



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 1056

Bogotá, D. C., viernes, 25 de noviembre de 2016

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

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.

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:

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.

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

A. Inventario general de los elementos constitutivos del espacio público.

B. Articulación entre los diferentes niveles para consolidar y complementar el sistema de espacios.

C. Cobertura de espacio público por habitante y del déficit cualitativo y cuantitativo, existente y proyectado.

D. Proyectos estratégicos que permitan suplir las necesidades y desequilibrios del espacio público 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 m²) 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).

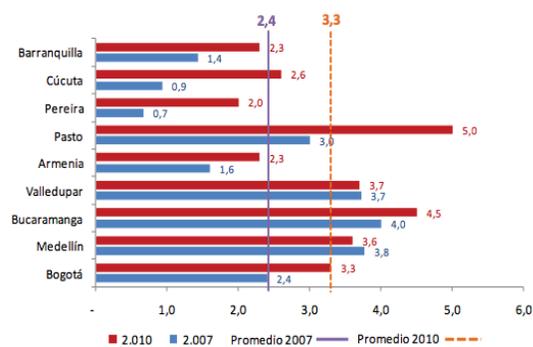
“Además de lo dispuesto en el Decreto número 1504 de 1998, no se cuenta con un manual que determine los estándares adecuados para la planeación y ordenación del espacio público en la escala urbana. De la misma manera, no se cuenta con los instrumentos suficientes y un modelo tipo de sistema o red de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

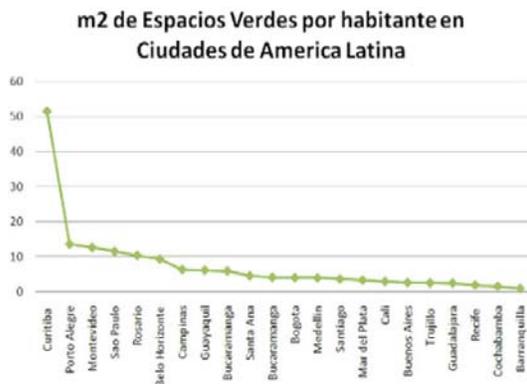
Gráfico 3. Índice de espacio público/habitante en ciudades colombianas



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).

Ciudad	País	M2 por habitante	Año
Ciudades Participantes de la Iniciativa			
Trujillo	Peru	2.6	2011
Santa Ana	El Salvador	4.6	2011
Montevideo	Uruguay	12.68	2011
Mar del Plata	Argentina	3.38	2012
Cochabamba	Bolivia	1.6	2012
Ciudades no Participantes de la Iniciativa			
Rosario	Argentina	10.4	2011
Bucaramanga	Colombia	4.2	2011
Curitiba	Brasil	51.5	2003
Barranquilla	Colombia	1	2010
Cali	Colombia	3	2010
Medellín	Colombia	4.04	2010
Santiago	Chile	3.7	2010
Guadalajara	Mexico	2.53	2005
Bogota	Colombia	4.1	2010
Buenos Aires	Argentina	2.69	2001
Porto Alegre	Brasil	13.62	2010
Sao Paulo	Brasil	11.58	2010
Belo Horizonte	Brasil	9.4	2000
Campinas	Brasil	6.4	2010
Guayaquil	Ecuador	6.2	2009
Recife	Brasil	2	2010

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



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 delincuencial 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 BID¹ 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

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

la población titular de especial protección como personas con discapacidad y el adulto mayor.

El estudio de la “Misión Colombia envejece”². (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 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.

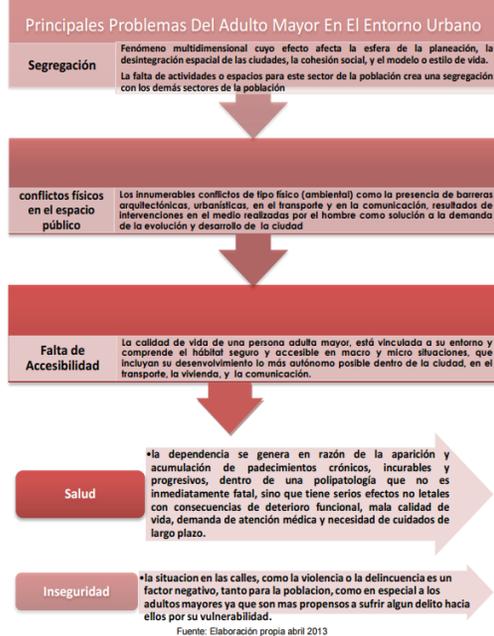
Soraya Montoya, Directora de la Fundación Saldarriaga y Concha, sostiene que si no se toman las medidas adecuadas, el país enfrentará un incremento del 47% del gasto per cápita en salud, por lo que en la publicación sostienen que se debe promover el ejercicio físico, comer sanamente, manejar el estrés 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.

² *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>

Imagen 6: El Adulto Mayor dentro de la ciudad de SLP y su relación con el entorno que lo rodea.



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

El Adulto Mayor³ 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 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 Tonucci⁴ 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.

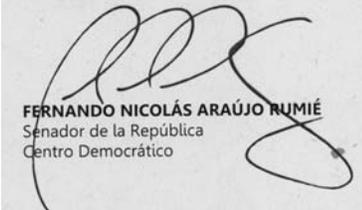
– México: Se llevó a cabo el Programa de Rescate de Espacios Públicos por medio de la Secretaría de Desarrollo Social de México⁵. Su objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, mediante el rescate de espacios públicos en condición de deterioro, abandono o inseguridad 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.

