



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

**INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 44 DE 2016  
SENADO.**

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 las demás personas con protección especial del Estado.

Bogotá, D. C., 24 de noviembre de 2016

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República

La Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para segundo debate en Senado al Proyecto de ley número 44 de 2016 Senado, 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 las demás personas con protección especial del Estado.**

Distinguido señor Presidente:

---

Reciban un cordial saludo:

Atendiendo la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República, atentamente rindo el siguiente informe de ponencia para segundo debate, al proyecto de ley en referencia en los siguientes términos:

**I. Antecedentes del proyecto**

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República el 27 de julio de 2016, por la Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 566.

Fue repartido a la Comisión Tercera Constitucional permanente del Senado, por ocuparse esta misma de conformidad con la Ley 3ª de 1992 sobre los temas de Planeación Nacional. Es importante relacionar algunas leyes que han reformado la Ley 388 de 1997 y las comisiones constitucionales que fueron competentes para tramitarlas:



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Ley	Comisión Legislativa de Estudio	Tema General
Ley 1801 de 2016	Comisión Primera	Código de Policía
Ley 1796 de 2016	Comisión Séptima	Vivienda Segura
Ley 1753 de 2015	Comisión Tercera	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018
Ley 1564 de 2012	Comisión Primera	Código General del Proceso
Ley 1537 de 2012	Comisión Séptima	Vivienda VIP
Ley 1469 de 2011	Comisión Séptima	Suelo Urbanizable
Ley 1450 de 2011	Comisión Tercera	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
Ley 1444 de 2011	Comisión Primera	Escisión de ministerios
Ley 962 de 2005	Comisión Primera	Antitrámites
Ley 902 de 2004	Comisión Tercera	Límites del uso del suelo en los POT
Ley 812 de 2003	Comisión Tercera	Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006
Ley 810 de 2003	Comisión Tercera	Sanciones Urbanísticas
Ley 708 de 2001	Comisión Tercera	Subsidio de Vivienda
Ley 507 de 1999	Comisión Tercera	Reforma Urbana

**Fuente:** *Gaceta del Congreso*. Investigación propia. Leyes sobre límites a POT.

El 13 de septiembre fui designado ponente por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional.

## II. Articulado

El texto del proyecto de ley está compuesto por tres (3) artículos.

El primer artículo, establece el objeto de la iniciativa, que de manera general se establece como una garantía para los niños y adolescentes para el acceso a espacios públicos que atiendan a sus verdaderas necesidades.

El segundo, establece la modificación del artículo 6° de la Ley 388 de 1997, adicionando al objeto del ordenamiento territorial municipal y distrital, la priorización de espacios públicos y, agregado dos párrafos en los que se establecen obligaciones y facultades al Gobierno nacional para la efectiva aplicación de la futura norma en armonía con la política pública sobre Espacios Públicos.

El tercero y último, es el de la vigencia y derogatorias.



### **III. Objetivo del proyecto**

El proyecto tiene por objeto la inclusión, de manera prioritaria dentro del régimen general del ordenamiento territorial de los municipios y distritos, los espacios públicos con fines de recreación y esparcimiento dirigido a los menores de edad en todo el territorio nacional.

Ello, porque en la actualidad, la implementación de estos espacios en los entes territoriales es deficiente y no prioriza las necesidades de los niños y adolescentes pese a la determinante importancia que estos tienen para su desarrollo. Por lo anterior, de manera específica la modificación del artículo sexto de la Ley 388 de 1997 propuesta en el proyecto, establece:

¿ Obligaciones específicas de monitoreo y control desde el gobierno central, a través del DNP y del Ministerio de Vivienda para garantizar implementación efectiva de espacios públicos, caracterización, inventario e implementación de los mismos, en los entes territoriales.

¿ Priorizar 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.

