

Bogotá, D.C.

170

Doctora:
LIZ YADIRA MONROY DELGADO
Subsecretaria
Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público
Concejo de Bogotá, D.C.
comision_tercera@concejobogota.gov.co
Calle 36 No. 28A - 41
Bogotá, D.C.

Datos Notificación

Nombres/ Apellidos: _____

No Identificación: _____

Fecha y Hora: _____

Nota: Los datos de este apartado solo serán diligenciados por la persona quien recibe este documento al momento de la notificación.

CONCEJO DE BOGOTA 11-03-2025 03:59:59

2025ER6470 O 1 Fol:1 Anex:0

ORIGEN: % SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO/JUAN BELLO GONZAI

DESTINO: COMISION 3ª PERM. DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO/MO

ASUNTO: COMENTARIOS ADMINISTRACIÓN P.A 239 DE 2025

OBS: ---

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital para primer debate del Proyecto de Acuerdo No. 239 de 2025.

Respetada Subsecretaria:

De conformidad con lo señalado en el Capítulo III del Decreto Distrital 438 de 2019, los sectores Desarrollo Económico (coordinador), Gestión Jurídica y Hacienda, a través de las entidades correspondientes, elaboraron comentarios para primer debate en relación con el Proyecto de Acuerdo No. 239 de 2025: *"Por el cual se implementan lineamientos para la depuración de cartera a cargo del instituto para la economía social (IPEs) en beneficio de vivanderos, vivanderas y comerciantes del sistema distrital de plazas de mercado, y se dictan otras disposiciones"*.

Con fundamento en los comentarios de carácter jurídico, técnico y presupuestal, emitidos por las entidades mencionadas (ver anexos), la Administración Distrital considera que la iniciativa analizada es no viable.

Lo anterior en atención al Parágrafo del Artículo 17 del Decreto Distrital 438 de 2019 *"En el evento que en el análisis jurídico se concluya la falta de competencia del Concejo Distrital para presentar, tramitar y/o aprobar la iniciativa, las entidades y organismos distritales podrán prescindir del análisis presupuestal y técnico, y emitirán concepto negativo o de inviabilidad al proyecto de acuerdo"*.




No obstante, en caso de requerir información adicional sobre el particular, lo invito a comunicarse con la Dirección de Relaciones Políticas, al teléfono 3820660 Ext. 1702 y 1704.

Cordialmente,


JUAN BELLO GONZÁLEZ
Director de Relaciones Políticas
juans.bellog@gobiernobogota.gov.co

Anexos: Uno (14 folios en formato *.pdf)

Copias: Concejales Emel Rojas Castillo (Autor), Heidy Lorena Sánchez Barreto (Autora), Armando Gutiérrez González (Autor), Donka Atanassova Iakimova (Autora), Fabián Puentes Sierra (Autor), Samir Bedoya Piraquive (Autor), Ricardo Andrés Correa Mojica (Coordinador) y Diana Marcela Diago Guáqueta (Ponente)

Proyectó: Laura Natalia Acosta Saavedra – Profesional Universitaria Contratista DRP 
Revisó: Viviana Turriago Mejía - Profesional Universitaria DRP 
Aprobó: Julián Stiben Arévalo Pedraza –Profesional Especializado Contratista DRP 

110501

Doctora

MARÍA DEL PILAR LÓPEZ URIBE

Secretaria de Despacho

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO

Carrera 60 No 63 A - 52

Bogotá D.C.

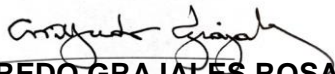
Correo Electrónico: lbenito@desarrolloeconomico.gov.co
gestionconcejo@desarrolloeconomico.gov.co
cquiñones@desarrolloeconomico.gov.co

ASUNTO: Alcance Solicitud de pronunciamiento sobre el Proyecto de Acuerdo No. 239 de 2025. Remitida de la Secretaría de Desarrollo Económico por CORREO ELECTRONICO y Radicado IPES No 10-812-2025-002381 de 07/02/2025

Cordial saludo,




Conforme a la solicitud del asunto referido me permito remitir el FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS, del Proyecto de Acuerdo No. 239 de 2025 "POR EL CUAL SE IMPLEMENTAN LINEAMIENTOS PARA LA DEPURACIÓN DE CARTERA A CARGO DEL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL (IPES) EN BENEFICIO DE VIVANDEROS, VIVANDERAS Y COMERCIANTES DEL SISTEMA DISTRITAL DE PLAZAS DE MERCADO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", presentado por los Honorables Concejales EMEL ROJAS CASTILLO, HEIDY LORENA SANCHEZ BARRETO, ARMANDO GUTIERREZ GONZALEZ, DONKA ATANSSOVA IAKIMOVA, FABIAN PUENTES SIERRA, SAMIR BEDOYA PIRAQUIVE, con el concepto de VIABLE CON COMENTARIOS

Cordialmente,



WILFREDO GRAJALES ROSAS

Director General del IPES

	NOMBRE, CARGO O CONTRATO	FIRMA	FECHA
Elaboró	Walter Sánchez Méndez Profesional Universitario SJC		10/03/2025
Revisó	Fredy Ricardo Intriago Bogotá Subdirector Jurídico y de Contratación		10/03/2025
Aprobó	Anderson Acevedo - Contratista Asesor Dirección		10/03/2025
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma de Director General del Instituto para la Economía Social -IPES-.			

PA03-FO-022
V09

Página 1 de 1

Calle 19 N° 10-44
PBX. (+57)
2976030
Línea Gratuita
018000124737
www.ipes.gov.co



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE ACUERDO**ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL -IPES-****NÚMERO DEL PROYECTO DE ACUERDO: 239 AÑO: 2025****TÍTULO DEL PROYECTO**

"Por el cual se implementan lineamientos para la depuración de cartera a cargo del instituto para la economía social (IPES) en beneficio de vivanderos, vivanderas y comerciantes del sistema distrital de plazas de mercado, y se dictan otras disposiciones".

