



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

AÑO IV N°. 3485 DIRECTOR: DAGOBERTO GARCÍA BAQUERO ENERO 17 DEL AÑO 2023

TABLA DE CONTENIDO	Pág.
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 26 DE 2023 PRIMER DEBATE</u></b> “POR EL CUAL SE PROMUEVE LA CIUDADANÍA DIGITAL Y EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES DEL DISTRITO”.....	407
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 27 DE 2023 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN DE DESIGUALDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL DESARROLLO DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ ”.....	423
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 28 DE 2023 PRIMER DEBATE</u></b> ““POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA A TODAS LAS ENTIDADES DEL DISTRITO IMPLEMENTAR EL USO DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS PARA LA AUTOMATIZACIÓN Y DIGITALIZACIÓN DE PROCESOS Y DE DOCUMENTOS ”.....	433
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 29 DE 2023 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS PARA CREACIÓN DEL “ <i>SISTEMA DISTRITAL UNIFICADO DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO A MIGRANTES VENEZOLANOS</i> ”.....	443
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 30 DE 2023 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA VENTANILLA ÚNICA PARA PROYECTOS QUE BUSCAN PRESTAR EL SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES”.....	471
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 31 DE 2023 PRIMER DEBATE</u></b> ““POR EL CUAL SE CREA EL SISTEMA DISTRITAL DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA OFICIAL Y PRIVADA DEL DISTRITO CAPITAL PARA EL DESARROLLO DEL TALENTO DE LOS ESTUDIANTES””.....	475
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 32 DE 2023 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCEN A LOS COMERCIANTES MASIVOS FORMALES Y LAS ZONAS O CLÚSTERES DE COMERCIO MASIVO FORMAL EN BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	482

## PROYECTO DE ACUERDO N° 26 DE 2023

### PRIMER DEBATE

**“POR EL CUAL SE PROMUEVE LA CIUDADANÍA DIGITAL Y EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES DEL DISTRITO”**

## 1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1.1. OBJETO

Garantizar la inclusión social, autonomía y goce efectivo de los derechos de las personas adultas mayores bajo su rol de ciudadanos digitales, garantizando su vinculación a servicios de educación, salud, económicos, financieros, comunicación y trámites en línea.

### 1.2. JUSTIFICACIÓN.

Según el censo nacional de población y vivienda, DANE 2018 en Bogotá el 13,19% de su población tiene 60 años o más, lo que significa que para 2018 aproximadamente 950.000 habitantes de la ciudad eran adultos mayores, de los cuales mas de 550.000 son mujeres. el crecimiento de este segmento de la población es de 4 unidades porcentuales desde el censo anterior en 2005.

El Ministerio de Salud y Protección Social en el estudio "Envejecimiento Demográfico. Colombia 1951-2020 dinámica demográfica y estructuras poblacionales" manifiesta que el envejecimiento demográfico en Colombia entró a una transición avanzada, que se caracteriza por la reducción en su tasa de fecundidad que conlleva una reducción de la población infantil, un incremento de la población en edad laboral y el incremento de la población mayor de 60 años.

Las acciones de control de natalidad, sumadas a la disminución de la morbilidad y mortalidad en las ultimas décadas ha generado en el país un crecimiento significativo del grupo poblacional de personas mayores, el cual tiende a sostenerse, esto implica la necesidad de asumir retos respecto del manejo económico y social de estas personas, mas, cuando se encuentra particularmente en los estratos socioeconómicos más bajos, que sus condiciones educativas y de cotización al sistema de seguridad social en pensiones no tuvo amplia cobertura.

Establece el Ministerio de Salud y Protección Social (2013) que el envejecimiento poblacional progresivo en las familias genera exigencias cada vez mayores en demandas de cuidado y atención, imponiendo nuevas relaciones de reciprocidad y transferencias intergeneracionales con ayudas económicas y cuidados personales. Es así como los sistemas de cuidado adquieren prioridad en las políticas públicas, así como la conformación de redes sociales que actúen de manera articulada y fortalezcan los factores protectores para una vejez digna, activa y saludable.

Si bien es claro que en los territorios con mayores niveles de envejecimiento las personas adultas mayores tienden a irse quedando solas, principalmente en las grandes ciudades como Bogotá, la situación se hace mas compleja cuando se evidencia que en mayor número esto se presenta en las mujeres que tienen una mayor vulnerabilidad social asociada a las determinantes culturales y socioeconómicas, pues al haber estado involucradas en la dinámica de cuidado familiar principalmente, carecen de pensión, poseen un historial de dependencia económica y psicosocial que las lleva a tener mayores dificultades para enfrentar la vejez y el envejecimiento.

MinSalud en el mismo estudio enunciado anteriormente, recomienda que es necesario que se generen procesos de protección legal, información, educación y comunicación en torno a los derechos de las personas mayores, mostrando la necesidad de brindar apoyo a las personas mayores frente al desamparo social, fortaleciendo la cobertura laboral y el acceso al sistema de seguridad social, elementos que es importante desarrollar no solo en términos de afiliación y coberturas, sino en el goce efectivo de los mismos.

En este sentido es importante que la población de adultos mayores no sean excluidas de los nuevos procesos que de la mano de las TIC proveen seguridad económica, asistencia social, entretenimiento, cultura y redes de interacción social entre otras, por lo cual se hace necesario que además de impulsar programas de seguridad alimentaria y nutricional o de protección frente a eventos de violencia, se favorezcan acciones que permitan a las personas adultas mayores mantener su actividad en el marco de la sociedad actual de manera digna, que mitiguen los riesgos asociados a la soledad y se favorezca la expresión de su sabiduría o necesidades de rehabilitación física y mental, entre otras.

En 2015 los Estados Miembros de la OEA - Organización de los Estados Americanos, aprobaron la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, donde se enuncia la relevancia del acceso a las TIC en relación con los derechos a la educación, accesibilidad y movilidad personal. En virtud de la Convención, los Estados parte se comprometen a *"promover la educación y formación de la persona mayor en el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) para minimizar la brecha digital, generacional y geográfica e incrementar la integración social y comunitaria"* (OEA, 2015) y a *"promover el acceso de la persona mayor a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet, y que estas sean accesibles al menor costo posible"* (OEA, 2015).

La CEPAL 2019, citando a (Andreasson, 2015). Manifiesta que las TIC no solo tienen un gran potencial para reducir las desigualdades sociales y económicas que afectan a las personas de edad, sino que también pueden exacerbar las desigualdades económicas o sociales preexistentes, e incluso crear otras nuevas. En este sentido recomienda que las políticas públicas deben promover el papel positivo de las nuevas tecnologías como lo que son: instrumentos que pueden crear oportunidades para fomentar la inclusión de las personas mayores en todos los ámbitos de la vida cotidiana. La inclusión digital se considera, entonces, una manera de promover la inclusión social.

El MinTIC en enero de 2019 a través de su ministra mencionó *"Hay que recordar que la equidad en materia de conectividad en el mundo de hoy es un derecho esencial de todos los ciudadanos y es determinante para mejorar la calidad de la educación, la salud, los servicios públicos, la industria, la agricultura, etcétera. Nuestro sentido de urgencia es cerrar la brecha digital y ofrecer un entorno de oportunidades para todos los colombianos, especialmente para los más vulnerables y quienes viven en los lugares más apartados de nuestra geografía, porque el futuro digital también les pertenece a ellos. ¡Conectividad es Equidad!"*

Desde el MinTIC se entiende que, la brecha digital se refiere a “la diferencia en el acceso a las TIC, ya sea geográficamente o socialmente de una población con poco acceso a las TIC con referencia a otra que sí cuenta con el acceso a las TIC (OECD, 2001). En ese sentido, se compone de las diferencias en el nivel de acceso o servicio universal y de diferencias en el acceso según las dimensiones del mismo”

Según MinTIC 2019 en nuestro país la penetración de los servicios TIC en estrato 1 es del 21.7%, mientras que para el estrato 6 es del 98%,

De acuerdo con el DANE en los Indicadores Básicos de TIC en Hogares y Personas de 5 y más Años de Edad 2018, el 61% de las personas entre 12 y 54 años utilizan el computador (de escritorio, portátil o tableta), frente al 23% de las personas de 55 años en adelante, en las mismas franjas frente al uso de internet tenemos 84,8% en la primera, frente al 41,4% en la segunda. Y si bien la tenencia de celulares en las franjas etarias es similar 84% frente a 81,9%, es claro que la utilización del potencial de estos es menor en los mayores de 55 años. Tendencia que se mantiene en Bogotá donde el principal dispositivo a través del cual se desarrolla la conexión a internet es el celular con el 85,6%.

En Bogotá las personas utilizan el internet de la siguiente manera: 63,7% para obtener información, 71% para correo y mensajería, 84,5% para redes sociales, el 23,5 para comprar u ordenar productos o servicios y el 20,7% para banca electrónica o servicios financieros, educación y aprendizaje 34,3%, Tramites con organismos gubernamentales 18,1%, descarga de software, música, imágenes, juegos 27,9%, consulta de medios de comunicación 30,5%, contenido audiovisual de entretenimiento 32,8%, lo que nos plantea una mirada inicial sobre la exclusión que pueden estar teniendo en este momento los adultos mayores de la ciudad.

Si bien la brecha digital puede parecer de carácter tecnológico, es más bien de tipo social. Debido a que la brecha digital entendida como la desigualdad en el acceso y uso de Internet entre las generaciones, se interrelaciona con otros factores que inciden en la exclusión social (como los recursos económicos, la disponibilidad de tiempo, los conocimientos, las aptitudes y el bagaje cultural y lingüístico).

En este sentido podemos hablar de los adultos mayores como usuarios excluidos, en tanto el uso restringido o limitado de las TIC en la búsqueda de información , comunicación y prácticamente inexistente en la creación y producción de materiales.

Según (MinTIC 2017), Bogotá tiene 74,1% de penetración de internet incluyendo móvil o fijo, de acuerdo a los planteamientos del ministerio, mayores penetraciones de internet se asocian a menores niveles de pobreza monetaria, no pasa así con otras TIC en una etapa más avanzada de desarrollo como la televisión. En este sentido mayor penetración de internet sería igual a menor

desigualdad, sin embargo, refiriéndose al caso de Bogotá el ministerio manifiesta que "es atípica en el país: debería ser menos desigual dado su nivel de penetración de Internet"

En la Encuesta Multipropósito de DANE 2017, el 66,9% de los hogares ubicados en la cabecera de Bogotá contaba con conexión a internet en 2017. El porcentaje de hogares que contaba con el servicio para el 2014, fue de 57,9%. 74,2% de las personas de 5 años y más en la zona urbana de Bogotá, reportaron usar internet en cualquier lugar y desde cualquier dispositivo. Mientras que el 13,0% de los hogares rurales de Bogotá contaba con conexión a internet. Las localidades que reportaron mayor cobertura de este servicio fueron: Suba (40,7%) y Chapinero (33,3%).

Una investigación realizada por la Universidad Distrital denominada "Brecha digital por estatus socio-económico en la Localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá" concluyó que: "Un alto porcentaje de la población de la localidad considera que los medios de comunicación no mejorarían el bienestar de su familia, pues en su mayoría los contemplan como una herramienta para el entretenimiento. Adicionalmente, como consecuencia de la baja penetración de internet, la comunidad no conoce a fondo los beneficios de las TIC." (Pedraza y otros 2012) Lo cual evidencia la brecha entre estratos socioeconómicos enunciados anteriormente en referencia a (MinTIC 2019)

En una investigación de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca dirigida a la caracterización de usuarios orientada al diseño web incluyente. Caso de estudio: Adultos mayores y servicios en línea para la ciudad de Bogotá (Para, M 2018) se concluye que la percepción en los adultos mayores respecto de la inseguridad en internet y el robo de información electrónica es alta, sugiriendo una escasa alfabetización digital y poca divulgación de buenas prácticas frente a la seguridad informática por parte de los diversos actores involucrados. Situación que incide de manera negativa en la motivación de este grupo poblacional para participar en transacciones digitales.

Plantea (Parra, M 2018) citando a (Chacon 2015) que el rol digital no debe considerarse como una identidad, sino como una nueva forma de ejercer la ciudadanía mediante el aprovechamiento de los entornos digitales propios de las TIC; y, segundo, que la idea esencial de ciudadanía se preserva, pero encuentra un nuevo escenario en el cual desplegarse y potenciar aspectos vitales como la participación democrática (Chacón, et al., 2015).

Garantizar la autonomía y ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores en el rol de ciudadanos digitales, no solo se propicia la inclusión de estos, sino además en el proceso también se replantean los procesos lógicos para el diseño de servicios o trámites en línea desde los creadores de contenidos que favorecen a otros segmentos poblacionales.

No hay duda de que la promoción del acceso y uso de medios digitales entre las personas mayores es esencial para alentar la cultura del envejecimiento activo y que en la medida en que aumente la interacción con la tecnología la población adulta mayor disminuirá sus resistencias, favoreciendo su participación activa, en el goce efectivo de sus derechos.

A manera de ejemplo, en la actualidad la brecha digital no permite el acceso de los adultos mayores de la ciudad de Bogotá, principalmente de aquellos mas vulnerables a aplicaciones en línea que en el área de la salud:

- Mejorarán la comunicación en personas adultas con ictus o derrames. Facilita la interacción de estas personas con sus familiares, terapeutas y entorno social
- Ayudan a los pacientes con hipertensión arterial (HTA) a llevar un control de su enfermedad, a través del registro de sus datos personales, consejos de su médico y alarmas para la toma de medicamentos.
- Permiten llevar un registro diario del dolor al que el paciente puede acceder desde diferentes dispositivos electrónicos. Ofrece además la posibilidad de enviar un resumen de estos datos al médico.
- Ayudan a recordar la toma de medicamentos mediante el envío de notificaciones. siendo especialmente útil para seguir el tratamiento de enfermedades crónicas. Que permiten gestionar gran número de afecciones y que se puede sincronizar con los pastilleros de familiares para controlar su medicación.
- Estas entre otras, que, en la valoración de las 50 mejores App en Salud en 2017, se distribuían por categorías 24% información, 22% registro y monitorización, 18% seguimiento y tratamiento, 16% educación y sensibilización, 14% gestión y utilidades y 6% en ayudas diagnósticas.

Otras Apps que permiten:

- Enviar la geolocalización a los contactos que haya configurado previamente, activando las redes de apoyo familiares y comunitarias.
  - Que sirven de apoyo a personas con problemas de visión o ceguera
  - juegos de memoria a través de los cuales los adultos mayores entrenan sus funciones cognitivas: la memoria, la concentración y la atención.
  - De acceso a la programación cultural de la ciudad.
  - De acceso a los servicios del estado y a la garantía de sus derechos como ciudadanos
- Y muchas más...

### **1.3. SITUACIÓN DE LA REGIÓN.**

La situación de exclusión alrededor de las TIC no es ajena a la dinámica internacional, citado por CEPAL 2019, La difusión de las TIC tiene varias consecuencias, más allá del ámbito económico, incluyendo el plano social y político. La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) ha promovido la construcción de un sentido común respecto de una sociedad de la información centrada en las personas, inclusiva y orientada al desarrollo, en la que todas las personas puedan crear, consultar, utilizar y compartir información (CMSI, 2016). las TIC se han destacado como instrumento fundamental para el desarrollo, con efectos directos en el derecho a la educación, la

salud y los servicios públicos, así como en el fortalecimiento de la democracia, la reducción de la pobreza y el fomento de la innovación y el crecimiento económico (Balboni, Rovira y Vergara, 2011).

La CEPAL ha insistido en la importancia de integrar a las personas mayores al mundo digital, entre otras cosas porque en los próximos años este grupo poblacional representará un gran porcentaje de la población en la región.

Para este efecto la CEPAL desarrollo un estudio cuyo principal objetivo fue analizar el uso de los medios digitales —especialmente Internet— por parte de las personas mayores en la región y reflexionar sobre la manera en que esos medios pueden contribuir a lograr una mayor inclusión y una mejor calidad de vida para esta población. Lo que se busca determinar si las personas mayores están aprovechando estas oportunidades y en que magnitud. Para lo cual se planteo las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las modalidades de uso de las TIC entre las personas mayores? ¿Estas modalidades han ido cambiando con el tiempo? ¿Qué características individuales se relacionan con el uso de las TIC en la población adulta mayor?

Para responder a estas preguntas, CEPAL se basó en datos de las encuestas de hogares de ocho países de la región: Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Los países que fueron seleccionados se establecieron bajo el criterio de haber realizado recientemente encuestas de hogares que incluyeran un módulo sobre las TIC y que las mismas fueran representativas del nivel nacional

Los datos revisados por CEPAL establecen claramente la existencia de una brecha digital entre las personas de mas de 59 años y otros grupos etarios de la población. Evidenciandose que los adultos mayores usan menos interne que los jovenes y adultos de todos los paises donde se contó con datos, llegandose a identificar brechas tan altas como en El Salvador y Honduras donde era de mas de 7 veces superior el uso en personas jovenes (15 a 29 años) frente a los adultos mayores o mas de 8 veces en México y Ecuador. La brecha de Colombia estaría en el orden de las de países como Chile y Uruguay que se encuentran entre 3 y 4 veces superior.

Las modalidades de uso y los lugares de acceso también difieren entre los distintos subgrupos de población. Los lugares más comunes de acceso a Internet entre los jóvenes son los lugares públicos, las escuelas y otras instituciones educativas, Si bien los datos establecen que personas adultas mayores utilizan menos internet que las demás franjas etarias, estos son los que más acceden desde sus hogares, tendencia que se atribuye a limitaciones de movilidad o problemas de salud que pueden restringir la capacidad de salir de sus viviendas o por el confinamiento que las personas se auto infligen y que se encuentra asociada a creencias y prácticas sociales y culturales.

Otro aspecto que muestra el estudio de CEPAL es que el porcentaje de personas que utiliza dispositivos de computo (computadores de escritorio, portatiles o tabletas) es inferior a la proporción

que tiene uno en su hogar, elemento que permite suponer que, aunque la persona mayor tiene acceso al dispositivo no lo utiliza, o se privilegia el uso de otra persona del hogar.

Citado por CEPAL 2019, Selwyn plantea que los discursos de restricciones materiales refiriéndose a la brecha digital se relacionan con recursos económicos y materiales. Para algunas personas —sobre todo las que se encuentran en condiciones menos favorables—, el costo de un dispositivo digital podría determinar la calidad del dispositivo adquirido, o incluso si se adquiere un dispositivo.

Sin embargo, el acceso a medios digitales es irrelevante si hay limitaciones en cuanto a su uso. El autor afirma que los discursos de deficiencia cognitiva están relacionados con la capacidad intelectual y los conocimientos tecnológicos, y que las actitudes hacia las nuevas tecnologías se tornan más positivas a medida que las personas van adquiriendo más experiencia en su utilización (Selwyn, 2003).

Este elemento permite establecer que si un usuario, en este caso, un adulto mayor se capacita e interactúa con las TIC de manera constante, de manera que le permita adquirir las habilidades y competencias en el uso de los dispositivos de acceso, esto derivará en una mayor utilización, e inclusive en la consideración de destinar recursos para la adquisición de dichos dispositivos de acceso en tanto la relación costo – beneficio lo establezca.

Un dato en el estudio de CEPAL que guía la dinámica a tener presente tiene que ver que si bien un pequeño porcentaje de las personas mayores de 59 años en América Latina utilizan Internet, quienes lo hacen son usuarios frecuentes y la mayoría se conecta todos los días, evidenciando que al adoptarse las TIC por parte de este segmento poblacional, el uso se vuelve cotidiano, lo que podría establecer que el internet puede ser efectivamente un portal para la garantía y el uso efectivo de los derechos de las personas adultas mayores.

El estudio establece adicionalmente que las personas mayores utilizan el internet de manera preferencial a través de aplicaciones de videotelefonía (Skype, Facetime o Whatsapp) que les permiten realizar reuniones virtuales con personas en cualquier lugar y, junto con otras herramientas de comunicación, proporcionan una vía para que las personas mayores puedan mantenerse en contacto con sus familiares y amigos, información que da cuenta de la forma de mitigar las condiciones de soledad asociadas a las personas adultas mayores en los datos referidos en los documentos nacionales de nuestro país, a la vez que permiten que las personas con problemas de movilidad, audición o visión puedan mantener vínculos familiares, sociales e interpersonales sin salir de sus viviendas. Los datos también indican que un elevado porcentaje de usuarios se conecta a Internet para realizar actividades de entretenimiento, como ver y descargar vídeos, música y películas.

En el estudio de región parece evidenciarse la misma situación que en el estudio realizado en Bogotá, donde se refiere el temor a utilizar la tecnología (debido a la percepción de que no se la sabe usar



bien), así como las amenazas a la seguridad y la desconfianza asociada a la realización de transacciones financieras en dispositivos digitales.

Estos factores se asocian a que las personas mayores se muestren reticentes a utilizar la banca electrónica o a comprar en línea. Y manifiesta adicionalmente que en las sociedades latinoamericanas, las salidas al banco o a la tienda en el caso de Bogotá a los centros comerciales se convierten también oportunidades de interacción y socialización con otras personas, y, en ese sentido, pueden ser valoradas por las personas de edad, incluidas aquellas con limitaciones de movilidad o comunicación.

Por último, el estudio señala que en países como Chile y el Uruguay, donde el uso de Internet está más extendido, las personas de edad parecen participar en un conjunto más amplio de actividades en línea, en particular para realizar procedimientos administrativos en instituciones públicas. Y en general se puede establecer que a medida que aumenta la edad, la probabilidad de usar Internet disminuye en los cinco países examinados.

#### **1.4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.**

Las experiencias aquí citadas corresponden a las consideradas por el estudio realizado por CEPAL 2019 y ofrecen acceso material para la inclusión digital de las personas mayores en la región, Se seleccionan los que se consideran más significativos, sin embargo, al final se presenta una tabla resumen de las experiencias internacionales:

Programa Postas Digitales puesto en marcha por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que tiene por objeto acercar más a las personas mayores a la tecnología digital mediante el establecimiento de centros públicos, equipados con computadoras y conexión a Internet, en distintos barrios. Estos centros también actúan como lugares de reunión donde las personas mayores pueden socializar.

El programa Chile Mayor Digital 2.0 ofrece talleres de alfabetización digital, en el que las personas mayores se familiarizan con plataformas que puedan ayudarlos en la vida diaria y les permitan mantener la comunicación con sus seres queridos, interactuar con grupos de personas de su edad en todo el país a través de las redes sociales y conocer distintos sitios web. El programa también ofrece cursos y seminarios temáticos que tienen por objeto promover el uso de Internet, al informarles sobre las oportunidades que les brindan las redes digitales, por ejemplo, los portales web del gobierno local, donde se incluye información sobre los diferentes programas, talleres y beneficios a los que pueden acceder las personas de edad o que les permiten llevar a cabo tareas administrativas en línea.

El programa Alfabetización digital para el adulto mayor que se ha puesto en marcha en Lima y apunta a personas mayores con poco o ningún conocimiento de las tecnologías de la comunicación,

Tiene por objeto dar a las personas mayores la oportunidad de aprender competencias digitales relacionadas con los soportes, de modo que puedan utilizar las tecnologías digitales en la vida cotidiana. Al final de la formación, se espera que los participantes puedan utilizar herramientas de Internet, como motores de búsqueda, navegadores, servicios de correo electrónico y blogs o sitios web personales.

En el Uruguay se ha implementado un método distinto para promover la inclusión digital de las personas mayores a través del Plan Ibirapitá, que el Gobierno puso en marcha en 2015 con el fin de complementar los cursos de capacitación en tecnologías digitales brindados por distintas instituciones. En el marco del Plan Ceibal, el programa tiene como finalidad contribuir a la igualdad de acceso al conocimiento y la inclusión social de los jubilados.

A través del Plan Ibirapitá se entregan tabletas electrónicas para introducir a las personas de edad y los jubilados de bajo nivel socioeconómico al mundo digital. Tras una prueba piloto llevada a cabo a mediados de 2015 para evaluar y hacer ajustes en los programas informáticos, comenzó la entrega masiva de los dispositivos, con el objetivo de entregar 100.000 tabletas en 2016. Las tabletas, especialmente diseñadas para ser intuitivas y fáciles de usar (acceso simple, textos e íconos grandes), se entregan durante un taller en el que los beneficiarios aprenden a manejar el equipo y los programas. Para muchos de ellos, este es el primer contacto con un dispositivo electrónico. El taller no solo los familiariza con las principales características de estos artefactos, sino que también les brinda la oportunidad de relacionarse con los compañeros y superar una posible tecnofobia. El contenido del dispositivo se divide en cuatro categorías: salud, entretenimiento, tareas administrativas y comunicación.

la categoría de salud sería una de las más útiles para los beneficiarios, ya que incluye una aplicación (App) que les permite gestionar la ingesta de medicamentos mediante un calendario en el que los usuarios pueden ingresar rutinas personalizadas de medicación. En el sitio web Ibirapitá también se pueden encontrar tutoriales sobre la tecnología. Resulta interesante destacar que el programa incluye una campaña que tiene por objeto ayudar a los hijos y nietos de los beneficiarios a utilizar y adoptar la tecnología.

Un aspecto que resalta el estudio de CEPAL es que buena parte de los programas de inclusión digital para personas mayores en la región se lleva a cabo a través de estrategias en las que concurren diferentes acuerdos institucionales y entre sectores públicos y privados.

América Latina (países seleccionados): ejemplos de programas para la inclusión digital de las personas mayores

País	Iniciativa	Período de ejecución	Forma	Organismo ejecutor
Argentina	Programa <i>Postas Digitales</i> <sup>a</sup>		Talleres de informática	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
	Programa UPAMI (Universidad para Adultos Mayores Integrados)		Cursos de alfabetización tecnológica y digital para la vida cotidiana	Universidades que ofrecen cursos para personas mayores y el programa de atención a las personas mayores
Costa Rica	Cursos de tecnología		Cursos de informática básica	Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO) e Instituto Gerontológico de Formación (IGEF)
	Programa <i>Ciudadano de Oro</i>		Cursos de informática básica	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Caja Costarricense de Seguro Social y Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT) de Costa Rica
	Proyecto ED-1498: tecnologías digitales para adultos mayores en el marco del Programa de <i>Tecnologías Educativas Avanzadas</i> (PROTEA)	2005	Cursos por Internet	Universidad de Costa Rica
Chile	<i>Chile Mayor Digit@l 2.0</i>	2013 a la actualidad	Instalación de Plazas Digitales Ciudadanas	Servicio Nacional del Adulto Mayor de Chile y Fundación de Vida Rural de la Pontificia Universidad Católica de Chile
México	Cursos de educación digital brindados por la Universidad Autónoma de Nueva León	En desarrollo	Cursos gratuitos de informática	Universidad para Adultos Mayores, como parte de la red de Universidades de la Tercera Edad
	<i>Biblioteca digital TELMEX</i>	En desarrollo	Cursos de inclusión digital	Teléfonos de México (TELMEX) y Fundación Carlos Slim
Perú	<i>Campaña Gratuita de Alfabetización Digital</i>	2013	Cursos de informática e Internet	Asociación Peruana de Ingenieros Profesionales
Uruguay	<i>Plan Ibirapitá</i>	2015	Proporciona tabletas electrónicas y cursos básicos a jubilados y pensionados	<i>Plan Ceibal</i>

**Fuente:** (CEPAL 2019)

### 1.5. INICIATIVAS NACIONALES.

El Plan Vive Digital para la Gente, liderado el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2017), busca reducir la pobreza, generar empleo y desarrollar soluciones para los problemas de los colombianos, a través del uso estratégico de la tecnología.

