



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

AÑO I N°. 3696 DIRECTORA: LUZ ANGÉLICA VIZCAINO SOLANO JUN. 25 DEL AÑO 2024

## TABLA DE CONTENIDO

Pág.

<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 425 DE 2024 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA SINIESTRALIDAD VIAL COMO PRIORIDAD DE SALUD PÚBLICA EN BOGOTÁ D.C., SE PROMUEVEN LINEAMIENTOS Y ACCIONES PARA MITIGAR SU IMPACTO Y SE DICTAN EN OTRAS DISPOSICIONES”.....	8042
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 426 DE 2024 PRIMER DEBATE</u></b> “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”.....	8055
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 427 DE 2024 PRIMER DEBATE</u></b> “POR EL CUAL SE INCENTIVAN Y RECONOCEN LAS ACTIVIDADES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO QUE FAVORECEN LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	8090
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 428 DE 2024 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA APLICAR MEDIDAS AFIRMATIVAS QUE PROMUEVAN LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA JUVENIL EN LA CONTRATACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	8097
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 429 DE 2024 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA RECONOCER Y FORTALECER LA INDUSTRIA PANIFICADORA DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	8149
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 430 DE 2024 PRIMER DEBATE</u></b> “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA PREVENIR, ATENDER Y REDUCIR EL ACOSO SEXUAL EN ESPACIOS PÚBLICOS O DE ACCESO PÚBLICO EN BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	8170
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 431 DE 2024 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL DE “ENTORNOS UNIVERSITARIOS SEGUROS” DE BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	8202

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 425 DE 2024**

### **PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA SINIESTRALIDAD VIAL COMO PRIORIDAD DE SALUD PÚBLICA EN BOGOTÁ D.C., SE PROMUEVEN LINEAMIENTOS Y ACCIONES PARA MITIGAR SU IMPACTO Y SE DICTAN EN OTRAS DISPOSICIONES”.**

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

El objeto del presente Proyecto de Acuerdo es declarar y posicionar la seguridad vial como una prioridad de salud pública en el Distrito Capital.

#### **2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La ciudad de Bogotá presenta grandes retos en materia de reducción de la siniestralidad vial por lo que es pertinente mencionar la posición actual de la ciudad frente a las iniciativas mundiales en Seguridad Vial y frente a sus propias acciones para mejorar la Seguridad Vial del territorio.

- **Contexto mundial**

Colombia se encuentra adherida al compromiso de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud (OMS) con la seguridad vial que entre otros, tiene las siguientes premisas:

- Las muertes y lesiones por siniestros de tránsito han sido reconocidos como un problema con grandes impactos para la salud pública y el desarrollo mundial. Según cifras de la OMS, cerca de 1,35 millones de personas fallecen cada año, siendo más de la mitad de las muertes representada por actores viales vulnerables (peatones, ciclistas y motociclistas), convirtiéndose en la octava causa de muerte en el mundo y en la primera causa de muerte para niñas, niños y jóvenes entre los 5 y los 29 años<sup>1</sup>.
- La Resolución 58/289 de las Naciones Unidas sobre el *Mejoramiento de la seguridad vial en el mundo*, resalta la importancia de la cooperación internacional para prestar mayor apoyo y mejorar las condiciones de seguridad vial en el mundo. En la resolución, la Asamblea General también invita a la OMS a que asuma la coordinación de las acciones de seguridad vial en el sistema de las Naciones Unidas.
- Luego de que las Naciones Unidas hiciera un llamado a una década de acción en materia de seguridad vial (Resolución 64/255), la OMS publicó el Plan Mundial para la Década de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020 y más recientemente el pasado 28 de octubre se presentó el Plan para la Segunda Década de Acción para la Seguridad Vial (2021 – 2030), la cual fue declarada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 74/299.



---

<sup>1</sup> Global Status Report on Road Safety, World Health Organization, 2018.

- Este plan contenía una serie de recomendaciones para orientar las acciones de los países y las organizaciones multilaterales en materia de seguridad vial, concentradas en cinco puntos estratégicos:

- ✓ Enfoque multisectorial de la seguridad vial.
- ✓ Infraestructura.
- ✓ Vehículos más seguros.
- ✓ Cambio de comportamiento.
- ✓ Mejora de los servicios de atención de emergencia y rehabilitación.

Adicionalmente, Colombia también se encuentra en el proceso de medición y gestión multisectorial para lograr las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, que particularmente con relación a la Seguridad Vial establece las

Objetivo	Meta	Avances – Observaciones
	<p>Objetivo 3.6: Reducir a la mitad el número de muertes y lesiones por siniestros de tránsito para 2020.</p>	<p>En la Tercera Conferencia Ministerial Mundial sobre Seguridad Vial (2020), representantes de los gobiernos reafirmaron el compromiso con una agenda de trabajo durante la próxima década para lograr la meta inicialmente propuesta para 2020, es decir, reducir a menos de 650 mil el número de fallecidos en siniestros de tránsito en todo el mundo.</p>
	<p>Meta 11.2: Para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.</p>	

siguientes metas dentro de los ODS 3 y 11:

- **Contexto local Bogotá D.C.**

Como pionera en la lucha contra los fallecimientos y las lesiones ocasionadas por el tránsito, mediante el Decreto Distrital 813 de 2017, Bogotá adoptó la Visión Cero con el Plan Distrital de Seguridad Vial y del Motociclista 2017-2026, en adelante, PDSV 2017-2026, con el objetivo de disminuir drásticamente las muertes en las vías mediante acciones integrales de prevención, considerando los siguientes cuatro principios:

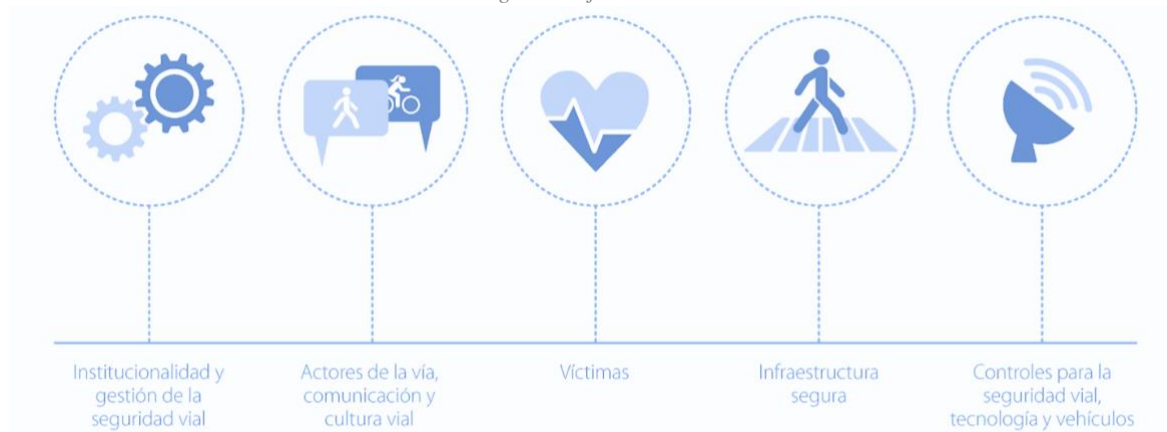
Figura 1. Principios de la Visión Cero PDSV 2017-2026



Fuente: Plan Distrital de Seguridad Vial 2017-2026

El PDSV 2017-2026 establece 5 ejes de acción para lograr la meta de disminuir en un 35% el número de víctimas fallecidas y lesionados graves por siniestros viales en la vigencia del mismo. Estos ejes de acción se representan en la siguiente figura y se describen enseguida.

Figura 2. Ejes del PDSV 2017-2026



Fuente: Tomado del PDSV 2017-2026, Resumen Ejecutivo

- **Eje 1: Institucionalidad y gestión de la seguridad vial:** El objetivo de este eje es fortalecer las instituciones distritales y generar acciones conjuntas con las instituciones privadas, la academia, las empresas y la sociedad civil.

- **Eje 2: Actores de la vía, comunicación y cultura vial:** Busca informar y formar a la ciudadanía en seguridad vial y movilidad, brindar conocimiento de factores de riesgo, respeto a las normas y sus acciones tienen como finalidad el cuidado de la vida.
- **Eje 3: Víctimas:** tiene como finalidad salvar vidas desde la agilidad en la atención de las víctimas.
- **Eje 4: Infraestructura segura:** Buscar la gestión de velocidades de circulación a través de intervenciones en la infraestructura es su principal objetivo.
- **Eje 5. Controles para la seguridad vial, tecnología y vehículos:** Sus objetivos incluyen el fortalecimiento del control en materia de seguridad vial, aumentar la información e investigación de siniestros viales, y fomentar la tecnología e innovación.

Adicionalmente, el PDSV 2017-2026 desarrolló un Plan de Seguridad Vial del Motociclista PDSVM, el cual se estructuró en concordancia con los ejes del Plan general del que se deriva. Por otra parte, el Plan de Ordenamiento Territorial - POT (Decreto 555 de 2021) incorpora criterios de seguridad vial orientados a la consolidación de un Sistema de Movilidad Seguro, que preserve la vida de las personas usuarias.

#### ● Generalidades respecto a la siniestralidad vial en Bogotá D.C

El fenómeno de la siniestralidad vial ha dejado más de 11 mil víctimas fallecidas en lo que va del siglo XXI en el Distrito; si bien es destacable que entre el 2000 y 2006 las víctimas fatales se redujeron prácticamente a la mitad, desde el 2006 hasta 2018 la cantidad de muertes anuales por hechos de tránsito se ha mantenido entre los 500 y los 614 muertos.

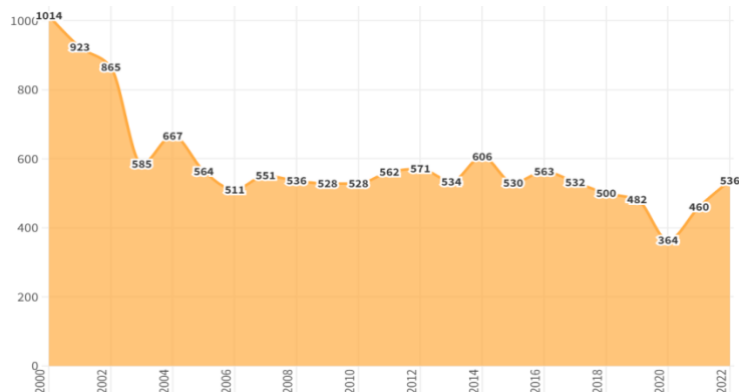
Cabe resaltar que, Bogotá entre 2016 y 2019, tuvo tres años consecutivos en los cuales se disminuyó el total de muertes por siniestros viales. En el 2019, se registró por primera vez un número de fatalidades inferior a 500.

Para 2020, y en el punto más fuerte de la pandemia del COVID-19, el número de fatalidades estuvo por debajo de las 400 muertes, lo cual puede ser explicado por las restricciones de movilidad en la ciudad. Para 2021 hubo un incremento en las fatalidades en comparación con 2020, no obstante, se sostuvo el logro del año 2019 al mantener la cifra de muertes por debajo de 500 víctimas.

En el año 2022 el número de fatalidades se incrementó a 536, lo cual significó el regreso al escenario que se tenía en Bogotá antes de 2018, esta vez con una afectación predominante en los usuarios de motocicleta, lo cual coincide con el aumento de la movilización en esta tipología de vehículos y el uso de mensajería a causa de las restricciones durante los aislamientos preventivos.

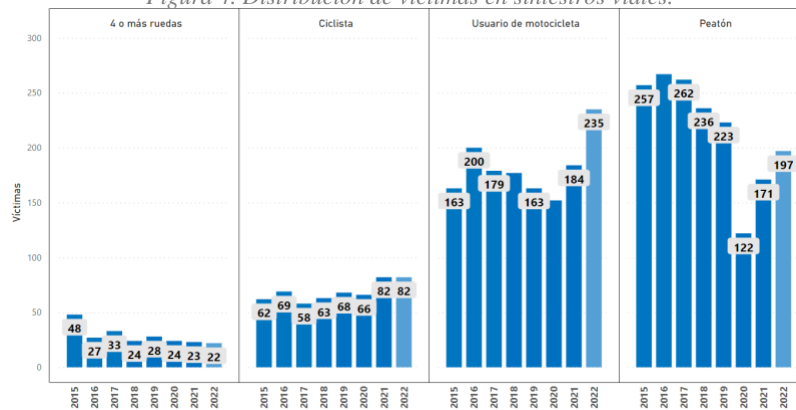
En la Figura 3 se observa la evolución histórica de la siniestralidad vial previamente descrita en Bogotá, en la Figura 4 se evidencia cómo las dinámicas de movilidad que surgieron con ocasión de la pandemia pudieron haber impactado el cambio del peatón como principal afectado de fatalidades por siniestros viales hasta 2019 a los usuarios de motocicleta como los más afectados entre 2020 y 2022.

*Figura 3. Histórico de fallecidos por siniestros viales en Bogotá*



Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad con base en datos del Sistema Geográfico de Accidentes de Tránsito – SIGAT para los años 2015 a 2022 con estándar de muertes de 30 días, datos del Observatorio Nacional de Seguridad vial para los años 2009 a 2014 con estándar de muertes a 30 días y publicación Forense de Medicina Legal para los años 2000 a 2008.

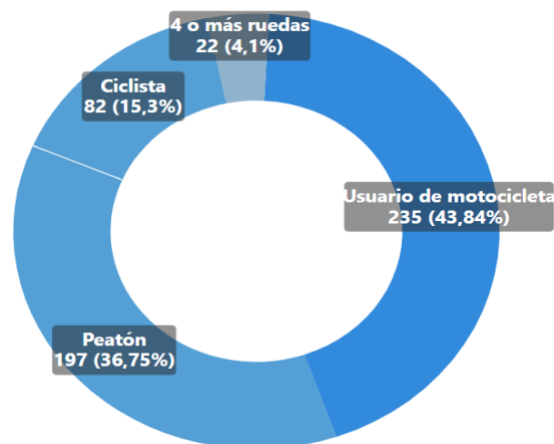
Figura 4. Distribución de víctimas en siniestros viales.



Fuente: SIGAT; Fecha de consulta: 22/06/2023, Fecha de corte: 20/06/2023; \*Indicador a 30 días

De esta forma, para el año 2022, en comparación con el 2019, Bogotá presentó un incremento de alrededor del 11% en el número de fatalidades, explicado fundamentalmente por dos actores viales: los usuarios de motocicleta con un aumento del 44% de las fatalidades y los ciclistas con un incremento del 21%. Así las cosas, en el año 2022 dentro del total de víctimas fatales, alrededor del 95% corresponden a actores vulnerables distribuidos de la siguiente manera: el 44% ocupantes de motos, 37% peatones y el 15% ciclistas acorde a la Figura 5.

Figura 5. Distribución de víctimas en siniestros viales por actor vial.



Fuente: SIGAT; Fecha de consulta: 22/06/2023, Fecha de corte: 20/06/2023; \*Indicador a 30 días

En la Tabla 1 se evidencia la distribución según el rango horario y el día de la semana. Al respecto, los sábados son los días con el mayor número de víctimas, seguido de los viernes y miércoles. Del mismo modo, los horarios con mayor número de víctimas son entre las 22:00 a 00:00 seguido de 06:00 a 08:00. El horario nocturno concentró el 53% de las fatalidades en especial las noches del viernes y sábado.

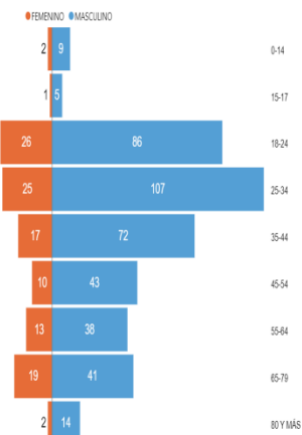
Tabla 1. Fallecidos en siniestros viales 2022 por hora y día de la semana.

Hora	1. Lunes	2. Martes	3. Miércoles	4. Jueves	5. Viernes	6. Sábado	7. Domingo	Total
00-02	5		4	7	3	9	4	32
02-04	1	3	1	2	6	15	9	37
04-06	4	5	7	10	8	8	11	53
06-08	10	8	9	8	11	7	5	58
08-10	5	8	5	6	5	7		36
10-12	3	8	7	2	8	3	5	36
12-14	8	7	8	9	5	12	2	51
14-16	2	8	6	6	4	2	4	32
16-18	10	3	8	3	7	2	5	38
18-20	12	6	6	4	10	12	6	56
20-22	4	7	10	6	5	12	4	48
22-00	6	6	8	11	13	11	4	59
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>69</b>	<b>79</b>	<b>74</b>	<b>85</b>	<b>100</b>	<b>59</b>	<b>536</b>

Fuente: SIGAT; Fecha de consulta: 22/06/2023, Fecha de corte: 20/06/2023; \*Indicador a 30 días

Realizando la desagregación por grupo etario y sexo, se evidencia que la mayoría de las víctimas son de sexo masculino entre las edades de 18 a 44, que corresponden al 49% de las observaciones totales para el año 2022. Así mismo, la incidencia del sexo masculino como víctimas de siniestros viales es del 79% del total de las observaciones, cifra que genera alertas de intervención enfocadas en este grupo (Figura 6).

Figura 6. Fallecidos en siniestros viales por rango etario y sexo.



Fuente: SIGAT; Fecha de consulta: 22/06/2023, Fecha de corte: 20/06/2023; \*Indicador a 30 días

Finalmente, en la Figura 7 se muestran los actores que fallecieron y el actor contra el cual se dio la interacción que derivó en el suceso. En dicha matriz se observa que la interacción más riesgosa es la de un peatón con una motocicleta, seguida de los usuarios de motocicleta con vehículos de transporte de carga.

Figura 7. Matriz de interacción de víctimas fatales en siniestros viales.

	Peatón	Motocicleta	Vehículo de transporte de carga	Autobús	Taxi	Autopista	Autopista	Autopista	O	?	Total
Peatón	55	87	12	26	-	8	-	3	1	5	197
Motocicleta	39	7	53	29	43	8	8	4	4	1	196
Vehículo de transporte de carga	11	14	26	20	7	3	-	-	-	1	82
Autobús	6	2	11	9	9	1	-	1	-	-	39
Taxi	3	1	2	-	6	-	-	-	1	-	13
Autopista	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	3
Autopista	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Autopista	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	2
Autopista	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
O	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Total	115	111	106	86	68	20	8	8	7	7	536

Fuente: SIGAT; Fecha de consulta: 22/06/2023, Fecha de corte: 20/06/2023; \*Indicador a 30 días

En indicadores generales de siniestros viales, la tasa de mortalidad por cada 100.000 habitantes para 2022 es de 6,79; de forma específica para actores viales vulnerables, peatón, usuarios de motocicletas y ciclistas, es de 6,48. En comparación con la tasa nacional de mortalidad para 2022, el indicador de Bogotá es 56% menor al promedio nacional, lo cual permite evidenciar resultados positivos y evaluar los esfuerzos de Bogotá en el contexto de una creciente problemática a nivel nacional.

### 3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA

El presente Proyecto de Acuerdo está sustentado en las siguientes normas de orden constitucional, legal y reglamentario:

#### 3.1. Normas constitucionales



El artículo 1 de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran, y en la prevalencia del interés general.

El inciso segundo del artículo 2 ídem establece que:

*"Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".*

El artículo 24 *ibídem* señala que todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, con las limitaciones que establezca la Ley.

De acuerdo con el artículo 79 *ejusdem*, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, y es deber del Estado protegerlo.

### **3.2. Normas legales**

El artículo 2 de la Ley 105 de 1993 *"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones"*, incluye dentro de los principios rectores del transporte la intervención del Estado, la libre circulación y la seguridad de las personas, precisando que esta última, constituye una prioridad del sistema y del sector transporte.

Los artículos 2 y 3 de la Ley 336 de 1996 *"Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte"*, disponen que la seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye una prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte al tiempo que les ordena a las autoridades competentes exigir y verificar las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad del servicio público de transporte.

El artículo 2 de la Ley 769 de 2002, *"Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones"*, define el término accidente de tránsito como: *"evento generalmente involuntario, generado al menos por un vehículo en movimiento, que causa daños a personas y bienes involucrados en él e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho"*.

El artículo 7 ídem, modificado por el artículo 58 de la Ley 2197 de 2022, dispuso que las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en las vías públicas y privadas abiertas al público; sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio; y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana de los usuarios de las vías.

El artículo 5 de la Ley 1702 de 2013 define la Seguridad Vial como *“el conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados. Se trata de un enfoque multidisciplinario sobre medidas que intervienen en todos los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico en la vía, desde el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas”*.

### **3.3. Normas de rango reglamentario**

#### **3.3.1. A nivel nacional**

El Decreto Nacional 1430 de 2022 *“Por medio del cual se aprueba el “Plan Nacional de Seguridad Vial 2022- 2031”* entre sus considerandos indica que *“la evolución conceptual de la temática de seguridad vial a nivel mundial utiliza la expresión “siniestro vial”, que refleja la concepción incorporada en el enfoque Sistema Seguro, según la cual estos eventos no son un hecho fortuito debido al azar sino a un fallo en alguna de las partes que conforman el Sistema de movilidad segura”*.

La Resolución 1035 de 2022 *“Por el cual se adopta el Plan Decenal de Salud Pública 2022 – 2031”* estipula los niveles de gestión de los territorios en la integración de intervenciones poblacionales colectivas e individuales en el territorio, en el marco de los planes territoriales de salud, de riesgos laborales, de accidentes de tránsito y eventos catastróficos, el plan de intervenciones colectivas, las rutas integrales de atención en salud y los planes de Beneficio con cargo a la unidad de pago por capitación, entre otros.

#### **3.3.2. A nivel distrital**

El Decreto Distrital 185 de 2012 *“Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Vial”* y el Decreto Distrital 813 de 2017 *“Por el cual se adopta el Plan Distrital de Seguridad Vial y de Motociclista 2017-2026”*.

Como también el Decreto Distrital 672 de 2018 *“Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Movilidad y se dictan otras disposiciones”*, que crea, entre otras dependencias, la Oficina de Seguridad Vial, que es la encargada, entre otras funciones, de *“(…) definir lineamientos técnicos en materia de seguridad vial que permitan reducir la siniestralidad vial en la ciudad y dirigir las estrategias en materia de seguridad vial para la materialización de las políticas, planes programas y proyectos de la Entidad (...)”*.

Adicionalmente, el Decreto Distrital 555 de 2021 *“Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”* establece que el sistema de movilidad se debe consolidar a partir de la seguridad vial, entre otros criterios.

Aunado a lo anterior, el Decreto Distrital 507 de 2013 *“Por la cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C.”* establece, entre otras funciones, la de promover la coordinación de políticas con otros sectores, en particular, hábitat, educación, planeación y medio ambiente, para incidir de manera integral en los determinantes de la salud y la atención de la enfermedad, así como formular y ejecutar el plan de atención básica con los

sectores y la comunidad las acciones que en salud pública se realicen para mejorar las condiciones de calidad de vida y salud de la población.

#### 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

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

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

*“Artículo 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”*

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

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

*“(…) Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener*

*que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.*

En consecuencia, el presente Proyecto de Acuerdo no genera impacto fiscal.

Cordialmente,

**JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE**

Concejal de Bogotá D.C.

Partido Alianza Verde .

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 425 DE 2024**

### **PRIMER DEBATE**

#### ***“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA SINIESTRALIDAD VIAL COMO PRIORIDAD DE SALUD PÚBLICA EN BOGOTÁ D.C., SE PROMUEVEN LINEAMIENTOS Y ACCIONES PARA MITIGAR SU IMPACTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 1 del artículo 313 de la Constitución Política y el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993

#### **ACUERDA:**

**Artículo 1. Objeto.** El objeto del presente Acuerdo es declarar y posicionar la Seguridad Vial como una prioridad de salud pública en el Distrito Capital.

**Artículo 2. Lineamientos y acciones.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Movilidad y la Secretaría Distrital de Salud, en articulación con las demás entidades competentes y dentro del ámbito de sus funciones, implementarán acciones para mitigar el impacto de la siniestralidad vial, de acuerdo a los siguientes lineamientos:

**A). Recopilación técnica.** La Secretaría Distrital de Movilidad y la Secretaría Distrital de Salud realizarán un diagnóstico por medio de la recopilación de datos e información sobre el impacto de la siniestralidad vial en la salud pública.

**B). Acciones estratégicas.** La Secretaría Distrital de Movilidad y la Secretaría Distrital de Salud se articularán para la ejecución de las siguientes acciones, entre otras:

1. Analizar los tiempos asociados con la atención de las pacientes víctimas de siniestros viales que son coordinados por el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias a través de la Línea 123.
2. Establecer acción coordinada entre la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría Distrital de Movilidad, para continuar la divulgación de la atención psicológica, jurídica y social de las víctimas de siniestros a través de ORVI (Orientación a Víctimas de Siniestros Viales).
3. Desarrollar acciones de información, educación y comunicación (IEC) para la salud, dirigidas a la población que vive o transita en escenarios para la movilidad, recreación y entornos de establecimientos de consumo de alcohol.
4. Promover la comunicación de riesgo del impacto de los siniestros viales sobre la salud a través del curso de Primer Respondiente “*El curso que salva vidas*”, el cual permite brindar conocimientos básicos de una primera respuesta a los diferentes actores viales en situaciones de urgencia o emergencias derivadas de un siniestro vial.

**Artículo 3. Implementación.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Movilidad y la Secretaría Distrital de Salud implementarán de forma coordinada y progresiva las acciones y lineamientos aquí establecidos, lo anterior en el marco del Plan Distrital de Seguridad Vial.

**Artículo 4. Semana de la Seguridad Vial.** En el marco de la celebración de la Semana de la Seguridad Vial, estipulada por el Acuerdo Distrital 315 de 2008, se deberá incluir en la programación jornadas de capacitación a los actores viales de las temáticas provenientes del presente Acuerdo, que serán responsabilidad de la Secretaría Distrital de Movilidad y la Secretaría Distrital de Salud.

**Artículo 5. Implementación.** El cumplimiento del presente Acuerdo se realizará por parte de las entidades distritales responsables, teniendo en cuenta el diseño, implementación, efectos y resultados obtenidos anualmente, así como las cifras de siniestralidad vial registradas en la ciudad.

**Artículo 6. Informes.** En el marco de la Semana de la Seguridad Vial de Bogotá, la Secretaría Distrital de Movilidad y la Secretaría Distrital de Salud presentarán un informe anual e integral ante el Concejo de Bogotá y la ciudadanía en general sobre la implementación de las disposiciones del presente Acuerdo.

**Artículo 7. Reglamentación.** La Administración Distrital reglamentará las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.

**Artículo 8. Vigencia.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 426 DE 2024**

### **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)<sup>2</sup>

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

---

<sup>2</sup> Tijaro, I. (2021). *Nuestras reglas. De un proceso tedioso a un ciclo menstrual poderoso*. México: Editorial Diana.

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:

[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.)<sup>3</sup>

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%<sup>4</sup> 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.)<sup>5</sup>

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.)<sup>6</sup>.

Todas estas dificultades se ven reflejadas en las personas con vivencia menstrual en escolaridad, como lo afirma Rossana Viteri, directora de Plan International 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

<sup>3</sup> 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/>

<sup>4</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Presentación resultados decimoquinta ronda Encuesta Pulso Social. Período de referencia: septiembre de 2021*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social/encuesta-pulso-social-historicos>

<sup>5</sup> 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/>

<sup>6</sup> 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%20E1%20camino%20a%20empoderamiento%20de%20las%20ni%C3%B1as%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe:%205%20Derechos.pdf>



peor, no puedan gestionarla y su vida se vea afectada, por ejemplo, dejando de asistir a la escuela (El Tiempo, 2021)<sup>7</sup>.

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.)<sup>8</sup> (subrayado y negrilla fuera del texto original).

Sumado a la ausencia de elementos para la gestión menstrual y la carencia de 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)<sup>9</sup>. 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 mí 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.)<sup>10</sup>*

*“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.)<sup>11</sup>*

<sup>7</sup> 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>

<sup>8</sup> Flores, 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>

<sup>9</sup> 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>

<sup>10</sup> 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/noticiasdeinteres/pobreza-menstrual-una-problem%C3%A1tica-de-la-que-se-habla-muy-poco-en-am%C3%A9rica-latina>

<sup>11</sup> Ibidem.

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.)<sup>12</sup>. 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.

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)<sup>13</sup>, 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.)<sup>14</sup>

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

<sup>12</sup> 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>

<sup>13</sup> 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>

<sup>14</sup> 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/>

en la configuración de las percepciones sobre la menstruación y las consiguientes categorizaciones sobre el género femenino. (Bermudez, 2016, p. 22)<sup>15</sup>

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*”<sup>16</sup> desde la cual evidencian algunos de los códigos sociales y culturales asociados a la menstruación. Recolectando los resultados de entrevistas realizadas a mujeres entre 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).

<sup>15</sup> Bermudez, M. (2016). *Letras escarlata. Estudios sobre la representación de la menstruación*. Berlín, Frank & Timme.

<sup>16</sup> 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>

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.)<sup>17</sup>.

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.

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.)<sup>18</sup>. 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.

---

<sup>17</sup> 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>

<sup>18</sup> 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%20E1%20camino%20al%20empoderamiento%20de%20las%20ni%C3%B1as%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe:%205%20Derechos.pdf>

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 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) <sup>19</sup> .
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) <sup>20</sup> .
	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,

<sup>19</sup> 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/>

<sup>20</sup> Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (2019). *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_comision\\_permanente/documento/95970](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/95970)

Argentina	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) <sup>21</sup> .
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) <sup>22</sup> .
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) <sup>23</sup> .

Fuente: Elaboración propia.

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)<sup>24</sup>. 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.

<sup>21</sup> 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/>

<sup>22</sup> 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](https://www.camara.cl/prensa/sala_de_prensa_detalle.aspx?prmId=139249)

<sup>23</sup> 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/>

<sup>24</sup> 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](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gestion_menstrual_para_mas_igualdad.pdf)

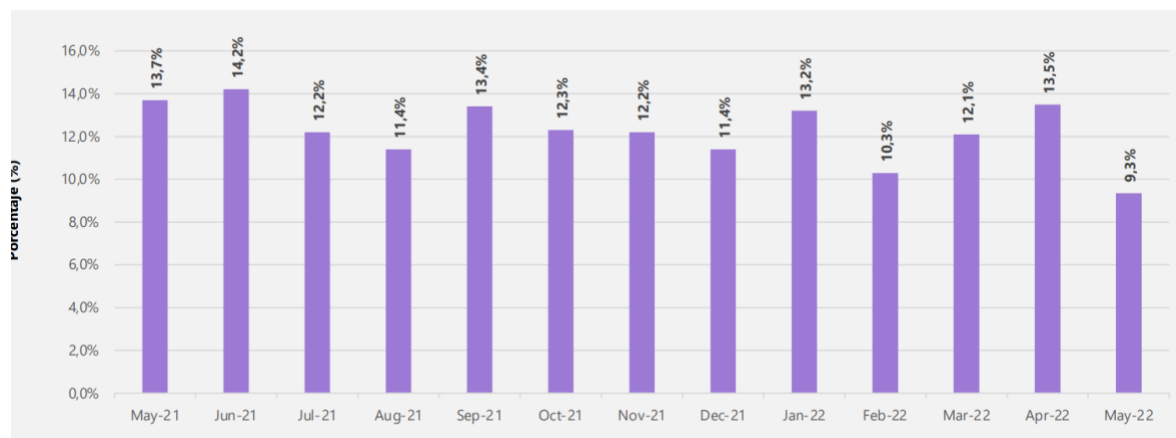


Figura 1.