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,


FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ
 Senador de la República
 Centro Democrático

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

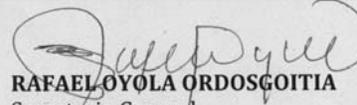
En la fecha se recibió ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 44 de 2016 Senado, *por la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se priorizan los espacios públicos en*

³ 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%20GICA%20DE%20ACCESIBILIDAD%20PARA%20ADULTOS%20MAYORES%20EN%20LOS%20ESPACIOS%20PUBLICOS.pdf>.

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

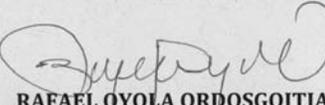
⁵ http://www.unfpa.org.mx/ET/Anexo_4-Buenas_practicas.pdf

armonía con las necesidades de niños y adolescentes y de las demás personas con protección especial del Estado.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

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



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

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 rela-

ciones 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.

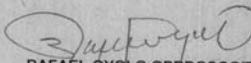
Parágrafo. Con el fin de garantizar la prevalencia del espacio público sobre los demás usos del suelo, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, o quienes 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.

FERNANDO TAMAYO TAMAYO Presidente	FERNANDO NICOLÁS ARAUJO RUMIE Ponente
 RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA Secretario General	

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se crean y desarrollan las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC).

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 135 de 2016 Senado, por medio de la cual se crean y desarrollan las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC).

Reciba un cordial saludo:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado me hiciera como ponente; en virtud de las facultades constitucionales y las de la Ley 5ª de 1992 me permito poner a consideración de los honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 135 de 2016 Senado, *por medio de la cual se crean y desarrollan las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC)*, de origen parlamentario, el cual fue radicado el pasado seis (6) de septiembre de 2016 por la banda de Senadores del Partido Centro Democrático, cuyo autor principal es el Honorable Senador Iván Duque Márquez, proyecto debatido y aprobado en primer debate el día 15 de noviembre del presente año.

1. Contenido de la iniciativa

1.1 Objeto

El proyecto original, *el cual se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso número 731 de 2016*, tiene como objeto la inclusión de las sociedades comerciales o empresas de beneficio e interés colectivo (Sociedad BIC) en el ordenamiento jurídico colombiano en cumplimiento de la función social y redistribución de la actividad económica e iniciativa privada, como sociedades autónomas o que sus elementos constitutivos sean incorporados a la estructura jurídica de las otras formas societarias de carácter civil o comercial vigentes o futuras.

Las sociedades BIC, se conceptualizan como aquellas personas jurídicas, independiente de su carácter societario y de la actividad comercial que explotan (los cuales se rigen por el principio de la libre voluntad privada), que tienen el deber fiduciario de sus administradores para que puedan velar por el interés de todos sus grupos de interés –y no solo el de sus accionistas– y sujetarse a los más al-

tos estándares de transparencia en su gestión social y ambiental. Las sociedades BIC tienen como propósito dar solución a problemas sociales y ambientales profundos, complementando así el rol de los gobiernos y de las entidades sin ánimo de lucro, al tiempo que ofrecen al servicio de la sociedad tanto sus economías de escala como su sostenibilidad financiera.

Esta figura jurídica, procura por el desarrollo de su objeto social, combinando el lucro con la solución a problemas sociales y ambientales aspirando a ser una empresa que aporta, no solo capital; sino, beneficios adicionales como la responsabilidad social, el cuidado y la conciencia medioambiental y la solución a problemas sociales, entre otros.

1.2 Justificación.

Se destacan tres ejes en los que centra la necesidad de la iniciativa; a saber: i) Incorporación de un propósito social y ambiental, que va más allá de la maximización del interés económico de sus accionistas; ii) Exigibilidad en el cumplimiento del propósito descrito para que los directores y gestores de la empresa puedan maximizar el interés social y ambiental descrito en el propósito; y iii) transparencia en el reporte de su impacto empresarial en todas las dimensiones: modelo de negocio, gobierno corporativo, prácticas laborales, prácticas ambientales y prácticas con la comunidad.

Así las cosas, la iniciativa está encaminada a aportar y dinamizar el marco jurídico existente en materia comercial, y será un vehículo inmejorable para lograr el desarrollo económico, la innovación, la formalización, la generación de empleo, la tributación, la función social de la empresa, pero sobre todo –y como aspecto más novedoso–, una ganancia mayor al dinero, tal y como lo sería la inclusión, desarrollo y exigibilidad de actividades de beneficio e interés colectivo como herramientas de equilibrio en el balance entre lucro, impacto y sostenibilidad.

1.3 Articulado

El texto del proyecto de ley está compuesto por quince (15) artículos.

En él se hace referencia al objeto y constitución de las Sociedades BIC, su naturaleza jurídica, características, la personalidad jurídica independiente y diferente a la de los socios y accionistas, la posibilidad de ofertar en el mercado público de valores, los actos de inscripción y registro de estas, las reformas estatutarias, el régimen y responsabilidad de los administradores, la posibilidad de ejercer la acción social de responsabilidad, la elaboración de un informe de gestión como elemento exclusivo de las Sociedades BIC, el estándar independiente para elaborar dicho informe, así como sus requisitos y características, la pérdida de la condición de Sociedad BIC, las facultades de inspección, vigilancia y actuaciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades, la remisión normativa pertinente, y la vigencia y derogatorias de la pretendida ley.