### **IV. Justificación**

Refiere la autora del proyecto tres ejes en los que centra la necesidad de la iniciativa; a saber:

i) Naturaleza jurídica del Espacio Público Efectivo (EPE) realizado desde una relación constitucional y normativa;

ii) Incumplimiento de las autoridades nacionales y locales del régimen del espacio público por consecuencia de tres factores:

a) ausencia de sanciones a las entidades territoriales por no generar y recuperar el espacio público;

b) inexistencia de un sistema nacional y territorial para la medición y generación de los estándares del espacio público;

c) Ausencia del control efectivo del Gobierno nacional sobre la gestión de las entidades territoriales en los espacios públicos, y

iii) la importancia de los espacios públicos con infraestructura y equipamiento suficiente como mecanismo de cohesión social, la cual debe estar definida en una política pública debidamente articulada y aplicada.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Es importante analizar la pertinencia del proyecto de ley a la luz de los siguientes ejes:

1. Normatividad y jurisprudencia vigente sobre espacios públicos y su cumplimiento.
2. Acceso de niños y adolescentes a espacios de recreación y esparcimiento
  - 2.1 Conexión entre espacios públicos y uso del tiempo en niños y adolescentes.
3. Sujetos de especial protección
4. Experiencia internacional

### 1. Normatividad y jurisprudencia vigente sobre espacios públicos y su cumplimiento

La Ley 388 de 1997, y el Decreto número 1504 de 1998 establecieron disposiciones obligatorias a los entes territoriales para asegurar la implementación del espacio público:

#### ¿ 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 número 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, los determinantes de su manejo por parte de municipios y distritos, creó el indicador de Espacio Público Efectivo (EPE).

¿ 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



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

plazoletas. Para efectos de su medición, se estableció un indicador de espacio público por habitante y un índice mínimo de EPE de 15 m.

**Artículo 8°.** 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 en 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 (15 m<sup>2</sup>) 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.

**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, 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 número 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*



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

*suficientes y un modelo tipo de sistema o red de espacios públicos, que aplique en las diferentes escalas territoriales y regiones del país.*

En la misma línea, la baja implementación de los espacios públicos se puede ver con los parámetros y estudios internacionales.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) fijó entre 10 y 15 metros cuadrados el espacio óptimo para las zonas verdes por habitante. En Colombia la única cifra al respecto la brinda el CONPES 3718 de 2012, donde se observa que en promedio el indicador es de 3,3 metros cuadrados, mientras que en 2007 era de 2,4 metros cuadrados.

La ciudad con mayores zonas verdes por habitante es Pasto con un promedio de 5,0 metros cuadrados por habitante; y la menor es Pereira con 2,0 metros cuadrados por habitante.

## **CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó una muestra por ciudades de los metros cuadrados por habitante. Para Colombia se realizó el estudio en Bucaramanga, Barranquilla, Cali, Medellín y Bogotá, como ciudades más representativas del hecho urbano. El BID encontró que Bucaramanga tiene 4,2 metros cuadrados por habitante, Barranquilla 1 metro cuadrado, Cali 3 metros cuadrados, Medellín 4,04 metros cuadrados y Bogotá 4,1 metros cuadrados. Lo anterior contrasta con otras ciudades del continente como Montevideo (12,68), Curitiba (51,15), Porto Alegre (13,62) y Sao Paulo (11,58).

## **CONSULTAR TABLA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Consultado de <http://blogs.iadb.org/wp-content/blogs.dir/55/files/2012/06/A1.jpg>

<span lang=ES-TRAD style='mso-fareast-font-family: Calibri;color:black;mso-ansi-language:ES-TRAD;mso-fareast-language:EN-US'>



## CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Consultado de <http://blogs.iadb.org/wp-content/blogs.dir/55/files/2012/06/A1.jpg>

### **Jurisprudencia**

Para el estudio de la iniciativa, conviene analizar la interpretación constitucional de los asuntos objeto del trámite legislativo, a saber: 1. Las implicaciones sobre Espacio Público, y; 2. La protección de los niños y adolescentes. Así, se consultó la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional, ente autorizado para ser el único intérprete de la Carta Superior.