Para ello, el Ministerio propuso trabajar desde cuatro lineamientos estratégicos: Empleo, Ciudad - Región, Educación y Gobierno Digital, pilares que enmarcan la oferta de iniciativas y proyectos TIC mediante los cuales se contribuye a la construcción de un mejor país.

Al interior de este plan consideró el desarrollo de la cultura digital en los adultos mayores, el objetivo dicha iniciativa fue reducir la brecha digital expandiendo el conocimiento de las nuevas tecnologías, específicamente de Internet, a aquellos miembros de la sociedad que por diferentes razones no han ingresado aún en el camino digital, inspirando e incentivando su uso. Esto, a través de la realización de estudios y de la implementación del programa Redvolución, el cual buscó inspirar el uso de Internet en los ciudadanos, con el fin de promover el acceso equitativo a oportunidades educativas, laborales, culturales, recreativas, de salud y de justicia, a través de la generación de habilidades básicas en el uso y apropiación de las TIC. a partir de tres estrategias:

la primera ofrecía una modalidad de prestación del Servicio Social Estudiantil Obligatorio a los jóvenes de los grados 9, 10 y 11 de instituciones educativas de básica y media, públicas y privadas, en todo el territorio nacional; la segunda se integraba con las prácticas de proyección social de los estudiantes universitarios, y la tercera ofrecía la posibilidad de que cualquier persona, organización o colectivo inspirara el uso de internet en su comunidad bajo la figura de voluntariado.

Los resultados específicos con las personas adultas mayores no se encontraron.

## **2. SE PROPONE.**

2.1. En el marco de los servicios de la Subdirección de Vejez de la Secretaría de Integración Social del Distrito, particularmente los asociados a la ley 1276 de 2009, y que en su artículo 7 define como: *"a) Centro Vida al conjunto de proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los Adultos Mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar"*.

Desarrollar las acciones pertinentes (proyectos, procedimientos, protocolos y demás) que permitan el ejercicio de la ciudadanía digital a los adultos mayores que hacen parte de los diferentes servicios de la subdirección para la vejez y que paulatinamente se amplíe a la población mayor de 59 años en general.

Se doten de acceso a internet y de espacios de alfabetización digital de los adultos mayores los diferentes servicios distritales dirigidos a estos, haciendo énfasis en aplicaciones que les sean funcionales a sus necesidades y que les permitan el goce efectivo de sus derechos y la participación en el control y vigilancia de los proyectos de su interés.

Que en el marco del modelo de atención del Servicio Social Centro Día se incorpore de manera transversal en los diferentes componentes: a) Derechos y Ejercicio de la Ciudadanía, b) Habilidades, capacidades y potencialidades, c) Imaginarios y prácticas del envejecimiento y d) Participación, organización y redes, el ejercicio de la ciudadanía digital y los programas y proyectos asociados a su desarrollo.

Se considere la dotación de dispositivos de acceso a internet (computador de escritorio, portátil, tableta o teléfono celular inteligente) a personas adultas mayores con restricciones de movilidad de manera que el dispositivo se comporte como herramienta de acceso a los servicios de garantía y goce efectivo de derechos.

Se promueva las acciones voluntarias de estudiantes de los colegios distritales y de las instituciones de educación para que se vinculen en las dinámicas de alfabetización digital de los adultos mayores y en su integración a las TIC y ciudadanía digital.

2.2. Se fortalezcan los convenios interadministrativos con los diferentes sectores de la administración para el fortalecimiento de la atención integral de las personas mayores de la ciudad y se promueva la oferta digital dirigida a esta población.

### 3. MARCO NORMATIVO

- Ley 1.251 de noviembre del 2.008. Ministerio de Protección Social. *"La presente ley tiene como objeto proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Nacional, la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, Plan de Viena de 1982, Deberes del Hombre de 1948, la Asamblea Mundial de Madrid y los diversos Tratados y Convenios Internacionales suscritos por Colombia."*
- Ley 1.276 de enero del 2.009 - Ministerio de Protección Social. *"La presente ley tiene por objeto la protección a las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II de Sisbén, a través de los Centros Vida, como instituciones que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida."*
- Ley 1.315 de julio del 2.009. Ministerio de Protección Social. *"La presente ley busca garantizar la atención y prestación de servicios integrales con calidad al adulto mayor en las instituciones de hospedaje, cuidado, bienestar y asistencia social."*
- Resolución 024 de enero de 2017 – Ministerio de Salud y Protección Social. *"Por medio de la cual se establecen los requisitos mínimos esenciales que deben acreditar los Centros Vida y se establecen las condiciones para la suscripción de convenios docente-asistenciales."*
- Resolución 055 de 2018 - Por medio de la cual se modifica la Resolución 024 de 2017
- La Política Pública Social de Envejecimiento y Vejez - PPSEV (2010-2025) para el Distrito Capital que tiene por objetivo *"Garantizar la promoción, protección, restablecimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas mayores sin distingo alguno, que permita el desarrollo humano, social, económico, político, cultural y recreativo, promoviendo el envejecimiento activo para que las personas mayores de hoy y del futuro en el Distrito Capital vivan una vejez con dignidad, a partir de la responsabilidad que le compete al Estado y de acuerdo con los lineamientos nacionales e internacionales"*.

### 4. IMPACTO FISCAL.

De conformidad con el Artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el Proyecto de Acuerdo no tiene impacto fiscal, no se incrementará el presupuesto anual del Distrito, ni ocasionará la creación de nuevas fuentes de financiación. Las medidas a adoptar deberán ser financiadas con el presupuesto de las

entidades pertinentes y en los casos de dotación de los proyectos y servicios hacer uso de la ley 1276 de 2009 y normas complementarias sobre "estampilla sobre bienestar del adulto mayor".

## **5. BIBLIOGRAFÍA**

<https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Columnas-Ministra-TIC/82174:Sentido-de-urgencia-Cerrar-la-brecha-digital>

Pedraza, L. F., López, D. A., & Salcedo, O. J. (2012). Brecha digital por estatus socio-económico en la Localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá (Colombia). *Información tecnológica*, 23(6), 63-72.

Chacón, Freddy, Medina, Pedro, y Orjuela, Julio. (2015). Ser ciudadano digital hoy en Colombia. En *Diario de campo* (117 - 138). Bogotá: Ed. Scripto - Unicolmayor.

Parra, M. A. F. (2018) Caracterización de usuarios orientada al diseño Web incluyente. Caso de estudio: Adultos mayores y servicios en línea para la ciudad de Bogotá, Colombia. *Creación y debate*, 70.

Sunkel, G., & Ullmann, H. (2019). Las personas mayores de América Latina en la era digital: superación de la brecha digital. *Revista CEPAL*.

Cordialmente,

**LUCIA BASTIDAS UBATÉ**

Concejala de Bogotá

**PROYECTO DE ACUERDO N° 26 DE 2023**

**PRIMER DEBATE**

**“POR EL CUAL SE PROMUEVE LA CIUDADANÍA DIGITAL Y EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES DEL DISTRITO”**

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ**

En uso de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por el

Decreto Ley 1421 de 1993 en su artículo 12

**ACUERDA:**

ARTÍCULO 1.- La Administración Distrital Promoverá la Ciudadanía Digital y el Goce Efectivo de Derechos de los Adultos Mayores que habitan en el Distrito a través de las acciones pertinentes (proyectos, procedimientos, protocolos y demás) que permitan el ejercicio de la ciudadanía digital a los adultos mayores en la oferta integral del distrito, incluyendo procesos tanto de alfabetización digital, como de diseño de ofertas y aplicaciones que faciliten el uso de la población adulta mayor.

ARTÍCULO 2.- La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá a través de la Alta Consejería Distrital de TIC incluirá de manera diferencial en sus programas de fortalecimiento de capacidades y cultura digital de los ciudadanos un énfasis de adulto mayor aportando el aprendizaje en temas como: alfabetización digital, ciudadanía digital, teletrabajo, marketing digital entre otros.

ARTÍCULO 3.- La Secretaria Distrital de Integración Social Dotará a los Centros Día y asociados a Centros Vida de dispositivos de acceso a internet y de espacios de alfabetización digital de los adultos mayores que habiten en el territorio distrital, haciendo énfasis en aplicaciones que les sean funcionales a sus necesidades y que les permitan el goce efectivo de sus derechos y la participación en el control y vigilancia de los proyectos de su interés.

ARTÍCULO 4.- La Secretaría Distrital de Integración Social, en asocio con la Secretaría de Educación, promoverá la vinculación de estudiantes de los colegios distritales y de las instituciones de educación superior para que se vinculen dinámicas de voluntariado que favorezcan las dinámicas de alfabetización digital de los adultos mayores y en su integración a las TIC y ciudadanía digital.

ARTÍCULO 5.- La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Desarrollo Económico, promoverán el desarrollo de iniciativas asociadas a la participación de los adultos mayores a través de las TIC e invitará y persuadirá a las empresas privadas del Distrito Capital para que se vinculen en iniciativas tiendan a la dotación de dispositivos de acceso a internet

(computador de escritorio, portátil, tableta o teléfono celular inteligente) a personas adultas mayores con restricciones de movilidad de manera que el dispositivo se comporte como herramienta de acceso a los servicios de garantía y goce efectivo de derechos.

ARTÍCULO 6.- La Administración Distrital, promoverá y fortalecerá los convenios interadministrativos entre los diferentes sectores de la administración para la promoción integral de la ciudadanía digital de las personas mayores de la ciudad y en la oferta digital para el ejercicio de la misma dirigida a esta.

ARTÍCULO 7.-El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLIQUESE Y CUMPLASE**



## **PROYECTO DE ACUERDO N° 27 DE 2023**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN DE DESIGUALDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL DESARROLLO DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ”**

##### **I. OBJETO DEL PROYECTO**

Establecer acciones afirmativas y estrategias que permitan avanzar en la reducción de la desigualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo del sector de la construcción en la ciudad de Bogotá, en especial la población de mujeres NINIS y el fortalecimiento de el trabajo interadministrativo para facilitar el avance del cierre de las brechas de género en el desarrollo de obras de infraestructura pública y construcción en la ciudad de Bogotá.

##### **II. ANTECEDENTES**

El presente proyecto de acuerdo no evidencia antecedentes en su presentación.

##### **III. CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN**

###### **PANORAMA NACIONAL Y DE BOGOTÁ**

Empecemos por describir cómo se encuentra el mercado laboral y la tasa de ocupación en el país. Según el informe de desempleo dado por el Dane, para febrero del 2022 fue de 12,9 %, una reducción de 2,6 puntos porcentuales con relación a la tasa de desempleo de febrero de 2021 (15,5 %).

De acuerdo con la entidad, en el segundo mes del año la población ocupada ascendió a 21,68 millones de personas, lo que implica un incremento de 1,5 millones con relación al dato de febrero de 2021 (20,16 millones).

En el caso de los desempleados, se registró que 3,21 millones de personas se encontraban en la búsqueda de empleo, lo que implica que 496.000 que estaban desempleadas en febrero de 2021, cuando se totalizaron 3,70 millones de desempleados, dejaron de estarlo en febrero de 2022.

En cuanto a hombres y mujeres, la TD en febrero fue de 10,3 % y 16 %, respectivamente, en febrero. Y el dato en las 13 principales ciudades fue de 11 % para hombres y de 14,7 % para mujeres.

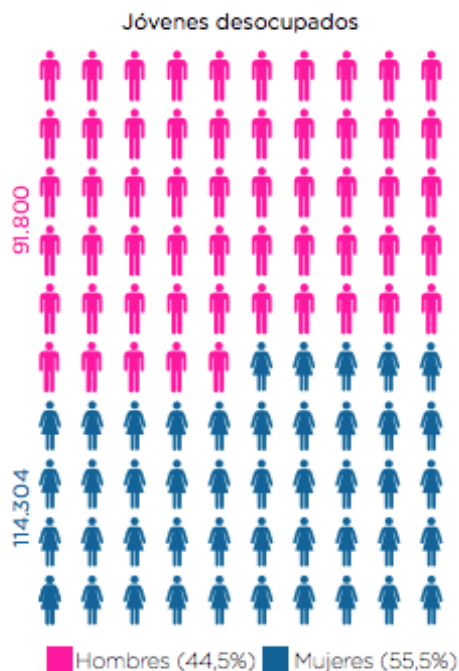
Para febrero de 2022, la población ocupada informal en las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue de 44,8% y para las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue de 43,5%. Frente al mismo mes de 2021, cuando se registraron proporciones de 48,7% y 47,5%, la variación para este año es de -3,9 p.p. y -4,0 p.p., respectivamente.

Por su parte, para el trimestre que va de diciembre de 2021 a febrero de 2022, la población ocupada informal en las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue de 44,6% y para las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue de 43,3%. Frente al periodo diciembre 2020-febrero 2021, cuando se registraron proporciones de 48,3% y 47,2%, la variación es de -3,7 p.p. y -3,9 p.p., respectivamente.

La tasa de desempleo para los jóvenes de 15 a 28 años en las 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre diciembre 2021-febrero 2022 fue de 21,8%. Las ciudades que registraron las mayores tasas de desempleo fueron Quibdó y Tunja, con 33,8% y 29,5%, respectivamente. Por el contrario, las menores tasas de desempleo fueron para Armenia y Bucaramanga A. M., con 16,5% y 17,1%, respectivamente.

De acuerdo el análisis de la situación de los NINIS en Bogotá, para el **2019 la tasa general de desempleo juvenil era de 18,7%**, sin embargo, al analizarla por sexo, **la tasa de desempleo de mujeres jóvenes era de 21,8%, mientras que la tasa de desempleo de hombres jóvenes era de 15,8%, es decir, 6 puntos porcentuales más en mujeres jóvenes**, que en hombres. Para 2020, esta brecha se ha ampliado considerablemente ya que mientras **la tasa general de desempleo juvenil aumentó a 33,3%**, **la tasa de desempleo para mujeres jóvenes en 2020 es de 36,8%**, es decir, **6 puntos porcentuales más respecto a la tasa de desempleo de los hombres jóvenes, que es de 30,2%**.<sup>1</sup>

**Gráfica 6. Jóvenes desocupados Bogotá 2019.**



Fuente: DANE - GEIH, 2019.

Según ONU Mujeres del total de NiNis en el planeta, dos terceras partes son mujeres, lo que corresponde a más de 181 millones de niñas y adolescentes que no estudian ni trabajan. Además, antes de la pandemia las mujeres ya desarrollaban el triple del trabajo doméstico y asistencial sin remuneración que los hombres y desde el comienzo de la pandemia esta proporción ha aumentado debido a que aún se les ata socialmente a las labores del hogar no remuneradas (ONU Mujeres, 2020).

<sup>1</sup> JOVENES CON POTENCIAL: EL PANORAMA DE LOS JÓVENES QUE NI ESTUDIAN NI TRABAJAN O ESTÁN EN LA INFORMALIDAD EN BOGOTÁ. GLOBAL OPPORTUNITY YOUTH NETWORK - GOYN BOGOTÁ

Este es uno de los mayores hallazgos de la problemática en Bogotá, ya que es evidente que el desempleo y la falta de oportunidades afectan de forma especial a las mujeres jóvenes, esto debido a que, siguen atadas a oficios del hogar no remunerados, embarazos tempranos, entre otros factores que hacen que para las mujeres jóvenes se presenten más barreras a la hora de completar sus trayectorias educativas o acceder al mercado laboral.

## LAS MUJERES EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

Al tiempo que, la situación de las mujeres es bastante desigual, los datos demuestran estar muy lejos de las recomendaciones del Informe a la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés). Las medidas de reactivación no arañan la resolución de pobreza de las mujeres, pues los esfuerzos se concentran en sectores económicos, como la construcción y la infraestructura, que han sido históricamente de hombres, por tanto, la proyección de recuperación de empleos está concentrada en ellos y no en ellas. En el Año 2014 el Banco Mundial sostuvo que “tan solo el 11 por ciento de la fuerza de trabajo de este sector en el mundo es realizado por mujeres, representando un campo en el cual podrían seguir desempeñando. Recientes estudios de AECOM informaron que por cada 35 hombres hay una mujer que trabaja en el gremio de la construcción”.<sup>2</sup>

### Experiencia Internacional



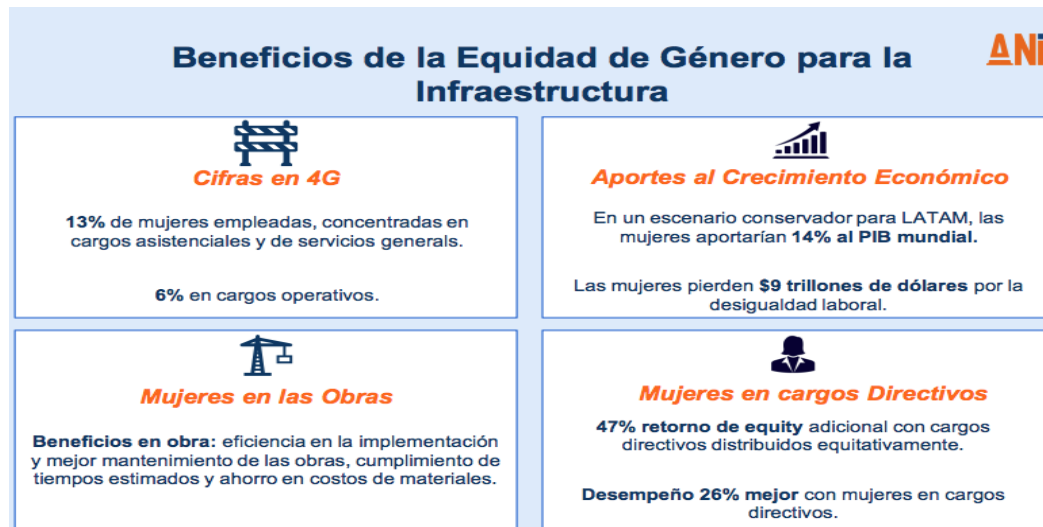
De acuerdo con el análisis realizado, el 47,7% de las mujeres ocupadas en el sector de la construcción en Colombia, trabajan en Bogotá. La participación de mujeres ocupadas en este sector en Bogotá (9,9%), es superior a esta misma participación a nivel nacional (7,2%)

El sector de la construcción representa el 6,7% de los ocupados en Bogotá, es decir, emplea a 261.556 personas, de las cuales el 9,9% (26mil) son mujeres y el 90,1% (225 mil) son hombres. Por otra parte, de las 757.531 personas que emplea el sector de la construcción en el país, el 7,2% son mujeres y el 92,8% hombres, dando como resultado que este 7,2% corresponde aproximadamente a 54 mil mujeres y el 92,8% a alrededor de 700 mil hombres.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Equipo de redacción OIKOS, La fuerza de la mujer en la construcción miércoles 19 de noviembre del 2014 | <https://www.oikos.com.co/inmobiliaria/noticias-inmobiliaria/participacion-de-la-mujer-en-construccion>

<sup>3</sup> Camacol B&C, desde el programa ‘Mujeres que construyen’

De acuerdo a un estudio y revisión de la participación de las mujeres en los sectores de construcción e infraestructura realizados por la ANI por sus siglas la Agencia Nacional de Infraestructura han encontrado los siguientes beneficios<sup>4</sup>:



Ahora bien un acuerdo que permita la reducción de las brechas que encontramos en la ciudad, no solamente por género sino también en la población denominada NINIS, como se puede observar en la gráfica 6, es donde esta iniciativa toma fuerza y hace un llamado a fortalecer ese trabajo intersectorial para que la participación de las mujeres en el sector de la construcción. Esta iniciativa no solo apoyaría para avanzar en la reducción de brechas laborales, sino también en la reducción del trabajo informal, como se expuso anteriormente.

#### IV. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Esta iniciativa le apuntaría a estos Objetivos: Igualdad de Género; Reducción de las Desigualdades; Industria, Innovación e Infraestructura

#### V. MARCO JURÍDICO

##### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

**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”

<sup>4</sup> Equidad de Género: Quinta Generación de Concesiones. Agencia Nacional de Infraestructura.

**ARTÍCULO 2.** De la misma, apunta que “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”. Asimismo, “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”.

De forma más específica los artículos constitucionales 13, 40 y 43 soportan la iniciativa y la responsabilidad del Estado al respecto, así:

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

**“ARTÍCULO 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. (...)”

**“ARTÍCULO 43.** La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

Así pues, desde los preceptos constitucionales la igualdad y la protección a la mujer tienen una posición relevante y de obligada observancia de parte del Estado y de quienes lo representan.

**Ley 82 de 1993 y Sentencia C 964 de 2003:** En la reglamentación de madres cabeza de familia que fue derogada parcialmente por la Ley 1232 de 2008, quedando vigente el artículo 11, se estableció que:

**ARTÍCULO 11.** El Gobierno Nacional, mediante reglamento, introducirá un factor de ponderación, que beneficie las propuestas de la mujer cabeza de familia o de las personas jurídicas en las cuales ella participe mayoritariamente, en los procesos de adquisición y venta de bienes estatales y de contratación de servicios también con el Estado. Dicho factor permitirá que se seleccione la oferta de la mujer cabeza de familia o de la correspondiente persona jurídica siempre que sea por lo menos igual a las de las demás proponentes. Por su parte la Sentencia C-964 de 2003 desarrolla de forma amplia la constitucionalidad de las acciones afirmativas para mujeres y la necesidad de implementarlas para garantizar la igualdad real y efectiva de este grupo discriminado históricamente.

La Corte Constitucional Colombiana, en múltiples oportunidades, ha sostenido que la interpretación sistemática de la Constitución 1991 permite concluir que las autoridades públicas pueden adoptar medidas para favorecer a un grupo de personas que se encuentran en situación de debilidad producida por desigualdades culturales, históricas, sociales o económicas. Así, en sentencia

precedente dijo que estas medidas son “*instrumentos diferenciales diseñados para asegurar la satisfacción de bienes y servicios en una sociedad caracterizada por la escasez*”(p.10, 11)

**Sentencia C-932/07. Acciones Afirmativas:** las consideraciones de la sentencia (..) En consecuencia, es válido afirmar que una forma de concretar el interés general que debe regir la contratación administrativa puede dirigirse a hacer efectivos los derechos de un grupo preciso de personas que requiere de la especial atención del Estado. Dicho de otro modo, es válido 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. De ahí que pueda afirmarse con claridad que constituye un objetivo de la contratación administrativa en el Estado Social de Derecho la satisfacción de las finalidades públicas y el logro de los objetivos sociales, así estos se dirijan a un grupo individual de personas, que corresponde concretar al legislador. (p.8-9) 14. Concluido, entonces, que en la búsqueda de la materialización del interés general en la contratación administrativa, que representa el cumplimiento de las obligaciones y deberes a cargo del Estado, el legislador puede destinar su atención a la efectividad de los derechos individuales de algunos grupos sociales, la Sala ahora analizará si desde la perspectiva constitucional el legislador está obligado a adoptar medidas de discriminación positiva en la contratación estatal. (p.9).

**Documento CONPES SOCIAL 161:** El respeto a la dignidad humana, la igualdad y la no discriminación son principios constitucionales que se pueden garantizar a través del goce efectivo de los derechos de las mujeres . La igualdad y equidad de género representa avances sociales y económicos, que permiten la mejoría de la calidad de la productividad. La superación de todas las formas de discriminación contribuye de manera decisiva al desarrollo del país. “Las problemáticas abordadas y priorizadas en este documento, reflejan aspectos centrales de las desigualdades que afectan a las mujeres en nuestro país, evidenciando la pertinencia de su tratamiento intersectorial en forma articulada por parte del Estado. Esto, se logrará a través de la puesta en marcha de este Plan de Acción Indicativo que precisa objetivos, alcances y acciones de las entidades involucradas, para avanzar en la superación de las brechas de inequidad”.

## PLAN DE DESARROLLO 2020-2024 UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

**Artículo 9. Propósitos y Logros de ciudad.** El Plan Distrital de Desarrollo “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI” se organiza en torno a 5 propósitos que se cumplen a través de 30 logros de ciudad mediante la articulación de acciones materializadas en programas.