2. Importancia y conveniencia de la iniciativa

2.1 Análisis jurídico

La Constitución Política permite el desarrollo positivo de las actividades que trascienden en las esferas del Estado y de las personas, es por ello que prevé la actividad económica y la iniciativa privada como libres; pero no absolutas, pues tienen como límite el bien común. Bajo este precepto, la libertad económica, considerando esta la base del desarrollo del país, supone una responsabilidad de todas las personas, y la obligatoriedad al Estado de asumir un compromiso que promueva la libre empresa y la solidaridad de estas para con la sociedad en general.

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano, existe un extenso decálogo mercantil disperso en diferentes legislaciones de vieja data, tanto de derecho nacional como de derecho internacional, fundamentadas en la protección de la economía mediante un control por parte del Estado y, en particular, el interés colectivo de los comerciantes.

En ese sentido, hemos referido que la sociedad comercial ha sido el principal vehículo jurídico para desarrollar negocios, promover la empresa, competitividad, generar empleo, formalizar, tributar, entre otros beneficios. Respecto de la cual, la legislación colombiana permite diversas formas en que un colectivo de personas une sus esfuerzos para generar riqueza y entregar, en la mayor medida posible, un beneficio a la sociedad. Así las cosas, por regla general, la voluntad de dichas personas se ve reflejada en la suscripción de un contrato, en el que convergen las reglas especiales con las cuales se comprometen para producir los rendimientos económicos en favor de dicha unión y, dicho documento contractual, es protegido por la ley otorgándole una jerarquía normativa casi legal.

Las distintas figuras jurídicas que posibilitan la existencia de una sociedad comercial en Colombia, contemplan, de manera general, los mínimos respecto de su objeto, capacidad jurídica, patrimonio, forma de administración y responsabilidades societarias, método de toma de decisiones, pautas para la solución de conflictos y su posición frente al ejercicio de control del Estado.

Como resultado, las normas que rigen en el ámbito mercantil son tan amplias como la forma societaria en que se puede ejercer una actividad económica, y; tan particulares y especiales, como actividades económicas se pueden desarrollar en la sociedad.

2.2 Relevancia Jurisprudencial

Para el estudio de la iniciativa, conviene analizar la interpretación constitucional del asunto objeto del trámite legislativo, a saber: el bien común como límite de la libertad de la actividad económica y de la iniciativa privada. Precisamente, la Corte Constitucional en Sentencia T-375 de 1997 se refirió a la dimensión de la empresa

“en una doble dimensión: como libertad y como función social. Por consiguiente, la legitimidad de

una decisión empresarial, no puede juzgarse únicamente a través del prisma de su autonomía. A esta visión, forzosamente deberá adicionarse la consideración de sus consecuencias sociales y ecológicas”.

Entendiendo el alcance de esta dimensión en Sentencia T-014 de 1994 como que

“la iniciativa privada y el desarrollo de toda empresa se encuentran sujetos en razón del artículo 333 de la Carta a “fines y objetivos prioritarios que son los del interés general (artículo 1° C. N.), por encima de los propósitos particulares y de las posibilidades de ganancia individual”.

Esta lectura se permite el análisis de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), que en Sentencia T-781 de 2014

“se ha referido al contenido y alcance que tienen las medidas y programas de responsabilidad social empresarial respecto del ordenamiento jurídico, especialmente con la Constitución Política. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha recalado el papel complementario que desempeñan los mecanismos de responsabilidad social empresarial con que los principios consignados en la Constitución Política, valorándolos como medidas deseables en el cumplimiento de los fines del Estado.

En tal sentido, esta Corporación sostuvo en Sentencia T-129 de 2011, al referirse a la protección del medio ambiente sano que “también se requiere el compromiso y la responsabilidad social de las empresas, para lo cual es importante aclarar que ser socialmente responsable no se traduce en cumplir únicamente las obligaciones jurídicas, sino que es deseable, dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho, que la iniciativa privada vaya más allá del mero cumplimiento de la obligación legal, buscando la retribución al medio o entorno del cual deriva la riqueza económica, es decir, el desarrollo de las comunidades en que se trabaja y mitigar el impacto negativo en las mismas” (Negrillas del texto).

Identificando así, en Sentencia T-247 de 2010 las implicaciones diferenciadoras de la RSE de cualquier otra actividad de carácter solidaria, entendiendo los siguientes elementos:

“i) La responsabilidad social empresarial, no obstante fruto de iniciativas voluntarias por parte de las empresas, contiene elementos que resultan definitorios en el comportamiento que deben tener los actores en el Estado social de derecho;

ii) La responsabilidad social empresarial implica prácticas que tienen íntima conexión con el principio de solidaridad –axial al Estado social– y, en esa medida, son concreción de deberes constitucionales propios de los actores con posibilidad de influir en el desarrollo en concreto de derechos fundamentales;

iii) El hecho de que una actividad sea fruto de la ejecución de un programa de responsabilidad social empresarial no obsta para que la misma invo-

lucre la concreción de derechos fundamentales y, en esa medida, deba respetar los límites de índole constitucional existentes respecto de estos aspectos en un Estado Social de Derecho;

iv) *La responsabilidad social empresarial tiene como actores principales a las empresas, pero el compromiso social no debe entenderse agotado en este tipo de programas, que pueden –y deben– ser complementados con la participación de otros actores –stakeholders, en terminología de las Naciones Unidas– como la sociedad civilmente organizada, el Estado, los sindicatos, organizaciones con interés social, ONG y organizaciones comunitarias, entre otros.” (Negrillas del texto).*

Así las cosas, es clara en la jurisprudencia constitucional la importancia del límite a la libertad de empresa, regida en el bien común de la sociedad, y; por otro lado, la definición y los alcances de la RSE respecto de su régimen jurídico, el cual tiene alcances constitucionales y que permite la efectividad y progresividad del principio de solidaridad del Estado con su sociedad, por medio de la actividad de las sociedades mercantiles.

