



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

AÑO IV N°. 3491 DIRECTOR: DAGOBERTO GARCÍA BAQUERO ENERO 19 DEL AÑO 2023

TABLA DE CONTENIDO	Pág.
PROYECTO DE ACUERDO N° 65 DE 2023 PRIMER DEBATE “POR EL CUAL SE ESTABLECE UNA RUTA DE INCLUSIÓN SOCIAL CON OPORTUNIDADES PARA LOS JÓVENES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	1076
PROYECTO DE ACUERDO N° 66 DE 2023 PRIMER DEBATE “POR EL CUAL SE PROMUEVE EL TURISMO JOVEN, SE FORTALECEN LOS EMPRENDIMIENTOS TURÍSTICOS DE JÓVENES EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	1099
PROYECTO DE ACUERDO N° 67 DE 2023 PRIMER DEBATE “POR MEDIO DEL CUAL SE INSTITUCIONALIZA EL PROGRAMA PARCEROS POR BOGOTÁ”.....	1114
PROYECTO DE ACUERDO N° 68 DE 2023 PRIMER DEBATE “POR EL CUAL SE PROMUEVE EL TURISMO JOVEN, SE FORTALECEN LOS EMPRENDIMIENTOS TURÍSTICOS DE JÓVENES EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	1127
PROYECTO DE ACUERDO N° 69 DE 2023 PRIMER DEBATE “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA DIGNIFICACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DEL CUIDADO MENSTRUAL EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	1142
PROYECTO DE ACUERDO N° 70 DE 2023 PRIMER DEBATE “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA DIGITAL EN ENTORNOS ESCOLARES, SE MODIFICA EL ACUERDO 832 DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	1172

PROYECTO DE ACUERDO N° 65 DE 2023

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE ESTABLECE UNA RUTA DE INCLUSIÓN SOCIAL CON OPORTUNIDADES PARA LOS JÓVENES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de este proyecto es definir una ruta de inclusión social con oportunidades mediante la generación de incentivos y oportunidades de acceso a emprendimiento, empleo y educación, para los jóvenes que hacen parte

del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes institucionalizándola en el Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa con enfoque de derechos.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Justificación del proyecto

Colombia, a pesar de contar con un cuerpo normativo robusto, de suscribir y ratificar los principales instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sobre la materia, de tener una arquitectura institucional que misionalmente cubre todos los aspectos relevantes, continua presentando serias falencias en la administración de justicia, en la política criminal y particularmente en la aplicación de la justicia juvenil restaurativa, tal como ya lo ha venido advirtiendo la Honorable Corte Constitucional.

Constitucionalmente los menores de edad cuentan con una protección especial que en algunos casos resulta reforzada, y por ello es una razón sabida que sus derechos priman, prevalecen frente a los demás ciudadanos estableciendo la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia para su protección y garantía, lo cual no es óbice para entender que al momento de trasgredir la ley y las normas de convivencia también tienen una serie de responsabilidades y de sanciones acordes a la magnitud de los delitos y las condiciones o necesidades del menor infractor (artículo 140 Ley 1098 de 2006).

El modelo jurídico garantista que hemos reproducido -desde los parámetros señalados en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (Resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989, emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas y adoptada por el Estado colombiano mediante la Ley 12 de 1991)-, imprimió en el espíritu normativo que conforme al ciclo vital de las personas se les otorga una responsabilidad acorde a sus derechos y deberes reconocidos.

El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes constituye la parte nuclear de la denominada Ley de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), y establece que los menores de 14 años de edad quedan excluidos de cualquier responsabilidad penal endilgable por la comisión de una conducta punible, para lo cual el Sistema Nacional de Bienestar Familiar es el llamado a garantizar el restablecimiento de sus derechos. A su vez, los mayores de 14 años es dable aplicar un modelo de atención restaurativo que a partir de un enfoque pedagógico permita la rehabilitación y la resocialización del individuo incidiendo de forma positiva en la redefinición de su propio proyecto de vida, es decir que sigue prevaleciendo el interés superior del menor.

Valga decir, como bien lo reconoce Mellizo Rojas (2018, p. 218), que el “*SRPA ofrece garantías procesales a los adolescentes, determina la responsabilidad frente al hecho delictivo, garantiza los derechos de las víctimas y, finalmente, propone medidas con carácter pedagógico y diferenciado del sistema de adultos.*”¹

Importante advertir que en materia de oferta de servicios, y desde el enfoque de capacidades, estructuralmente padecemos vacíos que no han sabido llenarse especialmente en materia de financiación del sistema y de

¹ Ver, Mellizo Rojas, W. H & Vásquez Cruz, O. (Eds.) (2018). *Acción sin Daño, políticas públicas y construcción de paz (1989-2010)*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

creación de programas pedagógicos dirigidos específicamente a su resocialización e inclusión social con oportunidades, tal y como lo advirtió en su momento la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes- CESRPA².

Ahora bien, en retrospectiva, atendiendo a la arquitectura institucional y al entramado normativo que la regula, a la luz de la política pública iniciada desde el CONPES 3629 de 2009 es visible que la falta de coordinación interinstitucional y con los niveles territoriales de la administración pública, o la falta de un sistema de información y seguimiento unificado para su propia institucionalidad, son apenas la punta del iceberg. Sin lugar a dudas, persisten factores endógenos muy diversos y muy marcados desde los propios hogares y entornos comunitarios de los menores infractores, marginalidad, exposición desde temprana edad al licor, drogas, violencias organizadas, etc., pero también persisten factores externos que contribuyen a reproducir -más que a superar- las condiciones de potencialidad o peligrosidad y reincidencia que eventualmente pueden reasumir éstos jóvenes.

No es de mi interés, por el alcance del presente proyecto y por las competencias de la corporación, evaluar el Sistema de Responsabilidad para Adolescentes pese a que hay elementos objetivos que permiten señalar que tanto su finalidad pedagógica, protectora, resocializadora y de la propia justicia restaurativa dejan mucho que desear.

Aquí me acojo a lo sabiamente expresado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-979 de 2005³ cuando dice que:

“La justicia restaurativa se presenta como un modelo alternativo de enfrentamiento de la criminalidad, que sustituye la idea tradicional de retribución o castigo, por una visión que rescata la importancia que tiene para la sociedad la reconstrucción de las relaciones entre víctima y victimario. (...) Debe estar orientada a la satisfacción de los intereses de las víctimas (reconocer su sufrimiento, repararle el daño inferido y restaurarla en su dignidad), al restablecimiento de la paz social, y a la reincorporación del infractor a la comunidad a fin de restablecer los lazos sociales.”

Los jóvenes infractores de la ley penal reciben generalmente la atención en escenarios institucionales que en oportunidades los exponen a convivir e interactuar con otros jóvenes que cuentan con trayectorias trasgresoras más densas, con historiales delincuenciales más severos incluso, lo cual puede terminar configurando una situación de amenaza para los propios jóvenes desde el propio matoneo⁴, por ejemplo, que indudablemente pueden constituir una serie de daños físicos, emocionales, espirituales y de sus propias habilidades sociales que sin duda minan su autoestima y su sentido de pertenencia y esperanza en un futuro, en un colectivo, en una sociedad.

² Ver, CESRPA (2011). *Informe de la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente*. Recuperado de: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/Informe%20de%20la%20Comision%20de%20Evaluacion%20del%20Sistema%20de%20Responsabilidad%20Penal%20para%20adolescentes.pdf>

³ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴ Como lo señala Mellizo Rojas (p. 258), “El Matoneo juvenil aparece también aquí como forma de regulación social en las instituciones de control social juvenil”. Ver Mellizo Rojas, W. H & Vásquez Cruz, O. (Eds.) (2018).

Adicionalmente, encuentro oportuno señalar que existe evidencia de carácter internacional que permite evidenciar que la Justicia Juvenil Restaurativa no sólo contribuye a satisfacer los requerimientos de justicia sino que entrega oportunidades de superación, reincorporación productiva a la sociedad y éxito de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal y las normas básicas de convivencia.

Quiero mencionar aquí, por ejemplo, el Programa Servicio en Beneficio de la Comunidad- SBC que se aplica en Chile donde, a pesar de ser una sanción propia del Sistema de Justicia Juvenil, la comunidad se involucra activamente en la restitución del vínculo social afectado con la comisión de un delito y la prestación de servicios a la comunidad contribuye efectivamente a la reinserción social⁵.

Tal como lo señala Díaz Bohórquez (2012, p.101):

“Desde esta perspectiva, intervenciones basadas en actividades recreativas, de voluntariado o de ayuda social, responderían a los principios de la justicia restaurativa, puesto que se centran en la reparación del daño causado, pero intencionando la reconstrucción de las relaciones sociales. Esta práctica restaurativa ha observado evidencia significativa a nivel internacional en su aporte a la construcción de comunidades y al control social informal de la delincuencia (Bazemore & Umbreit, 1997)”.

También traigo a colación la experiencia paraguaya en materia de Justicia Juvenil Restaurativa donde, acorde también a las medidas contempladas en su Código de la Niñez y la Adolescencia se le otorga la competencia a los jueces para contemplar medidas alternativas distintas a la privación de la libertad⁶.

Y en Argentina⁷, por ejemplo, donde a pesar que el régimen penal para menores de edad data de 1.980 la justicia penal juvenil ha ido evolucionando desde lo normativo y jurisprudencial en sus discursos y prácticas para administrar justicia y, especialmente, para superar los estigmas socialmente creados y asignados a los adolescentes y jóvenes enmarcados en contextos de pobreza y marginalidad, por lo que a la luz de los Derechos Humanos y el enfoque de derechos es factible la adopción de estrategias restaurativas para administrar justicia pero también para modificar las prácticas y patrones de administración de justicia por parte de las autoridades competentes.

Por lo señalado hasta aquí, para los efectos y alcances del presente proyecto de acuerdo, y de conformidad con los tipos de sanciones aplicables establecidos en el marco de la Ley 1098 de 2006⁸, quisiera concentrarme en

⁵ Ver, Díaz Bohórquez, Daniela. (2012). Servicio en beneficio de la comunidad: una aproximación cuantitativa a la justicia juvenil restaurativa en Chile. *Revista de Psicología*, 21(2), 83-107.

Recuperado en: <https://www.redalyc.org/pdf/264/26424861004.pdf>

⁶ Ver, Morínigo Espínola, N. M., Contrera, N., Ferreira, L., Ferreira, M., & Martínez, C. (2021). Justicia Juvenil Restaurativa. *RIIG - Revista Internacional De Investigación En Gobernabilidad*, 1(2), 129-147. Recuperado en:

<http://revistas.posgradocolumbia.edu.py/index.php/riig/article/view/35>

⁷ Ver, Graziano, F. & Villalta, C. (2020). Justicia restaurativa y medidas alternativas al proceso penal en la Argentina. Transformaciones y disputas en la justicia penal para adolescentes. *Revista NuestrAmérica*, 8(15),

Recuperado en: <https://www.redalyc.org/journal/5519/551960972003/551960972003.pdf>

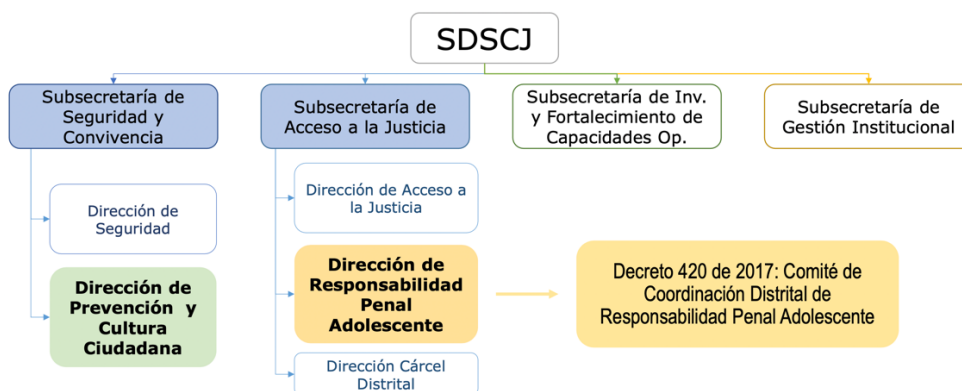
⁸ Ver artículos 177 y 178.

la oportunidad que tienen los menores infractores de materializar un enfoque reparador desde el cumplimiento de su sanción propia con la prestación de servicios a la comunidad en desarrollo de tareas de interés público, entre otras.

PROGRAMA DISTRITAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

En el marco de sus competencias y misionalidad, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia adoptó un enfoque de justicia juvenil restaurativa en 2016 a través de la creación del Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa- PDJJR⁹ y acorde a lo establecido para el proceso penal para adolescentes de la Ley 1098 de 2006, el cual está a cargo de la Dirección de Responsabilidad Penal Adolescente que además es la cabeza del Comité de Coordinación Distrital de Responsabilidad Penal Adolescente.

El PDJJR busca que los jóvenes infractores comprendan el alcance del daño ocasionado y que en consecuencia puedan desarrollar, entre otras, unas acciones dirigidas a reparar los daños ocasionados como medio para reintegrarse a la comunidad y a la sociedad de forma positiva y empática.



Sus líneas de atención responden a un modelo pedagógico dirigido a la reeducación con atención psicosocial, bajo la pretensión que los jóvenes infractores entiendan y asuman positivamente su responsabilidad por las consecuencias de sus actos, que de manera voluntaria y sincera asuman un compromiso de reparación -tanto a las víctimas como a la comunidad-, buscando que ello permita la reconstrucción del vínculo social quebrantado como consecuencia de sus acciones infractoras.

El PDJJR se desarrolla bajo 3 líneas de atención, así: 1) Principio de Oportunidad con Suspensión de Procedimiento a Prueba; 2) conciliación en entornos Escolares; y, 3) Justicia Restaurativa en Centros privativos de la libertad. Con el Principio de Oportunidad con Suspensión de Procedimiento a Prueba, en la fase de post egreso, se le hace un seguimiento para evitar la reincidencia del menor durante un periodo no mayor a seis (6) meses.

⁹ En adelante, la información detallada sobre este Programa es tomada de la respuesta recibida por parte de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia ante un derecho de petición tramitado con el Número de radicado 20221000380102 del 09 de mayo de 2022.

Este programa distrital actualmente cuenta con 2 rutas de ingreso: 1) aplicación del principio de oportunidad bajo la modalidad de Suspensión del Procedimiento a Prueba y, 2) Adolescentes y jóvenes en ejecución de la sanción.

Aplicación del Principio de Oportunidad bajo la Modalidad de Suspensión del Procedimiento a Prueba

Tal como lo señala la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia¹⁰, el principio de oportunidad es una facultad de la Fiscalía General de la Nación que está reglada y sometida al respectivo control de legalidad que acuciosamente adelantan los jueces de Control de Garantías se activa antes de que los adolescentes o jóvenes procesados en el SRPA sean sancionados, y se encuentra en cabeza de la Dirección de Responsabilidad Penal adolescente de la precitada secretaría. Los adolescentes o jóvenes beneficiados con esta ruta, según concepto autónomo de la autoridad competente, cuentan con un tiempo de atención en el Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa entre 4 y 12 meses, lo cual depende del tipo de delito y de las condiciones particulares de la víctima, y se busca que alcancen 3 objetivos: *“responsabilizarse de sus actos, reparar el daño causado y reintegrarse a su contexto familiar, comunitario y social como ciudadanos responsables y con un proyecto de vida alejado de la violencia y el delito.”*¹¹; precisamente eso es lo que busco con este proyecto de acuerdo, favorecer que estos adolescentes y jóvenes tengan oportunidades adicionales de reincorporarse a la sociedad.

Esta ruta le permite a los adolescentes y jóvenes atendidos que ante el cumplimiento exitoso y pleno de sus objetivos sea la propia Fiscalía General de la Nación la que solicite formalmente ante el Juez con función de Control de Garantías para que ordene la extinción de la acción penal y en consecuencia el proceso penal sea archivado, lo que sin duda se constituye en un incentivo -no sólo un beneficio- para los usuarios comprometidos plenamente en su reintegración social. Según la propia Secretaría Distrital de Seguridad, sólo en 2021 se registró la reincidencia del 5% de los usuarios atendidos, y que en cambio 89,3% de las víctimas y las autoridades competentes manifestaron su satisfacción ante el resultado del proceso.

Adolescentes y Jóvenes en Ejecución de la Sanción

En este caso son los Jueces con función de Conocimiento los encargados de remitir al programa y verificar el cumplimiento de los adolescentes y jóvenes que cumplen sanciones privativa y no privativas de la libertad, y tal ruta tiene una duración entre 12 y 18 meses.

Por este camino se busca que alcancen los mismo 3 objetivos señalados anteriormente, con lo cual se advierte que es muy importante a la luz de la justicia restaurativa que tanto el ofensor como la víctima, su familia y en algunos casos hasta miembros de la comunidad puedan encontrarse en ejercicios tipo *círculos de escucha* como una forma de alcanzar el perdón y la no repetición. Este tipo de avances, así como el cumplimiento de

¹⁰ Ver, Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. *Respuesta a derecho de petición Número de radicado 20221000380102 del 09 de mayo de 2022*, p.1 y Ss.

¹¹ Ver, Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. *Respuesta a derecho de petición Número de radicado 20221000380102 del 09 de mayo de 2022*, p.2.

los objetivos trazados para cada caso individual permiten a las autoridades competentes tanto como sustituir la sanción impuesta, como dar por cumplida la sanción.

El Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa cuenta con otros componente que igualmente contribuyen al desarrollo y cumplimiento de su misionalidad. Uno de ellos es el programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas, resultado de una articulación interinstitucional entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud y el ICBF para atender a adolescentes y jóvenes cuya relación con la violación de la ley y las normas de convivencia deviene por causas asociadas al consumo y adicción de sustancias estupefacientes. Sobre este componente, que por las condiciones de vulnerabilidad y marginalidad de muchos de nuestros jóvenes, me quiero detener en su componente de inclusión social dado que aquí se acerca la oferta de servicios del distrito capital para los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley, otorgándoles oportunidades de educación y formación para el trabajo; generar capacidades y habilidades para su inclusión social productiva es la apuesta ganadora de este componente, y hace parte de lo que quiero potenciar con este proyecto de acuerdo.

Hay otro componente que me parece muy pertinente dadas las condiciones de nuestra sociedad actual y el desafortunado incremento de los casos de delitos de naturaleza sexual, es el denominado Programa para la Atención y Prevención de la Agresión Sexual- PASOS que desde estrategias de la psicoeducación contribuyen a la comprensión de las conductas transgresoras y por ende a la responsabilización con compromisos de no repetición sobre este tipo de delitos reduciendo así las posibilidades de reincidencia¹².

Ahora bien, frente a los compromisos señalados sobre la materia en el actual Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 hay que decir que esta Administración tiene apuestas muy grandes para mejorar la cobertura y la pertinencia de la oferta; y si se mira en perspectiva comparativa frente al anterior PDD (2016- 2020) se advierte que la actual Administración Distrital ha doblado tanto los compromisos de atención de esta población, como los presupuestos. Basta con resaltar que en el cuatrienio 2016- 2020 la meta del respectivo plan era atender “400 jóvenes que resuelven sus conflictos con la ley a través del Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa” y para tal efecto ejecutó un presupuesto de \$1.403'000.000= de pesos, mientras que el actual PDD busca “Atender 800 adolescentes y jóvenes a través de las diferentes rutas del Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa”, y sólo entre 2020 y 2021 ejecutó un presupuesto de \$ 1.568'000.000= de pesos; durante el primer trimestre de 2022 ejecutó un presupuesto de \$ 1.076'000.000= de pesos¹³.

En este punto, encuentro necesario retomar los compromisos establecido en esta materia dentro del Plan de Desarrollo Distrital vigente “ *Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI*”, (Acuerdo 761 de 2020), dado que el Programa 46. *Atención a jóvenes y adultos infractores con impacto en su proyecto de vida*, que la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia ejecuta a través del Proyecto de Inversión 7640, la oferta dirigida a “*garantizar la atención con enfoque restaurativo (a) adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes- SRPA mediante la implementación del modelo Pedagógico de*

¹² Ver, Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. *Respuesta a derecho de petición Número de radicado 20221000380102 del 09 de mayo de 2022*, p.4 .

¹³ Ver, Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. *Respuesta a derecho de petición Número de radicado 20221000380102 del 09 de mayo de 2022*, p.6

Atención, así como de diseñar y poner en marcha una ruta para la reintegración social de adolescentes/jóvenes que egresan del SRPA”¹⁴.

Señala la SDSCJ que frente al cumplimiento de la Meta “300 jóvenes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente- SRPA con consumo problemático de sustancias Psicoactivas (...)”, durante el primer trimestre del 2022 y mediante 324 atenciones -presenciales y virtuales-, atendió a 165 personas, de las cuales 79 son adolescentes/ jóvenes ofensores y 86 personas de la red de apoyo; en el mismo periodo de tiempo, fueron remitidos 61 jóvenes y adolescentes al Programa de Seguimiento Judicial de Tratamiento de Drogas- PSJTD.

En cuanto al cumplimiento de la Meta “Atender 800 adolescentes y jóvenes a través de las diferentes rutas del Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa- PDJJR”, que durante 2021, en total atendieron 979 personas, de las cuales autoridades judiciales competentes remitieron 308 adolescentes y jóvenes, 272 respondían a la aplicación de Principio de Oportunidad y 36 por la vía de ejecución de la sanción, 169 víctimas, 346 ofensores, 464 personas pertenecientes a las redes de apoyo, mediante 9.129 atenciones (virtuales y presenciales); en el primer trimestre de 2022 autoridades judiciales competentes remitieron 59 adolescentes y jóvenes (33 ofensores y 26 víctimas), y se continúa atendiendo 189 ciudadanos ofensores y 106 víctimas de procesos de años anteriores, mediante 1.590 atenciones.

El 20 de mayo del corriente, en mi condición de Concejal de Bogotá D.C., adelanté una visita de verificación a la Escuela de Formación Integral El Redentor, ubicada al sur de la ciudad (Diagonal 58 sur # 29 - 18 Barrio Villa Ximena). Impacta positivamente recorrer las instalaciones del complejo, no sólo por las condiciones físicas en las que se atiende a los jóvenes sino por las calidades humanas y el compromiso advertido con el personal profesional que presta servicios allí, y que en el marco de la emergencia social derivada de la pandemia continuó con normalidad la prestación de sus servicios y el acompañamiento a los jóvenes a cargo.

Debo decir que afortunadamente los índices de reincidencia son menores, según nos relató el equipo a cargo de la coordinación del centro, y en la actualidad la Escuela de Formación Integral El Redentor no se encuentra ocupando plenamente su capacidad, es decir que el aforo no se encuentra al límite de hacinamiento, y a diferencia de los establecimientos carcelarios no presenta al momento de esta visita un pliego de denuncias o quejas en materia de vulneración a los derechos humanos y el buen trato.

Para el trámite de este proyecto de acuerdo es muy importante decir que luego de los acontecimientos del 31 de octubre de 2021, cuando 25 jóvenes lograron evadirse de las instalaciones, a la fecha no se han vuelto a registrar hechos violentos, motines o intentos de fuga por parte de los jóvenes que adelantan aquí su proceso pedagógico y restaurativo en el marco del Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa.

Ahora bien, también es importante señalar que subsisten preocupaciones que con el concurso de esta corporación y de otros actores estratégicos competentes quisiera poder reducir y superar con el objeto y alcance de este proyecto de acuerdo. Me preocupa la población joven que atendiendo allí su sanción penal presenta situaciones de salud mental, para lo cual no tenemos los mejores servicios de tratamiento y seguimiento

¹⁴ Ver, Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. *ibid.*, p.6

personalizado acorde a sus patologías, que en muchos casos -dada su exposición prolongada y desde temprana edad a los estupefacientes-, requiere algo más que la administración de medicamentos controlados o citas de control mensual, entre otros.

Especialmente me preocupa las pocas oportunidades que le ofrecemos a estos jóvenes para demostrar todas sus capacidades acorde a los oficios y aprendizajes adquiridos en estos establecimientos, así como su potencialidad a la hora de servirle a su comunidad, a la ciudadanía en general, en oficios propios dentro de las alcaldías locales, los parques distritales o estaciones de Transmilenio, por sólo citar unos ejemplos.

Creo que es necesario abrir una mirada positiva sobre estos jóvenes que desde allí siguen construyendo sueños y proyectos de vida, y para ello sin duda debemos avanzar en enfoque restaurativo post egreso; que la ciudad los reciba y los acoja con oportunidades y con oferta de servicios y bienes públicos, pertinentes y de calidad, acordes con su ciclo y su proyecto de vida.

2.2. Sustento Jurídico

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991

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

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

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

Artículo 93. *“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.”

TRATADOS INTERNACIONALES y DIDH

Observación General No. 24, Comité de los Derechos del Niño, relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil (2019)

“17. Queda a la discreción de los Estados partes decidir la naturaleza y el contenido exactos de las medidas extrajudiciales, y adoptar las disposiciones legislativas y de otro tipo que sean precisas para su aplicación. El Comité toma nota de que se han elaborado diversos programas orientados a la comunidad, como el trabajo comunitario, la supervisión y orientación a cargo de funcionarios designados, las conversaciones familiares y otras opciones de justicia restaurativa, incluida la reparación a las víctimas.

V. Organización del sistema de justicia juvenil

105. A fin de garantizar la plena aplicación de los principios y derechos descritos en los párrafos anteriores, es necesario establecer una organización eficaz para la administración de la justicia juvenil.

106. Un sistema integral de justicia juvenil requiere el establecimiento de unidades especializadas en la policía, la judicatura, el sistema judicial y la fiscalía, y la disponibilidad de defensores especializados u otros representantes encargados de prestar al niño asistencia letrada u otro tipo de asistencia adecuada.

107. El Comité recomienda a los Estados partes que establezcan tribunales de justicia juvenil como entidades separadas o como parte de los tribunales existentes. Cuando ello no pueda llevarse a cabo por motivos prácticos, los Estados partes se asegurarán de que se nombre a jueces especializados para entender de los casos de justicia juvenil.

108. Deben establecerse servicios especializados, por ejemplo de libertad vigilada, de asesoramiento o de supervisión, y también centros especializados, como centros de tratamiento de día y, según proceda, centros residenciales a pequeña escala para la atención y el tratamiento de niños remitidos por el sistema de justicia juvenil. Hay que fomentar continuamente una coordinación interinstitucional eficaz de las actividades de todos esos servicios, dependencias y centros especializados.

109. Además, se alienta la realización de evaluaciones individuales de los niños y la adopción de un enfoque multidisciplinario. Debe prestarse especial atención a servicios especializados basados en la comunidad para los niños que no han alcanzado la edad de responsabilidad penal pero se considera que necesitan apoyo.

110. Las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar, y de hecho desempeñan, un papel importante en la justicia juvenil. Por consiguiente, el Comité recomienda a los Estados partes que procuren que dichas organizaciones participen activamente en la formulación y aplicación de su política general de justicia juvenil y, cuando proceda, les faciliten los recursos necesarios para ello.”

Pacto Iberoamericano de la Juventud (2016).

3. “Promover sociedades plurales e inclusivas, con igualdad de oportunidades para todos y todas, sustentadas en la no-discriminación de las personas jóvenes en razón de sus identidades, a través de la implementación de campañas regionales de sensibilización, prevención y atención.”

21. “Impulsar el papel de las personas jóvenes como promotores de la cultura de paz, mediante la creación de programas de formación para la prevención de violencias y la resolución de conflictos.”

Observación General No. 10, Comité de los Derechos del Niño, relativa a los Derechos del Niño en la Justicia de Menores (2007)

17. “Como se ha señalado más arriba, una política de justicia de menores que no vaya acompañada de un conjunto de medidas destinadas a prevenir la delincuencia juvenil comporta graves limitaciones. Los Estados Partes deben incorporar en su política nacional general de justicia de menores las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), aprobadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.”

18. “El Comité apoya plenamente las Directrices de Riad y conviene en que debe prestarse especial atención a las políticas de prevención que favorezcan la socialización e integración de todos los niños, en particular en el marco de la familia, la comunidad, los grupos de jóvenes que se encuentran en condiciones similares, la escuela, la formación profesional y el medio laboral, así como mediante la acción de organizaciones voluntarias. Esto significa, entre otras cosas, que en los programas de prevención debe otorgarse atención prioritaria a la prestación de apoyo a las familias más vulnerables, a la enseñanza de los valores básicos en las escuelas (en particular, la facilitación de información sobre los derechos y los deberes de los niños y los padres reconocidos por la ley) y la prestación de un cuidado y atención especiales a los jóvenes que están en situación de riesgo. A este respecto, también debe concederse atención especial a los niños que abandonan los estudios o que no completan su educación. Se recomienda utilizar el apoyo de grupos de jóvenes que se encuentren en condiciones similares y una activa participación de los padres. Los Estados Partes también deberán establecer servicios y programas de carácter comunitario que respondan a las necesidades, problemas, intereses e inquietudes especiales de los niños, en particular de los que tienen continuos conflictos con la justicia, y que ofrezcan asesoramiento y orientación adecuados a sus familias.”

Principios Básicos sobre la Utilización de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Penal. Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2002)

II. Utilización de programas de justicia restitutiva

“2. Por “proceso restitutivo” se entiende todo proceso en que la víctima, el delincuente y, cuando proceda, cualesquiera otras personas o miembros de la comunidad afectados por un delito, participen conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito, por lo general con la ayuda de un

facilitador. Entre los procesos reparatorios se puede incluir la mediación, la conciliación, la celebración de conversaciones y las reuniones para decidir condenas.

3. Por “resultado reparatorio” se entiende un acuerdo logrado como consecuencia de un proceso reparatorio. Entre los resultados reparatorios se pueden incluir respuestas y programas como la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad, encaminados a atender a las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y del delincuente. (...)

6. Los programas de justicia reparatoria se pueden utilizar en cualquier etapa del sistema de justicia penal, a reserva de lo dispuesto en la legislación nacional.

7. Los procesos reparatorios deben utilizarse únicamente cuando hay pruebas suficientes para inculpar al delincuente, y con el consentimiento libre y voluntario de la víctima y el delincuente. La víctima y el delincuente podrán retirar ese consentimiento en cualquier momento del proceso. Se llegará a los acuerdos de forma voluntaria y sólo contendrán obligaciones razonables y proporcionadas.”

Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los menores privados de la libertad- Reglas de La Habana (1990).

12. “La privación de la libertad deberá efectuarse en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto de los derechos humanos de los menores. Deberá garantizarse a los menores reclusos en centros el derecho a disfrutar de actividades y programas útiles que sirvan para fomentar y asegurar su sano desarrollo y su dignidad, promover su sentido de responsabilidad e infundirles actitudes y conocimientos que les ayuden a desarrollar sus posibilidades como miembros de la sociedad.”

79. “Todos los menores deberán beneficiarse de medidas concebidas para ayudarles a reintegrarse en la sociedad, la vida familiar y la educación o el trabajo después de ser puestos en libertad. A tal fin se deberán establecer procedimientos, inclusive la libertad anticipada, y cursos especiales.”

Reglas de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil- Reglas de Riad (1990).

1. “La prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Si los jóvenes se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, se orientan hacia la sociedad y enfocan la vida con criterio humanista, pueden adquirir actitudes no criminógenas.”

9. “Deberán formularse en todos los niveles del gobierno planes generales de prevención que, entre otras cosas, comprendan: (...)

h) Participación de los jóvenes en las políticas y en los procesos de prevención de la delincuencia juvenil, incluida la utilización de los recursos comunitarios, y la aplicación de programas de autoayuda juvenil y de indemnización y asistencia a las víctimas;”

10. “Deberá prestarse especial atención a las políticas de prevención que favorezcan la socialización e integración eficaces de todos los niños y jóvenes, en particular por conducto de la familia, la comunidad, los grupos de jóvenes que se encuentran en condiciones similares, la escuela, la formación profesional y el medio laboral, así como mediante la acción de organizaciones voluntarias. Se deberá respetar debidamente el desarrollo personal de los niños y jóvenes y aceptarlos, en pie de igualdad, como copartícipes en los procesos de socialización e integración.”

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no privativas de la Libertad- Reglas de Tokio (1990)

8.1 “La autoridad judicial, que tendrá a su disposición una serie de sanciones no privativas de la libertad, al adoptar su decisión deberá tener en consideración las necesidades de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima, quien será consultada cuando corresponda.

8.2 Las autoridades competentes podrán tomar las medidas siguientes:

- a) Sanciones verbales, como la amonestación, la reprensión y la advertencia;
- b) Libertad condicional;
- c) Penas privativas de derechos o inhabilitaciones;
- d) Sanciones económicas y penas en dinero, como multas y multas sobre los ingresos calculados por días;
- e) Incautación o confiscación;
- f) **Mandamiento de restitución a la víctima o de indemnización;**
- g) Suspensión de la sentencia o condena diferida;
- h) Régimen de prueba y vigilancia judicial;
- i) **Imposición de servicios a la comunidad;**
- j) Obligación de acudir regularmente a un centro determinado;
- k) Arresto domiciliario;
- l) Cualquier otro régimen que no entrañe reclusión;
- m) *Alguna combinación de las sanciones precedentes. (...)*

13.4 La autoridad competente podrá hacer participar a la comunidad y a los sistemas de apoyo social en la aplicación de las medidas no privativas de la libertad.”

