"* además que en lo que hace referencia a la medición del déficit cuantitativo, se presenta por deficiencias en los métodos de medición, falta de recursos técnicos y dificultades de reporte y entrega, e imprecisiones en las áreas de cesión en proyectos de urbanización.

Seguendo el diagnóstico del documento CONPES, se detalla que la falta de atención de los entes territoriales a las zonas de espacio público atiende a diferentes factores, dentro de las que se encuentran: 1. Dificultades institucionales para el financiamiento, asistencia técnica, gestión, información y control del espacio público; 2. Imprecisión en los conceptos y normas asociadas con el espacio público; 3. Debilidades en la aplicación de los instrumentos para planear, ordenar y diseñar el espacio público en las entidades territoriales y autoridades ambientales; 4. Falta de apropiación colectiva de los espacios públicos y dificultades para conciliar los intereses públicos y privados en el uso de las áreas destinadas a espacio público.

El CONPES precitado, no estima como un factor que conlleve al consumo de drogas o alcohol la falta de cuidado o administración de los espacios públicos a cargo de los entes territoriales; incluso éste señala que dentro de las estrategias a propiciar se encuentra la de: *"Definir un marco regulatorio y de estándares que garanticen el acceso de **toda la población** a los espacios públicos de forma libre y segura. Particularmente, asegurar el acceso, uso y disfrute de niños, personas de la tercera edad y con limitaciones físicas"* sin que se lleve a cabo una "priorización" para grupos poblacionales en específico.

De igual forma, no hay evidencia en el CONPES que dé cuenta de lo que se busca con el proyecto de ley, y es básicamente la creación de un inventario alfanúmero de espacio público para la creación de zonas de esparcimiento, pues es muchas oportunidades no es la falta de espacio público la que limita la creación de zonas de esparcimiento en los municipios del país, sino la falta de recursos para su construcción o mantenimiento, tal como se detalla a continuación:

"La sostenibilidad sobre el espacio público, más allá de un proceso aislado a la realidad urbana, es la respuesta a una necesidad de mantenimiento permanente (preventivo y correctivo), que en las ciudades colombianas no ha sido posible desarrollar de la manera más adecuada debido entre otros, a los siguientes factores:

- *Falta de recursos suficientes para el mantenimiento de las vías, parques, áreas de recreación y en general áreas de uso público.*
- *Ausencia de programas dirigidos a generar apropiación, control social y cultura ciudadana.*
- *La falta de instrumentos y procesos para permitir y regular el aprovechamiento económico del espacio público con el objetivo de mantenerlo.*
- *La existencia de zonas inseguras e insalubres sobre las cuales no existe control alguno.*
- *Los constantes conflictos de grupos sociales y económicos con interés de aprovechar zonas públicas en beneficio propio.*
- *La dificultad institucional y de las autoridades para hacer cumplir las normas creadas para mantener un espacio público con una adecuada calidad.²"*

² Mecanismos de Sostenibilidad y Financiación de Parques Barriales. Serie Espacio Público. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Pp. 9. Consultado en: <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Sostenibilidad%20de%20Parques%20Barriales.pdf>

RESPECTO AL ARTICULADO PROPUESTO.

Se procederá a realizar un breve análisis, artículo por artículo, del texto aprobado por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Artículo 1°.

“Artículo 1°. Objeto. La presente ley busca garantizar la implementación efectiva de espacios públicos en los entes territoriales y prioriza las necesidades de los niños, niñas, y adolescentes y adultos mayores para su uso. Esto, a través del fortalecimiento de las funciones del Gobierno central.”

Como se señaló párrafos arriba, no se evidencia ninguna justificación técnica para que los entes territoriales lleven a cabo una priorización de las necesidades de los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, a nivel territorial, pues la ordenación territorial debe atender exclusivamente a necesidades colectivas, pues resulta de su filosofía el adecuar lo necesario para el acceso universal a los espacios comunes, por lo que si se crea una diferenciación a grupos poblacionales, se puede crear el riesgo de minimizar el acceso universal a espacios públicos. Sumado a ello, el documento CONPES precitado, no señala como causas que generan pobreza la falta de acceso a “zonas verdes”.

En lo que respecta al “*fortalecimiento de funciones de Gobierno central*”, se recuerda que es propio de la autonomía de los entes territoriales la administración y ordenación de su espacio público, conforme a las necesidades propias de cada ente territorial³.

Recordemos lo dispuesto en la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que fijó las competencias para la Nación, Departamentos y Municipios, en lo que hace referencia al Ordenamiento Territorial, en los siguientes términos:

“Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

*a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio **en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.***

b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.

c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.

