



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

AÑO III N°. 3463 DIRECTOR: DAGOBERTO GARCIA BAQUERO NOV. 18 DEL AÑO 2022

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 607 DE 2022 PRIMER DEBATE</b> “POR EL CUAL SE ORDENA LA EMISIÓN Y COBRO DE LA ‘ESTAMPILLA PARA LA JUSTICIA FAMILIAR’, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	13070
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 608 DE 2022 PRIMER DEBATE</b> “POR MEDIO DEL CUAL SE INSTITUCIONALIZA EL PROGRAMA PARCEROS POR BOGOTÁ”.....	13095
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 609 DE 2022 PRIMER DEBATE</b> “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA APLICAR MEDIDAS AFIRMATIVAS QUE PROMUEVAN LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA JUVENIL EN LA CONTRATACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	13108

## PROYECTO DE ACUERDO N° 607 DE 2022

### PRIMER DEBATE

**“POR EL CUAL SE ORDENA LA EMISIÓN Y COBRO DE LA ‘ESTAMPILLA PARA LA JUSTICIA FAMILIAR’, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

#### **OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO**

Ordenar la emisión y cobro en el Distrito Capital, de la "Estampilla para la Justicia Familiar", de conformidad con lo establecido en los artículos 22 a 24 de la Ley 2126 de 2021. Los recursos recaudados por esta estampilla tendrán como destino la financiación de los gastos de funcionamiento en personal de nómina y dotación de las Comisarías de Familia del Distrito Capital, conforme el estándar de costos que para tal efecto establezca el Ministerio de Justicia y del Derecho como ente rector.

Constituye hecho generador de la "Estampilla para la Justicia Familiar", la suscripción de contratos y las adiciones a los mismos con las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital de Bogotá. La tarifa de esta estampilla corresponde equivale al 2% del valor bruto del correspondiente contrato y las adiciones a los mismos, si las hubiere.

De conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Ley 2126 de 2021, la entrada en vigencia del presente Acuerdo sería el 04 de agosto de 2023.

#### **COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

El Concejo de Bogotá tiene la competencia de dictar normas relacionadas con la naturaleza y alcance del presente Proyecto de Acuerdo, según las disposiciones constitucionales y legales vigentes, en especial por las atribuciones conferidas en el Decreto Ley 1421 de 1993:

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

*Artículo 313. Corresponde a los Concejos.*

1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. (...)*
4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*

## DECRETO LEY 1421 DE 1993

*Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y 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.*  
(...)
3. *Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos.*  
(...)
25. *Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes.*

En este punto es necesario hacer una claridad. Si bien esta iniciativa es del resorte exclusivo de la Alcaldesa Mayor de Bogotá (Artículo 13, Decreto Ley 1421 de 1993), es importante tener en cuenta la Sentencia C- 177/07 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la cual señala que:

*“... la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que buscar impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario.*

*Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”.*

## MARCO JURÍDICO

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

**ARTÍCULO 20.** 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 42.** La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley (...)."

#### MARCO NORMATIVO NACIONAL

#### **LEY 294 DE 1996 POR LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTÍCULO 42 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN NORMAS PARA PREVENIR, REMEDIAR Y SANCIONAR LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR.**

**ARTÍCULO 1º. Objeto de la ley.** La presente Ley tiene por objeto desarrollar el artículo 42, inciso 5o., de la Carta Política, mediante un tratamiento integral de las diferentes modalidades de violencia en la familia, a efecto de asegurar a ésta su armonía y unidad.

**ARTÍCULO 2o. Definiciones.** La familia se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformar. Para los efectos de la presente Ley, integran la familia:

- a) Los cónyuges o compañeros permanentes;
- b) El padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo hogar;
- c) Los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos;
- d) Todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica.

**ARTÍCULO 3o. Principios.** Para la interpretación y la aplicación de la presente Ley se tendrán en cuenta los siguientes principios:

- a) Primacía de los derechos fundamentales y reconocimiento de la familia como institución básica de la sociedad;
- b) Toda forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y por lo tanto, será prevenida, corregida y sancionada por las autoridades públicas;
- c) La oportuna y eficaz protección especial a aquellas personas que en el contexto de una familia sean o puedan llegar a ser víctimas, en cualquier forma, de daño físico o síquico, amenaza, maltrato, agravio, ofensa, tortura o ultraje, por causa del comportamiento de otro integrante de la unidad familiar;
- d) La igualdad de derechos y oportunidades del hombre y la mujer;
- e) Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y el amor, la educación, la cultura, la recreación y la libre expresión de sus opiniones;

- f) Los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás;
- g) La preservación de la unidad y la armonía entre los miembros de la familia, recurriendo para ello a los medios conciliatorios legales cuando fuere procedente;
- h) La eficacia, celeridad, sumariedad y oralidad en la aplicación de los procedimientos contemplados en la presente Ley;
- i) El respeto a la intimidad y al buen nombre en la tramitación y resolución de los conflictos intrafamiliares.

#### **LEY 575 DE 2000 - POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA PARCIALMENTE LA LEY 294 DE 1996**

**ARTÍCULO 1º.** El artículo 4º de la Ley 294 de 1996 quedará así:

Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico o síquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al Comisario de familia del lugar donde ocurrieron los hechos y a falta de éste al Juez Civil Municipal o promiscuo municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltratado <sic> o agresión o evite que ésta se realice cuando fuere inminente.

#### **LEY 1257 DE 2008 POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS DE SENSIBILIZACIÓN, PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE FORMAS DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACION CONTRA LAS MUJERES, SE REFORMAN LOS CÓDIGOS PENAL, DE PROCEDIMIENTO PENAL, LA LEY 294 DE 1996 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

**ARTÍCULO 1º. *Objeto de la ley.*** La presente ley tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.

**ARTÍCULO 2o. *Definiciones de violencia contra la mujer.*** Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.

Para efectos de la presente ley, y de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, Cairo y Beijing, por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.

(...)

**ARTÍCULO 6o. *Principios.*** La interpretación y aplicación de esta ley se hará de conformidad con los siguientes principios:

1. Igualdad real y efectiva. Corresponde al Estado diseñar, implementar y evaluar políticas públicas para lograr el acceso de las mujeres a los servicios y el cumplimiento real de sus derechos.
2. Derechos humanos. Los derechos de las mujeres son Derechos Humanos.
3. Principio de Corresponsabilidad. La sociedad y la familia son responsables de respetar los derechos de las mujeres y de contribuir a la eliminación de la violencia contra ellas. El Estado es responsable de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres.

4. Integralidad. La atención a las mujeres víctimas de violencia comprenderá información, prevención, orientación, protección, sanción, reparación y estabilización.
5. Autonomía. El Estado reconoce y protege la independencia de las mujeres para tomar sus propias decisiones sin interferencias indebidas.
6. Coordinación. Todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral.
7. No Discriminación. Todas las mujeres con independencia de sus circunstancias personales, sociales o económicas tales como edad, etnia, orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta Ley a través de una previsión de estándares mínimos en todo el territorio nacional o fuera de él, por medio del servicio exterior de la República.

Orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta ley a través una previsión de estándares mínimos en todo el territorio nacional.

8. Atención Diferenciada. El Estado garantizará la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos consagrados en la presente ley.

10. Principio de progresividad: Es obligación del Estado garantizar la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y prohibir el retroceso en esta materia.

Este principio exige el uso del máximo de recursos disponibles por parte del Estado para la satisfacción de los derechos

#### **LEY 1564 DE 2012 POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

**ARTÍCULO 1º. Objeto de la ley.** Este código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes.

#### **LEY 2126 DE 2021 POR LA CUAL SE REGULA LA CREACIÓN, CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA, SE ESTABLECE EL ÓRGANO RECTOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

**ARTÍCULO 1º. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones que otorguen herramientas a las Comisarías de Familia para gestionar su diseño institucional y para facilitar, ampliar y garantizar el acceso a la justicia por medio de la atención especializada e interdisciplinaria, con el fin de prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar y víctimas de otras violencias en el contexto familiar, según lo establecido en la presente ley.

(...)

#### **ARTÍCULO 12. FUNCIONES DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.**

##### **Corresponde a las Comisarías de Familia:**

1. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de quienes estén en riesgo o hayan sido víctimas de la violencia establecida en el Artículo 5º de la presente ley.
2. Orientar a las personas en riesgo o víctimas de las violencias a que hace referencia esta ley, sobre sus derechos y obligaciones.

3. Brindar atención especializada conforme a los principios rectores de la presente ley y demás parámetros constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos y erradicación de las violencias en el contexto familiar, en especial las violencias por razones de género y la violencia contra niños, niñas y adolescentes, y personas adultas mayores.
4. Recibir solicitudes de protección en casos de violencia en el contexto familiar.
5. Garantizar el archivo, custodia y administración de la información generada en virtud de sus funciones.
6. Activar la ruta de atención integral de las víctimas en el contexto familiar.
7. Divulgar los derechos y rutas de atención de las personas usuarias.
8. Las demás funciones asignadas expresamente por la ley, siempre y cuando tengan estrecha relación con su objeto misional y se les garanticen las condiciones técnicas y presupuestales para su cabal cumplimiento.
9. Establecer y difundir las políticas, rutas y actividades que promuevan la prevención de la violencia en el contexto familiar, en coordinación con las administraciones distritales y municipales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud, la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno Nacional, reglamentará la coordinación articulada entre las diferentes entidades, encargadas de promover la prevención de la violencia en el contexto familiar.

**ARTÍCULO 13. FUNCIONES DEL COMISARIO O COMISARIA DE FAMILIA.** Le corresponde al comisario o comisaria de familia:

1. Desarrollar la política institucional dirigida a la atención y protección de la familia, los niños, niñas y adolescentes de acuerdo con los lineamientos que el Ente Rector y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dispongan en la materia.
2. Aplicar los lineamientos generales en materia de protección que deben ser tenidos en cuenta en todos los procesos relacionados con el reconocimiento de derechos a los niños, niñas y adolescentes, de conformidad con la constitución, la ley y lo que disponga el Ente Rector y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar,
3. Diseñar, actualizar y validar los lineamientos técnicos existentes cumpliendo con la misión de las Comisarias de Familia.
4. Dirigir la definición de los protocolos propios de cada uno de los servicios que hacen parte de la Comisaria de Familia y apoyar el proceso de implementación de los mismos en su jurisdicción, de acuerdo con los lineamientos que el Ente Rector y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dispongan en la materia.
5. Dirigir la operación de los programas, convenios y procesos que deba ejecutar directamente la Comisaría de Familia.
6. Preparar y presentar informes de seguimiento y gestión de los procesos a su cargo.
7. Adoptar las medidas de protección, atención y estabilización necesarias para garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos vulnerados o amenazados en casos de violencia en el contexto familiar, verificando su cumplimiento y garantizando su efectividad, en concordancia con la Ley 1257 de 2008.
8. Practicar rescates en eventos en los cuales el niño, niña o adolescente sea una posible víctima de violencia en el contexto familiar. Previamente, deberá adoptar la decisión por escrito, valorar las pruebas que demuestran que se reúnen en cada caso los requisitos para que proceda el allanamiento con la finalidad exclusiva de efectuar el rescate y proteger al niño, niña o adolescente.
9. Verificar la garantía de derechos y adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos previstos en el numeral 4° del Artículo 5 de esta ley, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1098 de 2006 o la norma que la modifique o adicione.
10. Definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes y fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia señaladas en el numeral 4° del Artículo 5 de esta ley.
11. Fijar cuota provisional de alimentos de las personas adultas mayores, conforme a lo dispuesto en el Artículo 34A de la Ley 1251 de 2008 o la norma que lo adicione, sustituya, modifique o complementa.

12. Establecer las sanciones correspondientes ante el incumplimiento de cualquiera de las medidas decretadas conforme a lo establecido en el Artículo 7° de la Ley 294 de 1996 o la norma que lo adicione, sustituya, modifique o complemente.
13. Registrar en el sistema de información de Comisarías de Familia los datos requeridos y en la forma definida por el Ministerio de Justicia y del Derecho.
14. Las demás asignadas expresamente por la ley.

**PARÁGRAFO 1.** En casos de vulneración de derecho de niños, niñas y adolescentes se preferirá el procedimiento establecido en la Ley 1098 de 2006 o la norma que la modifique o adicione, sin perjuicio de que adicionalmente se adopten las medidas de protección o las demás que sean necesarias.

**PARÁGRAFO 2.** En los municipios donde no haya Defensor de Familia, las funciones de este serán cumplidas por el comisario o comisaría de familia, de conformidad con el Artículo 98 de la Ley 1098 de 2006 o la norma que la modifique o adicione.

**ARTÍCULO 14. *Modificación de las competencias de las comisarías de familia.*** Los alcaldes y alcaldesas municipales y distritales no podrán asignar funciones o responsabilidades que no sean afines a las establecidas en la presente ley, a cargo de las Comisarías de Familia.

**ARTÍCULO 15. *Funciones del equipo interdisciplinario.*** Además de las funciones necesarias para cumplir el objeto misional de las Comisarías de Familia, los y las profesionales en psicología y trabajo social, de acuerdo con las funciones asignadas en el Manual de Funciones y Competencias Laborales, deben garantizar la protección de los derechos de las víctimas de violencia en el contexto familiar, en este sentido deberán:

1. Realizar la valoración inicial psicológica y emocional de la víctima, de sus hijas e hijos, de las personas dependientes o en situación de vulnerabilidad dentro de la familia, si los hay. En los casos de violencia señalados en el Artículo 5° de la presente ley se procederá a realizar la verificación de derechos de conformidad con lo estipulado en la Ley 1098 de 2006 o la norma que la modifique o adicione.
2. Establecer el nivel de riesgo de vulneración de los derechos de las personas afectadas por la amenaza o concreción de la violencia en el contexto familiar.
3. Elaborar los correspondientes informes periciales de acuerdo con los estándares fijados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Los informes periciales serán gratuitos.
4. Elaborar los conceptos de grado de vulneración.
5. Hacer todas las recomendaciones técnicas al comisario o comisaría de familia para que adopte las medidas de restablecimiento, protección, estabilización y atención que mejor correspondan a la garantía de derechos de las personas en riesgo o víctimas de la violencia en el contexto familiar.
6. Apoyar el seguimiento de las medidas de protección y atención.
7. Aplicar la valoración de riesgo de feminicidio.
8. Practicar pruebas que el Comisario o Comisaria considere útiles, conducentes y pertinentes.

**PARÁGRAFO.** En el evento en que se requiera verificar el estado de salud física de la víctima, se solicitará de inmediato la valoración a la autoridad de salud.

(...)

**ARTÍCULO 21. *Financiación.*** Los salarios de los comisarios de familia e integrantes del equipo interdisciplinario, al igual que los demás gastos inherentes al funcionamiento de las Comisarías de Familia, se financiarán con cargo al presupuesto municipal o distrital.

**ARTÍCULO 22. *Estampilla para la justicia familiar.*** Autorízase a las Asambleas departamentales, a los Concejos distritales y municipales para crear una estampilla, la cual se llamará "Estampilla para la Justicia Familiar", para contribuir a la financiación de las Comisarías de Familia.

El producto de dichos recursos se destinará a financiar los gastos de funcionamiento en personal de nómina y dotación de las Comisarías de Familia, conforme el estándar de costos que para tal efecto establezca el Ministerio de Justicia y del Derecho como ente rector.

Los excedentes en el recaudo se destinarán a la política de digitalización y necesidades de infraestructura, sin perjuicio de los recursos propios adicionales que se apropien por los entes territoriales.

(Su entrada en vigencia será el 4 de agosto de 2023 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de esta ley)

**PARÁGRAFO.** El recaudo de la Estampilla Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su Jurisdicción en proporción directa al número de Comisarías existentes en cada ente territorial.

**ARTÍCULO 23. *Hecho generador.*** El hecho generador de la estampilla está constituido por los contratos y las adiciones a los mismos, suscritos con las entidades que conforman el presupuesto anual del Departamento, Municipio y Distrito.

**PARÁGRAFO.** Quedarán excluidos los contratos de prestación de servicios cuyo pago de honorarios mensual sea inferior a diez (10) smmlmv.

**ARTÍCULO 24. *Base gravable y tarifa.*** La base gravable es el valor bruto de los contratos, entendido como el valor a girar por cada orden de pago o anticipo sin incluir el impuesto al valor agregado IVA. La tarifa es del 2% del valor del pago anticipado si lo hubiere, y de cada cuenta que se le pague al contratista.

(...)

**ARTÍCULO 29. *Instalaciones e infraestructura y medios de transporte.*** Las Comisarías de Familia deben contar con instalaciones que respondan a las necesidades propias del servicio y que garanticen al menos:

1. Espacios que protejan el derecho a la intimidad y al debido proceso de las víctimas de violencia en el contexto familiar.
2. Accesibilidad para las personas con discapacidad.
3. Condiciones dignas de trabajo para el personal de la comisaría de familia.
4. Dotación adecuada a las necesidades del servicio y la ubicación geográfica.
5. Servicios de internet permanente.
6. Unidades sanitarias habilitadas para el público.
7. Línea telefónicas exclusivas.
8. Dotación de medios tecnológicos por parte del ente territorial, garantizando las audiencias virtuales.
9. Transporte Permanente.

**PARÁGRAFO 1.** Las Alcaldías distritales y municipales, destinarán y/o adecuarán los espacios requeridos para el funcionamiento de las Comisarías de Familia y el mobiliario correspondiente, para lo cual, atendiendo los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, podrán celebrar convenios interadministrativos con las Gobernaciones.

**PARÁGRAFO 2.** La dotación de equipos, y de los demás elementos requeridos para el funcionamiento de las Comisarías de Familia, se incorporará a los rubros de financiación señalados en los Artículos 21, 22 y 25 de la presente ley.

(Su entrada en vigencia será el 4 de agosto de 2023 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de esta ley).



(...)

**ARTÍCULO 31. ENTE RECTOR.** El Ministerio de Justicia y del Derecho, o quien haga sus veces en la Rama Ejecutiva, será el ente rector de las Comisarías de Familia y el responsable de construir los lineamientos técnicos para el desarrollo de sus actividades.

**PARÁGRAFO 1.** Las Comisarías de Familia seguirán haciendo parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, creado por la Ley 7a de 1979, bajo la dirección del ente rector propio definido en la presente ley. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, definirá los lineamientos técnicos que las Comisarías de Familia deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y adolescentes, y asegurar su restablecimiento”.

## **DECRETO NACIONAL 1069 DE 2015 “POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR JUSTICIA Y DEL DERECHO**

### **Sección 2**

Competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, los Juzgados Civiles y los Jueces de Control de Garantías

**ARTÍCULO 2.2.3.8.2.1. Objeto.** La presente sección tiene por objeto reglamentar las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, en relación con las competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, los Juzgados Civiles y los Jueces de Control de Garantías, de manera que se garantice el efectivo acceso de las mujeres a los mecanismos y recursos que establece la ley para su protección, como instrumento para erradicar todas las formas de violencia contra ellas.

*(Decreto 4799 de 2011, artículo 1)*

**ARTÍCULO 2.2.3.8.2.2. Autoridades competentes.** Se entiende por autoridad competente para la imposición de las medidas de protección consagradas en el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008 y las normas que lo modifiquen o adicionen, el Comisario de Familia del lugar donde ocurrieron los hechos. En aquellos municipios donde no haya Comisario de Familia el competente será el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal del domicilio del demandante o del lugar donde fue cometida la agresión. Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.

Cuando los casos lleguen a la Fiscalía General de la Nación por el delito de violencia intrafamiliar, el Fiscal o la víctima solicitarán al Juez de Control de Garantías la imposición de las medidas de protección que garanticen su seguridad y el respeto a su intimidad de conformidad con los artículos 11 y 134 de la Ley 906 de 2004, contemplando incluso las medidas de protección provisionales señaladas en el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008.

Una vez proferida la medida provisional por el Juez de Control de Garantías, en cuaderno separado a la actuación penal, remitirá las diligencias a la Comisaría de Familia, Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal para que se continúe con el procedimiento en la forma y términos señalados en la Ley 575 de 2000 y en el presente capítulo, o las normas que los modifiquen o adicionen.

Cuando los casos lleguen a la Fiscalía General de la Nación por situaciones de violencia en ámbitos diferentes al familiar, el Fiscal o la víctima solicitarán al Juez de Control de Garantías la imposición de las medidas de protección

que garanticen su seguridad y el respeto a su intimidad de conformidad con los artículos 11 y 134 de la Ley 906 de 2004, así como las medidas de protección provisionales contempladas en los artículos 17 y 18 de la Ley 1257 de 2008.