2.3 Análisis socioeconómico.

En el ámbito global las Sociedades BIC aparecen como una herramienta para lograr cumplir compromisos de derecho flexible tales como los *Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas*, cumplimiento del *Pacto Global*, Sostenibilidad, y otros instrumentos derivados de la participación de los Estados y la sociedad civil en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea (UE), entre otras.

Es así como en los últimos tiempos desde diversos ámbitos como los académicos, sociales, económicos y ambientales, se señala al comercio –cada vez con más frecuencia–, como la causa de varios de los problemas de sustentabilidad que actualmente sufre el planeta, siendo el principal actor del medio la empresa. Paralelamente, la confianza en el mundo empresarial se ha venido debilitando por cuestiones como el daño ambiental, el soborno transnacional, la obtención desmedida de ganancias y beneficios, la corrupción privada, entre otras.

En 1999, con la firma del *Pacto Mundial* entre las Naciones Unidas y los principales actores privados en el ámbito económico, se solicitó a las empresas que aplicasen en su actividad un conjunto de valores fundamentales en materia de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción, con el fin de que todos los pueblos compartan los beneficios de la globalización, inyectando en el mercado los valores y prácticas fundamentales para resolver las necesidades socioeconómicas.

En este sentido, en el Foro Económico Mundial de Davos se dijo:

“[...] *Nuestro tiempo exige una nueva definición de liderazgo. Exige una nueva constelación en la cooperación internacional: gobiernos, so-*

ciudad civil y sector privado trabajando juntos en pro de un bien colectivo mundial. Algunos dirán que esa visión es ingenua. Dirán que no es más que la expresión de un deseo. Sin embargo, hay ejemplos inspiradores que prueban lo contrario. Pensemos en la Revolución Verde del decenio de 1960, que salvó de la pobreza a centenares de millones de personas en Asia. Pensemos en la campaña mundial de vacunación que erradicó la viruela antes de 1979 [...].”¹

No se trata de filantropía ni de responsabilidad social empresaria (RSE)², sino de un cambio de paradigma que golpea directamente al corazón de la empresa privada. Este espíritu de cambio propone evolucionar del sistema actual de segmentación a un sistema holístico. Para esto las organizaciones deben dejar de priorizar la rentabilidad a corto plazo y focalizarse en la creación de valor económico a largo plazo produciendo al mismo tiempo valor social, postulados que han recogido empresarios individuales, colectivos, asociaciones y otros actores en el ámbito del derecho público y privado con miras a configurar una legislación que sirva como modelo para las Sociedades BIC como representantes de estos nuevos anhelos de lucro, comercio, beneficio, responsabilidad y sostenibilidad.

Las preocupaciones que encontraron sintonía en el mundo empresarial y de los organismos internacionales se centran en temas tales como:

- Incapacidad de regeneración medioambiental³.
- Incremento del índice de *Gini* con mayores inequidades a las existentes en mediciones anteriores.
- Según un estudio realizado que usa el índice denominado IPG (Indicador de Progreso Genuino), el bienestar general, a diferencia del crecimiento del PIB, no ha mejorado desde fines de los años setenta, lo que significa que, globalmente, los costos externos del crecimiento económico han superado los beneficios obtenidos desde 1978, año en el cual el IPG alcanzó su pico máximo.
- Existen nuevas demandas de los trabajadores, quienes buscan trabajos que se conecten con propósitos mayores más allá de la mera retribución económica.⁴
- Un número significativo de la población está alineando sus consumos a sus valores, exigiendo a las empresas que sean socialmente responsables.

¹ Discurso Plenario: “El Pacto Mundial y la creación de mercados sostenibles” Foro Económico Mundial, Davos, Suiza (2009).

² La Comisión de la Unión Europea definió en 2011 el concepto de la RSE como aquel “en el cual las compañías integran preocupaciones sociales y ambientales a sus operaciones de negocio y en su interacción con su stakeholders sobre una base de compromisos voluntarios” (Corporate Social Responsibility, National Public Policies in the European Union). (2011).

³ Living Planet Report 2010, World Wildlife Foundation <http://assets.wwf.ca/downloads/lpr2010.pdf>.

⁴ Según informe de *Harvard Business Review Millennials*, que representa aproximadamente el 50% de la fuerza laboral a nivel mundial.

Ambientalmente amigables y comunitariamente incluyentes e influyentes.

- Existencia de una mayor conciencia social, interés por la sostenibilidad, la vida saludable y el uso y consumo de productos basados en el comercio justo.