**Proposito 1. Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política:** “*Este propósito busca cerrar brechas, nivelar la cancha de las oportunidades y aumentar la disposición de la ciudadanía a ejercer su propia agencia y cooperar en la construcción del proyecto común expresado en la Constitución de 1991 y en sentar las bases en estos 4 años para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el 2030.*”

## VI. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

De conformidad con el artículo 13 del Decreto Ley 1421 de 1993:

“**Artículo 13. Iniciativa.** Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. El personero, el contralor y las juntas administradoras los

*pueden presentar en materias relacionadas con sus atribuciones. De conformidad con la respectiva ley estatutaria, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrán presentar proyectos de acuerdo sobre temas de interés comunitario”.*

**“Artículo 19.** *El Concejo creará las comisiones que requiera para decidir sobre los proyectos de acuerdo en primer debate y para despachar otros asuntos de su competencia.*

*Todos los concejales deberán hacer parte de una comisión permanente.*

*Ningún concejal podrá pertenecer a más de una comisión.*

*Además de las Comisiones Permanentes, el Concejo de Bogotá con el objeto de fomentar la participación de la mujer en el ejercicio de la labor normativa y de control político, crearán la Comisión para la Equidad de la Mujer, la cual tendrá como funciones además de las que el Concejo del Distrito delegue, dictar su propio reglamento, ejercer control político, así como el seguimiento a las iniciativas relacionadas con los temas de género, promover la participación de las mujeres en los cargos de elección popular y de designación, ser interlocutoras de las organizaciones y grupos de mujeres, al igual que fomentar y desarrollar estrategias de comunicación sobre temas relacionadas con los derechos de las mujeres y las políticas públicas existentes. De igual manera esta Comisión podrá hacer seguimiento a los procesos de verdad, justicia y reparación para los delitos cometidos contra las mujeres durante el conflicto armado interno en el Distrito Capital.*

*Para la conformación se tendrá en cuenta a todas las mujeres cabildantes del Concejo de Bogotá, de igual forma la participación voluntaria y optativa de los hombres concejales.”*

#### **DECRETO 166 DE 2010 (Mayo 04) "Por El Cual Se Adopta La Política Pública De Mujeres Y Equidad De Género En El Distrito Capital Y Se Dictan Otras Disposiciones"**

**Artículo 11. Eje estructural de derechos de las mujeres.** En este eje se parte del reconocimiento que los derechos son universales, indivisibles e integrales. Así mismo, se busca promover, reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres que habitan en Bogotá D.C. Algunos de éstos derechos han sido priorizados para facilitar la identificación de las problemáticas y sus respectivos componentes.

d) Trabajo en condiciones de igualdad y dignidad. Promueve el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres, en los ámbitos del empleo formal y no formal, remunerado y no remunerado, así como el reconocimiento social, económico y simbólico del trabajo que realizan las mujeres en la ciudad, destacando las potencialidades y saberes que han acumulado en las actividades de producción y reproducción, a través de los siguientes componentes:

d.1. Acceso al trabajo formal, estable y en equidad. En cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales de la OIT, ratificados por Colombia, de los preceptos constitucionales y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Distrito pondrá en marcha medidas, procesos y procedimientos para garantizar la equidad de género en el acceso, desempeño y remuneración justa del trabajo formal al interior de la Administración, así como la promoción y seguimiento en el ámbito privado.

d.2. Desarrollo empresarial y acceso al trabajo con enfoque de derechos y de género. El propósito es el diseño, orientación, desarrollo y seguimiento de programas y proyectos distritales y locales que propendan por la inclusión económica y social de las mujeres productoras, redes y organizaciones de

mujeres productoras, en procesos que integran formación para el trabajo, comercialización y financiamiento, con enfoque de derechos y de género, en cumplimiento de la Ley 1232 de 2008, "Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones".

d.3. Fomento de redes de mujeres productoras integradas a los circuitos económicos de la ciudad. Busca promocionar y fortalecer las redes y organizaciones de mujeres productoras, en su integración a sectores empresariales, comerciales y tecnológicos que les permitan ampliar sus oportunidades de inserción en las cadenas y circuitos económicos distritales y de integración regional para la competitividad, entre Bogotá, D.C., y el Departamento de Cundinamarca.

d.4. Reconocimiento de la economía del cuidado. Puesta en marcha de programas, acciones afirmativas y estímulo a buenas prácticas, que permitan el reconocimiento y valoración social y económica del trabajo de reproducción social, remunerado y no remunerado de las mujeres, como un aporte al PIB de la ciudad, a la construcción de tejido social y al desarrollo de condiciones dignas de vida.

Para la determinación de la problemática y los componentes los sectores responsables son: Desarrollo Económico, Gestión Pública, Planeación, Integración Social.

## **VII. IMPACTO FISCAL**

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, y puesto de presente lo anterior, hay que aclarar que la presente iniciativa no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez, que no se incrementará el presupuesto del Distrito, ni ocasionará la creación de una nueva fuente de financiación. Las medidas a adoptar deberán ser financiadas con el presupuesto de las entidades pertinentes.

**LUCIA BASTIDAS UBATE**

Concejala de Bogotá



## **PROYECTO DE ACUERDO N° 27 DE 2023**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN DE DESIGUALDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL DESARROLLO DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ”**

#### **EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.,**

En uso de las atribuciones Constitucionales y legales, en especial las contenidas en el Artículo 12, numerales 1 y 19 del Decreto Ley 1421 de 1993.

#### **ACUERDA**

**ARTÍCULO 1 °.** – Objeto: El presente Acuerdo tiene por objeto establecer estrategias y acciones afirmativas que permitan avanzar en la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres en el desarrollo del sector de la construcción.

**ARTÍCULO 2°.** - Conceptos: Con el fin de comprender los términos de este proyecto se tendrá en cuenta lo siguiente:

**Obra de infraestructura y construcción:** Todas las obras que se desarrollan en la Alcaldía Distrital de Bogotá, para la construcción, mantenimiento, instalación y en general para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, independiente del objeto de la Secretaría o entidad. Además de la construcción o mantenimiento de obras de infraestructura vial.

**Mano de obra calificada:** Es aquella que requiere de un perfil específico, formación y experiencia mínima según el caso, para una determinada labor tanto física como mental, que una persona puede aportar para llevar a cabo una tarea de la actividad productiva.

**Mano de obra no calificada:** Es aquella que no requiere de un perfil específico, formación y experiencia mínima para desarrollar una determinada labor tanto física como mental de la actividad productiva.

**ARTÍCULO 3°.** - Principios: Este Acuerdo tendrá en cuenta en su desarrollo y fundamentación de las acciones y estrategias los siguientes principios:

3.1. Perspectiva de género: Es una obligación jurídica fundamentada en tratados de derechos humanos de las mujeres, se incorporará como mecanismo para analizar contextualmente la situación de las mujeres teniendo en cuenta su relación condicional, las jerarquías culturales naturalizadas e historicidad entre hombres y mujeres.

3.2. Medidas afirmativas: Se implementarán todas aquellas acciones afirmativas o de discriminación inversa y positiva, para garantizar la igualdad material entre hombres y mujeres en el desarrollo de las obras de infraestructura y construcción.

3.3. Cierre de brechas de género: Este Acuerdo implementará todas las medidas pertinentes para garantizar el cierre de brechas de género entre hombres y mujeres, lo que implica tener líneas base de inicio que permitan ir generando monitoreo de avance.

**ARTÍCULO 4°.**- Para avanzar en el cierre de brechas de desigualdad entre hombres y mujeres en el desarrollo de obras de Infraestructura y construcción, se desarrollará las siguientes estrategias:

4.1. Acciones afirmativas desde la administración distrital para reducir brechas de desigualdad entre hombres y mujeres: donde promoverán estrategias para incrementar la participación de las mujeres en un mínimo del 12% de sus empleos en el desarrollo de obras de infraestructura y construcción, incluyendo el nivel directivo y aquellos de mano de obra no calificada.

Estas estrategias deberán comprender, además, el personal contratado directamente por la administración municipal, del nivel central y descentralizado, cuyo vínculo no sea de carácter laboral. Este proceso se realizará sin desconocer las normas de carrera administrativa y los derechos de quienes actualmente ocupan los empleos respectivos.

**ARTÍCULO 5º.** - Mesa de articulación intersectorial: se creará una mesa de trabajo que permita desarrollar estrategias y hacer seguimiento al avance progresivo del cierre de brechas de género entre hombres y mujeres en el desarrollo de obras de infraestructura y construcción. Esta estará conformada por:

Secretaría Distrital del Hábitat  
Secretaría Distrital de la Mujer  
Secretaría Distrital de Movilidad  
Empresa Metro  
Instituto de Desarrollo Urbano  
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico  
Universidad Distrital Francisco José de Caldas  
Secretaría Distrital de Integración Social

**5.1 Funciones:** Hacer seguimiento al impacto de las medidas adoptadas para reducir las brechas de género entre hombres y mujeres en el en el desarrollo de obras de infraestructura y construcción en la ciudad de Bogotá,

- Proponer lineamientos aplicables en las contrataciones de proyectos de obras de infraestructura y construcción para promover la inclusión de acciones afirmativas para cerrar la brecha de género entre hombres y mujeres.
- Desarrollar estrategias de articulación de la mesa con el sector privado, para aumentar la participación de las mujeres en los diferentes niveles y cargos en el desarrollo de obras de infraestructura y construcción.
- Promover la articulación con el sector educativo con el fin de que se desarrollen programas de formación para las mujeres con roles requeridos en el desarrollo de obras de infraestructura y construcción.
- Promover la implementación de acciones afirmativas para mejorar las condiciones de empleo para las mujeres en las obras de infraestructura y construcción. (Actividades de cuidado de niños y niñas, salud ocupacional con perspectiva de género, entre otras)
- Incentivar la creación e implementación de protocolos para la prevención y atención de violencias contra las mujeres en la ejecución de obras de infraestructura y construcción.

**ARTÍCULO 6º.** - Instalación: La mesa será instalada dentro de los cinco (5) meses siguientes a la publicación del Acuerdo.

**ARTÍCULO 7º.** - Sesiones ordinarias de la mesa: La mesa se reunirá de forma ordinaria tres veces al año.

**ARTÍCULO 8º.** - Sesiones extraordinarias de la mesa: La mesa se reunirá de forma extraordinaria las veces que considere necesario para el cumplimiento de los objetivos de la misma.

**ARTÍCULO 9º.** - Vigencia. El presente acuerdo rige a partir de su sanción y publicación.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 28 DE 2023**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA A TODAS LAS ENTIDADES DEL DISTRITO IMPLEMENTAR EL USO DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS PARA LA AUTOMATIZACIÓN Y DIGITALIZACIÓN DE PROCESOS Y DE DOCUMENTOS”**

##### **I. OBJETO DEL PROYECTO**

Ordenar la implementación de herramientas tecnológicas tales como: firma digital, servidores seguros, mecanismos de validación de identidad ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, gestión documental digital, en todos los trámites y procedimientos que se lleven a cabo interna y externamente en las entidades del Distrito.

##### **II. JUSTIFICACIÓN**

Nuestro país completa casi veinte meses soportando el embate de la pandemia provocada por la Covid-19, lo que, de forma inusitada, nos obligó a implementar velozmente desarrollos tecnológicos que nos facilitaran el despliegue de las actividades económicas, laborales, culturales y de esparcimiento.

En tal sentido, vemos cómo el comercio electrónico ha experimentado un importante repunte como instrumento de comercialización, de acuerdo con el Informe Comportamiento Del E-commerce en Colombia Durante el 2020 y Perspectivas para el 2021 en las siguientes palabras: *“Entre enero y agosto de 2019 y de 2020, se evidenció un crecimiento acelerado en las transacciones realizadas a través del comercio electrónico en Colombia. Particularmente, en enero de 2020 el número de transacciones de compra realizadas a través de este canal creció el 52.2% respecto a enero de 2019. Por su parte, para julio de 2020, el número de transacciones, respecto a julio de 2019, creció 100.4%.”*

Asimismo, se registró un incremento en la conectividad en el país como lo reconoce en nota de prensa el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la que se señala: *“Durante el año de la pandemia, Colombia logró aumentar el acceso a internet en el país pues mientras que a finales de 2019 había cerca de 7 millones de puntos de acceso fijo a internet, para septiembre la cifra ya se ubicaba en 7,6 millones, es decir que hay 15 accesos por cada 100 habitantes”*.

Cifras como las descritas, logran evidenciar el uso de herramientas tecnológicas para dar cumplimiento a las normas sanitarias que las autoridades nacionales y locales expidieron con el fin de mitigar los contagios. Igualmente, tal circunstancia fomentó el uso masivo de herramientas tecnológicas como lo son las plataformas de comercio electrónico, pasarelas de pago, correos electrónicos, firma digital, mensajes de voz, video llamadas, reuniones virtuales, etc.

Todo lo anterior, se presentó en un contexto normativo regulado de manera parcial, por lo que el Gobierno Nacional, tuvo que proferir una serie de normas, con el fin de reglamentar el uso de las tecnologías en ciertos sectores, como procedemos a describir:

1. En el ámbito laboral: se expidió la reglamentación del teletrabajo, que a pesar de contar con una ley que lo reglaba (Ley 1221 del 2008), no había sido utilizado con la frecuencia que le dio la pandemia. Igualmente se impuso el trabajo en casa (Home Office), que, por su extendido uso en medio de las restricciones de movilidad, obligó al Gobierno Nacional a tramitar una ley especial para reglamentarlo (Ley 2088 de 2021),, así mismo en el mes de agosto se sancionó la ley 2121 de 2021 que reglamenta el trabajo remoto, finalmente se está tramitando un proyecto de ley que modificará el teletrabajo (Ley 1221 del 2008), por lo anterior, se puede evidenciar la masificación de distintas herramientas digitales, siendo la de mayor uso, la firma electrónica y digital, aplicada entre otras instituciones públicas por el Ministerio del Trabajo, quien para el efecto expidió el Decreto 526 de 2021, para impulsar la usanza de estas herramientas para la suscripción del contrato laboral, siempre y cuando, se dé cumplimiento a lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

2. En relación con la administración pública, durante el año de pandemia a través del Decreto 1287 de 2020, se promovió entre los servidores públicos y contratistas del Estado, hacer uso del sistema ya regulado, de la firma digital y electrónica, para aquellos documentos expedidos durante el trabajo en casa.

3. En lo que respecta al sector notarial y registral, se pudo evidenciar que también presentó un gran avance, en la escrituración de la primera compraventa de vivienda ciento por ciento digital, en virtud de la cual, los trámites notariales se surtieron a través de soluciones digitales reguladas, como lo son la firma electrónica, el correo electrónico certificado y mecanismos de validación de identidad ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La irrupción de todo ese andamiaje tecnológico en el ámbito de la vida de los ciudadanos requiere que el Estado conozca e incentive la aplicación de herramientas tecnológicas, lo cual permitiría una reducción de costos de los procesos administrativos, así como, la prestación del servicio de una manera más expedita y eficiente, garantizando de esta manera, un mejor servicio por parte de las entidades distritales.

Pareciera que la firma digital es una herramienta novedosa, sin embargo, al estar ya contemplada en la Ley 527 de 1999 muestra que lo que ha faltado, son estrategias para implementar su uso. En este sentido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha afirmado que en Latinoamérica este tema ha sido regulado hace más de diez años, pero no ha sido desarrollado e identifica que esta lentitud se da por las siguientes causas<sup>5</sup>:

1. Las escasas posibilidades de uso de los certificados, debido a la baja oferta de servicios que aceptan firmas digitales y al relativamente reducido número de casos de uso donde es necesaria una firma digital con certificado;
2. costo para el usuario (considerable en sus comienzos)

---

<sup>5</sup> <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-de-la-identidad-y-su-impacto-en-la-econom%C3%ADa-digital.pdf>

3. La incomodidad que le representa al usuario tener que contar con un lector del dispositivo donde se almacena el certificado (smartcard, token - USB u otro)
4. Varios marcos normativos que pueden haber sido aprobados para emular a países avanzados, siguiendo una moda, más que teniendo en cuenta la situación local o manejando con realismo las expectativas de adopción

En este sentido el proyecto de acuerdo busca que se implemente desde la administración distrital la firma digital, una herramienta que permite reducir tiempos y trámites y que hoy, está al alcance de todos. En el caso de los gobiernos, este tipo de herramientas permiten mejorar la gestión pública y bajo las nuevas condiciones generadas por la pandemia Covid-19, se busca reducir tiempos y procurar por la eficiencia de la gestión pública. Por ejemplo, a nivel nacional se está liderando el programa de *Carpeta Ciudadana Digital* que busca reducir el papeleo y permite a los ciudadanos contar con un servicio digital en el que pueden encontrar los documentos necesarios para los trámites con entidades públicas como el certificado de antecedentes de responsabilidad fiscal, certificado Legalización de documentos de Educación Superior Estudios o trabajar en el exterior, entre otros <sup>6</sup>.

En América Latina, los gobiernos están buscando emprender camino en materia de gobierno digital, Chile tiene el portal web *Firma.gob* que permite capacitar a los funcionarios de las entidades para empezar a implementar esta herramienta para Carlos Gómez, jefe de la División de Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia afirma que “mientras menos burocracia, el Estado llega más rápido y más a tiempo con las prestaciones que chilenas y chilenos requieren hoy día, sobre todo en el contexto de pandemia que vivimos”<sup>7</sup>

### III. MARCO JURÍDICO

El literal c) del artículo 2° de la Ley 527 de 1999 “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones” define la firma digital así: “[...] Se entenderá como un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación.”

A su vez, el artículo 7° de la Ley 527 de 1999 establece que el requisito de la firma, en relación con el mensaje de datos, se entenderá cumplido si: (i) Se ha utilizado un método que permita identificar al iniciador del mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación y (ii) Que el método sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado.

---

<sup>6</sup> <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/MinTIC-en-los-medios/177329:Como-funciona-la-Carpeta-Ciudadana-Digital-que-lanza-Colombia>

<sup>7</sup> <https://laboratorio.latercera.com/laboratorio/noticia/firma-digital-pandemia/1015995/>

Que el artículo 10° de la Ley 527 de 1999 dispone en cuanto a la admisibilidad y fuerza probatoria de los mensajes de datos que “[...] Los mensajes de datos serán admisibles como medios de prueba y su fuerza probatoria es la otorgada en las disposiciones del Capítulo VIII, del Título XIII Sección Tercera, Libro Segundo del Código Procedimiento Civil. En toda actuación administrativa o judicial, no se negará eficacia y validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de un mensaje de datos, por el solo hecho que se trate de un mensaje de datos o en razón de no haber sido presentado en su forma original [...]”

Así mismo, el artículo 28 de la Ley 527 de 1999 dispone: “[...] Cuando una firma digital haya sido fijada en un mensaje de datos se presume que el suscriptor de aquella tenía la intención de acreditar ese mensaje de datos y de ser vinculado con el contenido del mismo.” Adicionalmente, indica “[...] El uso de una firma digital tendrá la misma fuerza y efectos que el uso de una firma manuscrita, si aquella incorpora los siguientes atributos: (i) Es única a la persona que la usa; (ii) Es susceptible de ser verificada; (iii) Está bajo el control exclusivo de la persona que la usa; (iv) Está ligada a la información o mensaje, de tal manera que, si éstos son cambiados, la firma digital es invalidada; (v) Está conforme a las reglamentaciones adoptadas por el Gobierno Nacional.”

De otra parte, el artículo 244 de la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones” señala “[...] Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento. [...] La parte que aporte al proceso de un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos [...]” Que el documento CONPES 3620 de 2009 “Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia” recomendó promover el uso de la firma electrónica como esquema alternativo de la firma digital. En ese sentido, establece que “La firma digital y la firma electrónica son formas de identificación personal en el contexto digital, que pueden ser empleadas para cumplir funciones de identificación, de la integridad de un mensaje de datos y el no repudio del mismo.

La firma electrónica es el concepto genérico a través del cual se identifica un firmante asociado a un mensaje de datos y se entiende su aprobación al contenido del mismo, mientras la firma digital es una especie de firma electrónica”.

De igual manera, el numeral 3° del artículo 2.2.2.47.1. del Decreto 1074 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo” señala que se entenderá por firma electrónica “[...] Métodos tales como, códigos, contraseñas, datos biométricos, o claves criptográficas privadas, que permiten identificar a una persona, en relación con un mensaje de datos, siempre y cuando el mismo sea confiable y apropiado respecto de los fines para los que se utiliza la firma, atendidas todas las circunstancias del caso, así como cualquier acuerdo pertinente”. Que el artículo 2.2.2.47.5. del Decreto 1074 de 2015 dispone que “La firma electrónica tendrá la misma validez y efectos jurídicos que la firma, si aquella cumple con los requisitos establecidos en el artículo 2.2.2.47.3. de este Decreto”.

Por su parte, la Ley 962 de 2005, en aplicación del principio de colaboración, permite el intercambio de información entre las distintas entidades oficiales, regulado según Decreto 235 de 2010, donde se determina la obligación de las entidades de establecer mecanismos magnéticos, electrónicos o telemáticos para el intercambio de información con otras entidades que así lo requieran por mandato legal, o permitir el acceso total dentro del marco de la Constitución y el derecho fundamental a la intimidad, sin que genere costo alguno para la entidad que la solicita (artículo 1). Así mismo, su artículo 3, modificado por el Decreto 2280 de 2010 indica que, para efectos de formalizar el intercambio de información, de manera ágil, oportuna y confiable, las entidades públicas o los particulares encargados de una función administrativa podrán emplear el mecanismo que consideren idóneo para el efecto, tales como servidores seguros, cronogramas de entrega, plan de trabajo, protocolo o convenio, entre otros.

De otra parte, el artículo 5 de la Ley 2052 de 2020 establece que las autoridades pertenecientes a la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial, así como a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, deben automatizar y digitalizar la gestión interna de los trámites que adelanten siguiendo los lineamientos y criterios establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones.

Aunado a lo anterior, la ley 1450 de 2011 en su artículo 227 establece " Para el desarrollo de los planes, programas y proyectos incluidos en el presente Plan y en general para el ejercicio de las funciones públicas, las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas pondrán a disposición de las demás entidades públicas, bases de datos el acceso permanente y gratuito, con la información que producen y administran. Las entidades productoras y usuarias de la información deben garantizar la observancia de las limitaciones de acceso y uso referidas al derecho de babeas data, privacidad, reserva estadística, los asuntos de defensa y seguridad nacional, y en general, todos aquellos temas a los que la ley les haya otorgado el carácter de reserva. La obligación a la que se refiere el presente artículo constituye un deber para los servidores públicos en los términos del artículo 34 del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002.

(...) PARÁGRAFO 1°. El acceso a las bases de datos y la utilización de su información serán gratuitos. Las entidades y los particulares que ejerzan funciones públicas sólo tendrán derecho a cobrar por el acceso a los datos y a las bases de datos que administren, los costos asociados a su reproducción. Las entidades públicas no serán sujetos pasivos de la tasa a la que se refiere la Ley 1153 de 2007, con cargo al Presupuesto General de la Nación se atenderá el costo que generen el sostenimiento y acceso a los datos y bases de datos.

(...) PARÁGRAFO 3°. El Gobierno Nacional debe garantizar mediante la implementación de sistemas de gestión para la seguridad de la información que el acceso a las bases de datos y a la utilización de la información sea seguro y confiable para no permitir el uso indebido de ella."

Que el Gobierno Nacional promulgó el Decreto 0010 de enero 10 de 2012 con el propósito de suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

Por último, que el Decreto 0019 de 2012 establece en su artículo 18° "Verificación de la huella dactilar por medios electrónicos. En los trámites y actuaciones que se cumplan ante las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones administrativas en los que se exija la obtención de la huella dactilar como medio de

identificación inmediato de la persona, ésta se hará por medios electrónicos. Las referidas entidades y particulares contarán con los medios tecnológicos de interoperabilidad necesarios para cotejar la identidad del titular de la huella con la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.”

#### **IV. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ**

Según el numeral 1° del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 referente a las Atribuciones del Concejo Distrital, corresponde a este Cabildo de conformidad con la Constitución y la Ley, “dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.”

Ley 1341 de 2009, " Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.

Artículo 5°. Las entidades del orden nacional y territorial promoverán, coordinarán y ejecutarán planes, programas y proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso de la población, las empresas y las entidades públicas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el parágrafo del artículo 38, las autoridades territoriales implementarán los mecanismos a su alcance para gestionar recursos a nivel nacional e internacional, para apoyar la masificación de las TIC, en sus respectivas jurisdicciones.

#### **V. IMPACTO FISCAL**

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.

Es relevante mencionar, para el caso en concreto que, no obstante, lo anterior, se cita como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, es preciso aclarar que la iniciativa contempla que la aplicación de esta sea progresiva en el Distrito, de la siguiente manera:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.



Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda”.

Por lo anterior, ponemos a consideración del Concejo de Bogotá el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

**LUCIA BASTIDAS UBATÉ**

Concejala de Bogotá

**PROYECTO DE ACUERDO N° 28 DE 2023**

**PRIMER DEBATE**

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.,**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA A TODAS LAS ENTIDADES DEL DISTRITO  
IMPLEMENTAR EL USO DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS PARA LA  
AUTOMATIZACIÓN Y DIGITALIZACIÓN DE PROCESOS Y DE DOCUMENTOS”**

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular las conferidas por los artículos 313 y 322 de la Constitución Política y el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 y los artículos 5 y 338 de la Ley 1341 de 2009

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

**ARTÍCULO PRIMERO. OBJETO:** Ordenar la implementación de herramientas tecnológicas tales como: firma digital, servidores seguros, gestión documental digital, expediente electrónico y mecanismos de validación de identidad, en todos los trámites y procedimientos que se lleven a cabo interna y externamente en las entidades del Distrito. Lo dispuesto en el presente acuerdo está orientado a agilizar los procesos y procedimientos al interior de la administración, así como la reducción del consumo de papel, para garantizarle al ciudadano una atención de calidad, minimizando al máximo los tiempos de respuesta ante sus solicitudes.

**ARTÍCULO SEGUNDO. ÁMBITO DE APLICACIÓN:** La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá se encargará de crear el Comité Distrital de Digitalización, compuesto por los delegados de todas las entidades existentes en el Distrito, quienes se encargarán de desarrollar, implementar y poner en práctica el contenido del presente acuerdo en el término de un año, contado a partir de su promulgación.

**ARTÍCULO TERCERO. DEFINICIONES.** Para efectos de la aplicación, interpretación y desarrollo del presente acuerdo, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Mensaje de datos.** Información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, correo electrónico, telegrama, télex o telefax.
- b) **Firma electrónica:** Métodos tales como, códigos, contraseñas, datos biométricos, o claves criptográficas privadas, que permiten identificar a una persona, en relación con un mensaje de datos, siempre y cuando el mismo sea confiable y apropiado respecto de los fines para los que se utiliza la firma, atendidas todas las circunstancias del caso, así como cualquier acuerdo pertinente.
- c) **Firma digital:** Se entenderá como un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje

permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación.

- d) **Certificado de firma digital:** mensaje de datos firmado por la entidad de certificación que identifica, tanto a la entidad de certificación que lo expide, como al suscriptor y contiene la clave pública de éste.
- e) **Servidor seguro (SSL):** Mecanismo por medio del cual se garantiza que las páginas web de todas las entidades distritales tendrán una conexión segura para su consulta, uso y difusión.
- f) **Mecanismos de validación de identidad:** procesos de validación de identidad de un cliente, entidad o usuario por medios digitales, frente a un determinado ecosistema electrónico.
- g) **Huella Biométrica certificada:** Mecanismo que permite a un tercero idóneo certificar una transacción en la que se identifica a una persona a través de la captura y verificación certificada de la huella dactilar.
- h) **Gestión Documental Digital:** las autoridades deben implementar mecanismos que les permitan realizar la gestión y preservación de los documentos, archivos y datos articulados con el Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo – SGDEA, conforme a las disposiciones dadas por el Archivo General de la Nación. A su vez, se debe tener en cuenta las políticas para el intercambio de documentos entre autoridades y de estas hacia el usuario.
- i) **Tercero idóneo:** entidad a la cual la ley le atribuye importantes prerrogativas de certificación técnica, entendiéndose por tal, la que versa, no sobre el contenido mismo del mensaje de datos, sino sobre las características técnicas en las que este fue emitido y sobre la comprobación de la identidad, tanto de la persona que lo ha generado, como la de quien lo ha recibido.
- j) **Entidad de Certificación Digital:** tercero que blinda de seguridad jurídica y técnica las transacciones realizadas por medios electrónicos, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 333 de 2014.
- k) **Expediente electrónico:** es el conjunto de documentos electrónicos generados dentro del trámite de un proceso a cargo de la administración distrital que se encuentren acumulados, interrelacionados y vinculados entre sí. Estos mantienen su integridad y orden durante el desarrollo del proceso administrativo y son conservados electrónicamente.