AUTOR (ES)

Honorables concejales:

EMEL ROJAS CASTILLO
HEIDY LORENA SANCHEZ BARRETO
ARMANDO GUTIERREZ GONZALEZ
DONKA ATANSSOVA IAKIMOVA
FABIAN PUENTES SIERRA
SAMIR BEDOYA PIRAQUIVE

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

Establecer los lineamientos para que el Instituto para la Economía Social (IPES) adelante medidas dirigidas a la condonación de todas las obligaciones derivadas por el uso o tenencia de los cupos locales, bodegas, establecimientos de comercio y, en general, cualquier espacio destinado para la venta de bienes, productos y servicios que se comercialicen en todas las plazas distritales de mercado de la ciudad en favor de vivanderos y comerciantes.

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANALISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR

Análisis de Competencia Legal:

La Constitución Política de 1991 consagra en el artículo 313 que:

Corresponde a los concejos:

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

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.*

(...)

23. Ejercer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del presente estatuto, las atribuciones que la Constitución y las leyes asignen a las asambleas departamentales.

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

ES COMPETENTE

Si ☒ No ☐ Competencia Parcial ☐

ANÁLISIS JURÍDICO Y TÉCNICO.

ANÁLISIS JURIDICO

Teniendo en cuenta la competencia de que goza el Concejo de Bogotá para presentar propuestas de Proyectos de Acuerdo como el que se expone, nos corresponde proceder a realizar los análisis jurídico y técnico con el fin de determinar su viabilidad, atendiendo a las funciones que desarrolla el Instituto para la Economía Social - IPES, previstas en el artículo 79 del Acuerdo 257 de 2006, modificado por el Acuerdo Distrital 641 de 2016 “*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*”.

El Instituto para la Economía Social tiene como propósito liderar acciones que mejoran las condiciones de las personas de la Economía Social, fortalecen sus capacidades culturales y comerciales e impulsan su bienestar integral. Así mismo, contribuimos al abastecimiento y seguridad alimentaria, al progreso productivo, turístico y gastronómico de Bogotá.

La reforma administrativa adelantada por el Distrito Capital y contenida en el Acuerdo No. 257 de 2006, y su modificación mediante el artículo 125 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, que establece la estructura, organización y funcionamiento general de la Administración Distrital, transformó el Fondo de Ventas Populares FVP en el Instituto para la Economía Social - IPES -, como establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

El artículo 79 del mencionado acuerdo establece que al Instituto para la Economía Social IPES le corresponde dentro de sus funciones las siguientes:

a. "Definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo

y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios.

- b. Gestionar la consecución de recursos con entidades públicas, empresas privadas, fundaciones u Organizaciones No Gubernamentales - ONGs nacionales e internacionales para ampliar la capacidad de gestión de la entidad y fortalecer la ejecución de los programas y proyectos.
- c. Adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.
- d. Administrar las plazas de mercado de acuerdo con la política de abastecimiento de alimentos. En aquellas reconocidas como atractivo turístico de la ciudad deberá coordinar con el IDT para su aprovechamiento turístico. (Modificado por el art. 125, Acuerdo Distrital 761 de 2020.)
- e. Adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado.
- f. Ejecutar programas y proyectos para el apoyo a microempresas, famiempresas, empresas asociativas, pequeña y mediana empresa e implementar el microcrédito".

El artículo 13 de la Constitución Política establece que: *"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. (...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados"*.

El Decreto 315 de 2024 "Por medio del cual se reglamenta la administración y el aprovechamiento económico del espacio público en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones". mediante el cual el Instituto tiene la calidad de gestor y/o administrador del espacio público para efectos de otorgar el aprovechamiento económico del mismo a los usuarios.

Artículo 11. Administración del aprovechamiento económico. La administración del aprovechamiento económico del espacio público hace referencia a la disposición temporal del espacio público para su destinación a las actividades autorizadas, e incluye el seguimiento y control al efectivo y adecuado desarrollo de dichas actividades. A través de la administración, se otorga por parte de las entidades administradoras, la disponibilidad del espacio público a las Entidades Gestoras del aprovechamiento económico para que estas permitan la realización de actividades

temporales con o sin motivación económica en los elementos del espacio público y la obtención de la correspondiente retribución a favor del Distrito Capital.

En desarrollo del artículo anterior, el IPES tiene el rol de administrador de la plazas distritales de mercado y de gestor en las mismas y de la actividad de vendedores informales.

El Decreto Distrital 315 de 2024 también señala respecto a la ventas informales en su Capítulo VII:

Artículo 32. Ejercicio de la actividad de ventas informales. La presente reglamentación define la actividad de ventas informales y establece al Instituto Distrital para la Economía Social - IPES como Entidad Gestora de la actividad. El ejercicio de esta actividad podrá realizarse en el espacio público conforme a lo dispuesto en el presente decreto, la Política Pública de Vendedores Informales, el protocolo correspondiente y demás instrumentos.

Con base en lo dispuesto en la Política Pública de Vendedores Informales, se determinarán los elementos para la aplicación del aprovechamiento económico para la actividad de ventas informales y el Instituto para la Economía Social - IPES y demás entidades competentes expedirán el correspondiente protocolo para el aprovechamiento, en el cual se establecerán las condiciones para la aplicación o no la retribución económica a favor del Distrito Capital, y los demás elementos necesarios para su implementación y funcionamiento.

Y respecto a Plazas Distritales de Mercado en su Capítulo VIII se indica:

Artículo 33. Autorización. Es el instrumento de autorización para el uso y aprovechamiento económico del espacio público utilizado como Plazas Distritales de Mercado. Para tal efecto el Instituto para la Economía Social - IPES fijará en su protocolo retribuciones diferenciales.

Artículo 34. Del aprovechamiento económico en el sistema Distrital de Plazas de Mercado. El Instituto Para la Economía Social -IPES- como administrador y gestor del espacio público de las Plazas Distritales de Mercado del Distrito Capital, expedirá el protocolo el cual contendrá las actividades autorizadas, la fórmula de retribución, los plazos, la forma de interlocución con los aprovechadores y el reglamento administrativo y operativo.