2.3.1 Sociedades BIC en el mundo

En el ámbito internacional varios Estados han adaptado sus legislaciones comerciales y societarias con el fin de darle cabida a las Sociedades BIC. En este sentido, es pertinente destacar los siguientes ejemplos:⁵

a) En 2005 el Reino Unido crea el marco legal para la denominada “*Community Interest Companies*”. Actualmente hay alrededor de 68.000 empresas de este tipo;

b) En 2005 Italia sanciona la Ley 118 por la cual se crea un marco jurídico para empresas sociales, definiéndolas como “*organizaciones privadas sin fines de lucro que ejercen como actividad principal y de manera constante una actividad económica y de producción de bienes y servicios de utilidad social para la realización de objetivos de interés general*”;

c) En 2007 España sanciona la Ley 44, la cual crea el régimen legal de las empresas de inserción, el cual se aplica a las sociedades comerciales que realicen actividad económica cuyo fin principal sea la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social;

d) En 2010 en el estado de Maryland, Estados Unidos, es sancionada la primera legislación que regula a la “*Benefit Corporation*”. Hoy en día un total de 20 estados o han modificado la normativa societaria para incorporar la figura de la *Benefit Corporation* o han sancionado una ley especial para las *Benefit Corporation* (B Corps);

e) El 17 de septiembre de 2014 se radicó en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina el Proyecto de Ley de Empresas Beneficiosas que busca reformar el derecho societario argentino incluyendo las “Empresas B”.

Los EE.UU., como pionera de este fenómeno incluye a 32 estados de la unión americana que adoptaron instrumentos específicos de Sociedades BIC, o han modificado disposiciones legales preexistentes con miras a permitir la inclusión de este tipo so-

⁵ Diez años después, el Pacto Mundial sigue siendo la mayor iniciativa mundial de sostenibilidad empresarial; *United Nations Conference on Sustainable Development* o Río + 20 fue convocada para obtener un compromiso político renovado en favor del desarrollo sostenible. En 2007 la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT presentó un programa para orientar la promoción de empresas sostenibles. Un estudio de la Sloan School of Management del MIT y Boston Consulting Group realizada a empresas de distintos sectores de EE.UU., concluye que 7 de cada 10 empresas trabajarán decididamente en políticas de sostenibilidad en 2011.

cietario en sus respectivas legislaciones estatales.⁶ En la actualidad cinco estados adicionales están discutiendo en sus cuerpos legislativos la inclusión de este tipo societario.⁷

Actualmente, la comunidad de Sociedades BIC asciende a 865 empresas (75 en Suramérica) en 29 países (y muchas más en proceso de certificación). Además, existen 55 fondos de inversión certificados alrededor del mundo bajo la plataforma “*Global Impact Investing Rating System*” (GIIRS) con inversiones en 30 países y \$2 billones de dólares americanos en inversiones de impacto.

En Suramérica puntualmente las Sociedades BIC están siendo promovidas por Sistema B, “[...] una plataforma global que facilita y da escala a empresas que redefinen el éxito en los negocios y nuestras sociedades utilizando la fuerza del mercado para resolver problemas ambientales y sociales [...]”.

Actualmente Sistema B tiene operaciones en Chile, Brasil, Colombia y Argentina. En cuanto a Chile, en 2011, se creó la fundación Sistema B para promover la evolución de las economías y el sentido de éxito de las empresas comerciales, y la creación de Sociedades BIC, que hoy en día son 11. Asimismo, Chile está hoy trabajando sobre la redacción de una ley nacional para regular las Sociedades BIC en esa jurisdicción, mediante una Comisión designada por el Ministerio de Economía.⁸

2.3.2 La sociedad BIC como herramienta para dinamizar el mundo de los negocios

De acuerdo con la información precedente es preciso señalar que la Sociedad BIC se ha convertido en la herramienta por excelencia de la dinamización de las nuevas corporaciones, empresas y personas jurídicas, especialmente en lo atinente a la innovación, y las llamadas *StartUps*:

“[...] (*B Corps* are) *A new legal tool to create a solid foundation for long term mission alignment and value creation. It protects mission through capital raises and leadership changes, creates more flexibility when evaluating potential sale and liquidity options, and prepares businesses to lead a mission-driven life post-IPO.* [...]”.

En cuanto a los *StartUps* la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su Informe de 2013 ha señalado que este tipo de empresas y emprendimientos son un agente de cambio importante para generar empleo de calidad,

⁶ Véase *Corporation Legal Roadmap* disponible en: <https://www.bcorporation.net/become-a-b-corp/how-to-become-a-b-corp/legal-roadmap/corporation-legal-roadmap>

⁷ Información actualizada permanentemente en <http://benefitcorp.net/>

⁸ Mayor información disponible en <http://www.sistemab.org/>

mayor crecimiento e innovación. En este sentido el Informe señala:

“[...] Recientemente, el fenómeno de las startups ha atraído una atención creciente por parte de los medios de comunicación, de los especialistas en innovación y de los formuladores de políticas. La difusión de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y los procesos de transformación de la organización de la producción a escala mundial, donde las empresas operan en redes cada vez más, han contribuido a generar un interés creciente en este fenómeno tanto en los países de la OCDE como en los países en desarrollo. Las startups apoyan el cambio estructural en la economía, al contribuir a introducir nuevos productos y servicios intensivos en conocimiento. Al mismo tiempo, contribuyen a sostener la innovación, aportan dinamismo a la productividad del sistema económico y generan oportunidades de empleo de calidad.