Sobre el concepto de espacio público, la Corte Constitucional en Sentencia T-508 de 1992, lo ha interpretado así:

*¿Está compuesto por porciones del ámbito territorial del Estado que son afectados al uso común por los intereses y derechos colectivos y de algunos otros de carácter fundamental cuya satisfacción permiten; además, comprende partes del suelo y del espacio aéreo, así como de la superficie del mar territorial y de las vías fluviales que no son objeto del dominio privado, ni del pleno dominio fiscal de los entes públicos.*

(...)

*El espacio público comprende, pues, aquellas partes del territorio que pueden ser objeto del disfrute, uso y goce de todas las personas con finalidades de distinta índole y naturaleza, que se enderezan a permitir la satisfacción de las libertades *públicas* y de los intereses legítimos que pueden radicarse en cabeza de todas las personas de conformidad con el orden jurídico; en principio, en dichas partes del territorio las personas en general no pueden ejercer plenamente el derecho de propiedad o de dominio, sea privado o fiscal.¿ (Subrayas del texto original).*

Además, en Sentencia C-361 de 2016 de la Corte Constitucional dentro del proceso de revisión del artículo 127 de la Ley 769 de 2002, se refirió a la protección del espacio público, anotando lo siguiente:

*¿(¿) ha señalado la especial relevancia que tiene la protección del espacio público como un derecho colectivo en el Estado social de derecho, para lo cual ha resaltado y sistematizado los aspectos esenciales y señalado sus siguientes manifestaciones:*



*¿a) Como deber del Estado de velar por la protección de la Integridad del Espacio Público;*

*b) Como deber del Estado de velar por su destinación al uso común;*

*c) Por el carácter prevalente del uso común del Espacio Público sobre el interés particular.*

*d) Por la facultad reguladora de las entidades públicas sobre la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común;*

*e) Como Derecho e Interés Colectivo;*

*f) Como objeto material de las acciones populares y como bien jurídicamente garantizable a través de ellas¿.*

*Por lo tanto, es un deber de las autoridades públicas velar por el respeto y protección de la integridad del espacio público, el cual constituye un derecho colectivo que exige por sus características la actuación de las autoridades que con base en la regulación en las diferentes materias ¿como el tránsito terrestre¿ vele por la prevalencia del interés común sobre el particular, y que por su misma naturaleza de derecho constitucional exige su garantía por tratarse de un fin esencial del Estado. Es por tales motivos que la afectación del derecho al espacio público, y la regulación que lo protege puede conllevar a la imposición de ciertas medidas y sanciones (¿)¿.*

En síntesis es claro que el concepto de espacio público en su dimensión jurídica y constitucional es considerado como un derecho colectivo sobre cierta parte del territorio que es objeto de uso, goce y disfrute por parte de todas las personas en condiciones de igualdad.

Por otro lado, respecto de la denominación niños y adolescentes, población respecto de la cual centra el parámetro de la futura norma, la Corte Constitucional en Sentencia C-069 de 2016 explica que:

*¿(¿) Ley 1098 de 2006, en el cual, no obstante se distingue entre niños, niñas y adolescentes, el artículo 3º dispone que son titulares de los derechos consagrados en el Código ¿todas las personas menores de 18 años¿.*

*En efecto, cualquiera de las clasificaciones mencionadas están subsumidas dentro de la categoría general de menor de edad, y que la Ley 27 de 1997 fijó hasta los 18 años. De modo que cuando en el ordenamiento se usa indistintamente el término niño, niña, impúber, o adolescente, en todo caso, se hace alusión a los menores de edad, es decir, a los menores de 18 años, quienes, en últimas, son los destinatarios de las medidas de protección especial.*