³ Sentencia C-189 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo: “...se afecta la autonomía no sólo cuando se define específicamente las funciones que se deben cumplir sin dejar margen de acción a las autoridades territoriales sino también cuando el poder central decide transferir en su totalidad las responsabilidades de la nación, sin el acompañamiento de los medios y recursos necesarios para atenderlos eficientemente. Esta transferencia no sólo pone en peligro el principio de autonomía sino también el principio de Estado social de derecho relacionado con los principios de coordinación, subsidiariedad, concurrencia y cooperación de la administración pública”

- d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
- e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
- f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
- g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

Parágrafo. Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.

2. Del Departamento

- a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
- c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
- d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
- e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.
- f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.
- g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

3. De los Distritos Especiales

- a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.

b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.

c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Parágrafo 1°. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

Parágrafo 2°. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas"

Artículo 2°.

El artículo 2°, busca la modificación del artículo 6° de la ley 388 de 1997, en los siguientes términos:

PROYECTO DE LEY NRO. 405/2019 CÁMARA; 067/2018 SENADO	
Texto actual de la ley 388 de 1997	Texto aprobado en tercer debate (primero de Cámara)
ARTICULO 6o. 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:	Artículo 2°. El artículo 6° de la Ley 388 de 1997, quedará así: ARTÍCULO 6°. OBJETO. El ordenamiento del Territorio Municipal y Distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, <u>identificar las necesidades de espacio público, priorizando los requerimientos de los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores</u> , racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar

PROYECTO DE LEY NRO. 405/2019 CÁMARA; 067/2018 SENADO

Texto actual de la ley 388 de 1997	Texto aprobado en tercer debate (primero de Cámara)
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 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	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 <u>dar prelación a los espacios públicos</u>, atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a las diferencias; e incorporará instrumentos que regulen las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales, humanos y tecnológicos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

Frente a la propuesta modificatoria de este artículo, es importante reseñar que el Decreto 1077 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*” fijó que, en la formulación de los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial, se deberá diagnosticar la oferta y la demanda de espacio público en forma general, que, se reitera, debe permitir el acceso universal a este⁴ pues no se

⁴ Artículo 2.2.3.2.4 Diagnóstico del espacio público. El diagnóstico deberá comprender un análisis de la oferta y la demanda de espacio público que permita establecer y proyectar el déficit cuantitativo y cualitativo del mismo.

evidencia la justificación que lleve a indicar que se deben priorizar estos grupos poblacionales y no otros, verbigracia, población con discapacidades físicas o cognitivas.

Artículo 3º.

El artículo 3º de la propuesta, señala:

***Artículo 3º.** Durante los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los municipios y distritos, bajo los lineamientos del Gobierno Nacional, 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. El Gobierno Nacional acompañará a los municipios y distritos cuando ellos lo requieran.*

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, los municipios y distritos deberán disponer de las políticas tendientes a la generación, recuperación 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. Como modelo de ellos, se observará el trabajo de entidades como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 4-72 y la Alcaldía de Bogotá.

Este artículo busca que las entidades territoriales, bajo los parámetros y apoyo del Ministerio de Vivienda, creen el inventario de espacio público bajo un sistema alfa numérico y cartográfico, que se deberá actualizar y servirá de soporte para la medición de los indicadores cualitativos y cuantitativos relacionados con el espacio público.

Frente a ello es importante resaltar que, al igual que el artículo anterior del texto propuesto, las entidades territoriales ya cuentan con la obligación de tener un "inventario"⁵ de bienes que conforman el espacio público, tanto en materia urbana, como rural, además de ello, el Ministerio de Vivienda ya cuenta con la facultad para "Apoyar, en lo de su competencia, a las autoridades competentes en los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional, departamental y local" y, especialmente en lo que respecta a espacio público, se le otorgó la facultada para "Apoyar la formulación de las políticas y la regulación en materia de renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, espacio público, equipamientos

⁵ Es deber de los entes territoriales el llevar a cabo el inventario de bienes que conforman el Espacio Público para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, tanto en el componente urbano, como en el rural, de conformidad con lo señalado en el Artículo 2.2.3.2.2 del Decreto del sector vivienda.

*colectivos y lo relacionado con la articulación de la movilidad urbana y el ordenamiento urbano y territorial*⁶.

Así las cosas, se considera que dicha obligación de parte de los entes territoriales, y la facultad que se busca otorgar a la nación, ya se encuentran consagrados en la legislación nacional, en virtud a los decretos del sector.

Agregamos que, fijar un término de dos años para ello, conlleva la inversión en recursos de los entes territoriales que se desconoce y el impacto fiscal para estos sería evidente pues deberán adelantar un inventario cartográfico de cada uno de los bienes que hacen parte del espacio público y señalarlo en un índice alfa numérico, que, por decirlo de alguna forma, se parece a un catastro del Espacio Público, sin que se detalle la fuente de financiación y la concurrencia de la Nación para solventar esta obligación.

