



# ANALES DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. PROYECTOS DE ACUERDO

AÑO III N°. 3360 DIRECTOR (E): CARLOS ARTURO DUARTE CUADROS MAYO 02 DEL AÑO 2022

TABLA DE CONTENIDO	Pág.
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 268 DE 2022 PRIMER DEBATE</b> “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 33 DE 2001, SE ESTABLECEN ESTÍMULOS E INCENTIVOS PARA LOS CONSEJEROS Y CONSEJERAS LOCALES DE JUVENTUD EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	5028
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 269 DE 2022 PRIMER DEBATE</b> “POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCEN A LOS COMERCIANTES MASIVOS FORMALES Y LAS ZONAS O CLÚSTERES DE COMERCIO MASIVO FORMAL EN BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	5056

## PROYECTO DE ACUERDO N° 268 DE 2022

### PRIMER DEBATE

**“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 33 DE 2001, SE ESTABLECEN ESTÍMULOS E INCENTIVOS PARA LOS CONSEJEROS Y CONSEJERAS LOCALES DE JUVENTUD EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO

Modificar el artículo 33 del Acuerdo 33 de 2001 y promover e impulsar la participación política de los y las jóvenes en Bogotá, estableciendo estímulos e incentivos para los electos Consejeros y Consejeras Locales de Juventud, como un mecanismo de promoción de la ciudadanía y de fortalecimiento a la democracia, en el marco del Sistema Distrital de Participación Ciudadana y el Sistema Distrital de Juventud.

#### 2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 2.1. Justificación del proyecto

Como resultado de los retos democráticos que las sociedades van asumiendo, se hace preciso adelantar un diálogo intergeneracional a efectos de reconocer las necesidades y las demandas de los jóvenes en los albores del siglo XXI. Si bien es cierto la Convención

sobre los Derechos del Niño (1989) reconoce como *niño* a todo ser humano menor de 18 años y como joven a todo ser humano entre los 15 años y los 24 años<sup>1</sup>, los ciclos vitales de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes entrañan desarrollo progresivos por parte de los Estados a efectos de garantizar un espíritu de respeto por la libertad y la igualdad entre las personas<sup>2</sup>.

Según dicha Convención, el derecho a la participación es uno de los cuatro principios generales identificados por el Comité de los Derechos del Niño como valores fundamentales, junto con la no discriminación, el interés superior del niño, la supervivencia y el desarrollo<sup>3</sup>.

Como bien indica UNICEF, “*diferentes estudios han mostrado que los jóvenes entre los 18 y 24 años tienen una fuerte influencia en el comportamiento de niños y adolescentes, al tiempo que son una referencia importante dentro de las familias y las comunidades.*” (2001, p.5), y por ello se hace tan importante que la institucionalidad acompañe los procesos de formación, capacitación, control social y participación con incidencia para que los jóvenes no sólo se interesen en lo público sino que inicien su vida pública reconociéndose como factores esenciales para el liderazgo transformador desde el centro de sus propias comunidades, grupos sociales afines, etc.

Esta situación resulta ser muy relevante precisamente cuando, tanto a nivel global como regional, asistimos a un recambio generacional producto de la inversión en la pirámide poblacional. Para hacernos a una idea, según datos de UNICEF al inicio del nuevo milenio más de 1.000 millones de habitantes del mundo, tenían entre 10 y 19 años de edad<sup>4</sup> y ya en 2020 los jóvenes representaron el 33% de la población mundial, es decir la franja demográfica más grande y en mayor crecimiento en el mundo<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver, ONU (1981). Res/36/28 *Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo, Paz*. Consultado en: <https://undocs.org/es/A/RES/36/28>

<sup>2</sup> Ver, UNICEF (2001). *Adolescencia en América Latina y el Caribe: Orientaciones para la formulación de políticas*. Bogotá: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

<sup>3</sup> *Ibíd.* p.14

<sup>4</sup> *Ibíd.* P.5

<sup>5</sup> Ver, *Los jóvenes representan el 33% de la población mundial: ONU*. Consultado en: <https://www.catorce6.com/actualidad-ambiental/internacional/19228-los-jovenes-representan-el-33-de-la-poblacion-mundial-onu>



Las Naciones Unidas han entendido perfectamente que los jóvenes son el motor de cambio de esta sociedad, y por ello ha venido instando a los Estados Miembros a que hagan las adecuaciones internas, de orden normativo e institucional, a efectos de promover el acceso al conocimiento -a través de la educación- y las oportunidades para que contribuyan en todos los niveles de la sociedad. Ello se desprende del denominado Programa de Acción Mundial para los Jóvenes<sup>6</sup> que fue una estrategia internacional dirigida a enfrentar los desafíos del nuevo milenio.

Ahora bien, en virtud del reconocimiento global de los efectos desproporcionados y generacionales que ocasionan las guerras y los conflictos armados internos, el propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas promulgó en 2015 -de forma unánime- la Resolución 2250<sup>7</sup> que por primera vez en la historia reconoció el papel de los jóvenes en

<sup>6</sup> Ver, ONU (1996). RES/50/81. Consultado en: <https://undocs.org/es/A/RES/50/81> ; *Programa de Acción Mundial para los Jóvenes*, p.3. Consultado en:

<https://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/publications/wpay2010SP.pdf>

<sup>7</sup> Ver, Consejo de Seguridad ONU (2015). S/RES/2250(2015). Consultado en:

[https://undocs.org/es/S/RES/2250%20\(2015\)](https://undocs.org/es/S/RES/2250%20(2015))

la construcción de la paz, el diálogo intergeneracional para la superación de los conflictos y prevenir la violencia mediante la adopción de una cultura de paz, instando a los Estados a crear los mecanismos idóneos para su participación.

Así las cosas, queda pues en evidencia que los jóvenes vienen siendo reconocidos y posicionados dentro de la agenda global especialmente en los últimos treinta años, y ello a supuesto que no se conciba el fortalecimiento de la democracia ni el desarrollo sin la participación activa y comprometida de los jóvenes, de las nuevas generaciones de ciudadanos, conectando las agendas propias con los asuntos públicos más relevantes en sus propios contextos locales, territoriales y nacionales. Alcanzar el compromiso de la Agenda 2030 ha demostrado que de manera progresiva las políticas públicas enmarcadas en la juventud contribuye ostensiblemente en el desarrollo sostenible a través de la superación de la pobreza, la generación de empleo y el acceso pleno a la educación, entre otros<sup>8</sup>.

Sin duda, a pesar de la pérdida de credibilidad frente a nuestro sistema político, los adolescentes y los jóvenes son cada vez más proclives a interesarse, pronunciarse e involucrarse en las decisiones que afectan sus vidas (UNICEF, 2001. p.13). por eso es tan necesario que se abran los espacios institucionales para que ellos puedan expresar abiertamente su libre opinión e influir sobre decisiones que los afectan. Y en esa medida, no se puede desconocer que la participación es considerado como un derecho fundamental.

Por otra parte, hay un aspecto que resulta determinante para los jóvenes en la adopción de identidades políticas en su entorno social, económico, político y cultural relacionado con los discursos sobre la ciudadanía juvenil y su relación con el Estado<sup>9</sup>. Y en sociedades multiculturales, tan diversas y fragmentadas por brechas de marginalidad y pobreza, entre otras, en la consolidación de esos discursos entra a jugar también el “apoyo” de organismos multilaterales que de alguna manera definen con sus líneas de crédito y

---

<sup>8</sup> Ver, ONU (2018). *WORLD YOUTH REPORT- Youth and the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: Department Of Economic and Social Affairs. Consultado en: <https://www.un.org/development/desa/youth/wp-content/uploads/sites/21/2018/12/WorldYouthReport-2030Agenda.pdf>

<sup>9</sup> Ocampo, A. M. (2011). Ciudadanía juvenil, juventud y Estado: Discursos de gobierno sobre sus significados. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1 (9), 287 - 303.

lineamientos de política macroeconómica el sendero institucional y de adopción de políticas públicas que países subdesarrollados seguimos sin chistar.

Atendiendo a las falencias del constituyente primario que en su momento no previó la importancia del reconocimiento -como categoría- de los jóvenes como sujetos de derechos y deberes, y ante la respuesta del Legislativo que por vía normativa posteriormente fue supliendo esas falencias, es que se entiende el surgimiento del Sistema Nacional de Juventud- SNJ como parte de las grandes apuestas de Estado previstas con la promulgación del Estatuto de la Ciudadanía Juvenil (Ley Estatutaria 1622 de 2013).

Desde la expedición de la Ley 375 de 1997, Ley de la Juventud, de manera progresiva se ha ido reconociendo a los jóvenes como actores vitales en la vida social, cultural y política del país, dando paso al marco institucional previsto para atender y garantizar la participación política en más instancias y mejorar la incidencia política de las juventudes en los procesos de toma de decisión de amplios escenarios.

Así las cosas, en Colombia se ha construido todo un andamiaje jurídico e institucional para garantizar y fomentar el derecho a la participación de las y los jóvenes, específicamente con la construcción, aprobación y paulatina implantación de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, modificada por la Ley Estatutaria 1885 de 2018, conocida como el Estatuto de Ciudadanía Juvenil cimentado como el marco normativo dispuesto para la promoción, protección y garantía de los derechos de los jóvenes.

Esa es la importancia de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, pero también es la deuda que no termina de saldarse por las fallas de armonización normativa y articulación interinstitucional en todos los niveles de la administración pública, en lo nacional y en lo territorial -contando salvadas excepciones-.

El art. 22 del Estatuto de Ciudadanía Juvenil define qué es el SNJ: *“Es el conjunto de actores, procesos, instancias, orientaciones, herramientas jurídicas, agendas, planes, programas y proyectos, que operativizan la Ley y las políticas relacionadas con juventud, mediante la creación y fortalecimiento de relaciones entre el Estado, la Sociedad Civil, la Familia, las Entidades Públicas, Privadas, Mixtas, y los jóvenes y sus procesos y prácticas organizativas para la garantía, cumplimiento, goce o restablecimiento de los derechos de las juventudes, la ampliación de sus capacidades y de sus oportunidades de acceso a un desarrollo integral y sustentable”*.

El estatuto entraña el diseño del **Sistema Nacional de las Juventudes**, el cual se describe como el conjunto de actores, procesos, instancias, orientaciones, herramientas jurídicas, agendas, planes, programas, y proyectos, que operativiza la ley y las políticas relacionadas con juventud, mediante la creación y fortalecimiento de relaciones entre el Estado, la sociedad civil, la familia, las entidades públicas, privadas, mixtas y las y los jóvenes para garantizar el goce, fomento y restablecimiento de los derechos de las juventudes.

Con el fin de propiciar el cumplimiento de los derechos y mayores oportunidades para las personas jóvenes, de coordinar la ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Pública y los planes nacional y locales de juventud, el Sistema<sup>10</sup> se compone de la siguiente manera:

### Sistema Nacional de Juventud



imagen tomada de Colombia Joven.

Sin embargo, es menester recordar que la estructura del SNJ, los 2 subsistemas - **Institucional & de Participación**, no logró impulsar el funcionamiento del Consejo Nacional de Política Pública de Juventud. A pesar de la modificación del Estatuto con la Ley 1885 de 2018, el **SNJ** sigue demorado ocasionando una pobre formulación e

<sup>10</sup> Ver, Colombia Joven (s.f) *Sistema Nacional de Juventud*. Consultado en: <http://www.colombiajoven.gov.co/participa/snj>



implementación de políticas y la nula actuación del **Consejo Nacional de Política Pública de la Juventud**.

Por la unidad que sustrae este proyecto de acuerdo, es de destacar el papel de los **Consejos Municipales y Locales de juventud**, definidos como mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los y las jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes ante institucionalidad pública de cada ente territorial.

Desde los Consejos deberán canalizarse los acuerdos de los y las jóvenes sobre las alternativas de solución a las necesidades y problemáticas de sus contextos, junto a las propuestas para su desarrollo social, político y cultural, estableciendo estrategias y procedimientos para que los jóvenes participen en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo dirigidos a la juventud y de las agendas municipales, distritales, departamentales y nacionales de juventud.

Así las cosas, liderando la escena territorial con el Decreto 499 de 2011 Bogotá crea el **Sistema Distrital de Juventud** como una herramienta de articulación intersectorial de la Política Pública de Juventud, fortaleciendo el proceso de implementación y la progresiva materialización de los derechos de la población juvenil. La imagen ideal del sistema se construye a través de 3 instancias: institucional, mixta y juvenil, cada una compuesta por diferentes espacios de participación y coordinación. No obstante la realidad después de 10 años del decreto es bastante diferente, La instancia mixta carece del comité operativo distrital de juventud y la instancia juvenil hasta hace un mes no contaba con ningún consejo de juventud, recargando su potencial en las plataformas locales de juventud.

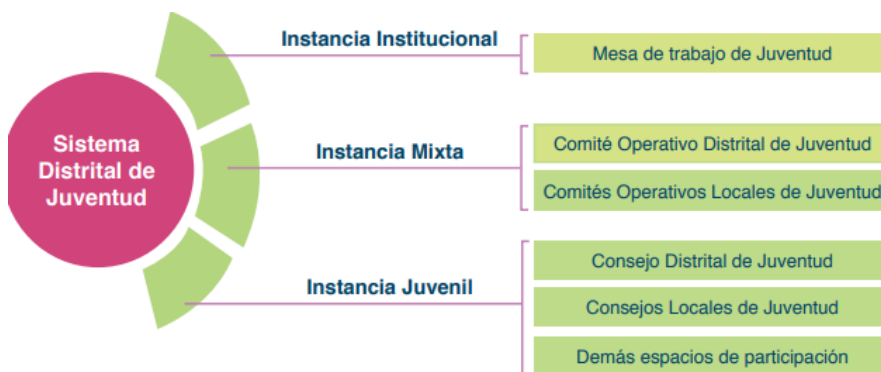
El Sistema Distrital<sup>11</sup> esta compuesto por actores, instancias y mecanismos, como se muestra a continuación:

---

<sup>11</sup> Ver, Secretaria Distrital de Planeación (2020) *Sistema Distrital de Juventud*. Boletín 1.

Consultado en:

[http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/boletin\\_sistema\\_distrital\\_de\\_juventud.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/boletin_sistema_distrital_de_juventud.pdf)



Tomado de: Secretaría Distrital de Planeación

Nuevamente, los consejos locales de juventud juegan un papel vital para la interlocución del Sistema como órganos colegiados de carácter social, autónomos en el ejercicio de sus competencias y funciones. Infortunadamente, los Consejos Distritales fueron finalmente elegidos hasta el 5 de diciembre del 2021, -cuyos consejeros completaron el acto de posesión el pasado viernes 14 de enero-, es decir más de 7 años tarde desde la expedición de el Estatuto de Juventud.