*Lo anterior permite hacer una observación general en relación con la garantía y protección de los derechos de los menores, pues estas obedecen al criterio único de la edad, el cual determina que todas las personas menores de 18 años sean sujetos de especial protección constitucional y legal. Así las cosas, no cabe hacer alguna distinción en cuanto a los sujetos especialmente protegidos en el artículo 44 de la Carta, pues los menores de edad, en sentido lato, son los sujetos a quienes el ordenamiento Superior ha extendido la protección especial que se concreta en garantías particulares. (¿)¿ (Subraya propia).*

En este sentido, lo que se entiende en la reiterada jurisprudencia, es que la Corte Constitucional ha interpretado, desde la configuración de obligaciones estatales aceptadas en distintos instrumentos internacionales, que el Estado social de derecho, debe atender su compromiso con la igualdad material de todas las personas. **Surge entonces un deber particular de protección especial de los más débiles, como los son: los menores de edad.**

Sobre las materias objeto de estudio, entendiendo que espacio público es un derecho colectivo y que los niños y adolescentes pertenecen a la categoría general de población de protección especial por parte de las medidas del Estado, **necesariamente conduce a observar una conexidad más amplia entre los Derechos Colectivos de la población con protección especial.**

Así, en Sentencia T-341 de 2016 la Corte Constitucional frente a la diferenciación de los derechos colectivos ¿ha precisado (¿) definió el derecho colectivo como el *¿interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares¿*. En el mismo sentido indicó, que *¿los derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno¿* y agregó que el interés colectivo *¿pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección¿*.

## **2. Acceso de niños y adolescentes a espacios de recreación y esparcimiento**

Según el Dane en 2016 en Colombia hay 11 millones de niños (0-12 años) y 5.16 millones de adolescentes (12-18 años). Según un estudio de la Unicef y la Universidad de los Andes (2014), el 60% de los niños en situación de pobreza no cuentan con zonas verdes para esparcimiento, mientras en el caso de los adolescentes es del 55%.



Por otro lado, según el Dane, en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2015 se observa que el 82,8% de los niños y el 82,2% de los adolescentes que hacen parte de la situación de pobreza o de vulnerabilidad no pueden acceder a espacios públicos. Así mismo de la GEIH se observa como el 86,5% de los niños sí asisten al colegio, mientras en los adolescentes asiste el 78,1%, por lo tanto, no asisten, respectivamente, el 13,5% de los niños y el 21,9% de los adolescentes.

El observatorio laboral de la Universidad del Rosario argumenta que el 8% de los niños trabaja en Colombia, esto es, aproximadamente, es decir 1.039.000 niños.

Hoy en día las cifras dan cuenta de una realidad social compleja: Según el ICBF, el 20% de las mujeres embarazadas en el país son adolescentes; según la Policía Nacional, el 19,3% de los adolescentes consumen alcohol y el 4,8% marihuana. Entre 2010 y 2015, según la Policía, 49.992 menores han sido detenidos por tráfico de estupefacientes y tan solo en 2015, se detuvo a 18.067 menores por hurto en todas sus modalidades, y narcotráfico, principalmente. Brindar más y mejores oportunidades de capital físico mejorará el capital humano de la niñez en Colombia, a la vez que brindará mejores oportunidades para su futuro.

**En conclusión, el precario acceso de niños y adolescentes a espacios de recreación y esparcimiento. En especial para los más pobres y vulnerables que son el 82%.**

### **2.1 Conexión entre espacios públicos y uso del tiempo en niños y adolescentes**

El incumplimiento de la política de espacios públicos (PEP) no permite uso adecuado de tiempo libre de los niños y adolescentes.

Según la Constitución Política de Colombia y la declaración de los derechos de los niños, el uso del tiempo libre es aquel que es destinado para diversión, descanso, recreación, desarrollo personal o para realizar actividades de recreación y cultura que les permita tener un desarrollo armónico e integral. Para cumplir con dicho cometido, se requiere que los niños y adolescentes tengan acceso a espacios adecuados como bibliotecas, ludotecas, parques, zonas verdes y deportivas.