Fuente: DANE (2022, s.p.)<sup>25</sup>.

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):

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.)<sup>26</sup>

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

<sup>25</sup> 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>

<sup>26</sup> 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%20E1%20camino%20al%20empoderamiento%20de%20las%20ni%C3%B1as%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe:%205%20Derechos.pdf>



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 2022 más del 13% de las mujeres encuestadas tuvieron dificultades económicas para adquirir los elementos necesarios para atender su periodo menstrual (DANE, 2022)<sup>27</sup>.

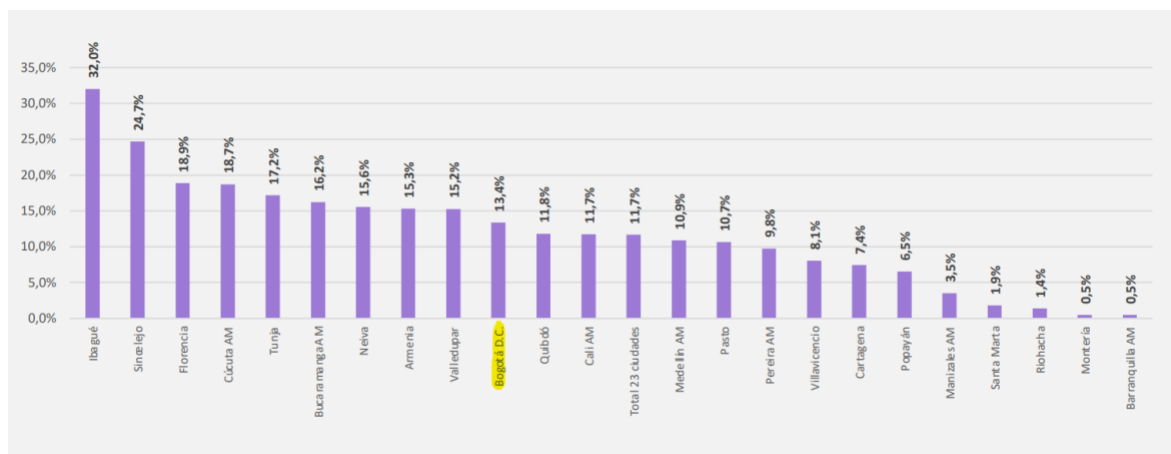


Figura 2.

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

<sup>27</sup> 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>

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)<sup>28</sup>.

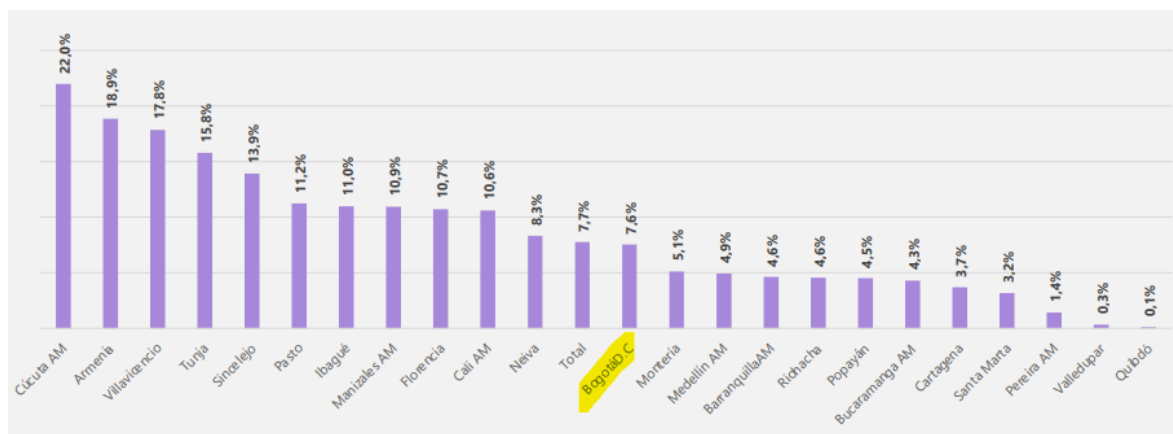


Figura 3.

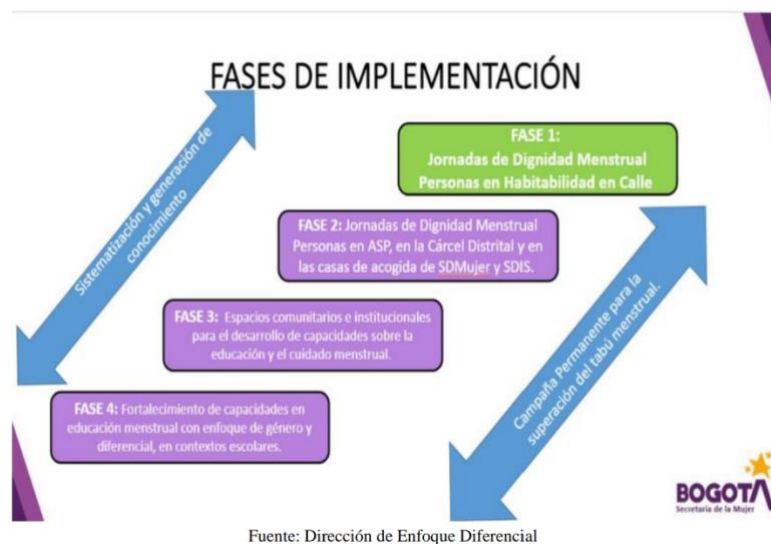
Fuente: DANE (2021, s.p.).

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 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, 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:

<sup>28</sup> 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>

Grafica 1: Fases de Implementación



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.

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”<sup>29</sup>.*

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”<sup>30</sup>.*

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:

<sup>29</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200 A (XXI).

<sup>30</sup> *Ibidem*.

*“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”<sup>31</sup>.*

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...”<sup>32</sup>.*

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”<sup>33</sup>*  
(subrayado fuera del texto original).

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*

<sup>31</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200A(XXI).

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> 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.

*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*”<sup>34</sup> (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)<sup>35</sup>.

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 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”*<sup>36</sup> (subrayado fuera del texto original).

---

<sup>34</sup> *Ibídem.*

<sup>35</sup> *Ibídem.*

<sup>36</sup> *Ibídem.*

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...<sup>37</sup> (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:

“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:

[...]

---

<sup>37</sup> 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>

*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...*<sup>38</sup> (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”*<sup>39</sup>.

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”*<sup>40</sup>, 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:*

*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;*

<sup>38</sup> 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>

<sup>39</sup> 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](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

<sup>40</sup> 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>



- 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 vulnerables”<sup>41</sup> (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...”<sup>42</sup> (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;*

---

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Ibidem.

b. garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar;

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”<sup>43</sup> (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”<sup>44</sup> (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

---

<sup>43</sup> *Ibíd.*

<sup>44</sup> *Ibíd.*

*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*<sup>45</sup> (subrayado fuera del texto original).

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*<sup>46</sup> (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 legitimizan 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;*

<sup>45</sup> 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>

<sup>46</sup> *Ibíd.*

- 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 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*<sup>47</sup> (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*”<sup>48</sup>, 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*

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> 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>

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<sup>49</sup> (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 Estado, cuya garantía se busca con este proyecto de acuerdo, al dignificar la menstruación en las niñas y los 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).

---

<sup>49</sup> 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=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfOejF41Tob4CvIjeTiAP6sU9x9eXO0nzmOMzdytOOLx1%2BaoaWAKy4%2BuhMA8PLnWFDJ4z4216PjNj67NdUrGT87>

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, [...]*<sup>50</sup>.

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”*<sup>51</sup>.

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:

*“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*

---

<sup>50</sup> 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](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html)

<sup>51</sup> 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](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html)

[...]

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[...]*<sup>52</sup> (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 [...]*<sup>53</sup>.

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*

<sup>52</sup> 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](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html)

<sup>53</sup> Ibidem.



*territorio nacional, como para las connacionales que se encuentren en el exterior*<sup>54</sup> (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”<sup>55</sup>.*

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, 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*

<sup>54</sup> 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](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1257_2008.html)

<sup>55</sup> *Ibíd.*

*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 [...]”<sup>56</sup>.*

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 [...]”<sup>57</sup>.*

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:

*“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,*

<sup>56</sup> Congreso de la República de Colombia. (15 de marzo de 2013). *Ley 1620 de 2013*. DO. 48.733. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1620\\_2013.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1620_2013.html)

<sup>57</sup> Congreso de la República de Colombia. (15 de marzo de 2013). *Ley 1620 de 2013*. DO. 48.733. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1620\\_2013.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1620_2013.html)

*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”<sup>58</sup>.*

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 menstruante<sup>59</sup>.

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

*[...]*

---

<sup>58</sup> 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](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1751_2015.html)

<sup>59</sup> 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%202022.pdf>

*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 [...]*<sup>60</sup>.

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*”<sup>61</sup>. 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*

<sup>60</sup> 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>

<sup>61</sup> 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](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”<sup>62</sup>.*

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”<sup>63</sup>. 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...”<sup>64</sup> (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:

<sup>62</sup> Corte Constitucional de Colombia. (29 de agosto de 2019). *Sentencia T – 398 de 2019*. [MP. Alberto Rojas Ríos].

<sup>63</sup> *Ibíd.*

<sup>64</sup> *Ibíd.*

*"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".*

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)<sup>65</sup>.

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

---

<sup>65</sup> 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](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° 426 DE 2024****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 niñas, mujeres adolescentes, mujeres jóvenes, hombres trans, personas no binarias e intersexuales vinculadas al sistema educativo, 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°. ACCESO A ELEMENTOS DE CUIDADO MENSTRUAL.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría de Educación del Distrito y en coordinación con las entidades competentes, 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. Productos para la gestión del 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, como también se propenderá porque el insumo de gestión menstrual se ajuste a las necesidades particulares de las niñas, mujeres adolescentes, mujeres jóvenes, hombres trans, personas no binarias e intersexuales.

**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 3°. INFRAESTRUCTURA Y ACCESO A SERVICIOS DE HIGIENE Y SANIDAD.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría de Educación del Distrito y en coordinación con las entidades competentes, realizará revisiones periódicas a las Instituciones Educativas del Distrito para garantizar que las niñas, mujeres adolescentes, mujeres jóvenes, hombres trans, personas no binarias e intersexuales vinculadas al sistema educativo tengan acceso a baterías sanitarias adecuadas que cumplan con estándares de accesibilidad, 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 propenderá por la disponibilidad de elementos para la gestión integral de los residuos de cuidado menstrual.

**ARTÍCULO 4°. EDUCACIÓN MENSTRUAL PARA EL AUTOCUIDADO Y AUTOCONOCIMIENTO.** La Secretaría de Educación del Distrito, en coordinación con la Secretaría Distrital de la Mujer y la Secretaría Distrital de Salud, propenderá por fortalecer los planes, programas, proyectos y/o estrategias de educación alrededor del cuidado menstrual en las Instituciones Educativas del Distrito para brindar información integral, sin prejuicios ni estereotipos, sobre el ciclo menstrual y sus implicaciones en la vida de niñas, mujeres adolescentes, mujeres jóvenes, hombres trans, personas no binarias e intersexuales, promoviendo la transformación de patrones culturales.

**Parágrafo.** La estrategia estará dirigida a toda la comunidad educativa incluyendo a docentes, directivos, administrativos y padres de familia o cuidadores, así como los entornos escolares.

**ARTÍCULO 5°. CAMPAÑAS DE CONCIENTIZACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Salud en coordinación con la Secretaría Distrital de la Mujer y la Secretaría de Educación del Distrito, implementará campañas de concientización y sensibilización dirigidas a la ciudadanía en general para eliminar los mitos y estigmas en torno al ciclo menstrual, educar sobre los derechos menstruales, así como transformar los patrones culturales asociados al cuidado menstrual.

**Parágrafo.** La Administración Distrital velará para que en el diseño de estas campañas participen personas y organizaciones con experiencia en los temas de educación, gestión, cuidado, investigación, acompañamiento y trabajo con comunidades en la materia.

**ARTÍCULO 6°. RECOLECCIÓN DE DATOS Y GESTIÓN DE INDICADORES.** La Administración Distrital a través de las entidades competentes diseñarán progresivamente los instrumentos estadísticos idóneos con el fin de generar diagnósticos para la elaboración de políticas públicas, planes, programas, estrategias e iniciativas en la materia.

**Parágrafo 1.** 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.

**Parágrafo 2.** En la implementación de este artículo se propenderá por la participación de la academia y sectores con incidencia en la materia.



**ARTÍCULO 7°. IMPULSO AL EMPRENDIMIENTO.** La Administración Distrital a través de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico fortalecerá emprendimientos y/o unidades productivas, en etapa de ideación o inicio y aquellas que ya estén creadas, dedicadas a la fabricación de elementos de cuidado menstrual que sean accesibles, sostenibles y amigables con el medio ambiente.

**Parágrafo 1.** Se realizarán convocatorias diferenciales para el apoyo a emprendimientos de la economía popular, así como aquellos de propiedad de mujeres cabeza de familia, jóvenes y otras poblaciones diferenciales.

**Parágrafo 2.** Se propenderá por apoyar estos emprendimientos a través de los programas y/o estrategias de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico para potencializarlos a través del fortalecimiento, financiamiento y capacitaciones en habilidades financieras.

**ARTÍCULO 8°. ENFOQUE DIFERENCIAL, DE GÉNERO, POBLACIONAL Y TERRITORIAL.** Las disposiciones del presente Acuerdo se reglamentarán, socializarán e implementarán teniendo en cuenta los enfoques diferencial y de género, como también considerando la diversidad etaria, cultural, económica y territorial existente entre las personas beneficiarias para definir los criterios de priorización en el cumplimiento de las medidas.

**ARTÍCULO 9°. 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 10°. REGLAMENTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN.** La Administración Distrital reglamentará e iniciará la implementación del presente Acuerdo dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.

**ARTÍCULO 11°. VIGENCIA.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 427 DE 2024**

### **PRIMER DEBATE**

#### ***“POR EL CUAL SE INCENTIVAN Y RECONOCEN LAS ACTIVIDADES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO QUE FAVORECEN LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.***

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

El presente Proyecto de Acuerdo pretende garantizar que se cumpla lo establecido en el artículo 248 del Acuerdo 079 de 2003, especialmente en lo que corresponde a que la Administración Distrital implemente programas, proyectos o políticas que estimulen, promuevan o reconozcan actividades favorables a la convivencia y a la seguridad ciudadana que realicen los establecimientos de comercio que se dedican al expendio de bebidas embriagantes y/o alcohólicas.

En este sentido, el Distrito Capital a través de los sectores de Gobierno; Seguridad, Convivencia y Justicia; Desarrollo Económico, Industria y Turismo; Cultura, Recreación y Deporte; Ambiente y Mujer de la Alcaldía Mayor de Bogotá, queda obligado como política distrital a establecer un marco de actividades, reconocimientos e incentivos en las cuales puedan participar los establecimientos de comercio particulares que deseen contribuir con entornos de rumba seguros, esto es en la realización de diversas actividades que aporten en la seguridad y convivencia de los ciudadanos, a través de actos que pueden prevenir delitos y conductas contrarias a la convivencia, que pueden ir desde: riñas, hurtos, lesiones personales, actos de discriminación y violencia de género, hasta el respeto y cuidado del espacio público o la disposición de residuos; todo en el marco de un trabajo mancomunado entre el sector privado y las autoridades.

Algunos de los incentivos o beneficios que pueden obtener los establecimientos de comercio son: 1) Extensión diferencial de los horarios para el expendio y/o consumo de bebidas alcohólicas y embriagantes; 2) Sello de reconocimiento al establecimiento por la promoción y generación de comportamientos favorables a la convivencia y seguridad ciudadana; 3) Participación en las agendas culturales, de promoción al emprendimiento y de otras actividades del Distrito con participación del público; 4) Participación en portafolios de estímulos en materia cultural, económica y turística creados por la Administración Distrital, con la posibilidad de obtener puntajes adicionales; así como otros incentivos que considere crear la administración distrital.

#### **2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El establecimiento de incentivos, reconocimientos o estímulos por las actividades que generan réditos prosociales, constituye un giro en la forma de diseño de políticas públicas, puesto que ha venido primando una idea de castigo como

mecanismo principal para el logro de determinadas finalidades sociales. Sin embargo, lo cierto es que cada vez más queda en evidencia que acudir exclusivamente a instrumentos negativos para condicionar o coaccionar los comportamientos favorables de los individuos en sociedad es insuficiente, además de que desvirtúa una comprensión que pretenda garantizar la mayor libertad posible en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho como el colombiano.

Aun así, la idea de promover conductas socialmente valiosas por parte de los individuos, sin tener que recurrir al miedo o coacción psicológica en que se basa la idea de castigo, sino acudir a mecanismos positivos basados en estímulos o incentivos no es tampoco absolutamente novedosa, esta se encuentra en la base del utilitarismo racionalista y depositada desde hace más de siglo y medio en nuestro Código Civil, que señala:

*“ARTÍCULO 6o. <SANCIÓN Y NULIDAD>. La sanción legal no es sólo la pena sino también la recompensa; es el bien o el mal que se deriva como consecuencia del cumplimiento de sus mandatos o de la transgresión de sus prohibiciones.*

*En materia civil son nulos los actos ejecutados contra expresa prohibición de la ley, si en ella misma no se dispone otra cosa. Esta nulidad, así como la validez y firmeza de los que se arreglan a la ley, constituyen suficientes penas y recompensas, aparte de las que se estipulan en los contratos.”*

Efectivamente, el Derecho colombiano prevé la comprensión de sanción no solamente de forma negativa, sino también en el reconocimiento que el Estado realiza hacia los ciudadanos que cumple la ley. En este sentido, el Concejo de Bogotá al expedir el Acuerdo 079 de 2003 “*Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá D.C.*” reconoció en el marco de un derecho policía pensando desde su labor principalmente pedagógica y de formación del ciudadano, que en Bogotá debían establecerse estímulos por los compartimentos que favorecen la civilidad y la convivencia social.

Sobre la formación ciudadana estableció:

*“ARTÍCULO 244- Formación Ciudadana. La convivencia ciudadana en el Distrito Capital de Bogotá contará con bases más sólidas si se fundamenta en la convicción de cada persona sobre la necesidad de aplicar las reglas que garantizarán una mejor calidad de vida y en el control sobre su cumplimiento social y cultural por parte de la comunidad, más que en la amenaza de castigos contenida en las normas represivas. Por ello la cultura ciudadana y democrática es el elemento esencial para construirla.”*

En lo que corresponde a los estímulos, este Concejo de Bogotá dispuso que las autoridades distritales estaban en el deber de reconocer y estimular los actos que favorecen la convivencia ciudadana, instrumento que resulta novedoso tanto para el antiguo régimen de derecho de policía de 1970, como en el marco de la Ley 1801 de 2016. Sobre este particular señaló:

*“ARTÍCULO 248.- Estímulos a los comportamientos que favorecen la Convivencia Ciudadana. Los comportamientos que favorecen la convivencia ciudadana de las personas en el distrito previstos en este Código, deben ser reconocidos y estimulados por las autoridades distritales. Serán especialmente reconocidos, entre otros, los siguientes:*

- 1. Denunciar la publicidad exterior visual contaminante, violaciones al espacio público, el ambiente y el patrimonio cultural y premiar las acciones populares de denuncia de comportamientos contrarios a la convivencia;*
- 2. Premiar experiencias de autorregulación ciudadana;*

3. *Conferir incentivos a quienes reutilicen los escombros y a las actividades organizadas de reciclaje de residuos sólidos; para ello los recicladores tendrán una forma de identificación;*
4. *Estimular a quienes utilicen empaques biodegradables o reutilizables para las residuos sólidos y desechos;*
5. *Crear incentivos para personas e instituciones que desarrollen o impulsen la cultura ciudadana y democrática en sus diversas manifestaciones y ofrecer estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades;*
6. *Estimular las actividades culturales que promuevan una cultura de paz fundada en los valores universales de la persona humana, comportamientos solidarios, altruistas y promotores de formas no agresivas de solucionar los conflictos,*
7. *Fomentar las acciones tendientes a hacer efectivo el derecho preferente de las niñas y los niños para acceder a la cultura en todas aquellas manifestaciones que sean apropiadas para el desarrollo de sus valores éticos, estéticos, ecológicos y culturales, y para su protección de toda forma de maltrato, abuso y explotación sexual.*
8. *Conferir incentivos por el adecuado uso y aprovechamiento del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y por la recuperación y conservación de ecosistemas por propietarios privados.”*

Pese a lo anterior, pocas veces se han utilizado estímulos como mecanismo de arquitectura pública en el Distrito, tendientes a favorecer comportamientos que contribuyan a una mejor dinámica social.

Es más, debe señalarse que desde la literatura científica especializada se ha considerado como fundamental el acudir a incentivos por parte de los tomadores de decisiones públicos. Particularmente en el célebre texto de *Richard H. Thaler* y *Cass R. Sunstein* llamado “*The nudge: improving decisions about health, wealth, and papines*” se establecen el enorme aporte que trae para una comunidad que el gobierno invierta en incentivos que permitan a los individuos tomar mejores decisiones en pro del colectivo y por ende de sí mismo:

*“Así que los arquitectos de las decisiones deben pensar incentivos cuando diseñan un sistema. Los arquitectos sensatos darán los incentivos adecuados a las personas adecuadas. Una forma de empezar a reflexionar sobre los incentivos es hacer cuatro preguntas sobre una arquitectura determinada: ¿Quién utiliza? ¿Quién elige? ¿Quién paga? ¿Quién se beneficia? Los mercados libres con frecuencia resuelven todos los problemas clave dando un incentivo para hacer buenos productos y venderlos al precio justo.”*

Ahora bien, entrando en materia es posible encontrar algunos casos en los cuales la Administración Distrital ha adoptado incentivos tendientes a lograr que el sector privado aporte en la consecuencia de mejores condiciones de seguridad y convivencia, tal es el caso del Decreto 119 de 2022 el cual estableció que:

*Artículo 5°. Horario para Expendio y/o Consumo de Bebidas Alcohólicas y/o Embriagantes. Modifíquese el artículo 1° del Decreto Distrital 667 de 2017, modificado por el artículo 1° del Decreto Distrital 477 de 2021, el cual quedará así:*

*"Artículo 1. El horario de funcionamiento para el ejercicio de actividades económicas de las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividad económica y aquellas enunciadas en el artículo 86 de la Ley 1801 de 2016, que involucren el expendio o consumo de bebidas alcohólicas y/o embriagantes, será desde las diez de la mañana (10:00 a.m.) hasta las cinco de la mañana (5:00 a.m.) del día siguiente, siempre y cuando el establecimiento se encuentre vinculado a un frente de seguridad local coordinado por la Policía Metropolitana de Bogotá y/o red de cuidado coordinada por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. De no encontrarse vinculado, su horario de funcionamiento será el comprendido entre las diez de la mañana (10:00 a.m.) hasta las tres de la mañana (3:00 a.m.) del día siguiente.*

*Parágrafo 1. Entiéndase por actividad económica lo preceptuado al respecto por el artículo 83 de la Ley 1801 de 2016, es decir, la actividad lícita, desarrollada por las personas naturales y jurídicas, en cualquier lugar y sobre cualquier bien, sea comercial, industrial, social, de servicios, de recreación o de entretenimiento; de carácter público o privado o en entidades con o sin ánimo de lucro, o similares o que siendo privados, sus actividades trasciendan a lo público.*

*Parágrafo 2. Lo anterior sin perjuicio de que la Administración Distrital adopte medidas, programas, proyectos e incentivos, que modifiquen el horario aquí establecido con el fin de motivar el consumo responsable de bebidas alcohólicas y/o embriagantes.*

*Parágrafo 3. La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia en un plazo no superior a un (1) mes contado a partir del 11 de abril de 2022, adoptará la reglamentación referente a las redes de cuidado de las que trata el artículo precedente. De igual manera, adelantará la articulación respectiva con la Policía Metropolitana de Bogotá en lo que respecta a los frentes de seguridad local.*

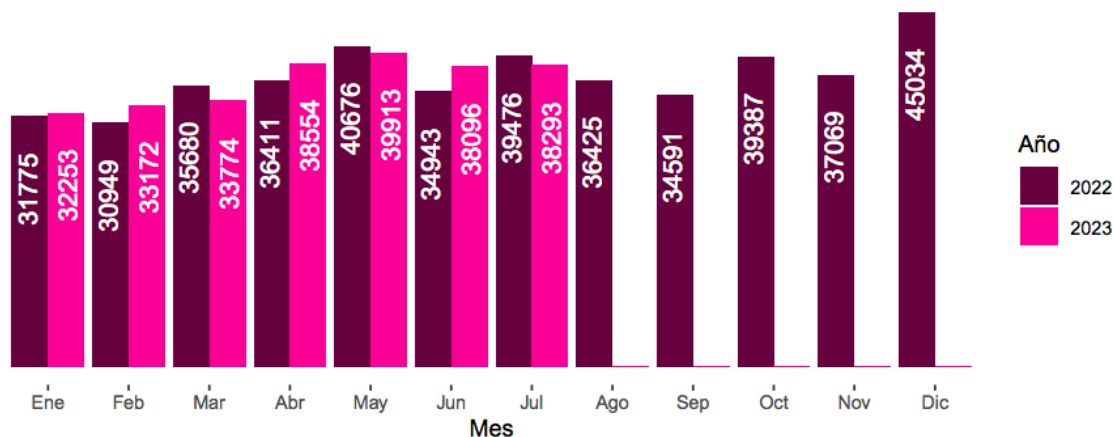
*Parágrafo 4. La medida contemplada en el presente artículo, solo será exigible a los establecimientos de comercio, quince (15) días calendario después de expedida la reglamentación aludida en el presente artículo, por parte de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.”*

En este caso, la Alcaldía Mayor de Bogotá reconoce con una extensión de dos (2) horas en el horario de funcionamiento de dichos establecimientos de comercio dedicados a la expendio y consumo de bebidas embriagantes, a quienes se vinculen a frentes de seguridad o redes de cuidado, con los cual se implementa una política de incentivos que conducen, en el marco de reconocimiento de la libertad de empresa, a promover el concurso de estos establecimientos en actividades que redunden en mejores condiciones de seguridad y cuidado de sus clientes y de los ciudadanos en general.

Que con el objeto de replicar y garantizar que las futuras administraciones continúen implementando estos mecanismos de incentivos y reconocimientos que impactan favorablemente en la seguridad y convivencia ciudadana, a través de mantener y aplicar el giro en la visión pública que se comprometa a acudir a otras formas positivas de encarar los retos sociales, resulta necesario impulsar el presente proyecto de acuerdo a través del cual se le imponga a la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el marco de las competencias asignadas a este Concejo como suprema autoridad administrativa de Bogotá, a efectuar un sistema de incentivos que permita que el sector privado que se dedica a actividades de rumba en Bogotá, consolide el salto que ha venido dado a favor de la seguridad y convivencia en el Distrito Capital.

Lo anterior, atendiendo los retos importantes en Bogotá para seguir reduciendo las situaciones que perturban la Seguridad y la Convivencia Ciudadana. Por lo anterior, podemos ver la cantidad de reportes al mes de riñas entre el año 2022 y 2023 por medio de la línea 123 y su comportamiento decreciente, sin bajar de los 30.000 casos. En ese sentido:

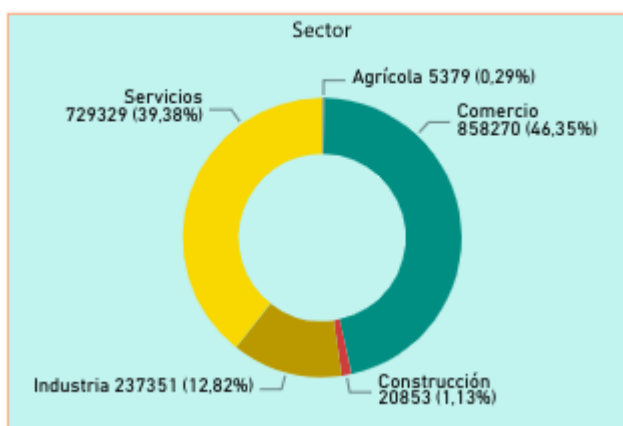
### Comportamiento mensual



Fuente: Cálculos propios con información de Sistema de Información PROCAD de NUSE. Información suministrada el día 2023-08-18 a las 12:00 horas. Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Información sujeta a cambios.

(Basado en el Boletín Mensual emitido por la Secretaría Jurídica Distrital del mes de julio de 2023).

Ahora bien, en Bogotá, el sector comercio representa el 46,35% de los sectores económicos de la ciudad con matrícula activa y renovada (datos de la Cámara de Comercio de Bogotá) en el año 2022. En ese sentido, se reconoce su principal participación en la ciudad capital.



Tomado de la página web de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Según el Conteo de Unidades Económicas del Departamento Nacional de Planeación para el año 2021 los establecimientos fijos representan 89,18% del total en la ciudad de Bogotá, lo cual resulta clave entender a la hora de contribuir mediante estos a comportamientos favorables de seguridad y convivencia ciudadana, al ser parte de estrategias, proyectos, programas y acciones a nivel Distrital.

Esto a su vez, corresponde al llamado de la Responsabilidad Social Empresarial, puesto que es:

*“la manera en que las empresas toman en consideración las repercusiones que tienen sus actividades sobre la sociedad y en la que afirman los principios y valores por los que se rigen, tanto en su propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores. La RSE es una iniciativa de carácter voluntario y que solo depende de la empresa, y se refiere a actividades que se considera rebasan el mero cumplimiento de la ley”* (OIT, 2010).

En ese sentido, los estímulos previstos ayudan a reconocer la consideración voluntaria de los establecimientos por superar el mero cumplimiento de la ley para reafirmar principios y valores en pro de la convivencia, seguridad y tranquilidad.