Gracias a las inconsistencias del SDJ la instancia de juventudes se concentra por excelencia en las plataformas de juventud y las asambleas de juventud. Para el primer trimestre del 2021, según la información brindada como respuesta a la proposición 184 Organizaciones, movimientos, prácticas constituían las 14 plataformas conformadas y actualizadas en el distrito. Resaltando en especial las plataformas de Fontibón, Usme y Bosa, cada una con más de 22 agrupaciones.



No obstante, la matriz para el cálculo del **ÍNDICE DE FORTALECIMIENTO A ORGANIZACIONES SOCIALES-IFOS** solo registra el proceso de 59 organizaciones, es decir **sólo el 32%**. Reconociendo y resaltando la independencia y autonomía de las organizaciones, aún preocupa este bajo número pues la estrategia de caracterización de organizaciones sociales permite que cualquiera de los integrantes de éstas, utilizando el IFOS pueda evaluar su nivel de fortalecimiento y a partir de allí solicitar o recibir el apoyo del IDPAC para mejorar su ejercicio social y comunitario.

Desde el IFOS se puede evidenciar como hay una fuerte estructura organizativa de rápido aprendizaje con 25 organizaciones consolidadas y 24 en proceso de organización. Ahora bien, el 2021 termina con 19 plataformas consolidadas y más de 267 organizaciones vinculadas a las mismas.

Bajo este marco institucional y jurídico, surge el **CONPES 4040 de 2021** *Pacto Colombia Con Las Juventudes: Estrategia Para Fortalecer El Desarrollo Integral de la Juventud* expedido el 09 de agosto del 2021, el cual tiene como objetivo fortalecer el desarrollo integral de la población joven urbana y rural y la construcción de sus proyectos de vida para contribuir a su vinculación como agentes de desarrollo político, económico, social y cultural del país, con las siguientes líneas de acción:

- Fortalecimiento de las trayectorias educativas de los jóvenes en zonas urbanas y rurales del país para el avance en la garantía del acceso, la permanencia, la calidad y la pertinencia de la educación media y posmedia.
- Fortalecimiento de los perfiles de la juventud y pertinencia de las oportunidades de inclusión productiva y generación de empleo
- Impulso a la formación dual
- Fortalecimiento de las capacidades para la generación de ingresos juvenil
- Estrategias para incrementar el aseguramiento en salud de la población joven
- Mayor participación de los jóvenes en actividades artísticas, culturales, deportivas y recreativas en entornos comunitarios y de espacio público que potencien su desarrollo integral
- Estrategias para movilizar los determinantes sociales que afectan el desarrollo de la salud de los jóvenes
- Fortalecer el acceso a una vivienda digna a la población joven
- Fortalecimiento de entornos protectores para mitigar el riesgo de vinculación de los adolescentes y jóvenes al delito

- Desarrollar acciones para la incorporación del enfoque de juventud en la implementación del Acuerdo de paz
- Diseñar los instrumentos de política y espacios interinstitucionales para impulsar acciones orientadas a la no discriminación de la juventud de los sectores sociales LGBTI y la garantía de sus derechos en los diferentes entornos
- Participar en la formulación de instrumentos de política pública para los jóvenes en condición de discapacidad que apunten al ejercicio de sus derechos
- Diseñar los instrumentos de política pública particulares para los jóvenes pertenecientes a pueblos indígenas y comunidades NARP que apunten a la reducción de brechas desde los contextos culturales y territoriales propios de estas poblaciones
- Formación a la fuerza pública en promoción y garantía de derechos de niñas, niños y jóvenes
- Integración y ampliación de las orientaciones para el desarrollo integral de la juventud
- Coordinación entre actores para la producción y consolidación de información.
- Fortalecimiento a la capacidad institucional para el desarrollo integral y el ejercicio de la ciudadanía la población joven

*“En resumen, aunque existen instancias de participación para los jóvenes, la interlocución entre el gobierno y esta población para la definición de los asuntos públicos no se considera eficaz. A esto se le suma que, las actuales instancias son desconocidas y las establecidas en el SNJ han experimentado dificultades en su implementación, generando dificultades a la hora de garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana y a la interacción entre la ciudadanía y el Estado.”* (Conpes 4040 de 2021, p.99)

También es necesario sentar que pese a la expedición del *“Pacto Colombia con las Juventudes: Estrategia para Fortalecer el Desarrollo Integral de la Juventud”*, El Documento **CONPES 4040 de 2021** NO resuelve los problemas de coordinación *intrainstitucional* y articulación *interinstitucional* propios del SNJ.

Esta política tiene un período de implementación desde 2021 hasta el 2030, iniciando su reporte en el corte de diciembre de 2021 y el informe de cierre se realizará con corte al 31 de diciembre de 2030. Ahora, lastimosamente la política llega demasiado tarde para los jóvenes colombianos, mas de 8 años tarde tras la implementación del Estatuto de Juventud, en un contexto donde por un lado, se da cuenta de espacios y mecanismos

formales de participación política juvenil que tienen poca legitimidad y cuentan con porcentajes ínfimos de participación por parte de los y las jóvenes colombianos; por otro lado, se identifican y comprenden los espacios y formas alternativas de participación política juvenil que se manifiestan desde variadas prácticas tendientes a culturalizar lo político y, como bien lo han expuesto autores de renombre en materia de jóvenes y juventud, dan las bases para comprender un ejercicio ciudadano propiamente juvenil.

La falta de una adecuada intersectorialidad y de una participación efectiva de los jóvenes demuestra que como Estado seguimos fallando en garantizarles las libertades políticas básicas, la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de decisión.

Así las cosas, con todo el acumulado y la curva de aprendizaje derivado del proceso de reconocimiento y formulación del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, con los ajustes en la normativa y la arquitectura institucional para la adopción de un *Programa Especial de Apoyo para los Consejeros de Juventud*, se hace imperativo que el Distrito Capital continúe consolidando su Sistema de Participación Incidente.

## **2.2. Sustento Jurídico**

### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991**

**Artículo 13.** *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”*

**Artículo 40.** *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

- 1. Elegir y ser elegido.*
- 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*

3. *Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*
4. *Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*
5. *Tener iniciativa en las corporaciones públicas.*
6. *Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.*
7. *Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.*

*Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.”*

**Artículo 44.** *“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”*

**Artículo 45.** *“El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”*

**Artículo 93.** *“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y,*

*consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.”*

**Artículo 103.** *“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”*

## **TRATADOS INTERNACIONALES y DIDH**

### **Observación General No. 12, Comité de los Derechos Niño, El derecho del niño a ser escuchado (2009)**

#### **“3. Artículos 12, 13 y 17 80.**

*El artículo 13, sobre el derecho a la libertad de expresión, y el artículo 17, sobre el acceso a la información, representan condiciones imprescindibles para el ejercicio efectivo del derecho a ser escuchado. Esos artículos establecen que los niños son sujetos de derechos y, junto con el artículo 12, afirman que el niño tiene derecho a ejercer esos derechos en su propio nombre, conforme a la evolución de sus facultades.*

*81. El derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 13, se suele confundir con el artículo 12. Sin embargo, aunque esos dos artículos están estrechamente vinculados, se refieren a derechos diferentes. La libertad de expresión se relaciona con el derecho a tener y expresar opiniones y a recabar y recibir información por cualquier medio. Afirma el derecho de los niños a que el Estado parte no limite las opiniones que tienen o expresan. La obligación que impone a los Estados partes es la de abstenerse de la injerencia en la expresión de esas opiniones o en el acceso a la información, protegiendo al mismo tiempo el derecho de acceso a los medios de difusión y al diálogo público. Sin embargo, el artículo 12 se relaciona con el derecho a expresar opiniones concretamente*

acerca de asuntos que afectan al niño y su derecho a participar en las medidas y decisiones que afecten su vida. El artículo 12 impone a los Estados partes la obligación de introducir el marco jurídico y los mecanismos necesarios para facilitar la participación activa del niño en todas las medidas que lo afecten y en la adopción de decisiones y de tener debidamente en cuenta esas opiniones una vez expresadas. (...).

82. El cumplimiento del derecho del niño a la información de manera coherente con el artículo 17 es en gran medida una condición necesaria para la realización efectiva del derecho a expresar las opiniones. Los niños necesitan tener acceso a la información en formatos adaptados a su edad y capacidad respecto de todas las cuestiones que les interesan. Esto es aplicable a la información, por ejemplo, relacionada con sus derechos, las actuaciones que los afecten, la legislación, la reglamentación y las normas nacionales, los servicios locales y los procedimientos de apelación y reclamación. En forma consecuente tanto con el artículo 17 como con el artículo 42, los Estados partes deben incluir los derechos de los niños en los programas de estudios.

83. El Comité recuerda también a los Estados partes que los medios de comunicación constituyen un recurso importante tanto para fomentar la conciencia del derecho de los niños a expresar sus opiniones como para brindarles la oportunidad de expresar esas opiniones públicamente. (...)." (subrayado por fuera del texto original).

#### **Observación General No. 7, Comité de los Derechos Niño, Realización de los derechos del niño en la primera infancia (2006)**

"14. Respeto a las opiniones y sentimientos de los niños pequeños. El artículo 12 establece que el niño tiene derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten y a que ésta se tenga debidamente en cuenta. Este derecho refuerza la condición del niño pequeño como participante activo en la promoción, protección y supervisión de sus derechos. Con frecuencia se hace caso omiso de la capacidad de acción del niño pequeño, como participante en la familia, comunidad y sociedad, o se rechaza por inapropiada en razón de su edad e inmadurez. (...). El Comité desea reafirmar que el artículo 12 se aplica tanto a los niños pequeños como a los de más edad. Como portadores de derechos, incluso los niños más pequeños tienen derecho a expresar sus opiniones, que deberían "tenerse debidamente en cuenta en función de la edad y madurez del niño" (art. 12.1). (...). A este respecto:

a) El Comité alienta a los Estados Partes a adoptar todas las medidas adecuadas para

garantizar que el concepto de niño como portador de derechos, con libertad para expresar opiniones y derecho a que se le consulten cuestiones que le afectan, se haga realidad desde las primeras etapas de una forma ajustada a la capacidad del niño, a su interés superior y a su derecho a ser protegido de experiencias nocivas.

b) El derecho a expresar opiniones y sentimientos debe estar firmemente asentado en la vida diaria del niño en el hogar (en particular, si procede, en la familia ampliada) y en su comunidad; en toda la gama de servicios de atención de la salud, cuidado y educación en la primera infancia, así como en los procedimientos judiciales; y en el desarrollo de políticas y servicios, en particular mediante la investigación y consultas.

c) Los Estados Partes deberán adoptar todas las medidas adecuadas para promover la participación activa de padres, profesionales y autoridades responsables en la creación de oportunidades para los niños pequeños a fin de que ejerciten de forma creciente sus derechos en sus actividades diarias en todos los entornos pertinentes, entre otras cosas mediante la enseñanza de los conocimientos necesarios. Para lograr el derecho a la participación es preciso que los adultos adopten una actitud centrada en el niño, escuchen a los niños pequeños y respeten su dignidad y sus puntos de vista individuales. También es necesario que los adultos hagan gala de paciencia y creatividad adaptando sus expectativas a los intereses del niño pequeño, a sus niveles de comprensión y a sus formas de comunicación preferidas. (subrayado por fuera del texto original).

## **Convención sobre los Derechos del Niño (1989)**

### **Artículo 13:**

“1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:

a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o

b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

### **Artículo 14:**

1. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.



2. Los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.

3. La libertad de profesar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

#### **Artículo 15:**

1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.

2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.”

#### **Convención Americana sobre Derechos Humanos - CADH (1969)**

##### **Artículo 23: “Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

#### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP (1966)**

**Artículo 25.** “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) *Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*"

### **Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).**

**Artículo 19.** *"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."*

**Artículo 21.** *"1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*

*2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."*

### **LEYES**

**Ley Estatutaria 1885 de 2018:** *"Por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones."*

**Ley 1780 de 2016:** *"Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones."*

**Ley 1757 de 2015:** *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática."*

**Ley 1622 de 2013- Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil:** *"Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones."*

**Ley 1429 de 2010:** *"Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo."*

**Ley 1098 de 2006:** *“Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.”*

**Artículo 31.** *“Derecho a la participación de los niños, las niñas y los adolescentes. Para el ejercicio de los derechos y las libertades consagradas en este Código los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a participar en las actividades que se realicen en la familia, las instituciones educativas, las asociaciones, los programas estatales, departamentales, distritales y municipales que sean de su interés. El Estado y la sociedad propiciarán la participación activa en organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, cuidado y educación de la infancia y la adolescencia.”*

**Artículo 32.** *Derecho de asociación y reunión. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho de reunión y asociación con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos, religiosos, políticos o de cualquier otra índole, sin más limitación que las que imponen la ley, las buenas costumbres, la salubridad física o mental y el bienestar del menor. Este derecho comprende especialmente el de formar parte de asociaciones, inclusive de sus órganos directivos, y el de promover y constituir asociaciones conformadas por niños, las niñas y los adolescentes. En la eficacia de los actos de los niños, las niñas y los adolescentes se estará a la ley, pero los menores adultos se entenderán habilitados para tomar todas aquellas decisiones propias de la actividad asociativa, siempre que afecten negativamente su patrimonio.”*

**Ley 1014 de 2006:** *“De fomento a la cultura del emprendimiento.”*

**Ley 375 de 1997:** *“Por la cual se crea la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones .”*

## **DECRETOS**

**Decreto 876 de 2020:** *“Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”*

**Artículo 6.** *Modificar el artículo 21 del Decreto 1784 de 2019, el cual quedará así:*

*“Artículo 21. Consejería Presidencial para la Juventud - Colombia Joven. Son funciones de la Consejería Presidencial para la Juventud - Colombia Joven, las siguientes:*

*1. Asesorar al Presidente de la República, al Jefe de Gabinete y a las entidades del Estado a nivel nacional y territorial, en el diseño, implementación, ejecución, seguimiento, evaluación y*

*coordinación de las políticas públicas que promuevan la generación de oportunidades para la juventud y el goce efectivo de sus derechos.*

*2. Dirigir el Sistema Nacional de Juventud, de acuerdo con los principios y disposiciones contenidos en la Ley 1622 de 2013 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.*

*3. Coordinar y participar, en articulación con las demás entidades del Estado, el sector privado y organismos internacionales, en el diseño e implementación de estrategias nacionales y territoriales, orientadas a la promoción y garantía de los derechos de los adolescentes y jóvenes y la prevención de vulneraciones, el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias individuales y colectivas, la consolidación de proyectos de vida, el fortalecimiento de los vínculos familiares y la construcción de capital social, teniendo en cuenta el enfoque de derechos y diferencial, así como la pertenencia étnica e intercultural.*

*4. Formular, en coordinación con las entidades competentes, estrategias para garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil que permitan a las y los jóvenes realizar su proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social, política, económica y cultural del país, e impartir directrices para su implementación.*