**Sección 1ARTÍCULO 2.2.4.9.1.1. Responsabilidad para la creación, composición y organización de las Comisarías de Familia.** Para dar cumplimiento a la obligación señalada en la Ley 1098 de 2006, para la creación, composición y organización de las Comisarías de Familia, a partir de la vigencia fiscal 2008, los distritos y municipios deberán incorporar en el Plan Operativo Anual de Inversiones y en el presupuesto de la entidad territorial, un rubro que asegure el desarrollo del objeto misional de la Comisaría de Familia.

*(Decreto 4840 de 2007, artículo 1)*

(...)

**ARTÍCULO 2.2.4.9.1.4 Número de Comisarías de Familia en proporción a la densidad de población.** Para atender eficientemente las necesidades del servicio, los distritos y municipios contarán con Comisarías de Familia según la densidad de población, así:

**Municipios de mayor densidad de población:**

Todos los distritos o municipios ubicados en la categoría especial deberán tener como mínimo una Comisaría por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 100.000 habitantes.

Todos aquellos distritos o municipios ubicados en la primera categoría, deberán como mínimo tener una Comisaría por cada 150.000 habitantes o fracción superior a 100.000 habitantes.

**Municipios de mediana y menor densidad de población:**

Los municipios de mediana y menor densidad de población contarán al menos con una Comisaría de Familia en los términos del inciso primero del artículo 84 de la Ley 1098 de 2006.

**PARÁGRAFO .** El número de Comisarías de Familia de los distritos o municipios a que se refiere el presente artículo deberá aumentarse atendiendo a otros factores relacionados con las necesidades del servicio, tales como dispersión de la población, recurrencia de la problemática de violencia intrafamiliar, maltrato infantil u otros aspectos asociados a las problemáticas sociales, que corresponderá determinar a cada entidad territorial dentro de su autonomía.

*(Decreto 4840 de 2007, artículo 4)*

**ARTÍCULO 2.2.4.9.1.5 Comisarías de Familia en los municipios de menor densidad de población.** Los municipios de menor densidad de población que no tuvieran la capacidad de garantizar la sostenibilidad de la Comisaría de Familia y su equipo interdisciplinario, podrán organizar Comisarías de Familia Intermunicipales mediante convenio, asociación de municipio y otras modalidades de integración, para cumplir con la obligación que les impone el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Serán criterios para definir la integración de la asociación de municipios, la celebración de los convenios o cualquier otra modalidad de integración a que se refiere este artículo los siguientes:

- a) Las características semejantes a nivel social, físico, cultural, económico y otros aspectos comunes;
- b) La disponibilidad de sistemas de conectividad vial y transporte público permanente;

c) La Comisaría de Familia deberá instalarse en el municipio que garantice mejor ubicación en términos de tiempo de desplazamiento para todos los que pertenecen a la asociación de municipios servida.

Serán alternativas para la integración de la asociación de municipios, celebración de convenios o cualquier otra modalidad de integración a que se refiere este artículo, las siguientes:

1. Dos municipios de uno o más departamentos podrán mediante convenio, asociación de municipios u otra modalidad de integración, conformar las Comisarías de Familia Intermunicipales, integradas por el Comisario de Familia y los profesionales del equipo interdisciplinario.

2. Dos municipios de uno o más departamentos podrán designar cada uno su propio Comisario de Familia y, mediante convenio, asociación de municipios u otra modalidad de integración, designar a los profesionales que integran el equipo interdisciplinario común a ellos.

**PARÁGRAFO 1.** En cualquiera de las modalidades de creación de las Comisarías de Familia previstas en este capítulo o aquellas modalidades elegidas por las entidades territoriales, se deberá garantizar la atención interdisciplinaria establecida en el inciso tercero del artículo 84 de la Ley 1098 de 2006.

**PARÁGRAFO 2.** En cualquier modalidad de atención de las Comisarías de Familia, estas podrán tener un carácter móvil con la dotación de infraestructura que permita su desplazamiento.

**PARÁGRAFO 3.** En los convenios, asociaciones de municipios u otra modalidad de integración se deben incluir cláusulas de obligatorio cumplimiento por parte de los asociados con el propósito de garantizar la sostenibilidad y la atención permanente del servicio de las Comisarías de Familia.

**PARÁGRAFO 4.** Los departamentos, en cumplimiento de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, deberán generar programas y proyectos para apoyar la creación, implementación y funcionamiento de las Comisarías de Familia, en los municipios de menor densidad de población.

*(Decreto 4840 de 2007, artículo 5)*

## MARCO NORMATIVO DISTRITAL

**DECRETO DISTRITAL 607 DE 2007 "POR EL CUAL SE DETERMINA EL OBJETO, LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL", ESTABLECE:**

*"Artículo 26°. Subdirección para la Familia.* Son funciones de la Subdirección para la Familia de la Secretaría Distrital de Integración Social, las siguientes:

(...)

d) Dirigir la gestión de las comisarías de familia a fin de que éstas garanticen el acceso a la justicia familiar y la aplicación de medidas de protección de acuerdo con las competencias legales de prevención, protección y policivas, en el marco de la legislación vigente de infancia y de familia".

**DECRETO DISTRITAL 459 DE 2021 FUE MODIFICADA LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, CREANDO LA DIRECCIÓN PARA LA INCLUSIÓN Y LAS FAMILIAS QUE TIENE, ENTRE OTRAS, LAS SIGUIENTES FUNCIONES:**

“c) Liderar la definición de los lineamientos técnicos para la prestación de los servicios dirigidos a los diferentes grupos poblacionales vulnerables objeto de atención, para el fortalecimiento de los servicios y la atención a dicha población en el marco de las de perspectivas, estrategias misionales y parámetros definidos por la Secretaría y en concurrencia con otras entidades cuando sea del caso”.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Caracterización de la violencia intrafamiliar En Bogotá D.C.

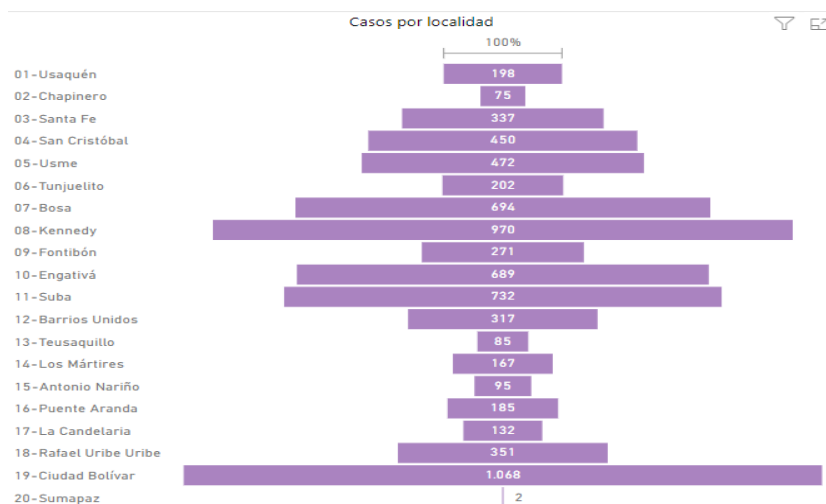
De conformidad con lo dispuesto por el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá-OMEG<sup>1</sup> se expone lo siguiente:

“La violencia intrafamiliar hace referencia a todo acto de intimidación, amenaza o agresión física, psicológica o verbal ejercida por personas pertenecientes al núcleo familiar cercano o extendido de la víctima. En este sentido, la persona agresora puede ser la pareja, expareja o cualquier otra persona familiar. No obstante, según los datos reportados por el Instituto Nacional de Medicina Legal en el 2021, el 74% de los casos de violencia intrafamiliar fueron ejercidos por la pareja o expareja y de los exámenes legales realizados por la entidad, el 87% fueron realizados a mujeres”

Además, expresa que la línea base que se tiene en cuenta para el estudio de esta situación demostró que, en todos los tipos de violencia, más del 50% de las mujeres respondieron que había sido ejercida por la pareja o expareja.

Actualmente, la situación de violencia que viven las mujeres, niños y niñas, personas de tercera edad y demás, en la ciudad de Bogotá, es preocupante. Para el Distrito, en lo que va corrido del año, se han registrado 12.858 casos de violencia intrafamiliar. Así mismo, las localidades que registran mayores casos son: Ciudad Bolívar con 1.068 casos; Kennedy con 970 casos; y Suba con 732 casos. A continuación se pueden contemplar en el gráfico las demás localidades:

**Gráfico 1. Casos de Violencia Intrafamiliar Por Localidades**



<sup>1</sup> OMEG “Informe de resultados Línea Base de Política Pública de Mujeres y Equidad de Género” 2022

[https://omeg.sdmujer.gov.co/phocadownload/2022/infografias/Informe\\_de\\_resultados\\_Linea\\_Base\\_Politica\\_Publica.pdf](https://omeg.sdmujer.gov.co/phocadownload/2022/infografias/Informe_de_resultados_Linea_Base_Politica_Publica.pdf)

**Fuente:** Siedco de la Dijin-Ponal. Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos, Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Como se puede contemplar, la ciudad de Bogotá cuenta con porcentajes alarmantes en los casos registrados y las víctimas afectadas por esta problemática. Además, cabe señalar que los casos mostrados en la tabla 1 “Total De Casos Nivel Distrital” para el año 2022, específicamente de la ciudad de Bogotá, se evidencian resultados alarmantes, siendo el más crítico el de violencia intrafamiliar con 15.063 casos registrados.

**Tabla 1. Total De Casos Nivel Distrital**

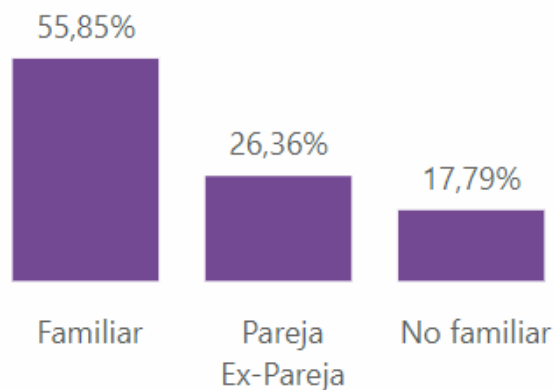
Violencia Física	Violencia Sexual	Negligencia y abandono	Violencia psicológica	Violencia Intrafamiliar
<b>6.140</b>	<b>5.535</b>	<b>5.437</b>	<b>1.438</b>	<b>15.063</b>
Tasa por 100 mil habitantes	Tasa por 100 mil habitantes	Tasa por 100 mil habitantes	Tasa por 100 mil habitantes	Tasa por 100 mil habitantes
78,4	70,7	69,4	18,4	29,19

**Elaboración propia**

**Fuente:** Indicadores Generales-SIVIGILA (SIVIGE, 2022)

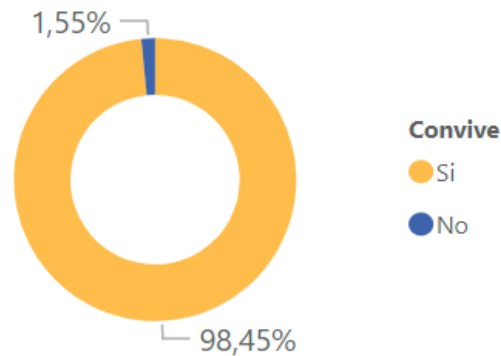
No solo es de resaltar el número de casos registrados (que ya es preocupante), si no las condiciones de las víctimas y quiénes son sus victimarios. Como se puede evidenciar en la gráfica 2 “Porcentaje de víctimas, según relación familiar con el victimario” y en la gráfica 3 “Porcentaje de víctimas que conviven con el agresor”, la relación predominante del victimario corresponde con la variable de “familiar”, con un 55,85%; mientras que la variable “pareja o expareja” tiene una participación de 26,36% para el año 2022. Lo anterior representa un gran riesgo para las víctimas, ya que esta agresión es ejercida por personas que tienen lazos de cercanía con las víctimas y se presenta en espacios de la esfera privada, predominantemente en los hogares.

**Gráfica 2. “Porcentaje de víctimas, según relación familiar con el victimario”**



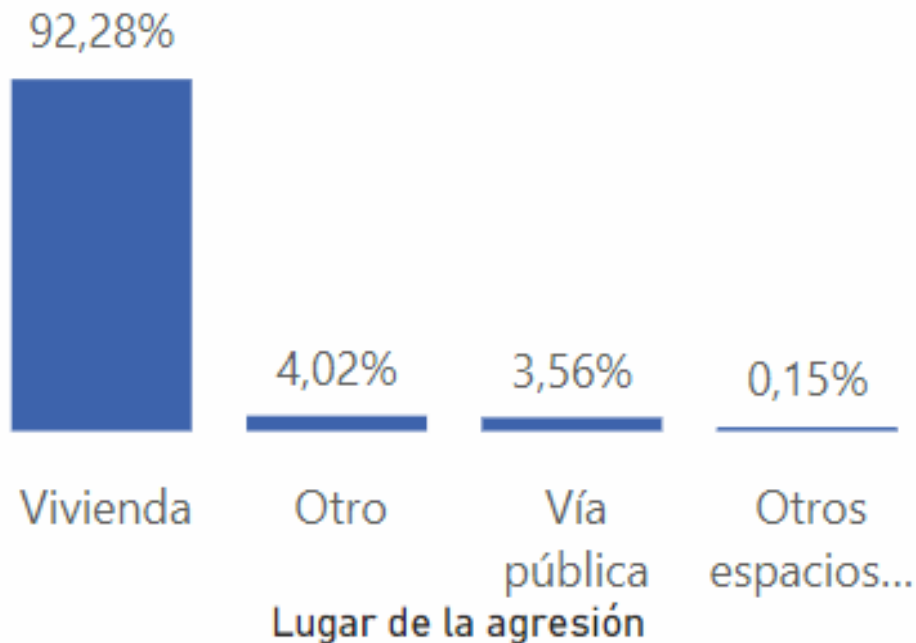
**Fuente:** Indicadores Generales-SIVIGILA (SIVIGE, 2022)

Por tanto, como se puede observar en la gráfica 3 la mayoría de las víctimas conviven con su agresor en el año 2022 donde se reportó un porcentaje de 98,45%, indicador inquietante y peligroso en cuanto a la seguridad y la protección de todas las personas, especialmente las mujeres, demostrando una vez la necesidad de ampliar las acciones establecidas para desaparecer esta problemática estructural en la sociedad.

**Gráfica 3 “Porcentaje de víctimas que conviven con el agresor”**

**Fuente:** Indicadores Generales-SIVIGILA (SIVIGE, 2022)

Conforme a lo expuesto, claramente es de esperar que el lugar que cuenta con más casos en violencia es la vivienda de la víctima, donde llega a un 92,28%. Este escenario le brinda al agresor la posibilidad de dominar e intimidar permanentemente a la persona que está siendo violentada.

**Gráfico 4. “Porcentaje de víctimas, según lugar de la agresión”**

**Fuente:** Indicadores Generales-SIVIGILA (SIVIGE, 2022)

Igualmente, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses establece una base de datos de los casos que han sido tramitados por Violencia Basada en Género valorados por medio de examen médico-legal en el corte de 31 de julio 2022.

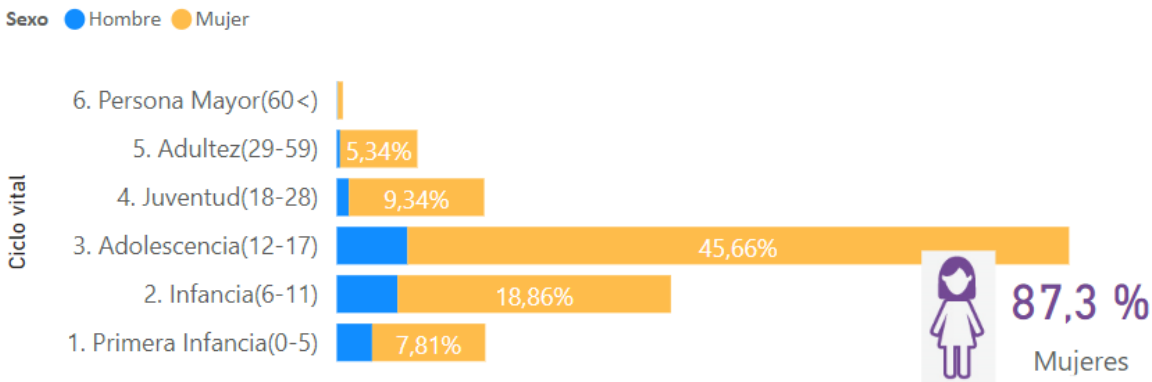
**Gráfico 5. “Casos de Violencia Basada en Género”**



**Fuente:** Indicadores Generales-SIVIGILA (SIVIGE, 2022)

Como se puede contemplar en el Gráfico 5, la violencia de pareja tuvo 4.475 casos registrados. En el caso de violencia entre otros familiares, los datos revelan 1.340 casos registrados. En cuanto a la violencia contra niños, niñas y adolescentes, se identificaron 853 casos. Finalmente, en los casos de violencia al personas mayores mujeres, se registraron 264 casos. Esto se puede analizar también con el Gráfico 6, que se contempla a continuación:

**Gráfico 6. “Porcentaje de casos, según sexo y curso de vida”**



**Fuente:** Indicadores Generales-SIVIGILA (SIVIGE, 2022)

En definitiva, las personas más afectadas por violencia intrafamiliar son los niños, niñas y adolescentes de la ciudad de Bogotá, en su mayoría con mujeres. Es imperante que se establezcan nuevas estrategias desde las instituciones para prevenir, atender y reparar a las víctimas de violencia, haciendo énfasis en la violencia intrafamiliar que perjudica el núcleo familiar de la ciudadanía bogotana.

**Las Comisarías de Familia**

De acuerdo con la Ley 2126 de 2021, las Comisarías de Familia son dependencias o entidades de carácter administrativo e interdisciplinario del orden municipal o distrital, cuyo objeto misional es "(...) brindar atención especializada e interdisciplinaria para prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo,

*sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género (...) y/o víctimas de otras violencias en el contexto familiar”, además tienen funciones administrativas y jurisdiccionales<sup>2</sup>*

De igual forma, los comisarios y comisarias de familia contarán con la competencia para conocer la violencia *“en el contexto familiar que, para los efectos de esta ley, comprende toda acción u omisión que pueda causar o resulte en daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial o económico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión que se comete por uno o más miembros del núcleo familiar, contra uno o más integrantes del mismo, aunque no convivan bajo el mismo techo”*.

*También serán competentes cuando las anteriores conductas se cometan entre las siguientes personas:*

- a. Las y los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado.*
- b. El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor o progenitora.*
- c. Las Personas encargadas del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta, que no sean parte del núcleo familiar, y de los integrantes de la familia.*
- d. Personas que residan en el mismo hogar o integren la unidad doméstica sin relación de parentesco.*
- e. Personas con las que se sostiene o se haya sostenido una relación de pareja, cohabitacional o no, de carácter permanente que se caracterice por una clara e inequívoca vocación de estabilidad.*

### **Funciones de las comisarias de familia**

De acuerdo con la Ley 2126 de 2021, corresponde a las Comisarias de Familia:

- 1. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de quienes estén en riesgo o hayan sido víctimas de la violencia (...)*
- 2. Orientar a las personas en riesgo o víctimas de las violencias a que hace referencia esta ley, sobre sus derechos y obligaciones.*
- 3. Brindar atención especializada conforme a los principios rectores de la presente ley y demás parámetros constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos y erradicación de las violencias en el contexto familiar, en especial las violencias por razones de género y la violencia contra niños, niñas y adolescentes, y personas adultas mayores.*
- 4. Recibir solicitudes de protección en casos de violencia en el contexto familiar.*
- 5. Garantizar el archivo, custodia y administración de la información generada en virtud de sus funciones.*
- 6. Activar la ruta de atención integral de las víctimas en el contexto familiar.*
- 7. Divulgar los derechos y rutas de atención de las personas usuarias.*

---

<sup>2</sup> Ley 2126 de 2021. *Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarias de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones”*



8. *Las demás funciones asignadas expresamente por la ley, siempre y cuando tengan estrecha relación con su objeto misional y se les garanticen las condiciones técnicas y presupuestales para su cabal cumplimiento.*
9. *Establecer y difundir las políticas, rutas y actividades que promuevan la prevención de la violencia en el contexto familiar, en coordinación con las administraciones distritales y municipales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud, la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo.*

### **Funciones del comisario o comisaria de familia**

De acuerdo a la Ley 2126 de 2021, corresponde al comisario o comisaria de familia:

1. *Desarrollar la política institucional dirigida a la atención y protección de la familia, los niños, niñas y adolescentes de acuerdo con los lineamientos que el Ente Rector y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dispongan en la materia.*
2. *Aplicar los lineamientos generales en materia de protección que deben ser tenidos en cuenta en todos los procesos relacionados con el reconocimiento de derechos a los niños, niñas y adolescentes, de conformidad con la constitución, la ley y lo que disponga el Ente Rector y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar,*
3. *Diseñar, actualizar y validar los lineamientos técnicos existentes cumpliendo con la misión de las Comisarias de Familia.*
4. *Dirigir la definición de los protocolos propios de cada uno de los servicios que hacen parte de la Comisaria de Familia y apoyar el proceso de implementación de los mismos en su jurisdicción, de acuerdo con los lineamientos que el Ente Rector y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dispongan en la materia.*
5. *Dirigir la operación de los programas, convenios y procesos que deba ejecutar directamente la Comisaría de Familia.*
6. *Preparar y presentar informes de seguimiento y gestión de los procesos a su cargo.*
7. *Adoptar las medidas de protección, atención y estabilización necesarias para garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos vulnerados o amenazados en casos de violencia en el contexto familiar, verificando su cumplimiento y garantizando su efectividad, en concordancia con la Ley 1257 de 2008.*
8. *Practicar rescates en eventos en los cuales el niño, niña o adolescente sea una posible víctima de violencia en el contexto familiar. Previamente, deberá adoptar la decisión por escrito, valorar las pruebas que demuestran que se reúnen en cada caso los requisitos para que proceda el allanamiento con la finalidad exclusiva de efectuar el rescate y proteger al niño, niña o adolescente.*
9. *Verificar la garantía de derechos y adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos previstos en el numeral 4° del Artículo 5 de esta ley, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1098 de 2006 o la norma que la modifique o adicione.*
10. *Definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes y fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia señaladas en el numeral 4° del Artículo 5 de esta ley.*
11. *Fijar cuota provisional de alimentos de las personas adultas mayores, conforme a lo dispuesto en el Artículo 34A de la Ley 1251 de 2008 o la norma que lo adicione, sustituya, modifique o complemente.*

12. Establecer las sanciones correspondientes ante el incumplimiento de cualquiera de las medidas decretadas conforme a lo establecido en el Artículo 7° de la Ley 294 de 1996 o la norma que lo adicione, sustituya, modifique o complemente.
13. Registrar en el sistema de información de Comisarías de Familia los datos requeridos y en la forma definida por el Ministerio de Justicia y del Derecho.
14. Las demás asignadas expresamente por la ley.