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989)**Artículo 40:**

“1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde

con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad”.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores- Reglas de Beijing (1985).

18.1 *“Para mayor flexibilidad y para evitar en la medida de lo posible el confinamiento en establecimientos penitenciarios, la autoridad competente podrá adoptar una amplia diversidad de decisiones. Entre tales decisiones, algunas de las cuales pueden aplicarse simultáneamente, figuran las siguientes:*

- a) Ordenes en materia de atención, orientación y supervisión;*
- b) Libertad vigilada;*
- c) Ordenes de prestación de servicios a la comunidad;**
- d) Sanciones económicas, indemnizaciones y devoluciones;*
- e) Ordenes de tratamiento intermedio y otras formas de tratamiento;*
- f) Ordenes de participar en sesiones de asesoramiento colectivo y en actividades análogas; g) Ordenes relativas a hogares de guarda, comunidades de vida u otros establecimientos educativos;*
- h) Otras órdenes pertinentes.(...)*

24.1 *Se procurará proporcionar a los menores, en todas las etapas del procedimiento, asistencia en materia de alojamiento, enseñanza o capacitación profesional, empleo o cualquiera otra forma de asistencia, útil y práctica, para facilitar el proceso de rehabilitación.”*

Convención Americana sobre Derechos Humanos - CADH (1969)

Artículo 7: “Derecho a la Libertad Personal.”

Artículo 8: “Garantías Judiciales.”

Artículo 19: “Derechos del Niño. *Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.”*

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- PIDESC (1968)

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

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

LEYES

Ley 2208 de 2022: *“Por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada y se dictan otras disposiciones- Ley de Segundas Oportunidades.”*

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

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

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

Ley 1620 de 2013: *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.”*

Ley 1577 de 2012: *“Por medio de la cual se adoptan medidas especiales para la rehabilitación e inclusión social de jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo y violencia juvenil.”*

Ley 1566 de 2012: *“Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional Entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas.”*

Ley 1453 de 2011: *“Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.”*

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

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

Artículo 7. *“PROTECCIÓN INTEGRAL. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.*

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.”

Artículo 18. *“DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda*

indole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario.”

Artículo 140. *“FINALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES. En materia de responsabilidad penal para adolescentes tanto el proceso como las medidas que se tomen son de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral. El proceso deberá garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.*

En caso de conflictos normativos entre las disposiciones de esta ley y otras leyes, así como para todo efecto hermenéutico, las autoridades judiciales deberán siempre privilegiar el interés superior del niño y orientarse por los principios de la protección integral, así como los pedagógicos, específicos y diferenciados que rigen este sistema.

PARÁGRAFO. *En ningún caso, la protección integral puede servir de excusa para violar los derechos y garantías de los niños, las niñas y los adolescentes.”*

Artículo 170. *“INCIDENTE DE REPARACIÓN. Los padres, o representantes legales, son solidariamente responsables, y en tal calidad, deberán ser citados o acudir al incidente de reparación a solicitud de la víctima del condenado o su defensor. Esta citación deberá realizarse en la audiencia que abra el trámite del incidente.”*

Artículo 174. *“DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD, LA CONCILIACIÓN Y LA REPARACIÓN INTEGRAL DE LOS DAÑOS. Las autoridades judiciales deberán facilitar en todo momento el logro de acuerdos que permitan la conciliación y la reparación de los daños, y tendrán como principio rector la aplicación preferente del principio de oportunidad. Estas se realizarán con el consentimiento de ambas partes y se llevarán a cabo con una visión pedagógica y formativa mediante la cual el niño, la niña o el adolescente pueda tomar conciencia de las consecuencias de su actuación delictiva y de las responsabilidades que de ella se derivan. Así mismo, el conciliador buscará la reconciliación con la víctima.*

Cuando de la aplicación del principio de oportunidad se pudieren derivar riesgos para la vida y la integridad física del adolescente, el juez competente deberá ordenar otras medidas de protección, las cuales incluirán, entre otras, ayudas económicas para el cambio de residencia de la familia. El Gobierno gestionará la apropiación de las partidas necesarias para cubrir a este rubro.”

Artículo 177. *“SANCIONES. Son sanciones aplicables a los adolescentes a quienes se les haya declarado su responsabilidad penal:*

La amonestación.

Imposición de reglas de conducta.

La prestación de servicios a la comunidad.

La libertad asistida.

La internación en medio semicerrado.

La privación de libertad en centro de atención especializado.

Las sanciones previstas en el presente artículo se cumplirán en programas o centros de atención especializados los que deberán acogerse a los lineamientos técnicos que para cada sanción defina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Parágrafo 1o. Para la aplicación de todas las sanciones la autoridad competente deberá asegurar que el adolescente esté vinculado al sistema educativo. El Defensor de Familia o quien haga sus veces deberán controlar el cumplimiento de esta obligación y verificar la garantía de sus derechos.

Parágrafo 2o. El juez que dictó la sanción será el competente para controlar su ejecución.

Parágrafo 3o. Los centros de atención especializada deberán cumplir lo establecido en los artículos 50 y 141 del Código de la Infancia y la Adolescencia.”

Artículo 184. *“LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES A LA COMUNIDAD. Es la realización de tareas de interés general que el adolescente debe realizar, en forma gratuita, por un período que no exceda de 6 meses, durante una jornada máxima de ocho horas semanales preferentemente los fines de semana y festivos o en días hábiles pero sin afectar su jornada escolar.*

Parágrafo. En todo caso, queda prohibido el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o que entorpezca la educación del adolescente, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.”

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

DECRETOS

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

Decreto Distrital 274 de 2019: *“Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 413 de 2016, "Por medio del cual se establece la estructura organizacional y las funciones de las dependencias de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y se dictan otras disposiciones.”*

Decreto Distrital 420 de 2017: *“Por medio del cual se crea el Comité de Coordinación Distrital de Responsabilidad Penal para Adolescentes y se dictan otras disposiciones.”*

Decreto Distrital 413 de 2016: *“Por medio del cual se establece la estructura organizacional y las funciones de las dependencias de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y se dictan otras disposiciones.”*

Decreto 2383 de 2015: *“Por el cual se reglamenta la prestación del servicio educativo en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y se adiciona al Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación.”*

Decreto 1885 de 2015: *“Por el cual se crea el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA) y se dictan otras disposiciones.”*

Artículo 4o. OBJETIVOS. Son objetivos del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), en el marco de la protección integral y en cumplimiento de la finalidad pedagógica y restaurativa que garanticen el carácter especializado y diferenciado del SRPA, los siguientes:

1. Orientar, coordinar y articular a nivel nacional el diseño de las políticas públicas relacionadas con la responsabilidad penal para adolescentes.

2. Desarrollar el principio de corresponsabilidad, en la garantía del interés superior del niño y de la protección integral de los y las adolescentes y jóvenes para fortalecer la participación y articulación de las entidades que hacen parte del SRPA y de este con otros sistemas.

3. Articular, acompañar y validar la definición de criterios para la implementación de un modelo de justicia restaurativa, en el marco del proceso de restablecimiento de derechos de los y las adolescentes y en virtud de la resocialización, la inclusión social y las garantías de no repetición, la verdad y la reparación del daño.

4. Coordinar, dirigir y proponer las recomendaciones que se requieran para fortalecer el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).”

Decreto 1649 de 2012: *“Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”* (modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, asignando funciones a la Dirección del Sistema Nacional de Juventud Colombia Joven).

Decreto Distrital 499 de 2011: *“Por el cual se crea el sistema distrital de juventud y se dictan otras disposiciones.”*

Decreto Distrital 482 de 2006: *“Por el cual se adopta la Política Pública de Juventud para Bogotá D.C. 2006-2016.”*

Decreto 4652 de 2006: *“Por el cual se reglamenta el artículo 216 de la Ley 1098 de 2006.”*

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

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

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

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

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

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

- a) Asistir al Presidente de la República, al Gobierno Nacional y a los gobiernos territoriales, en la formulación y ejecución de la política pública de juventud;*
- b) Procurar que las entidades estatales del orden nacional y territorial incorporen a los jóvenes en sus políticas de desarrollo social y económico;*
- c) Diseñar y ejecutar planes, programas y proyectos a favor de la juventud y velar por su inclusión en los planes de desarrollo nacionales;*
- d) Fomentar la formación para el trabajo, el uso del tiempo libre y la vinculación de joven a la vida económica, cultural, a la globalización y la competitividad;*
- e) Promover y realizar estudios e investigaciones sobre temas y asuntos que conciernen a la juventud y sobre el impacto de la política pública de juventud;*
- f) Prestar asistencia técnica en el diseño y elaboración de los planes de juventud de las entidades territoriales;*
- g) Estimular la formación para la participación de la juventud en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación;*
- h) Promover estrategias que aseguren el acceso de los jóvenes a los servicios, recursos y beneficios ofrecidos por las entidades gubernamentales y no gubernamentales y generar oportunidades para que los jóvenes mejoren su formación integral y su calidad de vida;*
- i) Concertar el desarrollo de programas y proyectos y actividades a favor de la juventud que adelanten instituciones estatales y privadas, de orden nacional e internacional;*

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

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

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

ACUERDOS

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

Acuerdo Distrital 637 de 2016: *“Por el cual se crean el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones.”*

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

CONPES

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

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

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

Documento CONPES 3629 de 2009: *“Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes–SRPA: Política de Atención al Adolescente en Conflicto con la Ley.”*

Documento CONPES 2794 de 1995: *“Política de Juventud.”*

Documento CONPES 2561 de 1991: *“Servicios de Protección y Reeducción al Menor Infractor y Contraventor.”*

JURISPRUDENCIA

Sentencia C-465 de 2020 (M.P. Alberto Rojas Ríos)

Sentencia T-142 de 2019 (M. P. Alejandro Linares Cantillo)

Sentencia T-381 de 2018 (M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez)

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

Sentencia C-740 de 2008 (M. P. Jaime Araujo Rentería)
Sentencia C-979 de 2005 (M. P. Jaime Córdoba Triviño)

3.COMPETENCIA

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

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

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.
25. *Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes*

4. IMPACTO FISCAL

Teniendo en cuenta que la Ley 819 de 2003, en su artículo 7, señala que en todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se indica que previo a la reglamentación del respectivo Proyecto; Por lo anteriormente expuesto esta iniciativa no genera gasto o impacto fiscal, ni implica la apropiación de recursos adicionales a los sectores y entidades responsables de su implementación; y debido a que el proyecto busca fortalecer políticas públicas y acuerdos distritales ya existentes esta no genera gastos.

Cordialmente,

JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASOQUE
H.C Concejal de Bogotá D.C.

PROYECTO DE ACUERDO N° 65 DE 2023

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE ESTABLECE UNA RUTA DE INCLUSIÓN SOCIAL CON OPORTUNIDADES PARA LOS JÓVENES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

En ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 1 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia y el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993

ACUERDA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. El objeto de este Acuerdo es definir una ruta de inclusión social con oportunidades mediante la generación de incentivos y oportunidades de acceso a emprendimiento, empleo y educación, para los jóvenes que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes fortaleciendo el Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa con enfoque de derechos, bajo la coordinación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

ARTICULO 2º. Línea de Emprendimiento. Establézcase dentro de la ruta de inclusión social una línea de atención diferencial que garantice el acceso a jóvenes que hacen o hayan hecho parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes a los planes, programas y proyectos del Distrito Capital que otorguen beneficios, subvenciones o incentivos al emprendimiento, en cualquiera de sus modalidades, para contribuir en la reactivación económica postpandemia.

ARTICULO 3º. Línea de Acceso a la Educación. Establézcase dentro de la ruta de inclusión social una línea de atención diferencial que garantice el acceso a jóvenes que hacen o hayan hecho parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes a los planes, programas y proyectos del Distrito Capital que otorguen beneficios, becas y apoyos económicos para el acceso y permanencia a la educación superior y la formación para el trabajo y el desarrollo humano.

Parágrafo 1: De manera complementaria, la Administración Distrital apoyará a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia para el diseño e implementación de una estrategia educativa basada en su modelo propio flexible para atender a los jóvenes que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, las víctimas y los cuidadores de estos menores.

Parágrafo 2: La Secretaria de Educación Distrital, en el marco de sus competencias elaborará un programa o ruta de atención integral con el apoyo del SENA y del ICBF dirigido a adolescentes en conflicto con ley penal, que incluya criterios diferenciales para su atención preferente, la flexibilización de requisitos para acceder a la oferta institucional, la implementación de estrategias que incentiven su permanencia en los programas de formación para el trabajo, con el fin de facilitar su inclusión social y productiva, y formular su proyecto de vida.

Parágrafo 3: La Administración Distrital adelantará las gestiones requeridas a efectos de permitir que jóvenes que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes participen de los programas como *Reto a la U* que hacen parte de la estrategia Retorno a las Oportunidades- RETO, o las que en adelante hagan sus veces.

ARTICULO 4°. Línea de Estímulos a la Contratación. Establézcanse dentro de la ruta de inclusión social una línea con incentivos a la contratación laboral de jóvenes que hacen o hayan hecho parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Parágrafo: La Administración Distrital adelantará las gestiones requeridas a efectos de vincular a estos jóvenes que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en el marco de la política pública distrital de primer empleo.

ARTICULO 5°. Prevención. Establézcanse desde las Direcciones Locales de Educación, con el apoyo de los equipos territoriales de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, un esquema de prevención para fortalecer la convivencia escolar y reducir la conflictividad en el marco de los entornos protectores, para evitar así que muchos de los jóvenes lleguen al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

ARTICULO 6°. Justicia Juvenil Restaurativa. Crease dentro del Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa, una ruta de servicios con enfoque de derechos dirigida a la inclusión social con oportunidades para que éstos jóvenes puedan prestar un servicio social de cara a la ciudadanía. Dicho programa estará a cargo de la Secretaria Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, o quien haga sus veces, sin perjuicio de la participación de otras entidades del Distrito Capital y de orden nacional conforme a su misionalidad y competencias.

Parágrafo: La Secretaria Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, en concurso con las alcaldías locales y el apoyo de la Secretaría Distrital de Gobierno, podrá generar un proceso de inmersión comunitaria para los jóvenes que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes como parte de la territorialización del Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa.

ARTICULO 7°. Reglamentación. La Administración Distrital, de conformidad con las competencias propias y de sus entidades reglamentará los artículos 2°, 3°, 4° y 5° en un término no mayor de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente acuerdo.

ARTICULO 8°. Informes. La Administración Distrital coordinará con la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia la presentación de informes y resultados de esta ruta de inclusión social con oportunidades para los jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes ante esta corporación, por cada vigencia cumplida a partir de la sanción del presente acuerdo.

ARTÍCULO 8°. Vigencia. El presente acuerdo rige a partir de su sanción y publicación.

PUBLÍQUESE, EXPLÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO N° 66 DE 2023

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE PROMUEVE EL TURISMO JOVEN, SE FORTALECEN LOS EMPRENDIMIENTOS TURÍSTICOS DE JÓVENES EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. OBJETO DEL PROYECTO

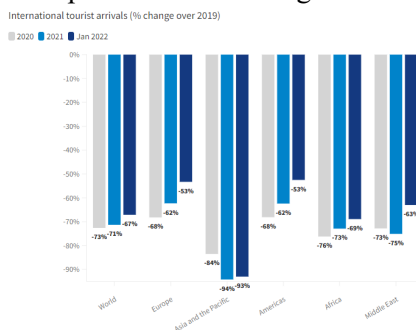
El presente Proyecto de Acuerdo busca adoptar medidas para promover el Turismo Joven y fortalecer los emprendimientos turísticos de jóvenes en el Distrito Capital, maximizando así la participación laboral juvenil, el desarrollo sostenible y la calidad de vida de la población joven en Bogotá D.C.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Definición y análisis del problema

Tras la adopción de protocolos de emergencia sanitaria para contener la crisis generada por la COVID-19 a nivel mundial, el sector turismo se vio gravemente afectado, según la *Organización Mundial del Turismo (UNWTO, 2020)*¹⁵ y su *Barómetro del Turismo Mundial* el confinamiento redujo en mayo el número de turistas internacionales en un 98% en comparación con 2019, lo que representa la pérdida de más de 300 millones de turistas y con ellos más del triple de los ingresos por turismo internacional perdidos en la crisis económica global de 2009.

A la fecha, la recuperación del sector turismo aún se encuentra en proceso, a pesar de los amplios avances las llegadas internacionales aún se encuentran a la mitad de los niveles de antes de la pandemia, como demuestran los datos del ya mencionado Barómetro presentados en la siguiente tabla (UNWTO, 2022)¹⁶.



¹⁵ Organización Mundial del Turismo. (2020). *El impacto de la COVID-19 en el turismo mundial queda patente en los datos de la OMT sobre el coste de la parálisis*. Recuperado de: <https://www.unwto.org/es/news/el-impacto-de-la-covid-19-en-el-turismo-mundial-queda-patente-en-los-datos-de-la-omt-sobre-el-coste-de-la-paralisis>

¹⁶ Organización Mundial del Turismo. (2022). *El turismo inicia 2022 fuerte, mientras se enfrenta a nuevas incertidumbres*. Recuperado de: <https://www.unwto.org/es/taxonomy/term/347>

Fuente: UNWTO, 2022.

La drástica caída del turismo pone en riesgo el sustento de millones de personas, por lo cual la búsqueda de alternativas para la reactivación del Sector Turismo es necesaria, lo que conduce a la importancia del **Turismo Joven**, tal como lo plantea la Organización Mundial World Youth Student and Educational Travel Confederation:

“Teniendo en cuenta el rápido crecimiento del turismo juvenil durante la última década, así como su impacto social, cultural, económico y ambiental, es esencial involucrar directamente a los jóvenes en las discusiones y acciones relacionadas con el desarrollo sostenible y el futuro de la industria del turismo” (WYSE Travel, s.f.)¹⁷.

De tal forma, los jóvenes se constituyen como actores relevantes en los esfuerzos para alcanzar los ODS con el impulso potencial al turismo local y sostenible, como menciona Sandra Carvao, Jefa de Comunicaciones de la Organización Mundial del Turismo, “la juventud puede ser un poderoso catalizador para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 8 sobre crecimiento económico y empleo, y el Objetivo 12 sobre consumo y producción sostenibles, ya que pueden liderar una transformación hacia una forma más responsable de viajar” (UNWTO, 2017)¹⁸.

Ahora bien, para el 2011 el turismo joven contenía como mínimo el 20% del movimiento de turistas, por lo que se ha perfilado como una de las tendencias de mayor crecimiento a corto y largo plazo, con lo cual la WYSE Travel Confederation y la OMT están convencidas de que los gobiernos, las organizaciones de turismo y los dirigentes empresariales tienen una gran oportunidad de reforzar su compromiso con el turismo de jóvenes, lo cual beneficiará en términos económicos y sociales a sus políticas y estrategias de turismo (OMT & WYSE, 2011)¹⁹.

2.2. Panorama nacional

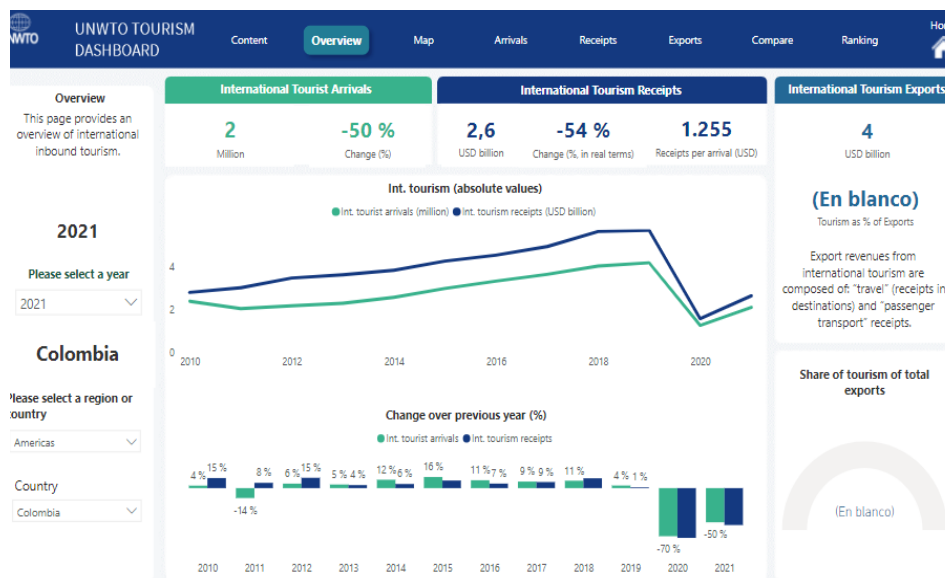
Los datos presentados por la Organización Mundial del Turismo permiten visualizar el duro golpe que la pandemia ocasionó al sector turístico nacional, llegando a reducciones del 70% del turismo internacional en el 2020 y 50% en el 2021, respecto a los años inmediatamente anteriores a la pandemia, como se demuestra en la siguiente tabla:²⁰

¹⁷ WYSE Travel Confederation. (s.f). *Facts and Stats*. Recuperado de: <https://www.wysetc.org/about-us/facts-and-stats/>

¹⁸ Organización Mundial del Turismo. (2017). *Día Internacional de la Juventud - Celebrando el potencial del turismo para empoderar a la Juventud*. Recuperado de: <https://www.unwto.org/archive/global/press-release/2017-08-11/international-youth-day-celebrating-potential-tourism-empower-youth>

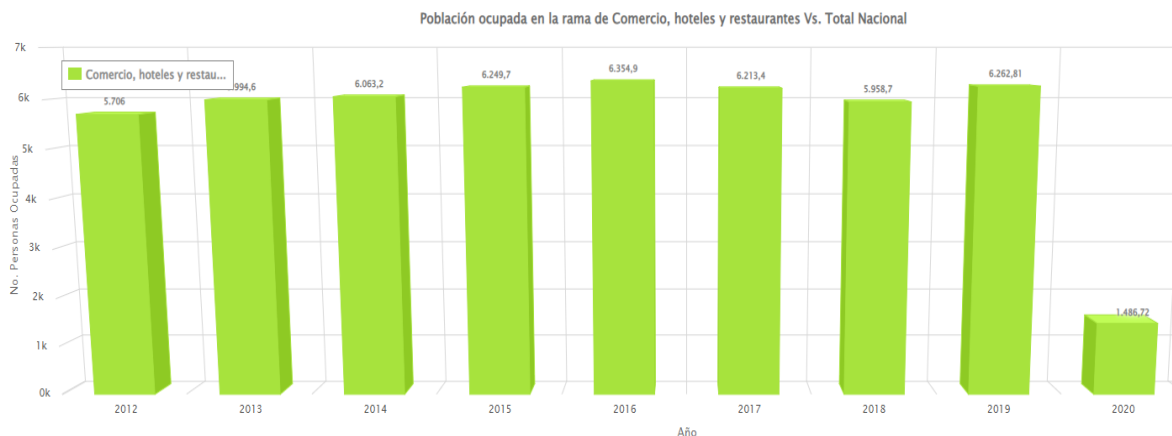
¹⁹ OMT & WYSE Travel Confederation. (2011). *La fuerza del turismo joven*. Recuperado de: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284414604>

²⁰ UNWTO TOURISM DASHBOARD. (2022). *Perfil del país - Turismo receptor*. Recuperado de: <https://www.unwto.org/tourism-data/country-profile-inbound-tourism>



Ahora bien, en términos nacionales no solo la caída del turismo internacional afectó el sector, igualmente, las prolongadas medidas de restricción para la movilidad trajeron amplios estragos para el turismo interno. Según el informe “El turismo en cifras: Enero 2022” de CITUR (2022)²¹, cerca de 2,2 millones de personas fueron visitantes internos lo que representa un 10,2% de la población total, 0,3 puntos porcentuales (p.p.) por encima del trimestre anterior, 2,4 p.p. por encima del mismo periodo del año 2020 y 4,2 p.p. por debajo del mismo periodo del año 2019.

Tal situación se evidencia en la reducción de la población ocupada en la rama de comercio, hoteles y restaurantes, pasando de representar el 27,45% del total de la población ocupada en el 2019, al 6,97% en el



²¹CITUR. (2022). *El turismo en cifras: Enero 2022*. Recuperado de: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2022/enero/oec-yv-turismo-enero-28-03-2022.pdf.aspx>

2020, así lo representa gráficamente el Centro de Información Turística (CITUR) en sus estadísticas nacionales sobre participación y ocupación en la rama de comercio, hoteles y restaurantes ²².

Fuente: MINCIT - CITUR, 2022.

Con este panorama, Raquel Garavito Chapaval, Presidenta del Fondo Nacional del Turismo (FONTUR), aseguró que en 2019 el turismo en Colombia generó alrededor de 1,6 millones de empleos, para el 2020 esta cifra bajó a 1,35 millones, de los cuales el 30% fueron ocupados por jóvenes hasta los 28 años (SEMANA, 2021)²³. Por ello, según la presidenta, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y FONTUR, los jóvenes son una audiencia fundamental a la cual se debe atraer.

Respecto a la importancia que revisten los jóvenes, es necesario realizar un análisis de las políticas, planes, programas y estrategias que el Gobierno Nacional dispone para fomentar el turismo joven.

Para el 2020 se estableció la “*Política de Turismo Sostenible en Colombia*”, la cual tiene como objetivo posicionar la sostenibilidad como pilar fundamental para el desarrollo del turismo en el país, buscando armonizar los objetivos de desarrollo económico y sociocultural del turismo con la necesidad de proteger el capital natural y la generación de equidad territorial.

Del mismo modo, según respuesta al derecho de petición con radicado 1-2022-005548 realizado en el mes de febrero de 2022 al Viceministerio de Turismo sobre los programas específicos dirigidos desde el sector turismo a la juventud, se estableció que desde hace 17 años se gestiona el *Programa Colegios Amigos del Turismo - CAT*, iniciativa dirigida a impactar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Su objetivo es promover la cultura turística, la apropiación del territorio, el uso y disfrute del tiempo libre y la construcción del tejido social y empresarial desde la infancia. Igualmente, se implementó el *Curso virtual en Turismo “Jóvenes con Sentido”*, creada para jóvenes en alianza con la Consejería para la Juventud en 2020. Y, finalmente, a la fecha se está gestionando el proyecto para adelantar un diplomado tipo inmersión en “*Turismo Rural IP*”. Finalmente, se encuentra el programa *Tarjeta Joven* que tiene como objetivo incentivar a los jóvenes a viajar por el país ofreciendo descuentos y beneficios en establecimientos.

No obstante, los esfuerzos se quedan cortos ante la magnitud de la oportunidad y la población, situación que se repite en la ciudad de Bogotá.

2.3. Panorama distrital

Respecto al panorama del Distrito Capital, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bogotá recibió durante enero de 2022 el mayor número de extranjeros no residentes que visitan el país, igualmente, el Aeropuerto El Dorado fue el mayor receptor de llegadas en vuelos nacionales (CITUR, 2022)²⁴.

²²MINCIT - CITUR. (2022). *Población ocupada en la rama de comercio, hoteles y restaurantes VS total nacional*. Recuperado de: https://www.citur.gov.co/estadisticas/df_ocup_actividad/all/36?t=1#gsc.tab=0

²³Revista Semana. (2021). *Los jóvenes: el presente y el futuro del turismo nacional*. Recuperado de: <https://www.semana.com/mejor-colombia/articulo/los-jovenes-el-presente-y-el-futuro-del-turismo-nacional/202112/>

²⁴CITUR. (2022). *El turismo en cifras: Enero 2022*. Recuperado de: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2022/enero/oe-yv-turismo-enero-28-03-2022.pdf.aspx>

Aeropuerto	2020	2021	2022	% Var 20-22	% Var 21-22
Bogotá - Eldorado	855,478	469,764	879,092	2.8%	87.1%
Rionegro - Jose M. Córdoba	307,489	164,981	355,214	15.5%	115.3%
Cartagena - Rafael Núñez	216,292	114,101	251,096	16.1%	120.1%
Cali - Alfonso Bonilla Aragón	172,265	125,873	224,532	30.3%	78.4%
Santa Marta - Simón Bolívar	105,212	79,241	160,277	52.3%	102.3%
San Andres - Gustavo Rojas Pinilla	101,113	64,902	152,905	51.2%	135.6%
Barranquilla-E. Cortissoz	99,784	62,338	102,307	2.5%	64.1%
Pereira - Matecañas	66,758	33,898	82,031	22.9%	142.0%
Bucaramanga - Palonegro	74,276	25,373	68,186	-8.2%	168.7%
Montería - Los Garzones	49,682	32,595	60,833	22.4%	86.6%
Medellín - Olaya Herrera	48,122	32,567	46,195	-4.0%	41.8%
Otros	237,240	107,608	226,303	-4.6%	110.3%
Total General	2,333,711	1,313,241	2,608,971	11.8%	98.7%

Para el caso de la Terminal de Transportes de Bogotá, según el *Boletín de Datos y Cifras de la Ciudad de Bogotá*²⁵, del Observatorio Turismo del IDT, en enero de 2022 se movilizaron 1.040.253 pasajeros por las Terminales de Transporte Terrestre en Bogotá, estas cifras significan el 73,2% de los pasajeros movilizados durante 2019 en el mismo periodo, evidenciando la progresiva recuperación del sector tras los estragos de la pandemia.

En términos de empleabilidad y desarrollo económico, el informe “*Sostenibilidad turística: Una mirada desde Bogotá*”²⁶ del Observatorio Turismo del IDT, en la ciudad en el transcurso de los últimos años el número de empleos generados antes de la pandemia por el sector turismo pasó de 222.997 en 2010 a 288.537 en 2019, presentando un incremento del 29,4%, no obstante, en el 2020 se registró un descenso de aproximadamente 48 mil empleos en el sector.

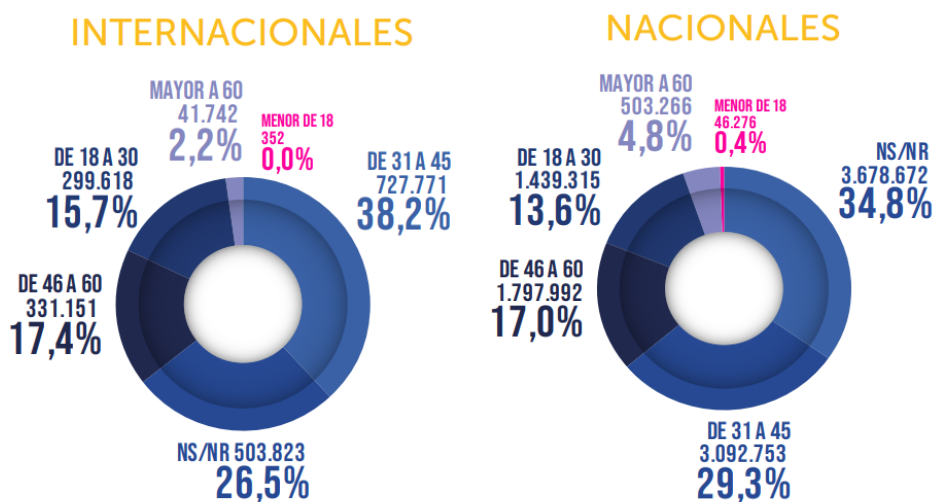
Este escenario de reducción es especialmente preocupante para los jóvenes, pues, según el observatorio en la presentación “*Cifras de empleo en el sector turismo 2021*”²⁷, la población ocupada en el sector turismo de Bogotá se concentra en el rango de edad de los 25 y 44 años, en promedio para 2021, el 31,3% de los trabajadores informó que se encontraba entre 25 y 34 años. De tal forma, se establece como menester la reactivación del turismo capitalino, ya que el sector tiene un enorme potencial para la generación de trabajo decente y la promoción del emprendimiento, en particular, para los jóvenes debido a las potencialidades que genera poca cualificación exigida y la contratación local.

²⁵ Instituto Distrital de Turismo. (2022). *Boletín de Datos y Cifras de la Ciudad de Bogotá*. Recuperado de: <https://www.idt.gov.co/sites/default/files/Boletin-No-01-enero-de-2022-MOV1.pdf>

²⁶ Instituto Distrital de Turismo. (2020). *Sostenibilidad turística: Una mirada desde Bogotá 2021*. Recuperado de: <https://www.idt.gov.co/sites/default/files/Sostenibilidad-Turistica-Una-mirada-desde-Bogota2021-DVOV1.pdf>

²⁷ Instituto Distrital de Turismo. (2022). *Cifras de Empleo en el sector turismo 2021*. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/189BrLCSMI6UAMOnUc6M7uysyLiLFcJ1/view>

Respecto al caso concreto del turismo joven en la ciudad, siguiendo lo establecido por del IDT en la investigación “*Encuesta de Viajeros en Bogotá 2019*”²⁸, con más de 55.000 encuestas realizadas en 2019 a mayores de 18 años en su viaje de salida por el Aeropuerto El Dorado y la Terminal de Transporte de Bogotá El Salitre, la población joven viajera internacional y nacional equivalía a aproximadamente el 15% del total de los turistas de las ciudad, como se demuestra en las siguientes gráficas presentadas en la investigación.