No sobra recordar que aproximadamente el 88%⁷ de los municipios son de sexta categoría y que los únicos ingresos que obtienen es lo que por transferencia de la nación se giran para sus gastos de funcionamiento.

En lo que respecta a las labores de mantenimiento y conservación de zonas cedidas, es preciso señalar que además de la inversión en recursos para la creación de dicho inventario, el cual en ciudades como Bogotá, hay muchos espacios de zonas cedidas y espacio público que no se encuentra inventariado y mucho menos conoce el Distrito cuál es espacio público por concepto de zonas cedidas por lo que la inversión que se requiere para el mantenimiento y conservación también se desconoce, y se estaría colocando una gran carga a los municipios sin detallar los recursos que garantizarán el desarrollo de estas.

Artículo 4°.

El artículo 4° del proyecto de ley, tal como quedó aprobado en la Comisión Tercera, busca adicionar el artículo 30 a la ley 388 de 1997, en los siguientes términos:

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente artículo al capítulo III de la ley 388 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 30°. Con el fin de atender el déficit de espacios públicos y que sea prioritario disponer de ellos sobre los demás usos del suelo, el Gobierno Nacional implementará la metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de los espacios públicos, brindará asesoría técnica a los municipios y distritos en la formulación de los

⁶ Artículo 16. Decreto 3571 de 2011 "Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio"

⁷ Consultado en: http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/759e1fc3-bd8b-4d63-a95b-f7c37d509140/CT01+-+Categorizacion+2019+-+DNP.xlsx?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=759e1fc3-bd8b-4d63-a95b-f7c37d509140

planes de ordenamiento y en la adecuada planeación e implementación de los espacios públicos, y el seguimiento al inventario e implementación de los espacios.

Este artículo parte de la base de que actualmente hay un déficit de espacio público. Revisando el documento CONPES 3718, se evidencia que este déficit *"...se manifiesta particularmente en zonas ocupadas por asentamientos precarios o informales, en centralidades o zonas urbanas con alta densificación, y eventualmente en las zonas de expansión urbana que se han ido incorporando a los suelos urbanos sin el manejo adecuado del indicador que establecen las normas vigentes."*

Cuando se hace mención a "sea prioritario disponer de ellos sobre los demás usos del suelo" no es claro lo que se busca, pareciera señalar que se podrá modificar el uso del suelo para habilitar espacios públicos, no obstante, para tal fin se ordena a la Nación a crear una metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de espacio públicos. Esta propuesta surge del diagnóstico que el CONPES hace respecto a las debilidades para dicha medición, señalándolo así:

De otra parte, la medición del déficit cuantitativo a nivel nacional ha presentado dificultades relacionadas con:

- *Falta de precisión en la aplicación de conceptos establecidos por la norma (espacio público - espacio público efectivo - elementos constitutivos naturales, artificiales y complementarios).*
- **Metodologías e instrumentos de medición inadecuados.**
- *Debilidades técnicas (recurso humano) y tecnológicas (SIG) para la medición.*
- *Dificultades en el reporte y entrega, e imprecisión de la información relacionada con áreas de cesión destinadas a espacio público en proyectos de urbanización y construcción por parte de los constructores"*

Sin embargo, en virtud a lo dispuesto en el artículo 2.2.3.3.1 de decreto 1077 de 2015, le corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio coordinar las políticas nacionales relacionadas con la gestión del espacio público, por lo cual, dentro de dicha facultad, podría definir la metodología e instrumento para la medición del déficit de espacio público, pues hace parte de la gestión de los municipios en la formulación de los planes de ordenamiento territorial. Así las cosas, se sugiere, al igual que los artículos anteriores, su eliminación.

VI. CONCLUSIONES

Del análisis detallado del proyecto en mención indicamos que, si bien el proyecto busca un fin loable, en el sentido de garantizar un espacio público adecuado para los niños, adolescentes y adultos mayores, consideramos que en la forma en que se encuentra formulado, genera un alto impacto fiscal para los municipios sin que se prevea la fuente de la financiación para los mismos, pudiendo generar una falta de atención a otros programas

de incidencia social o atención prioritaria para jóvenes y niños, además que se deben considerar los principios de concurrencia y cooperación de la Nación a los entes territoriales.

Sumado a ello, la legislación vigente y los decretos reglamentarios de la ley 388 de 1993, prevén las formas y mecanismos en que los municipios administran los espacios públicos a su cargo y cuentan en todo momento, con la asesoría y acompañamiento del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

VII. PROPOSICIÓN

Bajo las consideraciones expuestas, los ponentes suscritos rendimos ponencia **NEGATIVA** al proyecto de ley Nro. 405/2019 Cámara; 067/2018 Senado *"por el cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones"* y solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes, proceder con el archivo del proyecto de ley.

Cordialmente,



FABIO FERNANDO ARROYAVE R.
Coordinador Ponente