**ARTÍCULO CUARTO. LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA SEDE ELECTRÓNICA ÚNICA DE INFORMACIÓN Y TRÁMITES DISTRITALES.** La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá coordinará la política y directrices de uso de herramientas tecnológicas para la automatización y digitalización. Esta política contará con el diseño e implementación de una sede electrónica única de información y trámites distritales. En esta sede reposará la información distrital de acceso público y permitirá realizar gestiones dentro de procesos administrativos a cargo de la administración distrital, permitiendo radicar e iniciar procesos de manera virtual; validar documentos; producir notificaciones electrónicas; radicar y solicitar documentos; consultar el expediente desde su inicio hasta su terminación; conectar con otros sistemas internos y externos de la administración distrital.

**Parágrafo 1º.** Las rendiciones de cuentas de las entidades distritales que reposen en la sede única deberán contar con una versión de fácil comprensión.

**Parágrafo 2º.** Se garantizará el debido proceso de las personas imposibilitadas a acudir al expediente electrónico, por medio de apoyos para la consulta del expediente.

**ARTÍCULO QUINTO. RENDICIÓN DE INFORMACIÓN.** La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá realizará anualmente, a partir de la entrada en vigor del presente acuerdo, una evaluación de los

procesos de digitalización en la administración distrital y rendirá un informe sobre sus hallazgos y recomendaciones al Concejo Distrital.

Esta evaluación deberá reposar en la sede electrónica única de que trata el artículo anterior.

**ARTÍCULO SEXTO. PRINCIPIO DE EQUIVALENCIA FUNCIONAL.** Las entidades involucradas en la implementación de herramientas tecnológicas deberán tener en cuenta la equivalencia funcional para cada flujo documental, proceso o actividad, a partir de los equivalentes de escrito, firma, original y archivo contenidas en la ley 527 de 1999. Para lograr este objetivo, cada entidad deberá determinar los riesgos propios de la información electrónica, en especial, aquellos derivados de la suplantación de identidad, la alteración de la información electrónica y la ausencia de disponibilidad.

**ARTÍCULO SÉPTIMO. INTEROPERABILIDAD PARA EL GOBIERNO DIGITAL.** En observancia de las normas legales referentes a la interoperabilidad para el Gobierno Digital, las entidades responsables podrán realizar y suscribir entre ellas y con otras entidades distintas a las distritales, acuerdos o convenios interadministrativos para el intercambio y/o consulta de información y el uso de servicios web que permitan una actuación conjunta o compartida y la eficacia de los trámites.

**ARTÍCULO OCTAVO. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** El presente Acuerdo rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 29 DE 2023**

### **PRIMER DEBATE**

#### **"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA CREACIÓN DEL "SISTEMA DISTRITAL UNIFICADO DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO A MIGRANTES VENEZOLANOS"**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **OBJETO DEL PROYECTO**

El presente Proyecto de Acuerdo tiene por objeto establecer los lineamientos para la creación del "*Sistema Distrital Unificado de Información y Seguimiento a migrantes Venezolanos*" en el marco de la implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal, el cual contempla el Registro Único de Migrantes Venezolanos y el Permiso por Protección Temporal como un requisito necesario para la población migrante Venezolana que se encuentra en territorio Colombiano de forma irregular.

Siendo Bogotá el principal receptor de ésta población, se evidencia la necesidad de crear una herramienta que a nivel Distrital permita la consolidación de la información de esta población, facilite garantizarles el goce efectivo de derechos constitucionales, favorezca la coordinación institucional e intersectorial y permita ampliar los canales de comunicación y de promoción hacia migrantes, organismos civiles y religiosos, gestores sociales y sociedad civil en general.

#### **I. SUSTENTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de acuerdo está sustentado en las siguientes normas circunscritas a la Constitución Nacional, a las leyes colombianas y los acuerdos del Distrito Capital, en materia de asuntos regulatorios de la migración Venezolana hacia Colombia, concretamente hacia el Distrito Capital.

#### **♦ DE ORDEN CONSTITUCIONAL**

**ARTICULO 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.*

**ARTICULO 9.** *Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de*

*los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.*

**ARTICULO 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.*

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

**ARTICULO 44.** *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. (...). Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.*

**ARTICULO 45.** *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.*

**ARTICULO 49.** *La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (...)*

**ARTICULO 67.** *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. (...).*

**ARTICULO 100.** *Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la república, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.*

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

#### ◆ DE ORDEN LEGAL

- **Resolución 5797 del 25 de julio de 2017, "Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia".**

**ARTÍCULO 1º. CREACIÓN.** *Créase el Permiso Especial de Permanencia (PEP), el cual se otorgará únicamente a los nacionales venezolanos que cumplan con los siguientes requisitos:*

1. *Encontrarse en el territorio colombiano a la fecha de publicación de la presente resolución.*
2. *Haber ingresado al territorio nacional por Puesto de Control Migratorio habilitado con pasaporte.*
3. *No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional.*
4. *No tener una medida de expulsión o deportación vigente.*

**ARTÍCULO 2º. VIGENCIA DEL PERMISO ESPECIAL DE PERMANENCIA (PEP).** *El Permiso Especial de Permanencia (PEP) se otorgará por un periodo de noventa (90) días calendario, prorrogables por periodos iguales, sin que exceda el término de dos (2) años. Parágrafo. Si superado el término de vigencia del Permiso Especial de Permanencia (PEP), el nacional venezolano continúa en el país sin haber obtenido visa, incurrirá en permanencia irregular.*

- **Decreto Nacional No. 1288 del 25 de julio de 2018, "Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos"**

**ARTÍCULO 7º. OFERTA INSTITUCIONAL EN SALUD.** *Los venezolanos inscritos en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos tienen derecho a la siguiente atención en salud:*

- *La atención de urgencias.*
- *Las acciones en salud pública, a saber: vacunación en el marco del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), control prenatal para mujeres gestantes, acciones de promoción y prevención definidas en el Plan Sectorial de respuesta al fenómeno migratorio(...).*

- *La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, tanto al régimen contributivo como al subsidiado, (...).*

**ARTÍCULO 8°. OFERTA INSTITUCIONAL EN TRABAJO.** *Los venezolanos inscritos en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos pueden acceder a los servicios de orientación, información y remisión prestados por la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo.*

**ARTÍCULO 9°. ACCESO AL MERCADO LABORAL.** *El Ministerio del Trabajo como cabeza del sector trabajo, desarrollará una hoja de ruta que promueva y facilite el acceso al mercado laboral de la población objeto de este decreto, bajo los principios de la Política de Trabajo Decente (...).*

**ARTÍCULO 11. ATENCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES, MUJERES GESTANTES Y SUS FAMILIAS.** *El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) incluirá la atención a los niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes y sus familias inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en sus políticas, programas y oferta institucional, en el marco de sus procesos de focalización y de los manuales técnicos operativos de las diferentes modalidades o servicios.*

- **Decreto Nacional No. 064 del 20 de enero de 2020, "Por el cual se modifican artículos 2.1.3.11, 2.1.3.13, 2.1.5.1, 2.1 2.1 Y 2.1.3.17, Y se adicionan los artículos 1.5.4 y 2.1.5.5 del Decreto 780 201 en relación con los afiliados régimen subsidiado, la afiliación de oficio y se dictan otras disposiciones"**

**ARTÍCULO 30.** *Modifíquese el artículo 2.1.5.1 del 780 de 2016, el cual quedará en siguientes términos:*

**"Artículo 1.5.1.** *Afiliados al Régimen Son en el Régimen Subsidiado las que sin tener calidades para ser afiliados en el Régimen de Excepción o Especial, cumplan las siguientes condiciones:*

**(...)**

**18. Migrantes Venezolanos.** *Los migrantes venezolanos sin capacidad de pago pobres y vulnerables con Permiso Especial de Permanencia - PEP vigente, así como sus hijos menores de edad con documento de identidad válido en los términos del artículo 2. 1.3.5 del presente decreto, que permanezcan en el país. El listado censal de esta población será elaborado por las alcaldías municipales o distritales.*

**(...)**

**ARTÍCULO 50.** *El artículo 1 del Decreto 780 201 el cual quedará en siguientes términos:*



**ARTICULO 1.5.5. VERIFICACIÓN LAS CONDICIONES DE LOS MIGRANTES VENEZOLANOS AFILIADOS AL RÉGIMEN SUBSIDIADO.** *La entidad territorial municipal del domicilio del migrante venezolano afiliado de que numeral 18 del artículo 2.1.5.1 del presente decreto, recibirá la que presente migrante acreditando su permanencia, y la reportará al de Afiliación Transaccional. Cuando el migrante venezolano afiliado no haya acreditado su permanencia en el país, en los términos del párrafo 6 del artículo 2.1.5.1. del decreto la entidad territorial reportará la novedad terminación inscripción en el Sistema de Afiliación Transaccional (...)*

- **Decreto Nacional No. 216 del 1 de marzo de 2021, "Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria"**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** *El presente Decreto tiene por objeto establecer el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, el cual está compuesto por el Registro Único de Migrantes Venezolanos y el Permiso por Protección Temporal.*

**ARTÍCULO 2. VIGENCIA DEL ESTATUTO.** *El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal tendrá una vigencia de diez (10) años.*

**ARTÍCULO 3. DEFINICIÓN.** *El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal es un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana que cumpla con las características establecidas en el artículo 4 del presente Decreto, por medio del cual se busca generar el registro de información de esta población migrante y posteriormente otorgar un beneficio temporal de regularización a quienes cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 12 del presente Decreto, sin perjuicio de la facultad discrecional que le asiste al Gobierno Nacional en materia de relaciones exteriores.*

**ARTÍCULO 4. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** *El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal aplica a los migrantes venezolanos que deseen permanecer de manera temporal en el territorio nacional, y que cumplan alguna de las siguientes condiciones:*

1. *Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, cualquiera sea su fase de expedición, incluido el PEPFF.*
2. *Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Salvoconducto SC-2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.*
3. *Encontrarse en territorio colombiano de manera irregular a 31 de enero de 2021.*
4. *Ingresar a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo Puesto de Control Migratorio legalmente habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas migratorias, durante los primeros dos (2) años de vigencia del presente Estatuto.*

**ARTÍCULO 5. REGISTRO ÚNICO DE MIGRANTES VENEZOLANOS.** *Créase el Registro Único de Migrantes Venezolanos, el cual será administrado por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.*

(...)

**ARTÍCULO 10. CREACIÓN DEL PERMISO POR PROTECCIÓN TEMPORAL.** *Por el término de vigencia del presente Estatuto, créase el Permiso por Protección Temporal (PPT) para migrantes venezolanos, para lo cual se adiciona el parágrafo transitorio (...)*

**ARTÍCULO 20. OBLIGACIONES DEL MIGRANTE VENEZOLANO.** *Todos los migrantes venezolanos que se encuentren en alguna de las condiciones establecidas en el artículo 4 del presente Estatuto, tendrán las siguientes obligaciones:*

1. *Incluir su información en el Registro Único de Migrantes Venezolanos. Aquellos que no cumplan con esta obligación dentro del término establecido mediante acto administrativo por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, estarán sujetos a los procedimientos administrativos migratorios sancionatorios respectivos, con las consecuencias a que haya lugar.*

2. *Aquellos que se encuentren incluidos en el Registro Único de Migrantes Venezolanos y, que pudiendo acceder al Permiso por Protección Temporal no lo hicieron dentro del término establecido, estarán sujetos a los procedimientos administrativos migratorios sancionatorios con las consecuencias a que haya lugar.*

3. *Previo a la terminación de la vigencia del Estatuto, el migrante venezolano que desee permanecer en el territorio colombiano deberá tramitar y obtener una visa expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores bajo los requisitos contemplados en la ley.*

4. *El migrante venezolano que, a la fecha de terminación de la vigencia del presente Estatuto, no hiciere el tránsito al régimen ordinario de regularización migratoria y no cumpla con los requisitos para permanecer en el territorio colombiano, incurrirá en permanencia irregular y será objeto de las medidas administrativas migratorias sancionatorias a que haya lugar.*

**ARTÍCULO 21. VIGENCIA.** *El presente Decreto rige a partir de los 90 días calendario posteriores a la fecha de su publicación.*

#### ◆ **NORMATIVIDAD DISTRITAL**

- **ACUERDO 761 DE 2020 "Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI"**

**ARTÍCULO 13. PROGRAMAS ESTRATÉGICOS.** *En el marco del presente Plan Distrital de Desarrollo se considera fundamental la ejecución de los siguientes programas estratégicos (...)*

*Propósito 1: Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política*

1	Oportunidades de educación, salud y cultura para mujeres, jóvenes, niños, niñas y adolescentes	4	Implementar en el 100% de colegios públicos distritales la política de educación inclusiva con enfoque diferencial para estudiantes con especial protección constitucional como la población víctima del conflicto, <b>migrante</b> y la población con discapacidad; así como, para estudiantes en aulas hospitalarias, domiciliarias y aulas refugio, entre otros.	% de colegios públicos distritales que implementan la política de educación inclusiva, con enfoque diferencial	90% colegios públicos distritales con por lo menos tres acciones de la política de educación inclusiva	SED, 2020	100% de colegios públicos distritales
---	--	---	---	--	--	-----------	---------------------------------------

**Tabla No 1. Artículo 13. Programa estratégico No. 4, Acuerdo 761 de 2020.**

1	Oportunidades de educación, salud y cultura para mujeres, jóvenes, niños, niñas y adolescentes	16	A 2024 diseñar e implementar un abordaje para la atención en salud para población <b>migrante</b> irregular, de conformidad con el modelo de atención en salud	Estrategia implementada	0%	SDS	1
---	--	----	--	-------------------------	----	-----	---

**Tabla No 2. Artículo 13. Programa estratégico No. 16, Acuerdo 761 de 2020.**

**ARTÍCULO 15. DEFINICIÓN DE PROGRAMAS.** Los Programas del Plan Distrital de Desarrollo se definen a continuación, agrupados según el propósito:

*Propósito 1: Hacer un nuevo contrato social para incrementar la inclusión social, productiva y política.*

(...)

**Programa 4. Prevención de la exclusión por razones étnicas, religiosas, sociales, políticas y de orientación sexual.** Garantizar el goce efectivo de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades de todas las personas que habitan o transitan Bogotá,

*previniendo la exclusión por procedencia étnica, religiosa, social, política u orientación sexual, atender la población proveniente de flujos migratorios mixtos, a través de la articulación interinstitucional y ciudadana en el marco del Sistema Distrital de Derechos Humanos.*

**ARTÍCULO 44. ESTRATEGIA FINANCIERA DEL PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO.** *Las principales estrategias definidas en la estructura de financiación del Plan Distrital de Desarrollo son las siguientes:*

*(...)*

**2. Cofinanciación con recursos del nivel nacional.** *La Administración Distrital gestionará ante la Nación mayores recursos para atención Integral de la primera infancia, calidad de la educación básica y media, atención de población en situación de desplazamiento, migración y refugio; (...).*

#### ◆ **OTRAS DISPOSICIONES NORMATIVAS**

Mediante el Decreto 1067 de 2015 se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Relaciones Exteriores, el cual dispone en su artículo 1.1.1.1. que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República. El artículo 2.2.1.11.2. del mismo Decreto, modificado por el artículo 43 del Decreto 1743 de 2015, establece que es competencia discrecional del Gobierno Nacional, fundado en el principio de soberanía del Estado, autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional, así como regular el ingreso y salida de nacionales del territorio nacional. Sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales<sup>8</sup>.

De acuerdo con las cifras consolidadas por la Unidad Administrativa Especial de Colombia, al 31 de octubre de 2020, se han otorgado 705.081 Permisos Especiales de Permanencia en todas sus fases, y a pesar de las medidas de flexibilización adoptadas, se han evidenciado grupos de población migrante que no cumple con los requisitos establecidos en dichas medidas y que no cuenta con su cobertura. Así mismo, no todos los beneficiarios de un Permiso Especial de Permanencia, han logrado obtener una visa expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de su término de vigencia, lo que ha generado la prórroga de cada fase de manera individual.

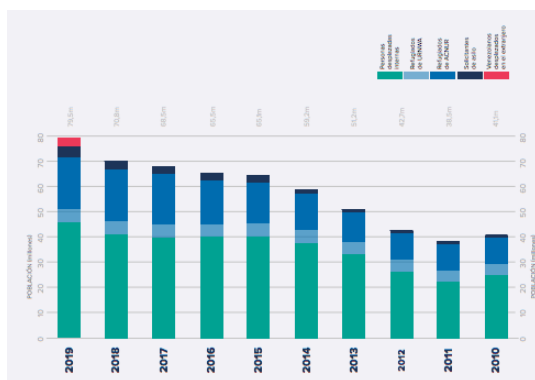
Teniendo en cuenta que existe un importante grupo migrantes venezolanos que no cuentan con pasaporte vigente, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia profirió la Resolución 872 del 5 de marzo de 2019<sup>9</sup>, a través de la cual se adoptaron las medidas pertinentes para autorizar el ingreso, tránsito, permanencia y salida de estos migrantes.

<sup>8</sup> **DECRETO 1067 DEL 26 DE MAYO DE 2015**, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.

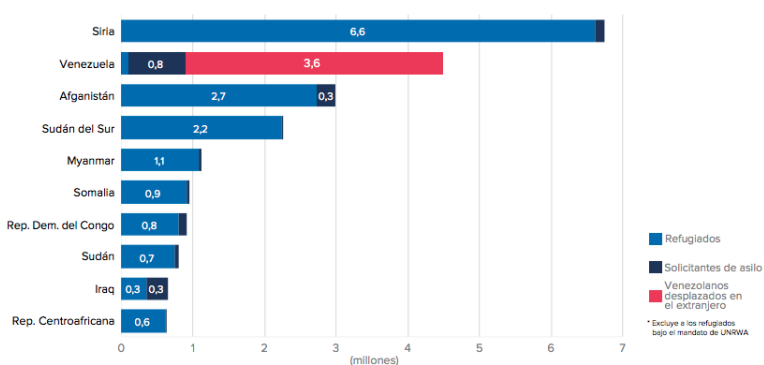
<sup>9</sup> **RESOLUCIÓN 872 DEL 7 DE MARZO DE 2019**, "Por la cual se dictan disposiciones para el ingreso, tránsito y salida del territorio colombiano, para los nacionales venezolanos que porten el pasaporte vencido".

De acuerdo a las consideraciones incluidas en el Documento CONPES 3950 del 23 de noviembre de 2018<sup>10</sup>, si bien es cierto el fenómeno que se presenta en Turquía difiere en aspectos esenciales del colombiano, se hizo referencia él de modo ilustrativo para evidenciar que, en materia de cifras de personas migrantes, Colombia se sitúa en segundo lugar en cuanto a países receptores, en los siguientes términos:

*"Dada la magnitud del fenómeno al que se enfrenta el país, Colombia ya se podría considerar como uno de los países con mayor recepción de migrantes. Según los datos de Acnur, a mediados del año 2017 Turquía había recibido a más de 3,1 millones de personas, expulsadas por la guerra civil en Siria (...) Al comparar esta información con las cifras más recientes de Migración Colombia sobre el fenómeno proveniente de Venezuela, Colombia, frente a ese escenario, se posicionaría como el segundo país con mayor recepción de población migrante (Gráfica 1-3). A este respecto, es importante hacer énfasis en la rapidez con la que ingresaron estos flujos mixtos a Colombia, ya que, mientras que las cifras para el fenómeno migratorio sirio corresponden a un stock acumulado por seis años, el ingreso de la población proveniente de Venezuela ocurrió en poco más de dos años"<sup>11</sup>.*



**Gráfica 1.** Desplazamiento forzado global. Fuente: ACNUR, 2020<sup>12</sup>.



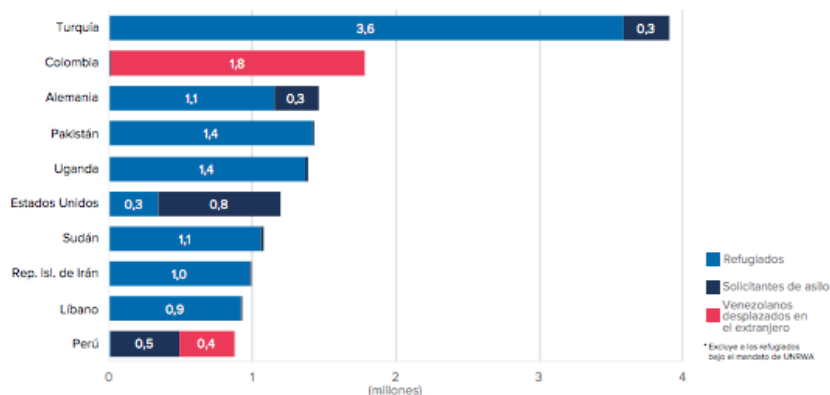
**Gráfica 2.** Mayor número de situaciones de desplazamiento internacional

<sup>10</sup> DOCUMENTO CONPES 3950 DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 2018: "Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela".

<sup>11</sup> Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>

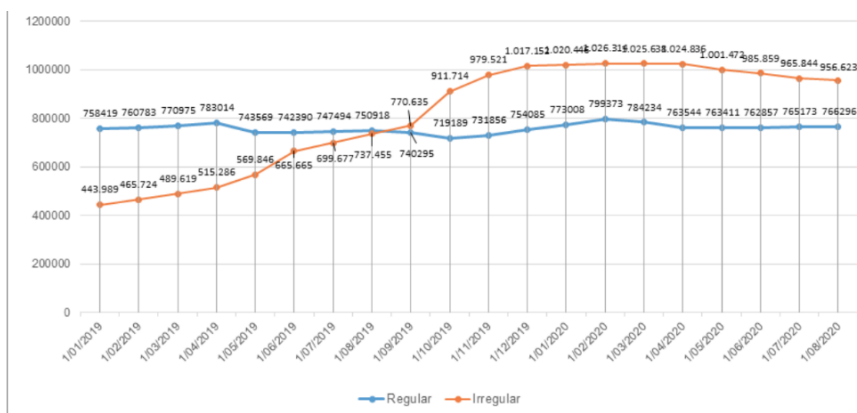
<sup>12</sup> UNHCR-ACNUR. Tendencias Globales en desplazamiento Forzado, 2019-2020.

por país de origen. Fuente: ACNUR, 2020<sup>13</sup>.



**Gráfica 3.** Mayor número de situaciones de desplazamiento interno por país de acogida. Fuente: ACNUR, 2020<sup>14</sup>.

El Documento CONPES 3950<sup>15</sup>, dispuso solicitar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia proponer, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, figuras alternativas de flexibilización migratoria, eventualmente análogas a los modelos de protección temporal existentes en otros países, que faciliten la gobernanza del flujo migratorio procedente de Venezuela y permitan resolver las limitaciones derivadas del estatus migratorio a efectos de atender la inserción económica de los migrantes y la satisfacción de necesidades críticas. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional mediante las medidas de flexibilización migratoria, de acuerdo a las cifras consolidadas por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia con corte al 31 de agosto de 2020, el ingreso de migrantes venezolanos al territorio nacional con intención de permanencia continua en ascenso y, desde el mes de septiembre de 2019 se evidencia que el número de migrantes venezolanos con estatus migratorio irregular corresponde a un porcentaje mayor que aquellos que se encuentran de manera regular como se muestra en la Gráfica 4.



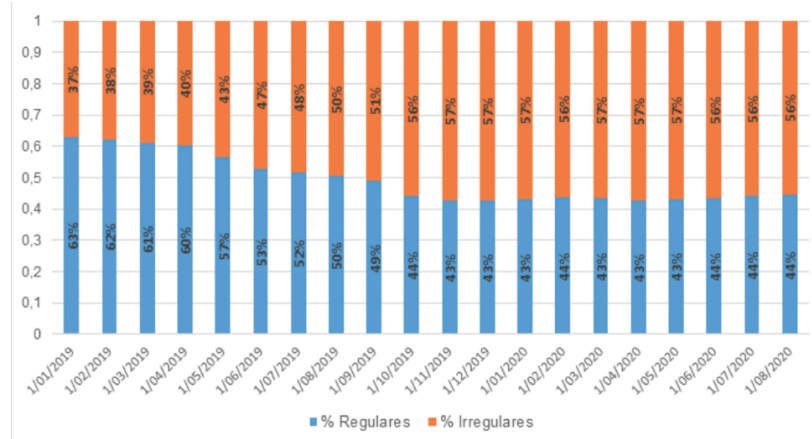
<sup>13</sup> UNHCR-ACNUR. Tendencias Globales en desplazamiento Forzado, 2019-2020.

<sup>14</sup> UNHCR-ACNUR. Tendencias Globales en desplazamiento Forzado, 2020.

<sup>15</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela (Documento CONPES 3950)*. Bogotá: DNP.

**Gráfica 4.** Histórico Censo por condición migratoria de Venezolanos en Colombia Enero 2019 a Agosto de 2020. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>16</sup>.

De acuerdo con estas cifras, la proporción de migrantes de nacionalidad venezolana que se encuentran en territorio nacional en situación irregular también ha mostrado un incremento significativo, al punto de superar el porcentaje de migrantes que se encuentran en condiciones como lo muestra la gráfica 5.



**Gráfica 5.** Proporción de Venezolanos en Colombia Enero a Agosto 2020. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021<sup>17</sup>.

## II. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

### LA MIGRACIÓN VENEZOLANA: UN FENÓMENO GLOBAL QUE AFECTA A BOGOTÁ

La migración desde Venezuela a Colombia sucede en un contexto de transición para el país en materia de seguridad, económica y política, Este fenómeno migratorio se clasifica como una migración mixta y comparte características con situaciones observadas en otras partes del mundo. El hecho de ser una migración mixta implica que existen diferencias tanto en impactos como en acceso a soluciones entre los diferentes tipos de migrantes<sup>18</sup>

Colombia, como principal destino de uno de los actuales y más importantes fenómenos globales de movilidad humana, ha recibido más de 1.788.380 migrantes venezolanos de una diáspora que ya supera los 5.200.000 en el mundo. Desde hace más de un quinquenio, los departamentos fronterizos reciben una presión migratoria que ha superado ampliamente las lógicas sociales del histórico intercambio de frontera entre los dos países. Rápidamente la migración ha convertido a las ciudades fronterizas y del interior en grandes receptoras de retornados colombianos, migrantes y refugiados procedentes de Venezuela (Migración Colombia, 2020<sup>19</sup>).