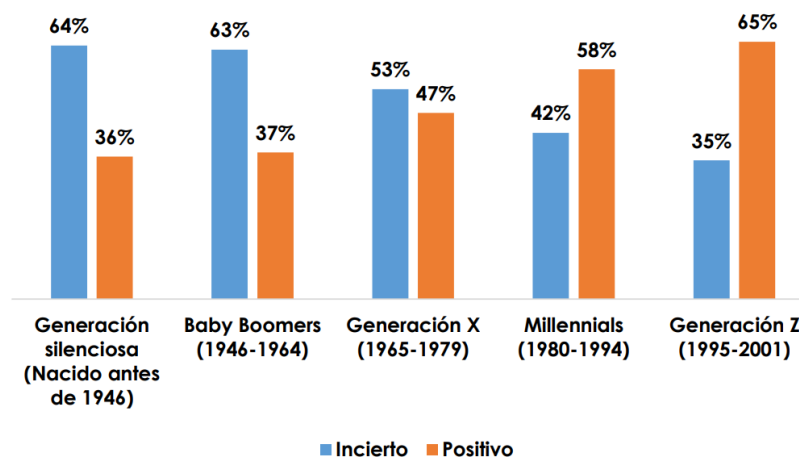
Fuente: IDT, 2019.

Este sector poblacional se presenta como un nicho de muy importante desarrollo para la gestión de actividades e iniciativas, como demuestra la caracterización de los asistentes la Primera Feria y Rueda de Encadenamiento del FONDETUR, donde el 53,3% informó que se encontraba entre los 18 a 30 años de edad. Por otro lado, el “*Informe sentimientos e influencias de los viajeros (2020-2021)*”²⁹ realizado en la ciudad de Bogotá, logró establecer que las generaciones más jóvenes Millennials y Generación Z tienen una perspectiva positiva sobre el futuro de los viajes en el corto plazo, mientras que la incertidumbre aumenta con la edad como se observa para la Generación silenciosa, Baby Boomers y Generación X.

²⁸ Instituto Distrital de Turismo. (2019). *Encuesta de Viajeros en Bogotá 2019*. Recuperado de: [https://www.idt.gov.co/sites/default/files/INVESTIGACION%20VIAJEROS%20EN%20BOGOT%C3%81%2019%20DVV1%20\(1\).pdf](https://www.idt.gov.co/sites/default/files/INVESTIGACION%20VIAJEROS%20EN%20BOGOT%C3%81%2019%20DVV1%20(1).pdf)

²⁹ Instituto Distrital de Turismo. (2021). *Informe Sentimientos e influencias de los viajeros (2020-2021)*. Recuperado de: [https://www.idt.gov.co/sites/default/files/Informe-Sentimiento-e-influencias-de-los-Viajeros-\(2020-2021\)-DVOV1.pdf](https://www.idt.gov.co/sites/default/files/Informe-Sentimiento-e-influencias-de-los-Viajeros-(2020-2021)-DVOV1.pdf)

Gráfica 6. Perspectiva sobre viajes en los próximos 12 meses (octubre de 2020)



Fuente: Expedia Group data, 2021

Con este importante nicho presente, no es de extrañar que desde el IDT se emplee y trabaje la visión del *desarrollo turístico sostenible*, que según el instituto resulta de la necesidad de asegurar la viabilidad de la actividad turística a largo plazo mediante la protección del medio ambiente, tomando en consideración las repercusiones económicas, socioculturales y ambientales, actuales y futuras, para desarrollar actividades turísticas. Esta línea de trabajo encaja con la descripción de los intereses de la población joven, incluyendo la bandera protección ambiental y sociocultural.

Ahora, respecto a los planes, programas y estrategias vigentes en el Distrito Capital, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en Bogotá se cuenta con 33 Colegios Amigos del Turismo (CAT), cerca de 40 estudiantes de grado 11 han sido becados por el programa CAT, 1.800 jóvenes entre los 14 y 18 años del Distrito Capital, se están formando con el Curso Virtual en Turismo “Jóvenes con Sentido” y 331 jóvenes se han preparado en el Diplomado de Turismo Rural. Frente al programa Tarjeta Joven, en Bogotá se encuentran vinculados 43 establecimientos de comercio e inscritos 56.540 jóvenes que figuran como domiciliados en Bogotá.

No obstante, al hacer un comparativo real de lo que estas cifras significan para el turismo joven en Bogotá, se puede evidenciar las fallas absolutas del programa Tarjeta Joven, pues los jóvenes inscritos solo representan el 3% de los jóvenes del Distrito y no hay un mecanismo para saber si están accediendo o no a la oferta vigente, pues la mayoría de convenios se centran en el turismo nacional y no distrital, demostrando que es necesaria la construcción de una iniciativa que permita generar incentivos para los jóvenes turistas en la ciudad, fomentando la reactivación del sector con el segmento poblacional que ha mostrado más confianza en la realización de viajes, dejando una amplia y estable posibilidad de transformar el 15% de los viajeros jóvenes en Bogotá, en un porcentaje más alto. Del mismo modo, dada la oferta institucional se plantea como necesario ampliar las iniciativas respecto a la generación de empleo y emprendimientos, más allá de los Colegios Amigos del Turismo y los diplomados gestionados por el Distrito.

3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA

3.1. Bloque de constitucionalidad

El artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por medio de la Ley 74 de 1968, obliga al Estado colombiano a adoptar medidas especiales de protección en favor de todos los adolescentes. Así:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

(...)

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

Como también el artículo 15 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador, ratificado a través de la Ley 319 de 1996, estipula la misma obligación en los siguientes términos:

“(...)

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

(...)

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

Aunado a lo anterior, la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Estado colombiano a través de la Ley 12 de 1971, comprende que son niños todos los seres humanos menores de 18 años. Partiendo de esta consideración, en su artículo 31 consagra el derecho que tiene esta población al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, y la participación en la vida cultural y artística. Así:

“1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento” (subrayado fuera del texto original) (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, art. 31).

3.2. Constitución Política

La Constitución Política de Colombia (1991) adopta el modelo de Estado Social de Derecho, el cual implica múltiples obligaciones a cargo del Estado en favor de su población. En particular, su artículo 2 establece que uno de los fines de la actividad estatal es servir a la comunidad y facilitar la participación de las personas en la vida cultural de la Nación. Por su parte, el artículo 45 establece que los jóvenes son sujetos de especial protección constitucional, así:

“Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud” (Constitución Política, 1991, art. 45).

Como también el artículo 52 constitucional consagra el derecho social que tienen todas las personas en la jurisdicción del Estado colombiano a la recreación y la actividad turística, constituyendo gasto público social el presupuesto que se destine para ello:

“Artículo 52. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 52).

Y, por último, el inciso 1 del artículo 70 constitucional contempla el derecho de acceso a la cultura de todos los colombianos, sin distinción, en los siguientes términos:

“Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional (...).”

3.3. Normas de rango legal

La Ley 300 de 1996 es la Ley General de Turismo. Algunas de sus disposiciones normativas han sido modificadas y complementadas por las Leyes 1101 de 2006, 1558 de 2012 y 2068 de 2020. Ante esto, es importante resaltar que, el artículo 3 de la Ley 2068 de 2020 define el turismo como el:

“Conjunto de actividades que realizan las personas -turistas- durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines, entre otros, de ocio, cultura, salud, eventos, convenciones o negocios” (Congreso de la República, 2020, art. 3).

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 2 de la Ley 2068 de 2020, establece que algunos de los principios que rigen la actividad turística en el país son la *descentralización*, en virtud de la cual el sector turístico es responsabilidad de los diferentes niveles del Estado, así como los principios de desarrollo social, económico y cultural, y desarrollo sostenible. Como también su artículo 14 establece que en materia turística deben materializarse los *principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad* entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, conforme al artículo 288 constitucional.

A su vez, el artículo 32 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 13 de la Ley 1558 de 2012, consagra que el *turismo de interés social* es:

“un servicio público promovido por el Estado con el propósito de que las personas de recursos económicos limitados puedan acceder al ejercicio de su derecho al descanso y al aprovechamiento del tiempo libre, mediante programas que les permitan realizar actividades de sano esparcimiento, recreación, deporte y desarrollo cultural en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad” (Congreso de la República de Colombia, 1996, art. 13).

Ante esto, conforme a su artículo 33, el Estado en todos sus niveles, incluyendo el distrital, tiene la obligación de promover el desarrollo del turismo de interés social. A su vez, su artículo 62, modificado por el artículo 12 de la Ley 1101 de 2006, enlista los diferentes prestadores de servicios turísticos que pueden existir en el país.

Por su parte, el artículo 49 de la reciente Ley 2068 de 2020 faculta a los concejos municipales y distritales a otorgar incentivos tributarios durante las vigencias fiscales de 2021 y 2022 para la reactivación del sector turístico en el país. Así:

“ARTÍCULO 49. ESTÍMULOS TRIBUTARIOS TERRITORIALES. *Los concejos municipales y distritales podrán durante las vigencias 2021 y 2022 otorgar como incentivo para la reactivación del turismo en sus territorios, las reducciones en los impuestos territoriales a los contribuyentes que se encuentren clasificados como prestadores de servicios turísticos, de conformidad con lo previsto en la presente ley”* (Congreso de la República de Colombia, 2020, art. 49).

Aunado a lo anterior, cabe resaltar que la Ley 1622 de 2013 o Estatuto de Ciudadanía Juvenil, modificado por la Ley 1885 de 2018, consagra diferentes disposiciones con el objetivo de garantizarles a los y las jóvenes el ejercicio pleno de su ciudadanía en todos los ámbitos de la sociedad. En particular, su artículo 8 le impone al Estado en todos sus niveles la obligación de adoptar las siguientes medidas para la promoción de los derechos de esta población: (i) “diseñar e implementar programas de fomento al emprendimiento para la creación de empresas en diversos sectores por parte de las y los jóvenes, facilitando el acceso a crédito, capital de riesgo y capital semilla” y (ii) “desarrollar programas de capacitación para que las personas jóvenes adquieran conocimientos y destrezas, en el campo de la formulación y ejecución de proyectos productivos”. Adicionalmente, el numeral 7 de su artículo 19 le otorga a los distritos la competencia de “implementar estrategias para el fortalecimiento de capacidades de los jóvenes como sujetos de derechos y protagonistas del desarrollo local o distrital”.

Por último, es importante destacar la Ley 720 de 2001 por medio de la cual se reconocen, promueven y regulan los voluntariados en el país, creando el Sistema Nacional de Voluntariado (SNV). Dentro de sus disposiciones se encuentra el artículo 3 que define el voluntariado como el “conjunto de acciones de interés general desarrolladas por personas naturales o jurídicas, quienes ejercen su acción de servicio a la comunidad en virtud de una relación de carácter civil y voluntario” (Congreso de la República de Colombia, 2001, art. 3).

3.4. Normas de rango reglamentario

El Acuerdo 672 de 2017 establece los lineamientos para la actualización de la Política de Juventud de Bogotá D.C. Dentro de sus disposiciones, se destaca el artículo 3 en el cual se estipula que en esa política pública se deben seguir los siguientes lineamientos: (i) la protección y garantía para el ejercicio y disfrute de los derechos de la juventud, (ii) la afirmación y realización plena de la condición de ciudadanía juvenil en la ciudad y (iii) el reconocimiento de los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo económico, social, cultural, ambiental y político de la ciudad. A su vez, además de las responsabilidades y competencias asignadas al Distrito Capital por el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, este Acuerdo le impone la obligación de “implementar una oferta institucional que fortalezca la movilidad social juvenil desde la generación de oportunidades para el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas”.

Por su parte, el Acuerdo 720 de 2018 adopta los lineamientos para la Política Pública Distrital de Turismo. En su articulado se afirma que uno de los objetivos de esta política es “propender por que el turismo sea uno de los sectores que beneficie el desarrollo económico de Bogotá”. Adicionalmente, su artículo 3 consagra los lineamientos a seguir en su formulación, dentro de los que se encuentra el lineamiento estratégico 3 “Destino auténtico, innovador y sostenible”, en el marco del cual el Distrito Capital debe:

- a. Crear estrategias para que Bogotá sea capital del turismo cultural y creativo.
- b. Fomentar estrategias que generen valor agregado a los atractivos turísticos.
- c. Promover acciones que permitan la variedad cultural, innovadora y creativa.
- d. Establecer rutas, recorridos y circuitos como productos turísticos, al interior de la ciudad y en corredores regionales.
- e. Implementar estrategias para la formalización de empresas turísticas, el emprendimiento y fortalecimiento empresarial”.

4. COMPETENCIA

El Concejo de Bogotá D.C. tiene la competencia de dictar normas relacionadas con la naturaleza y alcance del presente Proyecto de Acuerdo, según las disposiciones constitucionales y legales vigentes, en especial, por las atribuciones conferidas en el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, que establece lo siguiente:

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

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

(...)

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

5. IMPACTO FISCAL

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

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

En consideración a lo anterior, esta iniciativa **no tendría un impacto fiscal** por cuanto no genera la obligatoriedad de gastos, ni implica la apropiación de recursos adicionales a los sectores y entidades responsables de su implementación; por cuanto el proyecto busca fortalecer e incentivar iniciativas que se enmarcan en las funciones de las entidades pertinentes.

Del mismo modo, el proyecto está acorde con las disposiciones establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital 2020 - 2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI”, en lo respectivo al “Programa 26. Bogotá - Región, el mejor destino para visitar”, el cual está descrito en el Acuerdo 781 de 2020 de la siguiente forma:

“Programa 26. Bogotá - Región, el mejor destino para visitar. Reconocer los atractivos culturales y naturales a partir del diseño y puesta en marcha de productos turísticos-culturales (gastronómico, religioso, ancestral, música, arte, nocturno, compras, entre otros), de naturaleza (aviturismo, agroturismo, aventura, biciturismo, senderismo, entre otros), de bienestar (medicinas alternativas, terapias corporales, esparcimiento, actividades recreativas en espacios naturales, termalismo, entre otros) y de reuniones (reuniones, incentivos, congresos, ferias, eventos, entre otros) de alto impacto, teniendo como base la interacción entre propios y visitantes con escenarios urbanos y rurales característicos del Distrito Capital. Se apuesta a la formulación de la Política Pública Distrital de Turismo que revitalice el sector, oriente el modelo de desarrollo turístico sostenible; propone la construcción e intervención de infraestructura turística, la implementación de un plan de promoción y mercadeo para el posicionamiento de la ciudad y la ejecución de acciones estratégicas que hacen de Bogotá un destino atractivo a nivel nacional e internacional, que impacta positivamente el desarrollo económico de la ciudad”.

Cordialmente,

JULIAN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE

Concejal de Bogotá D.C.

Partido Alianza Verde

6. ARTICULADO

PROYECTO DE ACUERDO N° 66 DE 2023**PRIMER DEBATE****“POR EL CUAL SE PROMUEVE EL TURISMO JOVEN, SE FORTALECEN LOS
EMPRESARIOS TURÍSTICOS DE JÓVENES EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN
OTRAS DISPOSICIONES”****EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

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

ACUERDA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. Adoptar medidas para promover el turismo joven y fortalecer los emprendimientos turísticos de jóvenes en el Distrito Capital, maximizando así la participación laboral juvenil, el desarrollo sostenible y la calidad de vida de la población joven en Bogotá D.C.

ARTÍCULO 2º. ESTRATEGIA DISTRITAL DE TURISMO JOVEN. Crear la *Estrategia Distrital de Turismo Joven* para fomentar el turismo de jóvenes en Bogotá D.C. a través de múltiples incentivos para la población joven, los establecimientos, agentes, emprendedores y operadores turísticos que se vinculen a ella.

PARÁGRAFO 1. El Instituto Distrital de Turismo (IDT) propenderá por la gestión y consolidación de alianzas estratégicas con establecimientos, agentes, emprendedores formales e informales y operadores turísticos del Distrito Capital con el fin de generar beneficios, oportunidades y descuentos para la población joven que realiza turismo en la ciudad. Dentro de los incentivos se incluirán descuentos como mínimo del 10% en los bienes y servicios adquiridos por los jóvenes en el marco de sus actividades turísticas.

Los jóvenes que deseen vincularse a la Estrategia deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- (1) Tener una edad entre 14 y 28 años, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1622 de 2013.
- (2) Registrarse en el sitio web destinado para tal fin dentro del portal “Distrito Joven”.

PARÁGRAFO 2. La Administración Distrital establecerá los incentivos que tendrán los establecimientos, agentes, emprendedores y operadores turísticos del Distrito Capital que participen en la Estrategia Distrital de Turismo Joven, quienes deberán cumplir como mínimo con los siguientes requisitos:

- (1) Tener su domicilio principal o secundario en Bogotá D.C.
- (2) Demostrar la vinculación laboral de jóvenes en el desarrollo de su actividad productiva.
- (3) Ser prestador de servicios turísticos.
- (4) Desarrollar políticas, lineamientos o prácticas de responsabilidad social y ambiental.
- (5) Implementar con frecuencia campañas para enfrentar el turismo sexual, el trabajo infantil, la trata de personas y el tráfico de migrantes.

ARTÍCULO 3°. RUTA TURÍSTICA JUVENIL DEL DISTRITO CAPITAL. Crear la *Ruta Turística Juvenil de Bogotá D.C.*, la cual reunirá los lugares turísticos y sectores comerciales y artísticos más emblemáticos para la juventud de la ciudad. Esta Ruta priorizará la inclusión del turismo en bicicleta y el desarrollo de la *Guía Turística Juvenil*.

PARÁGRAFO. La Ruta será definida por la Administración Distrital en concertación con la población juvenil, los agentes y emprendedores turísticos de la ciudad.

ARTÍCULO 4°. DIRECTORIO DISTRITAL DEL TURISMO JOVEN. Crear el *Directorio Distrital del Turismo Joven* en un formato creativo, digital y accesible vinculado con el portal “Distrito Joven” mediante el cual se informen los establecimientos, agentes, emprendedores y operadores turísticos vinculados a la Estrategia Distrital de Turismo Joven. Así mismo, se publique la oferta de voluntariados nacionales e internacionales disponibles.

ARTÍCULO 5°. ASISTENCIA TÉCNICA. El Instituto Distrital de Turismo (IDT) prestará de forma gratuita y permanente servicios presenciales y virtuales de asistencia técnica a establecimientos, agentes, emprendedores y operadores turísticos de jóvenes, con el fin de transferir conocimientos, buenas prácticas y apoyos técnicos para la recuperación, estabilización y crecimiento del turismo en Bogotá D.C.

ARTÍCULO 6°. FORMACIÓN. La Secretaría Distrital de Educación junto con el Instituto Distrital de Turismo (IDT) implementarán en todas las instituciones educativas de Bogotá D.C. una propuesta innovadora de concientización y sensibilización sobre turismo y emprendimiento en este sector.

PARÁGRAFO. La Secretaría Distrital de Educación propenderá por la incorporación de esta propuesta en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) de los colegios de la ciudad.

ARTÍCULO 7°. CONCURSO DISTRITAL DEL TURISMO JOVEN, CREATIVO Y RESPONSABLE. La Administración Distrital, en cabeza del Instituto Distrital de Turismo (IDT), implementará anualmente el *Concurso Distrital del Turismo Joven, Creativo y Responsable*, mediante el cual se premiará la mejor idea de negocio en el sector turístico propuesta por jóvenes de la ciudad. Los ganadores podrán ser premiados con capital semilla y asesoría empresarial para su implementación, según la disponibilidad financiera y los criterios de responsabilidad fiscal de la Administración Distrital y la entidad responsable.

PARÁGRAFO. En la selección de los ganadores el Instituto Distrital de Turismo (IDT) tendrá en cuenta los siguientes criterios: (i) innovación, (ii) sostenibilidad y (iii) promoción y protección del patrimonio natural y cultural de la ciudad.

ARTÍCULO 8°. PROMOCIÓN DEL TURISMO SOCIAL E INCLUSIVO. El Instituto Distrital de Turismo (IDT), en coordinación con las entidades competentes, implementará una iniciativa dirigida a los jóvenes pertenecientes a poblaciones vulnerables de la ciudad mediante la cual se les brinde la oportunidad de realizar actividades turísticas gratuitas cubriendo su transporte, alimentación, entre otros bienes y servicios.

PARÁGRAFO. Dentro de las poblaciones vulnerables se priorizará, entre otras, a:

- (1) Jóvenes con discapacidad.
- (2) Jóvenes residenciados en viviendas de estrato 1 o 2.

- (3) Jóvenes del sector rural.
- (4) Jóvenes pertenecientes a las comunidades indígenas.
- (5) Jóvenes negros, afrocolombianos, raizales o palenqueros (NARP).
- (6) Jóvenes víctimas del conflicto armado.

ARTÍCULO 9°. ARTICULACIÓN. Se llevarán a cabo las acciones necesarias para fortalecer la articulación entre la Administración Distrital, las entidades encargadas del turismo a nivel nacional y el sector privado para trabajar de manera conjunta y coordinada por el Turismo Joven en Bogotá D.C., procurando evitar la duplicidad de esfuerzos.

ARTÍCULO 10°. DIFUSIÓN. La Administración Distrital con el liderazgo del Instituto Distrital de Turismo (IDT) implementará una estrategia comunicativa innovadora mediante la cual divulgue los beneficios contemplados en el presente Acuerdo. En especial, pondrá en marcha una estrategia digital dirigida a la población juvenil y los establecimientos, agentes, emprendedores formales e informales y operadores turísticos del Distrito Capital.

ARTÍCULO 11° SEGUIMIENTO. Cada 27 de septiembre, en el marco de la conmemoración del Día Mundial del Turismo, las entidades responsables presentarán públicamente un informe de gestión, evaluación y cumplimiento de las disposiciones de este Acuerdo.

En este informe deberán especificar, entre otros aspectos, el número de jóvenes beneficiados con la Estrategia Distrital del Turismo Joven, el Concurso Distrital del Turismo Joven, Creativo y Responsable, y la Iniciativa de Turismo Social e Inclusivo.

ARTÍCULO 12°. REGLAMENTACIÓN. La Administración Distrital reglamentará todas las disposiciones del presente Acuerdo dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

ARTÍCULO 13°. VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO N° 67 DE 2023

PRIMER DEBATE

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

1. OBJETO DEL PROYECTO -

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

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1 Análisis y definición del problema

2.1.1 Una aproximación al panorama de la población juvenil

La integración de los jóvenes en los procesos de desarrollo es clave para lograr una sociedad más igualitaria. Es sobre todo en la etapa de la juventud cuando se establece de forma decisiva la conexión entre educación y trabajo, una de las claves de la inclusión social y la igualdad (CEPAL, 2014)³⁰. Los jóvenes son actores estratégicos del desarrollo por lo que es esencial que los países inviertan en políticas públicas que garanticen el bienestar de las futuras generaciones, principalmente en materia de educación y empleo.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2022)³¹, se estima que para el año 2019, en América Latina, había alrededor de 133 millones de personas jóvenes entre los 15 y 29 años, de los cuales 37 millones (28%) vivían en situación de pobreza. Asimismo, señala que alrededor de 28,4 millones de jóvenes latinoamericanos -un 21,4% del total-, no formaban parte del sistema educativo ni del mercado de trabajo.

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

2.1.1.1 Colombia

Para el año 2021, se estima que en Colombia hay 12.323.521 jóvenes, de los cuales 11.447.212 se encuentran en edad de trabajar. De este número, el 51% están excluidos de oportunidades de educación o empleo formal, esto es, 1 de cada 2 jóvenes³². 3.201.467 jóvenes que hoy no estudian ni trabajan y 2.665.411 jóvenes que trabajan en la informalidad. Estas

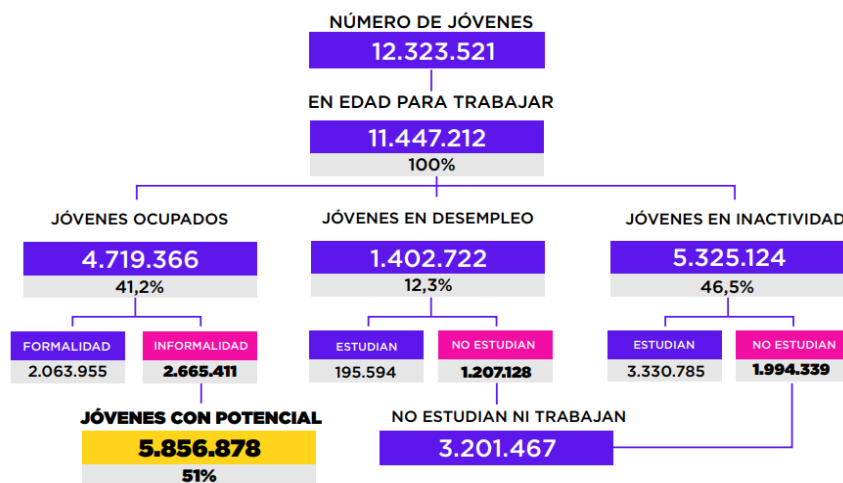
³⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2014), Panorama Social de América Latina 2014. Santiago, Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf

³¹ Morales, B. & Van Hemelryck, T. (2022). Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis: Desafíos de igualdad para las políticas públicas. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/34)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189_es.pdf

³² Global Youth Opportunity Network - GOYN. (2022). Jóvenes con potencial: retos, avances, y recomendaciones en la generación de oportunidades para jóvenes con potencial en Bogotá. Recuperado de: <https://goynbogotaa.wpengine.com/wp-content/uploads/2022/09/Informe-GOYN-ISSN-12.09.22-F.pdf>

cifras significan que, como sociedad estamos perdiendo más de la mitad del potencial de la juventud, que si hoy accediera a las oportunidades requeridas podría contribuir al desarrollo social y económico del país.

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



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

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

2.1.1.2 Bogotá³³

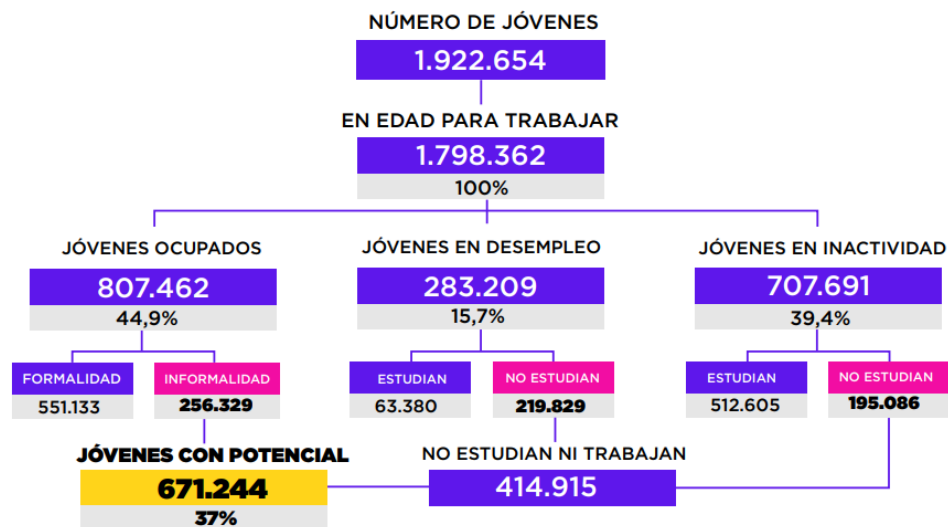
El limitado acceso a las oportunidades por parte de la población joven que se presenta a nivel global es también una problemática emergente de las últimas décadas en Colombia y que se ha reflejado especialmente en Bogotá, situación que se ha visto agravada por la pandemia que trajo consigo múltiples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

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

³³ Las cifras presentadas en este aparte son tomadas del informe “*Jóvenes con potencial: retos, avances, y recomendaciones en la generación de oportunidades para jóvenes con potencial en Bogotá*” de Global Opportunity Youth Network - GOYN Bogotá (2022).

³⁴ Desde el 2021 se considera población en edad de trabajar a aquellas personas mayores de 15 años.

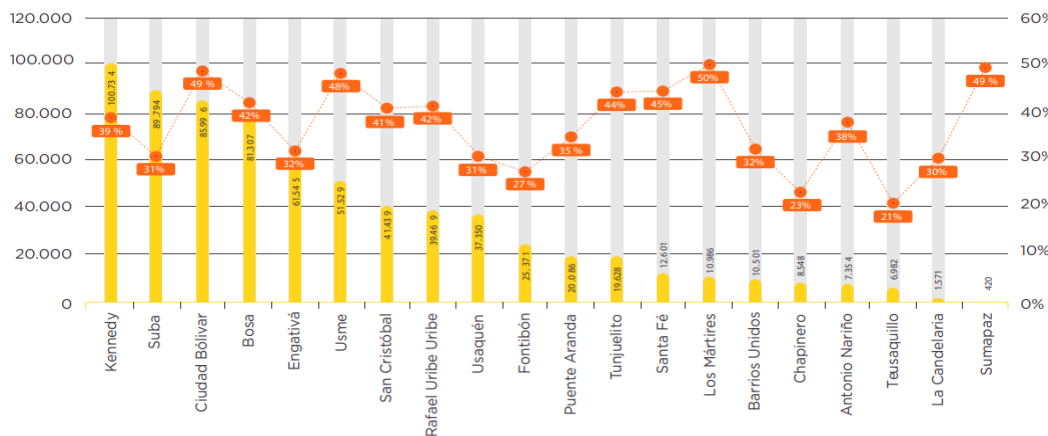
Ilustración 2: Participación de la población joven en el mercado laboral en Bogotá - 2021



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

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

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



Fuente: Informe

GOYN (2022).

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

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

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

2.1.1.3 Los puntos de desconexión

De acuerdo con el Modelo de Empleo Inclusivo³⁵, las trayectorias que hacen las personas desde la etapa escolar hasta la vinculación al mercado laboral están marcadas por diferentes barreras a las que se enfrentan las poblaciones más vulnerables.

A lo largo de estas trayectorias son múltiples las brechas que se van generando y ampliando y que llevan a menores probabilidades de acceso a oportunidades de calidad de educación y empleabilidad. El informe de GOYN (2022)³⁶ explica que:

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

Se identifican tres puntos de desconexión:

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

Para el año 2021, se estima que en Bogotá había: a. cerca de 107 mil jóvenes desconectados de la educación media; b. cerca de 363 mil jóvenes desconectados de la educación posmedia y; c. 199 mil jóvenes desconectados del mercado laboral³⁷.

Las barreras del mercado laboral se ligan estrechamente con las observadas en el sistema de educación. Se estima que de 100 estudiantes que entran a educación primaria solo 18 terminarán a tiempo la educación superior³⁸. Esto esconde principalmente un bajo acceso a la educación superior, sea universitaria o técnica/tecnológica. A esto se le suma problemas en calidad de educación, especialmente en componentes STEM y deficiencias en la pertinencia de la formación. Estas barreras generan un ambiente propicio para la desconfianza interpersonal e institucional.

³⁵ El Modelo de Empleo Inclusivo fue desarrollado en 2017 desde la alianza integrada por Fundación Corona y Fundación ANDI. Recuperado de: <https://includere.co/documentos-tecnicos/modelo-de-empleo-inclusivo-para-poblacion-vulnerable>

³⁶ Global Youth Opportunity Network - GOYN. (2022). Jóvenes con potencial: retos, avances, y recomendaciones en la generación de oportunidades para jóvenes con potencial en Bogotá. Recuperado de: <https://goynbogotaa.wpengine.com/wp-content/uploads/2022/09/Informe-GOYN-ISSN-12.09.22-F.pdf>

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

Por su parte, la CEPAL (2019)³⁹ precisa que las trayectorias hacia el mercado laboral son diversas, pueden significar un vaivén o una combinación entre el sistema educativo y el mercado laboral y reflejan muchas veces las desigualdades en cuanto a la capacidad de las personas para obtener empleos estables y seguros, así como a las oportunidades de bienestar que tuvieron a lo largo de su vida. La transición al mercado laboral se vuelve más importante al considerar estos aspectos, ya que la diferenciación social aumenta con la edad debido a que las experiencias son acumulativas a lo largo del tiempo, por lo que las brechas iniciales pueden ampliarse fácilmente si dichas experiencias no cambian y se mantienen las desigualdades enfrentadas a temprana edad (CEPAL, 2017)⁴⁰.