### **Comisarías de familia presentes en el distrito capital**

Actualmente, Bogotá cuenta con 37 Comisarías de Familia donde su función fundamental es garantizar, proteger y restablecer los derechos de las familias. Estas instalaciones están ubicadas en las 20 localidades de la ciudad, prestando sus servicios así:

- 23 Comisarías de Familia diurnas,
- 10 Comisarías de Familia semipermanentes
- 2 Comisarías de Familia permanentes, 24 horas
- 1 Comisaría de Familia en la zona rural de Sumapaz ,
- 2 Comisarías móviles y
- 1 Centro de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual (Caivas).

### **Distribución geográfica de las Comisarías de Familia**



**Fuente:** Informe de gestión comisarías de Familia de Bogotá

Tabla 2. “Comisarías De Familia 2022”

COMISARÍAS	DIRECCIÓN	HORARIOS		
		Diurno L- V 7:00 a.m. - 4:00 p.m.	Semi- permanente L-V 7 a.m. 11 p.m.	Permanente 24 horas L-D
Usaquén 1	Calle 159 No 7F-28		x	
Usaquén 2	Autopista Norte No.159 A-82 Piso 3 - Casa de Justicia	x		
Chapinero	Calle 45 No 13-16 Piso 2 Casa de Justicia -Casa de Justicia	x		
Santa Fe	Calle 15 No.13-86 Pl.2	x		
San Cristóbal 1	Avda. 1º. De Mayo No.1-40 sur		x	
San Cristóbal 2	Calle 31C sur No. 3 -67 Este - Casa de Justicia Bello horizonte	x		
Usme 1	Calle 137C Sur No2A-51 Usme Centro Pl.4 - Casa de Justicia	x		
Usme 2	Cra. 14C No. 73D-36 Sur Santa Librada	x		
Tunjuelito	Calle 50 Sur No.35-70 Barrio Fatima	x		
Bosa 1	Carrera 81 A No. 59 A - 85 Sur- Barrio Argelia -Casa de Justicia		x	
Bosa 2	Carrera 100 No 52-24 sur CDC El Porvenir	x		

<b>Bosa 3</b>	Calle 85 Sur No 94 - 35 - Compejo Campo Verde - Casa de Justicia	x		
<b>Kennedy 1</b>	Carrera 74 No 42 G- 52 Sur Lago-Timiza		x	
<b>Kennedy 2</b>	Carrera 87 No. 5-41 Patio Bonito Segundo Sector	x		
<b>Kennedy 3</b>	Calle 8 No 69D-31 Marsella	x		
<b>Kennedy 4</b>	Transversal 73 D (Av 1 Mayo) No 38C-72 Sur -Casa de Justicia	x		
<b>Kennedy 5</b>	Carrera 87 No. 5-41 Patio Bonito Segundo Sector	x		
<b>Fontibón</b>	Calle 17 # 98-71 Piso 3-Casa de Justicia		x	
<b>Engativá 1</b>	Calle 71 No.73A-44 Pl.2 Barrio Boyaca Real			x
<b>Engativá 2</b>	Av.Calle 72 No.110 B-13 Barrio Villa Amalia		x	
<b>Suba 1</b>	Carrera 59 No 131a-15 Ciudad Jardin		x	
<b>Suba 2</b>	Calle 139 No. 98 A - 26 -Casa de Justicia	x		
<b>Suba 3</b>	Cra.97 No.135a-11 Barrio la Chucua	x		
<b>Suba 4</b>	Carrera 143 No. 132 A - 45 Barrio Villa Gloria- Lisboa	x		
<b>Barríos Unidos</b>	Calle 68 # 53 34 Piso 3	x		
<b>Teusaquillo</b>	Carrera 17 No.39A-38	x		
<b>Mártires</b>	Carrera 21 No.14-75 - Casa de Justicia	x		

<b>CAPIV</b>	Avda. 19 No. 27-09 Piso 1 y 3			<b>x</b>
<b>Antonio Nariño</b>	Transv. 21 A No. 19-54 Sur Restrepo	<b>x</b>		
<b>Puente Aranda</b>	Calle 4 No. 31 D 20	<b>x</b>		
<b>Candelaria</b>	Carrera 2 No. 4 - 10 Barrio Lourdes	<b>x</b>		
<b>Rafael Uribe Uribe</b>	Calle 32 Sur No.23-62 Barrio Quiroga		<b>x</b>	
<b>Ciudad Bolívar 1</b>	Transv.73 No.70A-04 Sur- Sierra Morena		<b>x</b>	
<b>Ciudad Bolívar 2</b>	Diagonal 62 No. 20 F - 20 Sur Piso 2 Complejo Administrativo y Judicial Ciudad Bolívar - Casa de Justicia		<b>x</b>	
<b>Sumapaz</b>	Vereda Santa Rosa Corregimiento de Nazareth - Centro de Servicios	<b>Jueves a Domingo X especial</b>		
<b>Móviles</b>	Zona Sur 1	<b>x Especial</b>		
<b>Móviles</b>	Zona Norte 2	<b>x Especial</b>		
<b>CAIVAS</b>	CARRERA 33 NO 18-33 PISO 4 BLOQUE B	<b>x</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Integración Social

Según la normatividad más reciente, se dispone que por cada 100.000 habitantes, en cada municipio o distrito deberá existir una Comisaría de Familia adicional, con su respectivo comisario o comisaria y equipo interdisciplinario. De igual forma, la Ley 2126 de 2021 establece que cada municipio y distrito en el marco de su autonomía, ampliará el número de Comisarías de Familia por el alto número de servicios que son requeridos, tales como dispersión de la población, los altos índices de la problemática objeto de su competencia, y la insuficiencia de la oferta existente, que corresponderá determinar a cada entidad territorial dentro de su autonomía. Por ende los municipios y distritos también deberán garantizar progresivamente el servicio de las Comisarías de Familia en los sectores rurales y de difícil acceso de su territorio con presencia de Comisarías móviles para su oportuna atención.

### *Servicios de atención prestados por las Comisarías De Familia*

Los servicios de atención prestados por las Comisarías de Familia se encuentran relacionadas con violencia intrafamiliar, maltrato infantil, denuncia por delito sexual, definición provisional sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas a niños, niñas y adolescentes, se adelantan actuaciones de policía judicial, se reciben denuncias penales por el delito de violencia intrafamiliar, restablecimiento de derechos y trámites de incumplimiento de medida de protección, entre otras. Por el marco de la pandemia muchas de las comisarías brindan atenciones de manera presencial, virtual y telefónica.

### **Naturaleza de las estampillas**

Teniendo en cuenta la situación problemática que se ha presentado los últimos años en la ciudad de Bogotá respecto al comportamiento de los índices de violencia intrafamiliar, surge la necesidad de ordenar la creación de la “Estampilla para la Justicia Familiar”, conforme lo dispuesto en la Ley 2126 de 2021; con el fin de movilizar recursos adicionales para financiar el funcionamiento de las Comisarías de Familia existentes y futuras localizadas en las 20 localidades de la ciudad. Este mecanismo de financiación permitirá aumentar la presencia de estas Comisarías de Familia en todo el territorio distrital con el fin de mejorar los procesos de atención a personas víctimas de violencia intrafamiliar, fortaleciendo la prestación de este servicio de ayuda y protección para quienes sufren de esta situación, garantizando asesoramiento jurídico sobre las posibles rutas que podría ejecutar las personas afectadas.

Acerca de esta estampilla, se debe precisar que según la Corte Constitucional a partir de la Sentencia C-768/10, confiere que las estampillas son definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado.

En cuanto la “tasa”, si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, donde en esta situación se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios, como la educación, la salud, el deporte, la cultura; es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.

A su vez, el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Hay que mencionar además lo expuesto por el Departamento Administrativo de la Función Pública el cual establece a través de concepto 467211 de 20203, que las estampillas [...] “constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurren las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado”.

Finalmente, los recursos que generan las estampillas ingresan a los presupuestos de las entidades responsables de la prestación del servicio, en este caso, la Secretaría Distrital de Integración Social, a través de las Comisarías de Familia. Estos montos serán destinados para atender la problemática que se describe en este Proyecto de Acuerdo.

### **LEY 2126 DE 2021. AUTORIZACIÓN PARA CREAR LA ESTAMPILLA PARA LA JUSTICIA FAMILIAR**

Como se ha argumentado anteriormente, en la actualidad Bogotá D.C cuenta con un déficit en la oferta ofrecida por parte de las Comisarías de Familia; empezando por el bajo número de estas infraestructuras en comparación a la totalidad de la población. De acuerdo con la Ley 2126 de 2021, en las entidades territoriales debe existir una Comisaría de Familia

por cada 100.000 habitantes, es decir, teniendo en cuenta la población actual con la que cuenta Bogotá D.C., debería existir un aproximado de 78-80 Comisaría de Familia en la ciudad.

Otro de los puntos de quiebre que se encuentran en los servicios ofrecidos por las Comisarías de Familia son los horarios de atención, los cuales se hacen ineficientes a las necesidades de los habitantes y la urgencia de muchos de los casos que atienden las y los comisarios de familia en pro del cuidado y la integridad de las personas. Por ello, para dar cumplimiento a la Ley 2126 de 2021<sup>3</sup>, y aumentar la calidad y cantidad de la oferta de servicios ofrecidos por parte de las Comisarias de Familia, ampliar la atención especializada e interdisciplinaria que prevenga, proteja, restablezca, repare y garantice los derechos de las víctimas de violencia en el contexto familiar, bajo los principios rectores consagrados en el artículo 4 de la misma ley; es menester la necesidad de aumentar el presupuesto con el que cuentan estas dependencias. Es en este punto donde radica esta propuesta de proyecto de acuerdo la cual busca crear la Estampilla para la Justicia Familiar en el Distrito Capital de Bogotá.

De acuerdo con la Ley 2126 de 2021<sup>4</sup>, los Concejos Distritales cuentan con la capacidad de crear la **Estampilla para la Justicia Familiar**, con el objetivo de contribuir a la financiación de las Comisarías de Familia. Además, se agrega que *“El producto de dichos recursos se destinará a financiar los gastos de funcionamiento en personal de nómina y dotación de las Comisarías de Familia (...)”* En ese sentido, se concluye que el Concejo de Bogotá, D. C. es competente para presentar el proyecto de acuerdo bajo análisis.

#### **IMPACTO FISCAL**

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 7o, establece que el impacto fiscal de todo Proyecto de Acuerdo debe ser explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual en la respectiva Exposición de Motivos deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional que se generaría para financiar tales costos.

En atención a lo anterior, este proyecto de acuerdo no tiene impacto fiscal toda vez que está encaminado a generar una nueva fuente de financiación en el Distrito Capital, con el fin de ampliar y fortalecer el sistema de comisarías de familia en Bogotá desde los componentes de talento humano, infraestructura, dotación y recursos tecnológicos, esto en el marco del cumplimiento de la Ley 2126 de 2021.

Frente al flujo de recursos generados por la “estampilla para la justicia familiar”, se sugiere que la Secretaría Distrital de Hacienda y la Secretaría Distrital de Integración Social se pronuncien previamente a la discusión de esta iniciativa con el fin de conocer el potencial de recaudo de esta estampilla.

Cordialmente,

**OSCAR RAMÍREZ VAHOS**

Concejale de Bogotá

---

<sup>3</sup> Ley 2126 de 2021 “Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones”.

<sup>4</sup> Artículo 22. Ley 2126 de 2021. *Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones”*

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 607 DE 2022**

### **PRIMER DEBATE**

**“POR EL CUAL SE ORDENA LA EMISIÓN Y COBRO DE LA ‘ESTAMPILLA PARA LA JUSTICIA FAMILIAR’, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 22 de la Ley 2126 de 2021, y el numeral 3, artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993

#### **A C U E R D A:**

**ARTÍCULO 1. Estampilla para la justicia familiar.** Ordénese la emisión y cobro de la "Estampilla para la Justicia Familiar", de conformidad con las disposiciones establecidas por la normatividad vigente.

**ARTÍCULO 2. Hecho Generador.** Constituye hecho generador de la "Estampilla para la Justicia Familiar" la suscripción de contratos y las adiciones a los mismos con las entidades que conforman el presupuesto anual de Bogotá D.C.

**ARTÍCULO 3 Sujeto activo.** El Distrito Capital de Bogotá es el sujeto activo de la "Estampilla para la Justicia Familiar.", y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro.

**ARTÍCULO 4. Sujetos pasivos.** Son sujetos pasivos de la "Estampilla para la Justicia Familiar" todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos con entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, quienes deberán pagar una estampilla equivalente al 2% del valor bruto del correspondiente contrato y las adiciones a los mismos, si las hubiere.

**PARÁGRAFO 1.** Entiéndase como valor bruto de los contratos, el valor a girar por cada orden de pago o anticipo, sin incluir el impuesto al valor agregado IVA.

**PARÁGRAFO 2.** Quedarán excluidos del cobro de la "Estampilla para la Justicia Familiar", los contratos de prestación de servicios cuyo pago de honorarios mensual sea inferior a diez (10) salarios mínimos mensual legal vigente (SMMLV).

**ARTÍCULO 5. Causación.** Las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital de Bogotá serán agentes de retención de la "Estampilla para la Justicia Familiar", por lo cual descontarán, al momento de los pagos y de los pagos anticipados de los contratos y adiciones que suscriban, el 2% de cada valor pagado sin incluir el impuesto al valor agregado IVA.

**ARTÍCULO 6. Destinación.** Los recursos recaudados por concepto del cobro de la "Estampilla para la Justicia Familiar" tendrán como destino la financiación de los gastos de funcionamiento en personal de nómina y dotación de las Comisarías de Familia de Bogotá D.C.

Los excedentes en el recaudo de esta estampilla, si los hubiere, se destinarán a fortalecer la política de digitalización y atender las necesidades de infraestructura de las Comisarías de Familia de Bogotá D.C. sin perjuicio de los recursos propios adicionales que lleguen a programarse para estos propósitos.



La dotación de equipos y de los demás elementos requeridos para el funcionamiento de las Comisarías de Familia en Bogotá D.C. se incorporará también al rubro de financiación de la "Estampilla para la Justicia Familiar".

**ARTÍCULO 7. Responsabilidad.** La administración y ejecución de los recursos recaudados por concepto de la "Estampilla para la Justicia Familiar" será responsabilidad de la Secretaría Distrital de Integración Social, o la entidad que haga sus veces.

**ARTÍCULO 8. Ampliación en los servicios de atención.** De conformidad con los procesos de ampliación de cobertura y necesidades de servicio establecidos mediante el artículo 6° de la Ley 2126 de 2021, la Administración Distrital adelantará las acciones que considere pertinentes con el fin de que las Comisarías de Familia en Bogotá D.C. extiendan de manera progresiva sus horarios de atención hasta llegar a las modalidades de servicio permanente y semipermanente.

**ARTÍCULO 9. Informes.** Previo al trámite de radicación del proyecto de presupuesto distrital, la Administración Distrital presentará ante el Concejo de Bogotá D.C un informe anual sobre el estado de recaudo, destinación de los recursos e intervenciones realizadas por concepto de la "Estampilla para la Justicia Familiar".

**ARTÍCULO 10. Reglamentación.** La Administración Distrital reglamentará los contenidos establecidos en el presente Acuerdo.

**ARTÍCULO 11. Vigencia.** El presente Acuerdo rige a partir del 04 de agosto de 2023 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 608 DE 2022**

### **PRIMER DEBATE**

#### ***“POR MEDIO DEL CUAL SE INSTITUCIONALIZA EL PROGRAMA PARCEROS POR BOGOTÁ”***

#### **1. OBJETO DEL PROYECTO -**

La presente iniciativa pretende institucionalizar el servicio/programa Parceros por Bogotá orientado a la atención integral y generación de oportunidades para las personas jóvenes en mayor riesgo social.

#### **2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

##### ***2.1 Análisis y definición del problema***

##### ***2.1.1 Una aproximación al panorama de la población juvenil***

La integración de los jóvenes en los procesos de desarrollo es clave para lograr una sociedad más igualitaria. Es sobre todo en la etapa de la juventud cuando se establece de forma decisiva la conexión entre educación y trabajo, una de las claves de la inclusión social y la igualdad (CEPAL, 2014)<sup>5</sup>. Los jóvenes son actores estratégicos del desarrollo por lo que es esencial que los países inviertan en políticas públicas que garanticen el bienestar de las futuras generaciones, principalmente en materia de educación y empleo.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2022)<sup>6</sup>, se estima que para el año 2019, en América Latina, había alrededor de 133 millones de personas jóvenes entre los 15 y 29 años, de los cuales 37 millones (28%) vivían en situación de pobreza. Asimismo, señala que alrededor de 28,4 millones de jóvenes latinoamericanos -un 21,4% del total-, no formaban parte del sistema educativo ni del mercado de trabajo.

En el marco de la coyuntura de la pandemia, es pertinente precisar que estas brechas se han profundizado debido a que la población juvenil se encuentra entre los grupos etarios más afectados y vulnerables. La crisis provocada por el COVID-19 tuvo un fuerte impacto multidimensional en los jóvenes.

##### ***2.1.1.1 Colombia***

Para el año 2021, se estima que en Colombia hay 12.323.521 jóvenes, de los cuales 11.447.212 se encuentran en edad de trabajar. De este número, el 51% están excluidos de oportunidades de educación o empleo formal, esto es, 1 de cada

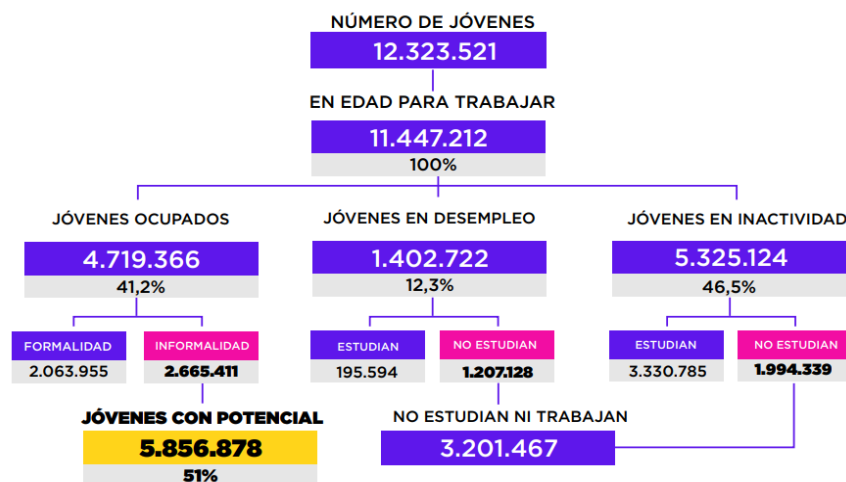
---

<sup>5</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2014), Panorama Social de América Latina 2014. Santiago, Chile. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf)

<sup>6</sup> Morales, B. & Van Hemelryck, T. (2022). Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis: Desafíos de igualdad para las políticas públicas. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/34)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189_es.pdf)

2 jóvenes<sup>7</sup>. 3.201.467 jóvenes que hoy no estudian ni trabajan y 2.665.411 jóvenes que trabajan en la informalidad. Estas cifras significan que, como sociedad estamos perdiendo más de la mitad del potencial de la juventud, que si hoy accediera a las oportunidades requeridas podría contribuir al desarrollo social y económico del país.