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

- a. Artículos 1, 2 y 333 de la Constitución Política de Colombia.
- b. Ley 1801 de 2016 *"Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"*.
- c. Acuerdo Distrital N° 079 de 2003 *"Por la cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D.C."*.
- d. Decreto Distrital 119 de 2022.

### **4. COMPETENCIA**

El Concejo de Bogotá es competente para expedir Proyectos de Acuerdo dirigidos a dictar las normas necesarias para el adecuado cumplimiento de las funciones a cargo del Distrito, expedir el Código de Policía y ejercer aquellas asignadas a la Asambleas Departamentales (Art. 1, 18 y 23 del Decreto Ley 1421/93). Respecto a estas últimas, señala el poder subsidiario de policía del Concejo de Bogotá para dictar normas complementarias a favor de la convivencia no sometidas a reserva legal ni que refieran a: i) limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas; ii) medios o medidas correctivas diferentes a las previstas por el legislador y iii) requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley (Artículo 12 de la Ley 1801/16). A su vez, las autoridades de policía, entre las cuales se encuentra el Concejo de Bogotá, deben promover el cumplimiento de los comportamientos favorables a la convivencia conllevando a su exaltación (artículo 24 de la Ley 1801 de 2016).

Igualmente, el proyecto de acuerdo facilita la participación de todos en la vida económica y cultural del Distrito, promueve su prosperidad general y asegura la convivencia (artículo 2 de la Constitución Política de Colombia). Esto, fortalece la libertad económica de las personas naturales y jurídicas, gracias a los estímulos (artículo 333 de la Constitución Política de Colombia), en correspondencia con el cumplimiento de un deber de solidaridad (numeral 2 del artículo 95 de la

Constitución Política de Colombia) por la convivencia. Aspecto que también redundará en la satisfacción de los derechos mínimos fundamentales de las personas gracias a los comportamientos favorables a la convivencia.

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

El presente Proyecto de acuerdo no genera impacto fiscal, en virtud de lo planteado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en cuanto no implica un incremento en el gasto fiscal, al no ordenar un gasto adicional ni señalar un beneficio tributario. Todo lo contrario, está en manos de la Administración Distrital bajo su capacidad presupuestal y acorde con el Marco Fiscal de Mediano Plazo elaborar las estrategias, proyectos, programas y acciones que den aplicación a los estímulos que considere pertinentes. En ese sentido, será la Alcaldía Mayor de Bogotá en cabeza de las Secretarías responsables, quienes deben mirar la inversión a ser destinada en armonía con la planeación presupuestal y de desarrollo.

Cordialmente,

**JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE**

Concejal de Bogotá D.C.

Partido Alianza Verde.

#### **6. ARTICULADO**



## **PROYECTO DE ACUERDO N° 427 DE 2024**

### **PRIMER DEBATE**

**“POR EL CUAL SE INCENTIVAN Y RECONOCEN LAS ACTIVIDADES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO QUE FAVORECEN LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES ”**

### **EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

En ejercicio de las competencias constitucionales y legales, específicamente los artículos 1, 18 y 23 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el artículo 12 y 24 de la Ley 1801 de 2016

#### **ACUERDA:**

**ARTÍCULO 1. OBJETO** El presente Acuerdo tiene por objeto fijar los lineamientos para el reconocimiento de estímulos a las personas naturales y jurídicas domiciliadas en Bogotá que desempeñen actividades económicas donde se involucren el expendio de bebidas embriagantes y/o alcohólicas por participar en políticas, planes, programas, proyectos, estrategias o actividades similares que adelante la Administración Distrital con el fin de generar espacios favorables a la convivencia y seguridad ciudadana en las zonas de rumba del Distrito Capital.

**ARTÍCULO 2. DEBER DE ESTIMULAR COMPORTAMIENTOS QUE FAVORECEN LA CONVIVENCIA CIUDADANA.** La Administración Distrital, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 248 del Acuerdo Distrital 079 de 2003, deberá establecer incentivos y hacer reconocimientos a las personas naturales o jurídicas domiciliadas en Bogotá D.C. que desempeñen actividades económicas donde se involucre el expendio de bebidas embriagantes y/o alcohólicas, cuando estas contribuyan con acciones encaminadas a favorecer la seguridad y convivencia ciudadana en entornos de rumba de la ciudad.

Estos reconocimientos o incentivos podrán concederse como consecuencia de experiencias de autorregulación promovidas por los propios establecimientos de comercio o en el marco de políticas, planes, programas, proyectos y/o estrategias impulsadas por la Administración Distrital, a iniciativa de los sectores de Gobierno; Seguridad, Convivencia y Justicia; Desarrollo Económico, Industria y Turismo; Cultura, Recreación y Deporte; Ambiente y Mujer.

**ARTÍCULO 3. INCENTIVOS Y RECONOCIMIENTO.** Las personas naturales y jurídicas que desempeñen actividades económicas donde se involucren el expendio de bebidas embriagantes y/o alcohólicas, que se acojan a políticas, planes, programas, proyectos y/o estrategias adelantadas por la Administración Distrital y cuya finalidad sea la promoción y generación de comportamientos o espacios favorables a la convivencia y seguridad ciudadana, deberán ser objeto de los incentivos y reconocimientos que para el efecto determine la Administración Distrital en el marco de sus competencias.

La Administración Distrital podrá incentivar y reconocer los aportes de los establecimientos de comercio que se acojan a lo establecido en el inciso anterior, con algunos de los siguientes beneficios:

- a. Extensión diferencial de los horarios para el expendio y/o consumo de bebidas alcohólicas y embriagantes.
- b. Sello de reconocimiento al establecimiento por la promoción y generación de comportamientos favorables a la convivencia y seguridad ciudadana.

- c. Participación en las agendas culturales, de promoción al emprendimiento y de otras actividades del Distrito con participación del público.
- d. Participación en portafolios de estímulos en materia cultural, económica y turística creados por la Administración Distrital, con la posibilidad de obtener puntajes adicionales.

**ARTÍCULO 4. LINEAMIENTOS.** La Administración Distrital tendrá en cuenta los siguientes lineamientos para el otorgamiento de los estímulos definidos en el presente Acuerdo:

- a. Participar de las políticas, planes, programas, proyectos, estrategias, actividades y/o productos en materia de seguridad y convivencia formulados por el Distrito Capital.
- b. Dar cumplimiento a las medidas dictadas por parte de la Administración Distrital en materia de seguridad y convivencia ciudadana.
- c. Contribuir en la elaboración, concertación, difusión y promoción al cumplimiento de las medidas en materia de seguridad y convivencia ciudadana formuladas por la Administración Distrital.
- d. Colaborar con el aporte de información requerida por la Administración Distrital para la adopción de medidas en materia de seguridad y convivencia ciudadana.
- e. Cumplir con las demás condiciones establecidas por la Administración Distrital.

**ARTÍCULO 5. REGLAMENTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN.** La Administración Distrital reglamentará e iniciará la implementación de las disposiciones del presente Acuerdo dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.

**ARTÍCULO 6. VIGENCIA.** El presente acuerdo es vigente a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 428 DE 2024**

### **PRIMER DEBATE**

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

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

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

### **2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

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

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

Hoy en día, el mundo alberga a la población juvenil más grande de la historia. Actualmente, hay más de 1.800 millones de personas jóvenes. Los jóvenes representan un recurso importante dentro de la sociedad, ya que actúan como agentes de cambio social, desarrollo económico y progreso. Alicia Bárcena, ex-secretaria de la CEPAL afirma que es fundamental potenciar a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, por lo que es esencial que los países inviertan en políticas públicas que garanticen el bienestar de las futuras generaciones, principalmente en materia de educación y empleo<sup>66</sup>.

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

---

<sup>66</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (29 de octubre de 2016). *CEPAL llama a potenciar a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo en la XXV Cumbre Iberoamericana*. Comunicado de prensa. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-llama-potenciar-jovenes-como-actores-estrategicos-desarrollo-xxv-cumbre>

(CEPAL y UNFPA, 2012)<sup>67</sup>. La juventud es decisiva si aspiramos a promover mayor cohesión social en nuestras sociedades.

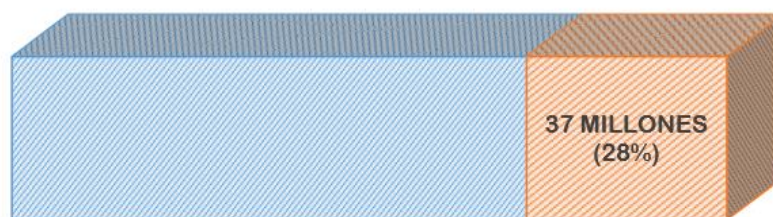
La integración de los jóvenes en los procesos de desarrollo es clave para lograr una sociedad más igualitaria. Es sobre todo en la etapa de la juventud cuando se establece de forma decisiva la conexión entre educación y trabajo, una de los pilares para la inclusión social y la igualdad (CEPAL, 2014)<sup>68</sup>.

### 2.1.1.1 América Latina

La inclusión laboral de la juventud es uno de los temas prioritarios en la región. Las personas jóvenes representan el 20% de la población total de América Latina y, como bien explica Soto (2021)<sup>69</sup>, esto evidencia la necesidad de invertir en la juventud como uno de los pilares fundamentales para alcanzar un desarrollo sostenible con igualdad.

Según la CEPAL (2022)<sup>70</sup>, se estima que para el año 2019 en América Latina había alrededor de 133 millones de personas jóvenes entre los 15 y 29 años, de los cuales 37 millones (28%) vivían en situación de pobreza. Asimismo, señala que alrededor de 28,4 millones de jóvenes latinoamericanos -un 21,4% del total-, no formaban parte del sistema educativo ni del mercado de trabajo. A pesar de los avances en las tasas de acceso y culminación de educación superior, estas no logran reflejarse en una incorporación efectiva de los jóvenes en el mercado laboral.

**Ilustración 1: Jóvenes en situación de pobreza en América Latina<sup>71</sup>**



<sup>67</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). (2012). *Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe: Invertir en Juventud en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3130>

<sup>68</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago, Chile. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf)

<sup>69</sup> Soto, H. (2021). Juventud. En S. Cecchini, R. Holz y H. Soto (coords.), *Promoviendo la igualdad. El aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47122-promoviendo-la-igualdad-aporte-politicassociales-america-latina-caribe>

<sup>70</sup> Morales, B. y Van Hemelryck, T. (2022). Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis: Desafíos de igualdad para las políticas públicas. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/34)*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189_es.pdf)

<sup>71</sup> Ilustración elaborada en relación a la población joven total de América Latina (133 millones).

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

**Ilustración 2: Jóvenes NINI en América Latina<sup>72</sup>**



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

Si bien, aunque en la región la participación laboral de los jóvenes había presentado una tendencia positiva antes de la pandemia, sigue existiendo un atraso en materia de estándares de trabajo decente para la juventud, “tanto en lo que respecta a las condiciones requeridas para su autonomía y emancipación, como a la protección ante la vulnerabilidad y la pobreza” (CEPAL & UNFPA, 2012, p. 71)<sup>73</sup>.

Morales y Van Hemelryck (2022)<sup>74</sup> señalan que la desocupación se constituye en uno de los principales indicadores de exclusión del mercado laboral. En la población joven la falta de empleo, la rotación laboral y el empleo precario pueden llevar a condiciones de frustración y desaliento, perjudicando significativamente sus trayectorias laborales. Según datos de la CEPAL, la población joven entre 25 y 29 años tiene una tasa de desempleo dos (2) veces mayor que la población adulta e incluso la tasa de desempleo juvenil total, es decir, de 15 a 29 años, que llega a triplicar la tasa de los adultos entre 30 y 64 años. Esto coincide con el hecho de que los adultos tienen más experiencia acumulada, requisito que se entiende primordial para acceder a un empleo. Asimismo, en relación con la zona de residencia, la tasa de desempleo es en promedio 2,5 veces mayor en las áreas urbanas que en las rurales; y en cuanto al sexo, las mujeres presentan tasas de desempleo mayores a los hombres en todos los rangos de edad, en especial, entre los 15 y 24 años.

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

<sup>72</sup> Ilustración elaborada en relación a la población joven total de América Latina (133 millones).

<sup>73</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). (2012). *Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe: Invertir en Juventud en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3130>

<sup>74</sup> Morales, B. & Van Hemelryck, T. (2022). Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis: Desafíos de igualdad para las políticas públicas. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/34)*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189_es.pdf)

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

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

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

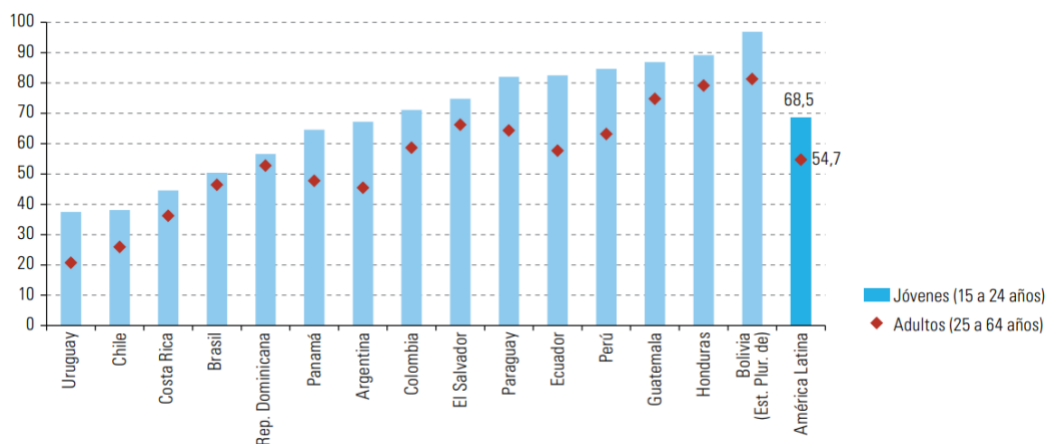
De los jóvenes que trabajan, la mayoría lo hace en condiciones de informalidad. Se estima que en 2019 aproximadamente el 68,5% de los jóvenes entre los 15 y los 24 años que estaba ocupado trabajaba en condiciones de informalidad y, en algunos países, esta proporción llegaba a ser cuatro de cada cinco jóvenes<sup>75</sup>. Esto puede tener consecuencias significativas tanto a corto como a largo plazo: inestabilidad laboral, salarios inferiores, peores condiciones laborales futuras, entre otros. Por ejemplo, se identificó que la informalidad en el empleo juvenil en Brasil tiene efectos estigmatizadores significativos. De acuerdo con sus datos, aquellos que experimentaron una situación de informalidad laboral en su juventud mostraron un desempeño sistemáticamente peor en el mercado laboral en la edad adulta (OIT, 2015)<sup>76</sup>. Así mismo, estos datos indican que la informalidad es una situación persistente en la región, principalmente entre los jóvenes pertenecientes

<sup>75</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf)

<sup>76</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). Formalizando la informalidad juvenil: Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_359270.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_359270.pdf)

a estratos de menores ingresos, y que las posibilidades de ingresar al sector formal son mayores entre quienes cuentan con una mejor situación socioeconómica y educativa<sup>77</sup>.

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



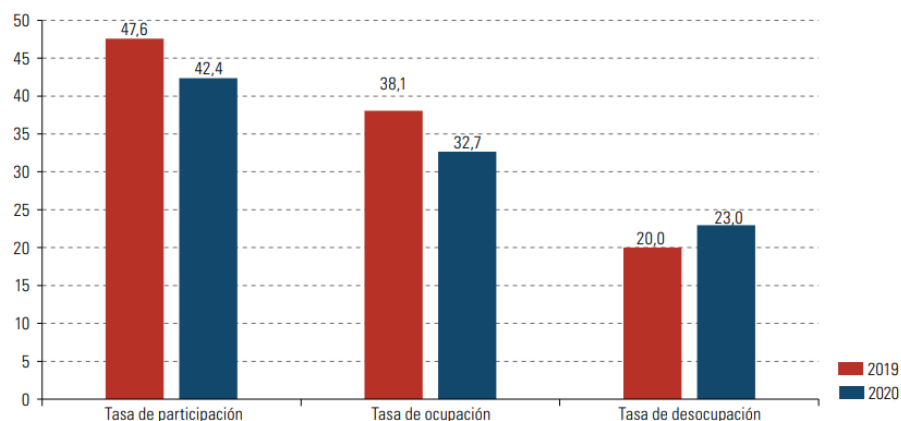
Fuente: CEPAL (2021).

En el marco de la coyuntura de la pandemia, es pertinente precisar que estas brechas se han profundizado debido a que la población juvenil se encuentra entre los grupos etarios más afectados y vulnerables. La crisis provocada por el COVID-19 tuvo un fuerte impacto multidimensional en los jóvenes, que pueden resumirse en tres (3) grandes aspectos: (i) interrupción de la educación y la formación para el trabajo, (ii) dificultades para ingresar al mercado laboral y (iii) pérdida de empleos, reducción de salarios o deterioro de las condiciones laborales de aquellos que se encontraban trabajando. De acuerdo con la información presentada por la CEPAL, para el año 2020, la tasa de participación de jóvenes se redujo, en promedio, 5 puntos porcentuales y su tasa de ocupación, casi 6 puntos porcentuales. Por su parte, la tasa de desocupación alcanzó un 23%, cifra que representa aproximadamente a 7 millones de jóvenes<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf)

<sup>78</sup> Ibidem.

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



Fuente: CEPAL (2021).

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

Asimismo, señala la CEPAL (2021) que diversos factores han hecho que la enseñanza y formación técnica y profesional —que es uno de los canales más importantes para vincular rápidamente a los jóvenes con el mercado laboral— se valoren muy poco en la región. En relación a esto, Muñoz (2019)<sup>79</sup> señala que:

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

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

<sup>79</sup> Muñoz, C. (2019). Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe. *Serie Asuntos de Género*, N° 155 (LC/TS.2019/26), Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44628/1/S1900198\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44628/1/S1900198_es.pdf)



laboral y cuentan con menos años de experiencia<sup>80</sup>. La CEPAL también precisa que existen aspectos de contexto que dificultan el proceso de transición de los jóvenes del mundo académico al mundo productivo.

[...] Uno de ellos es la importante desconexión entre las habilidades técnicas y socioemocionales de los jóvenes y las demandadas por los empleadores. A ello contribuyen los problemas de acceso y disponibilidad de información y servicios de intermediación laboral en América Latina, pues el desarrollo de sistemas de información laboral es relativamente reciente en la región (CEPAL, 2021, p. 173)<sup>81</sup>.

Las personas jóvenes de América Latina y el Caribe se enfrentan a múltiples desigualdades en el mercado del trabajo, siendo crucial la implementación de políticas y programas para apoyar su inserción laboral en condiciones de trabajo decente, garantizando el acceso a cobertura de protección social y a los servicios de cuidados (Morales y Van Hemelryck, 2022)<sup>82</sup>. De igual manera, las políticas de empleo destinadas a mejorar las condiciones de inserción laboral de los grupos más vulnerables son esenciales tanto para contrarrestar el efecto desigual de la pandemia en los distintos colectivos como para desarrollar mercados laborales más resilientes que permitan avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los desafíos son considerables y para superarlos es necesaria la colaboración de diversas áreas de gobierno (CEPAL, 2021)<sup>83</sup>.

#### 2.1.1.2. Colombia

La población joven en Colombia representa el 25,9% de la población total del país. De esta cifra el 13,1% son hombres (6,3 millones) y el 12,9% son mujeres (6,2 millones). El departamento que registra mayor número de población joven es Amazonas con un 29,24%, seguido de Putumayo con 29,12%, Guainía con 28,96% y Vichada con 28,65%<sup>84</sup>.

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

<sup>80</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). Evolución y perspectivas de la participación laboral femenina en América Latina. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 21 (LC/TS.2019/66). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44916/S1900833\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44916/S1900833_es.pdf)

<sup>81</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf)

<sup>82</sup> Morales, B. & Van Hemelryck, T. (2022). Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis: Desafíos de igualdad para las políticas públicas. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/34)*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47893/1/S2200189_es.pdf)

<sup>83</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf)

<sup>84</sup> Salazar, C. (21 de junio de 2021). En Colombia se reportan más de 12,53 millones de jóvenes entre los 15 y 29 años. *Diario La República*.

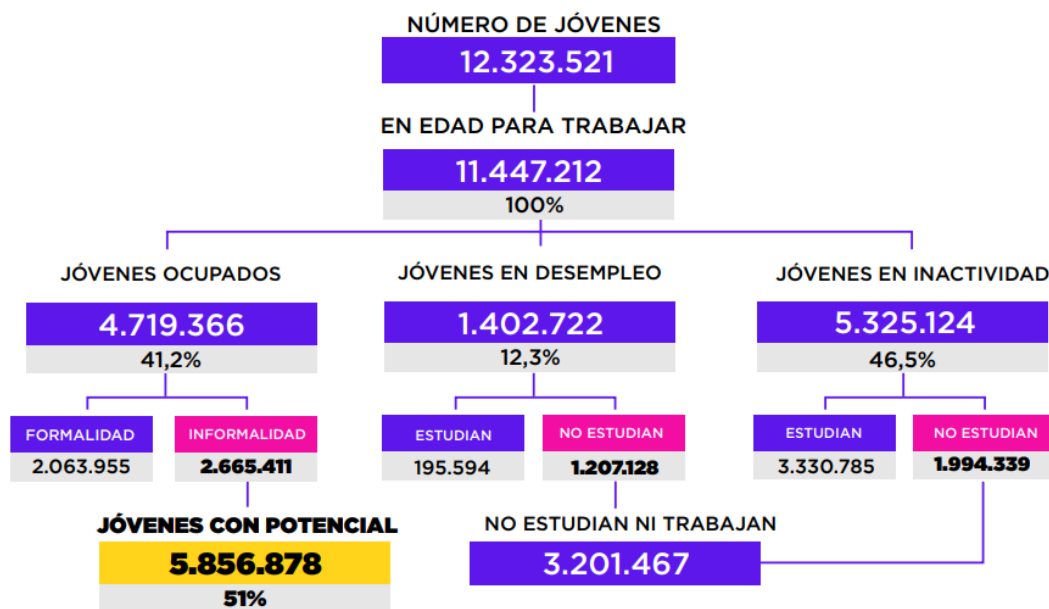
• Amazonas	29,24%	• Meta	26,54%
• Putumayo	29,12%	• Norte de Santander	26,52%
• Guainía	28,96%	• Antioquia	26,19%
• Vichada	28,65%	• Atlántico	26,11%
• Guaviare	28,55%	• Bolívar	25,98%
• Arauca	28,23%	• Cundinamarca	25,6%
• Caquetá	28,10%	• Santander	24,95%
• Bogotá	26,88%	• Valle del Cauca	24,60%
•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

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

Para el año 2021, se estima que en Colombia habían 12.323.521 jóvenes, de los cuales 11.447.212 se encontraban en edad de trabajar. De este número, el 51% estaban excluidos de oportunidades de educación o empleo formal, esto es, 1 de cada 2 jóvenes<sup>85</sup>. 3.201.467 jóvenes que hoy no estudian ni trabajan y 2.665.411 jóvenes que trabajan en la informalidad. Estas cifras significan que, como sociedad estamos perdiendo más de la mitad del potencial de la juventud, que si hoy accediera a las oportunidades requeridas podría contribuir al desarrollo social y económico del país.

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

<sup>85</sup> Global Youth Opportunity Network (GOYN). (2022). *Jóvenes con potencial: retos, avances, y recomendaciones en la generación de oportunidades para jóvenes con potencial en Bogotá*. Recuperado de: <https://goynbogotaa.wpeengine.com/wp-content/uploads/2022/09/Informe-GOYN-ISSN-12.09.22-F.pdf>



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.

### 2.1.1.3 Bogotá<sup>86</sup>

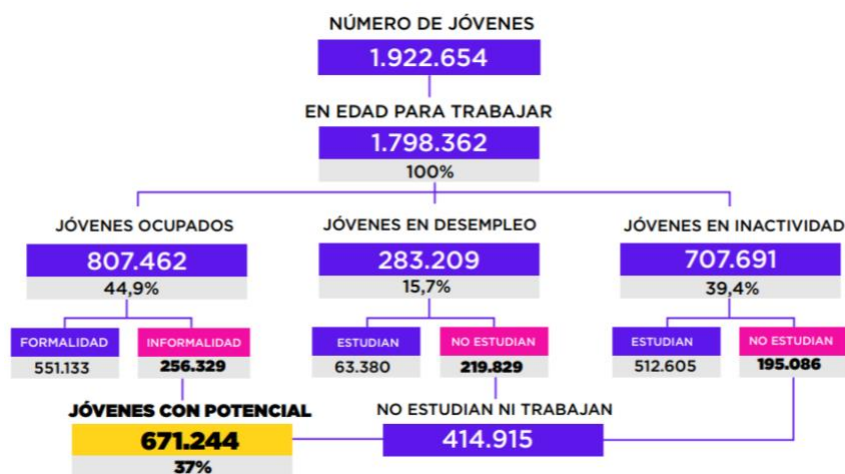
El limitado acceso a las oportunidades por parte de la población joven que se presenta a nivel global es también una problemática emergente de las últimas décadas en Colombia y que se ha reflejado especialmente en Bogotá, situación que se ha visto agravada por la pandemia que trajo consigo múltiples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

En Bogotá se estima que residen cerca de 1.992.654 de jóvenes, los cuales representan cerca del 16% del total de población joven del país y del 25% de la población de la ciudad. Del total de jóvenes en edad de trabajar

<sup>86</sup> Las cifras presentadas en este aparte son tomadas del informe “*Jóvenes con potencial: retos, avances, y recomendaciones en la generación de oportunidades para jóvenes con potencial en Bogotá*” de Global Opportunity Youth Network (GOYN) (2022).

(1.798.362)<sup>87</sup>, se estima que en el 2021 cerca del 37% se encontraban excluidos de las oportunidades de formación o empleo formal. Esto significa que cerca de 414.915 jóvenes no se encontraban ni estudiando ni trabajando y 256.329 se encontraban laborando en empleos informales. Las cifras muestran que desde el año 2018 la cantidad de jóvenes que no acceden a oportunidades de educación o empleo formal aumenta progresivamente, pasando del 34% en el 2018 al 37% en el 2021.

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



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

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

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

Es importante acotar que, del total de jóvenes que ni estudian ni trabajan, el 58% son mujeres, lo que permite evidenciar que existe un brecha basada en género en esta problemática. Esta situación se refuerza por los estereotipos de género en los que se asocia a los hombres a las actividades productivas y que explican una mayor participación de las mujeres jóvenes en las actividades asociadas al cuidado y actividades del hogar.

<sup>87</sup> Desde el 2021 se considera población en edad de trabajar a aquellas personas mayores de 15 años.

Las cifras muestran que el 76% de las mujeres se dedican a actividades y oficios no remunerados. La existencia de estas barreras de género inciden en las trayectorias de educación desde la etapa escolar y se amplían hasta condicionar las trayectorias de las mujeres a la inactividad.

Es preciso mencionar que la población joven no es un grupo homogéneo, pues al ser un rango de edad específico y no un grupo poblacional que comparte unas mismas características, la población joven refleja la gran diversidad de la población en general. Es por esto, que las barreras a las que se enfrentan los jóvenes pueden ser agudizadas cuando se presentan otras características que representan una mayor vulnerabilidad, como es el caso de los y las jóvenes migrantes, en condición de discapacidad, LBTIQ+, grupos étnicos, entre otros. “Las cifras reflejan que ser joven y pertenecer a estos subgrupos poblacionales significa estar expuesto a mayores barreras que el resto de la población joven, que se traducen en un menor acceso a las oportunidades de educación y empleo” (GOYN, 2022, p. 39)<sup>88</sup>.

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

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

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

Según la definición realizada por la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos en 1977 en el *Statement on Affirmative Action*, las acciones afirmativas se entienden como cualquier medida, más allá de la simple terminación de una práctica discriminatoria, adoptada para corregir o compensar discriminaciones presentes o pasadas o para impedir que la discriminación se reproduzca en el futuro (Juárez, 2007)<sup>89</sup>.

Se trata de políticas concretas que sirven al objetivo más amplio de igualdad de oportunidades. Y son necesarias para vencer las resistencias al cambio, las dificultades, obstáculos y limitaciones que se levantan por doquier sembradas a diestra y siniestra en el largo y difícil camino hacia una igualdad de oportunidad verdadera (Fernández, 1997)<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Global Opportunity Youth Network (GOYN). (2022). Jóvenes con potencial: retos, avances, y recomendaciones en la generación de oportunidades para jóvenes con potencial en Bogotá. Recuperado de: <https://goynbogotaa.wpengine.com/wp-content/uploads/2022/09/Informe-GOYN-ISSN-12.09.22-F.pdf>

<sup>89</sup> Juárez, M. (2007). ¿Acciones afirmativas o discriminación inversa? En *Acciones afirmativas en materia de no discriminación*. DFensor Número 12, año V, diciembre de 2007. pp 6 - 8. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recuperado de: [https://piensadh.cdhdh.org.mx/images/publicaciones/revista\\_dfensor/DFensor\\_2007/re0712-dfensor.pdf](https://piensadh.cdhdh.org.mx/images/publicaciones/revista_dfensor/DFensor_2007/re0712-dfensor.pdf)

<sup>90</sup> Fernández, A. (1997). Las acciones afirmativas en la política. Publicación Feminista Mensual, FEM, año 21, No. 169, pp. 6 - 8. Recuperado de: [https://archivos-feministas.cieg.unam.mx/ejemplares/fem/Anio\\_21\\_n\\_169\\_Abril\\_1997.pdf](https://archivos-feministas.cieg.unam.mx/ejemplares/fem/Anio_21_n_169_Abril_1997.pdf)

Ferrajoli (1999)<sup>91</sup> apunta que el Estado debe realizar una ‘valoración jurídica de las diferencias’, es decir, esos mismos rasgos usados para discriminar, se tomarán en cuenta para establecer privilegios a favor de colectivos que por su situación de desventaja merecen recibir un trato específico para conseguir una igualdad real. Estas acciones resultan importantes ya que se propende por no solo eliminar las acciones discriminatorias, sino también por revertir sus efectos. De esta manera, se toman medidas más concretas que permiten identificar aquellos grupos desaventajados y poner en acción planes que los favorezcan.

Es preciso mencionar que las acciones afirmativas no se constituyen como una excepción al principio de igualdad. Por el contrario, son una forma de cumplir con el derecho a la igualdad real o sustancial (Reyes, 2008)<sup>92</sup>. Se considera también que estas medidas son transitorias, por lo que deben durar el tiempo estrictamente necesario para cumplir su finalidad, “las acciones afirmativas deben ser temporales, pues una vez alcanzada la ‘igualdad real y efectiva’ pierden su razón de ser” (Corte Constitucional, 2003)<sup>93</sup>.