Las razones que explican que existan jóvenes que no estudian ni trabajan son variadas. Además de las barreras estructurales para la inserción laboral, a este problema contribuyen las deficiencias de los sistemas de cuidado y de las políticas de conciliación entre el trabajo, el estudio, las responsabilidades familiares y la vida personal; la desconexión de la oferta educativa con sus intereses, lo que se traduce en desmotivación; y la posibilidad de contar con un mayor tiempo de búsqueda hasta encontrar un trabajo que cumpla sus expectativas financieras y de crecimiento personal (CEPAL & UNFPA, 2020)⁴¹. Finalmente, vale señalar que la población juvenil enfrenta brechas en distintos ámbitos, no solo en educación y empleo, sino también en salud, participación, cultura y violencia, por lo que es importante incorporar estos aspectos cuando se analiza la situación de este grupo en el mercado laboral.

Asimismo, la CEPAL (2000)⁴² señala que la inserción laboral de los jóvenes es un factor clave para romper con su exclusión y vulnerabilidad. Como el desempleo y el empleo precario afectan agudamente a los jóvenes de la región, éstos se ven impedidos -al no contar con ingresos propios- de acceder a los servicios disponibles de educación, salud, vivienda, entre otros; y enfrentan serias dificultades en su vida cotidiana. Dada la diversidad de estos problemas, se necesitan medidas diferentes y adecuadas a las particularidades de cada uno de los grupos juveniles prioritarios; como las causas de esos problemas no son homogéneas, se requiere de estrategias específicas para cada situación en particular.

Las políticas sociales dirigidas a la niñez, adolescencia y juventud pueden contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de toda la población, especialmente protegiendo sus derechos a un adecuado estándar de vida y su acceso a los servicios esenciales (UNICEF, 2012)⁴³. En relación con esto, la agenda 2030 plantea compromisos sólidos frente a la población joven, y a la luz de esto, se plantea la necesidad de avanzar hacia políticas universales que sean sensibles y que respondan a las desigualdades estructurales que marcan las condiciones de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y sus familias, así como a la diversidad de sus experiencias (CEPAL, 2017)⁴⁴.

2.2 Políticas públicas y movilidad social

Escobedo Hernández (2015)⁴⁵ señala que la estratificación social es un concepto clave para entender la movilidad social, e indica que, en la sociología contemporánea, esta se refiere a la manera en cómo los seres humanos tienen acceso a los bienes sociales tales como ingresos, educación, status, prestigio y poder y como comparten, controlan o luchan por estos bienes. Ergo, el estudio de la movilidad social se refiere a los cambios en los patrones de distribución de esos bienes.

³⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2019). Panorama social de América Latina 2018. (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.

⁴⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2017). Panorama social de América Latina 2016. (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.

⁴¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL / Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA. (2020). Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión. Documento de Proyectos. LC/PUB.2020/14.

⁴² Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2000). Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. México D.F. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14987/1/S0020113_es.pdf

⁴³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF. (2012). Integrated Social Protection Systems: enhancing equity for children. Nueva York. Recuperado de: www.unicef.org/socialprotection/framework

⁴⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2017). Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo. LC/CDS.2/3. Recuperado de:

https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/brechas_ejes_y_desafios_en_el_vinculo_entre_lo_social_y_lo_productivo.pdf

⁴⁵ Escobedo Hernández, M. (2015). Políticas públicas educativas y movilidad social: Análisis de casos 2010 - 2015. Universidad Iberoamericana. México D.F. Recuperado de: <https://ri.ibero.mx/bitstream/handle/ibero/827/016012s.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Según Rodríguez Solera (1997)⁴⁶, la movilidad social es el cambio en la posición de un individuo dentro de un sistema de estratificación. En relación a esto, Torche (2011)⁴⁷ enmarca la movilidad social como “*a concept that includes the likelihood of moving up or down in the income distribution, which is specifically labeled as economic mobility, but also may include changes in position in other distributions as well, like educational attainment, occupational status and health* [un concepto que incluye el riesgo de moverse hacia o hacia abajo en la distribución del ingreso, que está etiquetado específicamente como la movilidad económica, pero también puede incluir cambios en la situación de otras distribuciones como el nivel educativo, la situación laboral y la salud]”.

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

Reina Bermúdez (2021)⁴⁸ explica que, a nivel internacional, las variables de proxy social para medir la movilidad intra e intergeneracional han sido: la ocupación, el nivel educativo y de ingreso; asimismo, indica que la movilidad social es función de los sistemas educativo y tributario, de políticas sociales y de la inclusión financiera.

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

Por su parte, Solón (2004)⁴⁹ explica que la desigualdad produce poca movilidad, es decir, un alto nivel de inequidad de oportunidades es proporcional a un bajo nivel de movilidad social, lo que crea un efecto que genera mayor persistencia intergeneracional negativa de los ingresos de los individuos. Reina Bermúdez (2021)⁵⁰ añade que la movilidad social está íntimamente ligada con los fenómenos sociales de desigualdad y pobreza, los cuales deben ser objeto de atención por parte de los investigadores y planificadores del desarrollo; así, la desigualdad extrema hace más difícil el salto entre los grupos sociales, medidos por quintiles o deciles.

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

⁴⁶ Rodríguez Solera, C. (1997). Los efectos del ajuste: estratificación y movilidad ocupacional en Costa Rica en el período 1950 - 1995. Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México. México D.F. Recuperado de: <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/fn106z19d?locale=es>

⁴⁷ Torche, F. (2011). Is a college degree still the great equalizer? Intergenerational mobility across levels of schooling in the United States. *American Journal of Sociology*. Vol. 117, No 3. pp 763 - 807. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/10.1086/661904>

⁴⁸ Reina Bermúdez, L. (2021). Focalización y movilidad social: una revisión del caso colombiano. *Panorama Económico*, 29(2), pp. 145 - 159. Recuperado de: <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/panoramaeconomico/article/view/3648/3060>

⁴⁹ Solón, G. (2004). A model of intergenerational mobility variation over time and place. En Corak, M. (Ed.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cap. 2, pp 38-47. Cambridge: Cambridge University Press.

⁵⁰ Reina Bermúdez, L. (2021). Focalización y movilidad social: una revisión del caso colombiano. *Panorama Económico*, 29(2), pp. 145 - 159. Recuperado de: <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/panoramaeconomico/article/view/3648/3060>

La movilidad social en relación con el acceso a oportunidades, indica Cárdenas (2012)⁵¹ se refiere a la capacidad de romper con los círculos viciosos de pobreza o desigualdad, en otras palabras, es la ruptura del nexo entre las condiciones iniciales de los individuos y sus ingresos futuros. Un país con más oportunidades tiende a tener una movilidad social más alta.

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

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

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

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

Escobedo Hernández (2015)⁵² precisa que cuando una sociedad se encuentra en el proceso de mejora mediante el cual se busca la provisión de manera equiparada de las oportunidades básicas, se requiere asumir de manera complementaria dos objetivos:

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

La movilidad social parte de dos aspectos clave: educación y empleo. La educación se constituye como una de las formas más efectivas para romper la desigualdad y la pobreza en una sociedad, por ejemplo, Daude (2012)⁵³ menciona que la educación puede actuar como una herramienta eficaz de movilidad social a través del mercado laboral. La educación se convierte en un factor clave para cualificar la fuerza trabajo, lograr un capital humano más productivo que genere crecimiento a partir de la generación de valor.

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

⁵¹ Cárdenas, M (2012) citado en Mejía, C. & Montoya, J. (2022). Análisis de la movilidad social en Colombia durante las últimas dos décadas. Universidad EAFIT. Recuperado de: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/31508/CristianAlexander_MejiaMolina_JuanCamilo_MontoyaGarcia_2022.pdf?sequence=2&isAllowed=y

⁵² Escobedo Hernández, M. (2015). Políticas públicas educativas y movilidad social: Análisis de casos 2010 - 2015. Universidad Iberoamericana. México D.F. Recuperado de: <https://ri.ibero.mx/bitstream/handle/ibero/827/016012s.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁵³ Daude, C. (2012). Educación, clases medias y movilidad social en América Latina. *Pensamiento iberoamericano*, (10), pp. 29-48.

La movilidad social sólo será posible si hay una armonización y articulación en el desarrollo de políticas fiscales, de protección social, de infraestructura de cuidado, de educación, de salud, de empleo y de inclusión social y buen gobierno, alineadas con el cumplimiento de las metas de los ODS. Bouillon y Buviniv (2021)⁵⁴ señalan que la creación por parte del Estado de un ambiente propicio para la promoción de la equidad y la inclusión requiere una gestión macroeconómica con responsabilidad social.

Alcanzar estas metas requiere de una actuación tanto a nivel micro como a nivel macro. Es tácita la existencia de barreras estructurales que obstruyen la consecución de la igualdad y la movilidad social, es por esto por lo que resulta necesario que este tema sea agenda en los distintos niveles de gobierno, a este respecto Escobedo Hernández (2015)⁵⁵ explica que “es necesario actuar tanto a nivel de los hogares en el contexto inmediato en que estos se desenvuelven, como en el sistema de redistribución y regulación por parte del Estado. Para eso se requieren reformas a la estructura de incentivos de los actores y mayores políticas progresivas que fomenten la igualdad” (p. 11).

Así mismo, las acciones afirmativas y la discriminación positiva pueden contribuir a la reducción de las inequidades si se complementan con otras estrategias de más largo alcance y si se limitan en el tiempo, de acuerdo con resultados; estas a su vez, pueden complementar las políticas públicas a través de los procesos de focalización y enfoque diferencial. Estas deberán tener un carácter de temporalidad basado en la evaluación y cambio real que se logre a lo largo de su ejecución. Cárdenas, Ñopo y Castañeda (2012)⁵⁶ señalan que “los programas de acción afirmativa y de discriminación positiva deben concentrarse especialmente en la creación de oportunidades más que en la asignación de resultados finales, y que su efectividad en el largo plazo será mayor en la medida en que se ofrezcan en las etapas más tempranas del ciclo de vida [subrayado fuera del texto]” (p. 55).

2.3 Estrategia Reto y Programa Parceros

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

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

⁵⁴ Bouillon, C. & Buviniv, M. (2021). Las políticas públicas: por la lucha contra la desigualdad. Banco Interamericano de Desarrollo - BID y Center for Global Development. Recuperado de: <https://www.somosiberoamerica.org/wp-content/uploads/2021/11/CAP2-CESAR-P-BOUILLON-MAYRA-BUVINIC.pdf>

⁵⁵ Escobedo Hernández, M. (2015). Políticas públicas educativas y movilidad social: Análisis de casos 2010 - 2015. Universidad Iberoamericana. México D.F. Recuperado de: <https://ri.ibero.mx/bitstream/handle/ibero/827/016012s.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁵⁶ Cárdenas, J., Ñopo, H. & Castañeda, J. (2012). Equidad en la diferencia: Políticas para la movilidad social de grupos de identidad. Misión de Movilidad Social y Equidad. *Serie Documentos CEDE*, 2012-39. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/8362/dcede2012-39.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

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

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

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

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

Dentro de estas se encuentran:

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

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

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

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

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

Surge la concepción del mundo, como neoformación en esta edad, que es resultado, por una parte, de las necesidades de independencia y autoafirmación desencadenadas en la adolescencia y que dan paso en este periodo a una fuerte necesidad de autodeterminación y por otra, de la consolidación del pensamiento conceptual teórico. Esta formación, llamada concepción del mundo, permite al joven estructurar a través de planes, objetivos, metas y de las estrategias correspondientes para su consecución, el sentido de la vida o proyecto de vida” (pp. 82 y 83)⁵⁷

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

3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA

Normas e instrumentos internacionales

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

Normas constitucionales

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

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

Normas con fuerza de ley

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

⁵⁷ Domínguez García, L. (2008). La adolescencia y la juventud como etapas del desarrollo de la personalidad: *Boletín Electrónico de Investigación de la Asociación Oaxaqueña de Psicología*, 4(1), pp. 77- 84.

4. COMPETENCIA.

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

“ARTÍCULO 313. Corresponde a los Concejos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. IMPACTO FISCAL.

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

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

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

Cordialmente,

JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE

Concejal de Bogotá D.C.

Partido Alianza Verde

6. ARTICULADO

PROYECTO DE ACUERDO N° 67 DE 2023**PRIMER DEBATE****“POR MEDIO DEL CUAL SE INSTITUCIONALIZA EL PROGRAMA PARCEROS POR BOGOTÁ”****EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

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

ACUERDA:

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

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

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

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

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

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE, EXPLÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO N° 68 DE 2023

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE PROMUEVE EL TURISMO JOVEN, SE FORTALECEN LOS EMPRESARIOS TURÍSTICOS DE JÓVENES EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. OBJETO DEL PROYECTO

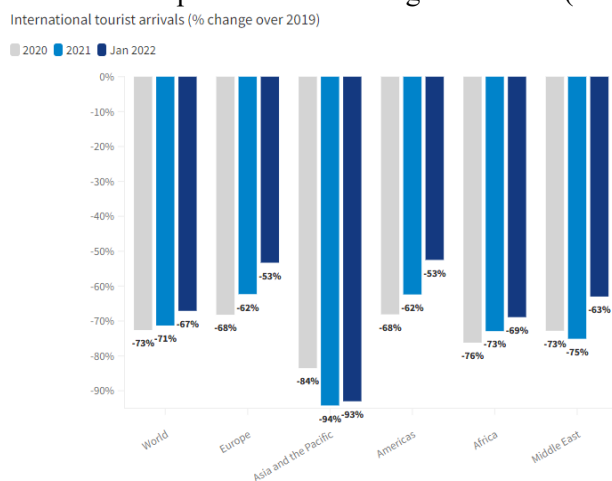
El presente Proyecto de Acuerdo busca adoptar medidas para promover el Turismo Joven y fortalecer los emprendimientos turísticos de jóvenes en el Distrito Capital, maximizando así la participación laboral juvenil, el desarrollo sostenible y la calidad de vida de la población joven en Bogotá D.C.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Definición y análisis del problema

Tras la adopción de protocolos de emergencia sanitaria para contener la crisis generada por la COVID-19 a nivel mundial, el sector turismo se vio gravemente afectado, según la *Organización Mundial del Turismo (UNWTO, 2020)*⁵⁸ y su *Barómetro del Turismo Mundial* el confinamiento redujo en mayo el número de turistas internacionales en un 98% en comparación con 2019, lo que representa la pérdida de más de 300 millones de turistas y con ellos más del triple de los ingresos por turismo internacional perdidos en la crisis económica global de 2009.

A la fecha, la recuperación del sector turismo aún se encuentra en proceso, a pesar de los amplios avances las llegadas internacionales aún se encuentran a la mitad de los niveles de antes de la pandemia, como demuestran los datos del ya mencionado Barómetro presentados en la siguiente tabla (UNWTO, 2022)⁵⁹.



Fuente: UNWTO, 2022.

⁵⁸ Organización Mundial del Turismo. (2020). *El impacto de la COVID-19 en el turismo mundial queda patente en los datos de la OMT sobre el coste de la parálisis*. Recuperado de: <https://www.unwto.org/es/news/el-impacto-de-la-covid-19-en-el-turismo-mundial-queda-patente-en-los-datos-de-la-omt-sobre-el-coste-de-la-paralisis>

⁵⁹ Organización Mundial del Turismo. (2022). *El turismo inicia 2022 fuerte, mientras se enfrenta a nuevas incertidumbres*. Recuperado de: <https://www.unwto.org/es/taxonomy/term/347>

La drástica caída del turismo pone en riesgo el sustento de millones de personas, por lo cual la búsqueda de alternativas para la reactivación del Sector Turismo es necesaria, lo que conduce a la importancia del **Turismo Joven**, tal como lo plantea la Organización Mundial World Youth Student and Educational Travel Confederation:

“Teniendo en cuenta el rápido crecimiento del turismo juvenil durante la última década, así como su impacto social, cultural, económico y ambiental, es esencial involucrar directamente a los jóvenes en las discusiones y acciones relacionadas con el desarrollo sostenible y el futuro de la industria del turismo” (WYSE Travel, s.f.)⁶⁰.

De tal forma, los jóvenes se constituyen como actores relevantes en los esfuerzos para alcanzar los ODS con el impulso potencial al turismo local y sostenible, como menciona Sandra Carvao, Jefa de Comunicaciones de la Organización Mundial del Turismo, “la juventud puede ser un poderoso catalizador para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 8 sobre crecimiento económico y empleo, y el Objetivo 12 sobre consumo y producción sostenibles, ya que pueden liderar una transformación hacia una forma más responsable de viajar” (UNWTO, 2017)⁶¹.

Ahora bien, para el 2011 el turismo joven contenía como mínimo el 20% del movimiento de turistas, por lo que se ha perfilado como una de las tendencias de mayor crecimiento a corto y largo plazo, con lo cual la WYSE Travel Confederation y la OMT están convencidas de que los gobiernos, las organizaciones de turismo y los dirigentes empresariales tienen una gran oportunidad de reforzar su compromiso con el turismo de jóvenes, lo cual beneficiará en términos económicos y sociales a sus políticas y estrategias de turismo (OMT & WYSE, 2011)⁶².

2.2. Panorama nacional

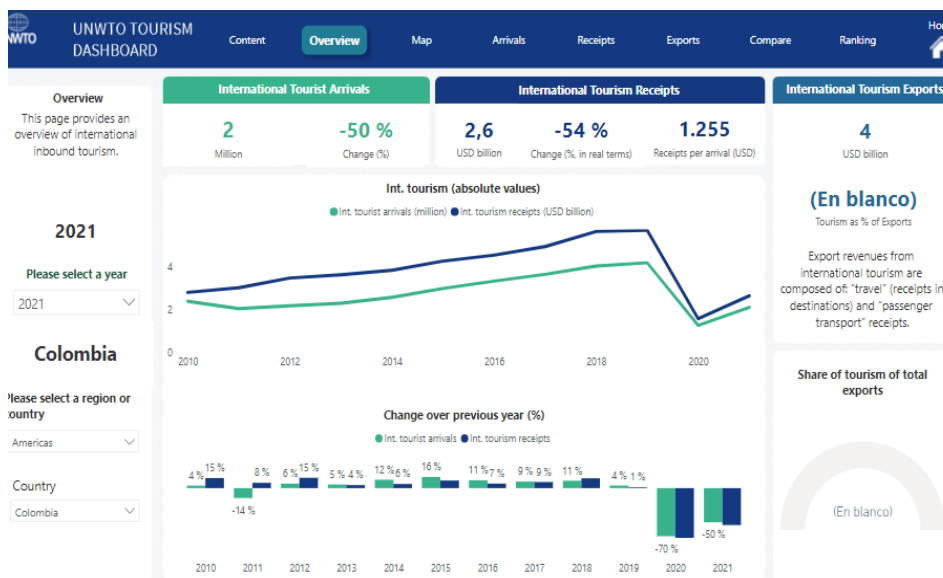
Los datos presentados por la Organización Mundial del Turismo permiten visualizar el duro golpe que la pandemia ocasionó al sector turístico nacional, llegando a reducciones del 70% del turismo internacional en el 2020 y 50% en el 2021, respecto a los años inmediatamente anteriores a la pandemia, como se demuestra en la siguiente tabla:⁶³

⁶⁰ WYSE Travel Confederation. (s.f). *Facts and Stats*. Recuperado de: <https://www.wysetc.org/about-us/facts-and-stats/>

⁶¹ Organización Mundial del Turismo. (2017). *Día Internacional de la Juventud - Celebrando el potencial del turismo para empoderar a la Juventud*. Recuperado de: <https://www.unwto.org/archive/global/press-release/2017-08-11/international-youth-day-celebrating-potential-tourism-empower-youth>

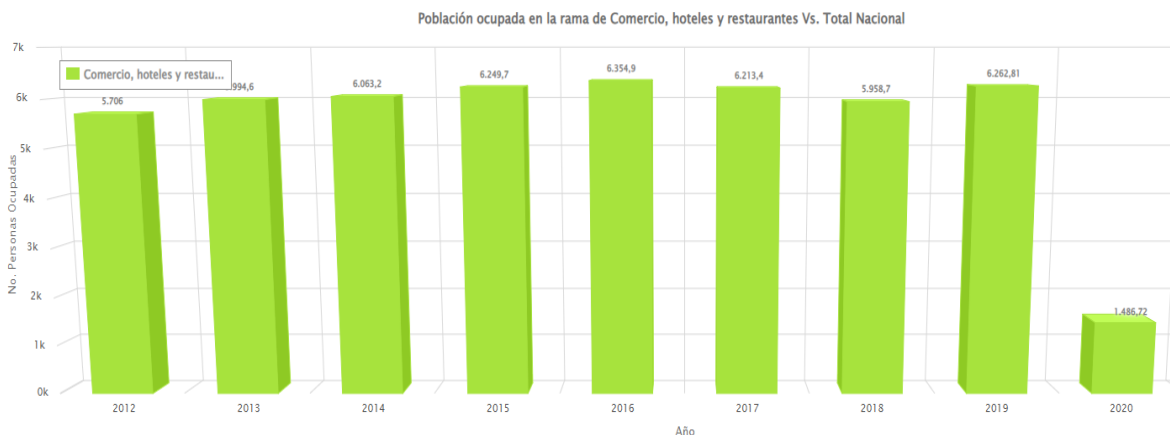
⁶² OMT & WYSE Travel Confederation. (2011). *La fuerza del turismo joven*. Recuperado de: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284414604>

⁶³ UNWTO TOURISM DASHBOARD. (2022). *Perfil del país - Turismo receptor*. Recuperado de: <https://www.unwto.org/tourism-data/country-profile-inbound-tourism>



Ahora bien, en términos nacionales no solo la caída del turismo internacional afectó el sector, igualmente, las prolongadas medidas de restricción para la movilidad trajeron amplios estragos para el turismo interno. Según el informe “El turismo en cifras: Enero 2022” de CITUR (2022)⁶⁴, cerca de 2,2 millones de personas fueron visitantes internos lo que representa un 10,2% de la población total, 0,3 puntos porcentuales (p.p.) por encima del trimestre anterior, 2,4 p.p. por encima del mismo periodo del año 2020 y 4,2 p.p. por debajo del mismo periodo del año 2019.

Tal situación se evidencia en la reducción de la población ocupada en la rama de comercio, hoteles y restaurantes, pasando de representar el 27,45% del total de la población ocupada en el 2019, al 6,97% en el 2020, así lo representa gráficamente el Centro de Información Turística (CITUR) en sus estadísticas nacionales sobre participación y ocupación en la rama de comercio, hoteles y restaurantes ⁶⁵.



Fuente: DANIE - Cita Fuente: Instituto de Planeación (2021, 2021)

⁶⁴CITUR. (2022). *El turismo en cifras: Enero 2022*. Recuperado de: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2022/enero/oe-y-turismo-enero-28-03-2022.pdf.aspx>

⁶⁵MINCIT - CITUR. (2022). *Población ocupada en la rama de comercio, hoteles y restaurantes VS total nacional*. Recuperado de: https://www.citur.gov.co/estadisticas/df_ocup_actividad/all/36?t=1#gsc.tab=0

Fuente: MINCIT - CITUR, 2022.

Con este panorama, Raquel Garavito Chapaval, Presidenta del Fondo Nacional del Turismo (FONTUR), aseguró que en 2019 el turismo en Colombia generó alrededor de 1,6 millones de empleos, para el 2020 esta cifra bajó a 1,35 millones, de los cuales el 30% fueron ocupados por jóvenes hasta los 28 años (SEMANA, 2021)⁶⁶. Por ello, según la presidenta, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y FONTUR, los jóvenes son una audiencia fundamental a la cual se debe atraer.

Respecto a la importancia que revisten los jóvenes, es necesario realizar un análisis de las políticas, planes, programas y estrategias que el Gobierno Nacional dispone para fomentar el turismo joven.

Para el 2020 se estableció la “*Política de Turismo Sostenible en Colombia*”, la cual tiene como objetivo posicionar la sostenibilidad como pilar fundamental para el desarrollo del turismo en el país, buscando armonizar los objetivos de desarrollo económico y sociocultural del turismo con la necesidad de proteger el capital natural y la generación de equidad territorial.

Del mismo modo, según respuesta al derecho de petición con radicado 1-2022-005548 realizado en el mes de febrero de 2022 al Viceministerio de Turismo sobre los programas específicos dirigidos desde el sector turismo a la juventud, se estableció que desde hace 17 años se gestiona el *Programa Colegios Amigos del Turismo - CAT*, iniciativa dirigida a impactar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Su objetivo es promover la cultura turística, la apropiación del territorio, el uso y disfrute del tiempo libre y la construcción del tejido social y empresarial desde la infancia. Igualmente, se implementó el *Curso virtual en Turismo “Jóvenes con Sentido”*, creada para jóvenes en alianza con la Consejería para la Juventud en 2020. Y, finalmente, a la fecha se está gestionando el proyecto para adelantar un diplomado tipo inmersión en “*Turismo Rural IP*”. Finalmente, se encuentra el programa *Tarjeta Joven* que tiene como objetivo incentivar a los jóvenes a viajar por el país ofreciendo descuentos y beneficios en establecimientos.

No obstante, los esfuerzos se quedan cortos ante la magnitud de la oportunidad y la población, situación que se repite en la ciudad de Bogotá.

2.3. Panorama distrital

Respecto al panorama del Distrito Capital, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bogotá recibió durante enero de 2022 el mayor número de extranjeros no residentes que visitan el país, igualmente, el Aeropuerto El Dorado fue el mayor receptor de llegadas en vuelos nacionales (CITUR, 2022)⁶⁷.

⁶⁶Revista Semana. (2021). *Los jóvenes: el presente y el futuro del turismo nacional*. Recuperado de: <https://www.semana.com/mejor-colombia/articulo/los-jovenes-el-presente-y-el-futuro-del-turismo-nacional/202112/>

⁶⁷CITUR. (2022). *El turismo en cifras: Enero 2022*. Recuperado de: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2022/enero/oee-yv-turismo-enero-28-03-2022.pdf.aspx>

Aeropuerto	2020	2021	2022	% Var 20-22	% Var 21-22
Bogotá - Eldorado	855,478	469,764	879,092	2.8%	87.1%
Rionegro - Jose M. Córdoba	307,489	164,981	355,214	15.5%	115.3%
Cartagena - Rafael Núñez	216,292	114,101	251,096	16.1%	120.1%
Cali - Alfonso Bonilla Aragón	172,265	125,873	224,532	30.3%	78.4%
Santa Marta - Simón Bolívar	105,212	79,241	160,277	52.3%	102.3%
San Andres - Gustavo Rojas Pinilla	101,113	64,902	152,905	51.2%	135.6%
Barranquilla-E. Cortissoz	99,784	62,338	102,307	2.5%	64.1%
Pereira - Matecañas	66,758	33,898	82,031	22.9%	142.0%
Bucaramanga - Palonegro	74,276	25,373	68,186	-8.2%	168.7%
Montería - Los Garzones	49,682	32,595	60,833	22.4%	86.6%
Medellín - Olaya Herrera	48,122	32,567	46,195	-4.0%	41.8%
Otros	237,240	107,608	226,303	-4.6%	110.3%
Total General	2,333,711	1,313,241	2,608,971	11.8%	98.7%

Para el caso de la Terminal de Transportes de Bogotá, según el *Boletín de Datos y Cifras de la Ciudad de Bogotá*⁶⁸, del Observatorio Turismo del IDT, en enero de 2022 se movilizaron 1.040.253 pasajeros por las Terminales de Transporte Terrestre en Bogotá, estas cifras significan el 73,2% de los pasajeros movilizadas durante 2019 en el mismo periodo, evidenciando la progresiva recuperación del sector tras los estragos de la pandemia.

En términos de empleabilidad y desarrollo económico, el informe “*Sostenibilidad turística: Una mirada desde Bogotá*”⁶⁹ del Observatorio Turismo del IDT, en la ciudad en el transcurso de los últimos años el número de empleos generados antes de la pandemia por el sector turismo pasó de 222.997 en 2010 a 288.537 en 2019, presentando un incremento del 29,4%, no obstante, en el 2020 se registró un descenso de aproximadamente 48 mil empleos en el sector.

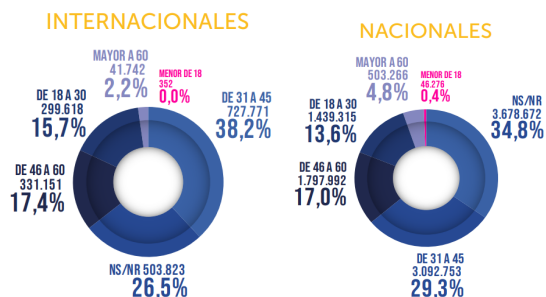
Este escenario de reducción es especialmente preocupante para los jóvenes, pues, según el observatorio en la presentación “*Cifras de empleo en el sector turismo 2021*”⁷⁰, la población ocupada en el sector turismo de Bogotá se concentra en el rango de edad de los 25 y 44 años, en promedio para 2021, el 31,3% de los trabajadores informó que se encontraba entre 25 y 34 años. De tal forma, se establece como menester la reactivación del turismo capitalino, ya que el sector tiene un enorme potencial para la generación de trabajo decente y la promoción del emprendimiento, en particular, para los jóvenes debido a las potencialidades que genera poca cualificación exigida y la contratación local.

⁶⁸ Instituto Distrital de Turismo. (2022). *Boletín de Datos y Cifras de la Ciudad de Bogotá*. Recuperado de: <https://www.idt.gov.co/sites/default/files/Boletin-No-01-enero-de-2022-MOV1.pdf>

⁶⁹ Instituto Distrital de Turismo. (2020). *Sostenibilidad turística: Una mirada desde Bogotá 2021*. Recuperado de: <https://www.idt.gov.co/sites/default/files/Sostenibilidad-Turistica-Una-mirada-desde-Bogota2021-DVOV1.pdf>

⁷⁰ Instituto Distrital de Turismo. (2022). *Cifras de Empleo en el sector turismo 2021*. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/189BrLCSMI6UAMOnUc6M7uysyLiLFcJ1/view>

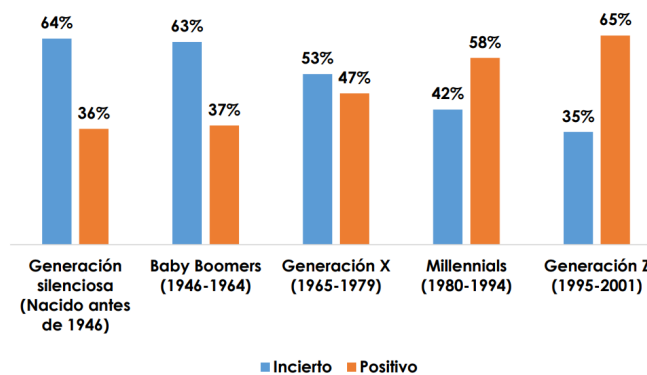
Respecto al caso concreto del turismo joven en la ciudad, siguiendo lo establecido por del IDT en la investigación “Encuesta de Viajeros en Bogotá 2019”⁷¹, con más de 55.000 encuestas realizadas en 2019 a mayores de 18 años en su viaje de salida por el Aeropuerto El Dorado y la Terminal de Transporte de Bogotá El Salitre, la población joven viajera internacional y nacional equivalía a aproximadamente el 15% del total de los turistas de las ciudad, como se demuestra en las siguientes gráficas presentadas en la investigación.



Fuente: IDT, 2019.

Este sector poblacional se presenta como un nicho de muy importante desarrollo para la gestión de actividades e iniciativas, como demuestra la caracterización de los asistentes la Primera Feria y Rueda de Encadenamiento del FONDETUR, donde el 53,3% informó que se encontraba entre los 18 a 30 años de edad. Por otro lado, el “Informe sentimientos e influencias de los viajeros (2020-2021)”⁷² realizado en la ciudad de Bogotá, logró establecer que las generaciones más jóvenes Millennials y Generación Z tienen una perspectiva positiva sobre el futuro de los viajes en el corto plazo, mientras que la incertidumbre aumenta con la edad como se observa para la Generación silenciosa, Baby Boomers y Generación X.

Gráfica 6. Perspectiva sobre viajes en los próximos 12 meses (octubre de 2020)



Fuente: Expedia Group data, 2021

⁷¹ Instituto Distrital de Turismo. (2019). *Encuesta de Viajeros en Bogotá 2019*. Recuperado de: [https://www.idt.gov.co/sites/default/files/INVESTIGACION%20VIAJEROS%20EN%20BOGOT%C3%81%20019%20DVV1%20\(1\).pdf](https://www.idt.gov.co/sites/default/files/INVESTIGACION%20VIAJEROS%20EN%20BOGOT%C3%81%20019%20DVV1%20(1).pdf)

⁷² Instituto Distrital de Turismo. (2021). *Informe Sentimientos e influencias de los viajeros (2020-2021)*. Recuperado de: [https://www.idt.gov.co/sites/default/files/Informe-Sentimiento-e-influencias-de-los-Viajeros-\(2020-2021\)-DVOV1.pdf](https://www.idt.gov.co/sites/default/files/Informe-Sentimiento-e-influencias-de-los-Viajeros-(2020-2021)-DVOV1.pdf)

Con este importante nicho presente, no es de extrañar que desde el IDT se emplee y trabaje la visión del *desarrollo turístico sostenible*, que según el instituto resulta de la necesidad de asegurar la viabilidad de la actividad turística a largo plazo mediante la protección del medio ambiente, tomando en consideración las repercusiones económicas, socioculturales y ambientales, actuales y futuras, para desarrollar actividades turísticas. Esta línea de trabajo encaja con la descripción de los intereses de la población joven, incluyendo la bandera protección ambiental y sociocultural.