### Ilustración 1: Participación de la población joven en el mercado laboral en Colombia - 2021



**Fuente:** DANE-GEIH, 2021. Datos proyectados con factores de expansión según CENSO 2018. en Informe GOYN (2022).

Este escenario constituye un reto para el país e insta a buscar acciones y estrategias que permitan dar una solución estructural a las causas y barreras sistémicas que históricamente han incidido en esta problemática. Es fundamental una visión conjunta que articule a los actores de todos los sectores de la sociedad, reconociendo el trabajo colectivo como una de las respuestas más significativas para dar respuesta a una problemática de grandes dimensiones.

#### 2.1.1.2 Bogotá<sup>8</sup>

El limitado acceso a las oportunidades por parte de la población joven que se presenta a nivel global es también una problemática emergente de las últimas décadas en Colombia y que se ha reflejado especialmente en Bogotá, situación que se ha visto agravada por la pandemia que trajo consigo múltiples impactos sociales y económicos, que tras más de dos años aún continúan presentes. Estos impactos, han hecho aún más crítica esta situación a grupos poblacionales que ya tenían mayores niveles de vulnerabilidad previo a la pandemia, entre ellos la población joven.

En Bogotá, se estima que hay cerca de 1.992.654 millones de jóvenes, los cuales representan cerca del 16% de la población joven del país y del 25% de la población de la ciudad. Del total de jóvenes en edad de trabajar (1.798.362)<sup>9</sup>,

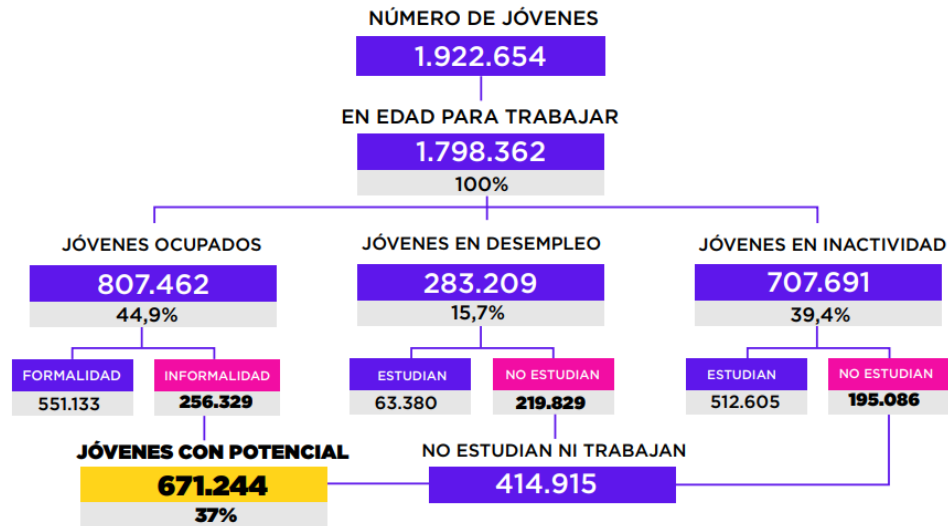
<sup>7</sup> Global Youth Opportunity Network - GOYN. (2022). Jóvenes con potencial: retos, avances, y recomendaciones en la generación de oportunidades para jóvenes con potencial en Bogotá. Recuperado de: <https://goynbogotaa.wpengine.com/wp-content/uploads/2022/09/Informe-GOYN-ISSN-12.09.22-F.pdf>

<sup>8</sup> Las cifras presentadas en este aparte son tomadas del informe “Jóvenes con potencial: retos, avances, y recomendaciones en la generación de oportunidades para jóvenes con potencial en Bogotá” de Global Opportunity Youth Network - GOYN Bogotá (2022).

<sup>9</sup> Desde el 2021 se considera población en edad de trabajar a aquellas personas mayores de 15 años.

se estima que en el 2021 cerca del 37% se encontraban excluidos de las oportunidades de formación o empleo formal, esto significa que, cerca de 414.915 jóvenes no se encuentran ni estudiando ni trabajando y 256.329 se encuentran laborando en empleos informales. Las cifras muestran que desde el año 2018 la cantidad de jóvenes que no acceden a oportunidades de educación o empleo formal aumenta progresivamente, pasando del 34% en el 2018 al 37% en el 2021.

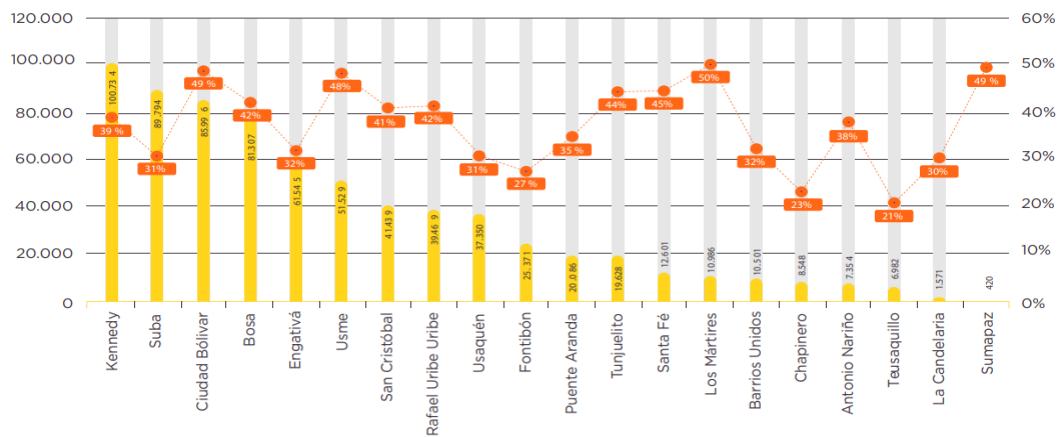
**Ilustración 2: Participación de la población joven en el mercado laboral en Bogotá - 2021**



**Fuente:** DANE-GEIH, 2021. Datos proyectados con factores de expansión según CENSO 2018 en Informe GOYN (2022).

Al analizar las cifras de los jóvenes que no se encuentran ni estudiando ni trabajando en las diferentes localidades y zonas de la ciudad, se identifican matices que evidencian que el acceso a las oportunidades no se garantiza de manera equitativa en toda la ciudad.

**Gráfico 1. Número y proporción de jóvenes NINI en Bogotá por localidades, 2021.**



**Fuente:** Informe

GOYN (2022).

La gráfica permite evidenciar las localidades donde el porcentaje de jóvenes que tiene acceso a oportunidades es mayor. Allí se resalta en particular las localidades de: Los Mártires, Ciudad Bolívar, Sumapaz, Santa Fé y Tunjuelito. En las que más del 40% de la población joven se encuentra excluida de las oportunidades de formación o empleo formal. Esto permite identificar, ponderando por el tamaño poblacional, aquellas localidades donde existen factores estructurales que explican la problemática y en donde se deberían focalizar los esfuerzos institucionales por revertir esta situación.

Así mismo, se evidencia que en la zona sur de la ciudad existen mayores barreras y factores estructurales relacionados con el acceso a oportunidades de la población joven. El informe presentado por GOYN resalta las UPZ en donde más de la mitad de la población joven se encuentra excluida de las oportunidades de formación y empleo formal.

- ★ La Sábana (Los Mártires): 58%
- ★ Lucero (Ciudad Bolívar): 57%
- ★ Marco Fidel Suárez (Rafael Uribe Uribe): 55%
- ★ Corabastos (Kennedy): 54%
- ★ Jerusalén (Ciudad Bolívar): 52%

### 2.1.1.3 Los puntos de desconexión

De acuerdo con el Modelo de Empleo Inclusivo<sup>10</sup>, las trayectorias que hacen las personas desde la etapa escolar hasta la vinculación al mercado laboral están marcadas por diferentes barreras a las que se enfrentan las poblaciones más vulnerables.

A lo largo de estas trayectorias son múltiples las brechas que se van generando y ampliando y que llevan a menores probabilidades de acceso a oportunidades de calidad de educación y empleabilidad. El informe de GOYN (2022)<sup>11</sup> explica que:

“El tránsito adecuado entre las fases o momentos de la trayectoria está relacionado con el desarrollo de las competencias y habilidades básicas y específicas que son habilitantes para la vinculación al mercado laboral. (...) Las múltiples barreras que se acumulan, una tras otra, a lo largo de este recorrido, tiene como consecuencia que la población joven con mayor vulnerabilidad culmine la trayectoria con deficiencias o incluso que no las finalicen, quedando desconectados de esta y dificultando así, el tránsito al mercado laboral” (p. 32).

Se identifican tres puntos de desconexión:

1. Etapa Escolar: Jóvenes que no culminan la educación media.
2. Formación posmedia: Jóvenes que no acceden a educación superior o desertan.
3. Mercado Laboral: Jóvenes con formación que no acceden al mercado laboral.

<sup>10</sup> El Modelo de Empleo Inclusivo fue desarrollado en 2017 desde la alianza integrada por Fundación Corona y Fundación ANDI. Recuperado de: <https://includere.co/documentos-tecnicos/modelo-de-empleo-inclusivo-para-poblacion-vulnerable>

<sup>11</sup> Global Youth Opportunity Network - GOYN. (2022). Jóvenes con potencial: retos, avances, y recomendaciones en la generación de oportunidades para jóvenes con potencial en Bogotá. Recuperado de: <https://goynbogotaa.wpengine.com/wp-content/uploads/2022/09/Informe-GOYN-ISSN-12.09.22-F.pdf>

Para el año 2021, se estima que en Bogotá había: a. cerca de 107 mil jóvenes desconectados de la educación media; b. cerca de 363 mil jóvenes desconectados de la educación posmedia y; c. 199 mil jóvenes desconectados del mercado laboral<sup>12</sup>.

Las barreras del mercado laboral se ligan estrechamente con las observadas en el sistema de educación. Se estima que de 100 estudiantes que entran a educación primaria solo 18 terminarán a tiempo la educación superior<sup>13</sup>. Esto esconde principalmente un bajo acceso a la educación superior, sea universitaria o técnica/tecnológica. A esto se le suma problemas en calidad de educación, especialmente en componentes STEM y deficiencias en la pertinencia de la formación. Estas barreras generan un ambiente propicio para la desconfianza interpersonal e institucional.

Por su parte, la CEPAL (2019)<sup>14</sup> precisa que las trayectorias hacia el mercado laboral son diversas, pueden significar un vaivén o una combinación entre el sistema educativo y el mercado laboral y reflejan muchas veces las desigualdades en cuanto a la capacidad de las personas para obtener empleos estables y seguros, así como a las oportunidades de bienestar que tuvieron a lo largo de su vida. La transición al mercado laboral se vuelve más importante al considerar estos aspectos, ya que la diferenciación social aumenta con la edad debido a que las experiencias son acumulativas a lo largo del tiempo, por lo que las brechas iniciales pueden ampliarse fácilmente si dichas experiencias no cambian y se mantienen las desigualdades enfrentadas a temprana edad (CEPAL, 2017)<sup>15</sup>.

Las razones que explican que existan jóvenes que no estudian ni trabajan son variadas. Además de las barreras estructurales para la inserción laboral, a este problema contribuyen las deficiencias de los sistemas de cuidado y de las políticas de conciliación entre el trabajo, el estudio, las responsabilidades familiares y la vida personal; la desconexión de la oferta educativa con sus intereses, lo que se traduce en desmotivación; y la posibilidad de contar con un mayor tiempo de búsqueda hasta encontrar un trabajo que cumpla sus expectativas financieras y de crecimiento personal (CEPAL & UNFPA, 2020)<sup>16</sup>. Finalmente, vale señalar que la población juvenil enfrenta brechas en distintos ámbitos, no solo en educación y empleo, sino también en salud, participación, cultura y violencia, por lo que es importante incorporar estos aspectos cuando se analiza la situación de este grupo en el mercado laboral.

Asimismo, la CEPAL (2000)<sup>17</sup> señala que la inserción laboral de los jóvenes es un factor clave para romper con su exclusión y vulnerabilidad. Como el desempleo y el empleo precario afectan agudamente a los jóvenes de la región, éstos se ven impedidos -al no contar con ingresos propios- de acceder a los servicios disponibles de educación, salud, vivienda, entre otros; y enfrentan serias dificultades en su vida cotidiana. Dada la diversidad de estos problemas, se necesitan medidas diferentes y adecuadas a las particularidades de cada uno de los grupos juveniles prioritarios; como las causas de esos problemas no son homogéneas, se requiere de estrategias específicas para cada situación en particular.

---

<sup>12</sup> *Íbidem*.

<sup>13</sup> *Íbidem*.

<sup>14</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2019). Panorama social de América Latina 2018. (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.

<sup>15</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2017). Panorama social de América Latina 2016. (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.

<sup>16</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL / Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA. (2020). Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión. Documento de Proyectos. LC/PUB.2020/14.

<sup>17</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2000). Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. México D.F. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14987/1/S0020113\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14987/1/S0020113_es.pdf)

Las políticas sociales dirigidas a la niñez, adolescencia y juventud pueden contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de toda la población, especialmente protegiendo sus derechos a un adecuado estándar de vida y su acceso a los servicios esenciales (UNICEF, 2012)<sup>18</sup>. En relación con esto, la agenda 2030 plantea compromisos sólidos frente a la población joven, y a la luz de esto, se plantea la necesidad de avanzar hacia políticas universales que sean sensibles y que respondan a las desigualdades estructurales que marcan las condiciones de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y sus familias, así como a la diversidad de sus experiencias (CEPAL, 2017)<sup>19</sup>.

## 2.2 Políticas públicas y movilidad social

Escobedo Hernández (2015)<sup>20</sup> señala que la estratificación social es un concepto clave para entender la movilidad social, e indica que, en la sociología contemporánea, esta se refiere a la manera en cómo los seres humanos tienen acceso a los bienes sociales tales como ingresos, educación, status, prestigio y poder y como comparten, controlan o luchan por estos bienes. Ergo, el estudio de la movilidad social se refiere a los cambios en los patrones de distribución de esos bienes.

Según Rodríguez Solera (1997)<sup>21</sup>, la movilidad social es el cambio en la posición de un individuo dentro de un sistema de estratificación. En relación a esto, Torche (2011)<sup>22</sup> enmarca la movilidad social como “*a concept that includes the likelihood of moving up or down in the income distribution, which is specifically labeled as economic mobility, but also may include changes in position in other distributions as well, like educational attainment, occupational status and health* [un concepto que incluye el riesgo de moverse hacia o hacia abajo en la distribución del ingreso, que está etiquetado específicamente como la movilidad económica, pero también puede incluir cambios en la situación de otras distribuciones como el nivel educativo, la situación laboral y la salud]”.

Al hablar de movilidad social es imperativo analizar el logro en la vida de las personas, entendido este como logro educativo u ocupacional, abordándolo desde la perspectiva de que los individuos cuenten con herramientas suficientes para el acceso a educación, salud, empleo, entre otras, y desligándolo de la determinación por características personales y física cómo se hace tradicionalmente.

Reina Bermúdez (2021)<sup>23</sup> explica que, a nivel internacional, las variables de proxy social para medir la movilidad intra e intergeneracional han sido: la ocupación, el nivel educativo y de ingreso; asimismo, indica que la movilidad social es función de los sistemas educativo y tributario, de políticas sociales y de la inclusión financiera.

<sup>18</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF. (2012). Integrated Social Protection Systems: enhancing equity for children. Nueva York. Recuperado de: [www.unicef.org/socialprotection/framework](http://www.unicef.org/socialprotection/framework)

<sup>19</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2017). Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo. *LC/CDS.2/3*. Recuperado de:

[https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/brechas\\_ejes\\_y\\_desafios\\_en\\_el\\_vinculo\\_entre\\_lo\\_social\\_y\\_lo\\_productivo.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/brechas_ejes_y_desafios_en_el_vinculo_entre_lo_social_y_lo_productivo.pdf)

<sup>20</sup> Escobedo Hernández, M. (2015). Políticas públicas educativas y movilidad social: Análisis de casos 2010 - 2015. Universidad Iberoamericana. México D.F. Recuperado de:

<https://ri.ibero.mx/bitstream/handle/ibero/827/016012s.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>21</sup> Rodríguez Solera, C. (1997). Los efectos del ajuste: estratificación y movilidad ocupacional en Costa Rica en el período 1950 - 1995. Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México. México D.F. Recuperado de: <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/fn106z19d?locale=es>

<sup>22</sup> Torche, F. (2011). Is a college degree still the great equalizer? Intergenerational mobility across levels of schooling in the United States. *American Journal of Sociology*. Vol. 117, No 3. pp 763 - 807. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/10.1086/661904>

<sup>23</sup> Reina Bermúdez, L. (2021). Focalización y movilidad social: una revisión del caso colombiano. *Panorama Económico*, 29(2), pp. 145 - 159. Recuperado de: <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/panoramaeconomico/article/view/3648/3060>

“Se espera así la existencia de educación pública, financiada parcial o totalmente por el Estado y que favorezca la formación técnica y profesional. Dinamiza a la movilidad social, igualmente, un sistema de tributación progresivo, así como la creación de escenarios en los que los grupos sociales de menores ingresos cuenten, al menos, con acceso a crédito para cualificarse o establecer negocios. También se puede apoyar la mejora socioeconómica de los individuos con la implementación de políticas, programas y proyectos sociales, teniendo en cuenta criterios de equidad [subrayado fuera del texto]” (p. 153).

Por su parte, Solón (2004)<sup>24</sup> explica que la desigualdad produce poca movilidad, es decir, un alto nivel de inequidad de oportunidades es proporcional a un bajo nivel de movilidad social, lo que crea un efecto que genera mayor persistencia intergeneracional negativa de los ingresos de los individuos. Reina Bermúdez (2021)<sup>25</sup> añade que la movilidad social está íntimamente ligada con los fenómenos sociales de desigualdad y pobreza, los cuales deben ser objeto de atención por parte de los investigadores y planificadores del desarrollo; así, la desigualdad extrema hace más difícil el salto entre los grupos sociales, medidos por quintiles o deciles.

Estudiar la movilidad social se constituye como un tema prioritario como opción real para equilibrar las oportunidades en la sociedad; y se presenta como un elemento primordial para la promoción de la justicia social la cual se logra ver reflejada en los resultados de progreso y desarrollo económico y social.

La movilidad social en relación con el acceso a oportunidades, indica Cárdenas (2012)<sup>26</sup> se refiere a la capacidad de romper con los círculos viciosos de pobreza o desigualdad, en otras palabras, es la ruptura del nexo entre las condiciones iniciales de los individuos y sus ingresos futuros. Un país con más oportunidades tiende a tener una movilidad social más alta.

Para enmarcar ese concepto, el Banco Mundial indica que las oportunidades se definen como aquellas variables que:

1. Ejercen influencia sobre los resultados: como ingresos, beneficios laborales, logros educativos, etc.
2. Son primordiales para el desarrollo de una persona.
3. Son exógenas y no están bajo el control de las personas; pero son endógenas a la sociedad y pueden ser modificadas por las preferencias sociales y las políticas públicas.

Con relación a esto, se debe comprender que dos elementos básicos para defender la pertinencia de la igualdad de oportunidades es que estas son: primero, primordiales para el desarrollo humano; y segundo, son alcanzables mediante la aplicación de políticas públicas apropiadas.

---

<sup>24</sup> Solon, G. (2004). A model of intergenerational mobility variation over time and place. En Corak, M. (Ed.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cap. 2, pp 38-47. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>25</sup> Reina Bermúdez, L. (2021). Focalización y movilidad social: una revisión del caso colombiano. *Panorama Económico*, 29(2), pp. 145 - 159. Recuperado de: <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/panoramaeconomico/article/view/3648/3060>

<sup>26</sup> Cárdenas, M (2012) citado en Mejía, C. & Montoya, J. (2022). Análisis de la movilidad social en Colombia durante las últimas dos décadas. Universidad EAFIT. Recuperado de: [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/31508/CristianAlexander\\_MejiaMolina\\_JuanCamilo\\_MontoyaGarcia\\_2022.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/31508/CristianAlexander_MejiaMolina_JuanCamilo_MontoyaGarcia_2022.pdf?sequence=2&isAllowed=y)



Si bien pueden existir en las sociedades diversos estándares en relación con las oportunidades, hay consensos a nivel global como los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- y los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, que pueden dar una línea de acción clara al respecto.