<sup>16</sup> **DECRETO 216 DEL 1 DE MARZO DEL 2021:** “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria”. Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p. p.

<sup>18</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Presentación Migración Venezolana en Colombia, septiembre de 2018.

<sup>19</sup> Migración Colombia. (2020). *Radiografía venezolanos en Colombia corte a 31 de marzo de 2020*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

La inmigración internacional, aunque en menor medida, también ha mostrado una tendencia ascendente en los últimos años, producto de la llegada de multinacionales y una consecuente migración de extranjeros con fines laborales. Igualmente, ha aumentado de manera importante la llegada de turistas internacionales y de un número considerable de venezolanos que se han establecido durante las dos últimas décadas en la capital, especialmente desde 2015, cuando comienza la crisis de movilidad humana en el vecino país. EL Distrito Capital con 352.627 migrantes, es la ciudad de mayor asentamiento de población migrante venezolana en el mundo. Una cifra que sumada a los 26.689 migrantes que viven en Soacha y a los más de 45.804 migrantes que se distribuyen en los municipios circunvecinos de Cundinamarca, logra concentrar en la región a 425.120 migrantes venezolanos con vocación de permanencia (Migración Colombia, 2020<sup>20</sup>).

En Bogotá D.C. confluyen simultáneamente diversos y complejos fenómenos de movilidad humana. Tradicionalmente la capital ha sido eje permanente de atracción y expulsión de connacionales que, inmersos en procesos de urbanización y en dinámicas de desplazamiento forzoso propias del conflicto armado, han llegado a establecerse en el Distrito y en los municipios circunvecinos<sup>21</sup>. De la misma manera, los bogotanos han emigrado masivamente hacia múltiples destinos internacionales, especialmente desde finales de la década de los noventa.

Según el censo de población de 2005, Bogotá junto con los municipios conurbados tenía 7.716.089 habitantes, de los cuales 31.696, es decir el 0,4%, del total de la población, no había nacido en Colombia (DANE, 2005<sup>22</sup>). Si comparamos este dato con el censo de 2018, el mismo territorio tiene hoy cerca de 8.900.000 habitantes (DANE, 2018<sup>23</sup>), de los cuales 425.120 son migrantes venezolanos (Migración Colombia, 2020), lo que significa al menos el 4,8% de la actual población capitalina.

En la actualidad, los contrastantes perfiles socioeconómicos y los lugares de establecimiento de esta migración permiten definir dos grandes momentos de recepción:

1. El análisis comparado de los censos de 1993 y 2005 muestra que la población procedente de Venezuela se incrementó 25,6% en Bogotá. Esto se relaciona con la llegada de una migración altamente calificada, compuesta por políticos y grandes empresarios venezolanos, que llegó a las grandes ciudades de Colombia tras la posesión de Hugo Chávez en la Presidencia y las políticas económicas en los primeros años de su gobierno.

Entre 2000 y 2014, este primer flujo también se nutrió de la llegada de jóvenes profesionales y estudiantes universitarios de clases medias y altas que huyeron de la inseguridad y la represión violenta a las marchas estudiantiles. Algunas investigaciones de geógrafos y sondeos en redes sociales virtuales realizadas desde el Observatorio de Venezuela confirman que estos migrantes se ubicaron, generalmente, a partir de un vértice que comienza en el centro histórico de la ciudad, en la localidad de La Candelaria, y se extiende hacia el norte, pasando por las localidades de

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*

<sup>21</sup> La circunvecindad reúne a Bogotá, Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, El Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Soacha, Sibate, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipacón y Zipaquirá.

<sup>22</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). *Aproximación a la migración internacional en Colombia a partir del Censo General 2005*. Bogotá: DANE.

<sup>23</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, Colombia*. Bogotá: DANE.



Teusaquillo, Chapinero, Suba y Usaquén, llegando hasta el municipio de Chía (Córdoba Aldana, 2016<sup>24</sup>).

2. El segundo momento de asentamiento se inicia tras el cierre de la frontera colombo-venezolana en 2015 y la crisis humanitaria en Venezuela, declarada por Amnistía Internacional desde 2016. Este es un flujo de mayor magnitud que los anteriores, presenta altas tasas de irregularidad y se intensifica en Bogotá entre 2018 y 2019, años en los que se han constituido fuertes redes de solidaridad migrante y adelantado procesos de reunificación familiar.

Según la Personería de Bogotá y Migración Colombia, actualmente el 79% de los venezolanos vive en estratos 2 y 3 en localidades como Kennedy, 14,6%; Suba, 14,3%; Bosa, 10,3%; Engativá, 10,3%; y en municipios como Soacha, que hoy concentra a 26.140 migrantes. Es una población que se ubica en zonas periféricas de la ciudad, donde hay limitada infraestructura de servicios públicos, en barrios de invasión, albergues temporales, inquilinatos o en nuevos espacios que surgen como respuesta a la llegada masiva de personas en situación de alta vulnerabilidad, lo cual, de alguna manera, se asemeja a la situación y dinámica de la población desplazada interna (Personería de Bogotá, 2020<sup>25</sup>).

En Bogotá, los migrantes procedentes de Venezuela muestran fundamentalmente una vocación de permanencia; también, aunque en menor medida, se identifican flujos en tránsito terrestre o aéreo hacia otros destinos nacionales o a terceros países como Perú, Chile o Ecuador. Es importante destacar que esta migración en general presenta un alto grado de movilidad geoespacial dentro y fuera de la ciudad. La diferencia de costos de asentamiento entre las localidades y en los municipios que conforman la nueva área metropolitana, sumada al estatus irregular de un porcentaje importante de la población, son factores fluctuantes que determinan su ubicación y participación en sectores de la economía informal. La incertidumbre y vulnerabilidad conlleva a que los migrantes estén en un constante desplazamiento intraurbano, lo que, a su vez, dificulta adelantar un adecuado seguimiento institucional del fenómeno migratorio en la ciudad<sup>26</sup>.

El 42% de esta población ha terminado la primaria o secundaria, el 28% tiene formación técnica, otro 28% posee título universitario y el 2% cursó posgrado. El 47,5% considera que buscar empleo es la principal dificultad a la que se enfrentan desde su llegada a la capital; y del total de estudiantes matriculados en colegios oficiales, para 2019, solo el 3% está representado por estudiantes venezolanos (Personería de Bogotá, 2020), lo que equivale a 33.000 matrículas en el Distrito.

Los desafíos que afronta la ciudad en gestión migratoria son diversos y se hacen más complejos ante el panorama impuesto por el COVID-19. Resultado de la alta densidad demográfica de la ciudad y el arribo de un mayor flujo de vuelos internacionales a nivel nacional, en Bogotá reside el 33% de los contagiados del país. Inicialmente el mayor número de contagiados se concentró en el norte y noroccidente de la ciudad, en

<sup>24</sup> Córdoba Aldana, J. H. (2016). Emigración e inmigración internacional en el área metropolitana de Bogotá. *Cuader nos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 151-175.

<sup>25</sup> Personería de Bogotá. (2020). *Informe sobre la situación de las personas provenientes de Venezuela en Bogotá D.C. Vacíos de protección, barreras de acceso y respuesta institucional a la población refugiada, migrante y retornada colombiana como un aporte a la reflexión y discusión distrital*. Bogotá: Personería de Bogotá y ACNUR.

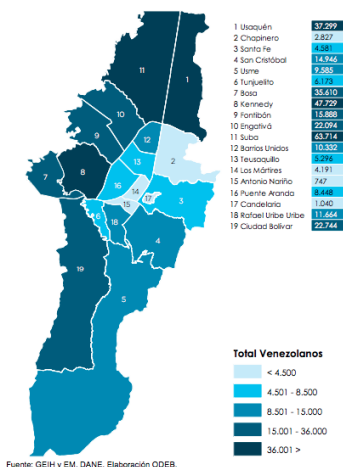
<sup>26</sup> Observatorio de Venezuela. (2019). *Las migraciones en el contexto Colombo-venezolano*. Documento 1 Proyecto Edificando Consensos para la Migración. Bogotá: Universidad del Rosario y Fundación Konrad Adenauer. Recuperado de: [https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/1575660384\\_las\\_migraciones\\_en\\_el\\_contexto\\_colombovenezolano\\_ovur\\_kas\\_1pdf](https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/1575660384_las_migraciones_en_el_contexto_colombovenezolano_ovur_kas_1pdf).

localidades como Chapinero, Usaquén y Suba; sin embargo, en la actualidad las tasas más altas de morbilidad y mortalidad se encuentran en el sur y el occidente de la ciudad, en localidades como Kennedy, Suba y Engativá, donde el nivel de contagio aumenta de manera acelerada al residir la mayor parte de la ciudadanía y de los migrantes. Poblaciones que, en muchos casos, tienen bajos ingresos e incluso en algunos sectores, presentan índices de pobreza multidimensional (Personería de Bogotá, 2020).

Un porcentaje aún no identificado de los migrantes procedente de Venezuela integra las poblaciones más vulnerables de la ciudad, quienes por lo general se ven en la necesidad de no acatar la cuarentena para salir a trabajar; otros están con sus familias en condición de calle y otros atraviesan Bogotá o emprenden travesías hacia las fronteras nacionales buscando retornar a su país de origen. Estas dinámicas comprometen el bienestar de los migrantes y la salud pública de la región. Los campos de acción urgentes son muy amplios, van desde la concertación de un diálogo permanente con el Gobierno nacional para armonizar las condiciones de los migrantes en temas de regularización y acceso a derechos, pasan por desarrollar institucionalidad especializada, y disminuir las brechas en la oferta de servicios de salud, educación, atención humanitaria y oportunidades laborales, hasta la garantía de seguridad ciudadana, combatiendo la informalidad y la cooptación de migrantes por parte de bandas criminales, y generar canales de integración social para hacer de Bogotá una ciudad más incluyente y que combata la xenofobia (Personería de Bogotá, 2020).

### BOGOTÁ D.C., RECEPTOR Y CIFRAS DE ATENCIÓN AL MIGRANTE VENEZOLANO

La crisis migratoria en la ciudad es un fenómeno de magnitudes sin precedentes para la capital. El total de personas que han llegado desde Venezuela asciende al 4,49% de la población total de la ciudad, siendo 3,95% venezolanos y 0,54% los retornados y otros. La gráfica 6 muestra que la mayor cantidad de venezolanos se ubican en Suba, con casi 64 mil venezolanos, seguida por Kennedy (47.729), Usaquén (37.299) y Bosa (35.610). Sin embargo, también son unas de las localidades más grandes. En ese sentido, la localidad que tiene el mayor número de venezolanos como proporción (Gráfica 7) de la población es Usaquén en donde se estima que representan el 7.79% de la población, seguida por Santa fe (4,99%), Suba (4,86%), Bosa (4,76%) y La Candelaria (4,53%)<sup>27</sup>.

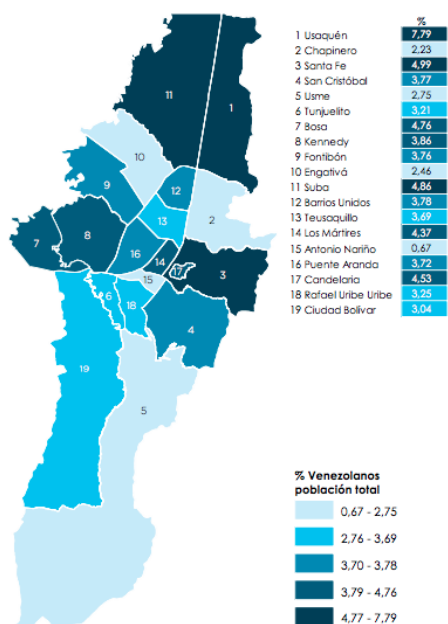


**Gráfica 6.** Mapa del número de Venezolanos por Localidad<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Reina, M., Mesa, C. A. & Ramírez, Tomás. (2018). Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela. Bogotá: Fedesarrollo, 192 p. Cuadernos de Fedesarrollo. No. 69.

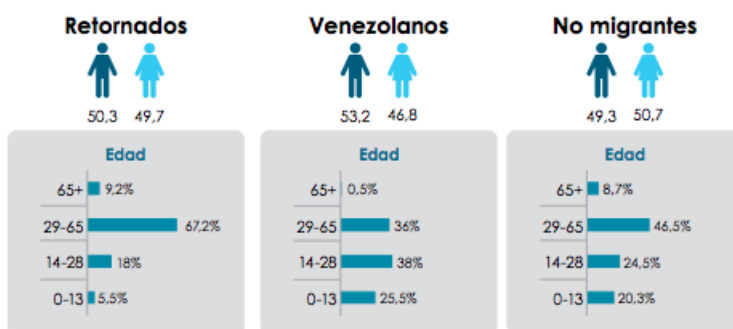
<sup>28</sup> DANE. Gran Encuesta Integrada de hogares GEIH 2015-2017

La distribución de la población por sexo se encuentra balanceada entre los grupos migratorios. No obstante, hay varios elementos interesantes con respecto a la edad de la población migrante. La población migrante venezolana es una población en general joven en el que el 38% son personas entre 14 y 28 años y el 25% niños entre los 0 y los 13<sup>29</sup>, como se muestra en la gráfica 8.



Fuente: GEIH y EM, DANE. Elaboración ODEB.

**Gráfica 7.** Mapa del número de Venezolanos como porcentaje de la población por Localidad<sup>30</sup>.



Fuente: GEIH, DANE. Elaboración ODEB.

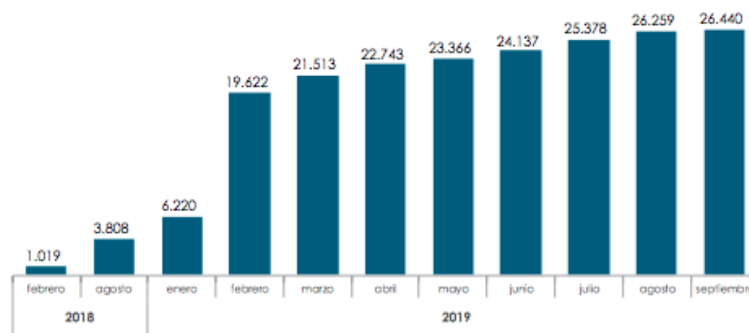
**Gráfica 8.** Edad, sexo y % de Venezolanos en Bogotá<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> *Ibíd.*,

<sup>30</sup> DANE. Gran Encuesta Integrada de hogares GEIH 2015-2017

<sup>31</sup> *Ibíd.*,

La evidencia también muestra que, a diferencia del nivel educativo, la proporción de venezolanos que cuentan con un diploma de educación superior es menor a la de los no migrantes de Bogotá. Por lo tanto, el relativo diferencial de calificación que tienen los venezolanos sobre los no migrantes, no necesariamente lo identifican los empleadores. La población migrante también demanda servicios de educación de las instituciones públicas de la ciudad. En ese sentido, la Secretaría Distrital de Educación ha garantizado el derecho a la educación en igualdad de condiciones de acceso, permanencia y enfoque diferencial para todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en la capital independientemente de su nacionalidad o condición migratoria. Según la Secretaría Distrital de Educación, los estudiantes venezolanos están ubicados en las 20 localidades de Bogotá: Kennedy, Suba, Engativá y Bosa reúnen el 44% de matriculados con 11.644 estudiantes; Ciudad Bolívar, Rafael Uribe, Usme, San Cristóbal, Fontibón, Usaquén, Tunjuelito y los Mártires suman el 43,3% de los venezolanos en instituciones educativas públicas, que representan 11.441 estudiantes, el porcentaje restante está en ocho localidades con menos de mil estudiantes por localidad. En general, el número de matriculados venezolanos representa el 3,4% del total de matriculados en Bogotá<sup>32</sup>, como lo muestra la gráfica 9.



Fuente: Secretaría Distrital de Educación. SIMAT a 30 de septiembre de 2019.

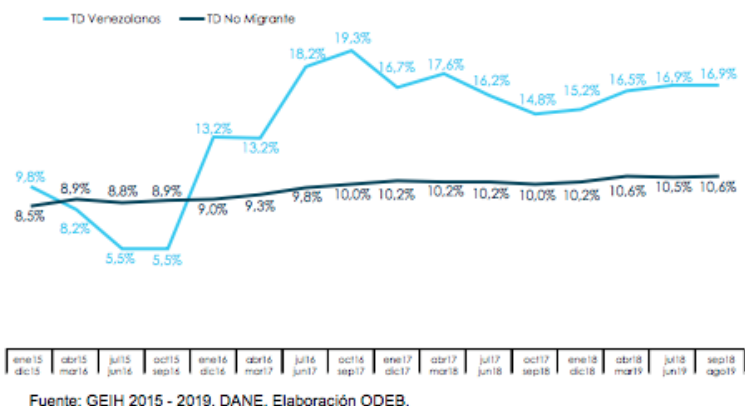
**Gráfica 9.** Número de Venezolanos matriculados en instituciones de educación pública en Bogotá<sup>33</sup>.

Los venezolanos en Bogotá tienen una tasa de desempleo de casi 17%, lo que es considerablemente superior al de la población no migrante (10,6%). Estos resultados muestran la gran necesidad de adelantar políticas para la inclusión socioeconómica de los venezolanos en Bogotá y reducir sus potenciales efectos negativos sobre el mercado laboral de la ciudad. Como se puede observar en la gráfica 4, desde que explota el número de venezolanos en la ciudad, alrededor de septiembre de 2016, la tasa de desempleo de los venezolanos ha sido consistentemente más alta que la de los no migrantes. La brecha más grande fue de 9.3 puntos porcentuales (p.p.) sobre septiembre de 2017 y, aunque en el último año móvil disponible al momento de las estimaciones (sep18-ago18) es de 6.3 p.p., sigue siendo considerablemente alta. Más aún, las cifras reportadas por la gráfica 10 corresponden al promedio del total de migrantes venezolanos que han llegado a la ciudad, sin discriminar su tiempo de estancia en Bogotá; sin embargo, las personas que llegaron más recientemente enfrentan más dificultades para encontrar empleo<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Boletín Técnico - Atención educativa población migrante proveniente de Venezuela* [ebook]. Recuperado de: [https://www.educacionbogota.edu.co/portal\\_matriculas/sites/default/files/files/BOLETIN%20ATENCION%20EDUCATIVA%20MIGRANTES%20BOGOTA%20Julio%202019.pdf](https://www.educacionbogota.edu.co/portal_matriculas/sites/default/files/files/BOLETIN%20ATENCION%20EDUCATIVA%20MIGRANTES%20BOGOTA%20Julio%202019.pdf).

<sup>33</sup> Ibid.,

<sup>34</sup> DANE. Gran Encuesta Integrada de hogares GEIH 2015-2017



**Gráfica 10.** Evolución tasa de desempleo Venezolanos vs no migrantes<sup>35</sup>.

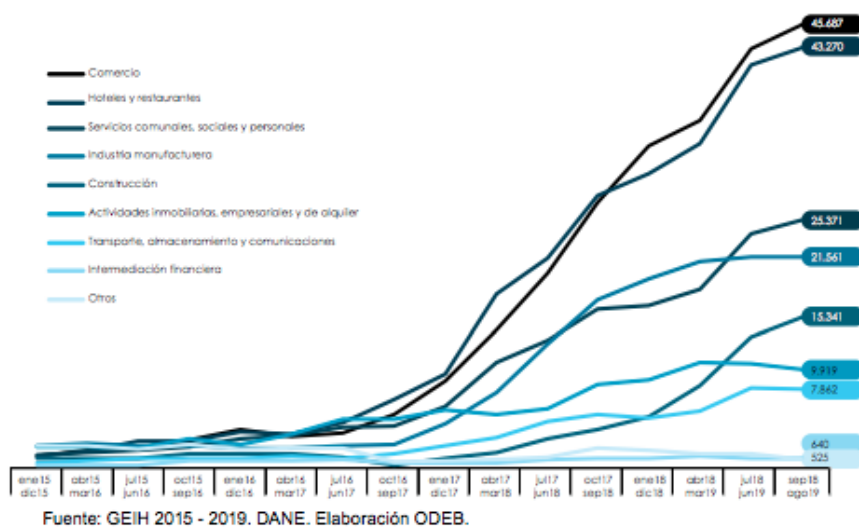
Los resultados sobre informalidad y subempleo apuntan entonces a que los sectores donde se concentran la mayor cantidad de migrantes están recibiendo con mayor intensidad los choques. En ese sentido, la gráfica 11 muestra la evolución de los venezolanos ocupados por sector. Como se observa, las ramas de actividad en donde más venezolanos se emplean en Bogotá son, de mayor a menor, comercio (45.687), hoteles y restaurantes (43.270), servicios comunales, sociales y personales (25.371), industria manufacturera (21.561), construcción (15.341), actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (9.919), Transporte, almacenamiento y comunicaciones (7.862) y demás ramas (1.165)<sup>36</sup>.

El sector comercio y el sector hoteles y restaurantes ocupan el 52% de los venezolanos en Bogotá. Estos sectores particularmente no requieren de mucha calificación para sus puestos de trabajo, tienen alta rotación de personal y pueden crear vacantes con facilidad. No obstante, eso los hace sectores más propensos a la informalidad, lo que puede explicar también los altos niveles presentados por esta población. Entre ellos, el sector de la industria manufacturera es el que presenta la menor tasa de informalidad, sin embargo, sigue siendo superior al 70%. La gráfica 11 muestra las variaciones en los ocupados venezolanos y no migrantes en los sectores con mayor concentración de venezolanos en la ciudad<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> DANE. Gran Encuesta Integrada de hogares GEIH 2015-2017.

<sup>36</sup> *Ibid.*,

<sup>37</sup> *Ibid.*,

**Gráfica 12. Evolución del número de venezolanos ocupados por sector en Bogotá****Gráfica 11. Evolución del número de Venezolanos ocupados por sector en Bogotá<sup>38</sup>.**

Por último, en cuanto a los ingresos laborales, los venezolanos ganan en promedio 37% menos que los no migrantes. Los sectores con la mayor brecha en salario son industria manufacturera con 38,5% y servicios comunales, sociales y personales, con 37,4%. Por su parte, los de menor brecha salarial son construcción (11,1%) y comercio (17,6%)<sup>39</sup>

### DINÁMICAS LOCALES DE UNA POBLACIÓN MIGRANTE VENEZOLANA VULNERABLE

De acuerdo a cifras del Observatorio de Venezuela, en los últimos años, la capital colombiana, por un lado ha recibido fuertes inyecciones de inversión extranjera venezolana, migración de profesionales altamente calificados, proyectos sociales liderados por asociaciones de migrantes, proyectos de emprendimiento e innovación, una oferta gastronómica de restaurantes venezolanos y de otros servicios sectorizados, todos escenarios que han permitido a las personas y a la ciudad progresar social y económicamente. Por otro lado, los migrantes más vulnerables son una población compuesta, en su mayoría, por un número creciente de migrantes en condición irregular que ha iniciado procesos migratorios sin planeación o información previa. Generalmente trabajan desde la informalidad o están desempleados y viven con un alto grado de incertidumbre al no contar con los recursos suficientes para asentarse formalmente en la ciudad y enviar remesas a sus hogares. Todos ellos son factores que incrementan el riesgo de estas personas a ser habitantes de calle, vivir en pagadarios o en viviendas sobrepobladas, o ser víctimas de trata de personas y de comportamientos xenófobos y aporofóbicos<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Encuesta Multipropósito EM 2017.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>40</sup> Observatorio de Venezuela. (2019). *Las migraciones en el contexto Colombo-venezolano*. Documento 1 Proyecto Edificando Consensos para la Migración. Bogotá: Universidad del Rosario y Fundación Konrad Adenauer. Recuperado de: [https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/1575660384\\_las\\_migraciones\\_en\\_el\\_contexto\\_colombovenezolano\\_ovur\\_kas\\_1pdf](https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/1575660384_las_migraciones_en_el_contexto_colombovenezolano_ovur_kas_1pdf).

Otros aspectos importantes en torno a la situación de vulnerabilidad de los migrantes Venezolanos que el observatorio considera, son:

1. Migrantes en situación de calle: en las últimas décadas, el Gobierno distrital ha mostrado un avance en la disminución de adolescentes, niñas y niños como habitantes de calle, sin embargo, las precarias circunstancias de algunos migrantes los ubican como una población en riesgo. En los barrios María Paz, Ciudad Salitre y Montevideo, en la localidad de Usaquén, en el humedal Tingua Azul y en la calle 170, se han encontrado asentamientos de migrantes, en su mayoría, personas jóvenes y familias con población infantil que incurrir en invasión al espacio público, negocios informales, generación de basuras y montaje de cambuches. Estas conductas han generado la queja de los residentes de localidades como Kennedy, Santa Fe, Fontibón y Usaquén, quienes además acusan a los recicladores migrantes de dormir en sus carretas sobre la vía pública, de consumir sustancias psicoactivas o de pertenecer a grupos delincuenciales dedicados al microtráfico de drogas.
2. Asentamientos informales: La llegada masiva y continua de migrantes a la ciudad, algunos bajo lógicas de redes de solidaridad migrante o procesos de unificación familiar, ha iniciado dinámicas de asentamiento sobrepoblado en viviendas, habitaciones, inquilinatos o pagadarios en el suroccidente y en el centro de la ciudad. Muchos de estos inmuebles se ubican en barrios que no han sido legalizados y/o no cuentan con la infraestructura necesaria para ofrecer servicios de vivienda en condiciones dignas y sostenibles. En las localidades de Bosa y Kennedy se encuentran algunos de estos casos y, específicamente, en la localidad de Santa Fe hoy operan pagadarios en edificios que antes eran ocupados por consumidores de sustancias psicoactivas. La situación ha generado múltiples tensiones con arrendadores que cobran por persona hospedada y no por el alquiler del espacio, con inquilinos que alojan a más personas de las pactadas, o por desalojos arbitrarios a familias migrantes que hoy se encuentran en condición de calle, incluso en temporada de cuarentena por el COVID-19. En un contexto de pandemia y de retorno migratorio hacia Venezuela, la conformación de un asentamiento informal de cerca de 700 migrantes sobre el separador de la Autopista Norte se convirtió en un gran desafío humanitario, de salud y seguridad pública. El Distrito, a finales de diciembre de 2018, ya había experimentado, sin mucho éxito, la complejidad que significó la apertura de un campamento para 585 migrantes venezolanos en una unidad operativa de la Secretaría Distrital de Integración Social ubicada en la localidad de Engativá<sup>41</sup>.
3. Mercados informales y las economías colaborativas: impulsadas a través de internet y las nuevas tecnologías se han convertido en nichos económicos que, a pesar de ofrecer precarias garantías laborales, son una alternativa de trabajo para hombres migrantes jóvenes y desempleados, algunos con Permiso Especial de Permanencia (PEP). Es el caso de los rappitenderos y ubereats en localidades como Chapinero, Usaquén, Suba y Fontibón, donde es alta la demanda de domicilios; los bicitaxistas en el barrio Cedritos; los vendedores de tinto y los vendedores ambulantes en los buses de Transmilenio, en especial en la troncal de la Calle 26, la más cercana a la Terminal de Transporte Terrestre y por donde llega diariamente un flujo considerable de migración. Preocupa la participación de menores de edad en estas actividades y las riñas por el control del espacio público entre vendedores informales colombianos y venezolanos.
4. Trata de personas y prostitución: en los últimos años, se ha evidenciado el aumento de mujeres migrantes ejerciendo la prostitución, algunas como víctimas de redes de trata de personas<sup>2</sup>. Según un estudio realizado por la Secretaría Distrital de la Mujer, para 2017, el 35% del total de quienes ejercían

---

<sup>41</sup> *Ibíd*, p.p.

la prostitución en la ciudad era de nacionalidad venezolana, cifra que en la actualidad ha aumentado a un 60%. Se trata de una población vulnerable que presenta altos índices en enfermedades de transmisión sexual (ETS) e interrupción voluntaria del embarazo (IVE), en algunos casos involucra a menores de edad y en localidades como Rafael Uribe Uribe, Santa Fe y la UPZ de la Sabana, un número importante vive en las casas de lenocinio, lo que se considera como un factor de riesgo para la trata de personas. Asimismo, en la localidad de Los Mártires y en el barrio Siete de Agosto se han dado situaciones graves de xenofobia donde se les impide a las venezolanas la libre circulación en la vía pública y se les confina en los establecimientos de prostitución.