Según Unicef y CEPAL, el destino que se dé al tiempo libre en la infancia y la adolescencia, puede jugar un rol de protección o puede convertirse en un factor de riesgo, en especial, afectando variables como los resultados académicos, las decisiones de consumo de alcohol, la probabilidad de embarazo adolescente, el abuso de sustancias psicoactivas o la vinculación delincinencial juvenil.



Así mismo, instituciones como Unicef (2002) argumentan que el juego es esencial en el desarrollo infantil para fortalecer habilidades sociales y personales, lo cual va en la misma dirección de (Christie & Kathleen, 2009) quienes encuentran que el juego permite a los niños mejorar la interacción con los demás, desarrollar la creatividad, mejorar el autocontrol y la condición física. Finalmente, (Darling, 2005; Feldman & Matjasko, 2005; Morrissey & Werner-Wilson, 2005) encuentran que no realizar actividades extracurriculares o de esparcimiento dificulta la capacidad de niños y adolescentes para crear su identidad, formar capital social y humano, desarrollar habilidades de sociabilidad y generar sentido de pertenencia a una comunidad.

Se han identificado tendencias globales (IPA, 2009) como la indiferencia que dificultan que el derecho al juego sea satisfecho en los espacios públicos de las ciudades contemporáneas. Según el BID, en su iniciativa ciudades sostenibles, durante décadas, la dimensión humana y la relevancia del juego para el desarrollo infantil han quedado relegadas frente a otros aspectos de la planificación urbana.

La lógica del mercado y las tendencias en la arquitectura han contribuido a desplazar el foco hacia la construcción de edificios individuales, y como consecuencia de esto, la escasez de espacios de calidad, el ruido, la contaminación del aire, los obstáculos para caminar, la falta de verde o el riesgo de accidentes se han vuelto condiciones comunes en la mayoría de las ciudades, con un enorme costo en términos de calidad de vida para sus habitantes. Así mismo, The Brookings Institute, uno de los think tanks más reconocidos del mundo, sostiene en su estudio *¿Walk this Way?* que:

1. Los lugares caminables urbanos tiene una economía mucho más activa que los no caminables.
2. Los lugares o distritos caminables que se conectan entre sí tienen rentas y valores de vivienda más altos.
3. Los residentes de los lugares más caminables tienen menores costos de transporte, mayor acceso a la infraestructura de transporte, pero rentas más altas.
4. Los residentes de los lugares menos caminables tienen menores ingresos y niveles educativos que los residentes de las zonas más caminables



Respecto a ello, el BID<sup>1[1]</sup> muestra que la población de los lugares calificados con un índice de caminabilidad *muy malo* tiene menos ingresos, mayor incidencia del desempleo, menor diversidad en su composición, menor educación formal, y viajan una gran distancia para trabajar, además que cuentan con menos espacios públicos recreativos.

### **3. Espacio público, el adulto mayor y la persona con discapacidad**

Debe considerarse pertinente ampliar la medida pretendida en esta iniciativa, no solamente como una medida enfocada en los niños y adolescentes, sino entender el espacio público como derecho colectivo que le es propio a todos, en particular a la población titular de protección especial por parte del Estado.

**Por lo anterior propongo incluir en el proyecto de ley la priorización del espacio a toda la población titular de especial protección como personas con discapacidad y el adulto mayor.**

El estudio de la *¿Misión Colombia envejece?*<sup>1[2]</sup>. (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga y Concha, 2015) argumenta que en el país hay 5,2 millones de adultos mayores (mayores de 60 años) que equivalen al 10,8% de la población, mientras que en el año 2050 serían 14,1 millones, aproximadamente el 23% de los habitantes. De la mano de las anteriores cifras, el estudio sostiene que la expectativa de vida ha venido creciendo, al pasar de 50,6 años en 1955 a los 74 años en 2015.