Escobedo Hernández (2015)<sup>27</sup> precisa que cuando una sociedad se encuentra en el proceso de mejora mediante el cual se busca la provisión de manera equiparada de las oportunidades básicas, se requiere asumir de manera complementaria dos objetivos:

1. Garantizar que la mayor cantidad posible de personas tengan acceso a las oportunidades.
2. Si la provisión de estas es limitada debido a los escasos recursos, debe tomarse en cuenta que las nuevas oportunidades que se creen sean asignadas primero a aquellos que, dadas sus circunstancias, estén en desventaja de gozar de la igualdad de oportunidades.

La movilidad social parte de dos aspectos clave: educación y empleo. La educación se constituye como una de las formas más efectivas para romper la desigualdad y la pobreza en una sociedad, por ejemplo, Daude (2012)<sup>28</sup> menciona que la educación puede actuar como una herramienta eficaz de movilidad social a través del mercado laboral. La educación se convierte en un factor clave para cualificar la fuerza trabajo, lograr un capital humano más productivo que genere crecimiento a partir de la generación de valor.

De esta manera, las políticas públicas se vuelven esenciales para lograr la disminución de las brechas existentes en temas de igualdad, acceso a oportunidades, justicia social y lograr un camino exitoso hacia la movilidad social. Existe el reto, entonces, de desarrollar una política comprensiva que permita visibilizar y viabilizar el acceso a oportunidades de educación y empleabilidad como bases fundamentales para el desarrollo socioeconómico y el bienestar de la población.

La movilidad social sólo será posible si hay una armonización y articulación en el desarrollo de políticas fiscales, de protección social, de infraestructura de cuidado, de educación, de salud, de empleo y de inclusión social y buen gobierno, alineadas con el cumplimiento de las metas de los ODS. Bouillon y Buviniv (2021)<sup>29</sup> señalan que la creación por parte del Estado de un ambiente propicio para la promoción de la equidad y la inclusión requiere una gestión macroeconómica con responsabilidad social.

Alcanzar estas metas requiere de una actuación tanto a nivel micro como a nivel macro. Es tácita la existencia de barreras estructurales que obstruyen la consecución de la igualdad y la movilidad social, es por esto por lo que resulta necesario que este tema sea agenda en los distintos niveles de gobierno, a este respecto Escobedo Hernández (2015)<sup>30</sup> explica que “es necesario actuar tanto a nivel de los hogares en el contexto inmediato en que estos se desenvuelven, como en el

---

<sup>27</sup> Escobedo Hernández, M. (2015). Políticas públicas educativas y movilidad social: Análisis de casos 2010 - 2015. Universidad Iberoamericana. México D.F. Recuperado de: <https://ri.ibero.mx/bitstream/handle/ibero/827/016012s.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>28</sup> Daude, C. (2012). Educación, clases medias y movilidad social en América Latina. *Pensamiento iberoamericano*, (10), pp. 29-48.

<sup>29</sup> Bouillon, C. & Buviniv, M. (2021). Las políticas públicas: por la lucha contra la desigualdad. Banco Interamericano de Desarrollo - BID y Center for Global Development. Recuperado de: <https://www.somosiberoamerica.org/wp-content/uploads/2021/11/CAP2-CESAR-P-BOUILLON-MAYRA-BUVINIC.pdf>

<sup>30</sup> Escobedo Hernández, M. (2015). Políticas públicas educativas y movilidad social: Análisis de casos 2010 - 2015. Universidad Iberoamericana. México D.F. Recuperado de: <https://ri.ibero.mx/bitstream/handle/ibero/827/016012s.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

sistema de redistribución y regulación por parte del Estado. Para eso se requieren reformas a la estructura de incentivos de los actores y mayores políticas progresivas que fomenten la igualdad” (p. 11).

Así mismo, las acciones afirmativas y la discriminación positiva pueden contribuir a la reducción de las inequidades si se complementan con otras estrategias de más largo alcance y si se limitan en el tiempo, de acuerdo con resultados; estas a su vez, pueden complementar las políticas públicas a través de los procesos de focalización y enfoque diferencial. Estas deberán tener un carácter de temporalidad basado en la evaluación y cambio real que se logre a lo largo de su ejecución. Cárdenas, Ñopo y Castañeda (2012)<sup>31</sup> señalan que “los programas de acción afirmativa y de discriminación positiva deben concentrarse especialmente en la creación de oportunidades más que en la asignación de resultados finales, y que su efectividad en el largo plazo será mayor en la medida en que se ofrezcan en las etapas más tempranas del ciclo de vida [subrayado fuera del texto]” (p. 55).

### 2.3 Estrategia Reto y Programa Parceros

El programa ‘**Jóvenes con Derechos 2020 - 2024**’, el cual busca ampliar las oportunidades de inclusión social, con especial atención en los y las jóvenes que se encuentran en riesgo social, vulnerabilidad y pobreza manifiesta, ampliando la cobertura de los servicios sociales dirigidos a la población joven, generando oportunidades de inclusión en las dinámicas sociales, económicas y educativas de la ciudad y promoviendo espacios de convivencia, participación y reconocimiento de los derechos e identidades juveniles. Este proyecto se encuentra estructurado en cinco componentes, entre los que se encuentra, en primer lugar, la ‘**Estrategia RETO: Retorno a las oportunidades**’.

La estrategia RETO busca el acceso por parte de los jóvenes a oportunidades juveniles, generando acciones de inclusión en las dinámicas sociales, económicas, culturales, políticas y educativas, promoviendo el acceso de jóvenes NINIS y en condición de riesgo y vulnerabilidad a beneficios, ofertas y servicios que coadyuven con la disminución de la población juvenil en estas condiciones. Esta estrategia constituye una apuesta de ciudad por reducir el riesgo social y convertir en líderes del nuevo contrato social a los y las jóvenes en situación de alta vulnerabilidad y en riesgo de ser vinculados en dinámicas y estructuras delincuenciales.

La estrategia RETO articula políticas, programas, proyectos y servicios, dentro de los cuales se encuentra ‘**Parceros por Bogotá**’, creado mediante la Resolución 509 del 20 de abril de 2021. Es un programa liderado por la Secretaría de Integración Social, la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Gobierno, el cual tiene como objetivo contribuir a la reducción del riesgo social de jóvenes altamente vulnerables a través de su inclusión en las dinámicas educativas, sociales, orientación socio-ocupacional y formación en habilidades que promuevan la prevención, promoción y protección de sus derechos mediante un modelo de Transferencias Monetarias Condicionadas.

Por un período de seis (6) meses, los y las jóvenes que hacen parte del programa recibirán mensualmente una transferencia monetaria condicionada por un valor de \$500.000. El proyecto se adelanta principalmente en las localidades de: Suba, Usaquén, Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal y Rafael Uribe Uribe.

---

<sup>31</sup> Cárdenas, J., Ñopo, H. & Castañeda, J. (2012). Equidad en la diferencia: Políticas para la movilidad social de grupos de identidad. Misión de Movilidad Social y Equidad. *Serie Documentos CEDE, 2012-39*. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/8362/dcede2012-39.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

‘Parceros por Bogotá’ establece una ruta pedagógica para la inclusión social de los jóvenes, en donde establece las actividades condicionadas para el acceso a la transferencia.

1. **Agentes de prevención:** Formación de los y las jóvenes participantes como agentes comunitarios de prevención de violencias, consumo de SPA, maternidades y paternidades temprana -MyPT- y salud mental. Está estructurado en 100 horas: 60 teóricas y 40 prácticas. Tres días a la semana por un mes y una semana,
2. **Actividades de apoyo a servicios de ciudad:** 12 días por mes por cuatro meses y medio; el desarrollo de estas actividades se enmarca en la articulación con otras entidades del distrito y dependencias de la SDIS para que los participantes lleven a cabo un servicio social.

Dentro de estas se encuentran:

- ❖ Embellecimiento y resignificación del espacio público.
  - ❖ Intervención y gestión comunitaria.
  - ❖ Gestión ambiental, gestión documental y administrativa.
3. **Actividades recreativas y de manejo del tiempo libre:** Desarrollo de actividades recreativas, deportivas y culturales en articulación con el IDR, Casas de Juventud, entre otros.
  4. **Acceso a educación y empleo:** Orientación socio-ocupacional, articulación interinstitucional para la oferta educativa y ruta de empleabilidad, esta vinculación puede darse en cualquier momento durante los 6 meses de permanencia en el servicio.
    - a. Modelos de educación flexible, programas técnicos, tecnológicos y universitarios, ruta de empleabilidad y emprendimiento.

Desde abril de 2021 a agosto de 2022, se han beneficiado 15.671 jóvenes con este programa. Este programa, al articularse también con iniciativas como ‘Jóvenes a la U’ se constituye como una apuesta integral para establecer rutas de oportunidades a los y las jóvenes de Bogotá, además contribuye a la eliminación de estigmas y demuestra que el acceso a oportunidades es esencial para la población juvenil y para el desarrollo y construcción de ciudad.

### ***La importancia de la juventud como etapa del desarrollo de la persona***

La juventud es una etapa particularmente relevante en el desarrollo de las personas, de acuerdo con la profesora Laura Domínguez (2008):

*“La juventud se caracteriza por ser una etapa de afianzamiento de las principales adquisiciones logradas en períodos anteriores y en especial en la adolescencia, consolidación que se produce en consonancia con la tarea principal que debe enfrentar el joven: la de autodeterminarse en las diferentes esferas de su vida, dentro de sus sistemas de actividad y comunicación*

*Surge la concepción del mundo, como neoformación en esta edad, que es resultado, por una parte, de las necesidades de independencia y autoafirmación desencadenadas en la adolescencia y que dan paso en este período a una fuerte necesidad de autodeterminación y por otra, de la consolidación del pensamiento conceptual teórico. Esta formación, llamada concepción del mundo, permite al joven estructurar a través de*

*planes, objetivos, metas y de las estrategias correspondientes para su consecución, el sentido de la vida o proyecto de vida” (pp. 82 y 83)<sup>32</sup>*

Por ende, la actividad del Estado para proveer de oportunidades de formación y trabajo para los jóvenes, especialmente aquellos más vulnerables es de particular trascendencia por el impacto que tiene en la formación de proyectos de vida y concepción del mundo de las personas.

### 3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA

#### Normas e instrumentos internacionales

Como normas de *soft law* es necesario tener en cuenta instrumentos internacionales que desarrollan los derechos de la juventud o que indican la importancia de políticas públicas en favor de la juventud. Incluso instrumentos de la historia temprana de la Organización de Naciones Unidas, en particular la declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de la paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos adoptada por la asamblea general el 7 de diciembre de 1965, así mismo las resoluciones A/RES/3023 del 18 de diciembre de 1972 la A/RES/2770 del 22 de noviembre de 1971 y A/RES/31/129 del 16 de diciembre de 1976.

#### Normas constitucionales

La Constitución Política de Colombia se refiere a los derechos de participación de los jóvenes directamente en el artículo 45, adicionalmente esta iniciativa hace eco del derecho a la educación (art. 67), el deporte (art. 52), el trabajo (art. 53), la promoción de la cultura (art. 70) y la libertad en la búsqueda del conocimiento (art. 71).

los Derechos económicos sociales y culturales que por su faceta material implican cierta faceta prestacional a cargo del Estado Social de Derecho, los cuales tiene a su vez un contenido tanto obligatorio como aspiracional en tanto su materialización debe ser progresiva. Por ello, institucionalizar, no como un programa adscrito a un gobierno, sino como un programa revestido de la fuerza normativa de un acuerdo de ciudad a **Parceros** para mantener en el tiempo su impacto para transformar las vidas de los jóvenes en situación de vulnerabilidad no es otra cosa que la expresión natural del desarrollo de los derechos de la juventud en el Distrito Capital bajo el principio de progresividad de los DESC.

#### Normas con fuerza de ley

Este proyecto encuentra sustento sustantivo en las medidas de prevención, promoción y protección previstas en el estatuto de ciudadanía juvenil -Ley 1622 de 2013-, específicamente en el artículo 8vo. medidas respecto de las cuales existe la obligación de actuar en cabeza del Estado tanto desde el orden nacional como de parte de los entes territoriales.

### 4. COMPETENCIA.

El Concejo de Bogotá D.C. tiene la competencia de dictar normas relacionadas con la naturaleza y alcance del presente Proyecto de Acuerdo, en virtud del numeral 1 del artículo 313 de la Constitución Política que establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 313. Corresponde a los Concejos:*

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

<sup>32</sup> Domínguez García, L. (2008). La adolescencia y la juventud como etapas del desarrollo de la personalidad: *Boletín Electrónico de Investigación de la Asociación Oaxaqueña de Psicología*, 4(1), pp. 77- 84.

Como también en virtud del numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 - Estatuto Orgánico de Bogotá -, que dispone lo siguiente:

*“Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y 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 (...).”*

Adicionalmente este concejo es competente por los numerales 1 y 7 del artículo 19 de la ley estatutaria de ciudadanía juvenil 1622 de 2013:

*“1. Diseñar, implementar, evaluar y rendir cuentas sobre la política pública e inversión social destinada a garantizar los derechos de los y las jóvenes en el respectivo ámbito territorial*

*Implementar estrategias para el fortalecimiento de capacidades de los jóvenes como sujetos de derechos y protagonistas del desarrollo local o distrital.”*

esto en atención a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 32 de la ley 126 de 1994 según la cual son de competencia de los concejos *“Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley.”*

Criterio jurídico que tiene además como precedente la sentencia 150012333000-2017-00644-00 del tribunal administrativo de Boyacá.

#### **5. IMPACTO FISCAL.**

La Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”* en su artículo 7 establece:

*“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. 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”.*

En consideración a lo anterior, esta iniciativa **no tendría un impacto fiscal** por cuanto no genera la obligatoriedad de gastos, ni implica la apropiación de recursos adicionales a los sectores y entidades responsables de su implementación, por el contrario la iniciativa promueve la permanencia de la inversión en un programa orientado a las personas jóvenes más vulnerables en el Distrito Capital.

Cordialmente,

**JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE**

Concejal de Bogotá D.C.

Partido Alianza Verde

**PROYECTO DE ACUERDO N° 608 DE 2022****PRIMER DEBATE****“POR MEDIO DEL CUAL SE INSTITUCIONALIZA EL PROGRAMA PARCEROS POR BOGOTÁ”****EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

**En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el Numeral 1o y 25 del Artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, el párrafo segundo del artículo 32 de la ley 136 de 1994 así como los numerales 1 y 7 del artículo 19 de la ley 16222 de 2013.**

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** Institucionalizar el programa parceros por Bogotá para la atención integral de las personas jóvenes en mayor riesgo social.

**ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN.** Parceros por Bogotá es un programa y un servicio social en cabeza de la Secretaría Distrital de Integración Social que por medio de transferencias monetarias condicionadas, la coordinación interinstitucional y la oferta integral de otros servicios propende por el acceso a oportunidades de movilidad social, trabajo, formación y emprendimiento para las personas jóvenes en mayor riesgo social.

**ARTÍCULO 3 FINALIDADES.** Son finalidades del programa Parceros por Bogotá:

- a. Entregar a las personas jóvenes en mayor grado de riesgo social transferencias monetarias condicionadas a la realización de actividades de corresponsabilidad que generen valor público en beneficio de los habitantes de Bogotá.
- b. Articular los servicios de la Administración Distrital en materia de formación integral, empleabilidad, arte, cultura, deporte entre otros para que las personas jóvenes en mayor riesgo social accedan a estos.
- c. Liderar acciones conjuntas con el sector privado, las instituciones educativas y la cooperación internacional para la atención integral y generación de oportunidades para las personas jóvenes con mayor riesgo social.
- d. Promover la educación para la paz, la ciudadanía y la convivencia entre los beneficiarios del programa y la población joven que habita en el distrito en general.
- e. Promover acciones de justicia restaurativa y transformadora alrededor de las personas jóvenes en conflicto con la ley.
- f. Las demás que la administración considere pertinentes y congruentes con la definición del programa y que sean definidas por medio de acto administrativo motivado.

**ARTÍCULO 4. VIGENCIA.** El presente acuerdo rige a partir de su sanción y publicación.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE, EXPLÍQUESE Y CÚMPLASE**

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 609 DE 2022**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA APLICAR MEDIDAS AFIRMATIVAS QUE PROMUEVAN LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA JUVENIL EN LA CONTRATACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

### **1. OBJETO DEL PROYECTO**

El objeto del presente Proyecto de Acuerdo es establecer lineamientos para la adopción y aplicación de medidas afirmativas que promuevan la participación de la ciudadanía juvenil en los procesos contractuales del Distrito Capital, contribuyendo así a la materialización de la igualdad material, la reducción del desempleo de la población joven y el cierre de las brechas que enfrenta para acceder al mercado laboral.

### **2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### ***2.1. Definición y análisis del problema***

##### **2.1.1. Los jóvenes como actores claves en la sociedad**

Hoy en día, el mundo alberga a la población juvenil más grande de la historia. Actualmente, hay más de 1.800 millones de personas jóvenes. Los jóvenes representan un recurso importante dentro de la sociedad, ya que actúan como agentes de cambio social, desarrollo económico y progreso. Alicia Bárcena, ex-secretaria de la CEPAL afirma que es fundamental potenciar a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, por lo que es esencial que los países inviertan en políticas públicas que garanticen el bienestar de las futuras generaciones, principalmente en materia de educación y empleo<sup>33</sup>.

Cuando se hace referencia a políticas públicas para jóvenes se habla inexorablemente de cambio y desarrollo desde una perspectiva tanto individual como social. Individual, porque la juventud no es sino una etapa transitoria en la vida de las personas, que coincide con el momento más crítico para el desarrollo de su proyecto de vida. Social, porque el desarrollo de estos proyectos de vida individuales redundan en el progreso de las comunidades y de las sociedades. Es, por tanto, fundamental que los y las jóvenes logren participar en las políticas que les afectan directamente e insertarse en sus sociedades de una manera productiva e inclusiva

---

<sup>33</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (29 de octubre de 2016). *CEPAL llama a potenciar a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo en la XXV Cumbre Iberoamericana*. Comunicado de prensa. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-llama-potenciar-jovenes-como-actores-estrategicos-desarrollo-xxv-cumbre>

(CEPAL y UNFPA, 2012)<sup>34</sup>. La juventud es decisiva si aspiramos a promover mayor cohesión social en nuestras sociedades.

La integración de los jóvenes en los procesos de desarrollo es clave para lograr una sociedad más igualitaria. Es sobre todo en la etapa de la juventud cuando se establece de forma decisiva la conexión entre educación y trabajo, una de los pilares para la inclusión social y la igualdad (CEPAL, 2014)<sup>35</sup>.

#### 2.1.1.1 América Latina

La inclusión laboral de la juventud es uno de los temas prioritarios en la región. Las personas jóvenes representan el 20% de la población total de América Latina y, como bien explica Soto (2021)<sup>36</sup>, esto evidencia la necesidad de invertir en la juventud como uno de los pilares fundamentales para alcanzar un desarrollo sostenible con igualdad.

Según la CEPAL (2022)<sup>37</sup>, se estima que para el año 2019 en América Latina había alrededor de 133 millones de personas jóvenes entre los 15 y 29 años, de los cuales 37 millones (28%) vivían en situación de pobreza. Asimismo, señala que alrededor de 28,4 millones de jóvenes latinoamericanos -un 21,4% del total-, no formaban parte del sistema educativo ni del mercado de trabajo. A pesar de los avances en las tasas de acceso y culminación de educación superior, estas no logran reflejarse en una incorporación efectiva de los jóvenes en el mercado laboral.