Ahora, respecto a los planes, programas y estrategias vigentes en el Distrito Capital, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en Bogotá se cuenta con 33 Colegios Amigos del Turismo (CAT), cerca de 40 estudiantes de grado 11 han sido becados por el programa CAT, 1.800 jóvenes entre los 14 y 18 años del Distrito Capital, se están formando con el Curso Virtual en Turismo “Jóvenes con Sentido” y 331 jóvenes se han preparado en el Diplomado de Turismo Rural. Frente al programa Tarjeta Joven, en Bogotá se encuentran vinculados 43 establecimientos de comercio e inscritos 56.540 jóvenes que figuran como domiciliados en Bogotá.

No obstante, al hacer un comparativo real de lo que estas cifras significan para el turismo joven en Bogotá, se puede evidenciar las fallas absolutas del programa Tarjeta Joven, pues los jóvenes inscritos solo representan el 3% de los jóvenes del Distrito y no hay un mecanismo para saber si están accediendo o no a la oferta vigente, pues la mayoría de convenios se centran en el turismo nacional y no distrital, demostrando que es necesaria la construcción de una iniciativa que permita generar incentivos para los jóvenes turistas en la ciudad, fomentando la reactivación del sector con el segmento poblacional que ha mostrado más confianza en la realización de viajes, dejando una amplia y estable posibilidad de transformar el 15% de los viajeros jóvenes en Bogotá, en un porcentaje más alto. Del mismo modo, dada la oferta institucional se plantea como necesario ampliar las iniciativas respecto a la generación de empleo y emprendimientos, más allá de los Colegios Amigos del Turismo y los diplomados gestionados por el Distrito.

3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA

3.1. Bloque de constitucionalidad

El artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por medio de la Ley 74 de 1968, obliga al Estado colombiano a adoptar medidas especiales de protección en favor de todos los adolescentes. Así:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

(...)

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

Como también el artículo 15 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador, ratificado a través de la Ley 319 de 1996, estipula la misma obligación en los siguientes términos:

“(…)

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

(…)

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

Aunado a lo anterior, la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Estado colombiano a través de la Ley 12 de 1971, comprende que son niños todos los seres humanos menores de 18 años. Partiendo de esta consideración, en su artículo 31 consagra el derecho que tiene esta población al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, y la participación en la vida cultural y artística. Así:

“1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento” (subrayado fuera del texto original) (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, art. 31).

3.2. Constitución Política

La Constitución Política de Colombia (1991) adopta el modelo de Estado Social de Derecho, el cual implica múltiples obligaciones a cargo del Estado en favor de su población. En particular, su artículo 2 establece que uno de los fines de la actividad estatal es servir a la comunidad y facilitar la participación de las personas en la vida cultural de la Nación. Por su parte, el artículo 45 establece que los jóvenes son sujetos de especial protección constitucional, así:

“Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud” (Constitución Política, 1991, art. 45).

Como también el artículo 52 constitucional consagra el derecho social que tienen todas las personas en la jurisdicción del Estado colombiano a la recreación y la actividad turística, constituyendo gasto público social el presupuesto que se destine para ello:

“Artículo 52. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 52).

Y, por último, el inciso 1 del artículo 70 constitucional contempla el derecho de acceso a la cultura de todos los colombianos, sin distinción, en los siguientes términos:

“Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional (...)”.

3.3. Normas de rango legal

La Ley 300 de 1996 es la Ley General de Turismo. Algunas de sus disposiciones normativas han sido modificadas y complementadas por las Leyes 1101 de 2006, 1558 de 2012 y 2068 de 2020. Ante esto, es importante resaltar que, el artículo 3 de la Ley 2068 de 2020 define el turismo como el:

“Conjunto de actividades que realizan las personas -turistas- durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines, entre otros, de ocio, cultura, salud, eventos, convenciones o negocios” (Congreso de la República, 2020, art. 3).

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 2 de la Ley 2068 de 2020, establece que algunos de los principios que rigen la actividad turística en el país son la *descentralización*, en virtud de la cual el sector turístico es responsabilidad de los diferentes niveles del Estado, así como los principios de desarrollo social, económico y cultural, y desarrollo sostenible. Como también su artículo 14 establece que en materia turística deben materializarse los *principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad* entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, conforme al artículo 288 constitucional.

A su vez, el artículo 32 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 13 de la Ley 1558 de 2012, consagra que el *turismo de interés social* es:

“un servicio público promovido por el Estado con el propósito de que las personas de recursos económicos limitados puedan acceder al ejercicio de su derecho al descanso y al aprovechamiento del tiempo libre, mediante programas que les permitan realizar actividades de sano esparcimiento, recreación, deporte y desarrollo cultural en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad” (Congreso de la República de Colombia, 1996, art. 13).

Ante esto, conforme a su artículo 33, el Estado en todos sus niveles, incluyendo el distrital, tiene la obligación de promover el desarrollo del turismo de interés social. A su vez, su artículo 62, modificado por el artículo 12 de la Ley 1101 de 2006, enlista los diferentes prestadores de servicios turísticos que pueden existir en el país.

Por su parte, el artículo 49 de la reciente Ley 2068 de 2020 faculta a los concejos municipales y distritales a otorgar incentivos tributarios durante las vigencias fiscales de 2021 y 2022 para la reactivación del sector turístico en el país. Así:

“ARTÍCULO 49. ESTÍMULOS TRIBUTARIOS TERRITORIALES. *Los concejos municipales y distritales podrán durante las vigencias 2021 y 2022 otorgar como incentivo para la reactivación del turismo en sus territorios, las reducciones en los impuestos territoriales a los contribuyentes que se encuentren clasificados como prestadores de servicios turísticos, de conformidad con lo previsto en la presente ley”* (Congreso de la República de Colombia, 2020, art. 49).

Aunado a lo anterior, cabe resaltar que la Ley 1622 de 2013 o Estatuto de Ciudadanía Juvenil, modificado por la Ley 1885 de 2018, consagra diferentes disposiciones con el objetivo de garantizarles a los y las jóvenes el ejercicio pleno de su ciudadanía en todos los ámbitos de la sociedad. En particular, su artículo 8 le impone al Estado en todos sus niveles la obligación de adoptar las siguientes medidas para la promoción de los derechos de esta población: (i) “diseñar e implementar programas de fomento al emprendimiento para la creación de empresas en diversos sectores por parte de las y los jóvenes, facilitando el acceso a crédito, capital de riesgo y capital semilla” y (ii) “desarrollar programas de capacitación para que las personas jóvenes adquieran conocimientos y destrezas, en el campo de la formulación y ejecución de proyectos productivos”. Adicionalmente, el numeral 7 de su artículo 19 le otorga a los distritos la competencia de “implementar estrategias para el fortalecimiento de capacidades de los jóvenes como sujetos de derechos y protagonistas del desarrollo local o distrital”.

Por último, es importante destacar la Ley 720 de 2001 por medio de la cual se reconocen, promueven y regulan los voluntariados en el país, creando el Sistema Nacional de Voluntariado (SNV). Dentro de sus disposiciones se encuentra el artículo 3 que define el voluntariado como el “conjunto de acciones de interés general desarrolladas por personas naturales o jurídicas, quienes ejercen su acción de servicio a la comunidad en virtud de una relación de carácter civil y voluntario” (Congreso de la República de Colombia, 2001, art. 3).

3.4. Normas de rango reglamentario

El Acuerdo 672 de 2017 establece los lineamientos para la actualización de la Política de Juventud de Bogotá D.C. Dentro de sus disposiciones, se destaca el artículo 3 en el cual se estipula que en esa política pública se deben seguir los siguientes lineamientos: (i) la protección y garantía para el ejercicio y disfrute de los derechos de la juventud, (ii) la afirmación y realización plena de la condición de ciudadanía juvenil en la ciudad y (iii) el reconocimiento de los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo económico, social, cultural, ambiental y político de la ciudad. A su vez, además de las responsabilidades y competencias asignadas al Distrito Capital por el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, este Acuerdo le impone la obligación de “implementar una oferta institucional que fortalezca la movilidad social juvenil desde la generación de oportunidades para el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas”.

Por su parte, el Acuerdo 720 de 2018 adopta los lineamientos para la Política Pública Distrital de Turismo. En su articulado se afirma que uno de los objetivos de esta política es “propender por que el turismo sea uno de

los sectores que beneficie el desarrollo económico de Bogotá”. Adicionalmente, su artículo 3 consagra los lineamientos a seguir en su formulación, dentro de los que se encuentra el lineamiento estratégico 3 “Destino auténtico, innovador y sostenible”, en el marco del cual el Distrito Capital debe:

- a. Crear estrategias para que Bogotá sea capital del turismo cultural y creativo.
- b. Fomentar estrategias que generen valor agregado a los atractivos turísticos.
- c. Promover acciones que permitan la variedad cultural, innovadora y creativa.
- d. Establecer rutas, recorridos y circuitos como productos turísticos, al interior de la ciudad y en corredores regionales.
- e. Implementar estrategias para la formalización de empresas turísticas, el emprendimiento y fortalecimiento empresarial”.

4. COMPETENCIA

El Concejo de Bogotá D.C. tiene la competencia de dictar normas relacionadas con la naturaleza y alcance del presente Proyecto de Acuerdo, según las disposiciones constitucionales y legales vigentes, en especial, por las atribuciones conferidas en el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, que establece los siguiente:

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

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

(...)

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

5. IMPACTO FISCAL

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

"Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

En consideración a lo anterior, esta iniciativa **no tendría un impacto fiscal** por cuanto no genera la obligatoriedad de gastos, ni implica la apropiación de recursos adicionales a los sectores y entidades responsables de su implementación; por cuanto el proyecto busca fortalecer e incentivar iniciativas que se enmarcan en las funciones de las entidades pertinentes.

Del mismo modo, el proyecto está acorde con las disposiciones establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital 2020 - 2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI”, en lo respectivo al “Programa 26. Bogotá - Región, el mejor destino para visitar”, el cual está descrito en el Acuerdo 781 de 2020 de la siguiente forma:

“Programa 26. Bogotá - Región, el mejor destino para visitar. Reconocer los atractivos culturales y naturales a partir del diseño y puesta en marcha de productos turísticos-culturales (gastronómico, religioso, ancestral, música, arte, nocturno, compras, entre otros), de naturaleza (aviturismo, agroturismo, aventura, biciturismo, senderismo, entre otros), de bienestar (medicinas alternativas, terapias corporales, esparcimiento, actividades recreativas en espacios naturales, termalismo, entre otros) y de reuniones (reuniones, incentivos, congresos, ferias, eventos, entre otros) de alto impacto, teniendo como base la interacción entre propios y visitantes con escenarios urbanos y rurales característicos del Distrito Capital. Se apuesta a la formulación de la Política Pública Distrital de Turismo que revitalice el sector, oriente el modelo de desarrollo turístico sostenible; propone la construcción e intervención de infraestructura turística, la implementación de un plan de promoción y mercadeo para el posicionamiento de la ciudad y la ejecución de acciones estratégicas que hacen de Bogotá un destino atractivo a nivel nacional e internacional, que impacta positivamente el desarrollo económico de la ciudad”.

Cordialmente,

JULIAN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE
Concejal de Bogotá D.C.
Partido Alianza Verde

6. ARTICULADO

PROYECTO DE ACUERDO N° 68 DE 2023

PRIMER DEBATE

JOVEN, SE FORTALECEN LOS EMPRENDIMIENTOS TURÍSTICOS DE JÓVENES EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

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

ACUERDA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. Adoptar medidas para promover el turismo joven y fortalecer los emprendimientos turísticos de jóvenes en el Distrito Capital, maximizando así la participación laboral juvenil, el desarrollo sostenible y la calidad de vida de la población joven en Bogotá D.C.

ARTÍCULO 2°. ESTRATEGIA DISTRITAL DE TURISMO JOVEN. Crear la *Estrategia Distrital de Turismo Joven* para fomentar el turismo de jóvenes en Bogotá D.C. a través de múltiples incentivos para la población joven, los establecimientos, agentes, emprendedores y operadores turísticos que se vinculen a ella.

PARÁGRAFO 1. El Instituto Distrital de Turismo (IDT) propenderá por la gestión y consolidación de alianzas estratégicas con establecimientos, agentes, emprendedores formales e informales y operadores turísticos del Distrito Capital con el fin de generar beneficios, oportunidades y descuentos para la población joven que realiza turismo en la ciudad. Dentro de los incentivos se incluirán descuentos como mínimo del 10% en los bienes y servicios adquiridos por los jóvenes en el marco de sus actividades turísticas.

Los jóvenes que deseen vincularse a la Estrategia deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- (1) Tener una edad entre 14 y 28 años, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1622 de 2013.
- (2) Registrarse en el sitio web destinado para tal fin dentro del portal “Distrito Joven”.

PARÁGRAFO 2. La Administración Distrital establecerá los incentivos que tendrán los establecimientos, agentes, emprendedores y operadores turísticos del Distrito Capital que participen en la Estrategia Distrital de Turismo Joven, quienes deberán cumplir como mínimo con los siguientes requisitos:

- (1) Tener su domicilio principal o secundario en Bogotá D.C.
- (2) Demostrar la vinculación laboral de jóvenes en el desarrollo de su actividad productiva.
- (3) Ser prestador de servicios turísticos.
- (4) Desarrollar políticas, lineamientos o prácticas de responsabilidad social y ambiental.
- (5) Implementar con frecuencia campañas para enfrentar el turismo sexual, el trabajo infantil, la trata de personas y el tráfico de migrantes.

ARTÍCULO 3°. RUTA TURÍSTICA JUVENIL DEL DISTRITO CAPITAL. Crear la *Ruta Turística Juvenil de Bogotá D.C.*, la cual reunirá los lugares turísticos y sectores comerciales y artísticos más

emblemáticos para la juventud de la ciudad. Esta Ruta priorizará la inclusión del turismo en bicicleta y el desarrollo de la *Guía Turística Juvenil*.

PARÁGRAFO. La Ruta será definida por la Administración Distrital en concertación con la población juvenil, los agentes y emprendedores turísticos de la ciudad.

ARTÍCULO 4º. DIRECTORIO DISTRITAL DEL TURISMO JOVEN. Crear el *Directorio Distrital del Turismo Joven* en un formato creativo, digital y accesible vinculado con el portal “Distrito Joven” mediante el cual se informen los establecimientos, agentes, emprendedores y operadores turísticos vinculados a la Estrategia Distrital de Turismo Joven. Así mismo, se publique la oferta de voluntariados nacionales e internacionales disponibles.

ARTÍCULO 5º. ASISTENCIA TÉCNICA. El Instituto Distrital de Turismo (IDT) prestará de forma gratuita y permanente servicios presenciales y virtuales de asistencia técnica a establecimientos, agentes, emprendedores y operadores turísticos de jóvenes, con el fin de transferir conocimientos, buenas prácticas y apoyos técnicos para la recuperación, estabilización y crecimiento del turismo en Bogotá D.C.

ARTÍCULO 6º. FORMACIÓN. La Secretaría Distrital de Educación junto con el Instituto Distrital de Turismo (IDT) implementarán en todas las instituciones educativas de Bogotá D.C. una propuesta innovadora de concientización y sensibilización sobre turismo y emprendimiento en este sector.

PARÁGRAFO. La Secretaría Distrital de Educación propenderá por la incorporación de esta propuesta en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) de los colegios de la ciudad.

ARTÍCULO 7º. CONCURSO DISTRITAL DEL TURISMO JOVEN, CREATIVO Y RESPONSABLE. La Administración Distrital, en cabeza del Instituto Distrital de Turismo (IDT), implementará anualmente el *Concurso Distrital del Turismo Joven, Creativo y Responsable*, mediante el cual se premiará la mejor idea de negocio en el sector turístico propuesta por jóvenes de la ciudad. Los ganadores podrán ser premiados con capital semilla y asesoría empresarial para su implementación, según la disponibilidad financiera y los criterios de responsabilidad fiscal de la Administración Distrital y la entidad responsable.

PARÁGRAFO. En la selección de los ganadores el Instituto Distrital de Turismo (IDT) tendrá en cuenta los siguientes criterios: (i) innovación, (ii) sostenibilidad y (iii) promoción y protección del patrimonio natural y cultural de la ciudad.

ARTÍCULO 8º. PROMOCIÓN DEL TURISMO SOCIAL E INCLUSIVO. El Instituto Distrital de Turismo (IDT), en coordinación con las entidades competentes, implementará una iniciativa dirigida a los jóvenes pertenecientes a poblaciones vulnerables de la ciudad mediante la cual se les brinde la oportunidad de realizar actividades turísticas gratuitas cubriendo su transporte, alimentación, entre otros bienes y servicios.

PARÁGRAFO. Dentro de las poblaciones vulnerables se priorizará, entre otras, a:

- (1) Jóvenes con discapacidad.
- (2) Jóvenes residenciados en viviendas de estrato 1 o 2.
- (3) Jóvenes del sector rural.

- (4) Jóvenes pertenecientes a las comunidades indígenas.
- (5) Jóvenes negros, afrocolombianos, raizales o palenqueros (NARP).
- (6) Jóvenes víctimas del conflicto armado.

ARTÍCULO 9°. ARTICULACIÓN. Se llevarán a cabo las acciones necesarias para fortalecer la articulación entre la Administración Distrital, las entidades encargadas del turismo a nivel nacional y el sector privado para trabajar de manera conjunta y coordinada por el Turismo Joven en Bogotá D.C., procurando evitar la duplicidad de esfuerzos.

ARTÍCULO 10°. DIFUSIÓN. La Administración Distrital con el liderazgo del Instituto Distrital de Turismo (IDT) implementará una estrategia comunicativa innovadora mediante la cual divulgue los beneficios contemplados en el presente Acuerdo. En especial, pondrá en marcha una estrategia digital dirigida a la población juvenil y los establecimientos, agentes, emprendedores formales e informales y operadores turísticos del Distrito Capital.

ARTÍCULO 11° SEGUIMIENTO. Cada 27 de septiembre, en el marco de la conmemoración del Día Mundial del Turismo, las entidades responsables presentarán públicamente un informe de gestión, evaluación y cumplimiento de las disposiciones de este Acuerdo.

En este informe deberán especificar, entre otros aspectos, el número de jóvenes beneficiados con la Estrategia Distrital del Turismo Joven, el Concurso Distrital del Turismo Joven, Creativo y Responsable, y la Iniciativa de Turismo Social e Inclusivo.

ARTÍCULO 12°. REGLAMENTACIÓN. La Administración Distrital reglamentará todas las disposiciones del presente Acuerdo dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

ARTÍCULO 13°. VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO N° 69 DE 2023

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA DIGNIFICACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DEL CUIDADO MENSTRUAL EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de acuerdo tiene como objeto establecer medidas para la dignificación y el fortalecimiento del cuidado menstrual en las Instituciones Educativas del Distrito Capital, así como dictar otras disposiciones en la materia, con el fin de contribuir a la eliminación de los obstáculos para el ejercicio pleno de los derechos de las personas con experiencia menstrual en escolaridad, combatiendo el ausentismo y empoderando a esta población frente a su derecho a una vivencia menstrual informada, saludable, digna, libre de toda violencia, estigmatización o discriminación.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Definición y análisis del problema

Avanzar en materia del cuidado menstrual implica una visión amplia basada en derechos. Como lo indica Tijaro (2021), antropóloga colombiana, los derechos menstruales son:

[D]erechos fundamentales que deben garantizar una vivencia menstrual informada, saludable, digna, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación. Implican gozar de una experiencia menstrual libre de vergüenza, prejuicios, creencias infundadas, tabúes, temores, inseguridades o cualquier tipo de inhibición social, cultural, política o económica. (Tijaro, 2021, p. 202)⁷³

Para tales fines es necesario entender cada uno de los elementos que configuran la vivencia social y económica de la menstruación y, a su vez, desmitificar las concepciones e imaginarios discriminatorios sobre el ciclo menstrual que conducen al aislamiento de la vida pública de las personas menstruantes. Para empezar, es menester abordar las problemáticas generadas por la falta de acceso a productos sanitarios, educación sobre salud menstrual e infraestructura para la gestión de los desechos.

En promedio una persona menstrua 5 días al mes durante 38 años. Con cambios regulares de productos desechables para la contención o absorción del sangrado una persona menstruante requiere 9.120 toallas higiénicas desechables o tampones desde el inicio hasta el fin de su vivencia menstrual. Esto equivale a más de 300 kilogramos de basura no reciclable. Suplir la necesidad de estos productos de primera necesidad requiere de una inversión económica importante, según Castrillo (2021) para La Silla Vacía:

⁷³ Tijaro, I. (2021). Nuestras reglas. De un proceso tedioso a un ciclo menstrual poderoso. México: Editorial Diana.

[D]urante un tercio de su vida las colombianas tienen que invertir más de 100 mil pesos cada año en este producto de primera necesidad (...) Un gasto proporcionalmente alto si se tiene en cuenta que, según el mismo DANE, cerca de 21 millones de personas viven con menos de 330 mil pesos al mes. La peor parte se la llevan las mujeres rurales, las migrantes y las habitantes de calle. (Castrillo, 2021, s.p.)⁷⁴

Para 2020 y 2021 en Colombia las dificultades para el acceso a los productos para el cuidado menstrual se acrecentaron, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) encontró que el 14,8%⁷⁵ de las entrevistadas en la encuesta de Pulso Social tuvieron dificultades económicas para adquirir los elementos necesarios para atender su período menstrual. Tal como se mencionaba anteriormente, la reducida educación sobre salud menstrual también afecta los derechos menstruales, con ello a las dificultades económicas, según la Fundación Plan Internacional, “se suma que las familias no tienen la información suficiente, porque no recibieron información sobre ello o porque ha sido una forma de control de la sexualidad de las niñas y adolescentes” (Plan Internacional, 2020, s.p.)⁷⁶

Igualmente, preocupa el panorama de las instalaciones adecuadas y suficientes para el cuidado menstrual, pues, como confirma el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “aproximadamente 500 millones de mujeres y niñas carecen de las instalaciones necesarias para controlar su higiene menstrual de manera digna, íntima y segura” (UNICEF, 2017, s.p.)⁷⁷.

Todas estas dificultades se ven reflejadas en las personas con vivencia menstrual en escolaridad, como lo afirma Rossana Viteri, directora de Plan Internacional Ecuador, citada por el diario El Tiempo:

Las desigualdades sociales que existen en el país provocan que muchas niñas y adolescentes que no cuentan con los recursos necesarios gestionen su menstruación con métodos no adecuados o, incluso peor, no puedan gestionarla y su vida se vea afectada, por ejemplo, dejando de asistir a la escuela (El Tiempo, 2021)⁷⁸.

⁷⁴ Castrillón, E. (2021). El DANE les da la razón a las feministas: las toallas higiénicas son un lujo para miles de colombianas. Sala de redacción Ciudadana. *La Silla Vacía*. Recuperado de: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-dane-les-da-la-raz%C3%B3n-a-las-feministas-las-toallas-higi%C3%A9nicas-son-un-lujo-para-miles-de-colombianas/>

⁷⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Presentación resultados decimoquinta ronda Encuesta Pulso Social. Periodo de referencia: septiembre de 2021*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social/encuesta-pulso-social-historicos>

⁷⁶ Plan Internacional. (2020). *Manejo de la menstruación en tiempos de COVID- 19*. Recuperado de: <https://www.plan.org.co/manejo-de-la-menstruacion-en-tiempos-de-covid-19/>

⁷⁷ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2017). *El camino al empoderamiento de las niñas en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/lac/media/1436/file/PDF%20El%20camino%20al%20empoderamiento%20de%20las%20ni%C3%B1as%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe:%205%20Derechos.pdf>

⁷⁸ El Tiempo. (28/05/2021). *Pobreza menstrual, un problema del que se habla poco en Latinoamérica*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/vida/mujeres/pobreza-menstrual-un-problema-del-que-se-habla-poco-en-latinoamerica-591882#:~:text=Pobreza%20menstrual%2C%20un%20problema%20del%20que%20se%20habla%20poco%20en%20Latinoam%C3%A9rica>

El ausentismo escolar generado por los obstáculos en la gestión menstrual es una realidad internacional. Un informe del Banco Mundial de 2019 estima que:

[E]n el mundo dos de cada cinco niñas en edad de menstruar pierden un promedio **de cinco días escolares al mes** por no tener las instalaciones necesarias en las escuelas. El no tener acceso a baños adecuados o a productos de gestión menstrual son algunos de los agravantes detrás del absentismo en el trabajo o del abandono escolar en las niñas, jóvenes y mujeres (Flores, 2021, s.p.)⁷⁹ (subrayado y negrilla fuera del texto original).

Sumado a la ausencia de elementos para la gestión menstrual y la carencia infraestructura adecuada para este proceso “el inicio de la menstruación presenta retos particulares para las personas en edad escolar, quienes sienten vergüenza, confusión y miedo debido a la falta de conocimientos, la incapacidad de controlar el flujo menstrual o por ser el objeto de burla de sus pares (Suárez, 2018, p. 168)⁸⁰. Lo anterior, se puede evidenciar en los testimonios recogidos por la Asociación Colombiana de Ingenieros de Sistemas (ACIS) y Plan International:

“Al no contar con toallas sanitarias todo el tiempo se me dificulta poder salir o asistir a clases ya que el sangrado mancha mi ropa y tengo que ir al baño constantemente. Los chicos me molestan o se burlan de mi al ver mi sangrado, así que cuando tengo mi regla no asisto a clases y me quedo en casa” Yamila, 16 años de Nicaragua. (ACIS, 2021, s.p.)⁸¹

“Cuando estábamos en clases presenciales y alguna niña tenía el periodo le decían que no hiciera deporte, o si por accidente esa niña se llegaba a manchar, algunos lo tomaban como una burla, pero lo peor es que la ven como algo sucio, a lo que debe darles asco” Yacira, 16 años de Colombia. (ACIS, 2021, s.p.)⁸²

De acuerdo con la Academia Menstrual BLOOM “más de 60 % de las niñas prefieren estar en casa durante la menstruación. Ellas manifestaron que cuando tienen que cambiar su toalla higiénica en el colegio no tienen un lugar privado y adecuado para hacerlo” (Red+, 2021, s.p.)⁸³. Estos datos concuerdan con los hallazgos entregados por la Fundación Plan Internacional, desde los cuales se afirma que aproximadamente el 74% de niñas encuestadas aseguran que se sienten limitadas para el desarrollo de sus actividades diarias debido a la menstruación.

⁷⁹Flores, C. (2021), *El alto costo de ser mujer en el mundo en desarrollo*. Banco Mundial. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/10/23/el-alto-costo-de-ser-mujer-en-el-mundo-en-desarrollo>

⁸⁰ Suárez, D. (2018). El tabú de la menstruación como instancia productora y perpetuadora de ignorancia subjetiva y estructural. *Avatares Filosóficos*, (5), 159-171. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/danila.suarez.tome/33.pdf>

⁸¹ Asociación Colombiana de Ingenieros de Sistemas (ACIS). (2021). *Pobreza menstrual, una problemática de la que se habla muy poco en América Latina*. Recuperado de: <https://acis.org.co/portal/content/noticiasdeinterres/pobreza-menstrual-una-problem%C3%A1tica-de-la-que-se-habla-muy-poco-en-am%C3%A9rica-latina>

⁸² Ibidem.

⁸³ Red+ Noticias. (26/05/2021). *Día Mundial de 'Higiene Menstrual': ¿Cómo está Colombia en este tema?* Noticias Bogotá. Recuperado de: <https://redmas.com.co/w/dia-mundial-de-higiene-menstrual-a-caso-la-menstruacion-en-sucia>

Otro de los factores determinantes en la vivencia de la menstruación está asociado a la existencia de prejuicios, mitos y tabúes alrededor de ella. De acuerdo al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)⁸⁴, en el curso de su vida una persona que menstrúa podría verse afectada por la exclusión, el descuido o la discriminación relacionadas con la menstruación. Históricamente se ha construido un vínculo imaginario entre la sangre menstrual, la impureza y la debilidad, como señala Alexandra Plumed Dávila, el estigma social de la menstruación está arraigado a la interpretación literal de algunos pasajes religiosos.

[C]uesta encontrar una sociedad o religión que no encuentre la manera de asociar la menstruación con suciedad, impureza o peligro. “Manteneos apartados de las mujeres durante la menstruación, y no os acerquéis a ellas hasta que queden limpias” recita el Corán (2:222), mientras que en el Levítico de la Biblia podemos leer: “Cuando a una mujer le llegue la menstruación, quedará impura... Todo el que toque cualquiera de estos objetos quedará impuro” (Levítico 15:19-20). Y, a su vez, la Torah legisla sobre el *Niddah*, la ley de separación del esposo durante la menstruación, dada su condición impura (Ezequiel 18:5,6). (Plumed, s.f.)⁸⁵

Asimismo, Bermúdez (2016) en su libro “*Letras escarlata. Estudios sobre a representación da menstruación*” explica cómo desde las consideraciones filosóficas de Aristóteles la menstruación se asoció con la debilidad femenina:

En la tradición europea, podemos remontarnos a los postulados de Aristóteles, enunciados en su obra *De generatione animalium* (sobre la generación de los animales) del siglo IV a. C., quien establece la abyección de los fluidos femeninos, y especialmente del fluido menstrual —que sería un residuo de la materia, la ‘fría’ contribución de las hembras a la generación de nuevas vidas—, así como su pasividad e inferioridad respecto a lo masculino. Las afirmaciones de Aristóteles tuvieron gran eco y seguimiento en la civilización occidental a lo largo de los siglos, de modo que alcanzaron una enorme influencia en la configuración de las percepciones sobre la menstruación y las consiguientes categorizaciones sobre el género femenino. (Bermudez, 2016, p. 22)⁸⁶

Así las cosas, es posible afirmar que los estigmas y mitos alrededor de la menstruación son milenarios y se consolidaron a través de múltiples instituciones, para su momento, legítimas y poseedoras de la verdad. En la actualidad, las luchas por la reivindicación de los derechos menstruales han contribuido a la desmitificación de la menstruación, no obstante, las creencias populares sobre la misma permanecen vigentes.

Morales y Correa (2015) desarrollaron la investigación “*Creencias y Vivencias de Mujeres Adultas sobre la Menstruación en el Municipio de Cota, Colombia*”⁸⁷ desde la cual evidencian algunos de los códigos sociales y culturales asociados a la menstruación. Recolectando los resultados de entrevistas realizadas a mujeres entre

⁸⁴ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (s.f.). *La menstruación y derechos humanos*. Recuperado de <https://www.unfpa.org/es/menstruación-preguntas-frecuentes>

⁸⁵ Plumed, A. (s.f.). *El estigma de la menstruación. Gestión de la Salud Menstrual en la región de África Oriental y Meridional*. Recuperado de: <https://www.wikigender.org/es/wiki/el-estigma-de-la-menstruacion/>

⁸⁶ Bermudez, M. (2016). *Letras escarlata. Estudios sobre la representación de la menstruación*. Berlín, Frank & Timme.

⁸⁷ Morales, C. & Correa, A. (2015). Creencias y Vivencias de Mujeres Adultas sobre la Menstruación en el Municipio de Cota, Colombia. *Revista Salud Bosque*, 6, (1). Recuperado de: <https://revistasaludbosque.unbosque.edu.co/index.php/RSB/article/view/1805/1376>

los 48 y 97 años, identifican la influencia de las creencias populares vigentes en el municipio sobre los cuidados de la menstruación y sus significados culturales, entre ellos se destacan los cuidados del cuerpo durante la menstruación que se expresan en la siguiente tabla:

Categoría	Código identificado
Cuidados del cuerpo	No trabajar esos días
	No montar a caballo
	No asustarse en esos días
	No hacer ejercicio
Cuidados del cuerpo	No hacer fuerza
	No mojarse
	No serenarse
	No bañarse
	No enfriarse ni mojarse los pies
	No lavar ropa esos días
	No enfriarse
	No sentarse en lugares fríos o húmedos
	Estar bien abrigada
	Baños con agua tibia después de tres días
	Después, hacer baño con hierbas aromáticas
	Aseo local (cara, sobaco, vagina y pies)
	Quemar las toallas después de usadas
	Acostarse temprano

Tabla 3. Cuidados del cuerpo durante la menstruación

Fuente: Morales & Correa (2015, p. 55-56).