5. Comportamientos xenófobos y aporofóbicos: hacia la migración venezolana han venido en aumento de manera generalizada, luego de 2015, en las localidades de asentamiento migrante en el sur y el occidente de la ciudad, se han acentuado los imaginarios colectivos negativos hacia estos migrantes y la conflictividad social en torno a temas de seguridad ciudadana y desiguales oportunidades laborales. Según la encuesta Invamer Gallup Poll<sup>42</sup> al mes de junio de 2020, la opinión desfavorable sobre los migrantes venezolanos se ubica en un 65% a nivel nacional, en Bogotá esta percepción ha venido escalando de manera generalizada desde las protestas del 21 de noviembre de 2019 y se agudiza de manera preocupante ante la coyuntura del COVID-19, cuando incluso desde las alcaldías de Bogotá y de municipios cercanos se han hecho declaraciones excluyentes en materia de gestión social hacia esta población.

## **PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN AL MIGRANTE VENEZOLANO**

Dentro de los cinco macroobjetivos trazados transversalmente en el actual Plan de Desarrollo 2020-2024, se propone la creación de un nuevo contrato social para incrementar la inclusión social, productiva y política en la ciudad. Un objetivo que bajo un enfoque diferencial, territorial y cultural, debe incluir a toda la población proveniente de flujos migratorios mixtos y retornados que acudan a la oferta y las rutas de servicios del Distrito<sup>43</sup>. En las bases del actual Plan de Desarrollo también se enuncian algunas problemáticas de acceso educativo y laboral asociadas a la condición de irregularidad migratoria y se advierte la existencia de tensiones sociales entre la población nacional y la migrante, la mendicidad y el trabajo infantil, y la presión generada ante la mayor demanda de servicios públicos y vivienda.

Teniendo en cuenta que el tema migratorio es inaplazable y se agudiza aún más ante las circunstancias que implica el control de una pandemia como el COVID-19 en donde las poblaciones vulnerables son las más afectadas, no atenderlas compromete asuntos de salud pública y derechos humanos. Es importante que desde la Alcaldía se incluya a la migración en las nociones de ciudad y ciudadanía a mediano y largo plazo, una visión propia de un mundo interconectado y acorde a los lineamientos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y con el Decreto Nacional 226 del 1 de marzo "Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria".

<sup>42</sup> Invamer Gallup Poll. (2020). *Encuesta # 137 Colombia, junio de 2020*. Bogotá: Invamer S.A.S

<sup>43</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Bases del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024, "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI"*. Recuperado de: [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/bases\\_del\\_pdd\\_un\\_nuevo\\_contrato\\_social\\_2020\\_2024\\_documento\\_uno.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/bases_del_pdd_un_nuevo_contrato_social_2020_2024_documento_uno.pdf).



En esa dirección, Bogotá, como referente de ciudad incluyente a nivel nacional, enfrenta grandes desafíos de gestión migratoria: fortalecer e impulsar el montaje institucional que viene desarrollando la ciudad en los últimos cuatro años para la atención de migrantes e incluir desde un enfoque integral a esta población en el contrato social que propone el Plan de Desarrollo 2020-2024, que sin duda requerirá mayor concreción y claridad en los indicadores de los resultados programados, la formación de una institucionalidad más especializada y una definición presupuestal acorde a los compromisos adquiridos.

## **RECOMENDACIONES Y CONSIDERACIONES FINALES**

Asuntos como la migración y la cooperación internacional tradicionalmente han sido manejados desde el orden nacional, sin embargo, dadas las condiciones actuales de movilidad humana que experimenta el país, se requieren políticas coordinadas entre los niveles nacional y local en materia de formulación, cofinanciación, ejecución y evaluación de las estrategias territoriales encaminadas a la atención, la integración y el control de los migrantes. El Gobierno nacional, como responsable del establecimiento de las bases y los lineamientos de política migratoria, especialmente en acceso a derechos, identificación y regularización a corto, mediano y largo plazo, ha asumido el compromiso de adoptar el *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal*, el cual es un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana que cumpla con las características establecidas en el artículo 4 del Decreto, y por medio del cual se busca generar el registro de información de esta población migrante y posteriormente otorgar un beneficio temporal de regularización a quienes cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 12 del Decreto. Todo esto bajo el gran compromiso de definir un marco acorde al complejo escenario migratorio y en armonía con los compromisos pactados internacionalmente. En este contexto, los gobiernos locales cumplen un papel fundamental como encargados directos de dar respuesta a las nuevas y altas demandas generadas por la llegada masiva de migrantes a departamentos y municipios.

La gestión local tiene un amplio y diverso espacio de acción. Por ejemplo: la armonización y el seguimiento a las medidas nacionales como el Estatuto antes mencionado, la implementación de estrategias concretas para cerrar la brecha de oferta de servicios y garantía de derechos entre nacionales, retornados, migrantes regulares e irregulares, refugiados, caminantes, migrantes pendulares, entre otros; y la instauración y coordinación de una infraestructura interinstitucional y de programas tanto para la atención humanitaria inmediata de poblaciones en condición de vulnerabilidad, así como de estrategias de integración social, económica y política para migrantes a mediano y largo plazo.

La migración debe ser integrada a la noción de ciudad que queremos tener en las próximas décadas. Conforme a ello, la gestión migratoria en Bogotá debe ser una política distrital de carácter continuo e integral a largo plazo, que con eficacia logre coordinar e impulsar de manera interinstitucional las políticas y programas de atención a los migrantes, potenciar la oferta institucional actual en las localidades y realizar el seguimiento y control del cumplimiento de los objetivos en materia migratoria trazados en este y en los futuros planes de desarrollo.

Teniendo en cuenta el importante trabajo que ha adelantado la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) y la experiencia de algunos de sus funcionarios en el manejo migratorio en la ciudad, se debe considerar la creación de una secretaría técnica de migración que dependa directamente, en términos presupuestales y administrativos, del Despacho de la Alcaldía y que ejerza como única instancia intersectorial de coordinación. Ante la diversa oferta de servicios ofrecidos por secretarías u otras dependencias distritales y el disperso marco

normativo sobre los lineamientos legales de atención al migrante a nivel nacional y distrital, se requiere un ente responsable que unifique, ordene y actualice toda la información para facilitar canales de comunicación expedita y asertiva desde las oficinas de atención al público, las páginas web y las campañas informativas hacia migrantes, organismos civiles y religiosos, gestores sociales y sociedad civil en general. Se deben impulsar campañas de capacitación sobre migración, derechos humanos, identificación de acciones discriminatorias y marco de regulación migratoria vigente para funcionarios públicos en todas las instancias del Distrito, y así poder brindar adecuada información, orientación y seguimiento de los migrantes en la oferta institucional distrital.

Además de mantener canales abiertos de diálogo con el Gobierno nacional, Migración Colombia, ACNUR, OIM y otros aliados nacionales e internacionales, se deben edificar consensos internos para lograr la construcción de un pacto social que incluya adecuadamente a los migrantes en Bogotá. Esto implica alianzas multidimensionales y la participación articulada de diversos actores y sectores sociales y administrativos. Para fortalecer la formulación e implementación de políticas públicas y las rutas de atención al migrante, se debe identificar, clasificar y articular el trabajo de las agencias multilaterales, las organizaciones civiles y religiosas, los actores privados, la academia y los medios de comunicación involucrados en el tema migratorio, así como las instituciones del Gobierno nacional y sus marcos de acción en esta materia.

El establecimiento de una región metropolitana como nueva figura de asociatividad regional entre Bogotá y los municipios aledaños de Cundinamarca es indispensable para lograr una planeación coordinada y continua de una agenda sobre múltiples temas de interés común, que debe incluir la atención a poblaciones vulnerables que han experimentado procesos de movilidad humana como: migración rural-urbana, desplazamiento de víctimas del conflicto armado y migrantes internacionales en precarias condiciones.

Una vez consolidado el Concejo Regional Metropolitano conformado por la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y las alcaldías de los municipios circunvecinos, debe aprovecharse este espacio de articulación interinstitucional para incluir la movilidad humana junto con otros temas de primer orden. Igualmente, deben utilizarse para este propósito escenarios abiertos y en donde hoy participan la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).

La garantía de derechos a poblaciones vulnerables y la protección a niñas, niños y adolescentes (NNA) debe primar sobre la capacidad de oferta institucional vigente en algunos municipios que, con una alta presencia migratoria, tienen una infraestructura de servicios limitada. Se recomienda la creación de mesas regionales sobre temáticas específicas que faciliten la cooperación y articulación interinstitucional para la garantía de derechos, especialmente en salud y educación.

A través del Gobierno nacional se han establecido algunos registros como el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) del Ministerio de Educación, los reportes del Ministerio de Salud, el Registro Único de Trabajadores Extranjeros (RUTEC) del Ministerio de Trabajo y el Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros (SIRE), junto con otros reportes periódicos de Migración Colombia. El Distrito cuenta con esta información general, sin embargo, la heterogeneidad de los perfiles migratorios es muy amplia y la densidad territorial es altamente desigual en Bogotá, lo cual hace de las localidades espacios con necesidades específicas en gestión migratoria local. A medida que se agudiza la crisis humanitaria en Venezuela y crece la diáspora, aumenta la presión al sistema de salud colombiano. En un contexto de pandemia, la emergencia se acentúa y complejiza ante la necesidad cada vez más apremiante de brindar atención integral en salud a una población migrante

que demanda una extensa gama de servicios médicos: control nutricional, vacunas, atención a madres gestantes, salud sexual y reproductiva, tratamientos para enfermedades crónicas y atención ante el contagio del COVID-19<sup>44</sup>.

El Distrito debe vigilar y facilitar el adecuado cumplimiento de las normativas nacionales referentes a la atención en salud para migrantes regulares e irregulares por parte de los prestadores del servicio. Es necesario adelantar campañas interinstitucionales para interiorizar el autocuidado en salud de la población migrante, implementando enfoques diferenciales de género e infancia. Ante los altos índices de enfermedades de transmisión sexual (ETS) y de interrupción voluntaria del embarazo (IVE) que presenta la población migrante, se debe ampliar la oferta de atención y orientación en materia de derechos sexuales y reproductivos, tamizaje de VIH y ETS y métodos de planificación, enfatizando en la atención a migrantes irregulares. La oferta de servicios en salud mental requiere ser ampliada para toda la sociedad. Asimismo, debe incluir, desde un enfoque diferencial, atención especializada para poblaciones migrantes. En los espacios de diálogo existentes entre el Distrito y el Gobierno nacional en materia de gestión y garantía de acceso a derechos de la población migrante, se debe considerar la posibilidad de que el reciente Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF) permita al cotizante de seguridad social afiliarse como beneficiarios a su núcleo familiar, como sucede con cotizantes portadores del Permiso Especial de Permanencia (PEP)<sup>45</sup>.

Uno de los sectores más resentidos en la emergencia del COVID-19 es la educación básica y media escolar, que deberá replantearse estructuralmente para seguir garantizando a niños, niñas y adolescentes (NNA) el derecho a la educación en Colombia. Dada su condición altamente irregular, la infancia y la adolescencia migrantes son de los segmentos poblacionales más vulnerables a pesar de las normativas nacionales de apertura al sistema educativo. Sumado a esto, los desalojos, el desempleo y la falta de acceso a servicios públicos han llevado a varios hogares compuestos por migrantes a relocalizarse dentro de Colombia y a otros, en menor medida, a retornar a Venezuela. Según el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM)<sup>46</sup>, el 46% de los hogares no realiza ninguna actividad educativa con los niños/as y el 97% no cuenta con un computador, lo que, en la mayoría de los casos, impide cualquier tipo de formación virtual.

### III. MARCO JURÍDICO Y COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

EL Concejo de Bogotá es competente para estudiar y aprobar o improbar el presente proyecto de acuerdo en virtud de lo establecido en el Artículo 12 del Decreto ley 1421 de 1993, principalmente en el numeral 1 que faculta a la Corporación para dictar normas así:

#### ***DECRETO LEY 1421 de 1993 "Estatuto Orgánico de Bogotá".***

**Art. 12. Atribuciones.** *Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley:*  
(...)

<sup>44</sup> Observatorio de Venezuela y Fundación Konrad Adenauer (2020). *Retos y oportunidades de la integración migratoria: análisis y recomendaciones para Bogotá D.C.* Bogotá

<sup>45</sup> *Ibid*, p.p

<sup>46</sup> GIFMM y R4V. (Mayo de 2020). Colombia, evaluación rápida de necesidades ante COVID-19

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

(...)

#### **IV. IMPACTO FISCAL**

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la presente iniciativa no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez, que no se incrementará el presupuesto del Distrito, ni ocasionará la creación de una nueva fuente de financiación. Las medidas a adoptar deberán ser financiadas con el presupuesto de las entidades pertinentes.

El Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, estableció:

*"Artículo 7º. 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"*

Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en obstáculo para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, afirmando:

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo".

"(...) Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda".

Por lo tanto, debido a que esta iniciativa se orienta en cumplir lo establecido en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 en el Artículo 13 - Programa estratégico 4: Oportunidades de educación, salud y cultura para mujeres, jóvenes, niños, niñas y adolescentes, Meta estratégica 4: *implementar en el 100% de colegios públicos distritales la política de educación inclusiva con enfoque diferencial para estudiantes con especial protección constitucional como la población víctima del conflicto, migrante y la población con discapacidad; así como, para estudiantes en aulas hospitalarias, domiciliarias y aulas refugio, entre otros, y Meta estratégica 16: A 2024 diseñar e implementar un abordaje para la atención en salud para población migrante irregular,*

*de conformidad con el modelo de atención en salud y con el artículo 15 – Propósito 1: Hacer un nuevo contrato social para incrementar la inclusión social, productiva y política, programa 4: Prevención de la exclusión por razones étnicas, religiosas, sociales, políticas y de orientación sexual. Garantizar el goce efectivo de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades de todas las personas que habitan o transitan Bogotá, previniendo la exclusión por procedencia étnica, religiosa, social, política u orientación sexual, atender la población proveniente de flujos migratorios mixtos, a través de la articulación interinstitucional y ciudadana en el marco del Sistema Distrital de Derechos Humanos, no habrá lugar a la modificación del marco fiscal de mediano plazo o la creación de una fuente adicional de financiación. En consecuencia, el presente Proyecto de Acuerdo no tiene impacto fiscal.*

Atentamente,

**LUCIA BASTIDAS UBATE**

Concejala de Bogotá

## **V. TÍTULO – ATRIBUCIONES - CONSIDERANDOS**

**PROYECTO DE ACUERDO N° 29 DE 2023**

**PRIMER DEBATE**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA CREACIÓN DEL  
"SISTEMA DISTRITAL UNIFICADO DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO A  
MIGRANTES VENEZOLANOS"**

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

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

**VI. ARTICULADO**

**ARTÍCULO 1°.OBJETO** . Establecer los lineamientos para la creación del "*Sistema Distrital Unificado de Información y Seguimiento a migrantes Venezolanos*" en el marco de la implementación del Decreto Nacional No. 216 del 1 de marzo de 2021, "*Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria*".

**ARTÍCULO 2°.DEFINICIÓN** . El "*Sistema Distrital Unificado de Información y Seguimiento a migrantes Venezolanos*" es una herramienta para la consolidación y registro de la información de la población migrante Venezolana en el Distrito Capital.

**Paragrafo 1.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Integración Social o quien ésta designe, diseñará, formulará, implementará y promocionará una ruta de atención y asistencia que permita el registro del migrante Venezolano en el "Sistema Distrital Unificado de Información y Seguimiento a migrantes Venezolanos".

**Paragrafo 2.** La consolidación y registro de la información promueve la garantía del goce efectivo de derechos constitucionales, favorece la coordinación institucional e intersectorial y permite ampliar los canales de comunicación y de promoción hacia migrantes regulares e irregulares, refugiados, caminantes, migrantes pendulares, entre otros, organismos civiles y religiosos, gestores sociales y sociedad civil en general.

**ARTÍCULO 3°. AMBITO DE APLICACIÓN.** La estrategia desarrollada en el Distrito Capital debe estar armonizada con el Decreto Nacional 216 del 1 de marzo de 2021, que aplica a los migrantes venezolanos que deseen permanecer de manera temporal en el territorio nacional, y que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

1. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, cualquiera sea su fase de expedición, incluido el PEPFF.

2. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Salvoconducto SC-2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.
3. Encontrarse en territorio colombiano de manera irregular a 31 de enero de 2021.
4. Ingresar a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo Puesto de Control Migratorio legalmente habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas migratorias, durante los primeros dos (2) años de vigencia del presente Estatuto.

**Parágrafo 1.** Los niños, niñas y adolescentes que ingresen al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) o al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA), serán contemplados dentro del marco de aplicación de esta estrategia.

**ARTÍCULO 4º. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL.** La secretaria Distrital de Integración Social o quien la alcaldía Mayor designe, liderará la estrategia para la implementación e inscripción en el Registro Único de Migrantes Venezolanos, armonizando los lineamientos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en el marco de sus competencias.

**Parágrafo 1.** Se podrá convocar a otras Secretarías Distritales y demás entidades, según se considere pertinente para la implementación de acciones tendientes a la creación del Sistema Distrital Unificado de Información y Seguimiento a migrantes Venezolanos y de estrategias de integración social, económica y política.

**Parágrafo 2.** La Administración Distrital podrá adelantar las gestiones necesarias ante el Gobierno Nacional para articular el funcionamiento del Sistema Distrital Unificado de Información y Seguimiento a migrantes Venezolanos en el marco del Estatuto Temporal de Protección al Migrante contemplado en el Decreto 216 de 2021.

**ARTÍCULO 5. LINEAMIENTOS.** El Sistema Distrital Unificado de Información y Seguimiento a migrantes se regirá por los siguientes lineamientos:

1. Calidad: la información recolectada en el Sistema Distrital Unificado de Información y Seguimiento a Migrantes deberá cumplir criterios de consistencia, confiabilidad, completitud, transparencia, veracidad y oportunidad, que permitan a las autoridades distritales tomar decisiones y emprender acciones en favor de la población migrante venezolana que se encuentre en el Distrito Capital.
2. Cobertura: el Sistema Distrital Unificado de Información y Seguimiento a Migrantes propenderá por recolectar los datos de toda la población migrante que se encuentre en el Distrito Capital, y de realizar su caracterización por grupos etarios, género, estado de salud, entre otra información que se considere relevante.
3. Integralidad: el Sistema Distrital Unificado de Información y Seguimiento a Migrantes permitirá recolectar la información requerida para identificar las necesidades de esta población en términos de atención en salud, educación, vivienda y empleo, entre otras, con el fin de adelantar acciones que permitan brindar oportunidades y mejorar la calidad de vida de esta población.
4. Fortalecimiento institucional: las entidades a cargo de realizar acciones en favor de la población migrante venezolana propenderán por fortalecer sus capacidades para poder atender las necesidades identificadas.

**ARTÍCULO 6. REGLAMENTACIÓN.** La Administración Distrital expedirá los actos administrativos necesarios para la implementación de lo dispuesto en el presente Acuerdo dentro de los seis (6) meses siguientes a su publicación.

**ARTÍCULO 7°. VIGENCIA.** El presente acuerdo rige a partir de su publicación.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



## **PROYECTO DE ACUERDO N° 30 DE 2023**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA VENTANILLA ÚNICA PARA PROYECTOS QUE BUSCAN PRESTAR EL SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES”**

##### **I. OBJETO DEL PROYECTO**

Por medio del cual se crea la ventanilla única para proyectos que buscan prestar el servicio de telecomunicaciones.

##### **II. ANTECEDENTES**

El presente proyecto de acuerdo no evidencia antecedentes en su presentación.

##### **III. CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN**

En el año 2020 la ciudad de Bogotá se vio enfrentada a la pandemia del COVID-19 en donde para contrarrestar sus impactos en los ciudadanos y la salud de estos se implementaron una serie de cuarentenas y restricciones a la movilidad, así como a centros educativos, de trabajo y demás actividades que se realizaban en la ciudad. Hasta ahora en el mes de mayo del 2021 se ha comenzado a normalizar un poco las dinámicas sociales y territoriales que se venían dando, aun así, los impactos y las problemáticas que se evidenciaron durante las cuarentenas estrictas fue en primer lugar la no cobertura total de los servicios de telecomunicaciones en especial para los estratos 1 y 2 de la ciudad y en segundo lugar la calidad y velocidad de los servicios de telecomunicaciones.<sup>47</sup>

Tal como lo evidencia Andrés León, Líder de producto de Claro Colombia: “El 2020 se encontró un potente catalizador de la transformación digital: el Covid-19” en donde según cifras del MinTic, Bogotá cuenta con 26,67 accesos fijos a Internet por cada 100 habitantes, siendo el más alto del país, pero con una velocidad de promedio de 17,61 mbps ubicando al país en el lugar 119 de 139 según Ookla Speed Test.<sup>48</sup>

Aunque en el primero el MinTic adelanta un proyecto denominado “Última milla” a cargo de la empresa CLARO, en lo segundo es necesario abordar como lo describe Rodrigo Jiménez Vicepresidente de Asuntos Públicos, Comunicaciones y Sustentabilidad de American Tower para Latinoamérica. “Gobiernos: actores clave para el despliegue de la infraestructura digital” la infraestructura pasiva como columna vertebral, ya que esta permite que se consolide la red de fibra óptica donde los diversos operadores montan sus equipos y emitan señal con base a la necesidad

<sup>47</sup> Estratos 1 y 2 tendrán acceso a internet fijo subsidiado <https://www.ccb.org.co/Clusters/Cluster-de-Software-y-TI/Noticias/2020/Enero-2020/Estratos-1-y-2-tendran-acceso-a-internet-fijo-subsidiado>

<sup>48</sup> Acceso a internet en Colombia se aceleró durante la pandemia (2020) <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/MinTIC-en-los-medios/161793:Acceso-a-internet-en-Colombia-se-acelero-durante-la-pandemia>

de los usuarios. Donde el rol de los gobiernos y entidades territoriales es clave para permitir despegar la infraestructura digital de una manera más fácil, para lo cual Rodrigo Jiménez recomienda la “simplificación administrativa y máxima facilitación al despliegue, mantenimiento y mejoras de la infraestructura digital, tanto activa como pasiva, lo que se traduce en el mínimo indispensable de trámites con los menores tiempos de respuestas posibles, estableciendo ventanas únicas, medidas como el silencio administrativo positivo o licencias automáticas. Ello no solo incentiva la inversión en este tipo de infraestructura, sino que ayudará a cerrar la brecha digital.”<sup>49</sup>

Además, se requiere sincronizar las necesidades de los ciudadanos con los servicios que brindan los prestadores de servicio de telecomunicaciones, en otras palabras, este proyecto de acuerdo tiene como objetivo aportar a la construcción del ecosistema de una ciudad inteligente en el cual los actores públicos tienen como responsabilidad crear un marco normativo y regulatorio coherente con las interacciones que se dan entre ciudadanos, sector privado y académico. Además, para cumplir con el objetivo que tiene la actual administración de hacer de Bogotá un territorio inteligente les mas que necesario contar con la infraestructura y evitar que los procedimientos sean ralentizados. Como no aprovechar que Bogotá es destino de recursos de organización filantrópicas como *Bloomberg Philanthropies* que invertirá 1.5 millones de dólares por tres años para fortalecer equipos de innovación<sup>50</sup>

Así mismo es de resaltar casos como el de Perú que con base a la emergencia sanitaria que surgió por el Covid-19 aprobó el Decreto Legislativo No. 1477 de 2020 que facilita la instalación de infraestructura necesaria que facilite el trabajo remoto, la educación virtual, el gobierno digital y la telemedicina.<sup>51</sup> En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha explicado que los gobiernos de América Latina para enfocar los nuevos retos generados por la pandemia COVID-19 deben fomentar la rápida implementación de redes fijas y móviles.<sup>52</sup>

Por tal razón es necesario avanzar en un Proyecto de Acuerdo que simplifique los trámites de telecomunicaciones en la ciudad, ya que las problemáticas evidenciadas en la pandemia la ciudad no puede continuar con el rezago y los múltiples trámites que impiden que la ciudad se consolide como una ciudad inteligente, así como es una barrera en la necesidad de reducir la brecha digital en la ciudad y el acceso a la información.

#### IV. MARCO JURÍDICO

#### V. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

De conformidad con el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993:

<sup>49</sup> ASIET magazine noviembre 2020 - Telecomunicaciones en América Latina  
[https://issuu.com/ahciet/docs/asiet\\_revista\\_noviembre2020\\_final\\_simple2](https://issuu.com/ahciet/docs/asiet_revista_noviembre2020_final_simple2)

<sup>50</sup> <https://tic.bogota.gov.co/noticias/bogot%C3%A1-las-seis-ciudades-seleccionadas-nivel-mundial-bloomberg-philanthropies-fortalecer-la>

<sup>51</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1477** <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-medidas-que-facilitan-la-i-decreto-legislativo-n-1477-1866156-1/>

<sup>52</sup> <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-impacto-de-la-infraestructura-digital-en-las-consecuencias-de-la-COVID-19-y-en-la-mitigacion-de-efectos-futuros.pdf>

“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.