---

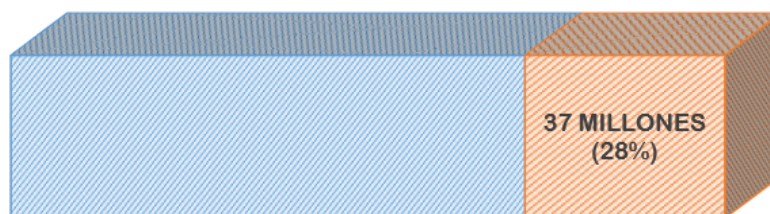
<sup>34</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). (2012). *Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe: Invertir en Juventud en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3130>

<sup>35</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago, Chile. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf)

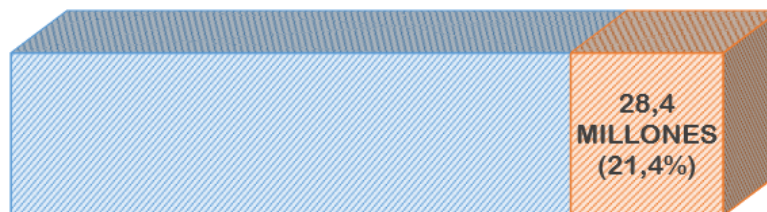
<sup>36</sup> Soto, H. (2021). Juventud. En S. Cecchini, R. Holz y H. Soto (coords.), *Promoviendo la igualdad. El aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47122-promoviendo-la-igualdad-aporte-politicassociales-america-latina-caribe>

<sup>37</sup> Morales, B. y Van Hemelryck, T. (2022). Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis: Desafíos de igualdad para las políticas públicas. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/34)*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189_es.pdf)



**Ilustración 1: Jóvenes en situación de pobreza en América Latina<sup>38</sup>**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (2019)

**Ilustración 2: Jóvenes NINI en América Latina<sup>39</sup>**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (2019).

Si bien, aunque en la región la participación laboral de los jóvenes había presentado una tendencia positiva antes de la pandemia, sigue existiendo un atraso en materia de estándares de trabajo decente para la juventud, “tanto en lo que respecta a las condiciones requeridas para su autonomía y emancipación, como a la protección ante la vulnerabilidad y la pobreza” (CEPAL & UNFPA, 2012, p. 71)<sup>40</sup>.

Morales y Van Hemelryck (2022)<sup>41</sup> señalan que la desocupación se constituye en uno de los principales indicadores de exclusión del mercado laboral. En la población joven la falta de empleo, la rotación laboral y el empleo precario pueden llevar a condiciones de frustración y desaliento, perjudicando significativamente sus trayectorias laborales. Según datos de la CEPAL, la población joven entre 25 y 29 años tiene una tasa de desempleo dos (2) veces mayor que la población adulta e incluso la tasa de desempleo juvenil total, es decir, de 15 a 29 años, que llega a triplicar la tasa de los adultos entre 30 y 64 años. Esto coincide con el hecho de que los adultos tienen más experiencia acumulada, requisito que se entiende primordial para acceder a un

<sup>38</sup> Ilustración elaborada en relación a la población joven total de América Latina (133 millones).

<sup>39</sup> Ilustración elaborada en relación a la población joven total de América Latina (133 millones).

<sup>40</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). (2012). *Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe: Invertir en Juventud en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3130>

<sup>41</sup> Morales, B. & Van Hemelryck, T. (2022). Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis: Desafíos de igualdad para las políticas públicas. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/34)*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189_es.pdf)

empleo. Asimismo, en relación con la zona de residencia, la tasa de desempleo es en promedio 2,5 veces mayor en las áreas urbanas que en las rurales; y en cuanto al sexo, las mujeres presentan tasas de desempleo mayores a los hombres en todos los rangos de edad, en especial, entre los 15 y 24 años.

**Tabla 1. Tasas de desempleo en países de América Latina, jóvenes de 15 a 29 años, según zona de residencia**

	Nacional	Rural	Urbano
Argentina	17,8	...	17,8
Bolivia	7,6	2,6	9,7
Brasil	21,6	16,3	22,3
Chile	15,4	14,2	15,5
Colombia	16,4	9,9	18,1
Costa Rica	17,3	16,3	17,6
Ecuador	7,9	3,3	10,7
El Salvador	11,1	9,6	12,1
Guatemala	4,1	2,4	5,8
Honduras	10,3	5,7	14,1
México	5,2	3,5	5,8
Panamá	13,9	9,4	15,9
Perú	8,6	1,8	10,2
Paraguay	10,2	10	10,3
República Dominicana	13,2	10,7	13,7
Uruguay	20,2	9,6	20,7
<b>América Latina (Promedio ponderado)</b>	<b>14,3</b>	<b>7,6</b>	<b>15,9</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

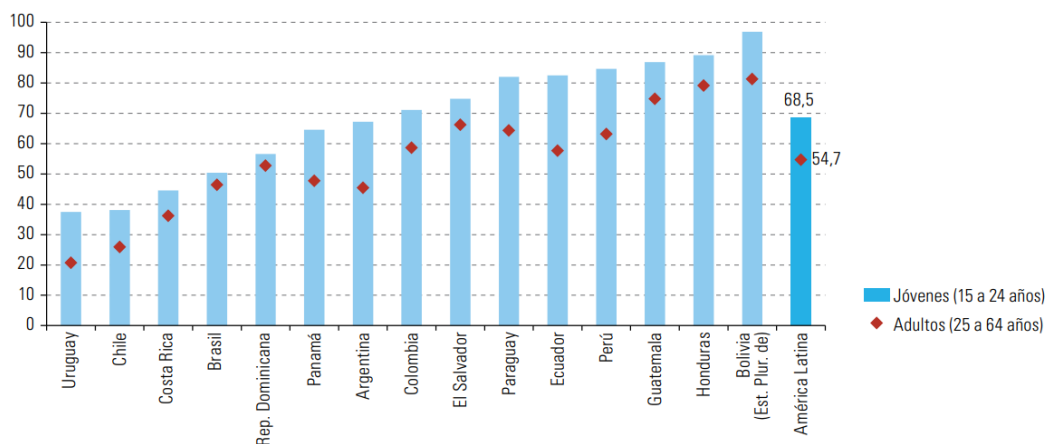
A partir de lo presentado anteriormente, se evidencia que Colombia se sitúa por encima del promedio de la región por 2 puntos porcentuales en promedio. Si bien la diferencia no es muy significativa, es necesario que se tomen acciones desde las políticas públicas que contribuyan a cerrar la brecha existente en el acceso al mercado laboral para los jóvenes.

De los jóvenes que trabajan, la mayoría lo hace en condiciones de informalidad. Se estima que en 2019 aproximadamente el 68,5% de los jóvenes entre los 15 y los 24 años que estaba ocupado trabajaba en condiciones de informalidad y, en algunos países, esta proporción llegaba a ser cuatro de cada cinco jóvenes<sup>42</sup>. Esto puede tener consecuencias significativas tanto a corto como a largo plazo: inestabilidad laboral, salarios inferiores, peores condiciones laborales futuras, entre otros. Por ejemplo, se identificó que la informalidad en el empleo juvenil en Brasil tiene efectos estigmatizadores significativos. De acuerdo con sus datos, aquellos que experimentaron una situación de informalidad laboral en su juventud mostraron un

<sup>42</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf)

desempeño sistemáticamente peor en el mercado laboral en la edad adulta (OIT, 2015)<sup>43</sup>. Así mismo, estos datos indican que la informalidad es una situación persistente en la región, principalmente entre los jóvenes pertenecientes a estratos de menores ingresos, y que las posibilidades de ingresar al sector formal son mayores entre quienes cuentan con una mejor situación socioeconómica y educativa<sup>44</sup>.

**Gráfica 1. Tasa de empleo informal en países de América Latina por grupo etario, 2019.**



Fuente: CEPAL (2021).

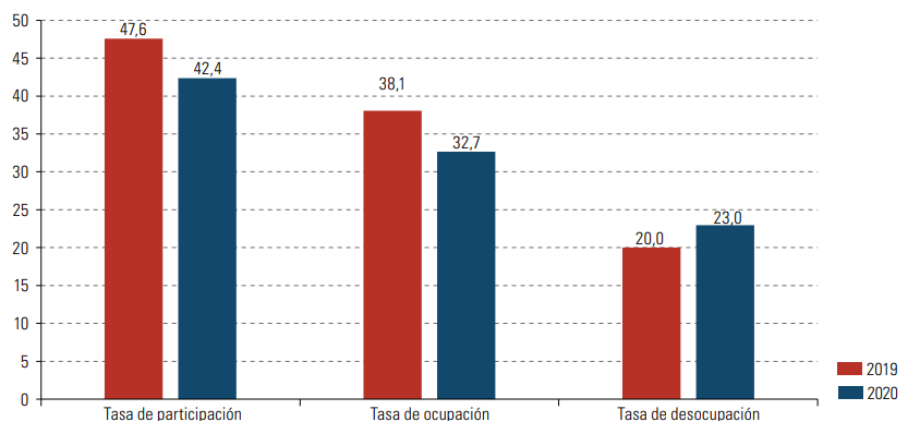
En el marco de la coyuntura de la pandemia, es pertinente precisar que estas brechas se han profundizado debido a que la población juvenil se encuentra entre los grupos etarios más afectados y vulnerables. La crisis provocada por el COVID-19 tuvo un fuerte impacto multidimensional en los jóvenes, que pueden resumirse en tres (3) grandes aspectos: (i) interrupción de la educación y la formación para el trabajo, (ii) dificultades para ingresar al mercado laboral y (iii) pérdida de empleos, reducción de salarios o deterioro de las condiciones laborales de aquellos que se encontraban trabajando. De acuerdo con la información presentada por la CEPAL, para el año 2020, la tasa de participación de jóvenes se redujo, en promedio, 5 puntos porcentuales y su tasa de ocupación, casi 6 puntos porcentuales. Por su parte, la tasa de desocupación alcanzó un 23%, cifra que representa aproximadamente a 7 millones de jóvenes<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). Formalizando la informalidad juvenil: Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_359270.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_359270.pdf)

<sup>44</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf)

<sup>45</sup> Ibidem.

**Gráfica 2: Tasa de participación, ocupación y desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años en países de América Latina**



Fuente: CEPAL (2021).

Por otra parte, la información disponible sobre este tema nos permite indicar que existen múltiples circunstancias que limitan la plena inserción de los jóvenes en el campo laboral en América Latina. Esto responde a factores tanto de oferta como de demanda, así como a limitaciones de contexto. Una de las principales causas está relacionada a que el aumento en el acceso a la educación superior no ha ido acompañado de una mejora sustancial en la calidad de la educación; expresado esto en la marcada segmentación educativa existente que reproduce y perpetúa la desigualdad social.

Asimismo, señala la CEPAL (2021) que diversos factores han hecho que la enseñanza y formación técnica y profesional —que es uno de los canales más importantes para vincular rápidamente a los jóvenes con el mercado laboral— se valoren muy poco en la región. En relación a esto, Muñoz (2019)<sup>46</sup> señala que:

Entre los factores que actúan como reproductores de esta baja valoración de la enseñanza técnica y profesional están la percepción de que va ligada a una educación de menor calidad y la composición socioeconómica de su matrícula. Quienes participan en los programas de formación técnico-profesional provienen en mayor medida de los sectores de menores ingresos y, en algunos casos, han abandonado la educación formal (p. 18).

Otro de los factores está ligado al bajo crecimiento que ha tenido la región desde el año 2014, lo que se traduce en una escasa generación de empleo. Esto afecta particularmente a los jóvenes que recién ingresan al

<sup>46</sup> Muñoz, C. (2019). Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe. *Serie Asuntos de Género*, N° 155 (LC/TS.2019/26), Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44628/1/S1900198\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44628/1/S1900198_es.pdf)

mercado laboral y cuentan con menos años de experiencia<sup>47</sup>. La CEPAL también precisa que existen aspectos de contexto que dificultan el proceso de transición de los jóvenes del mundo académico al mundo productivo.

[...] Uno de ellos es la importante desconexión entre las habilidades técnicas y socioemocionales de los jóvenes y las demandadas por los empleadores. A ello contribuyen los problemas de acceso y disponibilidad de información y servicios de intermediación laboral en América Latina, pues el desarrollo de sistemas de información laboral es relativamente reciente en la región (CEPAL, 2021, p. 173)<sup>48</sup>.

Las personas jóvenes de América Latina y el Caribe se enfrentan a múltiples desigualdades en el mercado del trabajo, siendo crucial la implementación de políticas y programas para apoyar su inserción laboral en condiciones de trabajo decente, garantizando el acceso a cobertura de protección social y a los servicios de cuidados (Morales y Van Hemelryck, 2022)<sup>49</sup>. De igual manera, las políticas de empleo destinadas a mejorar las condiciones de inserción laboral de los grupos más vulnerables son esenciales tanto para contrarrestar el efecto desigual de la pandemia en los distintos colectivos como para desarrollar mercados laborales más resilientes que permitan avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los desafíos son considerables y para superarlos es necesaria la colaboración de diversas áreas de gobierno (CEPAL, 2021)<sup>50</sup>.

#### 2.1.1.2. Colombia

La población joven en Colombia representa el 25,9% de la población total del país. De esta cifra el 13,1% son hombres (6,3 millones) y el 12,9% son mujeres (6,2 millones). El departamento que registra mayor número de población joven es Amazonas con un 29,24%, seguido de Putumayo con 29,12%, Guainía con 28,96% y Vichada con 28,65%<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). Evolución y perspectivas de la participación laboral femenina en América Latina. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 21 (LC/TS.2019/66). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44916/S1900833\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44916/S1900833_es.pdf)

<sup>48</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf)

<sup>49</sup> Morales, B. & Van Hemelryck, T. (2022). Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis: Desafíos de igualdad para las políticas públicas. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/34)*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189_es.pdf)

<sup>50</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf)

<sup>51</sup> Salazar, C. (21 de junio de 2021). En Colombia se reportan más de 12,53 millones de jóvenes entre los 15 y 29 años. *Diario La República*.

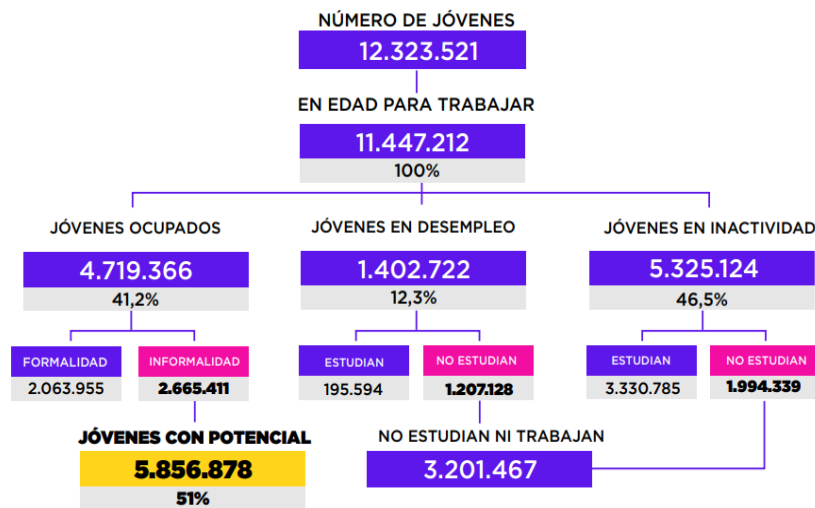
**Ilustración 3: Población joven por departamentos de Colombia**

• Amazonas	29,24%	• Meta	26,54%
• Putumayo	29,12%	• Norte de Santander	26,52%
• Guainía	28,96%	• Antioquia	26,19%
• Vichada	28,65%	• Atlántico	26,11%
• Guaviare	28,55%	• Bolívar	25,98%
• Arauca	28,23%	• Cundinamarca	25,6%
• Caquetá	28,10%	• Santander	24,95%
• Bogotá	26,88%	• Valle del Cauca	24,60%
• Nariño	26,67%		

Fuente: Diario La República (21 de junio de 2021).

Para el año 2021, se estima que en Colombia habían 12.323.521 jóvenes, de los cuales 11.447.212 se encontraban en edad de trabajar. De este número, el 51% estaban excluidos de oportunidades de educación o empleo formal, esto es, 1 de cada 2 jóvenes<sup>52</sup>. 3.201.467 jóvenes que hoy no estudian ni trabajan y 2.665.411 jóvenes que trabajan en la informalidad. Estas cifras significan que, como sociedad estamos perdiendo más de la mitad del potencial de la juventud, que si hoy accediera a las oportunidades requeridas podría contribuir al desarrollo social y económico del país.

**Ilustración 4: Participación de la población joven en el mercado laboral en Colombia - 2021**



Fuente: DANE-GEIH, 2021. Datos proyectados con factores de expansión según CENSO 2018 en Informe GOYN (2022).

<sup>52</sup> Global Youth Opportunity Network (GOYN). (2022). *Jóvenes con potencial: retos, avances, y recomendaciones en la generación de oportunidades para jóvenes con potencial en Bogotá*. Recuperado de: <https://goynbogotaa.wpengine.com/wp-content/uploads/2022/09/Informe-GOYN-ISSN-12.09.22-F.pdf>

Este escenario constituye un reto para el país e insta a buscar acciones y estrategias que permitan dar una solución estructural a las causas y barreras sistémicas que históricamente han incidido en esta problemática. Es fundamental una visión conjunta que articule a los actores de todos los sectores de la sociedad, reconociendo el trabajo colectivo como una de las respuestas más significativas para dar respuesta a una problemática de grandes dimensiones.

### *2.1.1.3 Bogotá<sup>53</sup>*

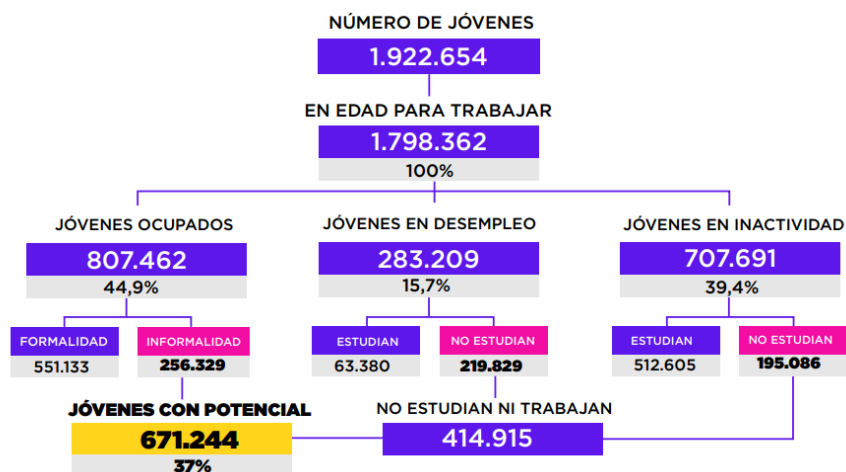
El limitado acceso a las oportunidades por parte de la población joven que se presenta a nivel global es también una problemática emergente de las últimas décadas en Colombia y que se ha reflejado especialmente en Bogotá, situación que se ha visto agravada por la pandemia que trajo consigo múltiples impactos sociales y económicos, que tras más de dos años continúan presentes. Estos impactos han hecho aún más crítica el panorama de grupos poblacionales que ya tenían mayores niveles de vulnerabilidad previo a la pandemia, entre ellos la población joven.

En Bogotá se estima que residen cerca de 1.992.654 de jóvenes, los cuales representan cerca del 16% del total de población joven del país y del 25% de la población de la ciudad. Del total de jóvenes en edad de trabajar (1.798.362)<sup>54</sup>, se estima que en el 2021 cerca del 37% se encontraban excluidos de las oportunidades de formación o empleo formal. Esto significa que cerca de 414.915 jóvenes no se encontraban ni estudiando ni trabajando y 256.329 se encontraban laborando en empleos informales. Las cifras muestran que desde el año 2018 la cantidad de jóvenes que no acceden a oportunidades de educación o empleo formal aumenta progresivamente, pasando del 34% en el 2018 al 37% en el 2021.

---

<sup>53</sup> Las cifras presentadas en este aparte son tomadas del informe “*Jóvenes con potencial: retos, avances, y recomendaciones en la generación de oportunidades para jóvenes con potencial en Bogotá*” de Global Opportunity Youth Network (GOYN) (2022).

<sup>54</sup> Desde el 2021 se considera población en edad de trabajar a aquellas personas mayores de 15 años.

**Ilustración 5. Participación de la población joven en el mercado laboral en Bogotá - 2021**

Fuente: DANE-GEIH, 2021. Datos proyectados con factores de expansión según CENSO 2018 en Informe GOYN (2022).

De igual manera, se entiende que la informalidad laboral está relacionada con características del empleo que no brindan garantías de estabilidad y trabajo digno adecuadas, que se traducen en condiciones que limitan el desarrollo del potencial de la población joven. Así, se estima que para el 2021 había 291.062 jóvenes en empleos informales en Bogotá.

Los niveles de informalidad laboral también están asociados con una menor remuneración que incide directamente en el nivel de ingreso de los jóvenes y, por ende, en su bienestar. Se puede observar que existe una brecha en los ingresos, pues para el 2021 el ingreso laboral mensual promedio de la población joven en empleos informales era de 1'017.372 mientras que para los jóvenes en empleos formales era de 1'566.899, una diferencia del 36%.