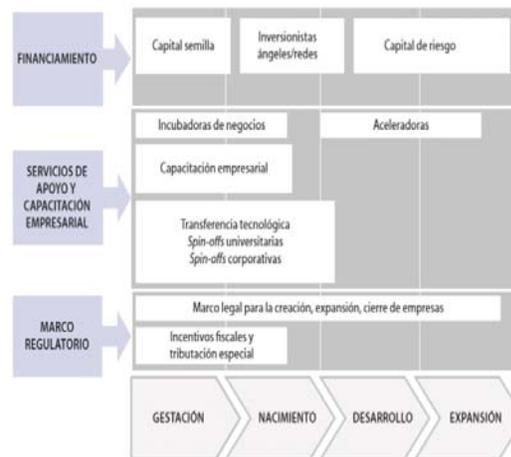
Si bien existe un interés creciente en apoyar la creación de startups tanto en los países OCDE como en los en desarrollo, no se cuenta con una definición única para identificar a estas empresas. En general, estas se definen o en base a su desempeño, es decir, en función de su potencial de crecimiento, o en base a su orientación innovadora y contenido tecnológico. En general, estos emprendimientos son innovadores y tienden a proveer soluciones a problemas emergentes o a crear nuevas demandas mediante el desarrollo de nuevas formas de negocios.

En América Latina los países tienen enfoques distintos al definir las startups. En Argentina y Brasil se apoyan en nuevos emprendimientos de base tecnológica, en Chile se privilegian las empresas de alto crecimiento, mientras que en Colombia y Perú se diseñan instrumentos que fomenten la creación de nuevos emprendimientos relacionados con las TIC. En este informe se utiliza el término “startups” para identificar las nuevas empresas intensivas en innovación o de alto impacto para las cuales se están desarrollando mecanismos de apoyo en los países de América Latina. [...]”⁹.

En América Latina los países tienen enfoques distintos al definir las startups. En Argentina y Brasil se apoyan en nuevos emprendimientos de base tecnológica, en Chile se privilegian las empresas de alto crecimiento, mientras que en Colombia y Perú se diseñan instrumentos que fomenten la creación de nuevos emprendimientos relacionados con las TIC.¹⁰

Las políticas públicas pueden apoyarlos por medio de un abanico de instrumentos que ofrezcan financiamiento, asesoría, capacitación y marcos legales propicios en función de sus fases de desarrollo:

Gráfica 1. Taxonomía de instrumentos de apoyo directo a las startups



2.4 Conclusiones

De acuerdo a la exposición de motivos del proyecto original (*parte reproducida en esa ponencia*), y el anterior análisis, es posible determinar que es necesaria la figura de la sociedad BIC en el sentido que estas operan bajo altos estándares sociales, ambientales y de transparencia, y se comprometen legalmente a tomar decisiones que no solo consideren los intereses de sus accionistas, sino también los intereses de sus públicos de interés (*stakeholders*): trabajadores, comunidades, proveedores, entre otros. Más allá de la RSE, las cuales son jurídicamente diferentes, las Sociedades BIC repiensen integralmente sus modelos de negocio para proponer nuevos e innovadores sistemas de producción y consumo.

Es así como “[...] las [Empresas] B no tienen una línea de negocios específica. Una gran corporación financiera de más de mil empleados y una pyme ecológica de diez pueden certificarse como [Empresas] B. La condición es que la base legal de la empresa cumpla con los compromisos de la [Empresa] B desde los estatutos. [...]”¹¹.

La finalidad de las Sociedades BIC, es que estas integran el lucro corporativo con soluciones sociales y ambientales; consideran sus rendimientos financieros como una herramienta indispensable para lograr sus objetivos, pero no su única razón de existencia, y; sus objetivos sociales y medioambientales se encuentran incorporados en sus estatutos, siendo ellos exigibles, vinculantes y oponibles.

3. Consideraciones del ponente

Como ponente y miembro de la bancada parlamentaria que respaldó la iniciativa del Honorable Senador Duque, acompañó la preocupación de la iniciativa, en el entendido que es necesario iniciar un cambio en el paradigma empresarial respecto de su función social, la cual va más allá de la generación de riqueza particular, a la generación de be-

⁹ Informe disponible en: www.oecd-library.org/10.1787/9789264202320-es

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Manuel Antonio Camacho, Director Ejecutivo de Sistema B de Colombia en el artículo “Piensa verde Empresas verdes, el modelo de negocio del siglo XXI” publicada en la Revista Diners - Agosto 2012.

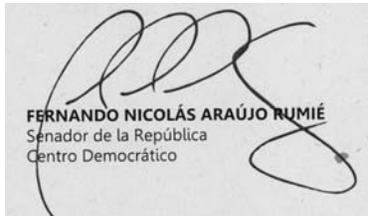
neficios sociales que posibilitan un nuevo papel de aquellos que no son socios de las empresas.

En efecto, es pertinente que Colombia tenga como opción para los empresarios más visionarios, una figura societaria que permita generar empresas que sean útiles para la sociedad lo que conlleva a un mercado más justo y equitativo.

Proposición

De acuerdo a las consideraciones expuestas, solicitamos a los honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, **dar segundo debate** al Proyecto de ley número 135 de 2016 Senado, *por medio de la cual se crean y desarrollan las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC)*, de acuerdo al texto aprobado en primer debate.

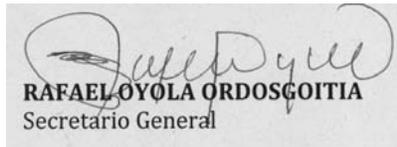
De los honorables Senadores,



FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ
Senador de la República
Centro Democrático

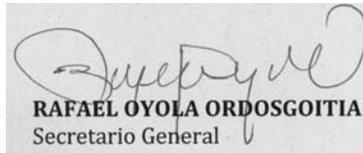
Bogotá, D. C., 24 de noviembre de 2016

En la fecha se recibió ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 135 de 2016 Senado, *por medio de la cual se crean y desarrollan las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC)*.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para segundo debate, consta de once (11) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

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 135 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se crean y desarrollan las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC).