*5. Formular, en coordinación con las entidades competentes y bajo los lineamientos del Consejo Nacional de Políticas Públicas de Juventud, la Política Pública Nacional de Juventud, y sus estrategias de seguimiento y evaluación.*

*6. Liderar la formulación y coordinar la implementación de estrategias que promuevan el conocimiento y el acceso de los jóvenes a la oferta institucional del Estado, de manera que se visibilicen los beneficios de los planes y programas previstos por las distintas entidades estatales para garantizar la formación y calidad de vida de la juventud.*

*7. Generar espacios de interlocución continua entre el Estado y los jóvenes, donde la juventud pueda expresar sus puntos de vista, necesidades, perspectivas y participar de manera activa en el diseño e implementación de las políticas públicas que les conciernen.*

8. *Generar alianzas con organismos y con entidades nacionales e internacionales de carácter público, privado y mixto que contribuyan a la garantía y cumplimiento de los derechos de los jóvenes.*

9. *Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales, en coordinación con las autoridades competentes, en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas y procesos juveniles.*

10. *Dirigir la organización y desarrollo de un programa especial de apoyo al Consejo Nacional de Juventud, en los términos de la Ley 1622 de 2013.*

11. *Ejercer, de manera conjunta con el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Políticas Públicas de Juventud y la de la Comisión Nacional de Concertación y Decisión del Sistema Nacional de Juventudes, en su calidad de dependencia rectora del Sistema Nacional de Juventudes.*

12. *Garantizar la participación y el control social de los jóvenes en la gestión pública, a través de la administración del portal de juventud del país, previsto en el numeral 31 del artículo 8 de la Ley 1622 de 2013.*

13. *Administrar, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, el Sistema Nacional de información y conocimiento en Adolescencia y juventud SNIGCAJ, previsto en el mural 11 del artículo 71 de la ley 1622 de 2013.*

14. *Las demás que le correspondan de acuerdo con el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente de la Republica y el Jefe de Gabinete."*

**Decreto 2365 de 2019:** *"Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el ingreso de los jóvenes al servicio público."*

**Decreto Distrital 503 de 2011:** *"Por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital."*

**Decreto Distrital 448 de 2007:** *“Por el cual se crea y estructura el Sistema Distrital de Participación Ciudadana.”*

**Decreto 1984 de 2006:** *“Por el cual se modifica el artículo 1° del Decreto número 822 del 2000.”*

**Artículo 1º.** *Modifíquese el artículo 1º del Decreto 822 de 2000, el cual quedará así:*

*“Artículo 1º. Créase en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud, el cual ejercerá sus actividades bajo la supervisión inmediata del Vicepresidente de la República.*

*Este Programa podrá utilizar la expresión 'Colombia Joven' para todos sus efectos”.*

**Decreto 127 de 2001:** *“Por el cual se crean las consejerías y programas presidenciales en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”*

**Artículo 11. Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud-Colombia Joven.** *Son funciones del Programa Presidencial del Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud-Colombia Joven:*

*a) Asistir al Presidente de la República, al Gobierno Nacional y a los gobiernos territoriales, en la formulación y ejecución de la política pública de juventud;*

*b) Procurar que las entidades estatales del orden nacional y territorial incorporen a los jóvenes en sus políticas de desarrollo social y económico;*

*c) Diseñar y ejecutar planes, programas y proyectos a favor de la juventud y velar por su inclusión en los planes de desarrollo nacionales;*

*d) Fomentar la formación para el trabajo, el uso del tiempo libre y la vinculación de joven a la vida económica, cultural, a la globalización y la competitividad;*

*e) Promover y realizar estudios e investigaciones sobre temas y asuntos que conciernen a la juventud y sobre el impacto de la política pública de juventud;*

*f) Prestar asistencia técnica en el diseño y elaboración de los planes de juventud de las entidades territoriales;*

*g) Estimular la formación para la participación de la juventud en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación;*

*h) Promover estrategias que aseguren el acceso de los jóvenes a los servicios, recursos y beneficios ofrecidos por las entidades gubernamentales y no gubernamentales y generar oportunidades para que los jóvenes mejoren su formación integral y su calidad de vida;*

*i) Concertar el desarrollo de programas y proyectos y actividades a favor de la juventud que adelanten instituciones estatales y privadas, de orden nacional e internacional;*

*j) Las demás que correspondan con la naturaleza de la dependencia.*

**Decreto 822 de 2000:** *“Por el cual se crea en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven.”*

**Decreto 89 de 2000:** *“Por el cual se reglamenta la organización y el funcionamiento de los consejos de juventud y se dictan otras disposiciones.”*

## **ACUERDOS**

**Acuerdo 712 de 2018:** *“Por el cual se adoptan lineamientos para la formulación de la Política Pública Distrital de Acción Comunal en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.*

**Acuerdo 672 de 2017:** *“Por el cual se establecen los lineamientos para la actualización de la Política de Juventud del Distrito Capital, se deroga el Acuerdo 159 de 2005, y se dictan otras disposiciones.”*

**Acuerdo 257 de 2006:** *“Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”.*



**Artículo 42.** *“Participación ciudadana y control social. La Administración promoverá la participación ciudadana en cada una de las etapas de la gestión pública, fortaleciendo los espacios de interlocución Gobierno - ciudadanía e impulsando la concertación entre las aspiraciones ciudadanas y las iniciativas de las entidades distritales. La Administración Distrital garantizará, la difusión de la información para llevar a cabo procesos de orientación sectorial y territorial de la inversión; de evaluación de la eficiencia de la gestión pública y de los impactos y resultados de la acción pública.”*

**Acuerdo 159 de 2005:** *“Por el cual se establecen los lineamientos de la Política Pública de Juventud para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”.*

**Acuerdo 13 de 2000:** *“Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.”*

**ARTICULO 5. CREACIÓN E INTEGRACION.** *En cada una de las Localidades del Distrito Capital funcionará un Consejo de Planeación Local, el cual tendrá la naturaleza de ente consultivo y será la instancia de planeación en la localidad. Estará integrado por un representante de cada una de las siguientes organizaciones, con asiento en la respectiva localidad:*

- *Asociación de Juntas de Acción Comunal.*
- *Asociaciones de Padres de Familia*
- *Organizaciones Juveniles.*
- *Rectores de Establecimientos educativos.*
- *Organizaciones de Comerciantes.*
- *Organizaciones de industriales.*
- *Gerentes de establecimientos de salud pública local.*
- *Organizaciones no gubernamentales.*
- *Organizaciones ambientales.*

## **CONPES**

**Documento CONPES 4040 de 2021:** *“Pacto Colombia con las Juventudes: Estrategia para Fortalecer el Desarrollo Integral de la Juventud”.*

**Documento CONPES D.C. 08 de 2019:** *“Política Pública Distrital de Juventud 2019–2030”.*

**Documento CONPES 3918 de 2018:** “*Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*”. (Meta 8.6 - Reducir el desempleo juvenil; Meta 8.B - Desarrollar una Estrategia Global de Empleo Juvenil. De aquí a 2030, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo).

**Documento CONPES 173 de 2014:** “*Lineamientos para la Generación de Oportunidades para los Jóvenes.*”

## **JURISPRUDENCIA**

Sentencia C-050 de 2021 (M.P. Alejandro Linares Cantillo)

Sentencia C-404 de 2020 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger)

Sentencia C-484 de 2017 (M. P. Iván Humberto Escruce Mayolo)

Sentencia C-866 de 2012 (M. P. Jaime Córdoba Triviño)

Sentencia C-862 de 2012 (M. P. Alexei Julio Estrada)

Sentencia C-1042 de 2000 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

## **3.COMPETENCIA**

La competencia del Concejo de Bogotá, D.C. para aprobar esta iniciativa se sustenta jurídicamente en el numeral 1° del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá), que establece:

Artículo 12 - Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

25. *Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes*

## **4. IMPACTO FISCAL**

Teniendo en cuenta que la Ley 819 de 2003, en su artículo 7, señala que en todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o

que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se indica que previo a la reglamentación del respectivo Proyecto; Por lo anteriormente expuesto esta iniciativa no genera gasto o impacto fiscal, ni implica la apropiación de recursos adicionales a los sectores y entidades responsables de su implementación; y debido a que el proyecto busca fortalecer políticas públicas y acuerdos distritales ya existentes esta no genera gastos.

Cordialmente,

**JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE**  
CONCEJAL DE BOGOTÁ

**PROYECTO DE ACUERDO N° 268 DE 2022**

**PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 33 DE 2001, SE ESTABLECEN ESTÍMULOS E INCENTIVOS PARA LOS CONSEJEROS Y CONSEJERAS LOCALES DE JUVENTUD EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 1° del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO 1°. Objeto.** El presente proyecto tiene por objeto modificar el Acuerdo 33 de 2001 y promover e impulsar la participación política de los y las jóvenes en Bogotá, estableciendo estímulos e incentivos para los electos Consejeros y Consejeras Locales de Juventud, como un mecanismo de promoción de la ciudadanía y de fortalecimiento a la democracia, en el marco del Sistema Distrital de Participación Ciudadana y el Sistema Distrital de Juventud.

**ARTÍCULO 2°. Modificación.** El artículo 33 del Acuerdo 33 de 2001 quedará así:

**Artículo 33. Estímulos.** Los estímulos tienen por objeto incentivar el proceso de participación de los y las jóvenes de la ciudad en las elecciones del Consejo Distrital y los Consejos Locales de Juventud, en virtud de lo cual se crearán y promoverán las condiciones que garanticen su participación.

Los Consejeros tanto Distritales como Locales de Juventud no recibirán ningún tipo de honorarios, sin embargo, la Administración Distrital establecerá los estímulos educativos, culturales, recreativos, de transporte y para la generación de ingresos a que haya lugar por su participación en estos espacios.

**ARTÍCULO 3°. Beneficiarios.** De conformidad con el Artículo 41 del Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1885 de 2018), los beneficiarios de los estímulos e incentivos contemplados en el presente Acuerdo serán los Consejeros y Consejeras Locales de Juventud, electos en la ciudad de Bogotá D.C. para un periodo de cuatro (4) años.

**PARÁGRAFO 1:** Para todos los efectos, se tendrá en consideración lo establecido en el Artículo 51 del Estatuto de Ciudadanía Juvenil en materia de reelección de los Consejeros y Consejeras Locales de Juventud, para el goce de los estímulos e incentivos previstos en este Acuerdo.

**PARÁGRAFO 2:** Igualmente, serán beneficiarios de los estímulos e incentivos previstos en este Acuerdo quienes entren a suplir vacancias absolutas, así en los términos de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y la Ley 1885 de 2018.

**ARTÍCULO 4°. Estímulos para la generación de ingresos.** Los electos Consejeros y Consejeras Locales de Juventud tendrán prioridad en el acceso a las estrategias, programas, proyectos y acciones ofertadas por el Distrito Capital que otorguen beneficios, subvenciones o incentivos al emprendimiento, en cualquiera de sus modalidades, así como en las oportunidades de vinculación laboral con el sector público y privado.

**ARTÍCULO 5°. Estímulos Educativos.** Los electos Consejeros y Consejeras Locales de Juventud tendrán prioridad en el acceso a las estrategias, programas, proyectos y acciones ofertadas por el Distrito Capital que otorguen beneficios u apoyos económicos para el ingreso y permanencia en la educación superior, en los niveles técnico, tecnológico y profesional.

**ARTÍCULO 6°. Estímulos Culturales y Recreativos.** Los Consejeros y Consejeras Locales de Juventud tendrán prioridad en el acceso a las estrategias, programas, proyectos y acciones ofertadas por el Distrito que otorguen beneficios o incentivos para el desarrollo de propuestas y el fortalecimiento de procesos deportivos, recreativos, culturales y artísticos, así como en las convocatorias públicas de estímulos para la formación artística y deportiva.

**ARTÍCULO 7°. Auxilio de Transporte.** Para facilitar el ejercicio de su mandato, los electos Consejeros y Consejeras Locales de Juventud podrán hacer uso del Sistema Integrado de Transporte Público, mediante una tarjeta diferencial que será recargada mensualmente con treinta (30) pasajes.

**Parágrafo 1.** En caso de producirse la vacancia absoluta de un Consejero o Consejera, éste perderá automáticamente el beneficio por lo que será menester notificar debidamente a la entidad o dependencia a cargo, y de la misma manera se gestionará para que quien supla la vacancia absoluta, pueda acceder al mismo beneficio de manera oportuna.

**Parágrafo 2.** En caso de producirse la vacancia temporal de un Consejero o Consejera, éste verá suspendido automáticamente el beneficio mientras transcurran las situaciones descritas en el numeral 2 del artículo 53 de la Ley 1622 de 2013, y así quien supla la vacancia temporal podrá acceder al mismo durante el periodo de dicha vacancia.

**Parágrafo 3.** TRANSMILENIO S.A. será la entidad encargada de entregar, validar la titularidad y recargar mensualmente las tarjetas de acceso al Sistema Integrado de Transporte Público, que estarán abonadas con el saldo requerido para usar treinta (30) pasajes al mes. Las tarjetas estarán disponibles previo al día de inicio del respectivo periodo o de ser necesario al inicio de la suplencia de la vacancia temporal o absoluta.

**ARTÍCULO 8°. COMPLEMENTARIEDAD.** Para todos los efectos, los incentivos y beneficios otorgados con el presente Acuerdo serán complementarios con lo previsto en el Programa Especial de Apoyo para los Consejeros de Juventud, de conformidad con el artículo 59 del Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013), que estará a cargo de la Consejería Presidencial para la Juventud.

**ARTÍCULO 9°. VIGENCIA.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE, EXPLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**PROYECTO DE ACUERDO N° 269 DE 2022**

**PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCEN A LOS COMERCIANTES MASIVOS FORMALES Y LAS ZONAS O CLÚSTERES DE COMERCIO MASIVO FORMAL EN BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**Exposición de motivos**

**1. OBJETO:**

La presente iniciativa tiene como objeto reconocer e incorporar como actores fundamentales dentro del proceso de formulación de documentos del Consejo de Política Económica y Social CONPES D.C, así como los documentos de política sectorial relacionados con productividad, competitividad y desarrollo económico de Bogotá, elaborados por la Secretaría de Desarrollo Económico, a los Comercios Masivos Formales y las Zonas de Comercio Masivo Formal.

**2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

1. Establecer espacios de participación ciudadana para los representantes de los comercios populares, de forma que puedan expresar en canales formales sus problemáticas y necesidades, para que, a través de la concertación con el gobierno distrital, logren impulsar iniciativas de política pública que les permita brindar soluciones.

2. Permitir la visibilización, inclusión y reconocimiento de las personas comerciantes que se dedican a la venta de bienes o productos y/o la prestación de servicios, en las Zonas o Clústeres Comerciales Masivos Formales, para lograr reivindicar y consolidar estas actividades como un negocio y una actividad económica propiamente.