19. Dictar normas de tránsito y transporte.

Por su parte, el artículo 13 señala:

*“Artículo 13. Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. El personero, el contralor y las juntas administradoras los pueden presentar en materias relacionadas con sus atribuciones. De conformidad con la respectiva ley estatutaria, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrán presentar proyectos de acuerdo sobre temas de interés comunitario”.*

**DECRETO 412 DE 2010** "Por el cual se reglamenta el Decreto Distrital 317 de 2006, Plan Maestro de Telecomunicaciones, mediante la adopción de las normas urbanísticas y arquitectónicas para el registro y/o instalación de las infraestructuras y la regularización y/o construcción de los equipamientos del Sistema de Telefonía Básica Conmutada, en el Distrito Capital."

**Artículo 4º. Plan de acción para la construcción de equipamientos y la instalación de infraestructuras.** Las empresas prestadoras del servicio público de telefonía básica conmutada deberán presentar ante la Secretaría Distrital de Planeación, un plan de acción relacionado con las actividades necesarias para la instalación de las infraestructuras y construcción de equipamientos del Sistema de Telefonía Básica Conmutada, y establecerán las proyecciones y compromisos para la ejecución de dicho plan en coordinación con la mencionada Secretaría.

## **VI. IMPACTO FISCAL**

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, y puesto de presente lo anterior, hay que aclarar que la presente iniciativa no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez, que no se incrementará el presupuesto del Distrito, ni ocasionará la creación de una nueva fuente de financiación. Las medidas a adoptar deberán ser financiadas con el presupuesto de las entidades pertinentes.

Atentamente,

**LUCIA BASTIDAS UBATÉ**  
Concejal de Bogotá

**PROYECTO DE ACUERDO N° 30 DE 2023**

**PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA VENTANILLA ÚNICA PARA PROYECTOS QUE BUSCAN PRESTAR EL SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES”**

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.,**

En uso de las atribuciones Constitucionales y legales, en especial las contenidas en el Artículo 12, numerales 1 y 19 del Decreto Ley 1421 de 1993.

**ACUERDA**

**ARTÍCULO 1 °.** La administración distrital a través de la Secretaría General y la Alta Consejería de TIC, implementarán estrategias, planes y acciones que permitan mediante unos lineamientos específicos, la ejecución de una ventanilla para el trámite de proyectos relacionados con la prestación de servicios de telecomunicaciones, garantizando en todo caso, la simplificación, la racionalización, la modernización y la automatización que fueren pertinentes.

**ARTÍCULO 2º.** Los lineamientos de que habla el artículo anterior, atenderán de manera especial el contexto social y tecnológico tanto distrital como de las localidades de Bogotá.

**ARTÍCULO 3º.** Los lineamientos para la implementación de la ventanilla única de que habla el presente acuerdo, priorizarán los emprendimientos que a través de proyectos concretos, se adelanten en las zonas de la ciudad con significativa brecha de infraestructura y adecuación tecnológica, así como las zonas de la ciudad que requieran facilitar el teletrabajo, la telemedicina, la educación no presencial, y demás actividades adscritas al gobierno digital.

**ARTÍCULO 4º.** VIGENCIA. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 31 DE 2023**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR EL CUAL SE CREA EL SISTEMA DISTRITAL DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA OFICIAL Y PRIVADA DEL DISTRITO CAPITAL PARA EL DESARROLLO DEL TALENTO DE LOS ESTUDIANTES”**

##### **1. OBJETO**

La iniciativa tiene por objeto el establecimiento de un conjunto de estrategias para el reconocimiento, divulgación y apoyo a las instituciones educativas públicas y privadas del Distrito Capital que impulsen de forma eficaz el talento estudiantil a través de buenas prácticas educativas en su institución educativa.

##### **2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA INICIATIVA.**

###### **2.1. Constitución Política de Colombia**

Es pertinente señalar que la Constitución Política de Colombia asignó la regulación, inspección y vigilancia de la educación en cabeza del Estado colombiano en su artículo 67 que sobre el particular señala:

**“ARTICULO 67.** *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

*La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

*El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.*

*La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.*

*Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.*

*La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.*

El anterior mandato, se despliega sobre las instituciones prestadoras del servicio, sin distinción de su naturaleza. Sobre este particular, la Ley 115 de 1994 o también conocida como la “Ley General de Educación”, precisó que la educación es un servicio que puede ser prestado por instituciones públicas, privadas, comunitarias, solidarias, cooperativas y sin ánimo de lucro, como lo estableció en señaló su artículo 3° que sobre el particular dispuso:

**“ARTÍCULO 3o. PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO.** *El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado. Igualmente los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional.*

*De la misma manera el servicio educativo podrá prestarse en instituciones educativas de carácter comunitario, solidarios, cooperativo o sin ánimo de lucro.*

*Se reconoce la naturaleza prevalente del derecho a la educación sobre los derechos económicos de las instituciones educativas”.*

La Secretaría de Educación Distrital, en su condición de ente rector del sector ejerce su competencia sobre la totalidad de las instituciones educativas referidas. Por su parte, la cobertura del presente Acuerdo, orientada a todos los establecimientos prestadores del servicio de educación formal, es compatible con lo dispuesto en la ley 115 de 1994.

Una buena práctica se caracteriza como *“una experiencia: que solucionó un problema o atendió a una demanda social, a través de métodos o mecanismos novedosos, con la participación de diversos actores, que tiene resultados demostrables, superiores a los de otras organizaciones similares, que ha perdurado en el tiempo y que puede ser replicada por otras organizaciones”.*

*Las mejores prácticas en el campo de las reformas educativas y de la aplicación de políticas educacionales se encuentran registradas en la Base de Datos Mejores Prácticas de Política Educacional y Reforma Educativa realizado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), el cual es actualizado periódicamente.*

*La base de datos está conformada por 119 iniciativas identificadas a través de la revisión de fuentes secundarias de información, visitas a varios países, revisión de materiales presentados en seminarios y congresos internacionales, así como también la consulta de redes de información cibernética y de diversos bancos de datos sobre experiencias educativas en 14 países de Latinoamérica y el Caribe: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.*

*PREAL ha identificado, descrito y categorizado iniciativas que dan cuenta de la dirección de los esfuerzos realizados en los distintos países para mejorar su educación y que muestran buenos resultados o parecen promisorias en la búsqueda de una educación de calidad y equidad.*

*Este conjunto de experiencias, llamadas mejoras prácticas, no se concibió para ser utilizado como un manual de modelos para las instituciones educativas. Cada práctica exitosa se*

*constituye en una historia dinámica, con altibajos que probablemente no puede replicarse al pie de la letra en un contexto con características diferentes, pero es una muestra de la creatividad y el empuje necesario para solucionar los problemas educativos de una región, así mismo es un indicador de la variedad de alternativas que se pueden implementar, y pueden ser iluminadoras para todos aquellos que están empeñados en reformas y programas de mejoramiento educativo.*

*Aspectos que durante décadas han sido tema de constantes debates en diferentes países, como el aumento de la cobertura y la igualdad de oportunidades, siguen siendo debatidos y muchos esfuerzos se siguen aunando para su solución. Para ello constituyen una importante referencia los proyectos dirigidos a incorporar más niños al sector educativo, partiendo desde preescolar, donde México y Colombia se destacan con mayor cantidad de proyectos exitosos, y los que enfatizan la retención escolar donde Brasil contiene mayores experiencias al respecto; los que crean oportunidades para la educación secundaria; los que por medio de la educación a distancia facilitan los procesos educativos a profesores y alumnos ubicados en zonas de difícil acceso; los programas compensatorios que ponen atención en los sectores más pobres de la sociedad; o los que impulsan la educación bilingüe y multicultural que facilitan la educación de la población indígena respetando su cultura. En este último Uruguay y México presentan buenas experiencias.*

*Las iniciativas que integran el banco de datos de PREAL, aparecen agrupadas en torno a los siguientes ejes temáticos:*

- *gestión escolar,*
- *mejoría de la calidad y equidad de la educación,*
- *evaluación de los aprendizajes,*
- *fortalecimiento de la profesión docente,*
- *uso de tecnologías educativas de punta,*
- *financiamiento de la educación.*<sup>53</sup>

Partiendo de esta base constitucional y legal, y de los aportes descritos anteriormente a partir del documento “Manual Operativo del Banco de Prácticas de Cooperación Empresarial con el Sector Educativo” a continuación se explicarán cada uno de los artículos del proyecto de acuerdo. con el objeto de ampliar la explicación del proyecto de acuerdo. Respecto del artículo primero, se pretende crear el **Sistema** Distrital de **Buenas Prácticas** de la comunidad educativa pública y privada del Distrito Capital, con el fin de potenciar el desarrollo físico, emocional, cognitivo y creativo de los estudiantes de las instituciones educativas en el Distrito Capital.

Este Sistema tiene como propósito en primer lugar, almacenar las buenas prácticas educativas que realicen las instituciones educativas del Distrito Capital del orden público o

---

<sup>53</sup> GONZÁLEZ A., L. Manual operativo del Banco de Buenas Prácticas de Cooperación Empresarial con el Sector Educativo. Bogotá: Fundación Empresarios por la Educación, 2005.

privado con el fin de que puedan llegar a ser replicadas en otras instituciones educativas de la ciudad y porque no, aquellas que del orden departamental o nacional que consideren que las buenas prácticas educativas de la Capital, les pueden servir para los estudiantes de su comunidad educativa.

Así, por ejemplo, una institución educativa puede tener como una buena práctica formativa, aquella de potencializar el deporte en su institución, y como producto de esa práctica, uno o varios de sus estudiantes resultan ser destacados deportistas a nivel nacional e internacional, sería muy interesante para todas las instituciones educativas, conocer la forma o el camino que adoptaron para lograr el citado resultado. Sin embargo, se debe señalar, que como el ejemplo anterior, se pueden presentar múltiples actividades al interior de las instituciones educativas que podrían llegar a ser compartidas en aras de que otras instituciones educativas interesadas en potencializar a sus estudiantes, puedan seguir ese ejemplo y de esta manera, puedan copiar estos ejemplos de “buenas prácticas” para impulsar a los estudiantes de su comunidad educativa.

En lo que respecta a las definiciones acotadas en el artículo segundo del proyecto de acuerdo, estas se explican por si solas por lo que no se ahondara en las mismas.

En lo que tiene que ver con la creación del sistema distrital de buenas prácticas educativas para el desarrollo del talento estudiantil, tiene como propósito recoger las “buenas prácticas educativas” que hayan desarrollado las instituciones educativas en Bogotá, almacenarlas y compartirlas a las demás instituciones educativas del Distrito con el propósito de que se constituyan en un repositorio institucional de la Secretaria de Educación Distrital que sirva como un instrumento educativo que al compartirlo, permita que otras instituciones educativas puedan replicarlo de la misma forma o de modo similar con éxito.

El artículo cuarto de la iniciativa, hace referencia a los componentes temáticos del Sistema Distrital de Buenas Prácticas que apuntan a que diversas experiencias implementadas en las aulas sirvan como eje para que las instituciones educativas del Distrito Capital, se nutran de experiencias exitosas desarrolladas en el Distrito Capital.

### **3. EXPERIENCIA DE BUENAS PRACTICAS EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

En un documento realizado por la Dra. Aurora Cardona Serrano, licenciada en áreas de inglés y español, señaló en un artículo referido a las buenas prácticas educativas en el mundo lo siguiente:

Las mejores prácticas en el campo de las reformas educativas y de la aplicación de políticas educacionales se encuentran registradas en la *Base de Datos Mejores Prácticas de Política Educacional y Reforma Educativa* realizado por el Programa de Promoción de la



Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), el cual es actualizado periódicamente.

La base de datos está conformada por 119 iniciativas identificadas a través de la revisión de fuentes secundarias de información, visitas a varios países, revisión de materiales presentados en seminarios y congresos internacionales, así como también la consulta de redes de información cibernética y de diversos bancos de datos sobre experiencias educativas en 14 países de Latinoamérica y el Caribe: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

PREAL ha identificado, descrito y categorizado iniciativas que dan cuenta de la dirección de los esfuerzos realizados en los distintos países para mejorar su educación y que muestran buenos resultados o parecen promisorias en la búsqueda de una educación de calidad y equidad.

Este conjunto de experiencias, llamadas mejores prácticas, lo se concibió para ser utilizado como un manual de modelos para las instituciones educativas. Cada práctica exitosa se constituye en una historia dinámica, con altibajos que probablemente no puede replicarse al pie de la letra en un contexto con características diferentes, pero es una muestra de la creatividad y el empuje necesario para solucionar los problemas educativos de una región, así mismo es un indicador de la variedad de alternativas que se pueden implementar, y pueden ser iluminadoras para todos aquellos que están empeñados en reformas y programas de mejoramiento educativo.

Aspectos que durante décadas han sido tema de constantes debates en diferentes países, como el aumento de la cobertura y la igualdad de oportunidades, siguen siendo debatidos y muchos esfuerzos se siguen aunando para su solución. Para ello constituyen una importante referencia los proyectos dirigidos a incorporar más niños al sector educativo, partiendo desde preescolar, donde México y Colombia se destacan con mayor cantidad de proyectos exitosos, y los que enfatizan la retención escolar donde Brasil contiene mayores experiencias al respecto; los que crean oportunidades para la educación secundaria; los que por medio de la educación a distancia facilitan los procesos educativos a profesores y alumnos ubicados en zonas de difícil acceso; los programas compensatorios que ponen atención en los sectores más pobres de la sociedad; o los que impulsan la educación bilingüe y multicultural que facilitan la educación de la población indígena respetando su cultura. En este último Uruguay y México presentan buenas experiencias.

Las iniciativas que integran el banco de datos de PREAL, aparecen agrupadas en torno a los siguientes ejes temáticos:

- “gestión escolar,
- mejoría de la calidad y equidad de la educación,
- evaluación de los aprendizajes,
- fortalecimiento de la profesión docente,

- uso de tecnologías educativas de punta,
- financiamiento de la educación.”

En palabras de la autora de este estudio, manifestó que Brasil, Chile y México, seguidos por Colombia y Costa Rica, han implementado prácticas que han sido efectivas para solucionar inconvenientes que se presentan en los diferentes aspectos en los que se clasifican las buenas prácticas educativas. No parece coincidencia que Chile, México y Brasil, en ese orden, muestren los mejores resultados para los países de América Latina y el Caribe en las pruebas internacionales PISA.

#### **4. SISTEMAS EDUCATIVOS CON MEJOR DESEMPEÑO DEL MUNDO.**

La Dra. Cardona señala que las evaluaciones internacionales, como el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes PISA de la OCDE, y TIMMS (para matemáticas y ciencias), permiten comparar directa y regularmente la calidad de los resultados académicos ente los distintos sistemas educativos. Estos programas de evaluación muestran amplias diferencias en el grado de éxito de los países con relación al fomento del conocimiento y las capacidades en áreas claves como la comprensión lectora, matemáticas y ciencias.

Para algunos países, los resultados del informe PISA (en el que Colombia ha participado) son desalentadores, ya que evidencian que el desempeño de los estudiantes de 15 años está considerablemente retrasado respecto de otros países, en algunos casos en una medida equivalente a varios años de escolaridad.

Continúa la Dra. Cardona señalando que una educación de excelencia es alcanzable con una inversión razonable. A partir de los resultados en pruebas internacionales de McKinsey & Company<sup>54</sup>, esta institución se dio a la tarea de indagar sobre las características de los mejores sistemas educativos y el énfasis de sus esfuerzos. Señala el estudio, que existen muchas formas de mejorar un sistema educativo. Cada país parece tener su propia idea de cómo hacerlo. Una prueba de esto se evidencia en los seis (6) ejes temáticos en que se agrupan las mejores prácticas, donde también se observa que la mayoría de países participantes, liderados por México, presenta esfuerzos importantes en cuanto a la equidad. Bajo este rango se encuentran proyectos encaminados a brindar capacitación en las escuelas más pobres en los niveles preescolar y básico, atender a grupos vulnerables (pobres e indigentes, urbanos y rurales, población indígena, mujeres pobres e indígenas, reformas curriculares, provisión de textos y materiales de instrucción, extensión de la jornada escolar e incremento en horas de clase.

Muchos sistemas educativos optan por reducir la cantidad de estudiantes en las aulas como uno de los factores determinantes para mejorar la calidad académica y aunque todo extremo es negativo, varios estudios muestran que esta práctica tiene un fuerte impacto sobre la calidad únicamente en los primeros grados de escolaridad. En Colombia nos hemos ido al otro extremo, ya que no es raro encontrar aulas de clase en colegios del sector oficial con más de 40 estudiantes. Este fenómeno masificador tiene su origen en los intentos del Estado por ampliar la cobertura de estudiantes, la oferta de cupos, que de este modo implica una inversión muy inferior a la que se requiere al construir más escuelas y pagar mas profesores. Teniendo en cuenta que menos alumnos por aula de clase significa más profesores.

Las experiencias internacionales, pueden servir de guía para que las experiencias académicas puedan llegar a ser replicadas a través de proyectos pedagógicos productivos que impulsen a las instituciones educativas de Bogotá, a desarrollar experiencias académicas adicionales a las que a diario se brindan para el beneficio de toda la comunidad educativa.

#### **5. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA.**

Esta iniciativa no compromete recursos de la Administración Distrital, en cuanto los reconocimientos de que trata el artículo cuarto, se basan en primer lugar en diplomas por su gestión educativa por realizar labores de “buenas prácticas educativas”.

Cordialmente,

**Javier Alejandro Ospina Rodríguez**  
Concejal del Centro Democrático

---

<sup>54</sup> Estudio realizado por Mckinsey & Company titulado The world best-perfor School System.2017.

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 31 DE 2023**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR EL CUAL SE CREA EL SISTEMA DISTRITAL DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA OFICIAL Y PRIVADA DEL DISTRITO CAPITAL PARA EL DESARROLLO DEL TALENTO DE LOS ESTUDIANTES”**

El Concejo de Bogotá D.C., en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en el artículo 313 de la Constitución Política y el artículo 12 del Decreto 1421 de 1993,

#### **ACUERDA:**

**Artículo 1. OBJETO.** El objeto del presente acuerdo es crear el Sistema Distrital de Buenas Prácticas de la comunidad educativa pública y privada del Distrito Capital, con el fin de potenciar el desarrollo físico, emocional, cognitivo y creativo, entre otros.

**Artículo 2. DEFINICIONES.** Para este acuerdo, se adoptan las siguientes definiciones:

- Buenas prácticas educativas: Conjunto de iniciativas, enfoques y acciones orientadas a lograr mejoras replicables en términos de calidad educativa y resultados de aprendizaje en otras instituciones educativas del Distrito Capital.
- Banco de información de buenas prácticas: Conjunto de herramientas digitales o de otra naturaleza, orientadas a ordenar, almacenar y clasificar las buenas prácticas educativas, con el objeto de colocar a disposición de todas las instituciones educativas del Distrito, las experiencias educativas exitosas.

**Artículo 3. CREACIÓN DEL SISTEMA DISTRITAL DE BUENAS PRÁCTICAS EDUCATIVAS, PARA EL DESARROLLO DEL TALENTO ESTUDIANTIL.** Créase el Sistema de Distrital de Buenas Prácticas de la comunidad educativa pública y privada del Distrito Capital como un conjunto de estrategias orientadas y dirigidas a comunicar y alimentar el repositorio de información de buenas prácticas, y divulgarlas a través de diversos espacios y canales.

Parágrafo: la Secretaría de Educación Distrital, administrará y reglamentará su operación, en función de los componentes temáticos que definan.

**Artículo 4. COMPONENTES TEMÁTICOS.** El Sistema Distrital de Buenas Prácticas Educativas, se organizará a partir de componentes temáticos bajo los que se clasificarán experiencias pedagógicas que incluirán, entre otros:

- Articulación a la educación pos-media, al sector productivo, a proyectos pedagógicos productivos.
- Educación financiera.
- Convivencia escolar y justicia escolar restaurativa.
- Aquellas dirigidas a los estudiantes, a docentes, a familias y cuidadores.

**Artículo 5. VIGENCIA.** - Este Acuerdo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 32 DE 2023**

### **PRIMER DEBATE**

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

##### **Exposición de motivos**

#### **1. OBJETO:**

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

#### **2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

1. Establecer espacios de participación ciudadana para los representantes de los comercios populares, de forma que puedan expresar en canales formales sus problemáticas y necesidades, para que, a través de la concertación con el gobierno distrital, logren impulsar iniciativas de política pública que les permita brindar soluciones.
2. Permitir la visibilización, inclusión y reconocimiento de las personas comerciantes que se dedican a la venta de bienes o productos y/o la prestación de servicios, en las Zonas o Clústeres Comerciales Masivos Formales, para lograr reivindicar y consolidar estas actividades como un negocio y una actividad económica propiamente.
3. Generar la consolidación de las capacidades y habilidades del comerciante, el mejoramiento de las estrategias de competitividad, la profundización de la cultura de la formalidad, y el fortalecimiento de las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana que faciliten un mejor desarrollo de la actividad económica, redundando en beneficios para el sector comercial y para los consumidores.
4. Dignificar la actividad comercial de las personas vendedoras de bienes o productos y/o prestadoras de servicios de las Zonas de Comercio Masivo Formal, que ejercen su actividad y generación de empleo contribuyendo de forma importante al desarrollo de la ciudad vía impuestos y contribuciones.
5. Generar un reconocimiento con ocasión de la celebración del Día del Comerciante Masivo Formal en el Distrito Capital, enmarcado en la semana del comerciante Masivo Formal con el fin de reconocer la actividad desarrollada por años, el aporte social y económico realizado a la ciudad de los individuos que realizan esta actividad.

#### **3. ANTECEDENTES:**

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. DEFINICIONES:

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

*“se utiliza el término economía de “base popular” a objeto de conceptualizar la participación creciente y directa de los sectores populares en la economía, no ya como ejército de trabajadores informales o actores residuales y subalternos, sino como sujetos económicos con autoría propia y protagonismo en la conducción económica del país”<sup>55</sup>.*

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

---

<sup>55</sup> TASSI, Nico, MEDEIROS, Carmen, RODRIGUEZ-CARMONA, Antonio, FERRUFINO, Giovanna. “Hacer plata sin plata” El desborde de los comerciantes populares en Bolivia. Fundación PIEB. 2013

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

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

## 5. JUSTIFICACIÓN:

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

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

Es claro que los comercios masivos formales se han convertido en jalonadores de la economía nacional. De acuerdo al Observatorio de Desarrollo Económico de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, San Victorino se comporta como un distrito comercial altamente especializado en la comercialización de prendas de vestir que cuenta con 5.594 empresas.<sup>56</sup> Consecuentemente, el Observatorio de Desarrollo Económico reveló que San Victorino generó 140.000 empleos en 2018 y ventas cercanas a los 500 mil millones de pesos en el mes en los locales formalmente constituidos sin contar otro tanto de los comerciantes flotantes en el sector en los años previos a la pandemia<sup>57</sup>.

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

Según los datos preliminares presentados en este conteo<sup>58</sup>, en Bogotá se cuenta con 451.093 unidades económicas que representan el 17,7% del total nacional. De igual forma, la mayor representación de estas

<sup>56</sup> Diagnóstico Bogotá Productiva 24 Horas. Secretaría de Desarrollo Económico. Noviembre de 2019. [https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files\\_articles/bogotaproductiva24horas\\_web\\_final.pdf](https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articles/bogotaproductiva24horas_web_final.pdf)

<sup>57</sup> Madrugones de San Victorino son los reyes (¿magos?) de las ventas de diciembre en Colombia. Pulzo. 2018. <https://www.pulzo.com/economia/madrugones-san-victorino-venden-3-billones-pesos-diciembre-PP610774>

<sup>58</sup> Conteo de unidades económicas 2021. DANE. 2021. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-interno/censo-economico-de-colombia/conteo-de-unidades-economicas-2021>

unidades económicas está asociada al sector de comercio con una participación de más del 55% para la ciudad de Bogotá (Cuadro 1). Adicionalmente, el 89% de estos establecimientos de comercio son establecimientos fijos, evidencia de que el gran aparato productivo y comercial de la ciudad se da allí en estos establecimientos.

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

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

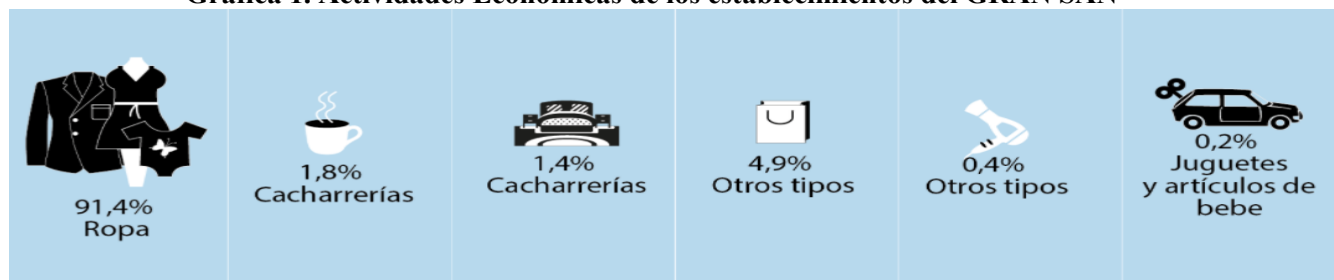
\*Las unidades desocupadas no tienen un sector económico asociado.

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

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

Llevando el análisis de la información disponible a un nivel más local y específicamente a las Zonas o Clusters de Comercio Masivo Formal de la ciudad de Bogotá, en el año 2017 el observatorio de Desarrollo Económico de la Secretaría de Desarrollo Económico en búsqueda de tener información sobre estos, realizó una encuesta-censo<sup>59</sup> en el centro comercial Gran San ubicado en la Carrera 10<sup>a</sup> entre calles 9<sup>a</sup> y 10<sup>a</sup> para conocer más de cerca la actividad realizada, el origen de la mercancía comercializada y reconocer cuales son los puntos de mejora de esta zona comercial donde se ubican más de 7.000 locales. Dentro de los principales resultados de este proceso se logró establecer que la principal actividad realizada en este sector es la venta de ropa y calzado (gráfica 1).