Artículo 35. Normalización de uso y aprovechamiento en las Plazas Distritales de Mercado. En el protocolo de aprovechamiento del espacio público de las Plazas Distritales de Mercado, el Instituto Para la Economía Social - IPES incorporará un capítulo específico sobre normalización del uso y aprovechamiento económico de los comerciantes que a la fecha del presente decreto no cuenten con autorización de uso y aprovechamiento, en el que establecerá un plazo máximo para tramitar y culminar

la expedición de la autorización del uso y aprovechamiento que propenda por la normalización de la ocupación, sin perjuicio de la protección y conservación del espacio público y del cumplimiento de las obligaciones pendientes por parte de los comerciantes que ocupan irregularmente el espacio público.

En resumen, el Instituto para la Economía Social -IPES- en su rol de administrador y gestor limita su competencia a la autorización de aprovechamiento del espacio público a ventas informales y a comerciantes en plazas distritales de mercado.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Revisado el proyecto, hay que señalar varios aspectos importantes dentro de su construcción, en especial la exposición de motivos que fundamentan el articulado.

- En la exposición se indica:

El presente Acuerdo, pretende motivar e incentivar la economía social de los vivanderos, vivanderas y comerciantes, a través de una serie de estímulos, prerrogativas, condonaciones y medidas que depuren la cartera que se tiene por el uso y destinación del espacio público en las distintas plazas de mercado (cupos, locales, mostradores, restaurantes, bodegas etc); esto, en atención a que, de manera reiterada, dichos comerciantes denunciaron que "...durante la pandemia, la mayoría (...) no recibieron ningún tipo de ayuda"

Al respecto es preciso mencionar que la solución de la problemática de la ocupación informal o sin autorización en las plazas distritales de mercado, y sus correspondiente obligaciones por la vía de la condonación o depuración de cartera, elevando como argumento central *"la denuncia reiterada de comerciantes"* de que en la pandemia la mayoría *"no recibieron ningún tipo de ayuda"*, adolece de soporte técnico que indique el número de denuncias, la forma en que se recibieron, la cuantificación de tales, la autoridad que las tramitó, entre otros. Se sugiere incorporar al documento de exposición de motivos el instrumento técnico que señale algún indicador del impacto que motive la condonación con fines de depuración como lineamiento expedido por el Concejo de la ciudad, que analizado bajo una relación costo-beneficio, desvirtúe un eventual daño al patrimonio público de la ciudad.

- El proyecto también señala en su exposición de motivos:

La población de las plazas de mercado, según el Decreto 546 de 2022, se componen por agricultores, indígenas campesinos y artesanos; ello, sin contar que muchos tienen su residencia y/ domicilio en lugares circunvecinos que los ata no solo por su actividad u oficio,

Se recomienda revisar la cita al "decreto 546 de 2022" ya que la cita define una población objeto de atención, pero al consultar esta referencia, no se encuentra el decreto o la cita

señalada.

De otra parte, hay que mencionar que el Decreto distrital 315 de 2024 *"Por medio del cual se reglamentan los artículos [147](#) y [549](#) del Decreto Distrital 555 de 2021, en lo que tiene que ver con el aprovechamiento económico del espacio público y la explotación económica de la infraestructura pública en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones"* regula el sistema para el uso y aprovechamiento del espacio público, las plazas distritales de mercado por ser espacio público construido son materia del decreto citado, el *"Artículo 1. Objeto. Reglamentar el aprovechamiento económico del Espacio Público y la explotación económica de la infraestructura pública en el Distrito Capital, así como, prevenir su ocupación indebida, con el propósito de garantizar su integridad, y asegurar su uso, goce, disfrute y beneficio por parte de la ciudadanía, en consonancia con los principios de acceso universal e igualdad de oportunidades"*, así las cosas, el principio temporalidad como corolario del de acceso universal, no se entiende respaldado en el articulado propuesto, creando un sistema que restrinja la oportunidad de cualquier ciudadano a participar en él.

- La exposición de motivos menciona a los decretos nacionales con el siguiente argumento:

Comoquiera que ninguno de los incentivos para la reactivación económica recayó en los vivanderos, se hace necesario crear uno que verse sobre las deudas que en la actualidad tiene este grupo de comerciantes con el Distrito en cabeza del IPES, en relación con los

retrasos en el pago de "arriendos" que muchos tienen o en otros casos, aún sin título, pero que conservan la tenencia, han generado obligación por el uso de esos cupos, locales o bodegas en las distintas plazas, a través del denominado "Contrato de uso administrativo y aprovechamiento económico regulado".

Se sugiere replantear al argumento citado, dado que confunde los estímulos con la condonación o con la depuración, y este argumento trata de definir a una población denominada "vivanderos", en calidad de no destinataria de los servicios del estado, para este caso de los servicios nacionales. En razón a tal omisión crea un estímulo a partir de la causa en los retrasos de los "arriendos"; así mismo, la argumentación carece de soporte técnico que indique de que la causa eficiente argüida para la creación del estímulo sea la omisión de ayudas, y que tales situaciones tienen relación con el incumplimiento de las obligaciones de la persona. La referencia a "arriendos" es inadecuada, debido a que las personas que ocupan con contrato espacios en plazas de mercado se obligan por el importe de pago de una retribución.

- La exposición de motivos cierra con los siguientes párrafos:

Dichas deudas son consideradas al tenor de lo dispuesto por la ley 1066 de 2006, que fijó normas para la normalización de la cartera pública, como deudas de carácter no tributario. En ese sentido, cada entidad está obligada a identificar los bienes, derechos y obligaciones que afecten el patrimonio público y a recopilar la documentación suficiente y pertinente para su correspondiente depuración, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, que determinó la obligación de todas las entidades territoriales de adelantar el proceso de depuración contable, con base en lo cual la Contaduría General de la Nación, mediante las resoluciones 193 de 2016 y 107 de 2017, emitió los lineamientos por seguir en los procesos de depuración contable para entidades públicas, señalando el procedimiento para la evaluación del control interno contable vigente.