3. Generar la consolidación de las capacidades y habilidades del comerciante, el mejoramiento de las estrategias de competitividad, la profundización de la cultura de la formalidad, y el fortalecimiento de las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana que faciliten un mejor desarrollo de la actividad económica, redundando en beneficios para el sector comercial y para los consumidores.

4. Dignificar la actividad comercial de las personas vendedoras de bienes o productos y/o prestadoras de servicios de las Zonas de Comercio Masivo Formal, que ejercen su actividad y generación de empleo contribuyendo de forma importante al desarrollo de la ciudad vía impuestos y contribuciones.

5. Generar un reconocimiento con ocasión de la celebración del Día del Comerciante Masivo Formal en el Distrito Capital, enmarcado en la semana del comerciante Masivo Formal con el fin de reconocer la actividad desarrollada por años, el aporte social y económico realizado a la ciudad de los individuos que realizan esta actividad.



### 3. ANTECEDENTES:

Si bien la presente iniciativa es presentada por primera vez al Concejo de Bogotá, se llevó a cabo el análisis de otros proyectos de acuerdo radicados en los últimos años y que guardan relación con la actividad comercial en la ciudad, tal como se relacionan a continuación:

- Proyecto de acuerdo No. 487 de 2016 - "Por el cual se crea el sello turístico – embajada cachaca – en Bogotá D.C.”:

Objeto: A partir de generar un trabajo intersectorial entre la Secretaría de Desarrollo Económico en cabeza del IDT y el sector cultural se buscaba generar ingresos adicionales con este reconocimiento que tenía como fin dar a conocer, preservar y difundir el patrimonio cultural y turístico de Bogotá D.C.

- Proyecto de acuerdo No. 291 de 2020 – “Por medio del cual se crea el trato diferencial al impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, para el apoyo, fomento, soporte y protección del emprendimiento y empleo juvenil, con motivo de reactivación económica al covid-19 en el distrito capital, y se dictan otras disposiciones”:

Objeto: Se pretendía implementar un trato diferencial al impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, con el propósito de fomentar, proteger y soportar el emprendimiento y empleabilidad en los y las jóvenes en el distrito capital fortaleciendo y afianzando el entorno empresarial garantizando un ambiente fiscal sano minimizando el riesgo de quiebra sobre el ecosistema emprendedor por causas relacionadas a los efectos económicos contractivos.

- Proyecto de acuerdo No. 417 de 2020 - “Por el cual se otorgan beneficios tributarios en el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros -ICA- para la reactivación económica; que fomenten la inversión y el empleo en las unidades de planeamiento territorial o distritos que así defina el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- en el Distrito Capital.”:

Objeto: Se buscaba conceder beneficios tributarios en búsqueda de dinamizar y reactivar la economía del Distrito debido a los impactos y consecuencias negativas con motivo de la pandemia del Covid-19.

### 4. DEFINICIONES:

A continuación, se ofrece un marco conceptual el cual definirá las características que este proyecto de acuerdo entiende por “sectores populares formales”. Para esto, se precisará la definición que los economistas Antonio Rodríguez Carmona, Carmen Medeiro y Nico Tassi ofrecen sobre las economías de base popular:

*“se utiliza el término economía de “base popular” a objeto de conceptualizar la participación creciente y directa de los sectores populares en la economía, no ya como ejército de trabajadores informales o actores residuales y subalternos, sino como*

*sujetos económicos con autoría propia y protagonismo en la conducción económica del país*<sup>12</sup>.

Con respecto al concepto anteriormente mencionado, se puede definir el **Comercio Masivo Formal** como las actividades comerciales de venta y de bienes o prestación de servicios, cuyo origen puede ser nacional o importado, conformado por comerciantes independientes de forma individual o colectiva, legalmente constituidos, responsables de obligaciones tributarias y laborales, y que se encuentran agrupados alrededor de un espacio específico y delimitado de la ciudad.

En tal sentido, se puede entender las **Zonas o Clústeres de Comercio Masivo Formal** como espacios dedicados a dichas actividades. Pueden ubicarse dentro de nichos específicos de comercio tradicional, y sus comerciantes pueden estar agremiados u organizados para dicha interacción a través de organizaciones, consejos, asociaciones o clústeres.

Teniendo presente las definiciones anteriores, se puede catalogar a ciertos sectores de Bogotá como zonas de comercios masivos formales los cuales cuentan con décadas de consolidación y qué han contribuido a la economía local y nacional.

## 5. JUSTIFICACIÓN:

Una de las principales características urbanas de Bogotá, es la especialización sectorizada de industria y comercio que abarca su territorio. Desde la reparación mecánica de vehículos hasta la consecución de prendas al por mayor, cualquier persona sabe a dónde acudir. La dinámica urbana, económica y social de la capital, ha permitido la consolidación de nichos económicos o “clústeres” los cuales se han convertido en referentes nacionales e internacionales de la industria colombiana.

El Madrugón, el 7 de agosto, San Andresito de San José, El Pasaje Rivas, la Alquería o el Restrepo son ejemplos de cómo las dinámicas urbanas y sociales han logrado la consolidación exitosa del comercio especializado en barrios de Bogotá. Algunos representantes de sectores mencionados anteriormente han denominado a estas las industrias y cadenas productivas como “comercios populares”.

Es claro que los comercios masivos formales se han convertido en jalonadores de la economía nacional. De acuerdo al Observatorio de Desarrollo Económico de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, San Victorino se comporta como un distrito comercial altamente especializado en la comercialización de prendas de vestir que cuenta con 5.594 empresas.<sup>13</sup> Consecuentemente, el Observatorio de Desarrollo Económico reveló que San Victorino generó 140.000 empleos en 2018 y ventas cercanas a los 500 mil millones de pesos en el mes en los

<sup>12</sup> TASSI, Nico, MEDEIROS, Carmen, RODRIGUEZ-CARMONA, Antonio, FERRUFINO, Giovanna. “Hacer plata sin plata” El desborde de los comerciantes populares en Bolivia. Fundación PIEB. 2013

<sup>13</sup> Diagnóstico Bogotá Productiva 24 Horas. Secretaría de Desarrollo Económico. Noviembre de 2019. [https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files\\_articulos/bogotaproductiva24horas\\_web\\_final.pdf](https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articulos/bogotaproductiva24horas_web_final.pdf)

locales formalmente constituidos sin contar otro tanto de los comerciantes flotantes en el sector en los años previos a la pandemia<sup>14</sup>.

En Colombia es muy poca la información de fuentes gubernamentales en relación a los comercios populares formales, déficit generado principalmente por la falta de información referente al número de unidades productivas, su ubicación y la actividad que realizan. Sin embargo, desde el DANE para el año 2021 se inició un proceso de conteo de unidades económicas que servirá de insumo para un posterior censo que dará un panorama integral de las actividades que se realizan en el país.

Según los datos preliminares presentados en este conteo<sup>15</sup>, en Bogotá se cuenta con 451.093 unidades económicas que representan el 17,7% del total nacional. De igual forma, la mayor representación de estas unidades económicas está asociada al sector de comercio con una participación de más del 55% para la ciudad de Bogotá (Cuadro 1). Adicionalmente, el 89% de estos establecimientos de comercio son establecimientos fijos, evidencia de que el gran aparato productivo y comercial de la ciudad se da allí en estos establecimientos.

**Cuadro 1. Unidades económicas según sector, número de unidades y participación en el total de unidades**

Total uds económicas	uds desocupadas*	uds ocupadas	uds sector comercio	uds sector industria	uds sector servicios	uds sector transporte	uds sector construcción	Participación comercio**	Participación industria**	Participación servicios**	Participación transporte**	Participación construcción**
451.093	52.052	399.041	229.337	22.973	145.068	835	828	57,5%	5,8%	36,4%	0,2%	0,2%

\*Las unidades desocupadas no tienen un sector económico asociado.

\*\*Participación del total departamental de unidades del sector en el total de unidades ocupadas del departamento

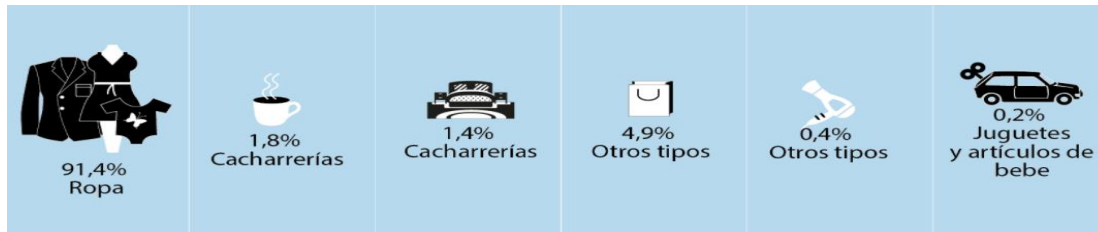
Fuente: DANE – Censo Económico de Colombia – Conteo de Unidades Económicas 2021

Llevando el análisis de la información disponible a un nivel más local y específicamente a las Zonas o Clusters de Comercio Masivo Formal de la ciudad de Bogotá, en el año 2017 el observatorio de Desarrollo Económico de la Secretaría de Desarrollo Económico en búsqueda de tener información sobre estos, realizó una encuesta-censo<sup>16</sup> en el centro comercial Gran San ubicado en la Carrera 10ª entre calles 9ª y 10ª para conocer más de cerca la actividad realizada, el origen de la mercancía comercializada y reconocer cuales son los puntos de mejora de esta zona comercial donde se ubican más de 7.000 locales. Dentro de los principales resultados de este proceso se logró establecer que la principal actividad realizada en este sector es la venta de ropa y calzado (grafica 1).

<sup>14</sup> Madrugones de San Victorino son los reyes (¿magos?) de las ventas de diciembre en Colombia. Pulzo. 2018. <https://www.pulzo.com/economia/madrugones-san-victorino-venden-3-billones-pesos-diciembre-PP610774>

<sup>15</sup> Conteo de unidades económicas 2021. DANE. 2021. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-interno/censo-economico-de-colombia/conteo-de-unidades-economicas-2021>

<sup>16</sup>Resultados de la encuesta de percepción a comerciantes de EL GRAN SAN Zona San Victorino - Localidad de Santa Fe. Secretaría de Desarrollo Económico – 2017. <https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/industria/resultados-de-la-encuesta-de-percepcion-comerciantes-de-el-gran-san-zona-san-victorino>

**Gráfica 1. Actividades Económicas de los establecimientos del GRAN SAN**

Fuente: SDDE – DEDE. Censo a establecimientos de comercio del GRAN SAN<sup>17</sup>.

De igual forma se estableció que la mayoría de establecimientos comerciales, un 86%, cuentan con 1 o 2 trabajadores y más del 90% de los establecimientos comerciales trabajan de domingo a domingo. Es importante resaltar los resultados en relación al origen de los productos allí comercializados (Gráfica 2), ya que el 86% son producidos por ellos mismos o por productores nacionales.

**Gráfica 2. Origen de la mercancía comercializada en los establecimientos del GRAN SAN**

Fuente: SDDE – DEDE. Censo a establecimientos de comercio del GRAN SAN<sup>18</sup>.

Ahora bien, en referencia a los principales consumidores de las mercancías allí comercializadas, en el censo se logró establecer que más del 40% de sus clientes son mayoristas de otras ciudades y que por otra parte el 47% realizan sus compras personales o para surtir sus negocios en Bogotá o ambas actividades en este sector.

Una de las mayores dificultades y problemáticas que enfrentan los comerciantes de este sector, es el comercio chino y el contrabando, el cual ha venido destruyendo el aparato productivo y comercial (Gráfica 3).

<sup>17</sup> Ídem

<sup>18</sup> Ídem

**Gráfica 3. Principales problemáticas de los comerciantes del GRAN SAN**

Fuente: SDDE – DEDE. Censo a establecimientos de comercio del GRAN SAN<sup>19</sup>.

Este proyecto de acuerdo busca precisamente mitigar estas problemáticas a partir de la implementación de una política pública para estos comercios populares formales, que les permitiría tener políticas claras y por tanto acciones coordinadas por parte del Distrito en pro de garantizar el comercio local. Y esto se ve reflejado directamente en las necesidades y requerimientos que realizan los comerciantes a la Alcaldía de Bogotá y que podrían ser solucionados de manera más adecuada al contar con una política pública y un reconocimiento institucional de estas Zonas o Clústeres de Comercio Masivo Formal (Gráfica 4).

**Gráfica 4. Acciones en las que los comerciantes piden apoyo a la Alcaldía de Bogotá D.C.**

Fuente: SDDE – DEDE. Censo a establecimientos de comercio del GRAN SAN<sup>20</sup>.

Sin embargo, el aspecto económico no es lo más importante a resaltar. Los comercios populares formales traen consigo toda una serie de dinámicas sociológicas y micro nichos culturales con sus propias normas y costumbre. La confluencia de distintas personas de todo el país en torno a un solo objetivo –comercializar–, configura una identidad propia similar a la de un gremio. Desde la ventana de oportunidad, sectores como el Gran San o el Siete de Agosto, ofrecen oportunidades

<sup>19</sup> Ídem

<sup>20</sup> Ídem

a personas de todo el país cuando llegan a la ciudad, hasta la renovación urbana del sector y entorno.

Señala Yansen Estupiñán, gerente del Gran San como lograron hacer frente a la distribución de drogas por su cercanía con el antiguo Bronx y cómo lograron reducir el contrabando:

*“En el Gran San inicialmente tuvimos problemas de contrabando y de producto importado, hoy por hoy el 98% de lo que se vende en el Gran San son productos 100% colombianos, aunque los insumos son traídos del exterior porque a nivel local no hay para satisfacer la demanda”<sup>21</sup>.*

A pesar del éxito cosechado por los denominados comercios populares formales, estos no han sido objeto del reconocimiento y apoyo por parte del sector público, mucho menos ahora con la actual situación por la que atraviesa la ciudad de Bogotá debido a la pandemia ocasionada por la pandemia del COVID-19, en virtud de la cual se decretó el aislamiento preventivo y con él el cierre de los establecimientos de comercio, sumado a las protestas que se realizaron en el marco del paro nacional, lo cual generó grandes restricciones a la posibilidad de realizar actividades comerciales y empresariales.