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y constitución.* Cualquier sociedad comercial existente o futura de cualquier tipo establecido por la ley, podrá adoptar volunta-

riamente la condición de sociedad de “Beneficio e Interés Colectivo” (BIC).

Artículo 2°. *Naturaleza jurídica.* Tendrán la denominación de sociedad BIC todas aquellas que sean constituidas de conformidad con la legislación vigente para tales efectos, las cuales, además del beneficio e interés de sus accionistas, actuarán en procura del interés de la colectividad y del medio ambiente.

Para ello las sociedades BIC incluirán en su objeto social, además de los respectivos actos de comercio que pretendan desarrollar, aquellas actividades de beneficio e interés colectivo que pretendan fomentar.

La sociedad BIC deberá incluir en su razón social o denominación la abreviatura BIC, o las palabras sociedad de “Beneficio e Interés Colectivo”.

Parágrafo. Las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo “BIC” tendrán, entre otras, las siguientes características, sin perjuicio de que dentro de su misión desarrollen otros atributos inherentes a su esencia de responsabilidad social corporativa:

1. Establecen una remuneración salarial ética a sus trabajadores y analizan las diferencias salariales entre sus empleados mejor remunerados y menos remunerados para establecer estándares de equidad.

2. Establecen subsidios para capacitar y desarrollar profesionalmente a sus trabajadores y ofrecen programas de reorientación profesional a los empleados a los que se les ha dado por terminado su contrato de trabajo.

3. Generan opciones para que los trabajadores tengan participación en la empresa a través de la adquisición de acciones. Adicionalmente amplían los planes de salud y beneficios de bienestar de sus empleados, generando también estrategias de manejo de estrés, salud mental y física, nutrición, propendiendo por el equilibrio entre vida laboral y vida privada de sus trabajadores.

4. Crean un manual para sus empleados con el fin de consignar los valores y expectativas de la empresa.

5. Brindan opciones de empleo que le permita a los trabajadores tener flexibilidad en la jornada laboral y generan opciones de teletrabajo, sin afectar su remuneración.

6. Crean opciones de trabajo para la población estructuralmente desempleada, tales como pero sin limitarse a jóvenes en riesgo, individuos sin hogar, reinsertados o personas que han salido de la cárcel.

7. Expanden la diversidad en la composición de las juntas directivas, equipo directivo, ejecutivo y proveedores con el fin de incluir en ellos distintas culturas, minorías étnicas, creencias religiosas, orientación sexual, capacidades físicas y diversidad de género.

8. Incentivan las actividades de voluntariado y generan alianzas con fundaciones que apoyan obras sociales de interés de la comunidad.

9. Adquieren bienes o contratan servicios de empresas de origen local o que pertenezcan a mujeres y minorías. Además, dan preferencia en la celebración de contratos a los proveedores de bienes y servicios que implementen normas de comercio justo y ambientales.

10. Efectúan, anualmente, auditorías ambientales sobre eficiencia en uso de energía, agua y desechos y divulgan los resultados al público en general y capacitan a sus empleados en la misión social y ambiental de la empresa.

11. Supervisan las emisiones de gases invernadero generadas a causa de la actividad empresarial, implementan programas de reciclaje o de reutilización de desperdicios, aumentan progresivamente las fuentes de energía renovable utilizadas por la empresa y motivan a sus proveedores a realizar sus propias evaluaciones y auditorías ambientales en relación con el uso de electricidad y agua, generación de desechos, emisiones de gases de efecto invernadero y empleo de energías renovables.

12. Utilizan sistemas de iluminación energéticamente eficientes y otorgan incentivos a los trabajadores por utilizar medios de transporte ambientalmente sostenibles en su desplazamiento al trabajo.

13. Comparten con sus trabajadores los estados financieros de la empresa.

14. Expresan la misión de la empresa en los diversos documentos corporativos.

15. Implementan prácticas de comercio justo y promueven programas para que los proveedores se conviertan en dueños colectivos de la empresa, con el fin de ayudar a estos para salir de la pobreza.

Artículo 3°. *Reformas estatutarias.* Salvo que los estatutos sociales dispongan otra cosa, la reforma estatutaria necesaria para adoptar la condición de sociedad BIC, o la terminación de dicha condición; se deberá adoptar por una mayoría absoluta de las cuotas sociales o de las acciones en circulación. En todo caso, los socios o accionistas ausentes o disidentes podrán ejercer el derecho de retiro y lo ejercerán de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

Artículo 4°. *Administradores.* Los administradores de las sociedades BIC deberán tener en cuenta –además de los deberes previstos en las demás normas para los administradores de sociedades el interés de la sociedad–, el interés de sus socios o accionistas, y el beneficio e interés colectivo que se haya definido en sus estatutos sociales.

Artículo 5°. *Acción social de responsabilidad.* Solamente los accionistas o socios de la sociedad BIC podrán interponer la acción social de responsabilidad en contra de los administradores. No será posible reclamar indemnización o perjuicio alguno por esta vía. El trámite de estas acciones se sujetará

a lo dispuesto en la legislación vigente, en lo relacionado con la acción social de responsabilidad.