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

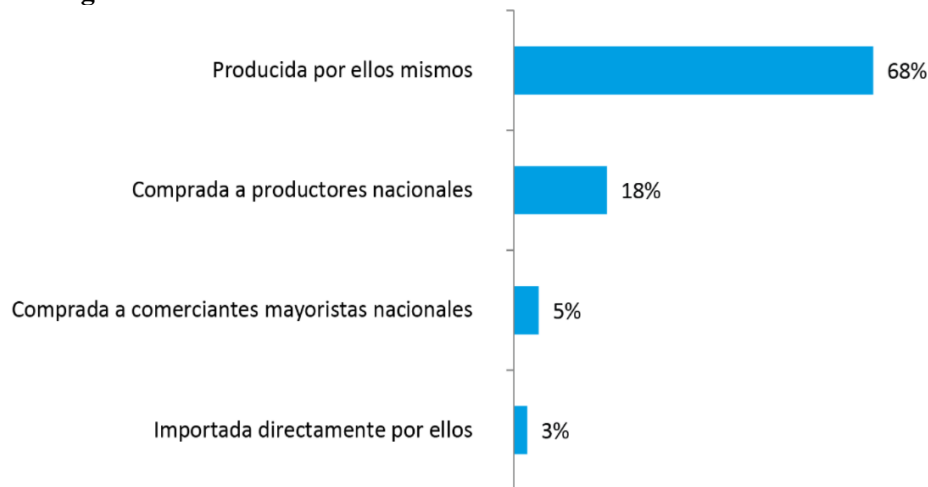


Fuente: SDDE – DEDE. Censo a establecimientos de comercio del GRAN SAN<sup>60</sup>.

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

<sup>59</sup>Resultados de la encuesta de percepción a comerciantes de EL GRAN SAN Zona San Victorino - Localidad de Santa Fe. Secretaría de Desarrollo Económico – 2017. <https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/industria/resultados-de-la-encuesta-de-percepcion-comerciantes-de-el-gran-san-zona-san-victorino>

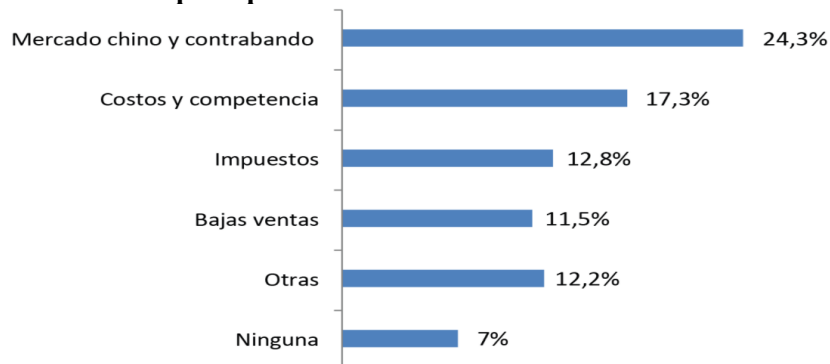
<sup>60</sup> Ídem

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

Fuente: SDDE – DEDE. Censo a establecimientos de comercio del GRAN SAN<sup>61</sup>.

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

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

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

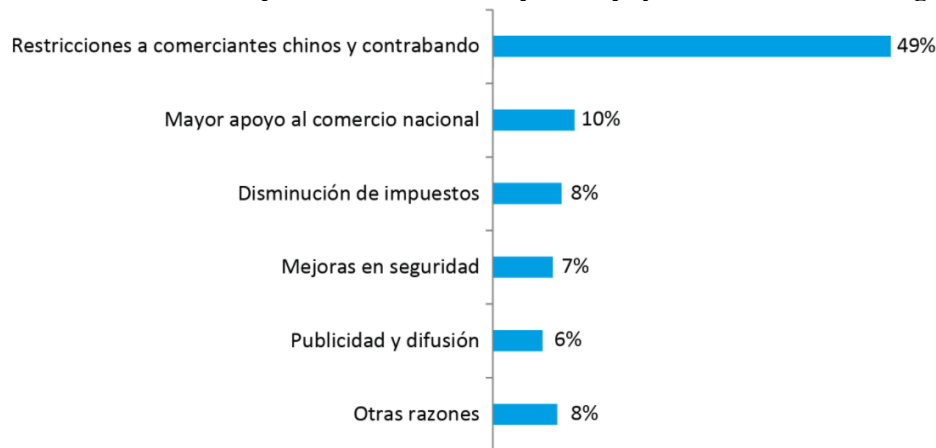
Fuente: SDDE – DEDE. Censo a establecimientos de comercio del GRAN SAN<sup>62</sup>.

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

<sup>61</sup> Ídem

<sup>62</sup> Ídem



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

Fuente: SDDE – DEDE. Censo a establecimientos de comercio del GRAN SAN<sup>63</sup>.

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

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

*“En el Gran San inicialmente tuvimos problemas de contrabando y de producto importado, hoy por hoy el 98% de lo que se vende en el Gran San son productos 100% colombianos, aunque los insumos son traídos del exterior porque a nivel local no hay para satisfacer la demanda”<sup>64</sup>.*

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

De acuerdo a la Cámara de Comercio, 53.291 empresas de la capital cerraron en 2020<sup>65</sup>. Esta cifra concuerda con un reporte de Fenalco el cual señaló que cerca de 61 mil establecimientos formales ubicados en Bogotá y

<sup>63</sup> Ídem

<sup>64</sup> El Gran San y su ‘Madrugón’: la otra cara del comercio popular colombiano. *Revisa Semana*. 9 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.semana.com/emprendimiento/articulo/el-gran-san-y-el-madrugon-en-el-comercio-popular-de-bogota/249568/>

<sup>65</sup> Cámara de Comercio reveló que la pandemia hizo cerrar más de 53.000 empresas en Bogotá. *La República*. Enero de 2021. Disponible en: <https://www.larepublica.co/empresas/camara-de-comercio-revelo-que-la-pandemia-hizo-cerrar-mas-de-53000-empresas-en-bogota-3111120>

la región cerraron entre marzo de 2020 y febrero de 2021. De las empresas de comercio y servicios que sobrevivieron, el 45 % tuvo que suspender contratos laborales y 15% los terminaron.<sup>66</sup>

De acuerdo con la Encuesta Mensual de Comercio (EMC), para el mes de enero de 2021 las ventas reales del comercio al por menor en Bogotá, decrecieron un 12,9 % respecto al mismo mes del 2020, siendo -4,1 puntos porcentuales (p.p.) inferior al dato registrado en diciembre de 2020 que reflejó -8,8 %.<sup>67</sup>

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

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

## 6. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA:

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

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

Por lo anterior, es vital identificar la razón por la cual el no tener una política pública para lo que en este documento denominamos “Comercios Masivos Formales” genera problemáticas de falta de planificación económica y urbana, vulnerabilidad ante cambios políticos, falta de representación efectiva y real en la toma de decisiones y debilidad en la articulación de la economía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Frente a este punto en particular, ésta iniciativa fortalecerá la capacidad de conjugar a un gran sector de la población en el cumplimiento local de la agenda 2030 especialmente el objetivo número 8 “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> El 33 % de los comercios formales en Bogotá y Cundinamarca cerró entre marzo de 2020 y febrero de 2021. Revista Semana. Marzo de 2021. Disponible en: <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/el-33-de-los-comercios-formales-en-bogota-y-cundinamarca-cerro-entre-marzo-de-2020-y-febrero-de-2021/202141/>

<sup>67</sup> El segundo pico del COVID-19 afectó el comercio al por menor en Bogotá en enero de 2021. <https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/comercio-al-por-menor/el-segundo-pico-del-covid-19-afecto-el-comercio-al-por-menor-en-bogota-en>

<sup>68</sup> Objetivos de Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Este proyecto de acuerdo no solo busca proteger a los comercios masivos formales per se sino también mejorar las condiciones del personal vinculado a ésta industria y cadena productiva. Por ejemplo, en el sector de San Victorino el 53% de los comerciantes son mujeres, de las cuales el 55% son madres cabeza de hogar<sup>69</sup>. Al poder establecer este sector de la población como uno de los objetivos de una política pública, se buscará la igualdad de género, al permitir el acceso al comercio justo por parte de las mujeres. Esto se alinea con el quinto objetivo “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

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

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

## **6.1 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES:**

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

### **México:**

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

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

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

---

<sup>69</sup> Comerciantes de San Victorino piden acompañamiento del Distrito para fin de año. El Espectador. Octubre de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/bogota/comerciantes-de-san-victorino-piden-acompanamiento-del-distrito-para-fin-de-ano/>

*ARTICULO 43. La Secretaría de Gobierno y los Ayuntamientos llevarán un registro de las iniciativas de los comités de participación ciudadana que se formen para los efectos de la presente Ley, con el objeto de que participen en programas de mejoramiento del servicio público de Mercados y Tianguis Populares-<sup>70</sup>*

### **España:**

Desde las administraciones autónomas se ha establecido un reconocimiento a los comercios masivos formales denominado Centro Comercial Abierto, este se entiende como “*aquella fórmula de organización comercial de todos los agentes económicos que, en el ámbito del comercio interior, estén implicados en un área urbana delimitada, con una tradición comercial en la zona, que cuenta con una imagen y estrategia propia permanente, y que comparten una concepción global de oferta comercial, servicios, cultura y ocio, así como una única unidad de gestión y comercialización.*”<sup>71</sup>

Este reconocimiento ha permitido generar convenios de colaboración, dirigir recursos y establecer políticas para un mejor desarrollo y funcionamiento de estas Zonas de Comercio Popular Formal. Medidas como la implementada en Cabra para realizar un aporte de 10 mil euros por parte del ayuntamiento para promocionar y dinamizar el comercio<sup>72</sup>, la firma de un convenio por parte del ayuntamiento de Andalucía para generar acciones de promoción y prestar apoyo institucional ante los medios de comunicación o entidades<sup>73</sup> o el convenio con el ayuntamiento de la palma para dinamizar el comercio después de la pandemia<sup>74</sup> son muestra de los beneficios de contar con un reconocimiento de estas zonas comerciales. El común denominador de estos acuerdos que se dan en todo el país es el reconocimiento de estas zonas de comercio y el trabajo mancomunado entre el comercio y la administración en la búsqueda de fortalecer el comercio local.

### **Turquía:**

En Estambul se encuentra el Gran Bazar<sup>75</sup>, uno de los mercados cubiertos más grandes del mundo y que remonta su operación al año 1.400. Allí se cuenta con más de 4.000 tiendas que comercializan alfombras y kilims hechos a mano de Turquía, adornos en diferentes tipos de materiales, joyería, artículos de cuero, entre otros.

---

<sup>70</sup> Ley de regulación y fomento de mercados y Tianguis populares. 1989. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUERRERO/Leyes/GROLEY35.pdf>

<sup>71</sup> Procedimiento para la obtención del reconocimiento como Centro Comercial Abierto de Andalucía. Gobierno de España. Disponible en: <http://tramites.administracion.gob.es/comunidad/tramites/recurso/procedimiento-para-la-obtencion-del/eb51e0b4-7188-4130-a03a-925059c8ac17>

<sup>72</sup> El Ayuntamiento de Cabra firma un acuerdo de colaboración con el Centro Comercial Abierto. 16 de octubre de 2021. Disponible en: <http://www.surdecordoba.com/cabra/el-ayuntamiento-cabra-firma-acuerdo-colaboracion-el-centro-comercial-abierto>

<sup>73</sup> <https://www.diarioronda.es/2021/09/10/sin-categoria/el-ayuntamiento-y-apymer-firman-un-convenio-para-impulsar-el-centro-comercial-abierto/>

<sup>74</sup> El Ayuntamiento y Apymer firman un convenio para impulsar el Centro Comercial Abierto. Diario Ronda. 10 de septiembre de 2021. Disponible en: [https://www.huelvainformacion.es/provincia/Comercial-Abierto-Entreplazas-Ayuntamiento-Apyme-La\\_0\\_1556244661.html](https://www.huelvainformacion.es/provincia/Comercial-Abierto-Entreplazas-Ayuntamiento-Apyme-La_0_1556244661.html)

<sup>75</sup> Gran Bazar de Estambul Civiatis. Disponible en: <https://www.estambul.es/gran-bazar>

Este lugar se extiende por más de 61 calles cubiertas y se ha convertido en un epicentro obligado para los turistas lo que ha permitido dinamizar aún más su actividad comercial. Para el año 2022, la Gobernación de Estambul cubrió con los gastos la reparación y restauración del tejado del bazar.<sup>76</sup>

### **Irán:**

En la ciudad de Tabriz se encuentra el gran bazar de esta ciudad con más de 1.000 años de antigüedad, allí se concentra una parte importante del comercio del medio oriente y es un punto turístico importante debido a su declaratoria de patrimonio de la humanidad por parte de la Unesco *“Bajo aproximadamente unos 2,5 kilómetros cuadrados de bóvedas, en el Gran Bazar de Tabriz, ciudad ubicada a unos 600 kilómetros al noroeste de Teherán, late aún con mucha fuerza un corazón capitalista que une tradición y modernidad en un entorno histórico de privilegio”*<sup>77</sup>.

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

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

Dentro de estas zonas ningún tipo de actividad necesita la autorización de la Herencia Cultural iraní, Artesanía y Organización de Turismo (ICHHTO), que es el órgano institucional encargado de la protección de los monumentos protegidos.<sup>78</sup>

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

La importancia de esta iniciativa radica en que se encuentra dirigida a establecer condiciones generales para incorporar en la política pública que viene desarrollando la administración y se incorpore en ella las Zonas o Clústeres de Comercio Masivo Formal que por tanto años han generado empleo y desarrollo en Bogotá. Es menester de la administración distrital a través de las entidades correspondientes reconocer éste importante sector de la industria distrital y nacional que se vio gravemente afectado por las restricciones y cuarentenas producto de la pandemia.

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

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

---

<sup>76</sup> La restauración del Gran Bazar de Estambul finalizará en 2022. Turquía, Mundo. Marzo de 2021. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/la-restauraci%C3%B3n-del-gran-bazar-de-estambul-finalizar%C3%A1-en-2022/2167746>

<sup>77</sup> El gran Bazar de Tabriz, el mayor mercado cubierto del mundo. Noviembre 2015. Disponible en: [https://www.clarin.com/asia/gran-bazar-tabriz-mercado-cubierto\\_0\\_B1YltgKvXg.html](https://www.clarin.com/asia/gran-bazar-tabriz-mercado-cubierto_0_B1YltgKvXg.html)

<sup>78</sup> Complejo histórico Bazar de Tabriz. Disponible en: [https://www.ecured.cu/Complejo\\_Hist%C3%B3rico\\_Bazar\\_de\\_Tabriz](https://www.ecured.cu/Complejo_Hist%C3%B3rico_Bazar_de_Tabriz)

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

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

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

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

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

## **8. FUNDAMENTO JURÍDICO:**

### **8.1. NORMATIVIDAD INTERNACIONAL:**

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

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

Dentro de las metas de este objetivo, se encuentran:

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

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

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

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

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

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

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

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

Dentro de las metas de este objetivo, se encuentra:

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

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

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

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

Dentro de las metas de este objetivo, se encuentra:

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

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

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

Las Zonas de Comercio Popular Formal conformadas en su mayoría por micro, pequeñas y medianas empresas requieren de la asistencia técnica y el apoyo institucional para el incremento de sus capacidades y sus potencialidades. Por tanto, la Administración Distrital como actor gubernamental debe estar comprometida con la adopción de acciones para la promoción del crecimiento económico inclusivo, abordando la desigualdad y la exclusión social a través de políticas públicas orientadas a la creación de condiciones propicias para el crecimiento incluyente e inclusivo.

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

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

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

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

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

En este contexto, el presente proyecto de acuerdo, en sí mismo, surge como una medida afirmativa y de trato diferencial hacia un sector de la economía que, a pesar de tener vulnerabilidades, particularidades y grandes complejidades no ha sido abordado desde una perspectiva adecuada, pues en la actualidad no existe una política pública enfocada al fortalecimiento de las Zonas de Comercio Popular Formal que responda a las problemáticas concretas que afectan a este sector. Así las cosas, a través de esta iniciativa se contribuye a



reducir el impacto de las desigualdades existentes no sólo al interior de los comercios populares, sino respecto a otros comercios en la ciudad, como es el caso de las grandes superficies, que en la mayoría de los casos ostentan un altísimo poder de mercado frente a los pequeños y medianos empresarios de las Zonas de Comercio Popular Formal lo que los ubica en una situación de desventaja que requiere ser analizada, problematizada y atendida desde la esfera pública, dado que es un fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en la vida económica y brindarle una protección especial a aquellas personas que por su condición económica se encuentren en una circunstancia de debilidad manifiesta, lo que constituye una clara expresión del principio de igualdad establecido en nuestra Constitución Política.

## **8.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL:**

**Artículo 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

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

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

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

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

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

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

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

**Artículo 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1) *La adquisición de bienes a título oneroso con destino a enajenarlos en igual forma, y la enajenación de los mismos;*

(...)

12) *Las empresas de fabricación, transformación, manufactura y circulación de bienes;*

(...)

13) *Las empresas de depósito de mercaderías, provisiones o suministros, espectáculos públicos y expendio de toda clase de bienes;*

(...)

14) *Las empresas editoriales, litográficas, fotográficas, informativas o de propaganda y las demás destinadas a la prestación de servicios;*

(...)

15) *Las empresas de obras o construcciones, reparaciones, montajes, instalaciones u ornamentaciones;*

(...)

17) *Las empresas promotoras de negocios y las de compra, venta, administración, custodia o circulación de toda clase de bienes”;*

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

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

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

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

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

d) *Promover una más favorable dotación de factores para las micro, pequeñas y medianas empresas, facilitando el acceso a mercados de bienes y servicios, tanto para la adquisición de materias primas, insumos, bienes de capital y equipos, como para la realización de sus productos y servicios a nivel nacional*

*e internacional, la formación de capital humano, la asistencia para el desarrollo tecnológico y el acceso a los mercados financieros institucionales;*

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

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

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

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

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

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

La Ley 590 de 2000 conocida como “Ley MyPymes” es un referente legal de gran importancia, teniendo en cuenta que el sector empresarial se encuentra conformado por micro, pequeñas, medianas y grandes empresas y es precisamente esta Ley y sus modificaciones la que ha establecido los criterios para determinar cuándo estamos frente a una micro, pequeña y/o mediana empresa, entendiendo el término “Mypyme” como el grupo de empresas de dicho tamaño y estableciendo, en consecuencia, una serie de objetivos para promover su desarrollo, los cuales se deben alcanzar de manera articulada entre el Gobierno nacional, los entes territoriales, el sector privado, la cooperación internacional, entre otros actores.

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

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

(...)

**Parágrafo.** *Apoyo del SENA a programas de generación de empleo. Se fortalecerá el trabajo del SENA con el fin de crear fuentes de empleo a través de programas establecidos, por personal calificado, con los estudiantes que terminen su capacitación, tendientes a organizar y asesorar la creación de nuevas Pequeñas, Medianas y Microempresas acorde con estudios previos de factibilidad de mercados, contribuyendo al desarrollo y*

*crecimiento de las Mipymes. Así mismo las acreditará ante las entidades bancarias y financieras competentes que otorgan microcrédito. Se aclara que esto se hará con recursos de la parafiscalidad”.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

##### **8.4.1. TLC COLOMBIA – MÉXICO:**

Este Acuerdo fue aprobado mediante la Ley 172 de 1994.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 8.5. FUNDAMENTOS DEL ORDEN DISTRITAL:

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

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

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

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

**Artículo 5º. Población Objeto de la Política.** Es población objetivo de la política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C., todos/as los/as habitantes de la ciudad,



haciendo énfasis en los sectores de población marginada de la actividad económica o aquella que se ha integrado a la misma en condiciones de precariedad y marginalidad Socioeconómico de Bogotá, D.C.

La política pública de productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico de Bogotá debe concurrir con la política pública propuesta en el presente proyecto para dar solución a las problemáticas identificadas en las Zonas de Comercio Popular Formal, por ello, es necesario que la Administración Distrital al momento de formular el instrumento no sólo tenga en cuenta los lineamientos trazados en esta iniciativa, sino además, las políticas públicas actualmente vigentes que tengan como objetivo la población dedicada al ejercicio de actividades económicas como el comercio, tal como es el caso del Acuerdo Distrital 378 de 2009 y el Decreto Distrital 064 de 2011, dado que las competencias deben ser complementarias en aras de evitar la duplicidad de funciones y/o de tareas pero sobre todo, con el fin de articular adecuadamente los diferentes mecanismos de atención disponibles y lograr una mayor eficiencia en la gestión pública.

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

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

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

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

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

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

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

*beneficios para la formalización empresarial y se dictan otras medidas en materia tributaria y de procedimiento”.*

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

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

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

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

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

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

## **8.6 FUNDAMENTO JURISPRUDENCIAL:**

### **Sentencia T-073/17:**

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

*8.1.1. Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, Colombia adoptó un modelo de Estado social de derecho, a través del cual se introdujo un modelo de economía social del mercado. Con este se buscó establecer a la empresa como el motor de desarrollo social, tal como se contempla*

*en el artículo 333 de la carta, con lo cual además se le reconoció especial importancia y protección constitucional a la economía de mercado y a la promoción de la actividad empresarial.*

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

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

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

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

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

*La Corte Constitucional mediante sentencia **T-425 de 1992**, reconoció como uno de los elementos más importantes del modelo económico implementado por la Constitución de 1991, a las libertades económicas que se encuentran en cabeza de los individuos. Estas, han sido entendidas como “la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio”.*

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

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

*De igual forma la sentencia **C-524 de 1995**, reconoce que la libertad de empresa comprende además la **garantía de libertad contractual, como la capacidad de celebrar los acuerdos que le sean***

*necesarios e indispensables para el desarrollo y ejecución de la actividad económica. Debe tenerse en cuenta que, de conformidad al artículo 333 superior, el Código de Comercio ha establecido y delimitado los elementos del establecimiento de comercio, como medio para ejercer la libertad de empresa e iniciativa privada, reglamentándolos en los artículos 515 y subsiguientes de dicho compendio.*

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

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

## **8.7 CONCLUSIÓN JURÍDICA:**

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

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

Si bien, en la actualidad existe un amplio marco jurídico que desde la Constitución Política establece unos principios fundamentales para el desarrollo, por ejemplo, de la libertad de empresa y que permea todo nuestro ordenamiento jurídico, brindando una estructura legal sólida sobre la cual es posible ejercer la actividad comercial con una serie de garantías y beneficios, encontramos que, existen determinados sectores del comercio que dadas sus particularidades y las crecientes barreras competitivas, se han estancado, no han tenido el crecimiento proyectado o han sufrido las consecuencias negativas de la pandemia por COVID-19,

problemáticas que han dado lugar a una concentración del poder del mercado en un número limitado de competidores, que a su vez, han generado el desplazamiento paulatino de los pequeños comerciantes, tal como lo ha manifestado la Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO-.

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

En ese orden de ideas, resulta importante señalar que la presente iniciativa se encuentra dirigida precisamente a establecer lineamientos para la formulación de una política distrital que incorpore a las Zonas o Clusters de Comercio Masivo Formal del Distrito, que permita garantizar una mayor inclusión económica y social de los comerciantes que ejercen su actividad económica en los centros de acopio más tradicionales de la ciudad, con el fin que aumenten sus índices de productividad y logren una mayor sostenibilidad, a través de la organización y estructura de los gremios mercantiles establecidos en las zonas propuestas, aumento de la capacidad de capacidad de gestión ante las entidades públicas, privadas y mixtas, así como de colaboración; formación técnica y jurídica respecto a la normatividad que rige la actividad comercial y los sectores de influencia, entre otros aspectos.

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

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

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

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

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

## **10. IMPACTO FISCAL:**

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

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

*fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.*

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

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

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

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

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

## 11. BIBLIOGRAFÍA:

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

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

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

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

Civitatis. (2021). *Estambul*. <https://www.estambul.es/gran-bazar>

C. Const. Sent. T-073, feb 6/17. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

DANE. (2021). *Censo económico de Colombia – Censo de unidades Económicas 2021*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-interno/censo-economico-de-colombia/ceceo-de-unidades-economicas-2021>

Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos. *Procedimiento para la obtención del reconocimiento como Centro Comercial Abierto de Andalucía*. Disponible en: <http://tramites.administracion.gob.es/comunidad/tramites/recurso/procedimiento-para-la-obtencion-del/eb51e0b4-7188-4130-a03a-925059c8ac17>

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

Huelva Información. (2021). *El Centro Comercial Abierto Entreplazas se adhiere al convenio del Ayuntamiento y Apyme - La Palma*. Disponible en: <https://www.huelvainformacion.es/provincia/Comercial-Abierto-Entreplazas-Ayuntamiento-Apyme-La-0-1556244661.html>

La Vanguardia. (2015). *El Gran Bazar de Tabriz, un comercio centenario que sigue "vivo y coleando"*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/viajes/20151109/54438735141/gran-bazar-tabriz.html>  
[https://www.clarin.com/asia/gran-bazar-tabriz-mercado-cubierto\\_0-B1YItgKvXg.html](https://www.clarin.com/asia/gran-bazar-tabriz-mercado-cubierto_0-B1YItgKvXg.html)

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

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

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

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

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

Presentado por el Honorable Concejal,

**JAVIER ALEJANDRO OSPINA RODRIGUEZ**

Concejal de Bogotá

Partido Centro Democrático

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 32 DE 2023**

### **PRIMER DEBATE**

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

El Concejo de Bogotá

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

Acuerda:

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

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

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

**Artículo 3. Incorporación en la política pública.** Los documentos del Consejo de Política Económica y Social CONPES D.C, que integren diversos sectores institucionales, relacionados directa o indirectamente con el comercio masivo formal, así como los documentos relacionados con la política sectorial de productividad, competitividad y desarrollo económico que adelante la administración distrital, deberán tener en cuenta las definiciones previstas en este Acuerdo. Así mismo propenderán, como mínimo, por la consolidación de las capacidades y habilidades del comerciante, el mejoramiento de las estrategias de competitividad, la profundización de la cultura de la formalidad, y el fortalecimiento de las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana que faciliten un mejor desarrollo de la actividad económica, redundando en beneficios para el sector comercial y para los consumidores. Dichos documentos de política, deberán estar en concordancia con las disposiciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, y en particular con la estructura socioeconómica creativa y de innovación.

**Artículo 4. Semana del comerciante Masivo Formal.** Establecer la segunda semana del mes de noviembre de cada año - Día del Comerciante Masivo Formal en el Distrito Capital, y por espacio de 5 días hábiles, la Semana del comerciante de las Zonas de Comercio Popular Formal. Para este fin, la Secretaría Distrital de



Desarrollo Económico invitará a la Cámara de Comercio de Bogotá y FENALCO a participar en los eventos programados.

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

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

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

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

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