De acuerdo a la Cámara de Comercio, 53.291 empresas de la capital cerraron en 2020<sup>22</sup>. Esta cifra concuerda con un reporte de Fenalco el cual señaló que cerca de 61 mil establecimientos formales ubicados en Bogotá y la región cerraron entre marzo de 2020 y febrero de 2021. De las empresas de comercio y servicios que sobrevivieron, el 45 % tuvo que suspender contratos laborales y 15% los terminaron.<sup>23</sup>

De acuerdo con la Encuesta Mensual de Comercio (EMC), para el mes de enero de 2021 las ventas reales del comercio al por menor en Bogotá, decrecieron un 12,9 % respecto al mismo mes del 2020, siendo -4,1 puntos porcentuales (p.p.) inferior al dato registrado en diciembre de 2020 que reflejó -8,8 %.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> El Gran San y su ‘Madrugón’: la otra cara del comercio popular colombiano. Revisa Semana. 9 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.semana.com/emprendimiento/articulo/el-gran-san-y-el-madrugon-en-el-comercio-popular-de-bogota/249568/>

<sup>22</sup> Cámara de Comercio reveló que la pandemia hizo cerrar más de 53.000 empresas en Bogotá. La República. Enero de 2021. Disponible en: <https://www.larepublica.co/empresas/camara-de-comercio-revelo-que-la-pandemia-hizo-cerrar-mas-de-53000-empresas-en-bogota-3111120>

<sup>23</sup> El 33 % de los comercios formales en Bogotá y Cundinamarca cerró entre marzo de 2020 y febrero de 2021. Revista Semana. Marzo de 2021. Disponible en: <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/el-33-de-los-comercios-formales-en-bogota-y-cundinamarca-cerro-entre-marzo-de-2020-y-febrero-de-2021/202141/>

<sup>24</sup> El segundo pico del COVID-19 afectó el comercio al por menor en Bogotá en enero de 2021. <https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/comercio-al-por-menor/el-segundo-pico-del-covid-19-afecto-el-comercio-al-por-menor-en-bogota-en>

Este mismo informe señala que las actividades económicas que tuvieron el mayor comportamiento negativo fueron el comercio de vehículos automotores nuevos; prendas de vestir y sus accesorios; calzado y artículos sucedáneos al cuero en establecimientos especializado.

Las restricciones producto de la pandemia del COVID-19 generaron no solo una baja importante en la venta de los comercios populares, que por supuesto se vio reflejada en una mayor tasa de desocupación sino que trajo también nuevos retos en cuanto a las necesidades que estos comerciantes requieren para poder suplir las necesidades de la población de manera adecuada, contando con medidas no solo de bioseguridad, sino también, generando confianza pero a la vez manteniendo precios que le permitan competir con canales alternativos como el de las compras por internet.

## 6. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA:

Hasta la fecha, los Comerciantes Masivos Formales en Bogotá no cuentan con una política que les brinde un respaldo institucional ante las problemáticas que los aquejan. Si bien en el marco de la reactivación económica tras los primeros picos de la pandemia, la Alcaldía Local de Santa Fe y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico junto a otras entidades implementaron planes piloto de reapertura comercial en puntos como San Victorino, estos esfuerzos respondieron más a una coyuntura específica.

Cómo se evidenció en el punto anterior, los comercios populares formales en Bogotá han sido jalonadores de la economía nacional por varias décadas, sin embargo, no han contado con un reconocimiento institucional que les facilite visibilizar y articular sus necesidades. Esto contrasta con la serie de estímulos que han recibido los comercios informales a través de distintas entidades públicas, -que si bien no se discute su relevancia- resulta desafortunado que los comercios formales no cuenten con similares condiciones ante el distrito.

Por lo anterior, es vital identificar la razón por la cual el no tener una política pública para lo que en este documento denominamos “Comercios Masivos Formales” genera problemáticas de falta de planificación económica y urbana, vulnerabilidad ante cambios políticos, falta de representación efectiva y real en la toma de decisiones y debilidad en la articulación de la economía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Frente a este punto en particular, ésta iniciativa fortalecerá la capacidad de conjugar a un gran sector de la población en el cumplimiento local de la agenda 2030 especialmente el objetivo número 8 “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.<sup>25</sup> Este proyecto de acuerdo no solo busca proteger a los comercios masivos formales per se sino también mejorar las condiciones del personal vinculado a ésta industria y cadena productiva. Por ejemplo, en el sector de San Victorino el 53% de los comerciantes son mujeres, de las cuales el 55% son madres cabeza de hogar<sup>26</sup>. Al poder establecer este sector de la población como uno de los objetivos de una

<sup>25</sup> Objetivos de Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas.  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<sup>26</sup> Comerciantes de San Victorino piden acompañamiento del Distrito para fin de año. El Espectador. Octubre de 2021. Disponible en:

política pública, se buscará la igualdad de género, al permitir el acceso al comercio justo por parte de las mujeres. Esto se alinea con el quinto objetivo “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Contar con una política para los comercios masivos formales permitiría fortalecer distintos clústeres naturales de la ciudad y estimular el crecimiento económico que se vio tan afectado durante la pandemia. Es importante recordar que a pesar de que varios comerciantes quebraron durante las cuarentenas, quienes sobrevivieron siguieron pagando impuestos y generando oportunidades laborales a miles de ciudadanos, razón por la cual hay que proteger a este sector industrial y comercial del país.

Para identificar puntos de partida de políticas implementadas, es importante revisar qué acciones se han implementado en otras ciudades con el objetivo de aportar experiencias en el proceso de formulación de la política que viene desarrollando la administración Distrital.

### **6.1 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES:**

Es posible encontrar alrededor del mundo múltiples experiencias en referencia a zonas delimitadas de comercio masivo formal reconocidas por su tradición y aporte al desarrollo económico de la ciudad en la cual se encuentran ubicados. Buscando identificar los impactos provenientes de la elaboración de una política hacia los Comercios Masivos Formales, se presentan algunas iniciativas, acciones y conceptos de diversas ciudades y países.

#### **México:**

Los Tianguis Populares hacen parte de los mercados tradicionales de México en donde se comercializan alimentos, ropa, artesanías, entre otros y que tienen un arraigo cultural prehispánico. A pesar de que la confirmación de estos mercados es de manera semifija en las calles, estos mercados se encuentran actualmente regulados por el gobierno nacional.

Los aspectos importantes a destacar de la LEY DE REGULACIÓN Y FOMENTO DE MERCADOS Y TIANGUIS POPULARES son que dan una definición clara a los mercados tianguis, la definición de competencias y obligaciones por parte de cada actor, las delimitaciones de las zonas de operación y la responsabilidad de cada autoridad pública frente al mercado. Otro aspecto importante a señalar de esta regulación es que define un capítulo de participación en donde se definen herramientas para la mejora constante del mercado.

A continuación, se señala el artículo 43 el cual resulta interesante para el propósito del proyecto de acuerdo.

*ARTICULO 43. La Secretaría de Gobierno y los Ayuntamientos llevarán un registro de las iniciativas de los comités de participación ciudadana que se formen para los efectos de la presente*

---

<https://www.elespectador.com/bogota/comerciantes-de-san-victorino-piden-acompanamiento-del-distrito-para-fin-de-ano/>



*Ley, con el objeto de que participen en programas de mejoramiento del servicio público de Mercados y Tianguis Populares*<sup>27</sup>

### **España:**

Desde las administraciones autónomas se ha establecido un reconocimiento a los comercios masivos formales denominado Centro Comercial Abierto, este se entiende como “*aquella fórmula de organización comercial de todos los agentes económicos que, en el ámbito del comercio interior, estén implicados en un área urbana delimitada, con una tradición comercial en la zona, que cuenta con una imagen y estrategia propia permanente, y que comparten una concepción global de oferta comercial, servicios, cultura y ocio, así como una única unidad de gestión y comercialización.*”<sup>28</sup>

Este reconocimiento ha permitido generar convenios de colaboración, dirigir recursos y establecer políticas para un mejor desarrollo y funcionamiento de estas Zonas de Comercio Popular Formal. Medidas como la implementada en Cabra para realizar un aporte de 10 mil euros por parte del ayuntamiento para promocionar y dinamizar el comercio<sup>29</sup>, la firma de un convenio por parte del ayuntamiento de Andalucía para generar acciones de promoción y prestar apoyo institucional ante los medios de comunicación o entidades<sup>30</sup> o el convenio con el ayuntamiento de la palma para dinamizar el comercio después de la pandemia<sup>31</sup> son muestra de los beneficios de contar con un reconocimiento de estas zonas comerciales. El común denominador de estos acuerdos que se dan en todo el país es el reconocimiento de estas zonas de comercio y el trabajo mancomunado entre el comercio y la administración en la búsqueda de fortalecer el comercio local.

### **Turquía:**

---

<sup>27</sup> Ley de regulación y fomento de mercados y Tianguis populares. 1989. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUERRERO/Leyes/GROLEY35.pdf>

<sup>28</sup> Procedimiento para la obtención del reconocimiento como Centro Comercial Abierto de Andalucía. Gobierno de España. Disponible en: <http://tramites.administracion.gob.es/comunidad/tramites/recurso/procedimiento-para-la-obtencion-del/eb51e0b4-7188-4130-a03a-925059c8ac17>

<sup>29</sup> El Ayuntamiento de Cabra firma un acuerdo de colaboración con el Centro Comercial Abierto. 16 de octubre de 2021. Disponible en: <http://www.surdecordoba.com/cabra/el-ayuntamiento-cabra-firma-acuerdo-colaboracion-el-centro-comercial-abierto>

<sup>30</sup> <https://www.diarioronda.es/2021/09/10/sin-categoria/el-ayuntamiento-y-apymer-firman-un-convenio-para-impulsar-el-centro-comercial-abierto/>

<sup>31</sup> El Ayuntamiento y Apymer firman un convenio para impulsar el Centro Comercial Abierto. Diario Ronda. 10 de septiembre de 2021. Disponible en: [https://www.huelvainformacion.es/provincia/Comercial-Abierto-Entreplazas-Ayuntamiento-Apyme-La\\_0\\_1556244661.html](https://www.huelvainformacion.es/provincia/Comercial-Abierto-Entreplazas-Ayuntamiento-Apyme-La_0_1556244661.html)

En Estambul se encuentra el Gran Bazar<sup>32</sup>, uno de los mercados cubiertos más grandes del mundo y que remonta su operación al año 1.400. Allí se cuenta con más de 4.000 tiendas que comercializan alfombras y kilims hechos a mano de Turquía, adornos en diferentes tipos de materiales, joyería, artículos de cuero, entre otros.

Este lugar se extiende por más de 61 calles cubiertas y se ha convertido en un epicentro obligado para los turistas lo que ha permitido dinamizar aún más su actividad comercial. Para el año 2022, la Gobernación de Estambul cubrió con los gastos la reparación y restauración del tejado del bazar.<sup>33</sup>

### **Irán:**

En la ciudad de Tabriz se encuentra el gran bazar de esta ciudad con más de 1.000 años de antigüedad, allí se concentra una parte importante del comercio del medio oriente y es un punto turístico importante debido a su declaratoria de patrimonio de la humanidad por parte de la Unesco *“Bajo aproximadamente unos 2,5 kilómetros cuadrados de bóvedas, en el Gran Bazar de Tabriz, ciudad ubicada a unos 600 kilómetros al noroeste de Teherán, late aún con mucha fuerza un corazón capitalista que une tradición y modernidad en un entorno histórico de privilegio”*<sup>34</sup>.

Allí se comercializa tanto de forma mayorista como minorista productos como cuezo, zapatos, joyas, juguetes, papelería, ferretería entre otros. Cuenta con más de 7 mil locales de comercio y trabajan más de 15 mil personas.

Este bazar se encuentra en el complejo histórico el cual desde 1975 es protegido por el gobierno nacional con importantes medidas de planificación urbana y patrimonial por diferentes zonas.

Dentro de estas zonas ningún tipo de actividad necesita la autorización de la Herencia Cultural iraní, Artesanía y Organización de Turismo (ICHHTO), que es el órgano institucional encargado de la protección de los monumentos protegidos.<sup>35</sup>

## **7. PERTINENCIA DEL PROYECTO:**

La importancia de esta iniciativa radica en que se encuentra dirigida a establecer condiciones generales para incorporar en la política pública que viene desarrollando la administración y se incorpore en ella las Zonas o Clústeres de Comercio Masivo Formal que por tanto años han

<sup>32</sup> Gran Bazar de Estambul Civiatis. Disponible en: <https://www.estambul.es/gran-bazar>

<sup>33</sup> La restauración del Gran Bazar de Estambul finalizará en 2022. Turquía, Mundo. Marzo de 2021. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/la-restauraci%C3%B3n-del-gran-bazar-de-estambul-finalizar%C3%A1-en-2022/2167746>

<sup>34</sup> El gran Bazar de Tabriz, el mayor mercado cubierto del mundo. Noviembre 2015. Disponible en: [https://www.clarin.com/asia/gran-bazar-tabriz-mercado-cubierto\\_0\\_B1YltgKvXg.html](https://www.clarin.com/asia/gran-bazar-tabriz-mercado-cubierto_0_B1YltgKvXg.html)

<sup>35</sup> Complejo histórico Bazar de Tabriz. Disponible en: [https://www.ecured.cu/Complejo\\_Hist%C3%B3rico\\_Bazar\\_de\\_Tabriz](https://www.ecured.cu/Complejo_Hist%C3%B3rico_Bazar_de_Tabriz)

generado empleo y desarrollo en Bogotá. Es menester de la administración distrital a través de las entidades correspondientes reconocer éste importante sector de la industria distrital y nacional que se vio gravemente afectado por las restricciones y cuarentenas producto de la pandemia.

Cómo se evidenció en los casos de otros países, la definición clara de quienes hacen o conforman los comercios masivos formales permite la implementación de medidas puntuales y una mayor inclusión económica y social de los comerciantes que ejercen su actividad económica en los centros de acopio más tradicionales de la ciudad.

Es importante señalar que esta iniciativa no busca generar subsidios o incurrir en algún gasto adicional a la administración distrital. Por el contrario, se trata de mejorar la articulación y comunicación entre los comercios masivos formales y las distintas entidades del distrito que interactúan hoy en día con éste sector.

A través de este proyecto de acuerdo se obtendrán beneficios tales como la profundización de la cultura de la formalidad, elevando los niveles de productividad de los comerciantes, a través de lo que ha sido denominado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como un “Encadenamiento Productivo Formal”, que se presenta cuando las empresas cumplen con la ley y con los requisitos necesarios para su operación e incentiva a que sus proveedores se organicen dentro de ese mismo marco de cumplimiento, lo cual se logra a través de programas que incluyen capacitación y acompañamiento a los comerciantes, favoreciendo el desarrollo de habilidades y competencias para que sus negocios sean sostenibles y se mejore la competitividad.

Es preciso señalar que los comercios masivos formales no solo representan un sector económico que genera empleo sino también un capital social que ofrece cohesión y dinámicas socioculturales.

De acuerdo con lo expuesto, es necesario que se incluya en la política pública al comercio masivo para que se adopten las acciones necesarias para su fomento, potenciando sus virtudes, pero sobre todo, coadyuvando a la solución de problemáticas tales como las nuevas exigencias del comercio moderno que requieren de la innovación de los comercios masivos, la implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, de canales digitales para los pagos, instrumentos de gestión y medición, entre otros.

Frente a este desarrollo de todo un ambiente alrededor del comercio el reconocimiento a través de la semana del comerciante es de vital importancia para la apropiación e identidad de aquellos comerciantes que ejercen ésta importante laboral en Bogotá y que hasta el momento ha sido desconocida.