Artículo 6°. *Informe de gestión.* El representante legal de la sociedad BIC elaborará y presentará ante el máximo órgano social un informe sobre el impacto de la gestión de la respectiva sociedad, en relación con las actividades de beneficio e interés colectivo desarrolladas por la sociedad. Dicho informe deberá incluirse dentro del informe de fin de ejercicio que se presenta periódicamente al máximo órgano social.

El informe de gestión deberá publicarse en la página web de la sociedad para su consulta por el público general. En el evento que la sociedad no disponga de página web, dicho informe deberá estar a disposición en el domicilio social, y será remitido a quien así lo solicite por escrito mediante comunicación dirigida al representante legal de la sociedad BIC.

Artículo 7°. *Estándar independiente.* El informe de gestión deberá realizarse de conformidad con un estándar independiente, y podrá estar sujeto a la auditoría de las autoridades competentes y/o de un tercero.

El estándar independiente que se acoja para la elaboración de este informe deberá tener las siguientes características:

a) **Reconocimiento.** Debe ser un estándar reconocido por ser utilizado para la definición, el reporte y la evaluación de la actividad de las compañías en relación con la comunidad y el medio ambiente;

b) **Comprensivo.** La metodología de evaluación y reporte deberá analizar los efectos de la actividad de la sociedad BIC, en relación con las actividades de beneficio e interés colectivo;

c) **Independencia.** La metodología de evaluación y reporte deberá ser desarrollada por una entidad pública, privada o de naturaleza mixta, nacional o extranjera que no esté controlada por la sociedad BIC, sus matrices y/o subordinadas;

d) **Confiable.** Será construido por una entidad que cuente con experiencia en la evaluación del impacto de la actividad de las compañías en la comunidad y el medioambiente, y utilizará metodologías que incluyan un examen desde diferentes perspectivas, actores, estándares e indicadores;

e) **Transparencia.** La información sobre el respectivo Estándar Independiente, así como las entidades que elaboran tales estándares será pública.

La Superintendencia de Sociedades mantendrá una lista pública de estándares independientes que cumplan los requisitos previstos en este artículo. Para tal efecto podrá solicitar y evaluar toda la información que considere necesaria para determinar el cumplimiento de dicho estándar, así como la idoneidad de los informes. Como consecuencia de su evaluación, la Superintendencia de Sociedades podrá incluir o excluir estándares independientes en cualquier momento y de oficio, o a solicitud de parte debidamente sustentada.

Parágrafo. En caso de exclusión de un Estándar Independiente, dicha metodología podrá utilizarse hasta dentro de los doce (12) meses siguientes a que se haya definido su exclusión.

Artículo 8°. *Pérdida de la condición de sociedad BIC.* La condición de sociedad BIC se terminará a través de la eliminación en la razón social de la abreviatura “BIC”, o de las palabras sociedad de “Beneficio e Interés Colectivo”, y su correspondiente inscripción en el registro mercantil. Asimismo, la entidad que ejerza control o vigilancia sobre la sociedad tendrá la facultad de ordenar la pérdida de condición de sociedad BIC, cuando esta encuentre que la sociedad o sus administradores han incumplido los deberes previstos en esta ley, o que el informe previsto en el artículo 7° no se elaboró en debida forma, es parcial, no coincide con la realidad y/o el resultado del ejercicio social, o que dicho informe no incluyó alguno de los elementos sustanciales de acuerdo con el estándar independiente elegido para su elaboración.

Artículo 9°. *Facultades jurisdiccionales.* Las funciones jurisdiccionales a las que haya lugar frente a la aplicación y desarrollo de la presente ley serán ejercidas por la Superintendencia de Sociedades, de acuerdo con lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política.

Artículo 10. *Promoción de las sociedades BIC.* El Gobierno nacional tomará las medidas necesarias para que las entidades de la rama ejecutiva del poder público, así como los fondos de promoción y financiamiento elaboren una estrategia articulada de información, visibilización, promoción, creación y desarrollo de sociedades BIC.

Así mismo, el Gobierno nacional fomentará el desarrollo de nuevos empresarios, creadores e inversionistas que opten por conformar sociedades BIC bajo la premisa de la formalización, la función social de la empresa y el beneficio e interés colectivo, el impacto positivo, y/o la reducción de algún efecto negativo en la comunidad y el medio ambiente.

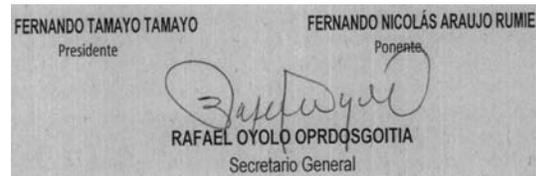
Parágrafo. Las Cámaras de Comercio implementarán jornadas de capacitación y promoción sobre las sociedades BIC en sus respectivas jurisdicciones y domicilios.

Artículo 11. *Remisión.* En lo no previsto en la presente ley, las sociedades BIC se registrarán por las disposiciones contenidas en los estatutos sociales, así como por las normas aplicables a cada tipo societario.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación.

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 135 de 2016 Senado, por medio de la cual se crean y desarrollan las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC). 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.



CONTENIDO

Gaceta número 1056 - Viernes, 25 de noviembre de 2016
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 PONENCIAS

	Pág.
Informe de ponencia para segundo debate en Senado y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera 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.....	1
Informe de ponencia para segundo debate en Senado y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de ley número 135 de 2016 Senado, por medio de la cual se crean y desarrollan las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC)	9