Para lograr la igualdad de oportunidades es necesario que tanto el Estado como la sociedad tomen acciones firmes con el fin de reducir las situaciones de vulnerabilidad de ciertos grupos poblacionales, como los jóvenes. En relación con esto, Bucio (2011)<sup>94</sup> señala que:

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

Por su parte, Ríos (2007)<sup>95</sup>, asegura que las acciones afirmativas resultan esenciales ya que permiten alcanzar la igualdad real y efectiva de grupos marginados y permiten disminuir la brecha existente entre la realidad y la norma. Así mismo, precisa que todas las normas predicen por una sociedad igualitaria pero en la realidad no se materializa así, por ende, las acciones afirmativas surgen como una manera de acelerar la igualdad, ya que

---

<sup>91</sup> Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, pp. 74-76.

<sup>92</sup> Reyes, A. (2008). *Acciones afirmativas*. Centro de Documentación, Información y Análisis. *SPE-ISS-12-08*. Cámara de Diputados. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-12-08.pdf>

<sup>93</sup> Corte Constitucional de Colombia. (21 de octubre de 2003). Sentencia C-964 de 2003. [MP. Álvaro Tafur Gálviz].

<sup>94</sup> Bucio, R. (2011). Introducción. En M.S Juárez (Ed), *Acciones afirmativas*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Recuperado de: [http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/AA\\_MSJ.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/AA_MSJ.pdf)

<sup>95</sup> Ríos, M. (2007). *Las acciones afirmativas: ¿una opción para promover la educación superior de personas en condición de discapacidad?* Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/23785/u325663.pdf?sequence=1>

esta no se lograría sin la ejecución de presión, y cita a Clinton (1995)<sup>96</sup> que expone que: “[...] en el camino encontramos que la ley sola no va a cambiar la sociedad; que los hábitos y la forma de pensar están arraigados en la sociedad, que se requiere más que normas para abrir del todo las puertas a la igualdad y que es en esta búsqueda de encontrar maneras más rápidas de movernos para alcanzar este fin, que nacieron las acciones discriminadas”.

Durango (2016)<sup>97</sup> apunta que la significación de las acciones afirmativas está ligada a la búsqueda de estas para restablecer la igualdad en la que se encuentran diversos grupos sociales a los que se ha negado o restringido la posibilidad de acceder y participar en la configuración, validación y reclamos de sus derechos en igualdad de oportunidades. Asimismo, indica que las acciones afirmativas también permiten visibilizar los aportes de los movimientos sociales en las reivindicaciones de sus derechos desde el punto político, social y jurídico.

La Corte Constitucional (2020)<sup>98</sup> determina que el Estado tiene la obligación de emprender acciones en favor de los grupos discriminados o marginados con el propósito de erradicar el trato discriminatorio del cual son víctimas. Este mandato constitucional no se limita al reconocimiento de igualdad ante la ley, sino que implica la obligación estatal de realizar acciones que eliminen de manera efectiva estas barreras. Al respecto, expone que:

*“Ha sido consignada la obligación en cabeza del Estado según la cual éste se encuentra llamado a emprender actuaciones positivas en virtud de las cuales se logre la integración de sectores de la sociedad que, por una antigua e irreflexiva tradición que hunde sus raíces en oprobiosos prejuicios, han sido separados de manera ilegítima del pleno desarrollo de sus libertades. En tal sentido, el texto constitucional ha asumido un compromiso expreso a favor de los sectores de la población que requieren atención especial, por el cual se encuentra obligado a desarrollar acciones afirmativas que avancen en la realización de un orden social más justo y permitan el ejercicio completo de las libertades para todos los ciudadanos”* (Corte Constitucional, 2007)<sup>99</sup>.

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

---

<sup>96</sup> Clinton, B. (1995). Mend it, don't end it. Discurso en los Archivos Nacionales 19 de julio de 1995. Citado en: Ríos, M. (2007). Las acciones afirmativas: ¿una opción para promover la educación superior de personas en condición de discapacidad? Universidad de los Andes.

<sup>97</sup> Durango, G. (2016). Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia. *Revista de Derecho*. 45: 137-168, 2016. Universidad del Norte. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35050.pdf>

<sup>98</sup> Corte Constitucional. (2020). Acciones afirmativas para una igualdad material. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/Igualaci%C3%B3n%20material%20v2%2071020.pdf>

<sup>99</sup> Corte Constitucional de Colombia. (16 de noviembre de 2007). Sentencia T-984 de 2007. [MP. Humberto Sierra Porto].

*“[...] gran parte de las estrategias e iniciativas del Estado, se han concentrado en atender la empleabilidad de la población joven, considerando que al momento de ingresar al mercado de trabajo, e incluso para permanecer en él, tienen que enfrentarse a barreras que entre otras cosas, para quienes no tienen acceso a la capacitación y educación para el trabajo, dificultan la transición entre la etapa de formación y el ingreso al empleo, esto puede evidenciarse en la mayor incidencia del desempleo entre la población menor de 28 años, cuya tasa de desocupación ha sido históricamente más alta que la de otros grupos etarios”<sup>100</sup>.*

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

La Constitución Política de 1991, al adoptar el modelo de Estado Social de Derecho, marcó un hito en el constitucionalismo colombiano y propició un viraje jurídico-político de la acción estatal, pues la igualdad se convirtió en una de sus piedras angulares (Ruiz, 2020)<sup>101</sup>. En el sistema jurídico del país no existe una ley específica que implemente medidas afirmativas en la contratación estatal. Sin embargo, sí existen diferentes normas jurídicas que han estipulado estas medidas de discriminación positiva o inversa, las cuales no han sido expresamente prohibidas por el legislador (Vallejo, 2016)<sup>102</sup>. Por tanto, tienen cabida en la contratación pública a nivel nacional y territorial.

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

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

*a) A que sean preferidos en igualdad de condiciones en los procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos, sean estos públicos o privados si estos tienen en sus nóminas por lo menos un mínimo del 10% de sus empleados en las condiciones de discapacidad enunciadas en la presente ley debidamente certificadas por la oficina de trabajo de la respectiva zona y contratados por lo menos con*

<sup>100</sup> Corte Constitucional de Colombia. (22 de febrero de 2017). Sentencia C-115 de 2017. [MP. Alejandro Linares Cantillo].

<sup>101</sup> Ruiz, H. D. (2020). *Las acciones afirmativas en la contratación estatal*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.

<sup>102</sup> Vallejo, J. P. (2016). *Acciones afirmativas en la contratación estatal en Colombia*. Pensamiento Jurídico, (46). 153 – 168.



*anterioridad a un año; igualmente deberán mantenerse por un lapso igual al de la contratación [...]*<sup>103</sup> (Congreso de la República de Colombia, Ley 361 de 1997, art. 24).

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

**"ARTÍCULO 2.2.1.2.4.2.6. Puntaje adicional para proponentes con trabajadores con discapacidad.** *En los procesos de licitaciones públicas y concursos de méritos, para incentivar el sistema de preferencias a favor de las personas con discapacidad, las entidades estatales deberán otorgar el uno por ciento (1%) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones, a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal [...]*" (Presidente de la República, Decreto 392 de 2018)<sup>104</sup>.

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

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

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

<sup>103</sup> Congreso de la República de Colombia. (7 de febrero de 1997). *Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación <en situación de discapacidad> y se dictan otras disposiciones.* [Ley 361 de 1997]. DO: 42.978.

<sup>104</sup> Presidente de la República de Colombia. (26 de febrero de 2018). *Por el cual se reglamentan los numerales 1, y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, sobre incentivos en Procesos de Contratación en favor de personas con discapacidad.* [Decreto 392 de 2018].

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

*De igual forma, en los pliegos de condiciones dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual [...]”* (subrayado fuera del texto original) (Congreso de la República de Colombia, Ley 1150 de 2007, art. 12)<sup>105</sup>.

De esta manera, como lo consideró la Corte Constitucional en la Sentencia C-862 de 2008, la norma citada consagra una acción afirmativa que trasciende a los grupos históricamente marginados y discriminados, al comprender a personas jurídicas que enfrentan profundas barreras para operar en el mercado y el sistema económico en general, como lo son las Mipymes<sup>106</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>105</sup> Congreso de la República de Colombia. (16 de julio de 2007). *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.* [Ley 1150 de 2007]. DO: 46.691.

<sup>106</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. (3 de septiembre de 2008). *Sentencia C - 862 de 2008.* [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra].

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

*En estos convenios se tendrá como aporte de las organizaciones indígenas el conocimiento ancestral”* (subrayado fuera del texto original) (Presidente de la República, Decreto 252 de 2020, art. 1)<sup>107</sup>.

El Decreto Distrital 332 de 2020 de la Alcaldesa Mayor de Bogotá establece medidas afirmativas para promover la participación de las mujeres en la contratación del Distrito como sujetos de especial protección constitucional en virtud del artículo 43 de la Carta Política. En este acto administrativo se les ordena a las entidades y los organismos distritales a incluir en los pliegos de condiciones, estudios, documentos previos, así como en las cláusulas contractuales de los procesos de selección pública y/o contratos y convenios estatales la obligación de los futuros contratistas o asociados de vincular y mantener un mínimo de mujeres durante la ejecución de estos negocios jurídicos. Lo anterior, conforme a unos porcentajes establecidos en la norma en mención para cada una de las ramas de la actividad económica<sup>108</sup>.

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

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

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

<sup>107</sup> Presidente de la República de Colombia. (21 de febrero de 2020). *Por el cual se adiciona el Decreto 1088 de 1993*. [Decreto 252 de 2020].

<sup>108</sup> Alcaldesa Mayor de Bogotá. (29 de diciembre de 2020). *Por medio del cual se establecen medidas afirmativas para promover la participación de las mujeres en la contratación del Distrito Capital*. [Decreto 332 de 2020].

	<i>de especial protección constitucional.</i>
Artículo 1 del Decreto 252 de 2020	Contratación directa con <i>organizaciones indígenas</i> conformadas exclusivamente por cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones de cabildos, asociación de autoridades u otra forma de autoridad indígena propia.
Decreto Distrital 332 de 2020	Obligación de los contratistas y asociados de vincular y mantener un mínimo de <i>mujeres</i> en la ejecución de los contratos y convenios.

**Fuente:** Elaboración propia.

### 3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA

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

#### 3.1. Bloque de convencionalidad

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

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

*(...)*

*3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil”* (subrayado fuera del texto original) (PIDESC, 1966, art. 10)<sup>109</sup>.

<sup>109</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200A(XXI). Recuperado de: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf)

En lo referente al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH), el artículo 15 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador, aprobado a través de la Ley 319 de 1996, estipula también la obligación estatal de adoptar medidas especiales de protección en favor de los adolescentes:

“(…)

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

(…)

*c. Adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral (…)*” (Protocolo de San Salvador, 1969, art. 15)<sup>110</sup>.

### 3.2. Constitución Política

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

*“Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”* (Constitución Política, 1991, art. 1)<sup>111</sup>.

Por su parte, el artículo 2 constitucional estipula que uno de los fines esenciales del Estado es “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”<sup>112</sup>. Uno de estos derechos es el de la igualdad, consagrado en el artículo 13 constitucional, que no sólo abarca la igualdad formal o igualdad ante la ley, sino también la igualdad material:

*“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna*

---

<sup>110</sup> Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (17 de noviembre de 1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Protocolo de San Salvador*. San Salvador, El Salvador. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

<sup>111</sup> Constitución Política. (1991). Bogotá, Colombia: Editorial Legis.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

*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*<sup>113</sup> (subrayado fuera del texto original) (Constitución Política, 1991, art. 13).

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

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

*El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”* (Constitución Política, 1991, art. 45)<sup>114</sup>.

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

### **3.3. Normas legales**

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

*“Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los*

---

<sup>113</sup> *Ibídem.*

<sup>114</sup> *Ibídem.*

*derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines...”* (Congreso de la República de Colombia, 1993, art. 3)<sup>115</sup>.

Adicionalmente, el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 establece que las actuaciones contractuales de las entidades estatales deben ceñirse a los principios de la función pública del artículo 209 constitucional, dentro de los que se encuentra la igualdad. A su vez, el literal b) del numeral 5 del artículo 24 de la ley en mención señala que en los pliegos de condiciones de las licitaciones públicas deben definirse “reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta...”<sup>116</sup> (subrayado fuera del texto original).

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

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

(...)

*De igual forma, en los pliegos de condiciones dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual...”* (Congreso de la República de Colombia, 2007, art. 12)<sup>117</sup> (subrayado fuera del texto original).

La Ley Estatutaria 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018, por medio de la cual se expidió el “*Estatuto de Ciudadanía Juvenil*”, define en su artículo 5 a los “jóvenes” como aquellas personas “*entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía*”<sup>118</sup> y a la “ciudadanía juvenil” como la “*condición de cada uno de los miembros jóvenes de la comunidad política democrática*”<sup>119</sup>.

Adicionalmente, esta ley contiene diferentes disposiciones normativas que fundamentan la adopción e implementación de acciones afirmativas para la juventud en los procesos contractuales del Distrito Capital. Su

<sup>115</sup> Congreso de la República de Colombia. (28 de octubre de 1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> Congreso de la República de Colombia. (16 de julio de 2007). *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*. [Ley 1150 de 2007]. DO: 46.691.

<sup>118</sup> Congreso de la República de Colombia. (29 de abril de 2013). *Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1622 de 2013]. DO: 48.776.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

artículo 8 incluye como medidas de promoción de sus derechos: (i) el establecimiento de mecanismos para favorecer un empleo y unas condiciones de trabajo de calidad para los y las jóvenes, así como (ii) la promoción de condiciones para su participación en el desarrollo social y económico del país. Como también el numeral 3 de su artículo 16 le atribuye a Bogotá como Distrito la competencia general de garantizar la asignación de recursos técnicos y financieros que permitan la implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos para el goce efectivo de los derechos de las y los jóvenes.

### 3.4. Normas reglamentarias

El Acuerdo Distrital 257 de 2006 “*Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones*”, cuyo ámbito de aplicación cubre a los sectores central, descentralizado y de las localidades, estipula en sus artículos 3 y 6 que la igualdad es uno de los principios que debe guiar el ejercicio de la función administrativa a nivel distrital. Particularmente, su artículo 6 faculta a la Administración Distrital a aplicar acciones afirmativas en favor de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad como los jóvenes, así:

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

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

*Las autoridades se desempeñarán, en todo caso, con imparcialidad, de manera que todas sus gestiones estén dirigidas a construir condiciones de equidad”<sup>120</sup> (subrayado fuera del texto original).*

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

<sup>120</sup> Concejo de Bogotá. (30 de noviembre de 2006). Acuerdo 257 de 2006. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>



Adicionalmente, el Acuerdo Distrital 672 de 2017, modificado por el Acuerdo Distrital 762 de 2020, que contiene los lineamientos para la actualización de la Política Pública de Juventud de Bogotá, establece en su artículo 3 que uno de ellos es el “*reconocimiento de los y las jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo económico, social, cultural, ambiental y político de la ciudad*”. A su vez, en su artículo 5 estipula que uno de los ejes de trabajo para esta actualización es la *igualdad de oportunidades*, en cuya materialización contribuyen las medidas afirmativas propuestas en este Proyecto de Acuerdo.

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

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

[...]

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

### 3.5. Jurisprudencia

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

*“Las acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están, pues, expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo o a otra categoría sospechosa, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables”<sup>121</sup> (subrayado fuera del texto original).*

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

*“[V]álido constitucionalmente, porque hace parte del interés general, que se diseñen medidas en la contratación administrativa dirigidas a proteger de manera específica a un grupo determinado de la población que puede acceder al Estado en igualdad de condiciones y oportunidades respecto del mismo*

---

<sup>121</sup> Corte Constitucional de Colombia. (29 de marzo de 2000). *Sentencia C - 371 de 2000*. [M.P. Carlos Gaviria Díaz].

*grupo, en tanto que esa decisión puede constituir una forma de consolidar los fines del Estado y el cumplimiento de las tareas a él asignadas”<sup>122</sup>.*

A su vez, reiteró que:

*“[L]os principios de transparencia, selección objetiva e igualdad en la contratación administrativa no excluyen la adopción de medidas de acciones afirmativas en los pliegos de condiciones ni la determinación de medidas favorables en casos de contratación directa en los que existe mayor grado de discrecionalidad para señalar los criterios de selección del contratista”<sup>123</sup>.*

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

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

*“[N]o puede leerse... que esté constitucionalmente prohibido el diseño de formas jurídicas transitorias dirigidas a favorecer a grupos sociales tradicionalmente discriminados o a privilegiar sujetos de especial protección constitucional, puesto que la filosofía humanista de la Constitución y la consagración del Estado Social de Derecho, conciben la contratación administrativa como uno de los instrumentos adecuados para concretar y hacer efectivos los derechos de las personas, dirigido a servir a la comunidad, a promover la prosperidad general y a garantizar la materialización de los demás fines del Estado (Preámbulo y artículos 1º y 2º de la Carta)”<sup>124</sup> (subrayado fuera del texto original).*

---

<sup>122</sup> Corte Constitucional de Colombia. (8 de noviembre de 2007). *Sentencia C-932 de 2007*. [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra].

<sup>123</sup> *Ibíd.*

<sup>124</sup> Corte Constitucional de Colombia. (3 de septiembre de 2008). *Sentencia C - 862 de 2008*. [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra].

Por último, es importante resaltar que, la Corte Constitucional en la Sentencia C - 115 de 2017 declaró la constitucionalidad de las acciones afirmativas que contempla la Ley 1429 de 2010 en materia de programas de fomento a la formalización empresarial para jóvenes, bajo el argumento de que la edad es un criterio semi-sospechoso de discriminación negativa. Y, además, estas medidas superan el test de proporcionalidad, al permitir la materialización de los derechos a la igualdad material, el trabajo y la prosperidad de los jóvenes. A su vez, no son discriminatorias, pues toman en cuenta *“la situación particularmente difícil en la que se encuentran los jóvenes menores de 28 años y que requiere una atención especial por parte del Estado, en pro de materializar el Estado Social de Derecho”*<sup>125</sup>.

#### 4. COMPETENCIA

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

*“ARTÍCULO 313. Corresponde a los Concejos:*

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

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

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

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

#### 5. IMPACTO FISCAL

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

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

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

---

<sup>125</sup> Corte Constitucional de Colombia. (22 de febrero de 2017). *Sentencia C - 115 de 2017*. [M.P. Alejandro Linares Cantillo].

La generación de oportunidades de empleo para la ciudadanía juvenil es una de las apuestas de la Política Pública Distrital de Juventud 2019 - 2030, cuyo tercer objetivo específico es:

*“Aumentar las oportunidades de las juventudes para el empleo digno, el desarrollo de emprendimientos y de economías colaborativas, solidarias y populares a través del fortalecimiento de estrategias de inserción laboral, competencias socioocupacionales y empresariales, de forma que los y las jóvenes cuenten con las herramientas necesarias para decidir libremente sobre sus proyectos de vida”<sup>126</sup>*  
(subrayado fuera del texto original).

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

Cordialmente,

**JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE**

Concejal de Bogotá D.C

Partido Alianza Verde

## 6. ARTICULADO

---

<sup>126</sup> Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES). (2019). *Documento CONPES D.C. 08. Política Pública Distrital de Juventud 2019 - 2030*. Recuperado de: [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes\\_08\\_sdis\\_ppj\\_pdf\\_final\\_23.01.2019.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes_08_sdis_ppj_pdf_final_23.01.2019.pdf)

**PROYECTO DE ACUERDO N° 428 DE 2024**

**PRIMER DEBATE**

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

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

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

**ACUERDA:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 429 DE 2024**

### **PRIMER DEBATE**

***“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA RECONOCER Y FORTALECER LA INDUSTRIA PANIFICADORA DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

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

El objeto del presente Proyecto es reconocer y fortalecer la industria panificadora de Bogotá D. C. como uno de los sectores claves de la economía de la ciudad que contribuye en la lucha contra el hambre y la desnutrición, la generación de empleo y la economía popular, por medio de medidas que dignifiquen la labor de todos los actores de la cadena productiva.

#### **2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

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

##### **2.1.1 El pan es fundamental para la soberanía alimentaria**

El pan es el primer alimento natural del ser humano. Somos el quinto país de la región con más consumo per cápita de pan con 22 kilos por año, además, el 70 % de los colombianos compran este producto porque lo consideran fundamental dentro de su canasta familiar, según un estudio realizado por Taste Tomorrow<sup>127</sup>. El 98% de las familias en Colombia compran pan por lo menos una vez al año<sup>128</sup>. Los productos de panadería son bienes necesarios.

El pan y otros derivados del trigo son alimentos básicos en las dietas de los colombianos. El 98% de las familias colombianas compran pan en el año y lo hacen en promedio cada 13 días. Bogotá, Medellín y Atlántico son las regiones de mayor consumo de pan por hogar en el país, con un consumo promedio de 11.5, 13.5 y 11.8 Kg, respectivamente, comparado con un consumo promedio de 11.1 Kg en el país (Grupo Bit, 2018)<sup>129</sup>.

En el país, según información de la firma Kantar Worldpanel Colombia, en 2019 el 98% de las familias consumió pan y el 70% de los encuestados afirmó consumir pan diariamente. A pesar del cambio en las tendencias de consumo, todavía el 65% de las familias adquieren el producto industrializado en los

<sup>127</sup> Duquesa. (2022). *Desafíos del sector panadero en Colombia: Amasando en tiempos de cambio*. Recuperado de <https://duquesa.com.co/desafios-sector-panadero-colombia/>

<sup>128</sup> ANDI. (2022). *Informes sectoriales. Industria panificadora*. Bogotá, Colombia.

<sup>129</sup> Grupo BIT, Business Analytics. (2018). *Todo sobre uno de los productos estrella de la canasta familiar colombiana*. Recuperado de: <https://business-intelligence.grupobit.net/blog/todo-sobre-uno-de-los-productos-estrella-de-la-canasta-familiar-colombiana>

supermercados. Según información de uno de los fundadores del emprendimiento Bread Lovers que fusiona la tecnología con lo saludable “más del 51% de los encuestados estaría dispuesto a incluir un pan saludable en su alimentación diaria y el otro 39% podría considerarlo dependiendo de su sabor y costo, tan solo el 10% de los encuestados no incluirían pan fit en su alimentación”<sup>130</sup>. En consecuencia, los alimentos derivados del trigo como productos de sectores de panadería, repostería, pastificio y galletería han logrado posicionarse como productos que constituyen la canasta familiar (Rankia, 2023)<sup>131</sup>.

## 2.1.2. La importancia de la cadena productiva del pan para la economía del país

### 2.1.2.1. Provisión de materias primas

Las materias primas utilizadas en la elaboración del pan corresponden a los insumos de harina, agua, sal, levadura y otros componentes. Las primeras cuatro se utilizan para la elaboración del pan común, y la adición o ausencia de materias primas contribuye a la elaboración de pan especial. La harina, como uno de los componentes fundamentales, corresponde al producto obtenido de la molienda del endospermo de granos de trigo limpio. También pueden ser otros granos de cereales de leguminosas como maíz, harina, cebada, etc. Si en la harina aparece no sólo el endospermo, sino todos los componentes del grano se llama harina integral (Mesas, 2002)<sup>132</sup>.

La molinería en Colombia comenzó cuando los indígenas usaban piedras para romper semillas y cereales hasta pulverizarlas para poder preparar sus alimentos. La relación entre la panadería y el trigo con la conquista de los españoles dio inicio a todo un intercambio culinario para potenciar sus beneficios (SICEX, 2019)<sup>133</sup>.

En Colombia anualmente el consumo interno de trigo supera los 1,3 millones de toneladas (Experto Panadero, 2022)<sup>134</sup>. Colombia produce solo el 0,3% del total de trigo que consume. Desde 1991 con la apertura económica

<sup>130</sup> ANDI. (2019). *Ingredientes Saludables y Experiencia, Retos para el Sector Panificador*. Recuperado de: <https://www.sectorial.co/informativa-industria-panificadora-y-de-pastas-itemlist/item/284711-los-retos-de-la-industria-panificadora>

<sup>131</sup> Rankia. (2023). *IVA Canasta familiar 2023: productos y tarifas*. Recuperado de: <https://www.rankia.co/blog/dian/3939697-iva-canasta-familiar-productos-tarifas>

<sup>132</sup> Mesas, J. M., y Alegre, M. T. (2002). El pan y su proceso de elaboración the bread and its processing o pan eo seu proceso de elaboración. *CYTA-Journal of Food*, 3(5), 307-313. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/724/72430508.pdf>

<sup>133</sup> SICEX, Promoting Global Trade. (2019). *Harinas de maíz, trigo y arroz: Productos de alto consumo en Colombia*. Recuperado de: <https://sicex.com/blog/harinas-de-maiz-trigo-y-arroz-productos-de-alto-consumo-en-colombia/#:~:text=Adem%C3%A1s%2C%20el%20trigo%20genera%20150.000,Colombia%20es%20la%20de%20ma%C3%ADz>.

<sup>134</sup> Experto Panadero. (2022). *Consumo de Trigo en Colombia*. Recuperado de: [https://www.revistapancaliente.co/actualidad/consumo-de-trigo-en-colombia/#:~:text=En%20Colombia%20anualmente%20el%20consumo.Federaci%C3%B3n%20de%20Molineros%20\(FEDEMOL\)](https://www.revistapancaliente.co/actualidad/consumo-de-trigo-en-colombia/#:~:text=En%20Colombia%20anualmente%20el%20consumo.Federaci%C3%B3n%20de%20Molineros%20(FEDEMOL)).



se redujeron progresivamente los aranceles, propiciando la disminución de la producción nacional de algunos alimentos, entre ellos el maíz, la soya, el trigo y el sorgo (El Colombiano, 2021)<sup>135</sup>.

Actualmente, se importa vía marítima el 99,7% del trigo que se usa para la producción de harina nacional, principalmente de Canadá y Estados Unidos. En virtud de las variables climáticas se han disminuido las siembras, los rendimientos de cosechas y la producción a nivel mundial. Por ejemplo, la cosecha de Canadá se disminuyó en un 33% por el aumento en la temperatura y hay una alta demanda de maíz y soja por parte de China, lo que ha generado que otros países estén utilizando el trigo para alimentación animal (ANDI, 2021)<sup>136</sup>.

En cuanto a los demás componentes principales en la producción del pan, se encuentra la sal y la levadura. El consumo de sal en Colombia se considera que es cercano a lo estimado en otros países de las mismas características, es decir, por encima del límite superior de consumo de sodio recomendado por las agencias internacionales, lo cual puede conducir a enfermedades cardiovasculares, la principal muerte a nivel nacional (MinSalud, 2023)<sup>137</sup>. En Colombia funcionan actualmente cinco salinas: Manaure, Galerazamba, Nemocón, Zipaquirá y Upín (Banco de la República, 2022)<sup>138</sup>. La explotación de sal más grande de Colombia se encuentra en Manaure, La Guajira. Su capacidad es de un millón de toneladas anuales correspondientes al 70% de la capacidad total del país en este campo (Banco de la República, 2003)<sup>139</sup>.

Por otro lado, el azúcar es uno de los ingredientes básicos aplicados en repostería y pastelería, cumpliendo tres funciones fundamentales: aportar sabor, color y textura a productos y elaboraciones de esta industria (CEAC, 2021)<sup>140</sup>.

### ***2.1.2.2. Generación de empleo y productividad con el procesamiento y elaboración de productos***

Una vez llega el trigo a Colombia se generan las cadenas de molienda. En el territorio colombiano existen 40 plantas molineras ubicadas en Bogotá, Cauca, Costa Atlántico, Cundinamarca, Nariño, Risaralda, Santander y

<sup>135</sup> El Colombiano. (2021). *Maíz, Trigo y Soja ¿Por qué Colombia no es autosuficiente?* Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/negocios/maiz-trigo-y-soya-por-que-colombia-no-es-autosuficiente-BL15962461>

<sup>136</sup> ANDI. (2021). *La industria molinera de trigo en Colombia está siendo impactada por el incremento de los insumos.* Recuperado de: <https://www.andi.com.co/Home/Noticia/17105-la-industria-molinera-de-trigo-en-colom>

<sup>137</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. (2023). *ABC del consumo de Sal- Sodio en Colombia.* Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/ABC-reduccion-consumo-sals-odio.aspx>

<sup>138</sup> Banco de la República. (2022). *Industria Salinera en Colombia. La ruta de la Sal.* Recuperado de: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-263/industria-salinera-en-colombia-la-ruta-de-la-sal>

<sup>139</sup> Banco de la República. (2003). Documento de trabajo sobre economía regional, Salinas de Manaure: Tradición Wayuu y modernización. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER35-Salinas.pdf>

<sup>140</sup> CEAC. (2021). *Tipos de azúcar aplicados en repostería y pastelería.* Recuperado de: <https://www.ceac.es/blog/tipos-de-azucar-aplicados-en-reposteria-y-pasteleria#:~:text=El%20az%C3%BAcar%20es%20un%20ingrediente,a%20nuestros%20productos%20y%20elaboraciones>.

Valle del Cauca. La cadena productiva de los molinos, reposterías y panaderías comprende varios eslabones, que van desde el procesamiento de los insumos hasta la producción de elementos más elaborados como el pan, las pastas, las tortas y similares (ANDI, 2022)<sup>141</sup>.

En el país se producen 1,9 millones de toneladas de harina de trigo para pan artesanal e industrial, 220.000 toneladas se destinan para galletas y 136.000 toneladas para pasta (Portafolio, 2022)<sup>142</sup>. Este sector genera aproximadamente 120.000 empleos directos e indirectos<sup>143</sup>, aportando así a la generación de empleo digno y decente, así como al crecimiento económico y la productividad del país.

Dentro de la producción de alimentos nacional, la industria panificadora representa el 16%<sup>144</sup>. Un dato relevante de su gran aporte al país, es que en la actualidad hay cerca de 25.000 panaderías. El primer lugar lo ocupa Bogotá con cerca de 8.000 establecimientos y seguida está la capital del Valle del Cauca con aproximadamente 2.500<sup>145</sup>. Las panaderías registran ventas por más de tres billones de pesos y generan cerca de 400.000 empleos directos<sup>146</sup>.

En la actualidad, la industria panadera en el país enfrenta diferentes retos. Los precios de sus productos han aumentado como resultado del incremento entre el 60% y 70% en los costos de los insumos en los últimos meses, de acuerdo como cifras de grandes empresas productoras como Bimbo y Comapan<sup>147</sup>. Por tanto, es una industria que requiere el respaldo y apoyo del Estado, incluyendo el Distrito Capital.