Asimismo, esta propuesta se sustenta básicamente en la Sentencia C-511 de 1996 que permite las medidas exonerativas de orden económico o fiscal en casos excepcionales y en la Ley 901 de 2004 que establece las condiciones en que las entidades públicas pueden llevar a cabo depuración de saldos contables; donde la Sentencia C-511 de 1996 determina que "Las amnistías o saneamientos consagradas, en principio son inconstitucionales. Lo anterior no es óbice para que, en situaciones excepcionales, puedan adoptarse medidas exonerativas de orden económico o fiscal debidamente justificadas que contrarresten los efectos negativos que puedan gravar de una manera crítica al fisco, reducir sustancialmente la capacidad contributiva de sus deudores o deprimir determinados sectores de la producción."

Se hace necesario revisar la referencia a la ley 1006 en tanto que si bien se dictan normas para la regularización de cartera su objeto es *"Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público"*; en la ley no se hace referencia a "deudas" de carácter no tributario. Respecto a la cita de artículo 355 de la ley 1819 de 2016 se tiene que: **"ARTÍCULO 355. Saneamiento contable.** Las entidades territoriales deberán adelantar el proceso de depuración contable a que se refiere el artículo 59 de la Ley 1739 de 2014, modificado por el artículo 261 de la Ley 1753 de 2015. El término para adelantar dicho proceso será de dos (2) años contados a partir de la vigencia de la presente ley. El cumplimiento de esta obligación deberá ser verificado por las contralorías territoriales." tiene un término para adelantar el respectivo proceso por lo que la exposición de motivos debe demostrar la aplicación de dichos procesos por fuera del término.

Por último, existe la necesidad de revisar la referencia a la sentencia C-511 de 1996, Referencia: Expediente D-1252, Actor: Isidoro Arévalo Buitrago, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 243 de la Ley 223 de 1995 "Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones", Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, ya que la sentencia resuelve **"Declarar INEXEQUIBLES los artículos 238, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 246 y 247 de la Ley 223 de 1995."**, por lo que el tema al que hace referencia es de ingresos tributarios.

- El Análisis del articulado:

ARTÍCULO 1. OBJETO. Establecer los lineamientos para que el Instituto Para la Economía Social (IPES) adelante medidas dirigidas a la condonación de todas las obligaciones derivadas por el uso o tenencia de los cupos, locales, bodegas, establecimientos de comercio y, en general, cualquier espacio destinado para la venta de bienes, productos y servicios que se comercialicen en todas las plazas distritales de mercado de la ciudad en favor de los vivanderos y comerciantes.

PARÁGRAFO: La Administración Distrital, a través del Instituto para la Economía Social (IPES), desarrollará los criterios para el uso y aprovechamiento del espacio público en las Plazas Distritales de Mercado. Dichos criterios deberán incluir una variable social que contemple de manera prioritaria las necesidades y condiciones socioeconómicas de los comerciantes y vivanderos, promoviendo su inclusión y sostenibilidad económica, conforme a lo establecido en el Decreto 315 de 2024 en su artículo 34.

Al respecto se indica que el artículo señala la fijación de lineamientos para la condonación de todas las obligaciones de un grupo poblacional en particular, denominado vivanderos y comerciantes de las plazas distritales de mercado, sin que en efecto las fije, vaciando de sustancialidad la iniciativa propuesta. Así mismo, es claro que el IPES carece de la competencia reglamentaria distrital para efectos de determinar los requisitos o criterio para la condonación de obligaciones no tributarias en favor del Distrito Capital, por lo cual, es pertinente que se reoriente la competencia en la determinación de los lineamientos distritales para la condonación de obligaciones no tributarias en favor del distrito, previa fijación por parte del Concejo de los lineamientos que indica, pero no desarrolla, el artículo citado, precisando que la condonación de capitales por principio debe estar orientada a la verificación de la relación costo-beneficio con fines principalmente de recuperación de cartera.

Un segundo comentario, trata de la forma generica en que es utilizada la expresión “obligaciones derivadas por el uso...” ya que no se precisa si se trata de la retribución, de capital, de intereses, de obligaciones derivadas del contrato (servicios públicos), etc. Esta forma generica da a lugar a interpretaciones ambivalentes que lleven a no aplicar la regla principal del articulado del proyecto.

El párrafo que complementa el artículo uno señala el deber de incluir una “variable social” que promueva “inclusión” y “sostenibilidad económica”. Al respecto se anota que el Decreto Distrital 315 de 2024 delegó en las entidades gestoras la expedición de protocolos y al respecto el IPES puede generar la fórmula de retribución. A este respecto, dentro de la fórmula que se integra en el nuevo protocolo se contempla la condición de vulnerabilidad para determinar el valor de la retribución.

No obstante, el párrafo reitera la competencia contenida en el Decreto Distrital 315 de 2024. De otra parte, el párrafo contiene los conceptos como el de “inclusión” sin armonizar este con el concepto de temporalidad del aprovechamiento y de universalidad para el uso, goce y disfrute del espacio público al que tienen derecho todos los ciudadanos.

ARTÍCULO 2. LINEAMIENTOS. Conforme al Manual de Recaudo y Gestión de Cartera PA04-MN- 002, el IPES propenderá por implementar medidas destinadas a garantizar la depuración de toda la cartera en la que esté ejerciendo acciones de cobro persuasivo o coactivo y, en general todos los procesos que estén inmersos dentro de las causales de depuración, todas aquellas acreencias derivadas de títulos ejecutivos o derechos de crédito en favor del Distrito y en contra de los vivanderos y comerciantes de las plazas distritales de mercado.

Respecto al artículo segundo, se tiene que es un lineamiento que cita un procedimiento de interno adelantado por una entidad del distrito, siendo este de la esfera exclusiva del administrador público a cargo de la entidad, denotando adicionalmente que el tema ya está reglado, lo que contraviene la técnica jurídica y se torna innecesaria la regla allí contenida.