Por todo lo anterior, es de vital importancia este proyecto de acuerdo que tiene por objeto reconocer e incorporar como actores fundamentales dentro del proceso de formulación de documentos del Consejo de Política Económica y Social CONPES D.C, así como los documentos de política sectorial relacionados con productividad, competitividad y desarrollo económico de Bogotá, elaborados por la Secretaría de Desarrollo Económico, a los Comercios Masivos Formales y las Zonas o Clústeres de Comercio Masivo Formal.

## 8. FUNDAMENTO JURÍDICO:

### 8.1. NORMATIVIDAD INTERNACIONAL:

#### RESOLUCIÓN A/RES/70/1 DE LA ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (AGENDA DE DESARROLLO 2030 Y SUS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE):

##### ODS N° 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo:

Dentro de las metas de este objetivo, se encuentran:

*“(…) 1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, **tengan los mismos derechos a los recursos económicos**, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras **y otros bienes**, la herencia, los recursos naturales, **las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la microfinanciación**.*

*1.a Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante **la mejora de la cooperación para el desarrollo**, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, **para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones**.*

*1.b **Crear marcos normativos sólidos en el ámbito nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza. (…)***”

Las metas señaladas se enfocan de manera particular en la población pobre y vulnerable y buscan garantizar que a estos segmentos poblacionales se les garanticen sus derechos económicos y sociales, como estrategia para la erradicación de la pobreza, a través del acceso a servicios básicos y otros bienes, a las nuevas tecnologías, a los servicios económicos y a la microfinanciación, así mismo, por medio de la creación de marcos normativos a nivel local que tengan en cuenta estrategias de desarrollo en favor de la población menos favorecida, teniendo en cuenta un enfoque de género.

Frente a este punto es importante destacar la relación directa que existe entre el comercio como actividad económica y el fin de la pobreza, como ODS.

De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio, cada vez hay más pruebas de que las iniciativas de política comercial bien planificadas y estratégicamente ejecutadas pueden influir positivamente en la reducción sostenible de la pobreza. Además, la apertura del comercio ha elevado los niveles de vida a través de una mayor productividad, el aumento de la competencia, la ampliación de las posibilidades de elección para los consumidores y la mejora de los precios del mercado.

Teniendo en cuenta lo anterior, es indudable que la presente iniciativa se enmarca dentro del objetivo de desarrollo sostenible no. 1 y contribuye, como medida de carácter normativo, a la adopción de acciones necesarias para el cumplimiento del mismo.

**ODS No.5 Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas:**

Dentro de las metas de este objetivo, se encuentra:

***“(…) 5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”*** (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

El sector del comercio sin duda alguna contribuye de manera significativa a la generación de oportunidades para las mujeres ya sea a través de la creación de empleos o por medio del emprendimiento femenino, lo que permite que las mujeres puedan participar de manera activa en la economía local y contribuir a la transformación de sus comunidades.

En la presente iniciativa se tiene en cuenta la importancia de la equidad de género y, por tanto, se contempla que en la formulación de la política pública un enfoque diferencial que priorice la erradicación de las desigualdades, inequidades y la discriminación dentro de las Zonas de Comercio Popular Formal y contribuir de esta manera a transformar las relaciones de poder.

**OBJETIVO 8:** “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

Dentro de las metas de este objetivo, se encuentra:

***“(…) 8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros”.*** (Negrilla por fuera del texto)

De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio, el crecimiento económico inclusivo impulsado por el comercio aumenta la capacidad de un país para generar ingresos – uno de los principales prerrequisitos para lograr el desarrollo sostenible -.

En ese sentido, la presente iniciativa se concibe como una medida necesaria para fortalecer las Zonas de Comercio Popular Formal buscando que estas puedan adquirir resiliencia, adoptar estrategias para su sostenibilidad y crecimiento y de esa manera garantizar su incidencia en el desarrollo local y distrital.

Las Zonas de Comercio Popular Formal conformadas en su mayoría por micro, pequeñas y medianas empresas requieren de la asistencia técnica y el apoyo institucional para el incremento de sus capacidades y sus potencialidades. Por tanto, la Administración Distrital como actor gubernamental debe estar comprometida con la adopción de acciones para la promoción del

crecimiento económico inclusivo, abordando la desigualdad y la exclusión social a través de políticas públicas orientadas a la creación de condiciones propicias para el crecimiento incluyente e inclusivo.

### **ODS No.9 Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación:**

Teniendo en cuenta que dentro de las actividades comerciales que se desarrollan en las Zonas de Comercio Popular Formal se encuentran las de fabricación, transformación y manufactura de bienes, es importante que la política pública apunte al fomento y consolidación de la industrialización de los productores de estos sectores, promoviendo para tal fin, la innovación y la transferencia de conocimientos.

### **ODS No.10 Reducción de las desigualdades:**

La reducción de las desigualdades a través de enfoques diferenciales juega un papel fundamental en el propósito de lograr una sociedad con mayor equidad. La falta de oportunidades y la desigualdad son una de las problemáticas más complejas que afectan en la actualidad a nuestra ciudad y que requieren ser abordadas y atendidas de manera integral, especialmente en la coyuntura actual de Pandemia por Covid-19, que ha recrudecido la pobreza y ampliado la brecha social.

El sector de los comercios populares formales ha sido uno de los más afectados por la pandemia, sufriendo la pérdida de empleos, así como el cierre definitivo de establecimientos, la precarización del trabajo y la desaceleración del crecimiento económico.

En este contexto, el presente proyecto de acuerdo, en sí mismo, surge como una medida afirmativa y de trato diferencial hacia un sector de la economía que, a pesar de tener vulnerabilidades, particularidades y grandes complejidades no ha sido abordado desde una perspectiva adecuada, pues en la actualidad no existe una política pública enfocada al fortalecimiento de las Zonas de Comercio Popular Formal que responda a las problemáticas concretas que afectan a este sector. Así las cosas, a través de esta iniciativa se contribuye a reducir el impacto de las desigualdades existentes no sólo al interior de los comercios populares, sino respecto a otros comercios en la ciudad, como es el caso de las grandes superficies, que en la mayoría de los casos ostentan un altísimo poder de mercado frente a los pequeños y medianos empresarios de las Zonas de Comercio Popular Formal lo que los ubica en una situación de desventaja que requiere ser analizada, problematizada y atendida desde la esfera pública, dado que es un fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en la vida económica y brindarle una protección especial a aquellas personas que por su condición económica se encuentren en una circunstancia de debilidad manifiesta, lo que constituye una clara expresión del principio de igualdad establecido en nuestra Constitución Política.

## **8.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL:**

**Artículo 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y

pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Artículo 13°.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

**Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

**Artículo 26.** Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.

La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

**Artículo 43.** La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

**Artículo 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más

favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

**Artículo 54.** Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

**ARTÍCULO 58°.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

**Artículo 83.** Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

**Artículo 84.** Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.



**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales

**Artículo 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

**Artículo 313.** Corresponde a los Concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.  
(...)

**Artículo 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

### **8.3. FUNDAMENTO LEGAL:**

#### **7.3.1. DECRETO 410 DE 1971 “POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE COMERCIO”:**

*“Artículo 10. Son comerciantes las personas que profesionalmente se ocupan en alguna de las actividades que la ley considera mercantiles.*

*La calidad de comerciante se adquiere, aunque la actividad mercantil se ejerza por medio de apoderado, intermediario o interpuesta persona”.*

Para los efectos del ámbito de aplicación del proyecto de acuerdo, es necesario tener claridad sobre la definición de comerciantes, toda vez que, la iniciativa se encuentra dirigida a las “Zonas de Comercio Popular Formal”, entendidas como aquellos espacios dedicados a la actividad comercial de venta de bienes o productos y/o prestación de servicios, cuyo origen puede ser nacional o importado, que están conformados de manera exclusiva por personas comerciantes independientes, de forma individual o colectiva, legalmente constituidos.

En ese orden de ideas, tenemos que la definición adoptada en el proyecto se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico vigente y por tanto, se encuentra sustentada jurídicamente.

**“Artículo 19.** *Es obligación de todo comerciante:*

- 1) *Matricularse en el registro mercantil;*
- 2) *Inscribir en el registro mercantil todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exija esa formalidad;*
- 3) *Llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales;*
- 4) *Conservar, con arreglo a la ley, la correspondencia y demás documentos relacionados con sus negocios o actividades;*
- 5) *Denunciar ante el juez competente la cesación en el pago corriente de sus obligaciones mercantiles, y*
- 6) *Abstenerse de ejecutar actos de competencia desleal”.*

Teniendo en cuenta que el presente proyecto de acuerdo busca fortalecer las Zonas de Comercio Popular Formal por medio del establecimiento de unos lineamientos para la formulación de una política pública dirigida a este sector y que dentro de los objetivos que se persiguen se encuentra el de permitir el libre ejercicio de las actividades comerciales, **de acuerdo con la Constitución Política, la ley y la demás normatividad vigente,** es importante que se conozcan sede la sustentación o exposición de motivos de la iniciativa, cuáles son las obligaciones de los comerciantes, toda vez que, el proyecto no sólo promueve la garantía de derechos sino que también busca el cumplimiento de deberes, en aras de profundizar la cultura de la formalidad y fomentar el respeto por la legalidad.

**“Artículo 20.** *Son mercantiles para todos los efectos legales:*

- 1) *La adquisición de bienes a título oneroso con destino a enajenarlos en igual forma, y la enajenación de los mismos;*  
(...)
- 12) *Las empresas de fabricación, transformación, manufactura y circulación de bienes;*  
(...)
- 13) *Las empresas de depósito de mercaderías, provisiones o suministros, espectáculos públicos y expendio de toda clase de bienes;*  
(...)
- 14) *Las empresas editoriales, litográficas, fotográficas, informativas o de propaganda y las demás destinadas a la prestación de servicios;*  
(...)
- 15) *Las empresas de obras o construcciones, reparaciones, montajes, instalaciones u ornamentaciones;*  
(...)
- 17) *Las empresas promotoras de negocios y las de compra, venta, administración, custodia o circulación de toda clase de bienes”;*

**7.3.2. LEY 590 DE 2000** *“Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas”*

**“Artículo 1º.** *Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto:*

a) *Promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos;*

**b) Estimular la promoción y formación de mercados altamente competitivos, mediante el fomento a la permanente creación y funcionamiento de la mayor cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas, Mipymes, además de asegurar la promoción y desarrollo de proyectos que garanticen la demanda de bienes y servicios con origen en este sector productivo y/o comercial;**

c) *Inducir el establecimiento de mejores condiciones de entorno institucional para la creación y operación de micro, pequeñas y medianas empresas;*

d) *Promover una más favorable dotación de factores para las micro, pequeñas y medianas empresas, facilitando el acceso a mercados de bienes y servicios, tanto para la adquisición de materias primas, insumos, bienes de capital y equipos, como para la realización de sus productos y servicios a nivel nacional e internacional, la formación de capital humano, la asistencia para el desarrollo tecnológico y el acceso a los mercados financieros institucionales;*

**e) Promover la permanente formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas favorables al desarrollo de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como incentivar y asegurar la promoción y desarrollo de proyectos que garanticen el acceso a los bienes y servicios que respondan a las necesidades básicas de la población.**

f) *Señalar criterios que orienten la acción del Estado y fortalezcan la coordinación entre sus organismos; así como entre estos y el sector privado, en la promoción del desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas;*

**g) Coadyuvar en el desarrollo de las organizaciones empresariales, en la generación de esquemas de asociatividad empresarial y en alianzas estratégicas entre las entidades públicas y privadas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas;**

h) *Apoyar a los micro, pequeños y medianos productores asentados en áreas de economía campesina, estimulando la creación y fortalecimiento de Mipymes rurales,*

i) *Asegurar la eficacia del derecho a la libre y leal competencia para las Mipymes;*

j) *Crear las bases de un sistema de incentivos a la capitalización de las micro, pequeñas y medianas empresas”.*

La Ley 590 de 2000 conocida como “Ley MyPymes” es un referente legal de gran importancia, teniendo en cuenta que el sector empresarial se encuentra conformado por micro, pequeñas, medianas y grandes empresas y es precisamente esta Ley y sus modificaciones la que ha

establecido los criterios para determinar cuándo estamos frente a una micro, pequeña y/o mediana empresa, entendiendo el término “Mipyme” como el grupo de empresas de dicho tamaño y estableciendo, en consecuencia, una serie de objetivos para promover su desarrollo, los cuales se deben alcanzar de manera articulada entre el Gobierno nacional, los entes territoriales, el sector privado, la cooperación internacional, entre otros actores.

Así, resulta fundamental tener en cuenta que existen una serie de acciones coordinadas entre los diferentes niveles de la administración, en aras de alinear la política pública hacia el cumplimiento de esos objetivos sin perjuicio de las finalidades que persigue el instrumento, en atención a las condiciones particulares del sector poblacional que atiende.

**“Artículo 31. Programas educativos para Mipymes y de creación de empresas.** *El Sena, las universidades e institutos técnicos y tecnológicos, sin perjuicio de su régimen de autonomía, considerarán lo dispuesto en la presente ley a efecto de establecer diplomados, programas de educación no formal, programas de extensión y cátedras especiales para las Mipymes y a promover la iniciativa empresarial.*

(...)

**Parágrafo.** *Apoyo del SENA a programas de generación de empleo. Se fortalecerá el trabajo del SENA con el fin de crear fuentes de empleo a través de programas establecidos, por personal calificado, con los estudiantes que terminen su capacitación, tendientes a organizar y asesorar la creación de nuevas Pequeñas, Medianas y Microempresas acorde con estudios previos de factibilidad de mercados, contribuyendo al desarrollo y crecimiento de las Mipymes. Así mismo las acreditará ante las entidades bancarias y financieras competentes que otorgan microcrédito. Se aclara que esto se hará con recursos de la parafiscalidad”.*

Considerando que uno de los principales pilares de la política pública debe ser la formación y capacitación de los comerciantes de las Zonas de Comercio Popular Formal en aras de fortalecer sus conocimientos en materia de reglamentación sobre el desarrollo de su actividad, adherencia a las normas, apropiación de herramientas para el incremento de sus capacidades, habilidades, destrezas y potencialidades, transferencia de conocimientos y tecnología, entre otros, resulta de vital importancia conocer la oferta institucional existente en la materia, en aras de ponerla al servicio de las metas y objetivos de la política pública.

**7.3.3. LEY 1801 DE 2016** *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.*

**“Artículo 87. Requisitos para cumplir actividades económicas.** *Es obligatorio, para el ejercicio de cualquier actividad: comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, o que, siendo privadas, trasciendan a lo público; que se desarrolle o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público, además de los requisitos previstos en normas especiales, cumplir previamente a la iniciación de la actividad económica los siguientes requisitos:*

1. *Las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación.*

2. Mantener vigente la matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción donde se desarrolle la actividad.

3. La comunicación de la apertura del establecimiento, al comandante de estación o subestación de Policía del lugar donde funciona el mismo, por el medio más expedito o idóneo, que para tal efecto establezca la Policía Nacional.