### **2.1.2.3. El importante rol de la industria panificadora para la dinamización del consumo**

Colombia es uno de los países de Latinoamérica que menos consumo de pan per cápita tiene con 22,2 kg por habitante, mientras que países como Chile consume 96 kg por año. Así lo establece el último estudio “Taste Tomorrow” realizado por Puratos<sup>148</sup>. Pese a lo anterior, cerca del 98% de los colombianos consume pan, el 70% lo hace a diario, el 91% lo consume al desayuno, el 8% a las medias nueves y el 4% al almuerzo<sup>149</sup>.

<sup>141</sup> ANDI. (2022). *Informes sectoriales. Industria panificadora. Diciembre de 2022*. Recuperado de: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-263/industria-salinera-en-colombia-la-ruta-de-la-sal>

<sup>142</sup> Portafolio. (2022). *El país importa 1.9 millones de toneladas de trigo*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/el-pais-importa-1-9-millones-de-toneladas-de-trigo-567510>

<sup>143</sup> Experto Panadero. (2022). *Panorama del trigo en 2022*. Recuperado de: <https://www.revistapancaliente.co/actualidad/panorama-del-trigo-en-el-2022/>

<sup>144</sup> ANDI. (2022). *Informes sectorial. Industria panificadora. Diciembre de 2022*.

<sup>145</sup> La Barra. (2023). *Así es el panorama actual de las panaderías en Colombia*. Recuperado de: <https://www.revistalabarra.com/es/noticias/panorama-actual-de-las-panaderias-en-colombia>

<sup>146</sup> Duquesa. (2022). *Desafíos del sector panadero en Colombia: Amasando en tiempos de cambio*. Recuperado de: <https://duquesa.com.co/desafios-sector-panadero-colombia/>

<sup>147</sup> La Barra. (2023). *Así es el panorama actual de las panaderías en Colombia*. Recuperado de: <https://www.revistalabarra.com/es/noticias/panorama-actual-de-las-panaderias-en-colombia>

<sup>148</sup> *Ibídem*.

<sup>149</sup> *Ibídem*.

Ante el panorama de estabilización y las limitaciones para lograr más desarrollo industrial, las empresas de panadería en Colombia han buscado incrementar el consumo de pan y pastelería, rescatando los valores ancestrales, combinándolos a su vez con innovación y tecnología. En sintonía con la preferencia de los consumidores por panes funcionales y naturales que conservan los colores, sabores, aromas y texturas tradicionales<sup>150</sup>.

Francisco Antonio Valverde Medina, gerente técnico de Lesaffre Colombia Ltda., dijo en una entrevista que las tendencias en panificación están enfocadas en masas madre con sabores persos que generan perfiles aromáticos y aportan sabor, como lo pueden ser masas madre de harinas especiales (centeno, espelta, arroz, malta, trigo, durum, especias, mezcla con algún tipo de leguminosas)<sup>151</sup>.

Otro de los retos que enfrenta la industria es la importación de pan. Como lo explica José Ricardo Franco, consultor externo de Levapan en Estrategía, Investigación del Consumidor y de Tendencias en Panadería y Alimentos:

*"Tenemos una gran amenaza y es que nos está llegando pan importado. Entonces, si el panadero no se da cuenta de esto, en cinco años este oficio está en crisis porque si no evolucionamos, si no trabajamos y si no incentivamos el consumo de pan y le quitamos un poco de mito a todo esto que se ha creado alrededor del pan como un producto que engorda y es malo para la salud, muchas empresas pueden quebrar"*<sup>152</sup>.

Pese a estos retos, la industria panificadora a nivel nacional y distrital ha demostrado su resiliencia y pujanza. Con base en el Índice de Producción Real y el Índice de Ventas Reales de Productos de Panadería se identifica que desde el 2020 se ha presentado una mejora en el comportamiento de la producción y venta de productos de la industria panificadora, explicada por el cambio en los hábitos de consumo que llegaron con la pandemia.

De acuerdo con el DANE, el Índice de Producción Real entre enero y noviembre de 2022 aumentó 16,4% en comparación con el mismo período del 2021, así mismo, el índice de ventas presentó un incremento del 16,8% (Figuras 1 y 2). Lo anterior, pese al incremento en el precio de los insumos dadas las afectaciones de la cadena logística internacional, la reducción en la oferta de trigo mundial por afectaciones climáticas en Canadá (país del que provienen el 67% de las importaciones de trigo colombianas), la guerra entre Rusia y Ucrania (productores del 30% del trigo a nivel global), la depreciación del peso, así como las altas tasas de inflación<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> *Ibídem.*

<sup>151</sup> *Ibídem.*

<sup>152</sup> *Ibídem.*

<sup>153</sup> ANDI. (2022). Informes sectoriales. Industria panificadora. Diciembre de 2022.

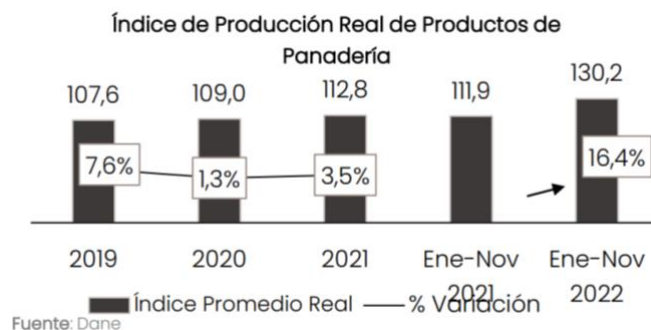


Figura 1. Índice de Producción Real de Productos de Panadería.  
Fuente: ANDI (2022).

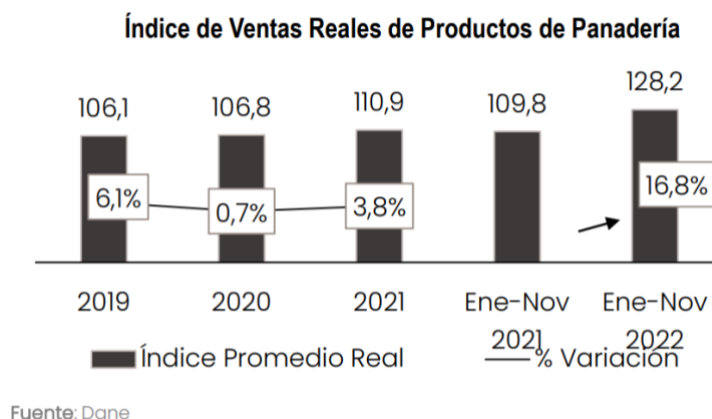


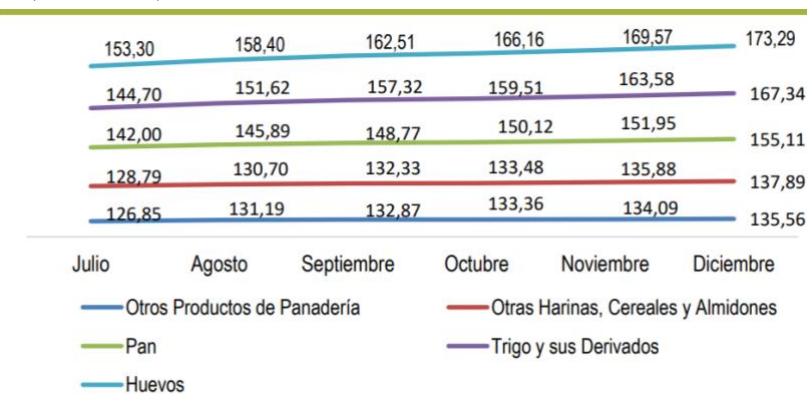
Figura 2. Índice de Ventas Reales de Productos de Panadería.  
Fuente: ANDI (2022).

Es importante resaltar que, en la actualidad, un gran reto que ha venido enfrentando la industria panificadora nacional es la guerra entre Rusia y Ucrania. Lo anterior, en razón a que el primer país está dentro del top 5 de países exportadores de trigo a nivel mundial, y en conjunto representan el 30% de las exportaciones de trigo en el planeta<sup>154</sup>.

Ante este panorama, el pan se ha encarecido 25% en el último año y podría seguir subiendo. El Índice de Precios al Consumidor (IPC) del pan, medido por el DANE, ha aumentado en un 25,41% en el último año, casi el doble del promedio anualizado total de 12,82% en abril. Este aumento se debe a la variación en los precios de los ingredientes clave utilizados en la elaboración del pan, como el trigo (32,74%), los huevos

<sup>154</sup> Experto Panadero. (2022). *Panorama del trigo en 2022*. <https://www.revistapancaliente.co/actualidad/panorama-del-trigo-en-el-2022/>

(16,49%) y la mantequilla (30,38%) (Figura 3). El costo de un bulto de harina se ha duplicado desde octubre de 2021, pasando de \$95.000 a \$190.000<sup>155</sup>.



Fuente: Dane

156

Figura 3. Incremento del valor de los insumos del pan en el último año.

Fuente: ANDI (2022).

Adicionalmente, la escasez de mantequilla ha elevado los precios de productos panaderos debido a la falta de producción suficiente de leche. La producción de mantequilla es esencial en la preparación de alimentos como croissants, galletas y milhojas. Según la Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica (Acodres), los precios de la mantequilla se ubicaban en \$10.000 libra y, actualmente, fluctúan entre \$19.980 al por mayor y hasta \$28.900 en supermercados<sup>157</sup>.

Además, debido a los altos costos de los insumos, la producción de pandebono se ha reducido en un 50 %. Según diferentes asociaciones esto se ha generado en razón a que producir un pandebono cuesta casi el doble que hace un año. El precio de un pandebono el año pasado era máximo de COP \$1.000. Actualmente, el precio de este producto puede estar entre COP \$2.000 y COP \$3.000<sup>158</sup>.

### 2.1.3. Un reto a superar: producción más limpia en la industria panificadora

Los procesos de producción acarrearán una serie de impactos ambientales. Particularmente, en el caso de la cadena productiva del pan, el factor de mayor impacto son los fertilizantes como el metano, el dióxido de

<sup>155</sup> ANDI. (2023). *Escasez de Mantequilla Eleva Precios de Productos Panaderos*. Recuperado de: <https://www.sectorial.co/informativa-industria-panificadora-y-de-pastas-itemlist/item/284711-los-retos-de-la-industria-panificadora>

<sup>156</sup> ANDI. (2022). Informes sectorial. Industria panificadora. Diciembre de 2022.

<sup>157</sup> ANDI. (2023). *Escasez de Mantequilla Eleva Precios de Productos Panaderos*. Recuperado de: <https://www.sectorial.co/informativa-industria-panificadora-y-de-pastas-itemlist/item/284711-los-retos-de-la-industria-panificadora>

<sup>158</sup> ANDI. (2023). *Debido a los Altos Costos, la Producción de Pandebono se ha Reducido en un 50 %*. Recuperado de: <https://www.sectorial.co/informativa-industria-panificadora-y-de-pastas-itemlist/item/648214-la-produccion-de-pandebono-se-ha-reducido-en-un-50-aproximadamente>

carbono, el amoníaco y el nitrógeno que son usados para cultivar el trigo, los cuales representan el 43% de las emisiones de gases de efecto invernadero que genera la producción del pan, según investigadores de la Universidad de Sheffield (La Vanguardia, 2017)<sup>159</sup>.

Los principales problemas de contaminación ambiental que se originan en este sector son: el manejo inadecuado de residuos sólidos y desechos peligrosos, la generación de partículas sólidas en forma de polvo, las emisiones de gases en los procesos de combustión, las emisiones de ruidos y la existencia de reactivos ociosos sin movimiento (Rodríguez, 2019)<sup>160</sup>, lo cual ratifica la importancia de apostarle a estrategias de producción más limpia.

Otros posibles impactos ambientales se generan en las fases de mezcla, sobado, conformado, dilatación y fermentación, horno, enfriamiento, lustrado y envase, generando aguas residuales y emisión de gases (Dieguez, 2013)<sup>161</sup>, los cuales varían dependiendo las modificaciones y cantidad de productos elaborados por la industria.

En virtud de lo anterior, es importante que en la cadena productiva del pan se empiecen a vincular sistemas de producción más limpia a través de la aplicación continua de estrategias ambientales preventivas, integradas a los procesos, productos y servicios que aumenten la eficiencia global y reduzcan los riesgos para los seres humanos y el medio ambiente (ONUD, 2008)<sup>162</sup>.

#### 2.1.4. Aumentar el valor nutricional del pan: un reto esencial

La harina de trigo es uno de los insumos más importantes para la fabricación de alimentos básicos en la dieta colombiana, como son los productos de panadería, pastelería, galletas, pastas alimenticias y otros <sup>163</sup>. Colombia es pionero en la fortificación de la harina de trigo.

Pese a ello, se debe lograr un mejoramiento del perfil nutricional del pan, agregando contenidos de valor a los productos, como semillas ancestrales y otros aditivos incrementando el contenido proteico, aportando proteínas

<sup>159</sup> La Vanguardia. (2017). ¿El pan afecta al medio ambiente? Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/vivo/ecologia/20170309/42677318720/pan-medio-ambiente-fertilizantes-contaminantes-gases-efecto-invernadero.html#:~:text=Los%20investigadores%20de%20la%20Universidad,produce%20la%20producci%C3%B3n%20del%20pan.>

<sup>160</sup> Rodríguez, A. E., González, Y., y Turiño, N. (2019). Impacto ambiental de la Unidad Empresarial de Base (UEB) Cereales Frank País García de Santiago de Cuba. *Tecnología Química*, 39(3), 704-714.

<sup>161</sup> Santana, K. D., Arteaga, L. E., Ledon, Y. C., y Rico, I. L. R. (2013). Análisis de ciclo de vida y caracterización ambiental en una industria alimenticia. *Revista Centro Azúcar*, 40(1).

<sup>162</sup> Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUD). (2008). Introducción a la producción más limpia. Recuperado de: [https://www.unido.org/sites/default/files/2008-06/1-Textbook\\_0.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/2008-06/1-Textbook_0.pdf)

<sup>163</sup> Presidente de la República de Colombia. (28 de octubre de 1996). *Decreto Número 1944 de 1996. Por medio del cual se reglamenta la fortificación de la harina de trigo y se establecen las condiciones de comercialización, rotulado y control.* Recuperado de: [http://www.saludcapital.gov.co/DSP/Lab\\_sp\\_vac/Panela\\_Harinas/Decreto\\_1944\\_1996.pdf](http://www.saludcapital.gov.co/DSP/Lab_sp_vac/Panela_Harinas/Decreto_1944_1996.pdf)

de mayor valor biológico, dado que los aminoácidos se complementan<sup>164</sup>.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta las enfermedades asociadas a los componentes del trigo, la enfermedad celíaca es una patología de tipo inflamatoria de origen autoinmune desencadenada por la ingesta de gluten, la cual es una proteína compuesta por los glucoproteínas, la gliadina y la glutenina. El gluten se encuentra en cereales como el trigo, cebada y centeno, por lo que el tratamiento para esta enfermedad es eliminar de la dieta estos cereales, así como cualquier alimento que los contenga. En la panificación el principal ingrediente utilizado es la harina de trigo, por lo que resulta complicado consumir alimentos panificados para las personas con celiaquía. Es así como se han buscado formulaciones de harinas de otros cereales o leguminosas que permitan conferir las características de calidad que ofrece la harina de trigo, por lo cual se detalla la elaboración de un pan libre de gluten.<sup>165</sup> Disminuyendo la cantidad de gluten, sin dejar del todo el insumo de la harina de trigo ofreciendo una nueva alternativa para las personas que padecen de esta enfermedad, la cual tiene una prevalencia cercana al 1% en la población en general<sup>166</sup>.

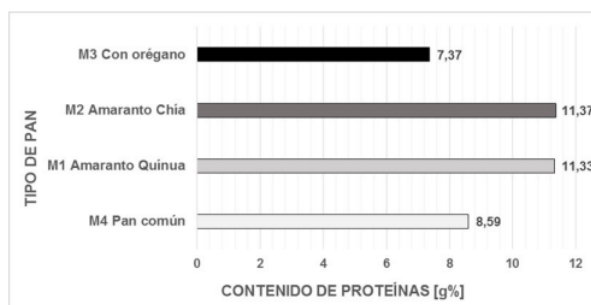


Figura 4. Contenido de proteína en tipos de pan  
Fuente: Hernández y Méndez (2022).

Es importante destacar que, la harina de plátano verde surge como una alternativa de aprovechamiento para la industria panificadora, convirtiéndose en la fórmula ideal para reemplazar otros ingredientes como la harina de trigo en recetas tradicionales como el pan y demás alimentos cotidianos<sup>167</sup>.

<sup>164</sup> Raimondo, E., Farah, S., Calle, J., Mezzatesta, P., Dip, G., y Gascon, A. (2020). Mejoramiento del perfil nutricional del pan. *Investigación, Ciencia y Universidad (ICU)*, 4 (5), 40 - 47. Recuperado de: [http://repositorio.umaza.edu.ar/bitstream/handle/00261/2141/ICU%20V4N5\\_Raimondo\\_Mejoramiento%20del%20perfil%20nutricional%20del%20pan\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.umaza.edu.ar/bitstream/handle/00261/2141/ICU%20V4N5_Raimondo_Mejoramiento%20del%20perfil%20nutricional%20del%20pan_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>165</sup> Hernández, T. y Méndez, D. (2022). Elaboración de un pan apto para celíacos. *Boletín Científico de las Ciencias Económico Administrativas del ICEA*, 11 (21), 68 - 69. Recuperado de: <https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/icea/article/view/9683/9608>

<sup>166</sup> Moscoso, F. y Quera, R. (2015), Enfermedad Celíaca: Revisión. *Revista Médica Clínica Los Condes*, 26 (5), 613 - 627. Recuperado de: [https://www.elsevier.es/es-revista-revista-medica-clinica-las-condes-202-articulo-enfermedad-celiaca-revision-S0716864015001261#:~:text=La%20Enfermedad%20Celiaca%20\(EC\)%20tiene,menores%20y%20la%20EC%20silent](https://www.elsevier.es/es-revista-revista-medica-clinica-las-condes-202-articulo-enfermedad-celiaca-revision-S0716864015001261#:~:text=La%20Enfermedad%20Celiaca%20(EC)%20tiene,menores%20y%20la%20EC%20silent)

e.

<sup>167</sup> ANDI. (2022). Informes sectorial. Industria panificadora. Diciembre de 2022.

INGREDIENTES	CANTIDAD	UNIDAD
ALMIDON DE MAIZ	0.400	Kg
HARINA DE ARROZ	0.070	Kg
FECULA DE PAPA	0.070	Kg
ALMIDON DE YUCA	0.040	Kg
HARINA DE TRIGO	0.050	Kg
SARRACENO		
HARINA DE SOYA	0.050	Kg
LECHE EN POLVO	0.040	Kg
GOMA XANTANA	0.010	Kg
AZUCAR	0.015	Kg
SAL	0.005	Kg
BICARBONATO DE SÓDIO	0.005	Kg
VINAGRE DE MANZANA	0.015	L
ACEITE VEGETAL	0.040	Kg
LEVADURA	0.011	Kg

Figura 5. Insumos requeridos para la producción del pan  
Fuente: Hernández y Méndez (2022).

### 2.1.5. Inseguridad en establecimientos comerciales

Según el análisis general de delitos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia en lo corrido del 2022 se registraron 10.109 hurtos a comercios en la ciudad. Si bien la Administración Distrital en el periodo comprendido entre 2021 y 2022 logró la disminución de este tipo de hurtos en un 9,1%, en lo corrido del año 2023 se han presentado ya 5565 casos por lo que subsiste la necesidad de incrementar las medidas tendientes a preservar las condiciones de seguridad de toda la población, incluyendo los establecimientos y las empresas vinculadas con la cadena productiva del pan (SDSCJ, 2023)<sup>168</sup>.

## 3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA

Las disposiciones normativas que sustentan esta iniciativa están relacionadas con los *derechos humano a la alimentación y la salud*, pues con su articulado se busca apoyar y fortalecer a una industria que diariamente se encarga de producir uno de los integrantes básicos de la canasta familiar de las personas residentes en Bogotá, aportando así en la lucha contra el hambre y la desnutrición. Como también mejorar el valor nutricional de sus productos para aportar en la consolidación de proyectos de vida saludables.

### 3.1. Bloque de convencionalidad

En el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), aprobado mediante la Ley 74 de 1968, en su artículo 11 se consagra el derecho que tienen todas las personas a un nivel de vida adecuado, que incluye el acceso a alimentación:

<sup>168</sup> Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. (2023). Análisis general de delitos. Recuperado de: <https://analitica.scj.gov.co/analytics/saw.dll?Portal>



“Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento (...)”<sup>169</sup> (subrayado fuera del texto original).

Este mismo tratado internacional ratificado por el Estado colombiano en su artículo 12 estipula el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física.

Aunado a lo anterior, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), aprobada mediante la Ley 12 de 1991, en su artículo 24 consagra el derecho de las niñas y las niños al disfrute del más alto nivel posible de salud, en virtud de lo cual el Estado colombiano tiene dentro de sus obligaciones internacionales combatir la malnutrición mediante estrategias como la aplicación de tecnología y el suministro de alimentos nutritivos:

“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:

a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

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;

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; (...)”<sup>170</sup> (subrayado fuera del texto original).

<sup>169</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200A (XXI)*. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf)

<sup>170</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (20 de noviembre de 1989). *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. Recuperada de: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Por su parte, en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador (1988), aprobado mediante la Ley 319 de 1996, contempla el derecho a la alimentación, en cuyo respeto y garantía busca contribuir esta iniciativa normativa:

*“Artículo 12. Derecho a la alimentación.*

*1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.*

*2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”<sup>171</sup>.*

Como también este tratado internacional que hace parte del bloque de convencionalidad establece en su artículo 10 el derecho a la salud del cual son titulares todas las personas, entendido como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

### **3.2. Constitución Política**

Con la Constitución Política de 1991 se adoptó el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, que está fundado en el respeto por la dignidad humana, en el marco del cual todas las autoridades tanto del nivel nacional y territorial *“están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades (...)”<sup>172</sup>.*

En esta Carta Política se consagra en el artículo 49 el derecho fundamental a la salud de todas las personas. Adicionalmente, el artículo 44 constitucional establece que uno de los derechos fundamentales de los niños y las niñas es la alimentación equilibrada:

*“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*

---

<sup>171</sup> Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (17 de noviembre de 1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

<sup>172</sup> Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá, Colombia: Editorial Legis.

*derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia*<sup>173</sup> (subrayado fuera del texto original).

Adicionalmente, el artículo 65 constitucional estipula que en el Estado colombiano la producción de alimentos goza de especial protección del Estado, en virtud de su importancia estratégica para la supervivencia de sus habitantes:

*“ARTÍCULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.*

*De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad*<sup>174</sup> (subrayado fuera del texto original).

### 3.3. Normas legales y reglamentarias

#### 3.3.1. Del orden nacional

La Ley 9 de 1979 dicta medidas sanitarias. En su título V regula específicamente lo relacionado con las industrias alimentarias. Por tanto, sus disposiciones normativas deben ser respetadas por la industria panificadora de la ciudad.

El Decreto Nacional 1444 de 1996 reglamenta la fortificación de la harina de trigo, ingrediente fundamental del pan e integrante de su cadena productiva, así mismo, establece las condiciones para su comercialización, rotulado y vigilancia. En particular, el artículo 1 estipula una de las características esenciales que tiene este producto y, en virtud del cual, es esencial en la lucha contra el hambre y la desnutrición, pues la harina de trigo que se comercializa en el país está fortificada con vitamina B1, vitamina B2, niacina, ácido fólico y hierro, lo cual es obligación de los fabricantes. Así:

*“Artículo 2º. **Obligatoriedad de fortificación.** La harina de trigo que se comercializa en el territorio nacional deberá estar fortificada con vitamina B1, vitamina B2, niacina, ácido fólico y hierro.*

*Parágrafo. La adición de calcio podrá hacerse de manera opcional*<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> Ibídem.

<sup>174</sup> Ibídem.

<sup>175</sup> Ministerio de Salud Pública. (28 de octubre de 1996). *Decreto Nacional 1444 de 1996. Por el cual se reglamenta la fortificación de la harina de trigo y se establecen las condiciones de comercialización, rotulado, vigilancia y control.* D.O. 42.909. Recuperado de: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_1444\\_1996.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1444_1996.htm)

Adicionalmente, la Resolución N° 2013 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, conocida como la “Ley del Sodio”, establece el reglamento técnico que define los contenidos máximos de sodio de los alimentos procesados priorizados en el marco de la Estrategia Nacional de Reducción del Consumo de Sodio y se dictan otras disposiciones, cobijando al pan y los productos de panificación.

### **3.3.2. Del orden distrital**

El Acuerdo Distrital 186 de 2005 establece los lineamientos de la Política de Seguridad Alimentaria Distrital, define los principios orientadores, sus objetivos y componentes, sostenibilidad, señala las entidades encargadas de su implementación y constituye el 16 de octubre como el Día de la Seguridad Alimentaria en el Distrito Capital.

Por su parte, el Acuerdo Distrital 807 de 2021 promueve estrategias integrales de alimentación saludable para desincentivar el consumo de sal y azúcar, con énfasis en bebidas azucaradas, para contribuir a mejorar la calidad de vida y la salud de la población bogotana.

Además, el Acuerdo Distrital 829 de 2021 establece lineamientos y estrategias de alimentación saludable a través de la constitución de tiendas escolares saludables en las instituciones educativas oficiales de la ciudad. También estipula la implementación de un plan de disminución progresivo de la oferta de alimentos no saludables en los colegios.

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

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

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar que, la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá: Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019 - 2031 tiene como objetivos específicos fines que se buscan alcanzar con este Proyecto de Acuerdo: (i) incidir progresivamente en las situaciones de inequidad económica y social que afectan la seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional de los habitantes de Bogotá D.C; (ii) consolidar el Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos Saludables (SADA); y (iii) incentivar el consumo responsable de alimentos saludables, así como de prácticas de alimentación, nutrición y actividad física adecuadas para los diferentes momentos y entornos del curso de vida de los habitantes del Distrito Capital<sup>176</sup>.

En consecuencia, al estar alineada con la Política Pública Distrital Alimentaria y Nutricional, 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.

## 6. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Esta iniciativa contribuye a la consecución en el año 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, el ODS 2 “*Poner fin al hambre*”, el ODS 3 “*Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades*” y el ODS 8 “*Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo*”.

---

<sup>176</sup> Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital. (2019). *Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá: Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019 - 2031*. Recuperada de: [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes\\_09\\_sdde\\_pp\\_san\\_aprobado.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes_09_sdde_pp_san_aprobado.pdf)



En primer lugar, con este Proyecto de Acuerdo que apoya y fortalece la industria que produce uno de los productos más importantes de la canasta familiar de la ciudadanía bogotana se contribuye a la reducción del hambre en la ciudad. Adicionalmente, con las disposiciones normativas referentes a mejorar y potenciar el valor nutricional del pan y los productos de panificación se aporta en el propósito de conseguir una alimentación sana, nutritiva y suficiente, así como combatir la desnutrición.



En segundo lugar, con esta iniciativa también se le apunta a mejorar el uso de ingredientes, recetas y métodos de producción en pan y los productos de panificación para aumentar su valor nutricional a través de formación y acompañamiento institucional. De esta forma, se aporta en la garantía de una vida sana en la población de la ciudad, sin distinción.



En tercer lugar, al buscar apoyar y fortalecer a la industria panificadora de la ciudad mediante diferentes estrategias, con esta iniciativa se contribuye al crecimiento económico y la productividad de Bogotá, pues las empresas molineras, las panaderías y demás actores de la cadena productiva del pan generan miles de empleos directos e indirectos, dinamizan el mercado y consumo capitalino.

## 7. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO



Uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Nacional actual, aprobado mediante la Ley 2294 de 2023<sup>177</sup>, es el “*Derecho humano a la alimentación*”, en el marco del cual se estipulan estrategias como: (i) la creación de la transferencia y el programa “Hambre Cero”; (ii) la creación del Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación de la Malnutrición; (iii) la creación del Sistema Nacional para

<sup>177</sup> Colombia. (19 de mayo de 2023). *Ley 2294 de 2023*. “Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026. Colombia, potencia mundial de la vida”. D.O.: 52.400. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2294\\_2023.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html#1)

la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación; (iv) la formulación de la política pública para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y de lucha contra el hambre; y (v) la constitución del Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición (ODAN).

En este sentido, al contribuir en la lucha contra el hambre y la desnutrición en la ciudad a través del apoyo a la cadena productiva del pan, esta iniciativa está en línea con los planes, programas, proyectos y/o estrategias que durante este cuatrienio el Gobierno Nacional implementará. Lo anterior, permitirá que para su financiación y ejecución se pueda lograr la articulación entre el orden distrital y el nacional.

## 8. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la construcción de este Proyecto de Acuerdo se contó con la participación de diferentes personas que hacen parte de la cadena productiva del pan de la ciudad. En especial, se recibieron los aportes y comentarios de la Federación Nacional de Molineros de Trigo (FEDEMOL), así como de expertos académicos, líderes empresariales, panaderos y consumidores. A continuación, se relacionan fotografías de espacios en los que se realizaron estos ejercicios de co-construcción.



Cordialmente,

**JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASOQUE**

Concejal de Bogotá D.C.

Partido Alianza Verde.

## 9. ARTICULADO

**PROYECTO DE ACUERDO N° 429 DE 2024****PRIMER DEBATE**

***“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA RECONOCER Y FORTALECER LA INDUSTRIA PANIFICADORA 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.** El presente Acuerdo tiene por objeto reconocer y fortalecer la industria panificadora de Bogotá D. C. como uno de los sectores claves de la economía de la ciudad que contribuye en la lucha contra el hambre y la desnutrición, la generación de empleo y la economía popular, por medio de medidas que dignifiquen la labor de todos los actores de la cadena productiva.

**ARTÍCULO 2°. INCENTIVOS PARA LA INDUSTRIA PANIFICADORA.** La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, ofrecerá de forma permanente *incentivos, estímulos y fomento* para las personas naturales y jurídicas domiciliadas en Bogotá D.C, que desarrollen actividades vinculadas con la cadena de producción del pan, con el fin de impulsar la generación de empleo, la productividad, la innovación y el consumo local. Lo anterior, respetando los principios de responsabilidad fiscal y disponibilidad financiera.

**Parágrafo 1.** En la definición y el otorgamiento de estos incentivos, estímulos y fomento se propenderá por priorizar a las personas naturales y jurídicas que le apuesten al primer empleo y la contratación de personas jóvenes, en los términos de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 o la norma que la modifique o sustituya, así como de personas mayores.

**Parágrafo 2.** En la definición de los incentivos, estímulos y fomento de que trata el presente artículo se tendrán en cuenta las particularidades y necesidades que enfrenta cada tipo de empresa de la industria panificadora.