La Misión también revela que en Colombia la relación entre la tasa de pobreza en el total nacional y la que corresponde a los mayores de 65 años, aparte de representar más del doble de diferencia (19,51% tasa nacional y 44% la de las personas mayores de 65 años), es la más alta de todos los países de América Latina investigados. Fedesarrollo también sostiene que mientras la población total del país tiende a duplicarse para el periodo entre 1985 y 2050, la que está entre los 60 y 70 años se multiplicará por seis y los de 80 años o más lo harán por 17 veces. En conclusión, a partir del año 2020 terminará el bono demográfico (sociedad juvenil) e iniciará lo que se conoce como el impuesto demográfico.

El estudio también sostiene que se debe hacer un ajuste al modelo de atención en salud, orientado a una real promoción y prevención para disminuir los casos de problemas en salud, de modo que los individuos sean conscientes de su propia salud. De los 14 millones de

---

<sup>1[1]</sup> <http://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2013/03/29/los-beneficios-economicos-de-construir-ciudades-caminables/>



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

personas mayores de 60 años que se estima habrá en el país en el 2050, al menos el 32% sufrirá alguna enfermedad crónica, como hipertensión arterial, diabetes, artritis o depresión.

Soraya Montoya, Directora de la Fundación Saldarriaga y Concha, sostiene que si no se toman las medidas adecuadas, el país enfrentará un incremento del 47% del gasto per cápita en salud, por lo que en la publicación sostienen que se debe promover el ejercicio físico, comer sanamente, manejar el estrés y mantener una vida social activa. Lo anterior, en línea con el hecho de que el 72% de las personas de la tercera edad no hacen ejercicio.

Con base en las cifras anteriores, es prioritario tener una política pública de espacios públicos que incluya a la población adulta mayor. Pues además que son sujetos políticos se encuentran en la edad del disfrute aprovechamiento del tiempo libre del espacio público para el ejercicio, recreación y socialización.

La siguiente gráfica muestra los principales problemas del adulto mayor en el entorno urbano, ello alrededor de tres conceptos: segregación, conflictos físicos en el espacio público y falta de accesibilidad.

## **CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Fuente: Universidad Autónoma San Luis de Potosí. 2013. Propuesta Metodológica de Accesibilidad para adultos mayores en espacios públicos.

El Adulto Mayor<sup>2[3]</sup> requiere de acondicionamiento del equipamiento urbano, así como de características de diseño que propicien la convivencia en el espacio público, ya que a manera de hipótesis podría decirse que la falta de accesibilidad en condiciones especiales genera segregación y fragmenta la ciudad. Las diferencias en el acceso de la población a los espacios urbanos derivado de condiciones económicas o sociales han dado lugar a ciudades fragmentadas. (Jordán, 2005) Hoy se deben pensar las ciudades y los espacios públicos en

---

<sup>2[3]</sup> Universidad Autónoma San Luis de Potosí. 2013. Propuesta Metodológica de Accesibilidad para adultos mayores en espacios públicos.  
<http://evirtual.uaslp.mx/Habitat/innobitat01/BAF/15125/PROPUESTA%20METODOL%C3%93GICA%20DE%20ACCESIBILIDAD%20PARA%20ADULTOS%20MAYORES%20EN%20LOS%20ESPACIOS%20P%C3%9ABLICOS.pdf>.

<p class=MsoFootnoteText>



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

función de los adultos mayores, hay que repensar las ciudades para los niños y de las personas con discapacidad.

#### 4. Experiencia internacional

Unicef ha promovido un movimiento mundial que busca hacer de los entornos urbanos los mejores espacios para los niños, recogiendo experiencias nacionales e internacionales, como ¿Ciudades de los Niños¿, promovida por Francesco Tonucci<sup>3[4]</sup> quien desde su experiencia en Fanno (Italia), invita a pensar en ciudades estructuradas y creadas para ellos. Algunos de los países se han vinculado:

¿ España: Ciudades Amigas de la Infancia. Promueve la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el ámbito de las Entidades Locales.

¿ Brazil - el Sello Unicef reconoce a los municipios que logran mejorías en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes.