4. Para la comercialización de equipos terminales móviles se deberá contar con el permiso o autorización expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.

*Durante la ejecución de la actividad económica deberá cumplirse con los siguientes requisitos:*

1. Las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva.

2. Cumplir con los horarios establecidos para la actividad económica desarrollada.

3. Las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales determinadas en el régimen de Policía.

4. El objeto registrado en la matrícula mercantil y no desarrollar otra actividad diferente.

5. Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago, protegidas por las disposiciones legales vigentes sobre derechos de autor, mantener y presentar el comprobante de pago al día.

6. Para ofrecer los servicios de alojamiento al público u hospitalidad, se debe contar con el registro nacional de turismo.

**Parágrafo 1º.** Los anteriores requisitos podrán ser verificados por las autoridades de Policía en cualquier momento, para lo cual estas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas.

**Parágrafo 2º.** Ninguna autoridad podrá exigir licencia, permiso o requisito adicional de funcionamiento, para el desarrollo de actividades económicas salvo lo previsto en la ley”.

Teniendo en cuenta que la actividad comercial es una actividad económica y debe regirse para su adecuado ejercicio, por las normas en materia policiva, resulta indispensable tomar en consideración cuáles son los requisitos de orden legal para el cumplimiento cabal de las obligaciones de los comerciantes dado que, como ya se indicó, a través de esta iniciativa se busca, entre otros aspectos, profundizar la cultura de la formalidad y promover el respeto por la legalidad en las Zonas de Comercio Popular Formal, toda vez que estas estrategias garantizan la sostenibilidad de los establecimientos de comercio, disminuyen los riesgos legales asociados al ejercicio de la actividad comercial e incrementan la confianza por parte de los consumidores, todo lo cual redundará en beneficios para la población objetivo.

## **8.4. TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CELEBRADOS POR COLOMBIA:**

### **8.4.1. TLC COLOMBIA – MÉXICO:**

Este Acuerdo fue aprobado mediante la Ley 172 de 1994.

Establece en su artículo 15-22: Programas de participación conjunta para la micro, pequeña y mediana industria, el cual tiene como objeto la promoción de oportunidades en compras del sector público para las micro, pequeñas y medianas industrias de las Partes.

Con tal fin, se creó el Comité de la Micro, Pequeña y Mediana Industria, el cual desarrolla las siguientes actividades:

1. Identificación de oportunidades disponibles para el adiestramiento del personal de micro, pequeñas y medianas industrias en materia de procedimientos de compras del sector público.
2. Identificación de micro, pequeñas y medianas industrias interesadas en convertirse en socios comerciales de micro, pequeñas y medianas industrias en el territorio de otra Parte.
3. Desarrollo de bases de datos sobre micro, pequeñas y medianas industrias en territorio de cada Parte para ser utilizadas por entidades de otra Parte que deseen realizar compras a empresas de menor escala.
4. Realización de consultas respecto a los factores que cada Parte utiliza para establecer sus criterios de elegibilidad para cualquier programa de micro, pequeñas y medianas industrias.
5. Realización de actividades para tratar cualquier asunto relacionado.

### **8.4.2. TLC COLOMBIA – ESTADOS UNIDOS:**

Este Acuerdo fue aprobado mediante la Ley 1143 de 2007 y dentro de sus beneficios para las MyPymes se encuentra la ampliación de las exportaciones y la amortiguación de las pérdidas del mercado interno. (Amézquita P., 2007)

### **8.4.3. ACUERDO COMERCIAL CON LA UNIÓN EUROPEA:**

Este Acuerdo fue aprobado mediante la Ley 1669 de 2013 y ofrece los siguientes beneficios para las micro, pequeñas y medianas empresas – PYMES-:

1. Acceso a mercados de mercancías.
2. Beneficios para mejorar la competitividad.
3. Acceso a mercados de servicios.
4. Inversión.
5. Contratación pública.
6. Cooperación y fortalecimiento de capacidades.

Pues bien, teniendo en cuenta que la política pública debe consultar toda la oferta institucional, con el fin de establecer las acciones y los medios necesarios para la consecución de las metas trazadas, es importante considerar las diferentes fuentes y recursos de apoyo dentro de los cuales se encuentra la cooperación internacional, que tal como se observa en la norma señalada, cuenta con herramientas para la asistencia técnica de las micro, pequeñas y medianas empresas en aras de que estas puedan ofrecer y prestar sus servicios a los entes públicos de la otra Parte del tratado, así como asociarse con empresas del territorio de la otra Parte, todo lo cual puede generar importantes oportunidades de negocio que coadyuven a la sostenibilidad y competitividad de las MyPymes de las Zonas de Comercio Popular Formal.

## **8.5. FUNDAMENTOS DEL ORDEN DISTRITAL:**

**8.5.1. ACUERDO DISTRITAL 378 DE 2009:** "Por medio del cual se establecen los lineamientos generales de la Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C."

***“ARTÍCULO 2o. Fines de la Política.** La Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C., tendrá como fines principales la promoción del crecimiento económico y el posicionamiento competitivo de Bogotá, la creación y desarrollo de alternativas productivas, el fortalecimiento empresarial, la generación de ingresos y oportunidades de empleo y la promoción de las capacidades y potencialidades de las personas, para el mejoramiento del ambiente competitivo y la consolidación de Bogotá y la Región Capital como foco de desarrollo socioeconómico en el contexto nacional e internacional, ampliando la base de generación y distribución de la riqueza a todos los estamentos de la sociedad”.*

**8.5.2. DECRETO DISTRITAL 064 DE 2011:** *“Por el cual se formula la política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo”*

**Artículo 2°. Fines de la Política.** La política pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C. tiene como fines principales la promoción del crecimiento económico y el posicionamiento competitivo de Bogotá, la creación y desarrollo de alternativas productivas, el fortalecimiento empresarial, la generación de ingresos y oportunidades de empleo y la promoción de las capacidades y potencialidades de las personas, para el mejoramiento del ambiente competitivo y la consolidación de Bogotá y la Región Capital como foco de desarrollo socioeconómico en el contexto nacional e internacional, ampliando la base de generación y distribución de la riqueza a todos los estamentos de la sociedad.

**Artículo 5°. Población Objeto de la Política.** Es población objetivo de la política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C., todos/as los/as habitantes de la ciudad, haciendo énfasis en los sectores de población marginada de la actividad económica o aquella que se ha integrado a la misma en condiciones de precariedad y marginalidad Socioeconómico de Bogotá, D.C.

La política pública de productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico de Bogotá debe concurrir con la política pública propuesta en el presente proyecto para dar solución a las problemáticas identificadas en las Zonas de Comercio Popular Formal, por ello, es necesario que

la Administración Distrital al momento de formular el instrumento no sólo tenga en cuenta los lineamientos trazados en esta iniciativa, sino además, las políticas públicas actualmente vigentes que tengan como objetivo la población dedicada al ejercicio de actividades económicas como el comercio, tal como es el caso del Acuerdo Distrital 378 de 2009 y el Decreto Distrital 064 de 2011, dado que las competencias deben ser complementarias en aras de evitar la duplicidad de funciones y/o de tareas pero sobre todo, con el fin de articular adecuadamente los diferentes mecanismos de atención disponibles y lograr una mayor eficiencia en la gestión pública.

**8.5.3. ACUERDO DISTRITAL 709 DE 2018:** *“por el cual se establecen lineamientos para el fomento, promoción, incentivo y desarrollo de la economía naranja en el Distrito Capital y se adoptan otras disposiciones”*

**“ARTÍCULO 1°. Objeto.** *El objeto del presente Acuerdo es fomentar, promover, incentivar y desarrollar el Emprendimiento Cultural, las Industrias Culturales y Creativas así como el turismo cultural material e inmaterial, comprendidos en la Economía Naranja, estableciendo lineamientos y herramientas de coordinación y articulación que propendan por el desarrollo social, económico y cultural de Bogotá D.C.”.*

**ARTÍCULO 2°. Definiciones.** *Las industrias creativas comprenderán los sectores que conjugan creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos intangibles de carácter cultural, y/o aquellas que generen protección en el marco de los derechos de autor.*

*Las industrias creativas comprenderán de forma genérica –pero sin limitarse a–, los sectores editoriales, audiovisuales, fonográficos, de artes visuales, de artes escénicas y espectáculos, de turismo y patrimonio cultural material e inmaterial, de educación artística y cultural, de diseño, publicidad, contenidos multimedia, software de contenidos y servicios audiovisuales interactivos, moda, agencias de noticias y servicios de información, y educación creativa.*

*El Gobierno Distrital, en armonía con el artículo 4 de la Ley 1834 de 2017 y demás normas vigentes, identificará los sectores objeto de la misma”.*

Las Zonas de Comercio Popular Formal han atravesado algunos procesos de renovación y re significación que han traído consigo la llegada de nuevas formas de producción, tales como las denominadas industrias creativas y así mismo, se han convertido en espacios propicios para el turismo tal como ocurre con varias plazas de mercado localizadas dentro del perímetro de las Zonas de Comercio Popular Formal. Por ello, es necesario que se reconozcan las nuevas dinámicas económicas que tienen lugar en las Zonas de Comercio Popular Formal, con el fin que estas queden comprendidas dentro de la política pública y se complementen con otros instrumentos de manera armónica y coordinada, contribuyendo así al impulso del desarrollo económico, la inversión y la generación de empleos en estas industrias disruptivas desde el ámbito local.

**8.5.4. ACUERDO DISTRITAL 780 DE 2020:** *“Por el cual se establecen incentivos para la reactivación económica, respecto de los impuestos predial unificado e industria y comercio, producto de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (Covid19), se adopta el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación (simple) en el Distrito Capital, se fijan las*



*tarifas consolidadas del mismo, se establecen beneficios para la formalización empresarial y se dictan otras medidas en materia tributaria y de procedimiento”.*

**“Artículo 19. Fortalecimiento del esquema de denuncias en el Distrito Capital sobre prácticas delictivas y de corrupción que afecten la formalización.** *La Administración Distrital fortalecerá toda la información necesaria para facilitar la captura y gestión de las denuncias sobre conductas ilícitas y corrupción en el Distrito Capital; igualmente implementará un protocolo de armonización de canales de recepción de denuncias.*

*Este canal de denuncias deberá permitir que los ciudadanos colaboren efectivamente con la Administración Distrital, frente a la lucha en contra de prácticas o conductas ilícitas cometidas por organizaciones al margen de la ley, personas naturales, así como las conductas indebidas de servidores públicos que en el desarrollo de sus funciones puedan llegar a incurrir en delitos que afecten la formalización empresarial en la ciudad.*

*Este sistema de información y denuncias deberá proteger los datos de los ciudadanos informantes y garantizar su más estricta reserva”.*

Tal como se ha expuesto a lo largo del marco jurídico, para la presente iniciativa resulta trascendental el reconocimiento de la importancia de la formalidad y la legalidad, puesto que constituyen presupuestos esenciales para que los comerciantes puedan desarrollar su actividad económica de manera segura, sostenida y sostenible, disminuyendo los riesgos asociados al ejercicio de su oficio, así mismo, favoreciendo el crecimiento económico de sus empresas, a través de diferentes oportunidades de negocio que sólo son posibles cuando la actividad mercantil se desarrolla de manera formal.

En ese orden de ideas, la estrategia adoptada en el conocido “Plan Marshall” de la actual administración distrital contribuye a la prevención y atención de las conductas que atentan precisamente contra la formalización empresarial en la ciudad y que han impactado negativamente a los comercios formales pues la violación de normas constituye un acto de competencia desleal.

Por lo anterior, es importante tener en cuenta que esta política pública consulta las herramientas jurídicas actualmente vigentes y que de una manera u otra contribuyen, desde diferentes perspectivas, al objetivo común de esta iniciativa, de tal suerte que existe certeza acerca de su viabilidad en tanto no reproduce o duplica funciones ya existentes, si no que complementa y fortalece el marco normativo actual, que como se señaló no ha abordado de manera específica la problemática relacionada con la falta de protección e incentivos hacia los comerciantes de las Zonas de Comercio Popular Formal lo que ha devenido en la precarización de las condiciones de vida de quienes se dedican a esta actividad, al recorte de empleos, el cierre de muchas micro, pequeñas y mediana empresas.

## 8.6 FUNDAMENTO JURISPRUDENCIAL:

### Sentencia T-073/17:

#### **(...) 8.1. Establecimientos de comercio en el ordenamiento colombiano.**

**8.1.1.** *Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, Colombia adoptó un modelo de Estado social de derecho, a través del cual se introdujo un modelo de economía social del mercado. Con este se buscó establecer a la empresa como el motor de desarrollo social, tal como se contempla en el artículo 333 de la carta, con lo cual además se le reconoció especial importancia y protección constitucional a la economía de mercado y a la promoción de la actividad empresarial.*

*Así el artículo 333 de la constitución política establece que:*

*“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.*

*De esta forma, el texto constitucional, mediante los artículos 333 y 334 ha contemplado los principios de libertad económica y libertad de empresa, con los cuales se reconoce a toda persona, natural o jurídica, la potestad y libertad de ejercer actividades de comercio, según sus preferencias y habilidades, propiciando la creación, mantenimiento o incremento del patrimonio propio.*

**8.1.2.** *Asimismo, el artículo 334 en sus dos primeros incisos, también determina la función social de la empresa y la dirección de la economía a cargo del Estado como ente regulador de la misma:*

*“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.*

*La Corte Constitucional mediante sentencia **T-425 de 1992**, reconoció como uno de los elementos más importantes del modelo económico implementado por la Constitución de 1991, a las libertades económicas que se encuentran en cabeza de los individuos. Estas, han sido entendidas como “la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de*

carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio”.

En este sentido, el artículo 333 de la constitución política ha registrado dos tipos de libertades, libertad de empresa y libertad de competencia, entendida la primera como la facultad que tiene toda persona de “(...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia”.

**8.1.3.** En concordancia con lo anterior el código de comercio, en su artículo 25, determina el concepto de empresa, concibiéndola como **“toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Dicha actividad se realizará a través de uno o más establecimientos de comercio”**.

De igual forma la sentencia **C-524 de 1995**, reconoce que la libertad de empresa comprende además **la garantía de libertad contractual, como la capacidad de celebrar los acuerdos que le sean necesarios e indispensables para el desarrollo y ejecución de la actividad económica**. Debe tenerse en cuenta que, de conformidad al artículo 333 superior, el Código de Comercio ha establecido y delimitado los elementos del establecimiento de comercio, **como medio para ejercer la libertad de empresa e iniciativa privada, reglamentándolos en los artículos 515 y subsiguientes de dicho compendio**.