**ARTÍCULO 3°. GENERACIÓN DE EMPLEO.** La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, diseñará e implementará de forma permanente planes, programas, proyectos y/o estrategias que apoyen la generación de empleo en la industria panificadora de la ciudad, dentro de los cuales se podrá contemplar aportes a los costos asociados a la nómina de los nuevos empleos. Lo anterior, respetando los principios de responsabilidad fiscal y disponibilidad financiera.

**Parágrafo.** La Administración Distrital tendrá en cuenta las particularidades y necesidades del sector panificador en la definición de estos planes, programas, proyectos y/o estrategias.

**ARTÍCULO 4°. CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA.** La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, realizará periódicamente jornadas de capacitación en diferentes



modalidades para los actores de la cadena productiva del pan de la ciudad, dentro de las cuales se propenderá por incluir contenidos sobre innovación, *foodtech*, *e-commerce*, servicio al cliente, *fintech*, entre otros.

También prestará de forma permanente y gratuita servicios presenciales y virtuales de asistencia técnica para las personas que decidan emprender o hayan emprendido en el sector panificador con el fin de apoyar su constitución, formalización y fortalecimiento.

**ARTÍCULO 5°. INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría de Educación del Distrito en coordinación con la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología (ATENEA), impulsará y apoyará la ejecución de proyectos de investigación, desarrollo e innovación que propenden por la incorporación de nuevas tecnologías y la innovación en la industria panificadora. Lo anterior, en articulación con la academia y el sector productivo de la ciudad.

**ARTÍCULO 6°. NUTRICIÓN Y SALUD.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Salud, ofertará periódicamente capacitaciones a los actores involucrados en la cadena productiva del pan y otros productos de panadería, promoviendo el uso de ingredientes, recetas y métodos de producción que aumenten su valor nutricional, contribuyendo así en la lucha contra la desnutrición.

**ARTÍCULO 7°. PANADERÍAS COMO ENTORNOS SEGUROS (PES).** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, realizará las gestiones necesarias para constituir la “Red de Seguridad Ciudadana del Pan”, con el fin de articular a todos los actores de la cadena productiva con la Administración Distrital y la Policía Metropolitana de Bogotá, con el propósito de adelantar acciones de prevención, capacitación y mitigación de las conductas delictivas que afectan a los establecimientos de comercio y las empresas vinculadas a la industria panificadora.

En el marco de esta “Red de Seguridad Ciudadana del Pan”, se propenderá por realizar la dotación de recursos tecnológicos para los establecimientos de comercio y las empresas, la comunicación permanente y en tiempo real con el Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo (C4) de la Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG), así como otras estrategias para la prevención, atención y judicialización de las conductas punibles cometidas en contra los actores de la cadena productiva del pan.

**ARTÍCULO 8°. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Gobierno y en coordinación con la Secretaría Distrital de Salud y las alcaldías locales, promoverá programas de acompañamiento permanente para los establecimientos y empresas pertenecientes a la cadena productiva del pan, dirigidos a prevenir eventuales procedimientos administrativos y sanciones, así como a promover y sensibilizar frente al cumplimiento de las medidas sanitarias en sus instalaciones, procesos de producción y productos, atendiendo a la satisfacción de los requerimientos de inspección, vigilancia y control definidos en la normatividad vigente.

**Parágrafo.** En el marco de la implementación del presente artículo, la Administración Distrital podrá diseñar e implementar estrategias comunicativas innovadoras y accesibles que les permitan a los actores de la industria panificadora identificar de forma clara y sencilla sus obligaciones en materia sanitaria.

**ARTÍCULO 9°. FESTIVAL DISTRITAL DEL PAN.** Créase el Festival Distrital del Pan como un evento gastronómico anual que congregará y exaltará al gremio panificador de la ciudad, aportando a la visibilización de sus sabores ancestrales, valor cultural, nuevas técnicas, productos, emprendimientos y empresas.

**Parágrafo 1.** El Sector Desarrollo Económico, en coordinación con las demás entidades competentes del Distrito, planeará y organizará anualmente este festival en alianza con el sector privado vinculado con la industria panificadora de la ciudad.

**Parágrafo 2.** Para la realización del Festival Distrital del Pan se podrá contemplar la realización de festivales previos en cada localidad de la ciudad con el fin de escoger a los y las representantes locales en el evento distrital.

**Parágrafo 3.** El Sector Desarrollo Económico en coordinación con las demás entidades competentes divulgará masivamente a través de estrategias innovadoras y accesibles la realización de este Festival Distrital del Pan.

**ARTÍCULO 10. PRODUCCIÓN MÁS LIMPIA.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Ambiente en coordinación con las demás entidades competentes, pondrá a disposición de la industria panificadora y los actores involucrados en la cadena de producción, la oferta institucional vigente de acompañamiento para la gestión ambiental empresarial, con el fin de lograr procesos, productos y servicios que aumenten la eficiencia de recursos, disminuyan los desechos y las emisiones, reduzcan los impactos para el ambiente, contribuyendo así a la transición a la economía circular.

**ARTÍCULO 11°. COMPRA LOCAL.** La Administración Distrital realizará las gestiones necesarias para promover la compra de productos de la industria panificadora domiciliada en Bogotá D.C. para sus proyectos, eventos y demás actividades, dentro de lo cual se podrá incluir las raciones alimenticias entregadas en jardines infantiles, Centros Amar, Centros Abrazar, Centros Forjar, Centros Sanar, Casas de Memoria y Lúdica, entre otros equipamientos públicos con enfoque social.

**ARTÍCULO 12°. MESA DISTRITAL DEL PAN.** Créase la Mesa Distrital del Pan con participación de la sociedad civil y el sector productivo como un órgano asesor, consultivo y articulador del Gobierno Distrital. Su misión será articular a todos los actores de la cadena productiva, coordinar la organización del Festival Distrital del Pan, proponer iniciativas para su fortalecimiento, visibilización y reconocimiento de la industria panificadora, así como consolidar a la ciudad como la capital del pan.

**Parágrafo 1.** La Mesa Distrital del Pan estará conformada por:

**G. Por la institucionalidad distrital:**

- a.1) Un delegado de la Secretaría Distrital de Gobierno.
- a.2) Un delegado de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.
- a.3) Un delegado de la Secretaría de Educación del Distrito.
- a.4). Un delegado de la Secretaría Distrital de Salud.

a.5) Un delegado de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, quien convocará a la Policía Metropolitana de Bogotá.

a.6) Un delegado de la Secretaría Distrital de Ambiente.

a.7) Un delegado de la Secretaría Distrital de Planeación.

#### **H. Por la sociedad civil:**

b.1) Un representante de la Asociación Nacional de Panaderos (Adepan).

b.2) Un representante de la Cámara Fedemol de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

b.3) Dos representantes de los panaderos no afiliados a organizaciones gremiales.

b.4) Dos representantes de los consumidores.

b.5) Un representante de la academia.

**Parágrafo 2.** La Secretaría Técnica de la Mesa Distrital del Pan será ejercida por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

**Parágrafo 3.** Los representantes de la sociedad civil ante la Mesa Distrital del Pan se elegirán o designarán para un periodo de dos (2) años.

**Parágrafo 4.** Dentro de los tres (3) meses siguientes a su entrada en funcionamiento la Mesa Distrital del Pan expedirá su reglamento interno con el acompañamiento del Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal (IDPAC).

**ARTÍCULO 13°. INFORMES.** El 16 de octubre de cada año, en el marco del Día Mundial del Pan, las entidades responsables de la implementación de este Acuerdo, en cabeza de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, presentarán ante el Concejo de Bogotá D.C. un informe de gestión, evaluación y cumplimiento de sus disposiciones.

**ARTÍCULO 14°. REGLAMENTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN.** La Administración Distrital reglamentará e iniciará la implementación de las disposiciones del presente Acuerdo dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.

**Parágrafo.** En la reglamentación del presente Acuerdo se contará con la participación incidente de representantes y organizaciones gremiales de la industria panificadora de la ciudad.

**ARTÍCULO 15°. VIGENCIA.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 430 DE 2024**

### **PRIMER DEBATE**

#### ***“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA PREVENIR, ATENDER Y REDUCIR EL ACOSO SEXUAL EN ESPACIOS PÚBLICOS O DE ACCESO PÚBLICO EN BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

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

El presente Proyecto de Acuerdo busca adoptar medidas complementarias para fortalecer la prevención, atención y reducción del acoso sexual en espacios públicos o de acceso público en Bogotá, con el fin de garantizar el goce efectivo del espacio público y una vida libre de violencias en el Distrito Capital.

Las acciones aquí establecidas estarán dirigidas a robustecer la capacidad institucional del Distrito para afrontar los históricos desafíos que el acoso sexual representa para el buen vivir de las y los ciudadanos de Bogotá; del mismo modo, pretende ampliar los espacios ciudadanos para la visibilización de esta problemática, con el objetivo de reducir y erradicar su normalización.

### **2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

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

El acoso sexual en espacios públicos y de acceso público, mayormente conocido como “acoso callejero”, se ha configurado como una violencia circunscrita en el ámbito público afectando de manera directa el ejercicio de derechos en espacios destinados al desarrollo de la ciudadanía y la socialización. Este tipo de acoso comprende una serie de interacciones no consensuadas de connotación sexual ejercidas en espacios públicos que pueden consistir en expresiones verbales, toqueteos, exhibicionismo, contacto físico, persecuciones y la toma de imágenes y video, entre otros. Una de las características fundamentales de acoso sexual en espacios públicos es su aceptación cultural, como explica Sonia Frías (2016)<sup>178</sup> esta práctica nace desde la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, se configura como una demostración de poder para perpetuar los roles de género tradicionales, reforzando no solo el ideal de la masculinidad hegemónica, agresiva y dominante, sino también los límites espaciales que dejan a las mujeres excluidas de los espacios públicos, presionándolas en la esfera privada de la sociedad.

Este tipo de violencia, genera múltiples afectaciones negativas, tanto colectivas como individuales, que se representan en una mayor percepción de inseguridad de los espacios públicos y afectaciones en el auto concepto<sup>179</sup> y la autoestima. Tal como establece ONU Mujeres,

---

<sup>178</sup> Sonia, F (2014) “Violencias de género en contra de las mujeres en espacios públicos: acoso sexual y sexista” En: Castro, R. (2016) “De parejas, hogares, instituciones y espacios comunitarios: violencias contra las mujeres en México. Instituto Nacional de las Mujeres. México.

<sup>179</sup> Se entiende y define el auto concepto como “la percepción que las personas tienen de sí mismas en un momento determinado. Alude a un conjunto de creencias positivas o negativas sobre el yo e implica una autoevaluación”. Bolívar, J. & Rojas, F. (2014) Estudio de la autopercepción y los estilos de aprendizaje como factores asociados al rendimiento

Esta realidad reduce la libertad de circulación de las mujeres y niñas. Limita su capacidad de participar en la educación, el trabajo y la vida pública. Dificulta su acceso a servicios esenciales y el disfrute de actividades culturales y recreativas, afectando negativamente a su salud y su bienestar. (ONU Mujeres)<sup>180</sup>

De tal forma, la configuración de lo que significa espacio público o de acceso público, no se limita a la ubicación geoespacial del mismo, como establece el Observatorio Contra el Acoso Callejero de Chile<sup>181</sup>, la construcción de lo que se entiende por espacio público también se desprende del componente simbólico del mismo, de manera que el espacio público que percibimos se compone de:

1. El espacio percibido: los objetos y prácticas materiales reproducen la vida urbana.
2. El espacio concebido: las representaciones imaginarias del espacio por parte de las y los sujetos.
3. El espacio vivido: que emerge desde la compilación del espacio percibido y concebido.

Por ello, este tipo de acoso ocasiona daños significativos a la subjetividad y la organización cotidiana de la vida de las víctimas del mismo, que en su mayoría se ven representadas por mujeres, desde salir acompañadas, cambiar la forma de vestir hasta evitar horarios y rutas de desplazamiento son las consecuencias estructurales de este. La afectación permanente de esta problemática hace menester reconocer el acoso sexual en espacios públicos y de acceso público como un problema social que requiere medidas institucionales e intersectoriales coordinadas, estructurales y efectivas que propendan por la adopción de medidas que aseguren la garantía del derecho a una vida libre de violencias.

## ***2.2 Panorama Regional y Nacional***

El panorama del acoso sexual en espacios públicos o de acceso público a escala regional no es alentador, según la CEPAL<sup>182</sup>, las principales víctimas de acoso en el espacio público son las jóvenes. En Lima 9 de cada 10 mujeres entre 18 y 29 años han sido víctimas de acoso callejero (2013), en Bogotá y Ciudad de México 6 de cada 10 mujeres ha vivido alguna agresión sexual en el transporte público (2014), y en el caso de Chile 5 de cada 10 mujeres entre 20 y 29 años declaran haber vivido acoso sexual callejero (2015).

---

académico en estudiantes universitarios. RED - Revista de Educación a Distancia. Número 44. 15-Nov-2014. <http://www.um.es/ead/red/44> .

<sup>180</sup> ONU Mujeres (s.f) “Crear espacios públicos seguros que empoderen a las mujeres y las niñas”. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/creating-safe-public-spaces>

<sup>181</sup> Arancibia, J; Bustamante, C; Guerrero, M; Meniconi, L; Molina, M; Saavedra, P. (2015) Acoso sexual callejero: contexto y dimensiones. Observatorio Contra el Acoso Callejero. Chile

<sup>182</sup> CEPAL (S.F) Violencia contra las mujeres. Recuperado de: <https://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/cepal-mujeres.pdf>



Bajo la misma preocupación, los resultados del estudio realizado por Datum Internacional respecto a las encuestas ejecutadas para el informe *Derechos de la Mujer en el continente americano*, demuestran que los lugares más frecuentes donde se menciona haber padecido acoso sexual son en “algún ámbito social” con el 18%, “otros sitios” con el 17% y el ‘trabajo’ con 9%, del mismo modo, se confirma que las más afectadas con este tipo de violencia son las mujeres jóvenes, donde un 40% asegura haber vivido una situación de acoso<sup>183</sup>. La siguiente tabla diferenciada por país, permite ver los resultados del informe, donde el acoso en el ámbito social y comunitario resalta por su alta incidencia al responder la pregunta *¿diría Ud. que ha sufrido en algún momento de acoso sexual en...?*

PAIS	Trabajo	Centro de estudios	Algún ámbito social	Otro lugar
ARGENTINA	7%	3%	20%	22%
BRASIL	7%	1%	13%	11%
CANADÁ	6%	3%	13%	3%
COLOMBIA	4%	3%	15%	9%
CHILE	9%	2%	23%	30%
ECUADOR	5%	4%	9%	17%
ESTADOS UNIDOS	10%	4%	15%	4%
MÉXICO	15%	7%	34%	27%
PANAMÁ	13%	5%	23%	21%
PERÚ	14%	4%	23%	20%
TOTAL	9%	4%	18%	17%

Fuente: Datum Internacional (2018) *Derechos de la Mujer en el continente americano*

Ahora bien, el pluralismo jurídico de la región ha logrado generar amplias diferencias en el abordaje del acoso sexual en espacios públicos, como forma específica de violencia de género. Es de resaltar el avance legislativo de varios países de la región para la prevención y erradicación del acoso en espacios públicos, como es el caso de Perú con la Ley 30314 de

<sup>183</sup> [https://www.datum.com.pe/new\\_web\\_files/files/pdf/Diadelamujer2018.pdf](https://www.datum.com.pe/new_web_files/files/pdf/Diadelamujer2018.pdf)

2015<sup>184</sup> para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en Espacio Público, la cual define el acoso sexual en espacios públicos en su Artículo 4 como:

“Conducta física o verbal de naturaleza o connotación sexual realizada por una o más personas en contra de otra u otras, quienes no desean o rechazan estas conductas por considerar que afectan su dignidad, sus derechos fundamentales como la libertad, la integridad y el libre tránsito, creando en ellas intimidación, hostilidad, degradación, humillación o un ambiente ofensivo en los espacios públicos”.

En Colombia, debido a vacíos jurídicos en la materia, el acoso sexual en espacios públicos o de acceso público no se encuentra penalizado y tampoco se encuentra como contravención en el Código de Policía, el tratamiento jurídico sobre el mismo se ha dado según lo establecido por la Corte Suprema de Justicia en Sala Penal, donde se ha considerado que los tocamientos corporales en espacios de la colectividad pueden tipificarse a través del delito de la *Injuria de Hecho*, especificado en el artículo 220 del Código Penal. Este vacío genera serias dificultades para el avance de planes, programas y proyectos para afrontar la problemática, pues no se cuenta con una base de datos precisa para realizar un estudio de línea base a nivel nacional, ni territorial.

Por otra parte, siguiendo la información de ONU Mujeres para el informe *Ciudades seguras y espacios públicos seguros para mujeres y niñas Colombia*<sup>185</sup>,

- En el país entre 2009 y 2014, el 21,51% de los exámenes médico legales por presunto delito sexual en mujeres tuvo su origen en espacios públicos, llegando a aumentar a 30% en 2015 (Información del informe Masatugó del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses).
- En Bogotá el 26% de las mujeres que usaron el Sistema Transmilenio manifestaron haber sufrido acoso sexual en la última semana, la mayoría relativo a miradas lascivas [64,6%] y a rozamientos en cualquier parte del cuerpo sin consentimiento [63,6%]. Además, el 29,5% ha sido víctima o testigo de una situación de acoso sexual en los alrededores del sistema de transporte.
- En Bogotá el 62,3% de las mujeres encuestadas señalaron que las personas alrededor no reaccionan ante un acto de acoso sexual, por diferentes razones: son indiferentes [29,5%], por temor [26,2%], o les parece normal [6,6%].

Este panorama permite evidenciar la importancia de brindar soluciones integrales a la violencia en el espacio público, no obstante, al realizar la revisión del cumplimiento del ODS 5. *Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas*, en su meta objetivo 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en **los ámbitos público y privado**, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación, los indicadores de cumplimiento elegidos para el análisis de ejecución en Colombia se limitan a la esfera privada de la convivencia ciudadana.

<sup>184</sup> <http://observatoriolegislativocele.com/wp-content/uploads/LEYES/Peru/30314.pdf>

<sup>185</sup> <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/tejiendo-justicia/Documents/publicaciones/genero/Brochure%20ciudades%20seguras.pdf>

## 5.2. Poner fin a toda la violencia contra las mujeres y su explotación

Porcentaje de mujeres que han sido forzadas físicamente por el esposo o compañero a tener relaciones o actos sexuales

Porcentaje de mujeres que han sido forzadas físicamente por otra persona diferente a su esposo o compañero a tener relaciones o actos sexuales

Porcentaje de mujeres, alguna vez unidas, que han experimentado alguna violencia física por parte del esposo o compañero

Porcentaje de mujeres que han experimentado alguna violencia física por una persona diferente al esposo o compañero

Porcentaje de mujeres, alguna vez unidas, que reportaron violencia psicológica por parte de su pareja

Tasa de homicidio de mujeres

186

Esta desarticulación entre la realidad y las estrategias para prevenir, reducir y mitigar la violencia de género en espacios públicos, en este caso específico el acoso sexual, es muestra del largo camino por recorrer para garantizar una vida libre de violencias en toda su complejidad.

### 2.3 Panorama Distrital

El acoso sexual en espacios públicos y de acceso público atenta directamente contra el derecho a la ciudad, como ya se mencionó, una interpretación normativa tipifica el acoso en el espacio y transporte público como una modalidad del delito de injuria por vía de hecho, la cual no recoge toda la complejidad de esta violencia y tipifica varias conductas y clases de agresión, por lo cual realizar un diagnóstico preciso sobre esta problemática en la ciudad se presenta como un desafío inminente. Según información de la Secretaría Distrital de la Mujer, solicitada mediante derecho de petición, del 2019 al enero del 2021 se han presentado 1.324 injurias por vías de hecho a mujeres en el espacio público de Bogotá.

<sup>186</sup><https://www.ods.gov.co/es/data-explorer?state=%7B%22goal%22%3A%225%22%2C%22indicator%22%3A%225.1.1.C%22%2C%22dimension%22%3A%22COUNTRY%22%2C%22view%22%3A%22line%22%7D>



**Total de injurias por vías de hecho con víctima mujer según tipo de sitio público del hecho. Bogotá 2019, 2020 y 2021 (corte al 22 de enero)**

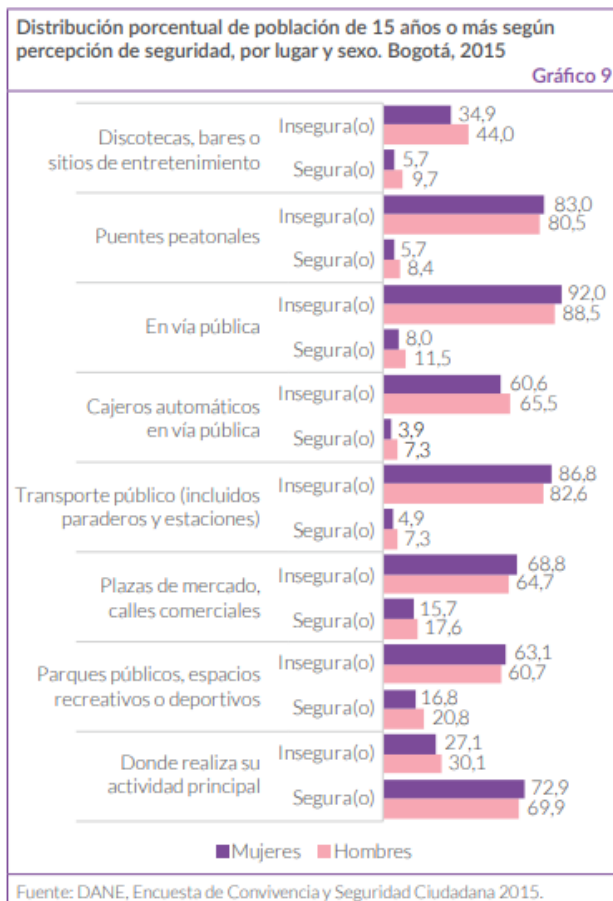
<b>Lugar del hecho</b>	<b>2019</b>	<b>2020*</b>	<b>2021*</b>
Espacio público	469	437	18
Sistema Transmilenio	88	24	0
Transporte público urbano	9	3	1
<b>Total general</b>	<b>702</b>	<b>599</b>	<b>23</b>

Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Corte enero de 2021. \*Información preliminar sujeta a cambios

Fuente: Información reportada por la Dirección de Gestión del Conocimiento-SDMujer

Igualmente, según el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá en su Boletín informativo Mujeres en cifras 16 “Experiencias de las mujeres en el espacio y el transporte públicos”<sup>187</sup>, en 2015 el 83,6% de las mujeres de 15 años y más manifestaron sentirse inseguras en la ciudad, al igual que el 79,2% de los hombres, aumentando al 84,7% y 81% respectivamente en el 2016. Según el boletín “La vía pública, el transporte público (incluidos paraderos y estaciones) y los puentes peatonales son los tres lugares donde una mayor proporción de mujeres y hombres de 15 años y más indicaron sentir inseguridad tanto en 2015 como en 2016” (OMEG, 2019, pp 11).

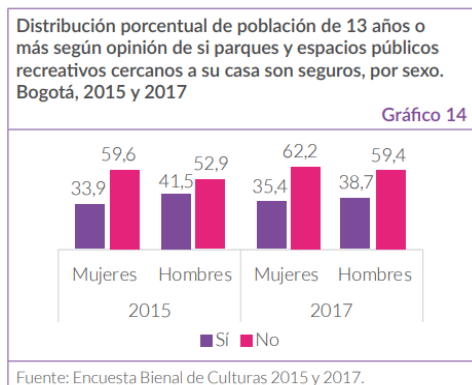
<sup>187</sup> Observatorio de mujeres y equidad de género de Bogotá (2019) Mujeres en cifras 16 Experiencias de las mujeres en el espacio y el transporte públicos. Secretaría Distrital de la Mujer. Bogotá. <http://omeg.sdmujer.gov.co/phocadownload/2019/boletines/Mujeres%20en%20Cifras%2016.pdf>



Fuente: OMEG, 2019, Mujeres en cifras 16.

Las investigaciones realizadas por el OMEG señalan que en Bogotá las mujeres se sienten menos seguras que los hombres en cada uno de los lugares indagados, con excepción del lugar donde se realiza la actividad principal. Asimismo, la diferencia entre la percepción de hombres y mujeres nace en el tipo de violencia a la que cada uno se considera más expuesto, demostrando que el temor de las mujeres sobre la violencia ejercida en sus cuerpos influye de manera dominante en su percepción de seguridad y el disfrute del espacio público que se desprende de ella.

Una muestra clara de lo anterior es el uso y apropiación de los espacios públicos recreativos por parte de las mujeres en el Distrito, según el informe, son las mujeres quienes consideran más inseguros estos espacios, al mismo tiempo, son quienes en mayor proporción los perciben como menos limpios, agradables y equipados.



Fuente: OMEG, 2019, Mujeres en cifras 16.

Para el caso del sistema de transporte público de la ciudad, en Transmilenio los hechos que fueron reportados por el mayor número de mujeres fueron: las miradas obscenas, con el 25,8%, los piropos con el 23,8%, los insultos 19,2% y los manoseos no consentidos con el 17,2%. Por otra parte, en un estudio exploratorio<sup>188</sup> sobre las expresiones del acoso sexual en el transporte público, realizado en mayo del 2019, a través de 1.374 encuestas a mujeres mayores de 14 años de la localidad de Kennedy, se encontró que:

- 7 de cada 10 mujeres han vivido alguna experiencia de acoso en el último año.
- El 56,2% de ellas empezó a experimentar situaciones de acoso entre los 11 y los 17 años.
- El 67,9% ha vivido alguna experiencia de acoso en los últimos 12 meses y esa experiencia en 51,4% de los casos, se presenta en la noche.

Frente al aspecto horario, las encuestas de percepción de Bogotá establecen que 3 de cada 4 mujeres consideran que la noche en Bogotá es peligrosa y que la hora donde las mujeres consideran más insegura la noche, es a las 9 p.m.

Según una encuesta realizada en 2023 por la Veeduría Distrital, tanto hombres como mujeres se sienten acosados sexualmente en el espacio público de la ciudad. En este estudio 7 de cada 10 mujeres manifestaron sentir miedo de ser acosadas, especialmente en el transporte masivo. Otros hallazgos alarmantes son los siguientes<sup>189</sup>:

- El 80.4% de las mujeres que fueron encuestadas afirmó haber sido víctima de alguna manifestación de acoso en el transporte público de la ciudad (TransMilenio), el 79% indicó que en la calle; el 46.5% en el Sistema Integrado de Transporte Público (Sitp); el 38% en las obras de construcción; el 37.2% en las calles oscuras y solas de la ciudad; el 37% en los puentes peatonales y el 36.8% en los diversos paraderos que hay en Bogotá.

<sup>188</sup><http://eventosciom.sdmujer.gov.co/noticias/bogot%C3%A1-tiene-primer-protocolo-atenci%C3%B3n-mujeres-v%C3%ADctimas-acoso>

<sup>189</sup> Infobae. (11 de octubre de 2023). Ni los hombres se salvan del acoso callejero en Bogotá. Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2023/10/11/ni-los-hombres-se-salvan-del-acoso-callejero-en-bogota-veeduria-distrital-asegura-que-seis-de-cada-10-han-sido-victimas/>

- El 44.9% de los hombres que fueron encuestados con edades entre 30 y 44 años tuvieron alguna situación relacionada con acoso y el 25.1% de ellos estuvo en el rango de edad entre los 18 y los 29 años, siendo estos cerca del 70% de la muestra.

Frente a esta problemática la Secretaría Distrital de la Mujer ha lanzado múltiples estrategias para prevenir y erradicar el acoso sexual en espacios públicos y de acceso público, de tal manera se puso en marcha el *Protocolo de prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres en el espacio y el transporte público*, el protocolo se constituye como un instrumento de articulación interinstitucional entre múltiples sectores del gobierno distrital, a saber: Mujer, Movilidad, Seguridad, Convivencia y Justicia, Cultura, Recreación y Deporte y Gobierno. Los pilares del protocolo son la prevención, la atención, la sanción social y la promoción del acceso a la justicia, con los cuales se busca abarcar sus 5 fases:

- Fase inicial: Sistema Transmilenio en su componente troncal.
- Segunda fase: Sistema Transmilenio en su componente zonal, transporte público colectivo e individual.
- Tercera fase: Transporte de entrada y salida del Distrito Capital
- Cuarta fase: Otras modalidades de transporte (movilidad a pie o en bicicleta)
- Quinta fase: Metro de Bogotá

En tanto al componente participativo, en alianza con la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte se instaló *la Mesa para la prevención y el cambio cultural de las violencias de género en el espacio y el transporte público en Bogotá*, la cual busca coordinar y orientar la pauta comunicativa sobre este tema, así como brindar línea técnica a las entidades del Distrito Capital que desarrollan campañas comunicativas al respecto. Igualmente, junto la Secretaria de Educación del Distrito se instaló la Mesa de diálogo para la prevención y atención de violencias de género en las Instituciones de Educación Superior.

Todos estos elementos están igualmente asociados con la operación continua de la Línea Púrpura y la disposición de duplas psicojurídicas de atención a casos de violencias contra las mujeres en el espacio público y el transporte público en Bogotá.

Como se puede evidenciar el acoso sexual en espacios públicos y de acceso público no ha sido un problema ignorado por la Administración Distrital, los avances en materia de sistematización como el índice de seguridad nocturna para las mujeres son destacables, igualmente que las estrategias relativas al protocolo. Por tal motivo, la finalidad de este proyecto de acuerdo es brindar medidas complementarias que contribuyan a la efectiva erradicación del acoso sexual callejero desde otros lugares.

Para empezar, se considera inminente tramitar soluciones para el acoso sexual callejero fuera del transporte público, pues como se evidenció en los datos del Boletín Mujeres en cifras 16, la vía pública y los puentes peatonales son dos de los ejes que generan mayor percepción de inseguridad a al ciudadanía bogotana, igualmente, como referencia la Secretaría Distrital de la Mujer en la información presentada sobre injurias por vías de hecho, el espacio público es el mayor aglomerado de estos hechos, pasando incluso el sistema de transporte. Por tal razón, se considera menester formular e implementar una estrategia integral para la prevención, atención y erradicación del acoso sexual en espacios públicos y de acceso público, la cual - junto al protocolo de atención- determine las acciones coordinadas para erradicar esta violencia.

Para el caso de la participación, en miras de mantener un ejercicio desconcentrado y descentralizado, vincular los territorios es un punto clave para tener un panorama más claro de este tipo de violencia, ayudando a superar la barrera que generan las dificultades jurídicas ya expuestas. Del mismo modo, considerando los datos suministrados por el informe de género y movilidad activa publicado por GIZ, el temor generalizado de las mujeres a sufrir violencia física y sexual en lugares públicos se ha convertido en una limitación importante para su movilidad<sup>190</sup>. Es importante articular las acciones de intervención con el reconocimiento y apropiación de espacios culturales, artísticos y deportivos a través del fomento de actividades del mismo corte.