¿ Roma -¿La ciudad de los niños¿. Promovida por el Instituto de Ciencias y Tecnología de la Cognición del Consejo Nacional de Investigaciones de Roma, de la que hacen parte Medellín, Manizales y Bogotá.

¿ México: Se llevó a cabo el Programa de Rescate de Espacios Públicos por medio de la Secretaría de Desarrollo Social de México<sup>4[5]</sup>. Su objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, mediante el rescate de espacios públicos en condición de deterioro, abandono o inseguridad que sean utilizados preferentemente por la población en situación de pobreza de las ciudades y zonas metropolitanas. Una encuesta levantada en 2009 por la misma Sedesol, observó que el 74.4% de las personas encuestadas participan en las actividades sociales que se realizan en los espacios públicos rescatados.

En Colombia el ICBF, en 2013 promovió ¿Ciudades Prósperas de los Niños, Niñas y Adolescentes¿, una iniciativa para crear espacios para niños y adolescentes pero solo duro un año. Es importante elevar estas iniciativas a ley para que sean perdurables en el tiempo y eso es lo que busca este proyecto de ley: promover un modelo de ciudad que se comprometa con mejorar la calidad de vida de los niños y adolescentes a partir del mejoramiento de su entorno físico y el desarrollo de actividades para su bienestar.

---

<sup>3[4]</sup> Pensador, [psicopedagogo italiano](#). Líder mundial sobre el papel de los niños en el ecosistema urbano y de artículos en revistas italianas y extranjeras.

<sup>4[5]</sup> [http://www.unfpa.org.mx/ET/Anexo\\_4-Buenas\\_practicas.pdf](http://www.unfpa.org.mx/ET/Anexo_4-Buenas_practicas.pdf)



### **Proposición**

De acuerdo a las consideraciones expuestas, solicitamos a los honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, **dar segundo debate** el Proyecto de ley número 44 de 2016 Senado, *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 las demás personas con protección especial del Estado*, de acuerdo al texto aprobado en primer debate.

De los honorables Senadores,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Bogotá, D. C., 24 de noviembre de 2016

En la fecha se recibió ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 44 de 2016 Senado, *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 las demás personas con protección especial del Estado*.

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para segundo debate, consta de trece (13) folios.

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**



**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA  
COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 15 DE NOVIEMBRE  
DE 2016 PROYECTO DE LEY NÚMERO 44 DE 2016 SENADO**

*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 las demás personas con protección especial del Estado.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley busca 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.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 388 de 1997, el cual 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, priorizar las necesidades de recreación y esparcimiento de niños y adolescentes y demás personas con protección especial por parte del Estado, 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.* *Con el fin de garantizar la prevalencia del espacio público sobre los demás usos del suelo, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad*



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

*y Territorio, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, o quienes hagan sus veces, 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 relacionados con el tema, en la adecuada planeación e implementación de Espacios Públicos, y harán seguimiento al inventario y condiciones en que se encuentren estos espacios en los entes territoriales¿.*

Artículo 3°. *Reglamentación.* Dentro de los 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional definirá y reglamentará el Programa Nacional de Espacio Público. Para lo cual, deberá organizar mesas de trabajo en cada departamento del país, garantizando la efectiva participación ciudadana y asegurando el acompañamiento de diferentes autoridades públicas e instancias relacionadas con el tema.

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

Bogotá, D. C., 15 de noviembre de 2016

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de ley número 44 de 2014 Senado, *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 las demás personas con protección especial del Estado.* Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 08 de 15 de noviembre de 2016. Anunciado el día 9 de noviembre de 2016, en sesión conjunta.

**CONSULTAR NOMBRES Y FIRMA EN  
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

---



<sup>5[2]</sup> *El Tiempo*. Las personas mayores de Colombia son las más pobres de América Latina. 28 de septiembre de 2015. Consultado <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/adultos-mayores-en-colombia-estudio/16389736>

---