Destacan los cuidados del cuerpo asociados a no trabajar, no montar a caballo, no hacer ejercicio, no hacer fuerza, no bañarse, ni lavar ropa, quemar las toallas después de usadas y acostarse temprano. Estos cuidados hacen alusión directa al compendio de mitos y estigmas sobre la menstruación y cómo se mantienen vigentes en la memoria de las mujeres mayores de 47 años. Igualmente, en la investigación se logran identificar las restricciones sociales alineadas con la menstruación, las cuales se expresan en la siguiente tabla:

Categoría	Código identificado
Restricciones sociales	No desmandarse
	No tener relaciones sexuales
	Respeto al hombre y a la mujer
	Estar en la casa y no en la calle
	No cortarse ni cortar el pelo porque se achila.
	Marchita las plantas.
	Pasa energía negativa.
Restricciones sociales	Emboba o mata una culebra.
	Al lado del chofer le apaga el carro.
	Infecta heridas de los animales.
	No debe alzar los niños porque les da pujo.
	No deben entrar en la iglesia.
	No debe dar la comunión.
	Tiene malos espíritus.
No alzar animales pequeños	
No cree en nada.	

Fuente: Morales & Correa (2015, p 58-59).

No tener relaciones sexuales, no estar en la calle, no cortarse el cabello, marchitar las plantas, pasar energía negativa, no alzar niños, no entrar a la iglesia ni dar la comunión son algunas de las restricciones más llamativas que se mantienen en el imaginario popular, por supuesto, todas estas restricciones sociales afectan el desarrollo de la vida plena de las personas menstruantes durante la vivencia menstrual.

Otro aspecto preocupante sobre los mitos asociados a la menstruación es el vínculo de ésta con el inicio de la vida sexual de las niñas y adolescentes, como lo establece el UNFPA (2019) “[e]n algunos lugares, la menstruación se entiende como una señal de que las niñas están listas para el matrimonio o la actividad sexual, lo que las hace vulnerables al matrimonio infantil y la violencia sexual” (s.p.)⁸⁸.

Ahora bien, es menester aclarar que a pesar de la existencia de un amplio campo de investigaciones sobre el cuidado, la gestión y la salud menstrual hay un vacío equivalente sobre las vivencias menstruales de los hombres transgénero y las personas de identidad no binaria, dejando clara la necesidad de avanzar en la investigación social al respecto.

⁸⁸ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2019). La menstruación no es solo un asunto de mujeres – es un tema de derechos humanos. Recuperado de: <https://www.unfpa.org/es/news/la-menstruaci%C3%B3n-es-un-tema-de-derechos-humanos>

Proseguir en la búsqueda de las soluciones a todas las problemáticas aquí expuestas es un deber inminente de los Estados. Con la adopción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) la gestión y el cuidado menstrual han tomado relevancia y se posicionan en la agenda social y política como una vía para alcanzar las metas trazadas, en especial, los siguientes ODS:

- *Objetivo 3:* Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- *Objetivo 4:* Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
- *Objetivo 5:* Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
- *Objetivo 6:* Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

De tal manera, se concluye estableciendo que generar iniciativas para contribuir a la erradicación de las problemáticas aquí expuestas debe ser una prioridad para los gobiernos nacionales y territoriales justificada en la defensa de los derechos de las personas menstruantes.

2.2. Panorama internacional

Se estima que a nivel mundial alrededor de 500 millones de mujeres y niñas enfrentan limitaciones para gestionar de manera adecuada su menstruación, por ello, una de las prioridades de la UNICEF con su Plan de Acción de Género “es asegurar el acceso a insumos y materiales de higiene menstrual” (UNICEF, 2017, s.p.)⁸⁹. Igualmente, varios Estados han avanzado en la búsqueda de garantías para la salud y el cuidado menstrual, siguiendo los avances sociales y de política internacional.

En la siguiente tabla se hace un esbozo del panorama internacional frente a los avances en materia de eliminación o reducción de impuestos para los productos de gestión menstrual y la provisión gratuita de estos elementos en Instituciones Educativas:

Tabla 1.

Referentes internacionales en cuidado menstrual.

País	Avances
Kenya	Se eliminaron los impuestos a los productos de gestión menstrual. Además, en el 2017 se firmó un acta en la que se declara que los productos de cuidado menstrual para la contención o absorción del sangrado serán distribuidos de manera gratuita en las Instituciones Educativas.
Nueva Zelanda	Provisión gratuita de elementos para la gestión menstrual en establecimientos educativos.
Inglaterra	Provisión gratuita de elementos para la gestión menstrual en establecimientos educativos.
Botswana	Provisión gratuita de elementos para la gestión menstrual en establecimientos

⁸⁹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2017). *El camino al empoderamiento de las niñas en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.unicef.org/lac/media/1436/file/PDF%20El%20camino%20al%20empoderamiento%20de%20las%20ni%C3%B1as%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe:%205%20Derechos.pdf>

	educativos.
Estados Unidos	En los Estados de Illinois, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Nueva Jersey, Nueva York y Pennsylvania se eliminaron los impuestos a los productos de gestión menstrual. Desde 2016 en Nueva York se autorizó la provisión gratuita de toallas higiénicas y tampones en escuelas públicas, albergues y cárceles.
Escocia	En el Parlamento se aprobó en primera discusión un proyecto de ley para la provisión gratuita de toallas y tampones para todas las mujeres.
Nueva Zelanda	La Primera Ministra anunció que las estudiantes de escuelas secundarias identificadas como las más vulnerables podrán acceder a productos de higiene menstrual gratuitos (Intriper, 2020) ⁹⁰ .
México	La Comisión Permanente del Congreso de la Unión ha exhortado a las Secretarías de Salud y de Educación Pública para implementar las acciones necesarias para colocar de manera gratuita despachadores de toallas sanitarias en las escuelas de educación básica, media y media superior de todo el país, así como para desgravar el impuesto al valor agregado que se paga por los productos de higiene menstrual. Michoacán se convirtió en el primer estado en garantizar la gratuidad de productos de gestión menstrual (Comisión Permanente de la Unión, 2019) ⁹¹ .
Argentina	Se han presentado más de 12 proyectos de ley para la provisión gratuita de elementos de cuidado e higiene menstrual en establecimientos públicos, tales como: escuelas, hospitales, cárceles, universidades o refugios. Igualmente, se han presentado proyectos en torno a la eliminación del impuesto al valor agregado de los mismos. Concretamente se ha logrado en San Rafael, Provincia de Mendoza, una ordenanza que garantiza que toda persona menstruante en la ciudad pueda acceder de manera gratuita a los insumos de gestión menstrual (Perez, 2020) ⁹² .
Chile	En la Cámara de Diputados se encuentra en marcha una iniciativa para garantizar el acceso democrático de las mujeres a las copas menstruales mediante distribución gratuita en consultorías de atención primaria, recintos penitenciarios y establecimientos educativos (Cámara de Diputados de Chile, 2020) ⁹³ .
Uruguay	Se encuentra radicado un proyecto de ley con el objeto de crear una canasta higiénica menstrual para todas las personas menstruantes beneficiadas con la Tarjeta Uruguay Social para aumentar el monto depositado para poder costear el valor de los productos de higiene menstrual (Demirdjian, 2020) ⁹⁴ .

Fuente: Elaboración propia.

⁹⁰ Intriper. (2020). *Nueva Zelanda: la Primera Ministra anunció que garantizará productos de higiene*. Recuperado de <https://intriper.com/nueva-zelanda-la-primera-ministra-anuncio-que-garantizara-productos-de-higiene-femenina-gratis-para-estudiantes-sin-recursos/>

⁹¹ Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (2019). *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/95970

⁹² Pérez, J. (2020). *El derecho a menstruar con ESI y recursos*. Recuperado de: <https://feminacida.com.ar/el-derecho-a-menstruar-con-esi-y-recursos/>

⁹³ Cámara de Diputados y Diputadas de Chile. (2020). *Cámara solicita que se distribuyan productos de higiene menstrual*. Recuperado de: https://www.camara.cl/prensa/sala_de_prensa_detalle.aspx?prmId=139249

⁹⁴ Demirdjian, S. (2020). María Eugenia Roselló: “Es bastante triste que en 2020 haya mujeres que no tengan para ponerse una toalla higiénica”. *La Diaria Feminismos*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2020/6/maria-eugenia-rosello-es-bastante-triste-que-en-2020-haya-mujeres-que-no-tengan-para-ponerse-una-toallita-higienica/>

Con este bosquejo del panorama internacional en materia de iniciativas para la salud y el cuidado menstrual se puede afirmar que es necesario avanzar en políticas que garanticen un acceso equitativo a la gestión y cuidado menstrual para todas las niñas, adolescentes, mujeres y personas que menstrúan en el Distrito Capital.

2.3. Panorama nacional

Es claro que el “Estado tiene un rol central para evitar que la menstruación sea un factor más de desigualdad. Para ello, es clave entender a la menstruación no como un problema personal e íntimo sino como una demanda que requiere respuestas desde la política pública” (Ministerio de Economía Argentina, 2022, p. 13)⁹⁵. En el caso de Colombia los resultados de la Encuesta Pulso Social demostraron que por lo menos el 12% de las mujeres encuestadas tienen dificultades económicas para adquirir elementos necesarios para atender su periodo menstrual.

Como se evidencia en la siguiente gráfica durante el 2021 los meses de mayo, junio y septiembre fueron los meses donde más mujeres encontraron dificultades para acceder a productos de gestión menstrual, destacando el caso de junio donde más del 14% de las encuestadas presentaron dificultades. Para 2022 fueron enero, marzo y abril los meses que presentan mayor dificultad.

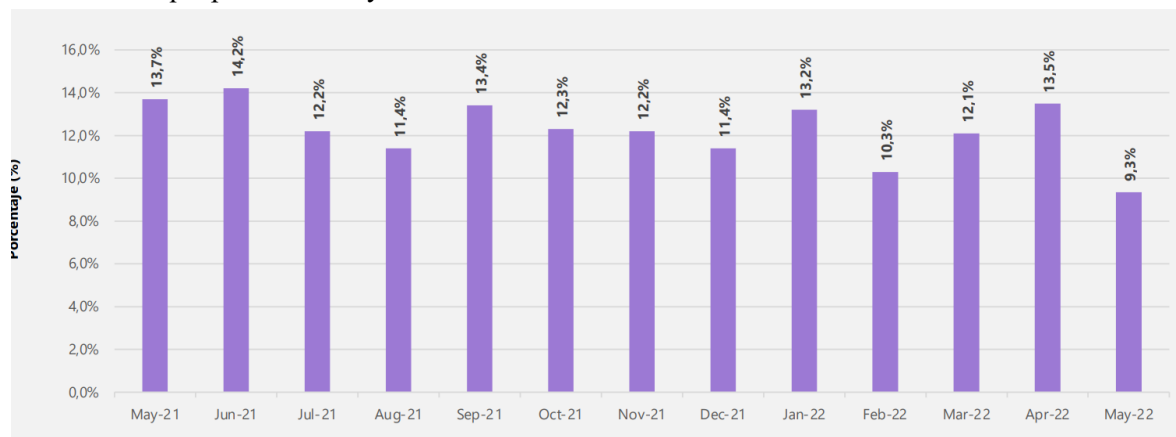


Figura 1.

Fuente: DANE (2022, s.p.)⁹⁶.

El desconocimiento sobre el funcionamiento menstrual también hace parte de la realidad nacional, en especial, en las zonas rurales en las cuales, como confirma UNICEF (2017):

⁹⁵ Ministerio de Economía Argentina. (2022). *Acceso a la gestión menstrual para más igualdad. Herramientas y acciones para gobiernos locales*. Recuperada de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gestion_menstrual_para_mas_igualdad.pdf

⁹⁶ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022). *Encuesta Pulso Social. Información vigésima tercera ronda*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social>

En las áreas rurales de Colombia, el 34.8% de las niñas encuestadas indican no saber nada sobre la menstruación antes de la menarquia, mientras que 45% no sabe o no responde de dónde proviene el sangrado menstrual. (UNICEF, 2017, s.p.)⁹⁷

Ante este escenario, en el Congreso de la República se han radicado múltiples iniciativas de proyectos de ley en pro del cuidado y la higiene menstrual, las cuales se sintetizan en la siguiente tabla:

Tabla 2.

Proyectos de ley radicados en el Congreso de Colombia sobre cuidado menstrual.

Número de Proyecto de Ley	Título	Estado
422 de 2021	Por medio de la cual se desarrolla el derecho a la gestión menstrual.	Archivado
153 de 2021	Por medio del cual se crea la licencia menstrual para niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas menstruantes para la garantía e integralidad del derecho a la salud, garantía de los derechos sexuales y reproductivos; y se dictan otras disposiciones.	Archivado
148 de 2020	Por medio del cual se promueve y garantiza el manejo de la higiene menstrual de niñas y mujeres, la entrega de artículos de higiene menstrual de manera gratuita a las niñas de las instituciones educativas rurales y se dictan otras disposiciones.	Archivado
054 de 2021	Por medio del cual se garantiza el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que los necesiten y se dictan otras disposiciones.	Archivado
332 de 2021	Por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales.	Radicado
346 de 2021	Por medio del cual se implementa la garantía efectiva de la salud menstrual focalizada, se modifica el artículo 18 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones en relación con la consecución de recursos para programas en materia de manera de la higiene menstrual (MHM).	Radicado

Fuente: Elaboración propia.

Pese al interés legislativo en la materia, los programas del Gobierno Nacional son escasos, a la fecha no se ha encontrado información contundente de ninguno.

2.4. Panorama distrital

En Bogotá, mediante la Encuesta Pulso Social, se encuentran dos datos que enmarcan la necesidad de iniciativas en materia de salud y cuidado menstrual. Para empezar con los datos de la encuesta para junio de

⁹⁷ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2017). *El camino al empoderamiento de las niñas en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/lac/media/1436/file/PDF%20El%20camino%20al%20empoderamiento%20de%20las%20ni%C3%B1as%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe:%205%20Derechos.pdf>

2022 más del 13% de las mujeres encuestadas tuvieron dificultades económicas para adquirir los elementos necesarios para atender su periodo menstrual (DANE, 2022)⁹⁸.

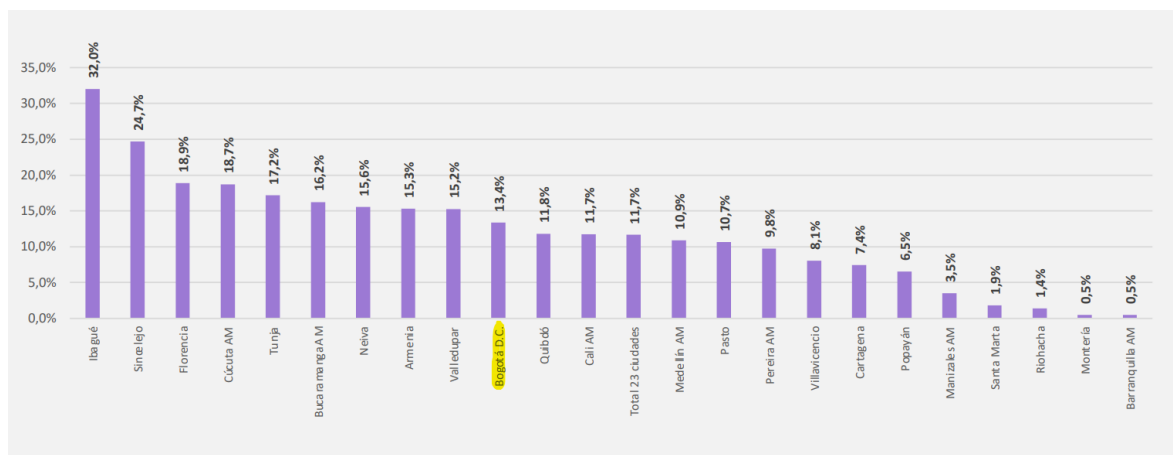


Figura 2.

Fuente: Elaboración propia a partir de DANE (2022).

Del mismo modo, los resultados de la décima quinta ronda de la Encuesta Pulso social, para el mes de septiembre de 2021, concluyeron que más del 7% de las bogotanas tuvieron que suspender o interrumpir sus actividades usuales laborales, de estudio o tareas del hogar a causa de su periodo menstrual (DANE, 2021)⁹⁹.

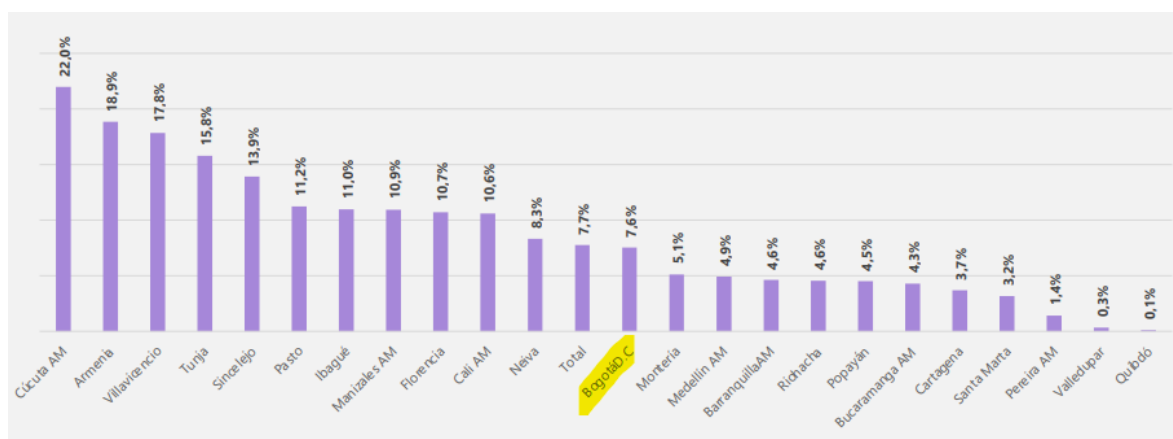


Figura 3.

Fuente: DANE (2021, s.p.).

Para el caso de los programas, los planes, las estrategias y las iniciativas distritales en pro del cuidado menstrual, la Secretaría de la Mujer en cumplimiento de su misionalidad y de lo ordenado por la Corte

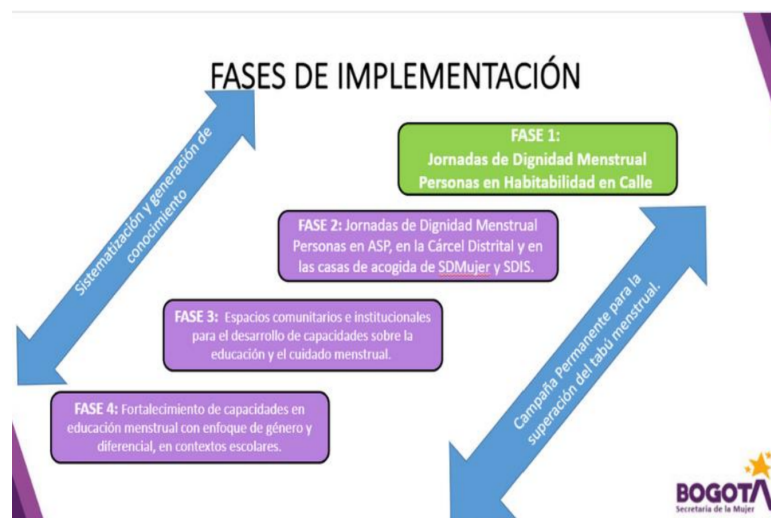
⁹⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Encuesta Pulso Social. Información vigésima tercera ronda*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social>

⁹⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). *Décima quinta ronda. Encuesta Pulso Social*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social/encuesta-pulso-social-historicos>

Constitucional en la Sentencia T-398 de 2019 y sus autos 621 de 2019 y 001 de 2020 ha implementado la Estrategia Distrital de Cuidado Menstrual desde junio de 2020.

Tal como se describe en la respuesta a un derecho de petición con número de radicado 1-2022-007504, la estrategia "tiene como objetivo general posibilitar la vivencia digna de la menstruación en el marco del ejercicio de derechos". Son tres (3) líneas las que guían la estrategia: i) Educación Menstrual para el Autocuidado y el Autoconocimiento, ii) Infraestructura y Condiciones Materiales Para La Higiene Menstrual y iii) Entorno Corresponsable Para La Dignidad Menstrual. Aunque se encuentra dirigida especialmente a personas habitantes de calle en el Distrito, desde la formulación de la estrategia se crearon cuatro (4) fases de ampliación a otras poblaciones. La Secretaría de la Mujer representa gráficamente el proceso en el siguiente esquema:

Grafica 1: Fases de Implementación



Fuente: Dirección de Enfoque Diferencial

Las fases 1 y 2 se llevaron a cabo durante el 2021 y estuvieron dirigidas a mujeres, hombres trans y personas no binarias habitantes de calle, mujeres en actividades sexuales pagadas, mujeres migrantes y mujeres privadas de la libertad de la Cárcel Distrital. La fase 4 de la Estrategia se desarrollará en 2023 y estará dirigida al entorno escolar, una vez, se hayan sensibilizado y generado aprendizajes en los demás escenarios sociales.

A 30 de junio de 2022, según la información suministrada en la ya citada respuesta al derecho de petición, con la Estrategia Distrital de Cuidado Menstrual se ha logrado:

- Se han fortalecido las capacidades para la comprensión de la estructura y articulación de la Estrategia Distrital de Cuidado Menstrual a las responsabilidades de cada entidad.
- Se han organizado 177 Espacios de Educación Menstrual para el Autocuidado y el Autoconocimiento, en los que han participado 2.198 personas, de las cuales, 1.773 fueron mujeres, 33 hombres trans, 36 personas no binarias y 356 hombres.
- Se han realizado 6 Jornadas Distritales de Dignidad Menstrual donde se han entregado 463 kits de cuidado menstrual.
- Se han desarrollado 3 recorridos exclusivos por la dignidad menstrual.

- Se trabajó con 357 mujeres en Actividades Sexuales Pagadas (ASP), migrantes, refugiadas y en riesgo de feminicidio, en el marco de un proyecto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de las cuales 300 recibieron copas menstruales como alternativa de gestión menstrual.
- Se han desarrollado espacios de educación menstrual para el autocuidado y el autoconocimiento con 131 niñas y adolescentes.

En el caso de la Secretaría Distrital de Educación, en respuesta al derecho de petición con radicado S-2022-238369, se afirma que el cuidado menstrual desde la misionalidad de la entidad se aborda de la siguiente manera:

En la dimensión educativa se desarrolla el componente educación para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. En esta línea, y a partir de lo dispuesto en los Planes de Educación Integral en Sexualidad – PEIS, la entidad acompaña los ejercicios pedagógicos encaminados a garantizar estos derechos, lo que incluye acciones de salud y cuidado menstrual desde la perspectiva de vivir una vida libre de violencias.

Así, se demuestra el potencial de Bogotá como ciudad líder en el Cuidado Menstrual en el país, sustentado en la necesidad de implementar iniciativas que logren institucionalizar estrategias innovadoras a favor de las personas menstruantes que habitan la capital.

3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA

El cuidado menstrual es un asunto de derechos humanos, que es transversal y está relacionado con diferentes derechos como la dignidad humana, la igualdad, la no discriminación, la salud, la educación, el acceso a la información, el agua y el saneamiento básico. Además, está intrínsecamente ligado a los derechos sexuales y reproductivos de las personas, en especial, de las niñas, adolescentes y mujeres. Es por ello que a continuación, se sintetizan las disposiciones normativas que sustentan este Proyecto de Acuerdo con base en la concepción de que con esta iniciativa se busca respetar y garantizar los derechos de las niñas y las adolescentes del Distrito Capital en el ámbito educativo.

3.1. Bloque de convencionalidad

En el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos (SUDH), existen diferentes instrumentos internacionales que consagran los derechos que están vinculados con el cuidado menstrual. En primer lugar, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, aprobado por el Estado colombiano a través de la Ley 74 de 1968, consagra el derecho a la igualdad en su artículo 1, enfatizando posteriormente en la igualdad entre hombres y mujeres, en los siguientes términos:

“Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200 A (XXI).

Adicionalmente, en su artículo 24 consagra la obligación que tiene el Estado de adoptar medidas de protección en favor de los niños, las niñas y los adolescentes:

“Artículo 24.

1. *Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.*
2. *Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.*
3. *Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad*”¹⁰¹.

En segundo lugar, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, aprobado a través de la Ley 74 de 1968, contempla también en su artículo 3 la obligación estatal de asegurar la igualdad de género en materia de derechos económicos, sociales y culturales, como la educación y la salud, así:

“Artículo 3. *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto*”¹⁰².

Estos dos (2) derechos en mención también están contemplados en el tratado, específicamente en sus artículos 12 y 13. Cabe anotar que, el derecho a la salud es consagrado en un sentido amplio, comprendiendo a la salud sexual, reproductiva y menstrual, así:

“Artículo 12.

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental...*”¹⁰³.

En tercer lugar, la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, aprobada a través de la Ley 51 de 1981, le asigna al Estado colombiano diferentes obligaciones para erradicar todas las formas de discriminación contra la mujer. En este sentido, en su artículo 3 estipula:

“Artículo 3. *Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre*”¹⁰⁴ (subrayado fuera del texto original).

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200A(XXI).

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas. (18 de diciembre de 1979). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Resolución 34/180.

Particularmente, este tratado le impone al Estado la obligación de combatir los patrones culturales, las costumbres, los estereotipos y los prejuicios que ubican a la mujer en una posición de inferioridad frente al hombre, por ejemplo, en asuntos como la menstruación:

“Artículo 5. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos”¹⁰⁵ (subrayado fuera del texto original).

A su vez, teniendo en cuenta la importancia del contexto educativo para enfrentar la discriminación contra la mujer y materializar el derecho a la igualdad, este tratado le impone diversas obligaciones de concientización y sensibilización al Estado:

“Artículo 10. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

[...]

c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;

[...]

h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia...” (subrayado fuera del texto original)¹⁰⁶.

Además, en su artículo 12 la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* es enfática en señalar que el derecho a la salud debe ser interpretado en un sentido amplio para abarcar, por ejemplo, a la salud menstrual:

“Artículo 12.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ *Ibidem.*

y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”¹⁰⁷ (subrayado fuera del texto original).

En cuarto lugar, la *Convención sobre los Derechos del Niño*, aprobada a través de la Ley 12 de 1991, consagra en su artículo 2 el derecho a la igualdad, como también en su artículo 24 contempla el derecho a la salud en un sentido amplio, que permite incluir a la salud menstrual en su ámbito de respeto y garantía:

“Artículo 24.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

[...]

b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

[..]

e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

[...]

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños...”¹⁰⁸ (subrayado fuera del texto original).

En quinto lugar, en la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* se ratifica que esta población, sin distinción, es titular de los mismos derechos que los hombres. Por ello, en el sector educativo se debe trabajar para contrarrestar los estereotipos y prejuicios existentes en su contra:

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas. (20 de noviembre de 1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Recuperada de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

“Artículo 4. Los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla. Los Estados deben aplicar por todos los medios apropiados y sin demora una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer. Con este fin, deberán:

[...]

j) Adoptar todas las medidas apropiadas, especialmente en el sector de la educación, para modificar las pautas sociales y culturales de comportamiento del hombre y de la mujer y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias o de otra índole basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en la atribución de papeles estereotipados al hombre y a la mujer...”¹⁰⁹ (subrayado fuera del texto original).

Por su parte, en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH), en primer lugar, se encuentra la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH), aprobada a través de la Ley 16 de 1972, que consagra en sus artículos 1 y 24 el derecho a la igualdad del cual son titulares todas las personas, incluyendo las mujeres. En su artículo 11 contempla el derecho a la protección de la dignidad y en su artículo 19 la obligación del Estado de adoptar medidas especiales para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, así:

“Artículo 19. Derechos del niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”¹¹⁰.

En segundo lugar, el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador*, aprobado a través de la Ley 319 de 1996, establece en su artículo 3 los principios de *ius cogens* de igualdad y no discriminación. En su artículo 10 consagra el derecho a la salud en un sentido amplio como “el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”¹¹¹, cobijando a la salud menstrual y la educación en materia de cuidado menstrual:

“Artículo 10. Derecho a la Salud.

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.
2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

¹⁰⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*. Recuperada de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>

¹¹⁰ Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. (7 al 22 de noviembre de 1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Recuperada de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

¹¹¹ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). (17 de noviembre de 1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”*. San Salvador, El Salvador. Artículo 10. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

- a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
- b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
- c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
- d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
- e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
- f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables¹¹² (subrayado fuera del texto original).

A su vez, el artículo 13 de este tratado estipula que la educación es un derecho, cuyo respeto y garantía por parte del Estado debe permitir la dignificación del ser humano, el empoderamiento y la realización personal, para lo cual es indispensable la formación en materia de cuidado menstrual:

“Artículo 13. Derecho a la Educación.

1. Toda persona tiene derecho a la educación.

*2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz...*¹¹³ (subrayado fuera del texto original).

Aunado a lo anterior, en el marco de la protección de la familia, los artículos 15 y 16 de este tratado de derechos humanos le asignan al Estado en todos sus niveles la obligación de adoptar e implementar medidas en todos los ámbitos para proteger a los niños, las niñas y los adolescentes. En lo que respecta a los adolescentes dispone que:

“Artículo 15. Derecho a la Constitución y Protección de la Familia

[...]

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

- a. *conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto;*
- b. *garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar;*

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

c. adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral;

d. ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad”¹¹⁴ (subrayado fuera del texto original).

Y frente a los niños y las niñas estipula:

“Artículo 16. Derecho de la Niñez.

Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo”¹¹⁵ (subrayado fuera del texto original).

En tercer lugar, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* o “*Convención de Belém Do Pará*”, aprobada a través de la Ley 248 de 1995, en su artículo 4 incluye un listado no taxativo de los derechos de las mujeres, dentro de los cuales se encuentran algunos de los que están íntimamente relacionados con el cuidado menstrual, como lo son la vida, la dignidad y la igualdad:

“Artículo 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

a. el derecho a que se respete su vida;

b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;

c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;

d. el derecho a no ser sometida a torturas;

e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;

f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;

g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;

h. el derecho a libertad de asociación;

i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y

j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”¹¹⁶ (subrayado fuera del texto original).

¹¹⁴ *Ibidem.*

¹¹⁵ *Ibidem.*

¹¹⁶ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). (9 de junio de 1994). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”*. Belém do Pará, Brasil. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/13.CONVENCION.BELEN%20DO%20PARA.pdf>

Adicionalmente, en su artículo 6 consagra el derecho de las mujeres, sin distinción, a gozar una vida libre de toda violencia, lo cual implica el derecho a recibir una educación que no reproduzca los estereotipos de género en asuntos como la menstruación:

“Artículo 6. El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y

b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”¹¹⁷ (subrayado fuera del texto original).

Aunado a lo anterior, el artículo 8 de este tratado le exige al Estado diseñar e implementar programas para materializar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia a través de la educación, la capacitación a servidores públicos, la comunicación y la producción de estadísticas:

“Artículo 8. Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;

b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer;

c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;

d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;

e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;

f. ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;

g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;

h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de

¹¹⁷ *Ibidem.*

las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y

*i. promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia*¹¹⁸ (subrayado fuera del texto original).

Es importante destacar que, las anteriores disposiciones normativas son reafirmadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su *Observación General N° 14*, en la que se manifiesta que el derecho a la salud no es sólo estar sano sino comprende también diversas libertades y derechos. Por tanto, debe entenderse “*como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud*”¹¹⁹, que abarca aspectos indispensables para la gestión menstrual como: (i) el acceso al agua potable y a condiciones sanitarias adecuadas; y (ii) el acceso a educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

Este mismo Comité en su *Observación General N° 22* analizó el derecho a la salud sexual y reproductiva como parte integrante del derecho a la salud, confirmando que este derecho implica, entre otros aspectos, “*un derecho a una educación sobre la sexualidad y la reproducción que sea integral, que no sea discriminatoria, que esté basada en pruebas, que sea científicamente rigurosa y que sea adecuada en función de la edad*”. En particular, destaca que para las mujeres este derecho es esencial para la realización de todos sus derechos humanos e imprescindible para su autonomía e independencia. Por tanto, el Estado debe implementar todo tipo de medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y promocionales para su respeto y garantía. En especial, en lo referente a la menstruación destaca que:

*“Los Estados deben adoptar también medidas afirmativas para erradicar las barreras sociales en función de las normas o creencias que impiden a las personas de diferente edad y género, las mujeres, las niñas y los adolescentes el ejercicio autónomo de su derecho a la salud sexual y reproductiva. Los malentendidos, los prejuicios y los tabúes sociales sobre la menstruación, el embarazo, el parto, la masturbación, los sueños húmedos, la vasectomía y la fecundidad se deben modificar de manera que no obstaculicen el disfrute del derecho a la salud sexual y reproductiva”*¹²⁰ (subrayado fuera del texto original).