ARTÍCULO 3. INCENTIVOS. El IPES creará un mecanismo de incentivo para que los vivanderos, vivanderas y comerciantes que actualmente no tengan relación formal para el uso, aprovechamiento o explotación de sus cupos, locales y bodegas, deberán suscribirlos contratos de uso administrativo y aprovechamiento económico.

El artículo 6 del Acuerdo Distrital 877 de 2023 señala “*Artículo 6. Para facilitar la legalización del uso de los espacios en las Plazas Distritales de Mercado, la Administración Distrital, determinará el modo, las características del convenio o plan de pagos y su implementación para que dentro de los procesos de formalización contractual o administrativa los deudores puedan acceder a los mismos. Dicho beneficio se otorgará por una única vez y para esto se tendrá en cuenta la capacidad de pago de los vivanderos (as) y comerciantes.*” De igual manera el Decreto 315 de 2024 señala “*Artículo 35. Normalización de uso y aprovechamiento en las Plazas Distritales de Mercado. En el protocolo de aprovechamiento del espacio público de las Plazas Distritales de Mercado, el Instituto Para la Economía Social - IPES incorporará un capítulo específico sobre normalización del uso y aprovechamiento económico de los comerciantes que a la fecha del presente decreto no cuenten con autorización de uso y aprovechamiento, en el que establecerá un plazo máximo para tramitar y culminar la expedición de la autorización del uso y aprovechamiento que propenda por la normalización de la ocupación, sin perjuicio de la protección y conservación del espacio público y del cumplimiento de las obligaciones pendientes por parte de los comerciantes que ocupan irregularmente el espacio público.*” En este aspecto, se tiene que una vez expedido el protocolo que reglamenta este último artículo, el particular contará con una solución que se oferta de manera personal a cada ocupante y en consecuencia se encontrará en la esfera del particular la toma de la decisión sobre la permanencia con autorización en la plaza distrital de mercado.

En conclusión, se sugiere que los aspectos que motivan el proyecto se sustenten de manera técnica so pena de que el acto administrativo corra el riesgo de encontrarse en el escenario de la falsa motivación. Se sugiere armonizar el acuerdo con la jurisprudencia y conceptos

existentes de la Secretaría Jurídica Distrital respecto a la condonación de capital versus daño patrimonial, así como armonizar el articulado con las disposiciones y rutas existentes en materia de depuración de cartera.

**¿GENERA GASTOS ADICIONALES? NO
IMPACTO FISCAL**

No hay impacto fiscal por la vía del gasto, sino por la vía del recaudo.

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos Indique ese gasto adicional a que corresponde.

N/A

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector.

Si ____ No ____ NO APLICA X

(Se hace claridad que el sector enmarca el presupuesto de la secretaria Distrital de Desarrollo Económico)

VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Viable ____

Viabilidad condicionada sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado ____X____




No Viable ____

Atentamente,



WILFREDO GRAJALES ROJAS

Director General

	NOMBRE, CARGO O CONTRATO	FIRMA	FECHA
Elaboró	Walter Sanchez Mendez Profesional Universitario SJC		10/03/2025
Aprobó	Fredy Intriago Bogotá Subdirector Jurídica y de Contratación		10/03/2025
Revisó	Anderson Julián Acevedo Herreño Asesor Dirección General Leandro Tarazona M Asesor dirección general		10/03/2025

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma del **Director General** del Instituto para la Economía Social IPES.

SECRETARÍA JURÍDICA - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ	
Rad. No.	2-2025-1763
Fecha:	20/02/2025 17:26:09
Destino:	SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO - DIRECTOR DE
Copia	S
Anexos:	5 FOLIOS

2310460

Bogotá D.C.,

Doctor:
JUAN BELLO GONZALEZ
Director de relaciones políticas
Secretaría Distrital de Gobierno
Calle 11 No. 8- 17 Bogotá

Asunto: Respuesta a oficio con radicado *20251700050521* solicitud de pronunciamiento para primer debate al Proyecto de Acuerdo 239-2025

Radicado: 1-2025-1660 de la Secretaría Jurídica Distrital

Respetado director

Esta secretaría recibió el oficio del asunto, en el que solicita la emisión de pronunciamiento para primer debate al Proyecto de Acuerdo 00239 de 2025 "*Por el cual se implementan lineamientos para la depuración de cartera a cargo del instituto para la economía social (IPES) en beneficio de vivanderos, vivanderas y comerciantes del sistema distrital de plazas de mercado, y se dictan otras disposiciones*" sin que se haya designado como coordinador a este organismo.

Al respecto, se realizó el pronunciamiento requerido en el formato establecido para el efecto, el cual se adjunta al presente oficio, de conformidad con lo previsto en el Artículo 17 del Decreto Distrital 438 de 2019.

Atentamente,

ANDRÉS FELIPE PUENTES DÍAZ
Director Distrital De Doctrina y Asuntos Normativos

Secretaría de Gobierno Distrital	
R No. 2025-421-054705-2	
2025-02-21 08:40 - Folios: 1 Anexos: 6	
Destino: DIRECCION DE RELACIONES P	
Rem: D: ALCALDIA MAYOR - SECRETAR	

Proyectó: Marian Urbano Orozco Profesional Universitario:
Aprobó: Andres Felipe Puentes Díaz - Director Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

Anexos dirigidos a la Secretaría Distrital de Gobierno: cinco (5) folios

c.c. Ana María Cadena, Secretaría Distrital de Hacienda Carrera 30 No. 25-90, copia del pronunciamiento en cinco (5) folios

Carrera 8 No. 10 - 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



CO21/962806

CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA
2311520-FT-019 Versión 02



FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE ACUERDO

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Gestión Jurídica

NÚMERO DEL PROYECTO DE ACUERDO: 239 **AÑO:** 2025

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por el cual se implementa lineamientos para la depuración de cartera a cargo del Instituto para la Economía Social (IPES) en beneficio de vivanderos, vivanderas y comerciantes del Sistema Distrital de Plazas de Mercado y se dictan otras disposiciones"

AUTOR

Honorables Concejales: Heidy Lorena Sánchez Barreto, Partido Político Unión Patriótica, Armando Gutiérrez González, Partido Liberal, Donka Atanssova Iakimova del Partido Polo Democrático, Fabian Puentes Sierra Concejal del Partido Político Mira, Samir Bedoya Piraquive del Partido Político Mira.