### 3. SUSTENTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

**La Convención Belém Dó Pará:** Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Artículo 2, Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar.

**Código Penal. Título V, en los tipos que integran los Delitos contra la integridad moral:** La Corte Suprema de Justicia en Sala Penal se ha manifestado considerando que los tocamientos corporales en espacios de la colectividad pueden tipificarse a través del delito de la Injuria de Hecho (artículo 220 del Código Penal). Este comportamiento no se materializa a través de la voz o de las palabras, se trata de comportamientos orientados a la ofensa injuriosa de una persona. No obstante, los tocamientos corporales sexuales en menores de 14 años o en personas con incapacidad de resistir los tipifica el código penal como Actos Sexuales Abusivos. Así pues, se diferencian los tocamientos no consentidos cuando las víctimas son mayores y menores de edad, para efectos de la correspondiente tipificación.

**Decreto 4798 de 2011:** Reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008, Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones ordenando al Ministerio de Educación Nacional, a las Entidades Territoriales y a las Instituciones Educativas en el ámbito de sus competencias, entre otras 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 y generar ambientes educativos libres de violencias y discriminación, donde se reconozcan y valoren las capacidades de las mujeres, desde un enfoque diferencial.

**Sentencia T-027 de 2017 Corte Constitucional:** La erradicación de toda forma de violencia y discriminación contra la mujer es un compromiso promovido y asumido por Colombia al ratificar los diferentes tratados internacionales que existen al respecto. El país se ha obligado a condenar todas las formas de violencia contra la mujer, adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. Asimismo, se ha reconocido que los Estados deben responder, no solo por los actos propios de violencia contra la mujer, sino por los actos privados, cuando se demuestre la falta de adopción de medidas con la debida diligencia para prevenirlos o impedirlos.

---

<sup>190</sup> GIZ. (2021). Género y movilidad activa: acciones para no dejar a nadie atrás en Colombia.

**Acuerdo 526 de 2013 Concejo de Bogotá D.C.:** Crea los Consejos Locales de Seguridad de Mujeres en cada una de las localidades para abordar problemáticas específicas de estos grupos poblacionales. Dichos consejos serán un espacio que tendrán como fin abordar la agenda de seguridad local entendiendo que existe un enfoque diferenciado de la misma y disminuir los niveles de violencia contra las mujeres tanto en el espacio público como en el privado

**Acuerdo 584 de 2015 Concejo de Bogotá D.C.:** Adopta los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, los cuales buscan contribuir a la eliminación de las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que generan discriminación, desigualdad y subordinación en las mujeres que habitan el territorio rural y urbano de Bogotá D.C., para el ejercicio pleno de sus derechos.

**Decreto Distrital 044 de 2015** "Por medio del cual se adopta el Protocolo para la prevención del acoso laboral y sexual laboral, procedimientos de denuncia y protección a sus víctimas en el Distrito Capital

**Decreto 44 de 2015 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.:** Adopta el "Protocolo para la prevención del acoso laboral y sexual laboral, procedimientos de denuncia y protección a sus víctimas en el Distrito Capital", en el marco del reconocimiento, garantía y restitución de los derechos humanos de las mujeres y de todas(os) las(os) servidoras(os)públicas(os) en el Distrito Capital.

**Resolución 492 de 2015 Secretaría Distrital de la Mujer:** El objetivo general de los Planes Sectoriales de Transversalización para la Igualdad de Género es garantizarlos derechos de las mujeres en el territorio urbano y rural del Distrito Capital, reconociendo sus diversidades en razón a identidades de género, orientaciones sexuales, étnicas, raciales, culturales, religiosas, ideológicas, territoriales, de discapacidad, etarias, de origen geográfico, condiciones socioeconómicas, de afectación por el conflicto armado y otras, en el marco de las competencias sectoriales y de las metas del Plan de Desarrollo Distrital, con el fin de contribuir a la eliminación de la discriminación, la desigualdad y la subordinación de las mujeres en Bogotá D.C., los cuales se estructuran en torno a dos componentes, el Institucional y el Misional.

#### **4. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. El presente proyecto de acuerdo se relaciona con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015)<sup>191</sup>:

---

<sup>191</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>



En particular, esta iniciativa contribuye con la materialización de la meta 5.2. del ODS “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”:

*“5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”.*

## 5. COMPETENCIA

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

El Decreto Ley 1421 expresa en el artículo 12, numeral 1, 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*

## 6. IMPACTO FISCAL

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

*"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 hace parte de los planes, programas y metas establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital 2020- 2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI” **aún en implementación hasta tanto no se apruebe el de la nueva Administración**. Inicialmente, según el Artículo 13 del Plan Distrital de Desarrollo los programas estratégicos se consideran fundamentales para la ejecución del mismo, entre los programas estratégicos se encuentra el programa “Prevención de violencias de género y reducción de discriminaciones” el cual cuenta con dos metas asociadas al objetivo del presente proyecto de acuerdo:

- Implementar una estrategia para enfrentar y prevenir el acoso contra la mujer dentro del sistema Transmilenio.
- Implementar y monitorear un modelo distrital y local para la prevención, atención, sanción, reparación y erradicación de las violencias contra las mujeres.

Del mismo modo, según el programa 40 “*Más mujeres viven una vida libre de violencias, se sienten seguras y acceden con confianza al sistema de justicia*” se tiene como fin prevenir, atender, proteger y sancionar las violencias contra las mujeres en razón del género en el Distrito Capital, generar las condiciones necesarias para vivir de manera autónoma, libre y segura, fin que tiene como nivel necesario para su consecución la transformación social e institucional de imaginarios que naturalicen o justifiquen la violencia y la discriminación contra las mujeres.

En consecuencia, este Proyecto de Acuerdo **no tiene un impacto fiscal** por cuanto no 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° 430 DE 2024**

### **PRIMER DEBATE**

***“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA PREVENIR, ATENDER Y REDUCIR EL ACOSO SEXUAL EN ESPACIOS PÚBLICOS O DE ACCESO PÚBLICO EN BOGOTÁ D.C. 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 artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.

#### **ACUERDA:**

**ARTÍCULO 1°. OBJETO:** Adoptar medidas complementarias para fortalecer la prevención, atención y reducción del acoso sexual en espacios públicos o de acceso público en Bogotá, con el fin de garantizar el goce efectivo del espacio público y una vida libre de violencias en el Distrito Capital.

**ARTÍCULO 2°.** Para la correcta ejecución del presente acuerdo se tomará en cuenta la siguiente definición:

**Acoso sexual en espacios públicos o de acceso público:** Conducta física o verbal de naturaleza o connotación sexual realizada en espacios públicos o de acceso público por una o más personas desconocidas contra otra u otras, quienes no desean, no autorizan o rechazan estas conductas por considerar que afectan sus derechos fundamentales, generando un entorno social hostil que tiene consecuencias negativas para quien las recibe.

**ARTÍCULO 3°. ESTRATEGIA INTEGRAL CONTRA EL ACOSO SEXUAL EN ESPACIOS PÚBLICOS Y DE ACCESO PÚBLICO:** La Secretaría Distrital de la Mujer, con el acompañamiento de las entidades distritales que considere pertinentes, estructurará una Estrategia Integral Contra el Acoso Sexual en Espacios Públicos y de Acceso Público de Bogotá, a partir de la consolidación de una línea base sobre el acoso sexual en espacios públicos de la ciudad.

**ARTÍCULO 4°. MESAS LOCALES PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL ACOSO SEXUAL EN ESPACIOS PÚBLICOS Y DE ACCESO PÚBLICO.** La Secretaría Distrital de Gobierno en coordinación con la Secretaría Distrital de la Mujer y las Alcaldías Locales, bajo los criterios de sostenibilidad fiscal y progresividad, fomentará la creación de Mesas Locales Para La Prevención y Mitigación del Acoso Sexual en Espacios Públicos y de Acceso Público, que tendrán como fin articular las necesidades y preocupaciones desde la particularidad de los contextos locales con la perspectiva distrital sobre el abordaje de la violencias basadas en género, específicamente sobre el acoso sexual en espacios públicos y de acceso público en el Distrito Capital.

**ARTÍCULO 5°. ESTRATEGIA CULTURAL Y DEPORTIVA.** La Secretaría Distrital de la Mujer en coordinación con la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) y las Alcaldías Locales, a través de las instancias de participación competentes, se encargarán de desarrollar procesos culturales, tales como talleres artísticos que pueden incluir danza, teatro, artes plásticas, encaminados a educar y concientizar acerca del delito del acoso sexual en espacios públicos o de acceso público en Bogotá; y fomentarán escenarios deportivos como rodadas en bicicleta nocturnas, talleres de despinchado de llantas, entre otros, con enfoque de género, y con una periodicidad de al menos una vez al mes, en aras de incentivar el uso de la bicicleta como medio emancipador y de apropiación para el goce y disfrute del espacio público en el Distrito Capital.

**Parágrafo.** Las entidades distritales encargadas ejecutarán la estrategia cultural y deportiva en los espacios públicos de cada localidad donde persista un alto índice de casos de acoso sexual hacia las mujeres; y así mismo podrán disponer de los puntos de gestión cultural local existentes para garantizar el desarrollo de los talleres artísticos.

**ARTÍCULO 6°. DIFUSIÓN Y SENSIBILIZACIÓN.** La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte en coordinación con la Secretaría Distrital de la Mujer impulsarán campañas de concientización y sensibilización que permitan visibilizar y concientizar sobre el acoso sexual en espacios públicos y de acceso público en el Distrito. Estas campañas podrán contar con contenido sobre el consentimiento, el apoyo en situaciones de acoso, líneas de atención como la Línea Calma y la Línea Púrpura, protocolos de atención y acceso a la justicia, entre otras.

**Parágrafo 1.** Las campañas de concientización y sensibilización contarán con enfoque territorial, adaptándose a las necesidades de los territorios rurales para garantizar el acceso a la información en toda Bogotá.

**Parágrafo 2.** Se priorizará la articulación de las campañas de sensibilización con los entornos educativos públicos y privados de educación básica, técnica, tecnológica y superior de Bogotá, acorde a la disponibilidad de la Secretaría de Educación del Distrito y la autonomía de las instituciones educativas.

**ARTÍCULO 7°. SEGUIMIENTO.** Cada 25 de noviembre, en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, las entidades encargadas presentarán al Concejo de Bogotá un informe de evaluación y cumplimiento de las disposiciones de este acuerdo.

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

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 431 DE 2024**

### **PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL DE “ENTORNOS UNIVERSITARIOS SEGUROS” DE BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

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

El presente Proyecto de Acuerdo tiene como objeto el establecimiento de lineamientos para el diseño e implementación de la Estrategia Integral de “Entornos Universitarios Seguros” en la ciudad de Bogotá D.C, como instrumento de política pública de largo plazo para la ciudad, que busque mejorar las condiciones de seguridad objetiva y subjetiva a toda la comunidad educativa (estudiantes, docentes y personal directivo y administrativo), así como niveles de seguridad y tranquilidad en los entornos de las Instituciones de Educación Superior, brindando un desarrollo educativo óptimo en el Distrito Capital.

#### **2. ANTECEDENTES**

El presente proyecto no ha sido presentado previamente a consideración del Concejo de Bogotá.

#### **3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

##### **3.1. Introducción:**

La población estudiantil, correspondiente a programas de educación superior en Colombia, no cuenta con un instrumento de política pública en Bogotá que sea única, de carácter permanente, armónica entre sus dependencias y que se articule con otros sectores, como la Policía Metropolitana de Bogotá – MEBOG y las mismas Instituciones de Educación Superior – IES presentes en el territorio de la ciudad que tenga como propósito, implementar estrategias de seguridad para las y los estudiantes universitarios alrededor de sus instituciones. Ello desemboca en la ausencia de herramientas para enfrentar dinámicas sociales que deterioran la confianza de los ciudadanos en general y los estudiantes y miembros de estas IES en particular, frente al espacio público circundante a las Instituciones Educativas o “entornos” cercanos o por los cuales acceden directamente a los servicios educativos.

Así, en el entorno de las universidades de Bogotá se desarrollan problemáticas tanto delictuales como convivenciales: desde hurtos y venta de sustancias prohibidas, hasta puntos críticos, iluminación y mobiliario urbano insuficientes, entre otras situaciones directamente relacionadas con la percepción objetiva y subjetiva de seguridad en estas zonas.

Ante esto, como un elemento tendiente a brindar soluciones, se proponen las siguientes directrices para constituir una estrategia integral para asegurar el cuidado de los entornos universitarios en Bogotá, que permita prevenir la ocurrencia de delitos en contra de las comunidades universitarias y, adicionalmente, mejorar la percepción de seguridad de la ciudadanía en estas zonas.

### 3.2. Caracterización de la población

En Colombia, para el año 2022, hubo un total de 2.466.228<sup>192</sup> estudiantes matriculados dentro de un programa de educación superior en todas las Instituciones de Educación Superior – IES en el país. Para el caso de Bogotá, en el mismo periodo de tiempo, hubo 833.562<sup>193</sup> estudiantes en dichas instituciones. Es decir, Bogotá presenta una concentración de cerca del 33,8% de la totalidad de estudiantes de todo el país. Esto corresponde a más de un tercio de la población total y correspondiente a el número de personas de una localidad como Engativá<sup>194</sup>.

Con respecto a la caracterización de la población universitaria en Bogotá mencionada anteriormente, se tiene que mayormente corresponde a población femenina, predomina la formación en IES privadas, y en los órdenes universitario y tecnológico:

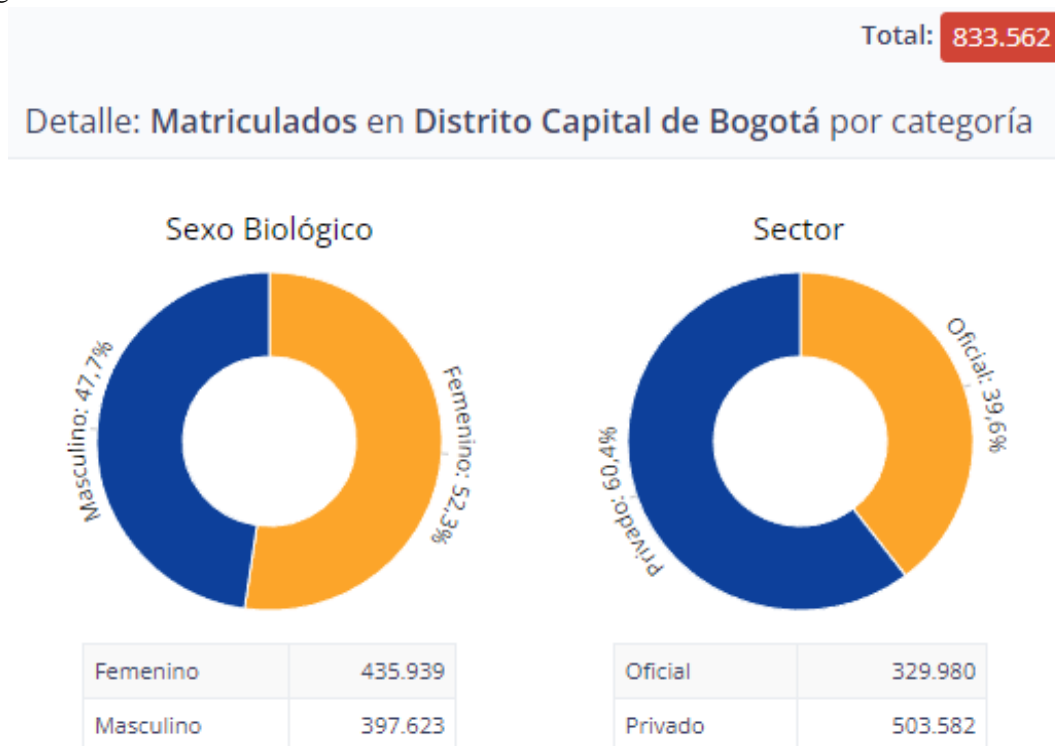


Figura 1. Estudiantes matriculados en Bogotá segmentados por género y sector.  
Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior- SNIES.<sup>195</sup>

<sup>192</sup> Información oficial del Ministerio de Educación Nacional. Obtenida en la siguiente dirección electrónica: <https://hecaa.mineducacion.gov.co/consultaspublicas/content/poblacional/index.jsf>

<sup>193</sup> *Ibíd.*

<sup>194</sup> Información de “Bogotá Cómo Vamos”. Obtenida en la siguiente dirección electrónica: <https://bogotacomovamos.org/datos/poblacion/>

<sup>195</sup> Información oficial del Ministerio de Educación Nacional. Obtenida en la siguiente dirección electrónica: <https://hecaa.mineducacion.gov.co/consultaspublicas/content/poblacional/index.jsf>

### Estudiantes por nivel de formación en Bogotá D.C.

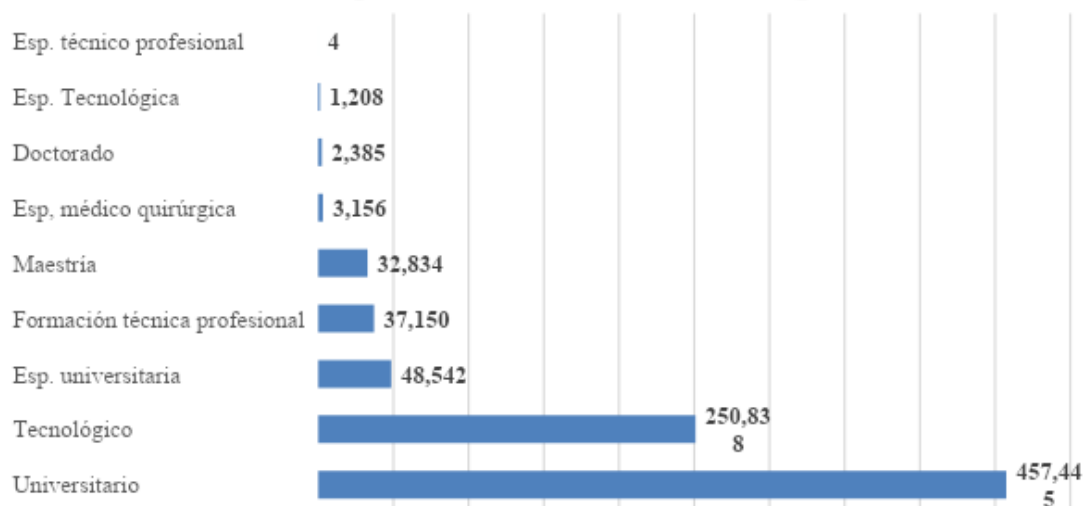


Figura 2. Estudiantes por nivel de formación en Bogotá D.C.

Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior- SNIES.<sup>196</sup>

En lo que corresponde específicamente a Bogotá, según el Observatorio de la Universidad Colombiana (2020), la ciudad cuenta con un total de 132 IES activas<sup>197</sup>. Estas IES se encuentran, principalmente, en las localidades de Antonio Nariño, Barrios Unidos, Candelaria, Chapinero, Engativá, Santa Fe, Teusaquillo, Usaquén y Los Mártires. De estas, 31 se encuentran acreditadas, y son estas las que aglutinan la mayor parte de la población universitaria, recibiendo 559.551 estudiantes para 2022<sup>198</sup>. Por tanto, si se estudia geográficamente, las IES se concentran en la zona norte y oriental de la ciudad, dejando de lado localidades como Bosa, Kennedy, Suba, Usme o Ciudad Bolívar.

### 3.3. Caracterización de las problemáticas (delitos)

En punto a la criminalidad cercana a las IES, desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa, se cuenta con la siguiente información:

#### a. Desde un enfoque cuantitativo:

<sup>196</sup> Información oficial del Ministerio de Educación Nacional. Obtenida en la siguiente dirección electrónica: <https://hecaa.mineducacion.gov.co/consultaspublicas/content/poblacional/index.jsf>

<sup>197</sup> Observatorio de la Universidad Colombiana. (2020). Presencia de la educación superior en Bogotá y Cundinamarca. Recuperado de: <https://www.universidad.edu.co/presencia-de-la-educacion-superior-en-bogota-y-cundinamarca/>

<sup>198</sup> Información reportada vía petición por parte de la Secretaría de Educación Distrital – SED.

Si bien se observa la información relativa a múltiples delitos de alto impacto en los entornos universitarios de Bogotá<sup>199</sup>, el fenómeno del hurto a personas resulta ser aquel que, estadísticamente, se destaca por encima de cualquier otro tipo de conducta delictiva:

### Delitos de Alto Impacto - Entornos Universitarios 2019 - 2023

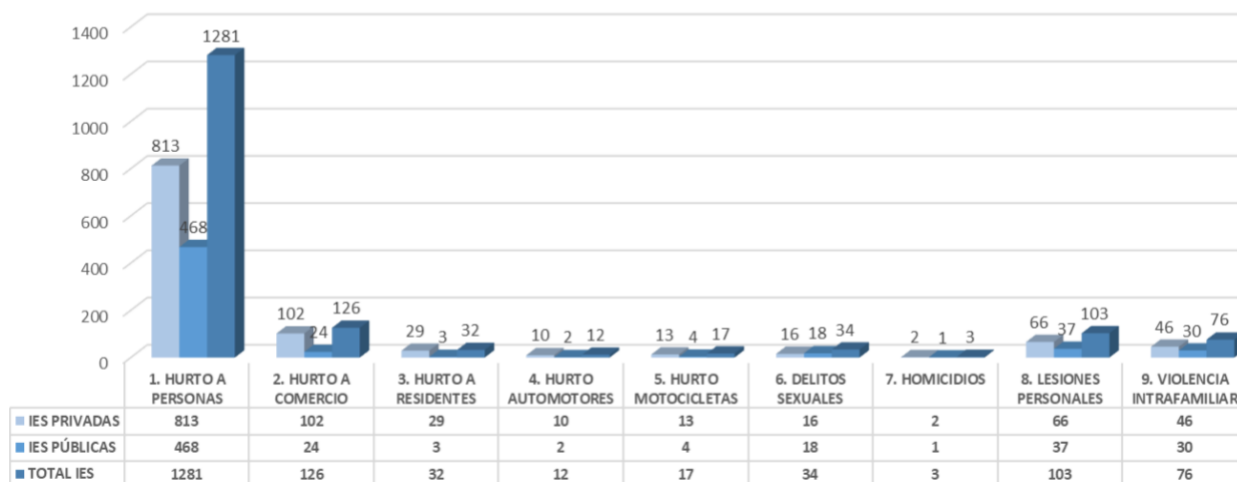


Figura 3. Delitos de alto impacto en entornos universitarios de Bogotá D.C. entre 2019 y el 28 de febrero de 2023  
Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la SDSCJ en respuesta a la proposición N° 194 de 2023

De la gráfica anterior se pueden evidenciar varias situaciones problemáticas en lo que a IES en Bogotá se refiere:

1. El delito de mayor impacto es el hurto a personas. Entre 2019 y 2023 se presentaron 1281 casos de hurto a personas en los entornos universitarios de Bogotá. Esto contando únicamente cifras oficiales, es decir, aquellos casos que fueron reportados antes las entidades competentes.
2. Se presentan mayores índices de delincuencia en las IES privadas que en las públicas. Si bien en la caracterización se evidenció que el 60% de los estudiantes de las IES en Bogotá pertenece a instituciones privadas, se evidencia que en estas instituciones el hurto es considerablemente más elevado, siendo 57% más alto que en los entornos de las universidades oficiales.
3. Existen múltiples delitos que también muestran relevancia estadística, principalmente el hurto a comercio y las lesiones personales, sin descuidar otro tipo de fenómenos como la violencia intrafamiliar o los delitos sexuales
4. No se cuenta con cifras oficiales o información específica frente a temas como el microtráfico.

Como no existe una presencia homogénea de IES en toda la ciudad, sino concretada en unas localidades en particular, es preciso tener en cuenta un análisis espacial diferenciado en el momento de considerar los hechos delictivos, así:

<sup>199</sup> La información se obtuvo con un radio de 100 metros frente a las IES en Bogotá, mediante la proposición de control político N° 194 de 2023 del Concejal Julián Rodríguez Sastoque frente a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

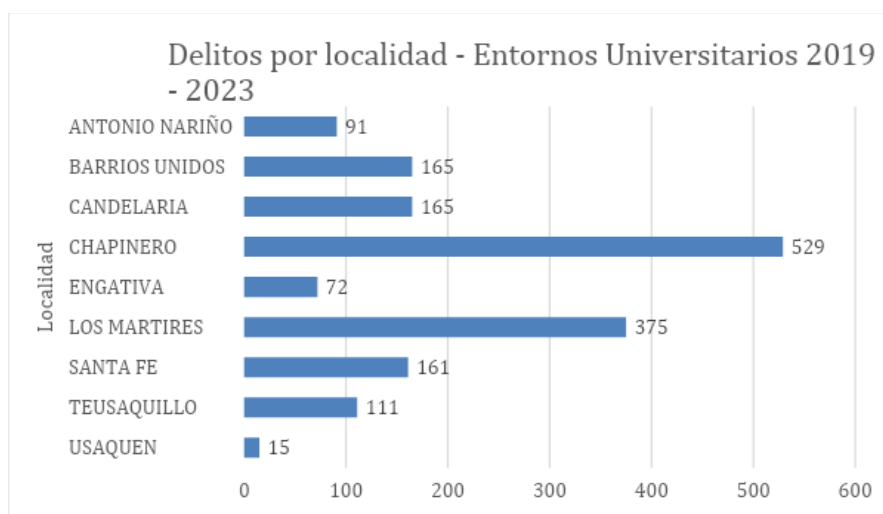


Figura 4. Delitos en entornos universitarios de Bogotá entre 2019 y el 28 de febrero de 2023

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por SDSC en respuesta a la proposición N° 194 de 2023. J

Se observa que las localidades con mayor número de delitos en entornos universitarios resultan ser Chapinero y Los Mártires. No obstante, es claro que existe gran dispersión en todas las localidades donde se tiene información de delitos en entornos universitarios. Por ende, resulta preciso que uno de los enfoques de la estrategia integral que se promueve sea el enfoque territorial, a efectos de afrontar las particularidades y dinámicas propias de cada localidad frente a la población universitaria y los factores que inciden en la delincuencia y la inseguridad.

#### b. Desde un enfoque cualitativo:

Con base en distintas visitas en territorio en diferentes horarios y diversas mesas adelantadas con Instituciones de Educación Superior, se han compartido preocupaciones puntuales por ciertos fenómenos delictivos que se compaginan con los datos mostrados anteriormente: hurto a estudiantes y a miembros de la comunidad académica (Bandas dedicadas al hurto mediante múltiples estrategias), presencia de grupos armados ilegales que, mayormente en instituciones oficiales, hacen presencia dentro y fuera de los campus universitarios y realizan actividades de promoción e, incluso, reclutamiento de estudiantes para hacer parte de estos grupos, venta de sustancias estupefacientes (microtráfico) y presencia de fenómenos sociales que deterioran la percepción de seguridad y se vuelven focos de inseguridad, como lo son puntos críticos (basuras), iluminación insuficiente, presencia de habitantes de calle y población carretera haciendo separación de residuos de manera inadecuada en espacio público, entre otros fenómenos.

#### 3.4. Conceptualización “¿Cómo entender la estrategia de Entornos Universitarios Seguros?”.

La estrategia de Entornos Universitarios constituye un desarrollo de la política de Estado y de ciudad de seguridad ciudadana, con la particularidad de que se centra y enfoca en unos sujetos y espacios diferenciados, acorde con las necesidades propias que, en el desarrollo de sus derechos fundamentales, precisan con ocasión de dichos derechos.

Así, lo que se pretende es generar unos lineamientos que permitan a través de las entidades distritales correspondientes, atender las problemáticas que atentan contra los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, la movilidad

dentro de la ciudad, la educación, el trabajo y la propiedad privada, entre otros, de las personas que hacen parte de las comunidades universitarias de las IES de Bogotá.

#### **3.4.1. Elementos de entornos universitarios seguros.**

Existen diferentes elementos a considerar al momento de pensarse en una estrategia de seguridad para los Entornos Universitarios Seguros, ya que confluyen diferentes actores y es necesario lograr un trabajo articulado y una estrategia más integral.

Dentro de los cuales deben prevalecer, entre otros, los siguientes fines u objetivos:

- Formular e implementar una estrategia con una visión integral, ética, participativa e incidente, donde se tenga como priorización la atención diferenciada en materia de seguridad y convivencia a la comunidad educativa que se encuentren en situaciones o en riesgo de vulnerabilidad de sus derechos.
- Formular e implementar una Política Pública que garantice la protección de los derechos y la integridad tanto física, como socioemocional de los estudiantes, personal administrativo y docente en los territorios aledaños a las Instituciones de Educación Superior – IES.
- Velar por la promoción y el uso de herramientas y recursos tecnológicos para la captura y transmisión de información, georreferenciación y toma de decisiones relacionadas con la promoción de estrategias de seguridad sobre los entornos universitarios.
- Promover estrategias que contribuyan a la apropiación colectiva y el mejoramiento integral de los entornos universitarios, fortaleciendo el rol de las IES, el comercio y la comunidad como agentes transformadores de sus territorios.
- Articular las acciones de la Administración Distrital con la comunidad y las IES para mitigar los impactos que tiene el fenómeno del tráfico, venta y consumo de sustancias psicoactivas sobre las dinámicas cotidianas de los entornos universitarios y reducir la presencia de prácticas delictivas sobre los espacios físicos aledaños y conexos a las instituciones.

### **4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Como autor de esta iniciativa, adicional a los datos presentados en el acápite de exposición de motivos (que ya constituyen una justificación en estricto sentido), se considera importante y conveniente esta iniciativa a partir de la lectura que se hace, no sólo de los retos que en seguridad enfrenta la ciudad de Bogotá, sino también desde el análisis de la percepción de esta problemáticas, desde los enfoques internacional, nacional y distrital, donde se encuentran esfuerzos positivos que permiten nutrir propuestas como estas para salvaguardar los bienes, intereses y derechos de los ciudadanos.

#### **4.1. Contexto internacional.**

Realmente hay pocas políticas públicas que sean referentes a nivel internacional, sin embargo, se halló un piloto que se aproxima a los objetivos expuestos en este Proyecto de Acuerdo. Es el Programa Institucional De Prevención y Seguridad



en el Entorno Universitario, presentado y estructurado por la Universidad de Guanajuato en México<sup>200</sup>. Dicha propuesta tiene como objetivo fortalecer las herramientas de monitoreo, capacitación y profesionalización de los elementos operativos de seguridad desde la prevención y la comunicación.