3.2. Constitución Política

La Constitución Política de Colombia, promulgada en 1991, adopta el modelo de Estado Social de Derecho, cuya materialización implica la ejecución de acciones afirmativas frente a grupos en situación de vulnerabilidad como los niños, las niñas y los adolescentes, así como las mujeres. En su *preámbulo* están consagrados valores íntimamente relacionados con el cuidado menstrual, como lo son *la vida, la justicia y la igualdad*. A su vez, en su *artículo 1* se estipula que la *dignidad humana* es uno de los principios fundantes del

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000). *Observación General N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. Página 3. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

¹²⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2016). *Observación General N° 22 relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Párrafo 48. Recuperada de <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slO6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdlmnsJZZVQfQejF41Tob4CvIjeTiAP6sU9x9eXO0nzmOMzdytOOLx1%2BaoaWAKy4%2BuhMA8PLnWFDj4z4216PjNj67NdUrGT87>

Estado, cuya garantía se busca con este proyecto de acuerdo, al dignificar la menstruación en las niñas y las adolescentes en escolaridad de las instituciones educativas del Distrito Capital.

Adicionalmente, en su artículo 2 se establece que las entidades territoriales como Bogotá, al integrar la estructura del Estado colombiano, tienen la obligación de “*servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...*”. A su vez, los concejales como servidores públicos están instituidos para “*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida... y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado...*”. Por tanto, tienen la obligación de adoptar medidas para fortalecer y dignificar el cuidado menstrual en las instituciones educativas de la ciudad.

La Carta Política también consagra en su artículo 13 el *derecho a la igualdad formal y material* y en su artículo 44 que los niños, las niñas y los adolescentes, principales destinatarios de esta iniciativa, son *sujetos de especial protección constitucional*. A su vez, las mujeres tienen esta condición, en virtud de su artículo 43. Este último artículo establece la igualdad que el Estado debe garantizar entre los hombres y las mujeres, en los siguientes términos:

“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...” (subrayado fuera del texto original).

La Constitución Política, norma fundamental del sistema jurídico colombiano, consagra diferentes derechos que se respetan y garantizan con este proyecto de acuerdo sobre el cuidado menstrual. Su artículo 11 el *derecho a la vida digna*, su artículo 49 el *derecho a la salud*, su artículo 67 el *derecho a la educación* y su artículo 366 el *derecho al agua potable*. En particular, el *artículo 49* consagra en sentido amplio el derecho a la salud, comprendiendo, entonces, a la salud sexual, reproductiva y menstrual:

“Artículo 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 [...]” (subrayado fuera del texto original).

Además, su artículo 67 establece que la educación como derecho no se limita a la adquisición de conocimientos que implica también la formación en derechos humanos, como lo son los derechos menstruales, así:

“Artículo 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 [...]” (subrayado fuera del texto original).

Por último, es importante destacar que nuestra Carta Política contempla en su artículo 79 el *derecho al medio ambiente sano*. Ante esto, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas para respetarlo y garantizarlo. Por ello, en este proyecto de acuerdo se propende por el acceso e impulso a la fabricación de elementos de cuidado menstrual sostenibles en términos ambientales.

3.3. Normas legales

En el ordenamiento jurídico colombiano se encuentran diferentes disposiciones legales que le imponen a las entidades territoriales y las instituciones educativas la obligación de formar en materia de derechos humanos, así como en educación sexual, reproductiva y menstrual. El artículo 5 de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, incluye dentro de los fines que debe lograr la educación los siguientes:

“Artículo 5. Fines de la educación. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación se desarrollará atendiendo a los siguientes fines:

1. El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos.

2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.

[...]

*12. La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre, [...]*¹²¹.

Adicionalmente, el artículo 14 de la Ley en mención establece que en todos los niveles de la educación preescolar, básica y media de las instituciones educativas, tanto públicas como privadas, se debe impartir *educación sexual de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los estudiantes*. Como también el artículo 7 de la Ley 715 de 2001 le asigna al Distrito Capital diversas competencias en materia de educación, dentro de ellas se destaca para los fines del presente proyecto de acuerdo la siguiente: *“Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley”*¹²².

Aunado a lo anterior, la Ley 1098 de 2006 mediante la cual se expidió el Código de Infancia y Adolescencia (CIA) le impone diferentes obligaciones al Estado en todos sus niveles frente al respeto y la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes:

¹²¹ Congreso de la República de Colombia. (8 de febrero de 1994). *Ley 115 de 1994. Ley General de Educación*. DO: 41.214. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html

¹²² Congreso de la República de Colombia. (21 de diciembre de 2001). *Ley 715 de 2001*. DO: 44.654. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html

“Artículo 41. Obligaciones del Estado. El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:

- 1. Garantizar el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes*
- 2. Asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación a través del diseño y la ejecución de políticas públicas sobre infancia y adolescencia.*
- 3. Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia de sus derechos.*

[...]

8. Promover en todos los estamentos de la sociedad, el respeto a la integridad física, psíquica e intelectual y el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y la forma de hacerlos efectivos.

9. Formar a los niños, las niñas y los adolescentes y a las familias en la cultura del respeto a la dignidad, el reconocimiento de los derechos de los demás, la convivencia democrática y los

[...]

16. Prevenir y atender en forma prevalente, las diferentes formas de violencia y todo tipo de accidentes que atenten contra el derecho a la vida y la calidad de vida de los niños, las niñas y los adolescentes.

[...]

19. Garantizar un ambiente escolar respetuoso de la dignidad y los Derechos Humanos de los niños, las niñas y los adolescentes y desarrollar programas de formación de maestros para la promoción del buen trato.

[...]

26. Prevenir y atender la violencia sexual, las violencias dentro de la familia y el maltrato infantil, y promover la difusión de los derechos sexuales y reproductivos.

[...]

33. Promover estrategias de comunicación educativa para transformar los patrones culturales que toleran el trabajo infantil y resaltar el valor de la educación como proceso fundamental para el desarrollo de la niñez[...]¹²³ (subrayado fuera del texto original).

Esta misma disposición legal le atribuye a las instituciones educativas, tanto oficiales como privadas, obligaciones frente a los niños, niñas y adolescentes relacionadas con el objeto de este Proyecto de Acuerdo:

“Artículo 42. Obligaciones especiales de las instituciones educativas. Para cumplir con su misión las instituciones educativas tendrán entre otras las siguientes obligaciones:

[...]

3. Respetar en toda circunstancia la dignidad de los miembros de la comunidad educativa.

[...]

12. Evitar cualquier conducta discriminatoria por razones de sexo, etnia, credo, condición socio-económica o cualquier otra que afecte el ejercicio de sus derechos [...]¹²⁴.

¹²³ Congreso de la República de Colombia. (8 de noviembre de 2006). *Ley 1098 de 2006*. DO. 46.446. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html

¹²⁴ *Ibidem*.

Por su parte, la Ley 1257 de 2008 consagra diferentes derechos de los que son titulares las mujeres como sujetos de especial protección constitucional. Dentro de ellos se encuentran algunos íntimamente relacionados con el cuidado menstrual, como lo son la vida digna, la integridad, la igualdad real y efectiva, la no discriminación, la salud y la salud sexual y reproductiva, así:

“Artículo 7. Derechos de las mujeres. Además de otros derechos reconocidos en la Ley o en tratados y convenios internacionales debidamente ratificados, las mujeres tienen derecho a una vida digna, a la integridad física, sexual y psicológica, a la intimidad, a no ser sometidas a tortura o a tratos crueles y degradantes, a la igualdad real y efectiva, a no ser sometidas a forma alguna de discriminación, a la libertad y autonomía, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, a la salud sexual y reproductiva y a la seguridad personal. Derechos que deben ser efectivos tanto para todas las mujeres dentro del territorio nacional, como para las connacionales que se encuentren en el exterior”¹²⁵ (subrayado fuera del texto original).

A su vez, esta ley, que dicta diferentes normas de sensibilización, prevención y sanción de la violencia y la discriminación contra las mujeres, exige en su artículo 11 la implementación de medidas educativas vinculadas con el cuidado menstrual:

“Artículo 11. Medidas educativas. El Ministerio de Educación, además de las señaladas en otras leyes, tendrá las siguientes funciones:

- 1. Velar para que las instituciones educativas incorporen la formación en el respeto de los derechos, libertades, autonomía e igualdad entre hombres y mujeres como parte de la cátedra en Derechos Humanos.*
- 2. Desarrollar políticas y programas que contribuyan a sensibilizar, capacitar y entrenar a la comunidad educativa, especialmente docentes, estudiantes y padres de familia, en el tema de la violencia contra las mujeres.*
- 3. Diseñar e implementar medidas de prevención y protección frente a la desescolarización de las mujeres víctimas de cualquier forma de violencia.*
- 4. Promover la participación de las mujeres en los programas de habilitación ocupacional y formación profesional no tradicionales para ellas, especialmente en las ciencias básicas y las ciencias aplicadas”¹²⁶.*

En adición a lo anterior, la Ley 1620 de 2013 por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar le impone a la Secretaría Distrital de Educación la responsabilidad de educar en materia de derechos humanos, sexuales, reproductivos y menstruales a los estudiantes, sin distinción. Así lo dispone su artículo 16:

“Artículo 16. Responsabilidades de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos,

¹²⁵ Congreso de la República de Colombia. (5 de diciembre de 2008). *Ley 1257 de 2008*. DO. 47.193 Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1257_2008.html

¹²⁶ *Ibídem*.

la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar. Además de las que establece la normatividad vigente y que le son propias, tendrá las siguientes responsabilidades:

[...]

6. Promover el desarrollo de las competencias ciudadanas, el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, el fomento de estilos de vida saludable y la prevención del acoso escolar y el ciberbullying en las jornadas escolares complementarias.

7. Hacer seguimiento y apoyar el reporte de aquellos casos de acoso escolar, violencia escolar y vulneración de derechos sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes denunciados por los establecimientos educativos y hacer análisis de casos y de cifras que les permitan tomar decisiones con base en el desarrollo de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar, en lo que es de su competencia, con el fin de prevenir y mitigar dichos casos [...]¹²⁷.

En el mismo sentido, su artículo 17 le asigna a las instituciones educativas responsabilidades en materia de derechos sexuales y reproductivos para prevenir la violencia escolar:

“Artículo 17. Responsabilidades de los establecimientos educativos en el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar. Además de las que establece la normatividad vigente y que le son propias, tendrá las siguientes responsabilidades:

1. Garantizar a sus estudiantes, educadores, directivos docentes y demás personal de los establecimientos escolares el respeto a la dignidad e integridad física y moral en el marco de la convivencia escolar, los derechos humanos, sexuales y reproductivos.

[...]

3. Desarrollar los componentes de prevención, promoción y protección a través del manual de convivencia, y la aplicación de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar, con el fin de proteger a los estudiantes contra toda forma de acoso, violencia escolar y vulneración de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, por parte de los demás compañeros, profesores o directivos docentes.

[...]

6. Empezar acciones que involucren a toda la comunidad educativa en un proceso de reflexión pedagógica sobre los factores asociados a la violencia y el acoso escolar y la vulneración de los derechos sexuales y reproductivos y el impacto de los mismos, incorporando conocimiento pertinente acerca del cuidado del propio cuerpo y de las relaciones con los demás, inculcando la tolerancia y el respeto mutuo [...]¹²⁸.

Adicionalmente, la Ley 1751 de 2015, Ley estatutaria del derecho fundamental a la salud, define en un sentido amplio este derecho, comprendiendo, entonces, a la salud sexual, reproductiva y menstrual:

¹²⁷ Congreso de la República de Colombia. (15 de marzo de 2013). *Ley 1620 de 2013*. DO. 48.733. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1620_2013.html

¹²⁸ Congreso de la República de Colombia. (15 de marzo de 2013). *Ley 1620 de 2013*. DO. 48.733. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1620_2013.html

“Artículo 2. Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.

Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado”¹²⁹.

Por último, la reciente *Ley 2261 de 2022* le impone la obligación al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho de entregar gratuita, oportuna y suficientemente artículos de higiene menstrual a un grupo poblacional específico, como lo son las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad. Como también le asigna la responsabilidad al Ministerio en mención en coordinación con el Ministerio de Salud y las Secretarías de la Mujer de realizar capacitaciones anuales sobre el manejo de la higiene menstrual en todos los centros carcelarios y penitenciarios que cuenten con población reclusa menstruante¹³⁰.

3.4. Normas reglamentarias

En el *Decreto 4798 de 2011* por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008 se le asigna a las entidades territoriales y las instituciones educativas las siguientes obligaciones vinculadas con las mujeres, el cuidado menstrual y el objeto de este Proyecto de Acuerdo:

“Artículo 1°. De los Derechos Humanos de las niñas, adolescentes y las mujeres en el ámbito educativo. A partir de los principios de la Ley 1257 de 2008 consagrados en el artículo 6°, el Ministerio de Educación Nacional, las Entidades Territoriales y las instituciones educativas en el ámbito de sus competencias deberán:

- 1. Vincular a la comunidad educativa en la promoción, formación, prevención y protección de los Derechos Humanos de las mujeres para vivir una vida libre de violencias.*
- 2. Generar ambientes educativos libres de violencias y discriminación, donde se reconozcan y valoren las capacidades de las mujeres, desde un enfoque diferencial.*
- 3. Fomentar la independencia y libertad de las niñas, adolescentes y mujeres para tomar sus propias decisiones y para participar activamente en diferentes instancias educativas donde se adopten decisiones de su interés.*
- 4. Garantizar el acceso a información suficiente y oportuna para hacer exigibles los derechos de las mujeres.*

¹²⁹ Congreso de la República de Colombia. (16 de febrero de 2015). *Ley Estatutaria 1751 de 2015*. DO.: 49.427. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1751_2015.html

¹³⁰ Congreso de la República de Colombia. (19 de julio de 2022). *Ley 2261 de 2022*. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202261%20DE%2019%20DE%20JULIO%20DE%2022.pdf>

5. *Garantizar la formación, para el conocimiento y ejercicio de los Derechos Humanos sexuales y reproductivos.*

[...]

7. *Reconocer y desarrollar estrategias para la prevención, formación y protección de los derechos de las mujeres para vivir una vida libre de violencias, en el marco de la autonomía institucional [...]*¹³¹.

A su vez, el artículo 4 del Decreto en mención le asigna al Distrito como entidad territorial certificada en educación las competencias para: (i) desarrollar estrategias para garantizar la permanencia en el sistema educativo de niñas y adolescentes, considerando sus particularidades de etnia, raza, grupo etario, capacidades diversas, desplazamiento y ruralidad; y (ii) realizar acciones de inspección y vigilancia respecto del cumplimiento de las obligaciones de las instituciones educativas frente a la erradicación de la violencia contra ese grupo poblacional. Como también su artículo 5 le atribuye a las instituciones educativas de preescolar, básica y media las obligaciones de: (i) incluir en sus proyectos pedagógicos el tema del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y (ii) desarrollar procesos de formación docente que les permita a las y los educadores generar reflexiones sobre la escuela como escenario de reproducción de estereotipos y prejuicios basados en género, para transformarlos en sus prácticas educativas.

Adicionalmente, el *Acuerdo Distrital 792 de 2020* “Por el cual se fortalece la participación con incidencia, en materia de liderazgo y empoderamiento en las niñas “Juntos por las niñas” en el Distrito Capital” en su artículo 2 le atribuye a la Administración a través de las entidades competentes la obligación de implementar “*acciones en materia de liderazgo y empoderamiento en las niñas*”¹³². En este sentido, su artículo 3 precisa que estas medidas deben lograr, entre otros, los siguientes fines relacionados con el cuidado menstrual: (i) promover escenarios, ambientes y estrategias pedagógicas para potencializar las habilidades de liderazgo, empoderamiento, toma de decisiones y pensamiento crítico de las niñas; y (ii) promover un contexto social y escolar con mayor equidad e igualdad, para que ellas puedan desarrollar sus talentos y sus capacidades sin barreras, libre de estereotipos, en el marco de relaciones igualitarias y respetuosas.

3.5. Jurisprudencia

La *Sentencia T - 398 de 2019* de la Corte Constitucional marca un hito frente al cuidado menstrual, en el marco de una acción de tutela incoada contra el Distrito Capital por tres (3) agentes oficiosos de una mujer habitante de calle, al reconocer el *derecho fundamental al manejo de la higiene menstrual*. En esta decisión se le impone al Estado colombiano en todos sus niveles, incluyendo al territorial, la obligación de:

“[D]esplegar todas las acciones posibles, para que la mujer cuente con las condiciones necesarias para poder practicar adecuadamente su higiene menstrual. Esto implica, necesariamente, el diseño de una política pública, en la cual se aborden tanto los temas relacionados con la higiene en concreto -material

¹³¹ Presidente de la República. (20 de diciembre de 2011). *Decreto 4798 de 2011*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45066>

¹³² Concejo de Bogotá. (29 de diciembre de 2020). *Acuerdo 792 de 2020*. Recuperado de https://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20200319/asocfile/20200319175904/edicion_669_acuerdos_791_y_792_de_diciembre_de_2020.pdf

absorbente, infraestructura adecuada- como con el abordaje de los estigmas sociales que existen en torno a la menstruación -procesos educativos”¹³³.

Esta Corte también considera que el derecho al manejo de la higiene menstrual comprende cuatro condiciones esenciales: “a) el empleo de material idóneo para absorber la sangre; b) la capacidad para hacer el cambio de dicho material en privacidad y tan seguido como sea necesario; c) el acceso a instalaciones, agua y jabón para lavar el cuerpo, así como para desechar el material usado y; d) la educación que permitan comprender los aspectos básicos relacionados con el ciclo menstrual y cómo manejarlos de forma digna y sin incomodidad alguna”¹³⁴. Por último, esta Corporación aclara que “la menstruación de la mujer no debe ser tratada como una mera cuestión médica o patológica, sino como un asunto de dignidad humana, del ejercicio de los derechos de las mujeres y de superación de situaciones de pobreza extrema...”¹³⁵ (subrayado fuera del texto original).

4. COMPETENCIA

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

“ARTÍCULO 313. Corresponde a los Concejos:

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

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

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

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

5. IMPACTO FISCAL

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

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

¹³³ Corte Constitucional de Colombia. (29 de agosto de 2019). *Sentencia T-398 de 2019*. [MP. Alberto Rojas Ríos].

¹³⁴ *Ibídem*.

¹³⁵ *Ibídem*.

Para el caso del cuidado menstrual, Bogotá se mantiene a la vanguardia para la defensa de los derechos de las personas con experiencia menstrual. Desde la actualización de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género se incorpora el cuidado menstrual en cumplimiento de la Sentencia T-398 de 2019, con lo cual se busca avanzar en la vivencia digna de la menstruación para todas las personas que la experimenten a lo largo o en algún momento de su vida y en el reconocimiento de la experiencia menstrual como un tema que atraviesa la calidad de vida.

Por tal razón, desde el objetivo específico 6 de esta Política, el cual busca avanzar en la garantía del derecho a la salud plena de las mujeres en sus diferencias y diversidades para que disfruten a través de toda su vida del mayor grado de bienestar y autonomía a través del acceso, cobertura, atención oportuna e integral con calidad y calidez, se incluyen los siguientes productos y resultados:

El resultado 6.2. cuenta con 2 productos y se orienta al fortalecimiento de capacidades para el abordaje de la menstruación con enfoque de derechos, género y diferencial (cuidado menstrual), incorpora dos productos, por una parte, la Estrategia de Dignidad Menstrual para las mujeres y personas con experiencia menstrual habitantes de calle, y la estrategia intersectorial para el cuidado menstrual (CONPES, 2021, p. 172)¹³⁶.

Del mismo modo, en el Plan Operativo Anual de Inversiones del 2021 se incluyó en las actividades a realizar por el sector mujeres para suministrar los servicios requeridos por la población de niños, niñas y adolescentes, que propenden por el mejoramiento de su calidad de vida, lo siguiente:

Sensibilizar sobre el cuidado menstrual a niñas y adolescentes en sus diferencias y diversidades, con el fin de aportar a la garantía de la puesta en marcha de acciones coordinadas que promueven los derechos de las ciudadanas en temas de salud, educación, dignidad humana, y la higiene en la experiencia menstrual con enfoques de género y diferencial.

Finalmente, en la Estrategia Distrital de Cuidado Menstrual la Secretaría Distrital de la Mujer ha invertido \$321.150.553 con corte a junio de 2022. En consideración a lo anterior, esta iniciativa **no tendría un impacto fiscal** por cuanto no implica la apropiación de recursos adicionales a los sectores y entidades responsables de su implementación.

Cordialmente,

JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASOQUE

Concejal de Bogotá D.C

Partido Alianza Verde

¹³⁶ Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C). (2021). *Política Pública de Mujeres y Equidad de Género 2020 - 2030*. Bogotá, Colombia: Secretaría Distrital de la Mujer. Recuperado de: https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/24403/doc_conpes_d.c_14_ppmyeg_1%20Distrito%20de%20Bogota.pdf?sequence=1&isAllowed=y

PROYECTO DE ACUERDO N° 69 DE 2023**PRIMER DEBATE**

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA DIGNIFICACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DEL CUIDADO MENSTRUAL EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

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

ACUERDA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. Establecer medidas para la dignificación y el fortalecimiento del cuidado menstrual en las Instituciones Educativas del Distrito Capital, así como dictar otras disposiciones en la materia, con el fin de contribuir a la eliminación de los obstáculos para el ejercicio pleno de los derechos de las personas con experiencia menstrual en escolaridad, combatiendo el ausentismo y empoderando a esta población frente a su derecho a una vivencia menstrual informada, saludable, digna, libre de toda violencia, estigmatización o discriminación.

ARTÍCULO 2°. PERSONAS CON EXPERIENCIA MENSTRUAL. Para los efectos del presente Acuerdo se comprenden como personas con experiencia menstrual a:

- A. Mujeres.
- B. Hombres transgénero.
- C. Personas intersexuales.
- D. Personas de género no binario.

ARTÍCULO 3°. ACCESO A ELEMENTOS DE CUIDADO MENSTRUAL. La Administración Distrital a través de la Secretaría Distrital de Educación, en coordinación con las Secretarías Distritales de la Mujer, de Salud e Integración Social, bajo los criterios de responsabilidad fiscal y disponibilidad financiera, implementarán progresivamente una iniciativa enfocada al acceso permanente y gratuito de elementos de cuidado menstrual en las Instituciones Educativas Oficiales de Bogotá junto con información veraz, detallada, eficaz y suficiente.

Parágrafo 1. Dentro de los elementos de cuidado menstrual a proveer quedan incluidos, entre otros:

- A. Toallas higiénicas.
- B. Copas menstruales.
- C. Ropa interior absorbente.
- D. Tampones.
- E. Analgésicos indicados para aliviar y calmar el dolor menstrual.
- F. Cualquier otro producto que sea apto para el uso durante la menstruación.

Parágrafo 2. Se priorizará el acceso a elementos de cuidado menstrual sostenibles en términos ambientales.

Parágrafo 3. Se priorizará el acceso a elementos de cuidado menstrual en las Instituciones Educativas Oficiales del sector rural, así como aquellas localizadas en las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) con mayores índices de pobreza monetaria y multidimensional.

ARTÍCULO 4º. INFRAESTRUCTURA Y ACCESO A SERVICIOS DE HIGIENE Y SANIDAD. La Administración Distrital, en cabeza de las entidades competentes, realizará revisiones periódicas a las Instituciones Educativas del Distrito para garantizar que las personas con experiencia menstrual en escolaridad tengan acceso a baterías sanitarias adecuadas que cumplan con estándares de higiene, privacidad, iluminación, acceso a agua potable e insumos para que puedan cambiar y limpiar sus elementos de gestión menstrual.

Parágrafo 1. La Administración Distrital propenderá por la implementación de una estrategia de estandarización para la construcción y adaptación de Instituciones Educativas con instalaciones adecuadas y suficientes para el cuidado menstrual.

Parágrafo 2. En todas las Instituciones Educativas del Distrito se garantizará la disponibilidad de elementos para la gestión integral de los residuos de cuidado menstrual.

ARTÍCULO 5º. EDUCACIÓN MENSTRUAL PARA EL AUTOCUIDADO Y AUTOCONOCIMIENTO. La Secretaría Distrital de Educación junto con la Secretaría Distrital de la Mujer propenderán por el desarrollo de una Estrategia Integral de Educación Menstrual para el Autocuidado y el Autoconocimiento en las Instituciones Educativas del Distrito desde la cual se brinde información integral, sin prejuicios ni estereotipos, sobre el ciclo menstrual y sus implicaciones en la vida de las personas con experiencia menstrual.

Parágrafo. La estrategia estará dirigida a toda la comunidad educativa incluyendo a docentes, directivos, administrativos y padres de familia o cuidadores.

ARTÍCULO 6º. CAMPAÑAS DE CONCIENTIZACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN. La Administración Distrital a través de las entidades competentes implementará campañas de concientización y sensibilización dirigidas a la ciudadanía en general para desnaturalizar los mitos y estigmas culturales en torno al ciclo menstrual, así como educar sobre los derechos menstruales y el cuidado menstrual.

Parágrafo. La Administración Distrital garantizará que en el diseño de estas campañas participen personas y organizaciones con experiencia en los temas de menstruación, cuidado menstrual y trabajo con comunidades.

ARTÍCULO 7º. RECOLECCIÓN DE DATOS Y GESTIÓN DE INDICADORES. La Administración Distrital a través de la Secretaría Distrital de Salud en coordinación con la Secretaría Distrital de la Mujer incorporarán, dentro de los instrumentos estadísticos existentes, indicadores sobre el cuidado menstrual con el fin de generar diagnósticos para la elaboración de políticas públicas, planes, programas, estrategias e iniciativas en la materia.

Parágrafo. En los indicadores podrá incluirse, entre otros, información sobre el ausentismo escolar y laboral, el acceso a productos de cuidado menstrual y el impacto económico de la menstruación.

ARTÍCULO 8º. IMPULSO AL EMPRENDIMIENTO. La Administración Distrital a través de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico fomentará la creación y el fortalecimiento de emprendimientos dedicados a la fabricación de elementos de cuidado menstrual que sean accesibles, sostenibles y amigables con el medio ambiente.

Parágrafo 1. Se priorizará el apoyo a emprendimientos de la economía popular, así como aquellos de propiedad de mujeres cabeza de familia y jóvenes.

Parágrafo 2. Se propenderá por apoyar estos emprendimientos a través de capacitación, asistencia técnica, capital semilla y de riesgo.

ARTÍCULO 9. ENFOQUE DIFERENCIAL, POBLACIONAL Y TERRITORIAL. Todas las disposiciones del presente Acuerdo se reglamentarán, socializarán e implementarán teniendo en cuenta el enfoque diferencial y considerando la diversidad etaria, cultural, económica y territorial existente entre las personas beneficiarias.

ARTÍCULO 10°. INFORMES. Cada 28 de mayo, en el marco del Día de la Higiene Menstrual, las entidades responsables presentarán un informe integral ante el Concejo de Bogotá sobre la implementación de las disposiciones del presente Acuerdo.

ARTÍCULO 11°. VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO N° 70 DE 2023

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA DIGITAL EN ENTORNOS ESCOLARES, SE MODIFICA EL ACUERDO 832 DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Acuerdo tiene por objeto adoptar medidas para la atención, prevención y reducción de la violencia digital en entornos escolares, con el fin de garantizar entornos seguros para los niños, niñas y adolescentes y asegurar el goce efectivo de sus derechos.

Así mismo, se busca ampliar la definición de Entornos Escolares Seguros para incorporar la dimensión digital dentro del conjunto de espacios que deben ser protectores, seguros y libres de violencias para los niños, niñas y adolescentes en Bogotá D.C. Por último, propende por la actualización de los protocolos de la ruta de atención integral y se cree un protocolo específico para la atención y prevención de la violencia en entornos digitales con enfoque de género, diferencial y de Derechos Humanos.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Definición y análisis del problema

Es conveniente precisar que la violencia digital o ciberviolencia es un concepto complejo ya que está en constante evolución, ha variado a través del tiempo y de los contextos y seguirá transformándose conforme las plataformas digitales y las herramientas tecnológicas sigan avanzando e integrándose más en la vida cotidiana de las personas.

Si bien no se cuenta con una definición genérica, desde una visión general, la violencia digital o ciberviolencia puede entenderse como el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para la ejecución de actos como acoso, hostigamiento, amenazas, insultos, vulneración de datos e información privada, difusión de contenido sexual y asuntos personales sin consentimiento que repercuten en la vida personal de una persona vulnerando sus derechos.

De acuerdo con el Consejo de Europa (2018)¹³⁷ la violencia digital o ciberviolencia se interpreta como el empleo de sistemas informáticos para causar, facilitar o amenazar con violencia resultando, o siendo probable de resultar en, daño físico, sexual, emocional o económico; además, puede incluir la explotación de circunstancias, características o vulnerabilidades de las personas.

Por su parte, Bonilla-Bravo (2019)¹³⁸ la identifica como:

¹³⁷ Council of Europe. (2018). Mapping Study on Cyberviolence. Cybercrime Convention Committee (T-CY). Recuperado de: <https://rm.coe.int/t-cy-2017-10-cbg-study-provisional/16808c4914>

¹³⁸ Bonilla-Bravo, A. (2019). Ciberviolencia: Escalada de los conflictos en Redes Sociales. Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad ISSN: 2531-1565. Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología. Recuperado de: <https://www.ejc-reeps.com/BONILLA.pdf>

El comportamiento llevado a cabo a través de medios en línea, por los cuales se emiten mensajes, que pueden comprender texto, audio, imágenes y/o vídeos que busca la denigración de la víctima con el fin de causarle un daño en la imagen ante terceros y alteraciones en su autoimagen. (p. 10)

Así mismo, acota que aquellos delitos que se pueden incluir dentro de la ciberviolencia, no ocurren de forma involuntaria, automática o espontánea; por el contrario, estos se constituyen en un proceso que contiene un *iter criminis*, es decir, existe un camino de desarrollo desde la planeación hasta la ejecución del delito.

El Women's Media Center (s.f)¹³⁹, señala que la violencia digital incluye una diversidad de tácticas y comportamientos maliciosos que van desde compartir contenido vergonzoso o cruel sobre una persona hasta la suplantación de identidad, el *doxing*, el *stalking* y la vigilancia electrónica hasta el uso no consentido de fotografías y amenazas violentas.

Todavía no existe un léxico o tipología estable de los delitos considerados ciberviolencia, y muchos de los tipos de ciberviolencia están interconectados, se superponen o consisten en una combinación de actos (Council of Europe, 2018)¹⁴⁰. Así mismo, es preciso decir que no todas las formas o instancias de ciberviolencia son igualmente graves y no todas requieren necesariamente de una solución penal, algunas pueden abordarse mediante un enfoque graduado y una combinación de medidas preventivas, educativas y de protección.

Con relación a lo anterior, y aun cuando no hay un concepto unificado, el Cybercrime Convention Committee del Consejo de Europa en el marco de un estudio de mapeo sobre la ciberviolencia recoge y clasifica los diversos actos de violencia digital.



¹³⁹ Women's Media Center. (s.f). Online Abuse 101. WMC Speech Project. Recuperado de: <https://womensmediacenter.com/speech-project/online-abuse-101/>

¹⁴⁰ Council of Europe. (2018). Mapping Study on Cyberviolence. Cybercrime Convention Committee (T-CY). Recuperado de: <https://rm.coe.int/t-cy-2017-10-cbg-study-provisional/16808c4914>



Fuente: Elaboración propia con base en Consejo de Europa (2018). Mapping Study on Cyberviolence.

El espacio público, entendido como un lugar compartido y abierto en el que las personas interactúan y se relacionan, ha dejado de considerarse meramente desde lo físico y tangible; producto de los cambios en las dinámicas relacionales, el entorno digital se ha constituido ahora como una extensión del espacio público.

Igualmente, el concepto de violencia escolar ha mutado, ya que no se enmarca sólo dentro de los límites de los centros educativos, sino también se expande al ciberespacio; entendiendo que con las nuevas dinámicas del mundo virtual y la relación con el entorno escolar, el fenómeno ha aumentado notablemente sus límites de actuación más allá de un campo meramente físico. Son las redes sociales y en general internet los instrumentos contemporáneos que reflejan la violencia digital por ser los medios por donde la sociedad está encaminando sus formas de relacionarse y compartir o recibir información (Piñeros, 2017, p. 25).

Lo inmersos, que en la actualidad, están los niños, niñas y adolescentes en el ciberespacio, mediante el uso de redes sociales, aplicaciones y plataformas los hace más susceptibles de verse envueltos en situaciones de violencia digital. Igualmente, debido a la pandemia, las relaciones académicas también se trasladaron al mundo digital, aumentando la interacción e interrelación lo que se constituye como un factor para el incremento de estas violencias en el entorno escolar.

El ciberacoso escolar y los delitos tecnológicos se han convertido en las nuevas formas de realizar agresiones entre pares, notándose un incremento dramático en su prevalencia durante los últimos años. El aumento en su incidencia está claramente relacionado con la disponibilidad y el acceso a dispositivos y medios tecnológicos para la comunicación, que cobran especial relevancia para los escolares considerados como la generación digital, quienes los utilizan permanentemente como estrategia relacional preferencial¹⁴¹.