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

De acuerdo con el artículo primero de la iniciativa el objeto es: *"Establecer los lineamientos para que el Instituto para la Economía Social IPES adelante medidas dirigidas a la condonación de todas las obligaciones derivadas por el uso o tenencia de los cupos, locales, bodegas, establecimientos de comercio y en general cualquier espacio destinado para la venta de bienes, productos y servicios que se comercialicen en todas las plazas distritales de mercado de la ciudad en favor de los vivanderos y comerciantes."*

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA

ES COMPETENTE

SÍ ☐ NO ☒

De acuerdo a lo señalado en las facultades del Concejo de Bogotá la competencia para dictar las disposiciones del Proyecto de Acuerdo 239 de 2025 se sustentan en lo previsto en los artículos 13, 19 y 313 de la Constitución Política, artículo 8 de la Ley Estatutaria 133 de

1994, Decreto Reglamentario 354 de 1998, numerales 1 y 23 del artículo 12 del Decreto - Ley 1421 de 1993.

Sobre lo anterior, se precisa que, el artículo 19 de la Constitución Política, 8 de la Ley Estatutaria 133 de 1994, Decreto Reglamentario 354 de 1998 no tienen relación con el objeto de la iniciativa, toda vez que la normativa se dirige a regular la libertad de culto.

En cuanto a los artículos 1 y 2 de la iniciativa, encuentran fundamento en la Ley 1066 de 2006, Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria 1625 de 2005 y el Decreto Distrital 289 de 2021, normatividad que le entrega la facultad de depurar cartera a los representantes legales de las entidades públicas que manejen recursos públicos. En el Distrito Capital, el Decreto Distrital 289 de 2021 facultó a los alcaldes locales, secretarios de despacho, directores de departamentos administrativos y de las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica, o a quienes estos deleguen, para los títulos ejecutivos proferidos en aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la competencia recae en el secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia o a quien este delegue. En el caso del Instituto Para la Economía Social, en su director.

Ahora bien, en cuanto al artículo 3 se trata de una definición de la forma como debe dirigirse la actuación administrativa a cargo del Instituto para la Economía Social, lo cual resulta inviable desde la perspectiva de los artículos 13 y 38 del Decreto Ley 1421 de 1993.

ANÁLISIS JURÍDICO

A efectos de llevar a cabo un pronunciamiento se analizará: (i) marco normativo de los procesos de depuración de cartera y el aprovechamiento económico de las plazas de mercado; (ii) análisis del articulado y (iii) conclusiones. En detalle:

1) MARCO NORMATIVO:

1.1 Depuración de cartera:

La Constitución Política de Colombia en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

La Ley 1066 de 2006¹, establece que las Autoridades Públicas, que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.

¹ Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

A la vez, en el artículo segundo de la norma ídem, se precisan las obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor, entre las que se encuentran: (i) *Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.* (ii) *Exigir para la realización de acuerdos de pago garantías idóneas y a satisfacción de la entidad.*

Sobre el particular, el artículo 3.1.1 del Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria 1625 de 2005, precisa que el reglamento interno previsto en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1066 de 2006, deberá ser expedido a través de normatividad de carácter general, en el orden nacional y territorial por los representantes legales de cada entidad.

El artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 unificó el procedimiento para el cobro de las acreencias a favor de todas las entidades públicas y estableció que debe seguirse el descrito en el Estatuto Tributario Nacional. A la vez, el párrafo segundo del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 facultó a los representantes legales de las entidades públicas para dar por terminados los procesos de cobro coactivo, y proceder a su archivo, aplicando el artículo 820 del Estatuto Tributario Nacional.

Con la expedición del Decreto Distrital 289 de 2021² se adoptó el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y en su artículo 21 se definió que la depuración contable es el conjunto de gestiones administrativas que las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica, deben adelantar para que las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros cumplan las características fundamentales de relevancia y representación.

Se estableció que la depuración contable, es procedente cuando se configuren las siguientes situaciones jurídicas: i) Remisión, ii) Prescripción de la acción de cobro, iii) Pérdida de fuerza ejecutoria, iv) Decaimiento del acto administrativo, v) Inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, que impida ejercer o continuar ejerciendo los derechos de cobro, vi) cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente.

En el artículo 23 de la norma ídem, se estableció la competencia para declarar la configuración de las figuras previamente señaladas en acreencias no tributarias. Es así como se precisó que serán competentes los (i) alcaldes locales o a quien éste delegue (ii) Los Secretarios de Despacho, los Directores de Departamentos Administrativos y de las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica, o a quienes estos deleguen y (iii) c) Para los títulos ejecutivos proferidos en aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la competencia recae en el Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia o a quien este delegue.

En el párrafo del referido artículo, se precisa que dentro del proceso de cobro coactivo no tributario en el cual se reciba solicitud de terminación del proceso por remisión y prescripción

² Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones

de la obligación, la competencia para declararlo será de la Oficina de Gestión de Cobro de la Subdirección de Cobro No Tributario de la Dirección Distrital de Cobro, siempre que se cumplan con las condiciones establecidas para el efecto, de lo cual comunicará a la entidad o localidad titular de la cartera para el cierre de expedientes y reconocimiento contable a que haya lugar. Por su parte la declaratoria de pérdida de fuerza de ejecutoria y el decaimiento del acto administrativo serán de competencia de la autoridad que expidió el título ejecutivo.

Al respecto, el Instituto Para la Economía Social, adoptó el Manual PA04-MN- 002³ y en el acápite 5.7 desarrolla lo relacionado con el proceso de depuración de cartera, en el que se detalla los procesos y procedimientos para la declaratoria de caducidad, prescripción, pérdida de ejecutoriedad, remisibilidad y relación costo- beneficio.