Es importante acotar que, del total de jóvenes que ni estudian ni trabajan, el 58% son mujeres, lo que permite evidenciar que existe un brecha basada en género en esta problemática. Esta situación se refuerza por los estereotipos de género en los que se asocia a los hombres a las actividades productivas y que explican una mayor participación de las mujeres jóvenes en las actividades asociadas al cuidado y actividades del hogar. Las cifras muestran que el 76% de las mujeres se dedican a actividades y oficios no remunerados. La existencia de estas barreras de género inciden en las trayectorias de educación desde la etapa escolar y se amplían hasta condicionar las trayectorias de las mujeres a la inactividad.

Es preciso mencionar que la población joven no es un grupo homogéneo, pues al ser un rango de edad específico y no un grupo poblacional que comparte unas mismas características, la población joven refleja la gran diversidad de la población en general. Es por esto, que las barreras a las que se enfrentan los jóvenes pueden ser agudizadas cuando se presentan otras características que representan una mayor vulnerabilidad,



como es el caso de los y las jóvenes migrantes, en condición de discapacidad, LBTIQ+, grupos étnicos, entre otros. “Las cifras reflejan que ser joven y pertenecer a estos subgrupos poblacionales significa estar expuesto a mayores barreras que el resto de la población joven, que se traducen en un menor acceso a las oportunidades de educación y empleo” (GOYN, 2022, p. 39)<sup>55</sup>.

En Bogotá, las cifras de jóvenes que hacen parte de estos grupos poblacionales que ni estudian ni trabajan o trabajan de manera informal son:

- Migrante de Venezuela: 92.177 (13,8%).
- Grupo étnico: 15.311 (2,28%).
- LGBTQ+: 11.665 (1,7%).
- En condición de discapacidad: 6.879 (1,03%).

### 2.1.2. La importancia de las acciones afirmativas del Estado

Según la definición realizada por la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos en 1977 en el *Statement on Affirmative Action*, las acciones afirmativas se entienden como cualquier medida, más allá de la simple terminación de una práctica discriminatoria, adoptada para corregir o compensar discriminaciones presentes o pasadas o para impedir que la discriminación se reproduzca en el futuro (Juárez, 2007)<sup>56</sup>.

Se trata de políticas concretas que sirven al objetivo más amplio de igualdad de oportunidades. Y son necesarias para vencer las resistencias al cambio, las dificultades, obstáculos y limitaciones que se levantan por doquier sembradas a diestra y siniestra en el largo y difícil camino hacia una igualdad de oportunidad verdadera (Fernández, 1997)<sup>57</sup>.

Ferrajoli (1999)<sup>58</sup> apunta que el Estado debe realizar una ‘valoración jurídica de las diferencias’, es decir, esos mismos rasgos usados para discriminar, se tomarán en cuenta para establecer privilegios a favor de colectivos que por su situación de desventaja merecen recibir un trato específico para conseguir una igualdad real. Estas acciones resultan importantes ya que se propende por no solo eliminar las acciones

---

<sup>55</sup> Global Opportunity Youth Network (GOYN). (2022). Jóvenes con potencial: retos, avances, y recomendaciones en la generación de oportunidades para jóvenes con potencial en Bogotá. Recuperado de: <https://goynbogotaa.wpeengine.com/wp-content/uploads/2022/09/Informe-GOYN-ISSN-12.09.22-F.pdf>

<sup>56</sup> Juárez, M. (2007). ¿Acciones afirmativas o discriminación inversa? En *Acciones afirmativas en materia de no discriminación*. DFensor Número 12, año V, diciembre de 2007. pp 6 - 8. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recuperado de: [https://piensadh.cdhdh.org.mx/images/publicaciones/revista\\_dfensor/Dfensor\\_2007/re0712-dfensor.pdf](https://piensadh.cdhdh.org.mx/images/publicaciones/revista_dfensor/Dfensor_2007/re0712-dfensor.pdf)

<sup>57</sup> Fernández, A. (1997). Las acciones afirmativas en la política. Publicación Feminista Mensual, FEM, año 21, No. 169, pp. 6 - 8. Recuperado de: [https://archivos-feministas.cieg.unam.mx/ejemplares/fem/Anio\\_21\\_n\\_169\\_Abril\\_1997.pdf](https://archivos-feministas.cieg.unam.mx/ejemplares/fem/Anio_21_n_169_Abril_1997.pdf)

<sup>58</sup> Ferrajoli, L. (1999). Derechos y garantías. La ley del más débil, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, pp. 74-76.

discriminatorias, sino también por revertir sus efectos. De esta manera, se toman medidas más concretas que permiten identificar aquellos grupos desaventajados y poner en acción planes que los favorezcan.

Es preciso mencionar que las acciones afirmativas no se constituyen como una excepción al principio de igualdad. Por el contrario, son una forma de cumplir con el derecho a la igualdad real o sustancial (Reyes, 2008)<sup>59</sup>. Se considera también que estas medidas son transitorias, por lo que deben durar el tiempo estrictamente necesario para cumplir su finalidad, “las acciones afirmativas deben ser temporales, pues una vez alcanzada la ‘igualdad real y efectiva’ pierden su razón de ser” (Corte Constitucional, 2003)<sup>60</sup>.

Para lograr la igualdad de oportunidades es necesario que tanto el Estado como la sociedad tomen acciones firmes con el fin de reducir las situaciones de vulnerabilidad de ciertos grupos poblacionales, como los jóvenes. En relación con esto, Bucio (2011)<sup>61</sup> señala que:

Para definir nuevas relaciones basadas en el reconocimiento de la dignidad humana, es necesario que quienes han sido excluidos del acceso a derechos y oportunidades puedan acceder a ellos; con este fin, se deben aplicar medidas que les den trato preferencial hasta que puedan disfrutar de sus derechos y realizar a plenitud sus planes legítimos de vida. En una sociedad donde todas las personas pueden ejercer sus derechos en igualdad, la competencia por los bienes escasos debe iniciar desde el mismo punto de partida para todas las personas, y el sentido de las acciones afirmativas se debe comprender en este contexto (p. 9).

Por su parte, Ríos (2007)<sup>62</sup>, asegura que las acciones afirmativas resultan esenciales ya que permiten alcanzar la igualdad real y efectiva de grupos marginados y permiten disminuir la brecha existente entre la realidad y la norma. Así mismo, precisa que todas las normas predicen por una sociedad igualitaria pero en la realidad no se materializa así, por ende, las acciones afirmativas surgen como una manera de acelerar la igualdad, ya que esta no se lograría sin la ejecución de presión, y cita a Clinton (1995)<sup>63</sup> que expone que: “[...] en el camino encontramos que la ley sola no va a cambiar la sociedad; que los hábitos y la forma de pensar están arraigados en la sociedad, que se requiere más que normas para abrir del todo las puertas a la igualdad y que es en esta búsqueda de encontrar maneras más rápidas de movernos para alcanzar este fin, que nacieron las acciones discriminadas”.

<sup>59</sup> Reyes, A. (2008). Acciones afirmativas. Centro de Documentación, Información y Análisis. *SPE-ISS-12-08*. Cámara de Diputados. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-12-08.pdf>

<sup>60</sup> Corte Constitucional de Colombia. (21 de octubre de 2003). Sentencia C-964 de 2003. [MP. Álvaro Tafur Gálviz].

<sup>61</sup> Bucio, R. (2011). Introducción. En M.S Juárez (Ed), *Acciones afirmativas*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Recuperado de: [http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/AA\\_MSJ.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/AA_MSJ.pdf)

<sup>62</sup> Ríos, M. (2007). Las acciones afirmativas: ¿una opción para promover la educación superior de personas en condición de discapacidad? Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/23785/u325663.pdf?sequence=1>

<sup>63</sup> Clinton, B. (1995). Mend it, don't end it. Discurso en los Archivos Nacionales 19 de julio de 1995. Citado en: Ríos, M. (2007). Las acciones afirmativas: ¿una opción para promover la educación superior de personas en condición de discapacidad? Universidad de los Andes.

Durango (2016)<sup>64</sup> apunta que la significación de las acciones afirmativas está ligada a la búsqueda de estas para restablecer la igualdad en la que se encuentran diversos grupos sociales a los que se ha negado o restringido la posibilidad de acceder y participar en la configuración, validación y reclamos de sus derechos en igualdad de oportunidades. Asimismo, indica que las acciones afirmativas también permiten visibilizar los aportes de los movimientos sociales en las reivindicaciones de sus derechos desde el punto político, social y jurídico.

La Corte Constitucional (2020)<sup>65</sup> determina que el Estado tiene la obligación de emprender acciones en favor de los grupos discriminados o marginados con el propósito de erradicar el trato discriminatorio del cual son víctimas. Este mandato constitucional no se limita al reconocimiento de igualdad ante la ley, sino que implica la obligación estatal de realizar acciones que eliminen de manera efectiva estas barreras. Al respecto, expone que:

*“Ha sido consignada la obligación en cabeza del Estado según la cual éste se encuentra llamado a emprender actuaciones positivas en virtud de las cuales se logre la integración de sectores de la sociedad que, por una antigua e irreflexiva tradición que hunde sus raíces en oprobiosos prejuicios, han sido separados de manera ilegítima del pleno desarrollo de sus libertades. En tal sentido, el texto constitucional ha asumido un compromiso expreso a favor de los sectores de la población que requieren atención especial, por el cual se encuentra obligado a desarrollar acciones afirmativas que avancen en la realización de un orden social más justo y permitan el ejercicio completo de las libertades para todos los ciudadanos”* (Corte Constitucional, 2007)<sup>66</sup>.

En virtud del campo de interés del presente proyecto, en la sentencia *C-115 de 2017* de la Corte Constitucional, se presenta la siguiente consideración respecto a las acciones afirmativas en favor de los jóvenes:

*“[...] gran parte de las estrategias e iniciativas del Estado, se han concentrado en atender la empleabilidad de la población joven, considerando que al momento de ingresar al mercado de trabajo, e incluso para permanecer en él, tienen que enfrentarse a barreras que entre otras cosas, para quienes no tienen acceso a la capacitación y educación para el trabajo, dificultan la transición entre la etapa de formación y el ingreso al empleo, esto puede evidenciarse en la mayor incidencia*

---

<sup>64</sup> Durango, G. (2016). Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia. *Revista de Derecho*. 45: 137-168, 2016. Universidad del Norte. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35050.pdf>

<sup>65</sup> Corte Constitucional. (2020). Acciones afirmativas para una igualdad material. Recuperado de: [https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/Igualaci%C3%B3n%20material%20v2%207102\\_0.pdf](https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/Igualaci%C3%B3n%20material%20v2%207102_0.pdf)

<sup>66</sup> Corte Constitucional de Colombia. (16 de noviembre de 2007). Sentencia T-984 de 2007. [MP. Humberto Sierra Porto].

*del desempleo entre la población menor de 28 años, cuya tasa de desocupación ha sido históricamente más alta que la de otros grupos etarios*”<sup>67</sup>.

## **2.2. Antecedentes de acciones afirmativas en la contratación estatal en Colombia**

La Constitución Política de 1991, al adoptar el modelo de Estado Social de Derecho, marcó un hito en el constitucionalismo colombiano y propició un viraje jurídico-político de la acción estatal, pues la igualdad se convirtió en una de sus piedras angulares (Ruiz, 2020)<sup>68</sup>. En el sistema jurídico del país no existe una ley específica que implemente medidas afirmativas en la contratación estatal. Sin embargo, sí existen diferentes normas jurídicas que han estipulado estas medidas de discriminación positiva o inversa, las cuales no han sido expresamente prohibidas por el legislador (Vallejo, 2016<sup>69</sup>). Por tanto, tienen cabida en la contratación pública a nivel nacional y territorial.

El artículo 24 de la Ley 361 de 1997 contempla una acción afirmativa en favor de las personas con discapacidad, sujetos de especial protección constitucional en virtud del artículo 47 de la Carta Política, al autorizar preferir en los procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos a aquellos proponentes que cuenten en su planta de personal con por lo menos el 10% de trabajadores pertenecientes a este grupo poblacional, así:

*“ARTÍCULO 24. Los particulares empleadores que vinculen laboralmente personas con limitación <en situación de discapacidad> tendrán las siguientes garantías:*

*a) A que sean preferidos en igualdad de condiciones en los procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos, sean estos públicos o privados si estos tienen en sus nóminas por lo menos un mínimo del 10% de sus empleados en las condiciones de discapacidad enunciadas en la presente ley debidamente certificadas por la oficina de trabajo de la respectiva zona y contratados por lo menos con anterioridad a un año; igualmente deberán mantenerse por un lapso igual al de la contratación [...]”*<sup>70</sup> (Congreso de la República de Colombia, Ley 361 de 1997, art. 24).

En el mismo sentido, el Decreto 392 de 2018, que reglamenta la Ley 1618 de 2013, ordena el otorgamiento en las licitaciones públicas del 1% del total de puntos fijados en el pliego de condiciones a los proponentes que acrediten la vinculación laboral de personas con discapacidad:

<sup>67</sup> Corte Constitucional de Colombia. (22 de febrero de 2017). Sentencia C-115 de 2017. [MP. Alejandro Linares Cantillo].

<sup>68</sup> Ruiz, H. D. (2020). *Las acciones afirmativas en la contratación estatal*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.

<sup>69</sup> Vallejo, J. P. (2016). *Acciones afirmativas en la contratación estatal en Colombia*. Pensamiento Jurídico, (46). 153 – 168.

<sup>70</sup> Congreso de la República de Colombia. (7 de febrero de 1997). *Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación <en situación de discapacidad> y se dictan otras disposiciones*. [Ley 361 de 1997]. DO: 42.978.

**"ARTÍCULO 2.2.1.2.4.2.6. Puntaje adicional para proponentes con trabajadores con discapacidad.** *En los procesos de licitaciones públicas y concursos de méritos, para incentivar el sistema de preferencias a favor de las personas con discapacidad, las entidades estatales deberán otorgar el uno por ciento (1%) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones, a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal [...]"* (Presidente de la República, Decreto 392 de 2018)<sup>71</sup>.

El artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 autoriza a las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública - Ley 80 de 1993 - a incluir en los pliegos de condiciones beneficios a favor de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Como también, para la provisión de bienes y servicios por parte de población en pobreza extrema, desplazada por la violencia, en proceso de reincorporación y demás sujetos de especial protección constitucional:

**"ARTÍCULO 12. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.** *De conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional definirá las condiciones y los montos de acuerdo con los compromisos internacionales vigentes, para que, en desarrollo de los Procesos de Contratación, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, adopten en beneficio de las Mipyme, convocatorias limitadas a éstas en las que, previo a la Resolución de apertura del proceso respectivo, se haya manifestado el interés de por lo menos dos (2) Mipyme.*

*Asimismo, el reglamento podrá establecer condiciones preferenciales en favor de la oferta de bienes y servicios producidos por las Mipyme, respetando los montos y las condiciones contenidas en los compromisos internacionales vigentes, cuando sean aplicables.*

*En todo caso, se deberá garantizar la satisfacción de las condiciones técnicas y económicas requeridas en el Proceso de Contratación.*

*De igual forma, en los pliegos de condiciones dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre*

---

<sup>71</sup> Presidente de la República de Colombia. (26 de febrero de 2018). *Por el cual se reglamentan los numerales 1, y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, sobre incentivos en Procesos de Contratación en favor de personas con discapacidad.* [Decreto 392 de 2018].

*que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual [...]”* (subrayado fuera del texto original) (Congreso de la República de Colombia, Ley 1150 de 2007, art. 12)<sup>72</sup>.

De esta manera, como lo consideró la Corte Constitucional en la Sentencia C-862 de 2008, la norma citada consagra una acción afirmativa que trasciende a los grupos históricamente marginados y discriminados, al comprender a personas jurídicas que enfrentan profundas barreras para operar en el mercado y el sistema económico en general, como lo son las Mipymes<sup>73</sup>.

El Decreto 252 de 2020 estipula también una acción afirmativa en contratación estatal dirigida a las comunidades indígenas, sujetos de especial protección constitucional como lo ha reconocido la Corte Constitucional en virtud de los artículos 7, 8, 10, 246, 329 y 330 de la Carta Política. Lo anterior, en razón a que autoriza a las entidades estatales tanto nacionales como territoriales a celebrar contratos o convenios a través de la modalidad de selección de contratación directa con organizaciones indígenas:

*“ARTÍCULO 1. Adiciónese al Artículo 10 del Decreto 1088 de 1993, el siguiente párrafo:*

*“ARTÍCULO 10. Naturaleza de los actos y contratos.*

*“PARÁGRAFO. Además de las anteriores asociaciones, las organizaciones indígenas, también podrán celebrar contratos o convenios de manera directa con las entidades estatales de acuerdo con lo contemplado en el presente Artículo y en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, siempre y cuando estén conformadas exclusivamente por cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones de cabildos, asociación de autoridades u otra forma de autoridad indígena propia.*

*Para la ejecución contractual, la entidad estatal deberá exigir la constitución de una garantía única que consistirá en una póliza de seguros que cubrirá suficientemente los riesgos del contrato o convenio.*

*La entidad estatal podrá terminar unilateralmente el contrato o convenio en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo de la organización indígena.*

---

<sup>72</sup> Congreso de la República de Colombia. (16 de julio de 2007). *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*. [Ley 1150 de 2007]. DO: 46.691.

<sup>73</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. (3 de septiembre de 2008). *Sentencia C - 862 de 2008*. [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra].

*En estos convenios se tendrá como aporte de las organizaciones indígenas el conocimiento ancestral”* (subrayado fuera del texto original) (Presidente de la República, Decreto 252 de 2020, art. 1)<sup>74</sup>.

El Decreto Distrital 332 de 2020 de la Alcaldesa Mayor de Bogotá establece medidas afirmativas para promover la participación de las mujeres en la contratación del Distrito como sujetos de especial protección constitucional en virtud del artículo 43 de la Carta Política. En este acto administrativo se les ordena a las entidades y los organismos distritales a incluir en los pliegos de condiciones, estudios, documentos previos, así como en las cláusulas contractuales de los procesos de selección pública y/o contratos y convenios estatales la obligación de los futuros contratistas o asociados de vincular y mantener un mínimo de mujeres durante la ejecución de estos negocios jurídicos. Lo anterior, conforme a unos porcentajes establecidos en la norma en mención para cada una de las ramas de la actividad económica<sup>75</sup>.

A continuación, se sintetizan estas acciones afirmativas vigentes en el Estado colombiano, que evidencian la constitucionalidad, legalidad, pertinencia e importancia de establecer acciones afirmativas en contratación estatal en favor de la juventud de la ciudad:

**Tabla 1.** Acciones afirmativas en la contratación pública del Estado colombiano.

Disposición normativa	Acción afirmativa
Artículo 11 de la Ley 82 de 1993	Factor de ponderación en la contratación pública que beneficie las propuestas de las <i>mujeres cabeza de familia</i> o de las personas jurídicas en las cuales participen mayoritariamente.
Artículo 24 de la Ley 361 de 1997	Preferencia en procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos a empleadores que tengan en sus nóminas por lo menos un mínimo del 10% de sus trabajadores sean <i>personas con discapacidad</i> .
Artículo 2.2.1.2.4.2.6. del Decreto 392 de 2018	Puntaje adicional del 1% en licitaciones públicas a proponentes con <i>trabajadores con discapacidad</i> .
Artículo 12 de la Ley 1150 de 2007	Condiciones preferenciales en la contratación pública en favor de la oferta de bienes y servicios producidos por <i>Mipymes</i> .
	Mecanismos en los pliegos de condiciones que fomentan la ejecución de contratos estatales por <i>población en pobreza extrema, desplazada por la violencia, en proceso de reintegración o reincorporación y, otros sujetos de especial protección constitucional</i> .
Artículo 1 del Decreto 252 de 2020	Contratación directa con <i>organizaciones indígenas</i> conformadas exclusivamente por cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones

<sup>74</sup> Presidente de la República de Colombia. (21 de febrero de 2020). *Por el cual se adiciona el Decreto 1088 de 1993*. [Decreto 252 de 2020].

<sup>75</sup> Alcaldesa Mayor de Bogotá. (29 de diciembre de 2020). *Por medio del cual se establecen medidas afirmativas para promover la participación de las mujeres en la contratación del Distrito Capital*. [Decreto 332 de 2020].

	de cabildos, asociación de autoridades u otra forma de autoridad indígena propia.
Decreto Distrital 332 de 2020	Obligación de los contratistas y asociados de vincular y mantener un mínimo de <i>mujeres</i> en la ejecución de los contratos y convenios.

**Fuente:** Elaboración propia.

### 3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA

La implementación de medidas afirmativas en la contratación pública en favor de la ciudadanía juvenil del Distrito Capital está soportada principalmente en el modelo de Estado Social de Derecho adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991. Lo anterior, en razón a que la materialización de este modelo de Estado implica la consecución de la igualdad real y efectiva, así como la adopción de medidas para favorecer a los sujetos de especial protección constitucional, dentro de los que se encuentran las y los jóvenes. A continuación, se señalan las normas del bloque de convencionalidad, así como de rango constitucional, legal, reglamentario y jurisprudencial que sustentan este Proyecto de Acuerdo.