Se puede ver cómo la prevalencia del hostigamiento a través de las redes sociales ha ido incrementando; es por eso que se lo considera como un problema el cual puede hacer mucho daño en la vida de las personas, este

¹⁴¹ Ministerio de Educación - MinEducación. (2021). Protocolo: prevención del ciberacoso y delitos en medios digitales. Recuperado de: https://www.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/files_public/2021-04/PEQ_protocolo%20ciberacoso.pdf

fenómeno es capaz de atentar contra la salud de la sociedad y su propagación pone en alerta a cada uno de los países que lo sufren (Bravo, 2019, p. 59)¹⁴².

La UNESCO manifestó que la ciberviolencia tiene mayor incidencia en los jóvenes; en una investigación realizada por Microsoft en 2016 se evidenció que los jóvenes han estado expuestos por lo menos a una situación de peligro en el ámbito digital, además, se observa que las personas que han sufrido de esta violencia no saben a quién recurrir para pedir ayuda en esa situación¹⁴³.

Según datos presentado por el *III estudio sobre acoso escolar y cyberbullying*¹⁴⁴ publicado por la Asociación ANAR de España:

- Dos terceras partes de las víctimas de cyberbullying son mujeres. Las mujeres son más vulnerables que los hombres, 65,6% frente a un 34,4%.
- La mayoría de situaciones se presentan en adolescentes entre 13 y 14 años.
- La edad media del inicio del cyberbullying es los 12 años, ya que es a esa edad a la que comienzan a tener contacto con las nuevas tecnologías, las redes sociales y las plataformas digitales.

Redes sociales como Facebook, Twitter e Instagram y aplicaciones como Whatsapp o Telegram, se han posicionado como plataformas comunicacionales que generan el desarrollo permanente de violencia digital, debido a la rápida difusión de mensajes y contenido.

Los datos revelan que en el 92,6% de los casos, el teléfono móvil es el principal dispositivo a través del cual los menores ejercen el cyberbullying, ya sea mediante el envío de WhatsApps (76,0%) o a través de las redes sociales (48,0%) (Pérez, Díaz y Toledano, 2018, p. 63)¹⁴⁵.

A este respecto, Estébanez (2018)¹⁴⁶ afirma que las redes sociales facilitan la amplitud de las violencias debido a ocho factores principales:

- La permanencia. Todo aquello que se publica queda registrado, y puede reproducirse y compartirse.
- La inmediatez. Pensamos, sentimos y compartimos desde el momento y el instante, sin pensar en un futuro.
- La exposición. Los sentimientos y pensamientos que se comparten pueden ser vistos y reconocidos en público.
- El uso para la relación. Son espacios donde relacionarse y emocionarse con otras personas, es lo que más engancha.
- La intimidad. Las redes no permiten privacidad para secretos o situaciones íntimas, todo lo que compartimos, queda en manos de otras personas.

¹⁴² Bravo, G. (2019). *Cyberbullying: una problemática en la convivencia escolar*. Universidad Pedagógica Nacional. Recuperado de: <http://repository.pedagogica.edu.co/bitstream/handle/20.500.12209/10859/TO-23570.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Pérez, S., Díaz, D. & Toledano, E. (2018). *III estudio sobre acoso escolar y cyberbullying*. Recuperado de: https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/5621_d_III-Estudio-sobre-acoso-escolar-y-cyberbullying-seg%C3%BAAn-los-afectados.pdf

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Estébanez, I. (2018). *La ciberviolencia hacia las adolescentes en las redes sociales*. Instituto Andaluz de la Mujer. Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Recuperado de: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/guia-ciberviolencia-adolescentes.pdf>

- La contradicción. Las redes dificultan entender el contexto en el que ocurre una situación o las contradicciones que podemos expresar en ellas.
- El público. Todo puede ser visto por una gran cantidad de personas, es un espacio social y visible.
- La vivencia. Lo que ocurre en las redes no es solo algo virtual o escrito, es sentido por quienes lo viven como algo completamente real.

Estos elementos están presentes en todas las formas de violencia que ocurran en el entorno de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), pero además, detrás de muchas de las manifestaciones de violencia más frecuentes, se encuentra la influencia de elementos sociales, de intolerancia y desigualdad, por lo que podemos hablar de la existencia frecuente de violencias machistas, sexistas, racistas, LGTBIfobias, entre otras. (Estébanez, 2018)¹⁴⁷.

Aun cuando no se debe considerar que la violencia digital es un fenómeno separado de la violencia en el mundo ‘real’, ya que forma parte de las manifestaciones continuas e interconectadas de violencia que se viven fuera de internet (Moguel, 2022)¹⁴⁸; es importante tener en cuenta que las particularidades propias de las dinámicas de la ciberviolencia, tanto la materialización y características de la misma como sus impactos varían y por ende, puede comprender nuevas formas de violencia que requieren un abordaje con soluciones específicas. Las peculiaridades del ciberespacio condicionan las actitudes y el ejercicio mismo de las violencias por parte de los sujetos que participan en él. Avilés (2010) como se citó en Blanco, Caso & Navas (2012)¹⁴⁹ identifica como factores propios del ciberbullying -anonimato, ausencia inmediata de consecuencias, efecto desinhibidor por falta de responsabilidad, ausencia de clave contextuales, ausencia de lenguaje corporal y ausencia de culpabilidad; y señala que en razón a estos, el ciberbullying llega a tener mayor prevalencia en el entorno escolar en contraste con el bullying presencial.

Šimonović (2017)¹⁵⁰ señala que la violencia digital suele subestimarse, al igual que se minimizan los efectos que puede llegar a ocasionar, e indica que esto puede reflejarse, por ejemplo, en trastornos psicoemocionales manifestados en altos grados de ansiedad y estrés. De igual manera, los impactos de la ciberviolencia pueden llegar a ser más graves que los de la violencia *offline* debido a la naturaleza misma de internet: los contenidos violentos son fácil y ampliamente difundidos y compartidos entre muchas personas, además de que permanecen accesibles durante mucho más tiempo después del incidente inicial.

Largo & Londoño (2014)¹⁵¹ mencionan que algunos de los daños psicológicos que puede generar la violencia digital son: Baja autoestima, ansiedad, bajo rendimiento académico, adicción a las drogas, alienación, dificultades para concentrarse, problemas de comportamiento y, en casos extremos, conductas delictivas. Así mismo los problemas físicos son el resultado del estrés que la situación ocasiona, tales como cefaleas, náuseas, trastornos alimenticios

¹⁴⁷ Estébanez, I. (2018). La ciberviolencia hacia las adolescentes en las redes sociales. Instituto Andaluz de la Mujer. Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Recuperado de: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/guia-ciberviolencia-adolescentes.pdf>

¹⁴⁸ Moguel, J. (25 de enero de 2022). Violencia digital: ¿qué es y cómo identificarla? Anáhuac Mayab. Recuperado de: <https://merida.anahuac.mx/noticias/que-es-violencia-digital>

¹⁴⁹ Blanco, A., Caso, A. & Navas, G. (2012). Violencia Escolar: Ciberbullying en Redes Sociales. International Journal of Developmental and Educational Psychology, Vol. 1, núm 1, pp. 717 - 724. Asociación Nacional de Psicología Evolutiva y Educativa de la Infancia, Adolescencia y Mayores Badajoz, España. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3498/349832342073.pdf>

¹⁵⁰ Šimonović, D. (2 de noviembre de 2017). Presentación sobre la violencia en línea contra las mujeres en Colombia. Fundación Karisma. Ginebra, Suiza. Recuperado de: <https://web.karisma.org.co/wp-content/uploads/download-manager-files/Violencia%20digital%20contra%20la%20mujer%20-%20Colombia.pdf>

¹⁵¹ Largo, A. & Londoño, L. (2014). Ciberbullying en el contexto educativo colombiano: aproximación conceptual y legal. Universidad Tecnológica de Pereira. Recuperado de: <https://repositorio.utp.edu.co/server/api/core/bitstreams/dc49c051-721c-43fb-ae79-21884c0dcc4c/content>

y enuresis. Las consecuencias más graves incluyen la depresión, ideación suicida y, en el peor de los casos, intentos suicidas u homicidas (p. 27 - 28).

En este mismo sentido, un estudio realizado sobre una muestra de 1441 adolescentes de 6 colegios del Este de China encontró que una relación según la cual los estudiantes víctimas de *ciberbullying* son más propensos a desarrollar depresión y ansiedad y del mismo modo que *ciberbullying* suele observar los síntomas de casos de depresión y ansiedad.¹⁵²

Es por esto por lo que resulta importante abordar esta problemática y tomar acciones que permitan la prevención, sensibilización y mitigación de las mismas. En Colombia, la falta de conciencia respecto a la seguridad digital está relacionada con el desconocimiento sobre los riesgos digitales y la ausencia de alfabetización digital. Por tanto, es necesario adelantar estrategias y procesos formativos que garanticen conocimientos a los niños, niñas, adolescentes y la comunidad educativa en general para adquirir herramientas que permitan la identificación de las violencias digitales, así como el camino para abordarlas y enfrentarlas y evitar su normalización; y de esta manera, lograr garantizar un entorno escolar seguro, libre de agresiones y situaciones que pongan en riesgo los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

“Internet es una autopista de información, y como tal, existe información de todo tipo. No se trata de decir que el internet es malo o prohibirlo. Se trata de crear hábitos que fomenten entornos seguros para niños, niñas y adolescentes. Internet es una herramienta que sirve para educar, para acercar comunidades y para fortalecer habilidades. Si en los entornos enseñamos cómo manejar la seguridad en red, disminuimos los riesgos a los cuales están expuestos todos los días los niños, niñas y adolescentes” - Aida Oliver, representante de UNICEF en Colombia (UNICEF, 2020, párr. 7)¹⁵³.

2.2. Panorama Internacional

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de Naciones Unidas (ONU) junto a la organización británica BeatBullying dieron a conocer en el año 2014 datos importantes sobre la violencia digital en entornos escolares en Europa, donde se visibilizó que estos países son propensos a vivenciar este fenómeno. Según los resultados los casos de ciberhostigamiento crecen exponencialmente y además contribuyen al incremento de suicidios. Se evidencia que en la Unión Europea existe una cantidad aproximada de 24 millones de niños, niñas y jóvenes que son perjudicados anualmente por esta problemática en su entorno escolar (Instituto Interamericano de Derecho Humano - IIDH, 2014)¹⁵⁴.

Según un estudio de UNICEF realizado por U Report que se realizó en 2019 a jóvenes de más de 30 países, 1 de cada 3 jóvenes han sufrido algún tipo de violencia digital y 1 de cada 5 jóvenes dejó de asistir al colegio debido a que sufrían algún tipo de hostigamiento en línea. El estudio reveló además que el 71% de los encuestados consideran que el acoso en internet se da principalmente en redes sociales¹⁵⁵.

¹⁵² Wenzhi Wu, Yongchuan Chen, Xiuying Shi, Hua Lv, Rui Bai, Zhichao Guo, Lei Yu, Yilin Liu, Jianping Liu, Yatang Chen, Yong Zeng. (2022) The Mobile Phone Addiction and Depression Among High School Students: The Roles of Cyberbullying Victimization, Perpetration, and Gender. *Frontiers in Psychology* 13.

¹⁵³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF. (10 de febrero de 2020). UNICEF busca empoderar a jóvenes para evitar el acoso y prevenir los riesgos en línea. Recuperado de: <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/unicef-busca-empoderar-a-jovenes-para-evitar-el-acoso-y-prevenir-los-riesgos-en-linea#:~:text=U%20Report%20destaca%20que%201,en%20estado%20de%20ansiedad%20constante>

¹⁵⁴ Instituto Interamericano de Derecho Humano - IIDH. (2014). Prevención del acoso escolar: bullying y ciberbullying. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1573/bullying-2014.pdf>

¹⁵⁵ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF. (10 de febrero de 2020). UNICEF busca empoderar a jóvenes para evitar el acoso y prevenir los riesgos en línea. Recuperado de: <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/unicef-busca-empoderar-a-jovenes-para-evitar-el-acoso-y->

Así mismo, el Primer Informe Mundial elaborado por la ONG Bullying sin Fronteras realizado entre enero de 2020 y diciembre de 2021, señala que en América Latina 7 de cada 10 niños, niñas y adolescentes han sido víctimas de violencia digital, específicamente de ciberacoso¹⁵⁶.

Alrededor del mundo varios Estados han implementado programas y estrategias con el fin de prevenir y reducir la violencia digital, así como, formar a los niños, niñas y adolescentes en la navegación segura y responsable en el ciberespacio.

País	Estrategia
Andorra	Ha emitido un Plan Nacional de Prevención del Bullying y Acoso Escolar, que identifica cuatro tipologías de acoso: físico, verbal, exclusión social y acoso cibernético, e instrumentos detallados para su prevención.
Austria	Con la ayuda de la Asociación de Proveedores de Servicios de Internet (ISPA), ha emitido un libro informativo en alemán, inglés y árabe para niños con el fin de concientizarlos sobre los riesgos en internet.
Eslovenia	Proyecto «CYBERVAW» el cual desarrolla actividades de concientización y educación sobre la ciberviolencia, haciendo hincapié en la prevención de la ciberviolencia de género y el acoso como forma de violencia digital. ¹⁵⁷
Italia	El Ministerio de Educación ha puesto en marcha una campaña específica para hacer frente al ciberacoso, crear un observatorio permanente y publicar materiales educativos (texto y multimedia) en un sitio web específico. Además, de crear un grupo de trabajo conformado por expertos capaces de proporcionar la primera ayuda en un caso de ciberacoso.
Mauricio	La Junta Nacional de Computación ha emitido una Guía sobre Redes Sociales y un folleto titulado “Opciones responsables en línea para jóvenes” que es una campaña de sensibilización con consideraciones sobre la lucha contra el ciberacoso y la ciberviolencia, centrándose en la idea de respetar los derechos de los demás en línea, especialmente los derechos humanos.
Noruega	La ONG Barnevakten desarrolla la iniciativa: "Bruk Hue" (Usa la cabeza), un proyecto para luchar contra el acoso en Internet. Esto se hace en cooperación con otras organizaciones y cuenta con el apoyo de varias partes, incluidas una empresa de telecomunicaciones y la Autoridad de Medios de Noruega. Al visitar las escuelas, este proyecto tiene como objetivo aumentar la conciencia sobre este problema y ayudar a los niños y jóvenes a tomar buenas decisiones en línea.
Reino Unido	En 2009 creó el Centro Nacional para la Investigación sobre Ciberhostigamiento - NCCR, cuyo objetivo consiste en investigar y analizar la prevalencia, motivaciones, repercusiones y evaluación de los riesgos de la ciberviolencia. ¹⁵⁸
	Enfatiza en promover el bienestar cibernético dentro del sistema educativo. Cyber Wellness (CW) se refiere al bienestar positivo de los usuarios de

[prevenir-los-riesgos-en-línea#:~:text=U%20Report%20destaca%20que%201,en%20estado%20de%20ansiedad%20constante.](#)

¹⁵⁶ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MinTIC. (02 de mayo de 2022). MinTIC le dice no al acoso escolar y reafirma su compromiso para prevenir el ciberbullying. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/chicassteam/801/w3-article-210272.html>

¹⁵⁷ Instituto Europeo de la Igualdad de Género. (2017). La ciberviolencia contra mujeres y niñas.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

Singapur	<p>internet, implica una comprensión del comportamiento en línea y conciencia de cómo protegerse en el ciberespacio.</p> <p>El Ministerio de Educación utiliza el marco CW para desarrollar el instinto del niño, niña o adolescente para protegerlo y capacitarlo para tomar responsabilidad de su propio bienestar en el ciberespacio. La educación en CW comprende:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Lecciones de bienestar cibernético en el currículo formal. b. Programas en los colegios (p.e. charlas y actividades sobre CW) para reforzar la importancia del tema. <p>Las escuelas se guían por el marco CW para planificar e implementar la educación buscando que la misma se adapte al perfil del estudiante y ambiente escolar.</p>
----------	--

Tabla 1. Referentes internacionales. Fuente: Elaboración propia. Información de Andorra, Austria, Italia, Mauricio, Noruega y Singapur recuperada de: Consejo de Europa (2018). Mapping Study on Cyberviolence.

2.3. Panorama nacional

En el informe publicado por *Bullying sin Fronteras*, también destaca que Colombia ocupa el puesto número 10 entre los países con mayor cantidad de cyberbullying en el mundo; para el año 2021, fueron reportados 8.981 casos graves de acoso escolar. Así mismo, el estudio alertó sobre el incremento de casos y abusos presentes en las redes sociales, especialmente Facebook y Twitter; en estos entornos se insulta, amenaza e incita al suicidio a los jóvenes, situaciones que se presentan de forma permanente sin distinción de horarios, edades o género¹⁵⁹.

Según Herrera, Romera y Ruiz (2017)¹⁶⁰ Colombia muestra una mayor prevalencia, con relación a la violencia digital, por encima de 16 países de América Latina y sobre 32 países europeos y EE.UU. Esta prevalencia se encuentra entre el 13,6% y el 59%, en tanto que para América Latina la prevalencia de este fenómeno oscila entre 3.5% y 22%. De acuerdo con datos del Centro Cibernético de la Policía Nacional en 2021 se recibieron 62 denuncias por casos de sextorsión, 325 por ciberacoso, 676 por injuria o calumnia a través de redes sociales y 972 denuncias por amenaza a través de redes sociales¹⁶¹.

Según el estudio *Contigo Conectados* de la Universidad EAFIT, el 12% de los niños y jóvenes encuestados en Colombia, manifestaron haber sido víctimas de cyberbullying. Eso implica que 1 de cada 10 niños consultados indicó que sufrió agresiones personales vía internet¹⁶².

En razón a lo anterior, en los últimos años este asunto se ha posicionado en la agenda política poniendo de manifiesto la importancia de tomar acciones para prevenir la violencia digital y garantizar una navegabilidad segura en el ciberespacio para niños, niñas y adolescentes siendo este una extensión más de los ámbitos de la vida.

¹⁵⁹ *Bullying Sin Fronteras*. (s.f). Estadísticas mundiales de bullying 2020 - 2021. Recuperado de: https://bullingsinfronteras.blogspot.com/2018/10/estadisticas-mundiales-de-bullying_29.html

¹⁶⁰ Herrera, M., Romera, E., & Ruiz, R. (2017). Bullying y cyberbullying en Colombia; coocurrencia en adolescentes escolarizados. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 49(3), 163-172. doi: <https://doi.org/10.1016/j.rlp.2016.08.001>

¹⁶¹ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (s.f). Violencia digital de género, historias reales y lecciones contundentes. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/micrositios/porticmujer/809/w3-article-237925.html>

¹⁶² Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MinTIC. (02 de mayo de 2022). MinTIC le dice no al acoso escolar y reafirma su compromiso para prevenir el cyberbullying. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/chicassteam/801/w3-article-210272.html>

En ese sentido, Colombia ha venido desarrollando estrategias en pro de lograr ese objetivo. Así por ejemplo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) ha puesto en marcha el programa “*En TIC Conffio*”, una iniciativa que busca enseñar y promover el uso de las nuevas tecnologías e internet de forma segura y responsable, al tiempo que previene a los usuarios sobre sus posibles riesgos. A través de la generación de contenidos de carácter educativo y de talleres de sensibilización, aborda temáticas como la dependencia cibernética, la suplantación de identidad (phising), el acoso a personas menores de edad (grooming), la difusión de material de contenido sexual de niños, niñas y adolescentes, el ciberacoso o el envío de contenidos sexuales.

El programa tiene como objetivos (MinTIC, 2022)¹⁶³:

- Brindar herramientas para la prevención de riesgos y denunciar los delitos presentes en entornos digitales para que estos sean espacios protectores y seguros.
- Desarrollar acciones de prevención, denuncia y cero tolerancia con el material de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes o cualquier otra forma de violencia a menores de 18 años en internet y otras plataformas digitales.
- Desarrollar hábitos y habilidades digitales en niñas, niños y adolescentes y adultos para el uso positivo, seguro y responsable de las TIC.

Los contenidos están dirigidos a niñas, niños y adolescentes entre los 6 y 18 años que usan internet para comunicarse, estudiar, acceder a entretenimiento e intercambiar contenidos audiovisuales; a adultos que usan internet y las TIC con diferentes niveles de apropiación y a los cuales se les reconoce una responsabilidad social de ser garantes de derechos y cuidadores del bienestar de los niños, niñas y adolescentes; y a jóvenes interesados en liderar iniciativas que buscan la transformación digital del país; aportar en la apropiación, el uso activo, positivo, seguro y responsable de Internet y las TIC como herramientas de comunicación asertiva y útil para convocar y dinamizar comunidades digitales en torno a causas sociales, ambientales, culturales, artísticas y/o emprendimientos, entre otros.

Las estrategias contemplan dos aspectos:

- Encuentros pedagógicos: un espacio de enseñanza didáctica que busca construir una cultura de la seguridad y el uso responsable y positivo de internet y las TIC.
- Academia En TIC Conffio+: un entorno de aprendizaje virtual y de autoformación gratuito donde los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos tienen a su alcance contenidos sobre el uso positivo de internet en sus vidas, la de sus familias y sus entornos. La academia cuenta además con recursos de consulta como infografías, documentos de interés y podcasts.

A través de este programa, desde el 2011, se han beneficiado más de 13 millones de colombianos. En el 2021 el programa tenía como meta formar a 1.800.000 personas, sin embargo, la expectativa fue superado y en total se beneficiaron 2.382.092 colombianos.

Por su parte, UNICEF junto a la empresa TIGO desarrollaron la iniciativa *Escuela de Influenciadores* que tiene como objetivo empoderar a los adolescentes y jóvenes en el uso seguro, responsable y creativo del internet, para prevenir los riesgos a los que están expuestos en línea. Durante 2019, el proyecto contó con la participación de 2.436 niños, niñas y adolescentes que se formaron para ser mediadores y generadores de contenido enfocado en la prevención de la violencia, tanto digital como *offline*, fortaleciendo cinco habilidades para la vida en entornos digitales:

¹⁶³ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MinTIC. Consultado el 28 de agosto de 2022). En TIC Conffio: ¿Cuáles son nuestros objetivos? Recuperado de: <https://www.enticconffio.gov.co/>

1. Comunicación y expresión.
2. Creatividad e innovación.
3. Empatía y respeto.
4. Pensamiento crítico y toma de decisiones.
5. Resolución de problemas y manejo de conflictos.

Así mismo, se priorizaron temas relativos a:

- Brecha digital.
- Capital social.
- Ciberbullying.
- Educación e-health.
- Seguridad digital.
- Sexualidad en línea.
- Uso excesivo de internet.

Así mismo, desde la organización RedPapaz se oferta el curso virtual *Creando Entornos Protectores Digitales para Niñas y Niños*, el cual busca fortalecer las capacidades de madres, padres y cuidadores para que transformen los entornos digitales en entornos protectores para niños y niñas. El contenido del mismo está orientado a: entornos digitales protectores, seguridad digital, reglas para el uso de las TIC, riesgos en línea y recursos abiertos para fortalecer la prevención.

Por otro lado, en el año 2021 el Ministerio de Educación presentó las herramientas y protocolos pedagógicos para prevenir situaciones que afecten la convivencia escolar; estas herramientas se dirigen a estudiantes, familias e Instituciones Educativas (docentes, orientadores y directivos) para que puedan enfrentar estas situaciones desde un enfoque pedagógico, donde los conflictos y situaciones se convierten en una oportunidad de aprendizaje, de desarrollo y puesta en práctica de competencias socioemocionales y posicionar un enfoque restaurativo que incluye la no repetición. En el marco de estas, se encuentra el **protocolo para la prevención del ciberacoso y delitos en medios digitales**, este documento está orientado a la prevención, atención y mitigación de las situaciones que se puedan presentar en la cotidianidad escolar o a partir de las relaciones escolares.

El protocolo está guiado de manera transversal por el enfoque de Derechos Humanos, sexuales y reproductivos, de género y diferencial -inclusión e interculturalidad- y de justicia restaurativa, que entre otros, constituyen los enfoques de la Ruta de Atención Integral de Convivencia Escolar promulgada en el 2013 (MinEducación, 2021)¹⁶⁴. El protocolo establece tres componentes:

- De prevención: en el cual se exponen acciones pedagógicas de prevención de riesgos tecnológicos y digitales, y se señalan los factores de riesgo y promoción de convivencia y ciberconvivencia para la comunidad educativa.
- De atención: en el cual se explica la clasificación de situaciones digitales y la ruta de atención para cada una.
- De seguimiento: a la promoción de ciberconvivencia, a la prevención de riesgos y amenazas digitales y a la atención de cbersituaciones tipo I, II y III.

De igual manera, el Congreso de la República ha tenido interés en legislar sobre estos temas por lo que se han radicado iniciativas relacionadas a la prevención y tipificación de las violencias digitales.

¹⁶⁴ Ministerio de Educación - MinEducación. (2021). Protocolo: Prevención del ciberacoso y delitos en medios digitales. Recuperado de: https://www.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/files_public/2021-04/PEQ_protocolo%20ciberacoso.pdf

Proyecto de Ley	Título	Estado
050/287 de 2017	Por la cual se formulan los lineamientos de política pública para la prevención de delitos realizados a través de medios informáticos o electrónicos en contra de niñas, niños y adolescentes; se modifica el código penal y se dictan otras disposiciones.	Archivado
154 de 2019	Por medio del cual se tipifica el delito de Violencia Sexual Cibernética y se dictan otras disposiciones.	Archivado
339 de 2020	Por medio del cual se expiden lineamientos en torno a la seguridad digital, se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones.	Archivado por retiro del autor

Tabla 2. Iniciativas legislativas. Fuente: Elaboración propia.

2.4. Panorama distrital

Desde el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá en abril del presente año se anunció el lanzamiento del **Botiquín para prevenir y acompañar los casos de bullying y cyberbullying**, una herramienta de primeros auxilios con material pedagógico y didáctico para la prevención, identificación de presuntas situaciones y protocolo para activar rutas de atención. Dirigido principalmente a: padres de familia, estudiantes y miembros de la comunidad educativa.

El botiquín es una herramienta amplia que cuenta con normatividad, test de bullying y acoso y vías de atención a través de los mecanismos de resolución de conflictos. Será posible identificar conductas negativas, intencionales, metódicas y sistemáticas de agresión, intimidación, humillación, ridiculización, difamación, coacción, aislamiento deliberado, amenaza o incitación a la violencia. También genera alertas sobre cualquier forma de maltrato psicológico, verbal, físico o por medios electrónicos contra las niñas, niños y adolescentes, bien sea que sus agresores sean pares o con personas con las que tienen una relación asimétrica¹⁶⁵.

2.4.1. Antecedentes del orden distrital

El acuerdo 832 de 2022 “*Por el cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública de entornos educativos protectores, confiables y seguros para Bogotá, D.C.*” contiene el siguiente artículo:

ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN: Un entorno no es solo el área circundante a una institución educativa, también puede ser un espacio compartido por dos o más comunidades educativas (oficiales, privadas, educación superior o educación para el trabajo y el desarrollo humano)-cuando sea el caso-, que comparten condiciones y factores de riesgo de orden social, situacional, morfológico, ambiental y funcional”. El cual a juicio del autor, por un lado, es insuficiente para incorporar los espacios digitales o virtuales y por otro lado adolece de no ser propiamente una definición sino señalar por oposición lo que no se entiende por entorno.

¹⁶⁵ Cámara de Comercio de Bogotá. (28 de abril de 2022). Lanzamos la primera herramienta integral en Colombia para prevenir y acompañar casos de bullying y cyberbullying. Recuperado de: <https://www.ccb.org.co/en/Press/Noticias-CCB/2022/Abril/Lanzamos-la-primer-herramienta-integral-en-Colombia-para-prevenir-y-acompanar-casos-de-bullying-y-cyberbullying>

Desde el Distrito no se evidencia el desarrollo de iniciativas que busquen la prevención y mitigación de la violencia digital en entornos escolares. Es por esto que resulta esencial que se genere una estrategia integral para la prevención, atención y reducción de este fenómeno partiendo de la comprensión de que la ciberviolencia es un fenómeno social con dinámicas relacionales particulares, donde su naturaleza, dinámica e impacto implica un reconocimiento e intervención individual y específico.

Así mismo, y teniendo en cuenta lo anterior, resulta necesario desarrollar un protocolo que cree una ruta específica para la prevención y atención de los casos de violencia digital en el entorno escolar, que se geste desde una perspectiva de género, diferencial y de Derechos Humanos.

3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA

Como se vió a lo largo de la exposición de motivos la violencia digital o ciberviolencia en el entorno de las instituciones educativas tiene múltiples consecuencias y características, entre ellas la afectación al derecho a la educación, a la salud mental y los actos de discriminación. A su vez, la delimitación del ámbito de aplicación del proyecto implica que se dirige especialmente a niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, hacen parte del sustento jurídico sustantivo de esta iniciativa las normas siguientes:

Constitución Política:

Preámbulo, artículos: 13, 15, 21, 44, 45 y 67

Normas internacionales:

Convención interamericana de Derechos Humanos o Pacto de San José

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o *Convención de Belém do Pará*

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Convención sobre los Derechos del Niño (especialmente su artículo 19)

Resolución A/RES/69/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Protección de los Niños contra el Acoso

Normas nacionales

Ley 1620 de 2013: Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.

4. COMPETENCIA

El Concejo de Bogotá D.C. tiene la competencia de dictar normas relacionadas con la naturaleza y alcance del presente Proyecto de Acuerdo, según las disposiciones constitucionales y legales vigentes, en especial, por las atribuciones conferidas en el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, que establece lo siguiente:

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

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

(...)

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

5. IMPACTO FISCAL

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

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

En consideración a lo anterior, esta iniciativa **no tendría un impacto fiscal** por cuanto no genera la obligatoriedad de gastos, ni implica la apropiación de recursos adicionales a los sectores y entidades responsables de su implementación

Cordialmente,

JULIAN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE
Concejal de Bogotá D.C
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE ACUERDO N° 70 DE 2023**PRIMER DEBATE**

“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA DIGITAL EN ENTORNOS ESCOLARES, SE MODIFICA EL ACUERDO 832 DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

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

ACUERDA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. Modificar el acuerdo 832 de 2022 y adoptar medidas para fortalecer la atención y prevención de la violencia en entornos escolares en el Distrito Capital, especialmente los entornos digitales, con el fin de garantizar espacios seguros y libres de violencias para los niños, niñas y adolescentes.

ARTÍCULO 2º. DEFINICIÓN DE ENTORNO EDUCATIVO SEGURO. Se subroga el artículo 2 del acuerdo 832 de 2022 el cual quedará así:

Artículo 2. DEFINICIÓN: Un entorno educativo protector, confiable y seguro es el conjunto de espacios físicos, sociales y digitales en los que los estudiantes y demás actores de la comunidad educativa se desarrollan de manera segura, libre de discriminación y de violencias.

ARTÍCULO 3º. ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN. La Administración Distrital en cabeza de la Secretaría Distrital de Educación propenderá por implementar una estrategia que desarrolle las siguientes acciones encaminadas a la prevención de la violencia digital.

1. Establecer iniciativas de alfabetización digital que brinden a la comunidad educativa herramientas para el uso seguro del internet y plataformas digitales para académicos y docentes
2. Avanzar en el desarrollo de estrategias pedagógicas desde las comunidades educativas, para empoderar y fortalecer a los niños, niñas y adolescentes en capacidades para la toma de decisiones.
3. Diseñar y difundir campañas de prevención y sensibilización que permitan concientizar a la comunidad en general sobre la violencia digital, delitos digitales e interacción segura dentro de los espacios digitales.
4. Producir y entregar insumos dirigidos a los docentes sobre el lenguaje digital y los contextos, referentes y contenidos consumidos por los niños, niñas y adolescentes y jóvenes, tales como series, “memes”, tendencias en redes sociales, etc.
5. Las demás acciones que la administración considere.

Parágrafo. Cuando la Secretaría de Educación del Distrito considere hacer uso de herramientas artísticas, culturales y deportivas como parte de la estrategia de prevención de la que trata el presente artículo podrá articularse con las entidades del sector de Cultura Recreación y Deporte.

ARTÍCULO 4º. PROTOCOLO. La Secretaría de Educación del Distrito a través de su asiento en el comité Distrital de convivencia escolar deberá promover en el marco de la actualización de los protocolos de la ruta de atención integral de la que trata el artículo 29 de la ley 1620 de 2013 la creación de un protocolo específico con enfoque de género, diferencial y de Derechos Humanos para la atención de los casos de violencia en entornos digitales.

ARTÍCULO 5. PLAZO La Administración Distrital dispone de 6 meses para reglamentar las disposiciones del artículo 2 y 3 y de 6 meses para cumplir con lo dispuesto en el artículo 4.

ARTÍCULO 6. VIGENCIA. El presente acuerdo rige a partir de su sanción y publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE, EXPLÍQUESE Y CÚMPLASE