En el numeral 5.7.3.4 del mencionado documento, señala que en garantía del debido proceso y sustentar legalmente la decisión de depuración de la cartera, la Subdirección Jurídica y de Contratación emitirá concepto legal. Se precisa que el concepto jurídico deberá contener la opinión legal clara sobre la recomendación de someter a estudio de comité de sostenibilidad contable en caso de cumplirse las condiciones y requisitos para efectuar la depuración. El documento ídem, a la vez, en el acápite 5.7.3.6, que, en el proceso de depuración de cartera, es posible analizar situaciones y condiciones especiales como sentencias que protejan derechos fundamentales, condiciones de vulnerabilidad de los usuarios y/ o comerciantes, tiempos requeridos para sanear las situaciones de ocupación de hecho en cumplimiento del debido proceso.

En materia de competencia para emitir este tipo de decisiones, el Manual de Recaudo y Gestión de Cobro, precisa que será el representante Legal del Instituto para la Economía Social- IPES, con base en el acta de recomendación del Comité Técnico de Sostenibilidad Contable, es el responsable de emitir el acto administrativo de depuración de la cartera y ajuste de los registros contables.

El Acuerdo Distrital 927 de 2024⁴, en su artículo 121 señala que el distrito capital, implementará acciones para fortalecer el sistema distrital de plazas de mercado mediante la consolidación del sistema de abastecimiento alimentario y turístico de todos los sectores, a la vez, precisa que se realizarán intervenciones en las plazas de mercado mediante su embellecimiento y/o reforzamiento estructural, así como la intervención para el turismo y el fortalecimiento económico.

A la vez, en el artículo 270 ídem autorizó la aplicación de la depuración de cartera en aquellos casos en que no sea posible ejercer los derechos de cobro, en aplicación de los criterios legales vigentes, en materia de prescripción, remisión de deudas, pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo o por la inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, realizando un informe detallado de las causales por las cuales se adopta dichas decisiones.

³ MANUAL DE GESTIÓN DE RECAUDO Y COBRO

⁴ Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 "Bogotá Camina Segura"

1.2 Aprovechamiento económico del espacio público - plazas de mercado

La Constitución Política de 1993, en su Artículo 82 señala que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. A la vez establece, que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

El artículo 146 del Decreto Distrital 555 de 2021, establece que las entidades del Distrito Capital, podrán contratar con los particulares el aprovechamiento económico del espacio público. El parágrafo 1 de la norma indica que todo aprovechamiento económico en el espacio público es temporal y deberá contar con la respectiva aprobación que determinará los horarios, el mobiliario urbano, los compromisos y responsabilidades, así como los correspondientes permisos sanitarios.

El Decreto Distrital 315 de 2024⁵, definió como actividad de aprovechamiento económico del espacio público el desarrollado por los comerciantes, vivanderos y vivanderas en las plazas de mercado de la ciudad, en el artículo 34 de la norma, le otorgó al IPES la calidad de administrador y gestor del espacio público en dichos equipamientos, además le entregó la responsabilidad de expedir el protocolo el cual debe contener las actividades autorizadas, la fórmula de retribución, los plazos, la forma de interlocución con los aprovechadores y el reglamento administrativo y operativo.

Con la expedición del Acuerdo Distrital 877 de 2023⁶, se le entrega a la Administración Distrital unos lineamientos en materia de diseño, formulación e implementación de políticas públicas en la materia.

2) ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE ACUERDO:

2.1. Síntesis y análisis del articulado

La iniciativa bajo estudio, en su artículo 1 declara que el objeto de la iniciativa es crear lineamientos dirigidos al Instituto Para la Economía Social (IPES) en orden a que adelante medidas dirigidas a la condonación de todas las obligaciones derivadas del aprovechamiento económico de los cupos, locales, bodegas, establecimientos de comercio y en general cualquier espacio destinado para la venta de bienes y productos que se comercialicen en todas las plazas distritales de mercado de Bogotá. En el parágrafo de la norma, se ordena a la administración en cabeza del IPES, desarrollar criterios para el uso y aprovechamiento del espacio público en las Plazas de Mercado, le precisa a la administración que dichos criterios

⁵ Por medio del cual se reglamentan los artículos 147 y 549 del Decreto Distrital 555 de 2021, en lo que tiene que ver con el aprovechamiento económico del espacio público y la explotación económica de la infraestructura pública en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones.

⁶ "Por medio del cual se formulan lineamientos para la política pública para las plazas distritales de mercado del distrito capital y se dictan otras disposiciones"

deberán incluir una variable social que contemple de manera prioritaria las necesidades y condiciones socioeconómicas de los comerciantes vivanderos y con ello, se promueva la inclusión y sostenibilidad económica, conforme a lo establecido en el artículo 34 del Decreto Distrital 315 de 2024.

El Cabildo Distrital, carece de competencia para adoptar el presente artículo tal como se encuentra redactado, pues a la luz de lo señalado en la Ley 1066 de 2006, Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria 1625 de 2005, el Decreto Distrital 289 de 2021 y Acuerdo Distrital 927 de 2024 previamente citado, no es factible adoptar **una decisión general** de depuración de cartera sin analizar cada caso y contar con la autorización de la autoridad contable correspondiente, toda vez que dicha decisión, es una facultad reglada en una norma de carácter general **y que se encuentra en cabeza de los representantes legales.**

Es así como las autoridades competentes según lo señalado en las normas ídem, deben someter cada caso a un estudio detallado de la procedencia de las figuras: i) Remisión, ii) Prescripción de la acción de cobro, iii) Pérdida de fuerza ejecutoria, iv) Decaimiento del acto administrativo, v) Inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, que impida ejercer o continuar ejerciendo los derechos de cobro, vi) cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente y adoptar la decisión con un acto administrativo motivado.