Lo interesante de dicha apuesta es que busca trabajar articuladamente entre la seguridad privada de la institución (Unidad de Prevención y Seguridad Universidad) y las autoridades locales y/o municipales en beneficios de espacios y entornos seguros para la comunidad universitaria. Además de la consolidación y sistematización de un sistema de incidentes para la toma de decisiones y la retroalimentación de las estrategias implementadas.

#### **4.2. Contexto Nacional**

Ya existe, cuando menos, un precedente en Colombia donde se han venido desarrollando apuestas por garantizar entornos universitarios seguros, como es el caso de la ciudad de Bucaramanga.<sup>201</sup> Allí se logró intervenir exitosamente “las inmediateces a la Universidad Cooperativa de Colombia, UCC, en donde con presencia institucional se recuperó un puente peatonal, ubicado sobre la carrera 33, que se había convertido en foco de desaseo e inseguridad para la comunidad educativa”. Esta intervención se caracterizó por el refuerzo de la presencia de la Policía junto con la comunidad educativa, en un esquema conjunto.

De igual forma, se realizó este tipo de intervenciones y acompañamiento en la Universidad Industrial de Santander – UIS, la Calle de los Estudiantes y en el Megacolegio de Los Colorados, mediante el acompañamiento de 400 uniformados.

#### **4.3. Contexto Distrital**

El fenómeno de la seguridad en las Universidades de Bogotá se rastrea fácilmente desde la prensa nacional y distrital, particularmente, mediante dos tipos de noticias: aquellas relacionadas directamente con delitos donde la víctima es un estudiante o una persona perteneciente a una IES, o, por otro lado, aquellas que cubren los esfuerzos realizados por el Estado como forma de prevenir o mitigar estas situaciones.

La problemática de seguridad asociadas a las IES es un tema que es permanentemente atendido por la opinión pública. Conforme ello, vemos constantemente notas de prensa como estas:

---

<sup>200</sup> Universidad de Guanajuato. (2020). Programa Institucional De Prevención Y Seguridad En El Entorno Universitario. Guanajuato, México. Recuperado de: <https://www.ugto.mx/images/pdf/programa-institucional-de-prevencion-y-seguridad-en-el-entorno-universitario-ug-04-02-20.pdf>

<sup>201</sup> Alcaldía de Bucaramanga. (2022). Así se fortalece la seguridad en los entornos universitarios de Bucaramanga. Recuperado de: <https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/asi-se-fortalece-la-seguridad-en-los-entornos-universitarios-de-bucaramanga/>



Fuente: Noticia– El Tiempo<sup>202</sup>

Si bien la información que se presenta en los medios no siempre es posible contrastarla, sí es un indicador de percepción que tiene la opinión pública frente a la ocurrencia de delitos asociados a las IES.

Por su parte, proyectos de la Administración Distrital como el de Corredores Universitarios Seguros ha sido ampliamente cubierto por los medios de comunicación, visibilizando no sólo la problemática que subyace sino los esfuerzos institucionales para resolverlo.<sup>203</sup>

Estos han sido esfuerzos de la Administración del periodo 2020 - 2023 para atender la situación de seguridad en cumplimiento del Plan Distrital de Desarrollo, pero es preciso aumentar las herramientas para ello según la caracterización y las problemáticas señaladas.<sup>204</sup>

Las notas de prensa y noticias anteriores se evidencian en este documento con un propósito sencillo y contundente: visibilizar que el fenómeno de la seguridad – inseguridad en los entornos universitarios es relevante dentro de la discusión pública actual, que así ha sido reconocido en el ámbito nacional y distrital y así debería ser, igualmente, dentro del Cabildo Distrital y como política pública para el Distrito de Bogotá.

#### 4.3.1. Análisis del PDD y sus Metas frente a la seguridad de la población universitaria

El Plan Distrital de Desarrollo, Acuerdo 761 de 2020, estableció, dentro una meta sectorial específica, la constitución de una estrategia de entornos universitarios:

Propósito	Programa General	Meta Sectorial	Indicador	Proyecto de Inversión	Entidad
03-Inspirar confianza y legitimidad para	48-Plataforma institucional para la	354-Diseñar e implementar al 100% una (1)	381-Porcentaje de avance en el diseño e implementación de	Proyecto de Inversión 7695: “Generación de	Secretaría Distrital de Seguridad,

<sup>202</sup> Macías, J. N. (4 de marzo de 2023). Aumentó en 175% la inseguridad en entornos universitarios de Bogotá. El Tiempo. Recuperada de: <https://www.eltiempo.com/bogota/bogota-inseguridad-en-entornos-universitarios-chapinero-la-mas-afectada-747119>

<sup>203</sup> García, A. (2 de agosto de 2023). Estudiantes universitarios tendrán mejor cobertura de seguridad en Bogotá. RCN Radio. Recuperada de: <https://www.rcnradio.com/bogota/estudiantes-universitarios-tendran-mejor-cobertura-de-seguridad-en-bogota>

<sup>204</sup> Ibídem.

vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación	seguridad y justicia	estrategia de intervención de entornos vulnerables, con especial énfasis en las Instituciones Educativas Distritales, <b>las Instituciones de Educación Superior</b> , el Sistema Integrado de Transporte Público, las ciclorrutas, los parques y las zonas de rumba	una (1) estrategia de intervención de entornos vulnerables con énfasis en Instituciones Educativas Distritales, Sistema Integrado de Transporte Público, Ciclorutas, parques y zonas de rumba	entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá”	Convivencia y Justicia
--	----------------------	--	---	--	------------------------

Fuente: Plan Distrital de Desarrollo 2020 - 2023.

Si bien dentro de la meta sectorial se contemplan las Instituciones de Educación Superior – IES como uno de los entornos vulnerables, la meta se encarga de múltiples sectores adicionales a las IES. Así, partiendo de que no existe un enfoque específico como política pública para preservar las condiciones de seguridad de la población universitaria, se propone el actual proyecto de acuerdo.

No obstante, dentro de esta meta sectorial sí se han desarrollado acciones puntuales frente a las IES en Bogotá. La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Administración Distrital saliente ejecutó la estrategia “Entornos Educativos Seguros y Confiables”, encaminada a reducir los factores de oportunidad para la comisión de delitos y mejorar la percepción de seguridad en entornos educativos, específicamente, en Instituciones de Educación Superior (IES) e Instituciones Educativas Distritales (IED). Esta estrategia priorizó 17 universidades definidas conjuntamente con la Secretaría de Educación del Distrito (SED) y la Policía Metropolitana de Bogotá – MEBOG.

Esta estrategia analizó riesgos tanto físicos (iluminación y puntos críticos) como sociales (consumo de sustancias estupefacientes, presencia de habitantes de calle, hurtos, acoso sexual, riñas, etc.). Como acciones puntuales, desarrolló talleres y jornadas de acceso a la justicia, prevención de violencias y delitos, y la generación de habilidades para la prevención de situaciones que pueden resultar amenazantes para la vida a nivel físico, emocional, económico y/o sexual<sup>205</sup>.

Así mismo, y aún más importante, en el marco de esta estrategia se generó el plan “Corredores Universitarios Seguros” con el propósito de garantizar las condiciones de seguridad y convivencia de los entornos educativos, reducir los factores de riesgo en perímetros de las instituciones educativas, áreas residenciales y comerciales e incrementar el capital social, fortalecer la confianza en las autoridades y el mejoramiento de la percepción ciudadana. Con ello se pretendió incidir positivamente en la reducción de riñas, violencias, hurtos, a través de técnicas creativas como *sketch*, performances, puestas en escena musicales y metodologías activas, en pro de la seguridad, la convivencia y el fortalecimiento de la corresponsabilidad.

<sup>205</sup> Información compartida por la SDSCJ vía proposición de control político.

Los sectores que fueron priorizados por parte de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia mediante el plan “Corredores Universitarios Seguros” fueron los siguientes:

- Parque de los Periodistas.
- Eje Ambiental.
- Entorno del ICETEX.
- Las Aguas.
- Parque La Pola.
- Plazoleta el Rosario.
- Chorro de Quevedo.
- Las Nieves.
- Entorno Universidad Inca.
- Plazoleta Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Parque Los Hippies.
- Plazoleta Universidad Piloto.

Con respecto a las Universidades priorizadas, fueron contempladas las siguientes:

1. Universidad Distrital – Sede Porvenir.
2. Corredor Universitario (Externado, Salle, Gran Colombia, Autónoma, Los Andes).
3. Universidad EAN.
4. Pontificia Universidad Javeriana.
5. Universidad Distrital.
6. Universidad INCCA.
7. Universidad Jorge Tadeo Lozano.
8. Universidad Central.
9. Universidad Cooperativa de Colombia.
10. Universidad INPAHU.
11. Universidad ECCI.
12. Universidad Distrital – Sede Tecnológica.
13. Colegio Mayor de Cundinamarca.

Frente a las jornadas realizadas, según información suministrada por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia en respuesta a la proposición de control político N° 405 e 2023, con corte a agosto de 2023, se habían realizado cuatro (4) jornadas dentro del plan de “Corredores Universitarios Seguros”, dos (2) en el mes de abril y dos (2) en el mes de mayo, con los siguientes resultados:

**“1. Jornada 1 y 2:**

*Fechas: 14 y 21 de abril de 2023.*

*Zonas de intervención en entornos universitarios. Plazoleta Parque de los Periodistas, entornos de estaciones de Transmilenio las Aguas y Universidades y Plazoleta de La Pola.*

*Acciones centrales: en conjunto con funcionarios de la Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG), se realizaron acciones pedagógicas en el corredor del Parque de los Periodistas en la tarde, y se acompañó un operativo de control en la noche. Conjuntamente, se realizó un despliegue informativo y de lanzamiento de la campaña en medios como: Caracol, RCN, La W Radio, Noticias Canal 1, El Espectador, El Tiempo, Semana, CityTV y Redes, entre otros medios digitales.*

*Personas impactadas directamente: doscientas (200) personas aproximadamente.*

### **2. Jornada 3:**

*Fecha: 5 de mayo de 2023.*

*Zonas de intervención en entornos universitarios: Plazoleta Rosario.*

*Actividades centrales: junto con la estrategia de Prevención de Violencias Basadas en Género, se realizó la actividad lúdica "Lienzo en blanco" para que las personas que hayan sido o sean víctimas de algún tipo de violencia dejen su marca de pintura. Del mismo modo, se realizan acciones de prevención contra los delitos de hurto, riñas y violencia; y aquellas relacionadas con el consumo responsable de sustancias psicoactivas (SPA) en favor de la sana convivencia.*

*Personas impactadas directamente: 155 aproximadamente.*

### **3. Jornada 4:**

*Fecha: 26 de mayo de 2023.*

*Zonas de intervención en entornos universitarios: Chorro de Quevedo.*

*Acciones centrales: Se realizó promoción sobre canales de denuncia, prevención de hurto a personas y más en el factor de oportunidad de las zonas universitarias. Adicionalmente, se realizó la actividad lúdica "Lienzo en blanco" y acciones de prevención contra los delitos de, riñas y violencia; y aquellas relacionadas con el consumo responsable de SPA en favor de la sana convivencia*

*Personas impactadas directamente: 404 aproximadamente<sup>206</sup>.*

#### **4.3.2. Balance general del programa "Corredores Universitarios Seguros"**

Si bien se reconoce la iniciativa de "Corredores Universitarios Seguros", se precisa robustecer esta política hasta darle un alcance global dentro de la ciudad, puesto que sólo se llegó a 11 Universidades (de 116 activas), que aunque se encontraban debidamente priorizadas, no contempló todo el universo de IES que también presentan necesidades particulares en materia de seguridad frente a sus entornos universitarios.

Así mismo, los sectores priorizados únicamente se ubican en las localidades de Santa Fe, La Candelaria y algunos puntos de Chapinero, sin contemplar Barrios Unidos, Teusaquillo u otras localidades que, como se observó, también presentan problemáticas de delincuencia en sus IES.

Adicionalmente, si se computa el total de personas impactadas con estas jornadas, se llega a un total de 759, algo demasiado lejano si se contempla el potencial de estudiantes de las IES de Bogotá de más de 800.000 (cerca al 0,1%).

---

<sup>206</sup> Respuesta de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia a la proposición de control político N° 405 de 2023 del Concejo de Bogotá.

Más allá de la información que ha sido arrojada por los datos presentados, las IES han manifestado en reuniones y acercamientos puntuales falencias generales en la forma en que se ha realizado el acercamiento de éstas para con la institucionalidad en sus diferentes facetas, tanto la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia junto a otras dependencias de la Alcaldía Mayor de Bogotá, como frente a la propia Policía Metropolitana de Bogotá – MEBOG, y es que han advertido la intermitencia del acompañamiento de estas entidades para con las IES, siendo esporádica e inconstante, pues advierten que dependen de los enfoques propios de cada Administración Distrital, así como de las coyunturas que enfrente la ciudad en materia delincriminal, haciendo que estas iniciativas no permanezcan en el tiempo.

## 5. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La estrategia de Entornos Universitarios Seguros está relacionada con varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos por las Naciones Unidas para abordar desafíos globales y promover un desarrollo sostenible. A continuación, se destacan algunas conexiones específicas entre las estrategias de entornos universitarios seguros y los ODS:



### **ODS 1: Fin de la Pobreza:**

La seguridad en entornos universitarios puede ser un elemento crucial para romper el ciclo de pobreza al proporcionar a los estudiantes un entorno propicio para el aprendizaje y el desarrollo personal.

### **ODS 3: Salud y Bienestar:**

Las estrategias de seguridad en entornos universitarios promueven la salud y el bienestar al proporcionar un ambiente físico y emocional seguro para estudiantes, profesores y personal.

### **ODS 4: Educación de Calidad:**

Un entorno universitario seguro contribuye directamente a la consecución de la educación de calidad, al crear un ambiente propicio para el aprendizaje y el desarrollo académico.

### **ODS 5: Igualdad de Género:**

Las estrategias de seguridad abordan la violencia de género y contribuyen a la creación de entornos universitarios donde todas las personas, independientemente de su género, se sientan seguras y respetadas.

### **ODS 8: Trabajo Decente y Crecimiento Económico:**

Un entorno universitario seguro contribuye al desarrollo de profesionales capacitados, promoviendo el crecimiento económico y el acceso a oportunidades de empleo decente. Así como a los comerciantes y microempresarios que se ubican alrededor de las zonas universitarias.

### **ODS 10: Reducción de las Desigualdades:**

Al garantizar un entorno seguro y equitativo, se contribuye a la reducción de desigualdades dentro de la comunidad universitaria.

### **ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas:**

La seguridad en entornos universitarios contribuye a la promoción de la paz y la justicia, al prevenir la violencia, el acoso y otras formas de conflictos.

### **ODS 17: Alianzas para lograr los Objetivos:**

La implementación efectiva de estrategias de seguridad en entornos universitarios a menudo requiere la colaboración y la formación de alianzas entre instituciones educativas, autoridades gubernamentales y otros actores relevantes.

Por lo tanto, la implementación de estrategias de seguridad en entornos universitarios contribuye se articula con varios ODS al abordar aspectos clave del bienestar humano, la igualdad, la educación y la paz. La conexión entre estas estrategias y los ODS destaca la importancia de abordar la seguridad en el contexto más amplio del desarrollo sostenible.

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

A continuación, se relacionan las disposiciones normativas que sustentan este Proyecto de Acuerdo tanto del bloque de convencionalidad como de rango constitucional, legal y reglamentario.

### **6.1. Bloque de convencionalidad**

La Convención Americana de Derechos Humanos (1969), aprobada mediante la Ley 16 de 1972, que hace parte del Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto conforme el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, señala explícitamente el derecho a la seguridad personal, en su artículo 7°, en los siguientes términos:

*“Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal*

*Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”*

Así mismo, el derecho a la seguridad surge de otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):

*“Artículo 3*

*Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”<sup>207</sup> (subrayado fuera del texto original).*

Por su parte, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, señala:

*“Artículo I.*

*Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”<sup>208</sup> (subrayado fuera del texto original).*

Finalmente, en lo que Bloque de Constitucionalidad se refiere, se encuentra la precisión realizada mediante el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobada mediante la Ley 74 de 1968:

<sup>207</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperada de: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

<sup>208</sup> Novena Conferencia Internacional Americana. (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

“Artículo 9

*Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales*”<sup>209</sup>.

## 6.2. Instrumentos internacionales de *soft law*

En el marco de la seguridad ciudadana y su relación con los Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) preparó un “Informe sobre seguridad ciudadana y Derechos Humanos”<sup>210</sup> de 2009, donde expresa recomendaciones para “fortalecer las instituciones, las leyes, las políticas, los programas y las prácticas para la prevención y el control de la criminalidad y la violencia en el marco de la seguridad ciudadana y los derechos humanos”.

Si se quisiera hacer una síntesis de sus consideraciones, se podrían presentar, como principales, las siguientes:

- La Seguridad Ciudadana es una de las dimensiones de la Seguridad Humana. Así mismo, la seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social.
- Los países de la región hoy presentan algunos de los índices de criminalidad más altos del mundo resultando **los jóvenes** el grupo más afectado como víctimas y victimarios.
- La perspectiva de los derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la **implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana**, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político.
- La seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo por ésta **los lineamientos** o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad
- Si bien el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no define en forma expresa el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana, los Estados se encuentran obligados por un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas: el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad personal; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes. Las obligaciones de los Estados miembros respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público. En un sentido amplio, la seguridad ciudadana también puede incorporar medidas de garantía de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social y al trabajo, entre otros.
- Existen dificultades puntuales que deben ser atendidas por los Estados frente a la garantía de los derechos asociados a la seguridad ciudadana, entre otros: (1) la atención a las víctimas de la violencia y el delito; (2) la

<sup>209</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

<sup>210</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>



privatización de los servicios de seguridad; (3) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana; (4) la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y (5) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.

- El llamado a los Estados miembros a asumir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales, que desarrollen, en forma simultánea, acciones específicas y planes estratégicos en el plano operativo, normativo y preventivo.

### 6.3.. Constitución Política

Desde la Constitución Política se establecen los fines del Estado, siendo uno de ellos el de mantener la convivencia pacífica y asegurar la vida, honra y bienes de los colombianos. Así:

*“ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*” (subrayado fuera del texto original).

Como también el artículo 22 constitucional consagra el derecho fundamental a la paz, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.*

A su vez, el artículo 218 constitucional regula lo tendiente a la Policía Nacional:

*“ARTICULO 218. (...) La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.*

Adicionalmente, el numeral 2 del artículo 315 constitucional estipula que el Alcalde Mayor de Bogotá es la primera autoridad de policía en la ciudad.

### 6.4. Normas legales

El artículo 35 y el numeral 4° del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, en concordancia con el numeral 1° del artículo 188 del Código de Policía de Bogotá, determinan que como primera autoridad de policía, el Alcalde Mayor dictará los reglamentos, impartirá las órdenes, adoptará las medidas y utilizará los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad, salubridad y la tranquilidad ciudadanas, así como la convivencia y la protección de los derechos y libertades públicas.

### 6.5. Seguridad humana y seguridad ciudadana.

Conforme lo conceptuado por parte del PNUD<sup>211</sup>, “*La seguridad humana se define como la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad. Es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos*”. Como quiera que el escenario delictual es apenas una parte de todo el universo de circunstancias que, dentro del concepto de seguridad humana, pueden atentar contra los derechos de los ciudadanos, se plantea aquí el concepto de seguridad ciudadana, de igual forma desarrollado como “*una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia*”<sup>212</sup>.

Como se observó en este acápite, particularmente, en lo que a normas de orden constitucional se refiere, no existe una norma expresa que establezca el alcance específico de la seguridad ciudadana, pero si se la entiende como “*la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna*”<sup>213</sup>, incluyendo además la propiedad privada, vemos que garantizar la seguridad de los habitantes de un territorio es un fin esencialísimo del Estado, y que se materializa a través de la plena vigencia de los derechos que se pueden ver amenazados; es decir, una política de seguridad ciudadana, en estricto sentido, siempre tendrá como presupuesto el artículo 11 Constitucional, así no se mencione, en ningún momento, la seguridad como un valor, un derecho o un deber de manera explícita.

## 7. COMPETENCIA

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

### Constitución Política de Colombia.

*“Artículo 313. Corresponde a los Concejos.*

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

### Decreto Ley 1421 De 1993 - Estatuto Orgánico de Bogotá.

*“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.*

*(...)*

---

<sup>211</sup> PNUD 1994, 27- 28

<sup>212</sup> (PNUD 2005, 35; PNUD 2010b, 31).

<sup>213</sup> (Informe Caribe PNUD 2013, 7; Informe Centroamérica PNUD 2010b, 31).

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

## 8. IMPACTO FISCAL

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

En atención a lo anterior, esta iniciativa no tendría impacto fiscal al tener el enfoque de lineamientos de política pública, los cuales deberán ser desarrolladas y plasmados en un documento de política por parte de la Secretaría de Educación del Distrito, la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Convivencia y la Secretaría Distrital de la Mujer, entre otras.

Para el caso concreto de esta iniciativa normativa se recuerdan los contenidos de la Sentencia C-911 de 2007 de la Corte Constitucional, en donde puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en impedimento para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa en los siguientes términos:

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

Cordialmente,

**JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE**

Concejal de Bogotá D.C.

Partido Alianza Verde.

## 9. ARTICULADO

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 431 DE 2024**

### **PRIMER DEBATE**

***“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL DE ‘ENTORNOS UNIVERSITARIOS SEGUROS’ DE BOGOTÁ D.C. 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.** El presente Acuerdo tiene por objeto establecer los lineamientos para el diseño y la implementación de la Estrategia Integral de Entornos Universitarios Seguros, encaminada a garantizar condiciones de orden público y seguridad en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas y privadas a nivel distrital, en articulación con las diferentes instituciones competentes.

**ARTÍCULO 2°. ENFOQUES.** La Estrategia Integral de Entornos Universitarios Seguros de Bogotá tendrá en cuenta los siguientes enfoques:

**a. Enfoque de Derechos Humanos:** El compromiso de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todos los actores de la comunidad universitaria. Este enfoque contribuye a construir sociedades más justas, inclusivas y respetuosas de la dignidad humana.

**b. Enfoque Intersectorial y de colaboración armónica:** La articulación entre las diferentes entidades públicas competentes, las instituciones de seguridad y las Instituciones de Educación Superior (IES) privadas y oficiales es esencial para lograr entornos universitarios seguros.

**c. Enfoque de Género:** La contribución para crear entornos universitarios donde todas las personas, independientemente de su género, se sientan seguras y respetadas.

**d. Enfoque poblacional:** Implica una consideración consciente de la diversidad y las características específicas de diferentes grupos demográficos, especialmente la población joven, para diseñar una política más efectiva y equitativa.

**e. Enfoque territorial:** El reconocimiento de las necesidades de atención, particularidades y características de cada entorno y corredor universitario.

**ARTÍCULO 3°. COMPONENTES.** La Estrategia Integral de Entornos Universitarios Seguros se formulará e implementará teniendo en cuenta los siguientes componentes:

**a. Componente de Seguridad:** Liderado por el Sector de Seguridad, Convivencia y Justicia, quien se articulará con el Sector Gobierno, las Alcaldía Locales y la Policía Metropolitana de Bogotá, con el fin de garantizar la intervención y

priorización de los entornos Universitarios, en el marco de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana vigentes.

**b. Componente de Salud:** Liderado por el Sector Salud y se encaminará a la promoción en salud y actividades preventivas en relación con problemáticas tales como: consumo de sustancias psicoactivas, escenarios de contagio por enfermedades transmisibles, embarazos tempranos, entre otros.

**c. Componente de Movilidad:** Liderado por el Sector Movilidad y en articulación con las Alcaldías Locales, con el fin de determinar rutas que permitan la identificación y generación de corredores seguros.

**d. Componente Cultural:** Liderado por el Sector de Cultura, Recreación y Deporte y en articulación con las Alcaldías Locales y el Sector Gobierno, que tendrán por objetivo la formulación e implementación de programas y estrategias culturales, artísticas y deportivas de impacto local y comunitario sobre los espacios públicos conexos a los entornos universitarios.

**e. Componente de recuperación de espacio público:** Liderado por el Sector Ambiente, en articulación con el Sector Gobierno y las Alcaldías Locales, que propenderán por la recuperación de punto críticos, embellecimiento, poda de árboles e iluminación de los entornos universitarios con el fin de generar espacios más seguros, limpios y que mejoren la percepción de seguridad.

**ARTÍCULO 4°. LINEAMIENTOS.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y en coordinación con las demás entidades competentes, diseñará e implementará la Estrategia Integral de Entornos Universitarios Seguros, teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:

**a.** Incrementar la protección, presencia y patrullaje policial en los corredores universitarios de la ciudad en coordinación con la Policía Metropolitana de Bogotá D.C.

**b.** Realizar periódicamente el mantenimiento, ampliación y/o reposición del alumbrado público de los corredores que toma la comunidad educativa universitaria.

**c.** Intervenir periódicamente los puntos críticos que se encuentran en los entornos universitarios de la ciudad.

**d.** Realizar intervenciones de urbanismo táctico y revitalización urbana en los corredores universitarios, según criterios de priorización y selección.

**e.** Socializar a la comunidad universitaria de forma periódica y mediante estrategias innovadoras y de fácil accesibilidad los canales y líneas de denuncia ante cualquier tipo de delitos, contravenciones y/o problemáticas sociales.

**ARTÍCULO 5°. INCENTIVOS PARA LAS IES.** La Administración Distrital en la reglamentación del presente Acuerdo definirá incentivos y estímulos para las Instituciones de Educación Superior (IES) que se vinculen a la Estrategia Integral de Entornos Universitarios Seguros.

Dentro de los incentivos y estímulos para las IES que se vinculen a la Estrategia la Administración Distrital podrá contemplar:

- a. Descuentos en las tarifas de estacionamiento en las zonas de parqueo en vía del perímetro de la institución.
- b. Oferta periódica en materia cultural, artística y deportiva para la comunidad educativa de la institución, que podrá incluir conciertos, torneos, entre otras actividades organizadas por el Distrito.
- c. Otorgamiento del Sello “Universidad Segura” como garantía de calidad y condiciones de seguridad ante la ciudadanía general y personas interesadas en hacer parte de la institución.
- d. Incentivos tributarios para las IES, dentro de los que se podrán contemplar exenciones y/o reducciones en la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), el impuesto predial, entre otros.

Dentro de los requisitos para obtener estos incentivos y estímulos la Administración Distrital podrá exigir de parte de las IES:

- a. Inversiones en servicios de vigilancia privada para el perímetro de la institución y los corredores que toman sus estudiantes para regresar a sus hogares.
- b. Conexión de las cámaras de videovigilancia con el Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo (C-4) de la Policía Metropolitana de Bogotá o el que haga sus veces.
- c. Ampliación y mejoramiento del sistema de Circuito Cerrado de Televisión (CCTV) o el que haga sus veces de la institución.

**ARTÍCULO 6°. COBERTURA.** La Estrategia Integral de Entornos Universitarios Seguros cobijará a todas las Instituciones de Educación Superior (IES), tanto públicas como privadas, domiciliadas y/o que presten servicios educativos de forma ininterrumpida en la jurisdicción de Bogotá D.C.

**Parágrafo.** En la implementación de esta Estrategia la Administración Distrital podrá priorizar a las IES que presten sus servicios en jornada nocturna.

**ARTÍCULO 7°. SELLO ‘UNIVERSIDAD SEGURA’.** Créese el Sello Distrital ‘Universidad Segura’, que será conferido por la Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, a las Instituciones de Educación Superior (IES) que se vinculen a la Estrategia Integral de Entornos Universitarios Seguros.

**Parágrafo 1.** La Administración Distrital definirá en la reglamentación del presente Acuerdo los requisitos para la obtención del Sello del que trata este artículo.

**Parágrafo 2.** La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia creará y mantendrá actualizado un sitio web en donde publicará los nombres de las IES que hayan obtenido este Sello y supervisará periódicamente el cumplimiento por parte de estas de los requisitos exigidos.

**ARTÍCULO 8°. MESA INTERUNIVERSITARIA DISTRITAL (MUID).** Créese la Mesa Interuniversitaria Distrital (MUID) como instancia de articulación que tendrá como propósito permitir una interlocución directa y efectiva de las Instituciones de Educación Superior (IES) con las entidades de orden distrital y nacional, a efectos de implementar planes,

programas, proyectos y/o estrategias de bienestar, educación y seguridad, resolviendo las distintas problemáticas de comunidad universitaria de la ciudad.

La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría de Educación del Distrito, integrará esta Mesa con la participación mínima de los siguientes actores:

- a. Representante(s) de la comunidad estudiantil universitaria.
- b. Representante(s) de las Instituciones de Educación Superior (IES).
- c. Un(a) delegado(a) de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) o la institución que haga sus veces.
- d. Un(a) delegado(a) de la Policía Metropolitana de Bogotá – MEBOG.
- e. Un(a) delegado(a) de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia -SDSCJ.
- f. Un(a) delegado(a) de la Secretaría Distrital de Gobierno – SDG.
- g. Un(a) delegado(a) de la Secretaría de Educación del Distrito - SED.
- h. Un(a) delegado(a) de la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM.
- i. Un(a) delegado(a) de la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA.
- j. Un(a) delegado(a) de la Subdirección para la Juventud de la Secretaría Distrital de Integración Social.
- k. Un(a) delegado(a) de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP).
- l. Un(a) delegado(a) del Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR.D.
- m. Las demás entidades y actores que se consideren pertinentes.

**Parágrafo.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría de Educación del Distrito, dentro de los seis (6) meses desde la entrada en vigencia del presente Acuerdo integrará y convocará a la Mesa Interuniversitaria Distrital, así como expedirá la reglamentación con los periodos de reuniones, funciones, integrantes, reglamento interno y demás asuntos atinentes a esta Mesa.

**ARTÍCULO 9°. RESPONSABLES.** La Secretaría de Educación del Distrito y las Secretarías Distritales de Gobierno, Movilidad, Ambiente, Salud, Seguridad, Convivencia y Justicia, Integración Social y Cultura, Recreación y Deporte liderarán el proceso de formulación e implementación de la Estrategia Integral de Entornos Universitarios Seguros, así como la materialización de las demás disposiciones del presente Acuerdo.

**ARTÍCULO 10°. INFORMES.** La Administración Distrital, en cabeza de las entidades responsables, en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Educación, el 24 de enero de cada año, entregará un informe al Concejo de Bogotá sobre el avance y resultados de la implementación del presente Acuerdo.

**ARTÍCULO 11°. REGLAMENTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN.** La Administración Distrital reglamentará e iniciará la implementación de las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigor con la participación incidente de la academia, organizaciones de la sociedad civil, colectivos y demás actores que se consideren pertinentes.

**ARTÍCULO 12°. VIGENCIA.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**