#### 3.1. Bloque de convencionalidad

En lo que respecta al Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (SUDH), el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado por medio de la Ley 74 de 1968, obliga al Estado colombiano a adoptar medidas especiales de protección en favor de todos los adolescentes. Así:

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:*

*(...)*

*3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil”* (subrayado fuera del texto original) (PIDESC, 1966, art. 10)<sup>76</sup>.

En lo referente al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH), el artículo 15 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador,

<sup>76</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200A(XXI). Recuperado de: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf)



aprobado a través de la Ley 319 de 1996, estipula también la obligación estatal de adoptar medidas especiales de protección en favor de los adolescentes:

“(…)

3. Los Estados Partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:

(…)

c. Adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral (…)” (Protocolo de San Salvador, 1969, art. 15)<sup>77</sup>.

### 3.2. Constitución Política

La Constitución Política de 1991 como norma fundamental del sistema jurídico colombiano consagra en diferentes disposiciones el valor, principio y derecho a la igualdad. En su preámbulo se estipula que el Estado colombiano debe asegurarle la igualdad a todas las personas de su jurisdicción. Como también su artículo 1 establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, lo cual implica la adopción de diferentes medidas para asegurar la igualdad real y efectiva, así:

“**Artículo 1.** 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” (Constitución Política, 1991, art. 1)<sup>78</sup>.

Por su parte, el artículo 2 constitucional estipula que uno de los fines esenciales del Estado es “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”<sup>79</sup>. Uno de estos derechos es el de la igualdad, consagrado en el artículo 13 constitucional, que no sólo abarca la igualdad formal o igualdad ante la ley, sino también la igualdad material:

“**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.

---

<sup>77</sup> Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (17 de noviembre de 1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Protocolo de San Salvador*. San Salvador, El Salvador. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

<sup>78</sup> Constitución Política. (1991). Bogotá, Colombia: Editorial Legis.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

*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*<sup>80</sup> (subrayado fuera del texto original) (Constitución Política, 1991, art. 13).

Aunado a lo anterior, el artículo 25 constitucional establece que el trabajo en condiciones dignas y justas es un derecho y una obligación social. Adicionalmente, el artículo 45 constitucional estipula que los y las jóvenes son sujetos de especial protección constitucional y, por tanto, deben ser objeto de medidas especiales de atención por parte del Estado en todos sus niveles, incluyendo el distrital. Como también que la prosperidad de los jóvenes es un fin especial del Estado colombiano. Así:

*“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”* (Constitución Política, 1991, art. 45)<sup>81</sup>.

Finalmente, el artículo 209 constitucional consagra que los *principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad* deben guiar las actuaciones de todas las autoridades administrativas, como los procesos contractuales de las entidades y los organismos distritales de los sectores central, descentralizado y de las localidades

### 3.3. Normas legales

La Ley 80 de 1993 es el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Su artículo 3 estipula que la contratación estatal debe contribuir al cumplimiento de los fines estatales fijados por el artículo 2 de la Carta Política, así mismo, a la efectividad de derechos como el de la igualdad material:

*“Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines...”* (Congreso de la República de Colombia, 1993, art. 3)<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> *Ibidem.*

<sup>81</sup> *Ibidem.*

<sup>82</sup> Congreso de la República de Colombia. (28 de octubre de 1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094.

Adicionalmente, el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 establece que las actuaciones contractuales de las entidades estatales deben ceñirse a los principios de la función pública del artículo 209 constitucional, dentro de los que se encuentra la igualdad. A su vez, el literal b) del numeral 5 del artículo 24 de la ley en mención señala que en los pliegos de condiciones de las licitaciones públicas deben definirse “reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta...”<sup>83</sup> (subrayado fuera del texto original).

Por su parte, el inciso 3 del artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 faculta a las entidades estatales a fijar en los pliegos de condiciones mecanismos para fomentar la provisión de bienes y servicios por parte de sujetos de especial protección constitucional, categoría en la que se incluye a la ciudadanía juvenil, en virtud del artículo 45 constitucional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

**“Artículo 12. Promoción del desarrollo en la contratación pública.**

(...)

De igual forma, en los pliegos de condiciones dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual...” (Congreso de la República de Colombia, 2007, art. 12)<sup>84</sup> (subrayado fuera del texto original).

La Ley Estatutaria 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018, por medio de la cual se expidió el “Estatuto de Ciudadanía Juvenil”, define en su artículo 5 a los “jóvenes” como aquellas personas “entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía”<sup>85</sup> y a la “ciudadanía juvenil” como la “condición de cada uno de los miembros jóvenes de la comunidad política democrática”<sup>86</sup>.

Adicionalmente, esta ley contiene diferentes disposiciones normativas que fundamentan la adopción e implementación de acciones afirmativas para la juventud en los procesos contractuales del Distrito Capital. Su artículo 8 incluye como medidas de promoción de sus derechos: (i) el establecimiento de mecanismos para favorecer un empleo y unas condiciones de trabajo de calidad para los y las jóvenes, así como (ii) la

---

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> Congreso de la República de Colombia. (16 de julio de 2007). *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*. [Ley 1150 de 2007]. DO: 46.691.

<sup>85</sup> Congreso de la República de Colombia. (29 de abril de 2013). *Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1622 de 2013]. DO: 48.776.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

promoción de condiciones para su participación en el desarrollo social y económico del país. Como también el numeral 3 de su artículo 16 le atribuye a Bogotá como Distrito la competencia general de garantizar la asignación de recursos técnicos y financieros que permitan la implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos para el goce efectivo de los derechos de las y los jóvenes.

### 3.4. Normas reglamentarias

El Acuerdo Distrital 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*”, cuyo ámbito de aplicación cobija a los sectores central, descentralizado y de las localidades, estipula en sus artículos 3 y 6 que la igualdad es uno de los principios que debe guiar el ejercicio de la función administrativa a nivel distrital. Particularmente, su artículo 6 faculta a la Administración Distrital a aplicar acciones afirmativas en favor de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad como los jóvenes, así:

*“Artículo 6°. Igualdad e Imparcialidad. La gestión administrativa distrital se ejercerá garantizando la materialización de los derechos humanos, individuales y colectivos, de todas las personas residentes en el Distrito Capital de manera imparcial, desarrollando acciones afirmativas en atención a las poblaciones en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.*

*Las actuaciones de las autoridades administrativas propenderán por construir condiciones de igualdad sustancial y de equidad entre los habitantes de la ciudad y buscarán hacer efectivos los derechos humanos, individuales y colectivos, de todos ellos. Para tales efectos, comprenderán acciones afirmativas de atención a las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad más agudas.*

*Las autoridades se desempeñarán, en todo caso, con imparcialidad, de manera que todas sus gestiones estén dirigidas a construir condiciones de equidad”<sup>87</sup> (subrayado fuera del texto original).*

Por su parte, el Decreto Distrital 380 de 2015 mediante el cual se formula la Política de Trabajo Decente y Digno establece que *la igualdad* es uno de los valores que debe guiar su implementación. En este sentido, su artículo 12 estipula que en la Administración Distrital se debe “*promover la democratización de las oportunidades económicas en la contratación..., para personas naturales vulnerables, marginadas y/o excluidas de la dinámica productiva de la ciudad, con edad para trabajar...*” como una de las estrategias para lograr el objetivo específico de la política de “*generar oportunidades de empleo e ingresos*”.

Adicionalmente, el Acuerdo Distrital 672 de 2017, modificado por el Acuerdo Distrital 762 de 2020, que contiene los lineamientos para la actualización de la Política Pública de Juventud de Bogotá, establece en su

<sup>87</sup> Concejo de Bogotá. (30 de noviembre de 2006). Acuerdo 257 de 2006. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=22307>

artículo 3 que uno de ellos es el “reconocimiento de los y las jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo económico, social, cultural, ambiental y político de la ciudad”. A su vez, en su artículo 5 estipula que uno de los ejes de trabajo para esta actualización es la *igualdad de oportunidades*, en cuya materialización contribuyen las medidas afirmativas propuestas en este Proyecto de Acuerdo.

Aunado a lo anterior, su artículo 11 ratifica que la Administración Distrital, además de las obligaciones derivadas del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, tiene la siguiente responsabilidad vinculada con las disposiciones de este Proyecto:

**“ARTÍCULO 11° Responsabilidades y Competencias del Distrito Capital frente a la Política Pública de Juventud.** Además de las responsabilidades y competencias establecidas en la Ley 1622 de 2013 para las entidades territoriales, el Distrito Capital tendrá en cuenta como mínimo las siguientes responsabilidades:

[...]

8. Implementar una oferta institucional que fortalezca la movilidad social juvenil desde la generación de oportunidades para el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de estos sujetos”.

### 3.5. Jurisprudencia

La Corte Constitucional en la Sentencia C - 371 de 2000 aclaró que las acciones afirmativas están expresamente autorizadas por la Constitución en su artículo 13, al consagrar el derecho a la igualdad real y efectiva:

*“Las acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están, pues, expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo o a otra categoría sospechosa, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables”<sup>88</sup> (subrayado fuera del texto original).*

Por su parte, en lo referente a las acciones afirmativas en la contratación estatal, la Corte Constitucional en la Sentencia C - 932 de 2007 afirmó que es:

*“[V]álido constitucionalmente, porque hace parte del interés general, que se diseñen medidas en la contratación administrativa dirigidas a proteger de manera específica a un grupo determinado de la población que puede acceder al Estado en igualdad de condiciones y oportunidades respecto del mismo grupo, en tanto que esa decisión puede constituir una forma de consolidar los fines del Estado y el cumplimiento de las tareas a él asignadas”<sup>89</sup>.*

<sup>88</sup> Corte Constitucional de Colombia. (29 de marzo de 2000). *Sentencia C - 371 de 2000*. [M.P. Carlos Gaviria Díaz].

<sup>89</sup> Corte Constitucional de Colombia. (8 de noviembre de 2007). *Sentencia C-932 de 2007*. [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra].

A su vez, reiteró que:

*“[L]os principios de transparencia, selección objetiva e igualdad en la contratación administrativa no excluyen la adopción de medidas de acciones afirmativas en los pliegos de condiciones ni la determinación de medidas favorables en casos de contratación directa en los que existe mayor grado de discrecionalidad para señalar los criterios de selección del contratista”<sup>90</sup>.*

Como también, en esta sentencia enlistó los siguientes requisitos que cumplen las medidas establecidas en el presente Proyecto de Acuerdo para ser consideradas acciones afirmativas o de discriminación positiva compatibles con la Constitución: (i) tienen vocación transitoria porque con ellas no se pretende perpetuar desigualdades en la población joven sino superarlas; ii) son medidas para corregir tratos discriminatorios en materia de acceso al empleo en el Distrito por parte de la ciudadanía juvenil; iii) son medidas de grupo que serán expresamente autorizadas por un acto administrativo, como lo es un Acuerdo Distrital; iv) son medidas que se presentan en situaciones de escasez de bienes o servicios; v) son medidas diseñadas para favorecer un grupo determinado de personas, como lo son los jóvenes que deseen participar en los procesos contractuales del Distrito Capital.

Por otro lado, en la Sentencia C - 862 de 2008 la Corte Constitucional sostuvo que las acciones afirmativas en la contratación administrativa en favor de grupos en situación de vulnerabilidad y sujetos de especial protección constitucional como los jóvenes están íntimamente ligadas al modelo de Estado Social de Derecho adoptado en la Constitución de 1991:

*“[N]o puede leerse... que esté constitucionalmente prohibido el diseño de formas jurídicas transitorias dirigidas a favorecer a grupos sociales tradicionalmente discriminados o a privilegiar sujetos de especial protección constitucional, puesto que la filosofía humanista de la Constitución y la consagración del Estado Social de Derecho, conciben la contratación administrativa como uno de los instrumentos adecuados para concretar y hacer efectivos los derechos de las personas, dirigido a servir a la comunidad, a promover la prosperidad general y a garantizar la materialización de los demás fines del Estado (Preámbulo y artículos 1º y 2º de la Carta)”<sup>91</sup> (subrayado fuera del texto original).*

Por último, es importante resaltar que, la Corte Constitucional en la Sentencia C - 115 de 2017 declaró la constitucionalidad de las acciones afirmativas que contempla la Ley 1429 de 2010 en materia de programas de fomento a la formalización empresarial para jóvenes, bajo el argumento de que la edad es un criterio semi-sospechoso de discriminación negativa. Y, además, estas medidas superan el test de proporcionalidad, al

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*

<sup>91</sup> Corte Constitucional de Colombia. (3 de septiembre de 2008). *Sentencia C - 862 de 2008*. [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra].

permitir la materialización de los derechos a la igualdad material, el trabajo y la prosperidad de los jóvenes. A su vez, no son discriminatorias, pues toman en cuenta “*la situación particularmente difícil en la que se encuentran los jóvenes menores de 28 años y que requiere una atención especial por parte del Estado, en pro de materializar el Estado Social de Derecho*”<sup>92</sup>.

#### 4. COMPETENCIA

El Concejo de Bogotá D.C. tiene la competencia para dictar normas relacionadas con la naturaleza y el alcance del presente Proyecto de Acuerdo, según las disposiciones constitucionales y legales vigentes. En primer lugar, el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia establece que:

*“ARTÍCULO 313. Corresponde a los Concejos:*

*1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio [...].”*

En segundo lugar, el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 - Estatuto Orgánico de Bogotá - estipula que:

*“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 [...].”*

#### 5. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*” en su artículo 7 establece:

*“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. 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”.*

La generación de oportunidades de empleo para la ciudadanía juvenil es una de las apuestas de la actual Administración. El Plan Distrital de Desarrollo “*Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del Siglo XXI*” incluye como Propósito 1 “*Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política*”. Dentro de este propósito uno de los logros de ciudad es “*disminuir el porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan con énfasis en jóvenes de bajos ingresos y vulnerables*”, lo cual está plasmado en su Programa 17, así:

<sup>92</sup> Corte Constitucional de Colombia. (22 de febrero de 2017). *Sentencia C - 115 de 2017*. [M.P. Alejandro Linares Cantillo].

*“Programa 17. Jóvenes con capacidades: Proyecto de vida para la ciudadanía, la innovación y el trabajo del siglo XXI. Reducir el número de jóvenes que ni estudian ni trabajan, impactando especialmente a los jóvenes más pobres y vulnerables del Distrito en un trabajo intersectorial, considerando el fortalecimiento y ampliación de la oferta en educación media que ofrezca oportunidades de exploración, diversificación y orientación socio-ocupacional y habilidades que propendan el fomento del emprendimiento y otras alternativas productivas para los jóvenes, que les permita mejorar su tránsito a la educación superior; así como, una formación para el trabajo que les permita construir trayectorias laborales exitosas. Consolidar una oferta de educación terciaria en Bogotá-región que ofrezca diferentes oportunidades para los jóvenes, a partir de la generación de nuevos cupos en educación superior gratuitos y de calidad, apoyados con el fortalecimiento de la Universidad Distrital, condiciones que contribuyen con colocar laboralmente a los jóvenes con focalización en Ninis. Avanzar en la ampliación de la oferta de educación superior en las localidades del Distrito Capital, habilitando el uso de infraestructuras de Colegios Distritales”<sup>93</sup>.*

Adicionalmente, la Política Pública Distrital de Juventud 2019 - 2030 tiene como su tercer objetivo específico:

*“Aumentar las oportunidades de las juventudes para el empleo digno, el desarrollo de emprendimientos y de economías colaborativas, solidarias y populares a través del fortalecimiento de estrategias de inserción laboral, competencias socioocupacionales y empresariales, de forma que los y las jóvenes cuenten con las herramientas necesarias para decidir libremente sobre sus proyectos de vida”<sup>94</sup> (subrayado fuera del texto original).*

En consecuencia, este Proyecto de Acuerdo está alineado con las apuestas del Distrito Capital para la juventud. Por consiguiente, no tendría un impacto fiscal por cuanto no genera la obligatoriedad de gastos, ni implica la apropiación de recursos adicionales a los sectores y entidades responsables de su implementación.

Cordialmente,

**JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASOQUE**

Concejal de Bogotá D.C

Partido Alianza Verde

## 6. ARTICULADO

<sup>93</sup> Concejo de Bogotá. (11 de junio de 2020). *Acuerdo 761 de 2020*. Recuperado de: <https://bogota.gov.co/sites/default/files/acuerdo-761-de-2020-pdd.pdf>

<sup>94</sup> Concejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES). (2019). *Documento CONPES D.C. 08. Política Pública Distrital de Juventud 2019 - 2030*. Recuperado de: [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes\\_08\\_sdis\\_ppj\\_pdf\\_final\\_23.01.2019.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes_08_sdis_ppj_pdf_final_23.01.2019.pdf)



**PROYECTO DE ACUERDO N° 609 DE 2022**

**PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA APLICAR MEDIDAS AFIRMATIVAS QUE PROMUEVAN LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA JUVENIL EN LA CONTRATACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

**En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993**

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** Establecer lineamientos para la adopción y aplicación de medidas afirmativas que promuevan la participación de la ciudadanía juvenil en los procesos contractuales del Distrito Capital, contribuyendo así a la materialización de la igualdad material, la reducción del desempleo de la población joven y el cierre de las brechas que enfrenta para acceder al mercado laboral.

**ARTÍCULO 2°. ALCANCE Y POBLACIÓN.** Las medidas afirmativas que se definan con base en los lineamientos establecidos en este Acuerdo se aplicarán en todos los procesos contractuales que adelanten las entidades del sector central, descentralizado y de las localidades del Distrito Capital que estén sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

**PARÁGRAFO.** Para los efectos del presente Acuerdo, se entenderá por joven a toda persona entre los 14 y 28 años cumplidos, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1622 de 2013.

**ARTÍCULO 3°. LINEAMIENTOS.** La Administración Distrital definirá las acciones afirmativas a aplicar en sus procesos contractuales partiendo de los siguientes lineamientos:

**3.1.** Establecer un puntaje adicional en las licitaciones públicas para los proponentes que pertenezcan a la población joven; sean personas jurídicas, promesas de sociedad futura, uniones temporales o consorcios con participación mayoritaria de jóvenes; o cuenten en sus nóminas con un porcentaje mínimo de trabajadores jóvenes.

**3.2.** Definir la obligación de los contratistas y asociados de vincular y mantener un mínimo de personas jóvenes en la ejecución de los contratos y convenios celebrados con el Distrito Capital.

**3.3.** Fijar un porcentaje mínimo de contratos de prestación de servicios suscritos por el Distrito Capital con personas jóvenes.

**3.4.** Determinar condiciones preferenciales en la contratación en favor de bienes y servicios ofertados por personas jóvenes o personas jurídicas con participación mayoritaria de jóvenes.

**3.5.** Disponer en las entidades y los organismos distritales de los procedimientos, las medidas o las actuaciones necesarias para adoptar e implementar estas acciones afirmativas.

**3.6.** Fijar multas, sanciones y demás consecuencias para las entidades y los organismos distritales, así como para los contratistas y los asociados que no apliquen estas acciones afirmativas.

**ARTÍCULO 4°. REPORTE DE INFORMACIÓN.** La Administración Distrital contará con una herramienta para recopilar y sistematizar de forma permanente y periódica la información de los procesos contractuales en los que se apliquen las medidas afirmativas definidas con base en los lineamientos del presente Acuerdo.

**ARTÍCULO 5°. DIVULGACIÓN.** La Administración Distrital implementará una estrategia de comunicación innovadora para divulgar las disposiciones del presente Acuerdo y las acciones afirmativas definidas en su reglamentación. Para ello, priorizará a la población joven, las entidades y los organismos distritales, así como las personas naturales, las personas jurídicas, las promesas de sociedad futura, los consorcios y las uniones temporales con interés en los procesos contractuales del Distrito.

**ARTÍCULO 6°. INFORMES.** Anualmente, en el marco de la semana de conmemoración del Día Internacional de la Juventud, la Administración Distrital presentará al Concejo de Bogotá un informe integral sobre la implementación de las disposiciones del presente Acuerdo. En este informe especificará, entre otros aspectos, el número de jóvenes beneficiarios de las acciones afirmativas, las entidades y los organismos distritales que las aplicaron, así como datos relevantes de los procesos contractuales impactados.

**ARTÍCULO 7°. REGLAMENTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN.** La Administración Distrital reglamentará el presente Acuerdo e iniciará la implementación de las acciones afirmativas en favor de la ciudadanía juvenil dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

**ARTÍCULO 8°. VIGENCIA.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**