**8.1.4.** Así el artículo 515 del código de comercio define al establecimiento de comercio como: **“un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales”**. Por su parte, el artículo 516, determinó los elementos de un establecimiento de comercio así: “Salvo estipulación en contrario, se entiende que forman parte de un establecimiento de comercio: 1) La enseña o nombre comercial y las marcas de productos y de servicios; 2) Los derechos del empresario sobre las invenciones o creaciones industriales o artísticas que se utilicen en las actividades del establecimiento; 3) Las mercancías en almacén o en proceso de elaboración, los créditos y los demás valores similares; 4) El mobiliario y las instalaciones; 5) Los contratos de arrendamiento y, en caso de enajenación, el derecho al arrendamiento de los locales en que funciona si son de propiedad del empresario, y las indemnizaciones que, conforme a la ley, tenga el arrendatario; 6) El derecho a impedir la desviación de la clientela y a la protección de la fama comercial, y 7) Los derechos y obligaciones mercantiles derivados de las actividades propias del establecimiento, siempre que no provengan de contratos celebrados exclusivamente en consideración al titular de dicho establecimiento”.

***Dichos bienes que conforman el establecimiento de comercio, con el objeto de realizar una actividad comercial, además de estar regulados por la Constitución Política y el Código Mercantil, deben cumplir con normas de funcionamiento para la atención al público”.***

## **8.7 CONCLUSIÓN JURÍDICA:**

Teniendo en cuenta los fundamentos jurídicos anteriormente señalados, es posible afirmar que la actividad comercial, ya sea que se desarrolle de manera individual o colectiva, cuenta con un desarrollo constitucional, legal y normativo sólido que pone de presente su importancia para la sociedad actual.

Sin duda alguna, la distribución e intercambio de bienes y servicios juega un papel fundamental en la economía a escala local, nacional e internacional, razón por la cual exige su continuo fortalecimiento a través de la adopción de políticas que atraigan inversión, en este caso, a las diferentes localidades de la ciudad y que permitan la consolidación y el crecimiento de los comerciantes ya establecidos, garantizando así que la dinámica que se origina a partir del comercio de bienes y servicios en la ciudad, aporte al crecimiento económico y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Si bien, en la actualidad existe un amplio marco jurídico que desde la Constitución Política establece unos principios fundamentales para el desarrollo, por ejemplo, de la libertad de empresa y que permea todo nuestro ordenamiento jurídico, brindando una estructura legal sólida sobre la cual es posible ejercer la actividad comercial con una serie de garantías y beneficios, encontramos que, existen determinados sectores del comercio que dadas sus particularidades y las crecientes barreras competitivas, se han estancado, no han tenido el crecimiento proyectado o han sufrido las consecuencias negativas de la pandemia por COVID-19, problemáticas que han dado lugar a una concentración del poder del mercado en un número limitado de competidores, que a su vez, han generado el desplazamiento paulatino de los pequeños comerciantes, tal como lo ha manifestado la Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO-.

El presente Proyecto de Acuerdo entiende las Zonas o Clusters de Comercio Masivo Formal como aquellos espacios tradicionales de la ciudad en donde históricamente se ha producido el intercambio de bienes y servicios, caracterizándose por factores como la cercanía, asequibilidad y confianza por parte del consumidor final, cualidades éstas que, sumadas a las diferentes medidas de protección establecidas en algunas normas, han evitado que este canal tradicional sea completamente reemplazado por las grandes superficies o almacenes de cadena.

En ese orden de ideas, resulta importante señalar que la presente iniciativa se encuentra dirigida precisamente a establecer lineamientos para la formulación de una política distrital que incorpore a las Zonas o Clusters de Comercio Masivo Formal del Distrito, que permita garantizar una mayor inclusión económica y social de los comerciantes que ejercen su actividad económica en los centros de acopio más tradicionales de la ciudad, con el fin que aumenten sus índices de

productividad y logren una mayor sostenibilidad, a través de la organización y estructura de los gremios mercantiles establecidos en las zonas propuestas, aumento de la capacidad de capacidad de gestión ante las entidades públicas, privadas y mixtas, así como de colaboración; formación técnica y jurídica respecto a la normatividad que rige la actividad comercial y los sectores de influencia, entre otros aspectos.

De acuerdo con lo expuesto, el comercio masivo formal es necesario para la ciudad y las administraciones públicas tienen el deber constitucional y legal de adoptar las acciones necesarias para su fomento, potenciando sus virtudes, pero sobre todo, coadyuvando a la solución de problemáticas tales como las nuevas exigencias del comercio moderno que requieren de la innovación de los comercios populares, la implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, de canales digitales para los pagos, instrumentos de gestión y medición, entre otros.

## **9. COMPETENCIA NORMATIVA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.:**

El Concejo Distrital de Bogotá D.C. es competente de conformidad con el Decreto Ley 1421 de 1993, el cual en su artículo 12 numeral 1, señala como atribución de la Corporación:

Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

*“[...] 1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito. [...]”*

## **10. IMPACTO FISCAL:**

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

*“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.*

De acuerdo a la ley mencionada el presente Proyecto de Acuerdo no presenta impacto fiscal, sin embargo, de requerir recursos para la implementación del mismo, dentro del Plan de Desarrollo 2020-2023 se contempla en el propósito

*“Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política” la meta trazadora “Apoyar a unidades productivas micro, pequeña y medianas como empresas, negocios, pequeños comercios,*

*unidades productivas aglomeradas, y/o emprendimientos que permitan su acceso a mecanismos de financiación, programas de apropiación y/o fortalecimiento de nuevas tecnologías, promoción de la transformación digital, procesos de formalización y fortalecimiento productivo.”*

De igual forma se cuenta con recursos dentro de las metas sectoriales:

- Diseñar y poner en marcha uno o varios vehículos financieros para fondar al menos 73.900 unidades de MIPYIMES, negocios, emprendimientos, pequeños comercios, unidades productivas aglomeradas y/o emprendimientos por subsistencia, formales e informales, que permitan su liquidez y la conservación de los empleos o que ayude a crecer y consolidar sus negocios, disminuyendo la exposición a la tasa de mortalidad empresarial en el marco de la reactivación económica de la ciudad. Como mínimo, un 20% de la oferta será destinada a jóvenes.
- Crear un directorio digital de MIPYIMES abierto a la ciudadanía, que contenga la información necesaria para visibilizar y fomentar el comercio de los productos y servicios que estas ofrecen (datos de contacto, ubicación, descripción del producto y/o fotografías, etc.). A través de canales de información y páginas web institucionales que permita hacer nuevos registros y actualización constante de información.

## 11. BIBLIOGRAFÍA:

Amézquita Zárate, Pascual (2007). Efectos del TLC Colombia –EUA en las Pymes colombianas. Pg. 74. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/413/41305004.pdf>

Castellanos, Gloria Daniela. (2013). *Trabajo de grado: San Victorino Bogotá “El Rostro Humano Del comercio”*. Pg. 48.

Cámara de Comercio de Bogotá. (2017). *El popular Madrugón es el más grande mercado mayorista informal en Colombia*. Bogotá, junio de 2017. Disponible en: <https://www.ccb.org.co/Clusters/Cluster-de-Prendas-de-Vestir/Noticias/2017/Junio-2017/El-popular-Madrugon-es-el-mas-grande-mercado-mayorista-informal-en-Colombia>

Cepal. (2021). *Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina - Andrea Heredia Zurita y Marco Dini*. Pág. 28.

[Civitatis. \(2021\). Estambul. https://www.estambul.es/gran-bazar](https://www.estambul.es/gran-bazar)

[C. Const. Sent. T-073, feb 6/17. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.](#)

[DANE. \(2021\). Censo económico de Colombia – Conteo de unidades Económicas 2021. Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-interno/censo-economico-de-colombia/conteo-de-unidades-economicas-2021](https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-interno/censo-economico-de-colombia/conteo-de-unidades-economicas-2021)

Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos. *Procedimiento para la obtención del reconocimiento como Centro Comercial Abierto de Andalucía*. Disponible en:

<http://tramites.administracion.gob.es/comunidad/tramites/recurso/procedimiento-para-la-obtencion-del/eb51e0b4-7188-4130-a03a-925059c8ac17>

Diario Ronda. (2021). *El Ayuntamiento y Apymer firman un convenio para impulsar el Centro Comercial Abierto*. Disponible en: <https://www.diarioronda.es/2021/09/10/sin-categoria/el-ayuntamiento-y-apymer-firman-un-convenio-para-impulsar-el-centro-comercial-abierto/>

Huelva Información. (2021). *El Centro Comercial Abierto Entreplazas se adhiere al convenio del Ayuntamiento y Apyme - La Palma*. Disponible en: [https://www.huelvainformacion.es/provincia/Comercial-Abierto-Entreplazas-Ayuntamiento-Apyme-La\\_0\\_1556244661.html](https://www.huelvainformacion.es/provincia/Comercial-Abierto-Entreplazas-Ayuntamiento-Apyme-La_0_1556244661.html)

La Vanguardia. (2015). *El Gran Bazar de Tabriz, un comercio centenario que sigue "vivo y coleando"*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/viajes/20151109/54438735141/gran-bazar-tabriz.html>  
[https://www.clarin.com/asia/gran-bazar-tabriz-mercado-cubierto\\_0\\_B1YltqKvXq.html](https://www.clarin.com/asia/gran-bazar-tabriz-mercado-cubierto_0_B1YltqKvXq.html)

Revista Motor. (2015). *El 7 de agosto, la bodega más grande del país*. Revista Motor. Agosto de 2015. Disponible en: <https://www.motor.com.co/actualidad/industria/agosto-bodega-grande-pais/23153>

Revista Semana. (2017). *El Gran San y su 'Madrugón': la otra cara del comercio popular colombiano*. 9 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.semana.com/emprendimiento/articulo/el-gran-san-y-el-madrugon-en-el-comercio-popular-de-bogota/249568/>

Secretaría de Desarrollo Económico. (2017). *Observatorio de Desarrollo Económico - Resultados de la encuesta de percepción a comerciantes de EL GRAN SAN Zona San Victorino - Localidad de Santa Fe*. Disponible en: <https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/industria/resultados-de-la-encuesta-de-percepcion-comerciantes-de-el-gran-san-zona-san-victorino>

Sur de Córdoba. (2021). *El Ayuntamiento de Cabra firma un acuerdo de colaboración con el Centro Comercial Abierto - Manuel Navas Buil*. Disponible en: <http://www.surdecordoba.com/cabra/el-ayuntamiento-cabra-firma-acuerdo-colaboracion-el-centro-comercial-abierto>

Tassi, Medeiros, Rodriguez, Ferrufino. (2013) *"Hacer plata sin plata" El desborde de los comerciantes populares en Bolivia*. Fundación PIEB.

Presentado por el Honorable Concejal,

**JAVIER ALEJANDRO OSPINA RODRIGUEZ**  
Concejal de Bogotá  
Partido Centro Democrático

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 269 DE 2022**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCEN A LOS COMERCIANTES MASIVOS FORMALES Y LAS ZONAS O CLÚSTERES DE COMERCIO MASIVO FORMAL EN BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

El Concejo de Bogotá

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los numerales 1, 8 y 10 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, y los numerales 1, 2 y 8 del artículo 34 del Acuerdo 741 de 2019 y demás disposiciones legales vigentes,

Acuerda:

**Artículo 1. Objeto.** El presente Acuerdo tiene como objeto reconocer e incorporar como actores fundamentales dentro del proceso de formulación de documentos del Consejo de Política Económica y Social CONPES D.C, así como los documentos de política sectorial relacionados con productividad, competitividad y desarrollo económico de Bogotá, elaborados por la Secretaría de Desarrollo Económico, a las Zonas o clústeres de Comercio Masivo Formal.

**Artículo 2. Definiciones.** Para la correcta interpretación de este Acuerdo se adoptan las siguientes definiciones:

**Zonas o clústeres de Comercio Masivo Formal.** Actividades comerciales de compra y venta de bienes o prestación de servicios, cuyo origen puede ser nacional o importado, conformado por comerciantes independientes de forma individual o colectiva, legalmente constituidos, responsables de obligaciones tributarias y laborales, y que se encuentran agrupados o concentrados en un espacio geográfico para dicha interacción, en donde se congregan tanto proveedores como consumidores de manera masiva.

**Artículo 3. Incorporación en la política pública.** Los documentos del Consejo de Política Económica y Social CONPES D.C, que integren diversos sectores institucionales, relacionados directa o indirectamente con el comercio masivo formal, así como los documentos relacionados con la política sectorial de productividad, competitividad y desarrollo económico que adelante la administración distrital, deberán tener en cuenta las definiciones previstas en este Acuerdo. Así mismo propenderán, como mínimo, por la consolidación de las capacidades y habilidades del comerciante, el mejoramiento de las estrategias de competitividad, la profundización de la cultura



de la formalidad, y el fortalecimiento de las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana que faciliten un mejor desarrollo de la actividad económica, redundando en beneficios para el sector comercial y para los consumidores. Dichos documentos de política, deberán estar en concordancia con las disposiciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, y en particular con la estructura socioeconómica creativa y de innovación.

**Artículo 4. Semana del comerciante Masivo Formal.** Establecer la segunda semana del mes de noviembre de cada año - Día del Comerciante Masivo Formal en el Distrito Capital, y por espacio de 5 días hábiles, la Semana del comerciante de las Zonas de Comercio Popular Formal. Para este fin, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico invitará a la Cámara de Comercio de Bogotá y FENALCO a participar en los eventos programados.

Tendrá como objetivo generar espacios de apropiación, formación y reconocimiento de la labor del comerciante popular formal, difundir la oferta de bienes y servicios locales y exaltar los aportes realizados por comerciantes destacados de las Zonas o Clústeres de Comercio Popular Formal.

Dentro de las principales actividades a desarrollar en esta semana, se tendrán las siguientes:

1. Organizar y adelantar cursos y talleres de formación y actualización sobre temas relacionados con el comercio nacional e internacional.
2. Realizar un homenaje a la labor diaria de las personas que satisfacen las necesidades de los clientes, contribuyen con el empleo y brindan alternativas responsables al crecimiento económico de la ciudad de Bogotá.
3. Premiar a las personas vendedoras de bienes y/o prestadoras de servicios, de diferentes categorías, definidas por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, con el fin de reconocer el aporte a la ciudad en términos sociales, económicos, y de generación de empleo, realizado por parte de las personas galardonadas a la ciudad, así como la contribución desde su actividad a los ciudadanos y ciudadanas a partir del buen servicio y atención al cliente.

**Artículo 5. Avances e informes.** Sin perjuicio de las disposiciones del Acuerdo 02 de 2020, en relación con el seguimiento a los documentos del Consejo de Política Económica y Social CONPES D.C, la administración distrital remitirá al Concejo de Bogotá, un informe anual sobre la implementación de las acciones relacionadas con la incorporación de los comercios populares formales en las políticas relacionadas en el artículo 3 del presente Acuerdo, detallando además información específica de los clústeres de comercio masivo formal.

**Artículo 6. Vigencia y derogatorias.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.