En el caso específico del IPES, es el director del Instituto el competente para adoptar mediante acto administrativo, con base en el acta de recomendación del Comité Técnico de Sostenibilidad Contable.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Concejo de Estado⁷ en respuesta a una consulta formulada por el Director del Departamento Nacional de Planeación, precisó que para llevarse a cabo los procesos de depuración de cartera, las entidades públicas están obligadas a adoptar un procedimiento de control interno contable en el que se establezcan las causales de procedencia contempladas en la normatividad superior a la vez, definir las competencias en la materia y la instancia administrativa responsable de la declaratoria. Detalló que las decisiones deben ser motivadas de manera razonable en cuanto a la procedencia de las figuras señaladas en la norma y en observancia de los principios establecidos en el artículo 209 superior, así como de lo dispuesto en el artículo 3, numeral 11 de la Ley 1437 de 2011.

En cuanto al párrafo de la norma y la orden de incluir una variable social que contemple de manera prioritaria las necesidades y condiciones socioeconómicas de los comerciantes vivanderos, en el protocolo de aprovechamiento del espacio público, el Concejo de Bogotá en desarrollo de la facultad dispuesta en el numeral 1 del artículo 12, es competente en la materia para establecer normatividad en ese sentido, sin embargo como ya se señaló, debe ser de carácter general en la materia.

⁷ Pronunciamiento 10 de diciembre de 2013, radicación número: 11001-03-06-000-2013-00418-00 (2170)

El **artículo 2**, por su parte le prescribe al IPES, que conforme al Manual de Recaudo y Gestión de Cartera PA 04 MN 002 propenda por implementar medidas destinadas a garantizar la depuración de toda la cartera en la que está haciendo cobro persuasivo o coactivo y en general todos los procesos relacionados con las causales de depuración, todas las acreencias derivadas de títulos ejecutivos o derechos de crédito en favor del Distrito Capital y en contra de los vivanderos y comerciantes de las plazas distritales.

Se observa que la mencionada norma, reitera lo señalado en el artículo primero, por lo cual resulta innecesario y se generaría una duplicidad normativa, toda vez que ordena al IPES en aplicación del Manual de Recaudo y Gestión de cartera emitir una decisión general sin analizarse cada situación de cara a la procedencia de las figuras señaladas en la normatividad superior. En ese orden de ideas, se reitera lo señalado para el artículo precedente, en cuanto a la falta de competencia del Cabildo Distrital y de la inconveniencia de las normas al desconocer la normatividad superior que gobierna la materia.

En el **artículo 3**, el Cabildo Distrital, le ordena a la Administración Distrital, en cabeza del IPES, crear un mecanismo de incentivo para que los vivanderos, vivanderas y comerciantes que actualmente carezcan de relación formal para el uso, aprovechamiento o explotación de sus cupos, locales y bodegas suscriban contratos de uso administrativo y aprovechamiento económico.

Al respecto, cabe mencionar que, el Consejo de Estado, en providencia del 30 de noviembre de 2016, con radicado No. 25000 23 24 000 2007 00177 01 (M.P. Guillermo Vargas Ayala) determinó que, en virtud de lo contemplado en el artículo 313 de la Carta Política, le corresponde a los cabildos municipales y distritales, dictar normas para reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, decisiones que por su naturaleza deben ser de contenido normativo, de carácter general, impersonal y abstracto.

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, conforme al artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, al Alcalde le compete determinar la dirección de la acción administrativa y la distribución de los negocios entre las secretarías de despacho. Por lo cual, salvo que se trate de proyectos de acuerdo de iniciativa de la administración distrital, el Concejo no puede determinar nuevas funciones o servicios en cabeza de las entidades del Distrito (numeral 8 del artículo 12 y artículo 13 del Decreto Ley 1421 de 1993).

Por lo cual, el Concejo no puede determinar la creación de un incentivo a cargo del IPES, toda vez que ello implicaría un nuevo servicio a su cargo, o como menos, la modificación de sus funciones.

Por último, mediante el artículo 4 del proyecto de acuerdo, se otorga un plazo no mayor a 12 meses para que las entidades distritales encargadas dicten los demás lineamientos que se hagan necesarios para la ejecución del proyecto de acuerdo, aspecto frente al cual hay que referir que corresponde al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., hacer cumplir los acuerdos del Concejo; dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Distrito; así como ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida

ejecución de los acuerdos; por lo que en el evento de hacerse necesario, corresponderá al primer mandatario de la ciudad, dictar las normas reglamentarias para cumplir con los cometidos del proyecto de acuerdo, para lo cual no cuenta con plazo legal para el ejercicio de la potestad reglamentaria, tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional, de la siguiente forma:

"La potestad reglamentaria puede ser desarrollada por el Presidente de la República en cualquier momento, pues la Constitución no fija plazo perentorio para su ejercicio. De ahí que la Corte haya afirmado que "La potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para la que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley." En muchas ocasiones del contenido mismo de la ley se desprende la necesidad del reglamento, pues aparece claro que algunas materias genéricamente normadas en ella deben ser especificadas por la autoridad administrativa que ha de ejecutarla. Pero en otras el legislador en el mismo ordenamiento le recuerda al Ejecutivo este deber en relación con aspectos puntuales y precisos, lo cual no infringe la Constitución."⁸

El Concejo de Bogotá, como máxima autoridad administrativa y en desarrollo de la facultad dispuesta en el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, es competente en la materia para establecer lineamientos de carácter general.

3) Conclusión:

1. La iniciativa en sus artículos 1 y 2, resulta inviable y contraria a la luz de lo dispuesto en la Ley 1066 de 2006, Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria 1625 de 2005, el Decreto Distrital 289 de 2021 y el artículo 270 del Acuerdo Distrital 927 de 2024, toda vez, que **ordena de manera general**, sin la observancia de lo establecido en dicha normatividad y sin seguir el procedimiento señalado en el Precitado Decreto Distrital 289 de 2021 y el Manual de Recaudo y Gestión de Cobro depurar la cartera en favor de un sector poblacional.
2. A la vez, el Concejo Distrital de Bogotá, carece de competencia en la materia, siendo que la normatividad citada le entrega dicha facultad a los representantes legales de las entidades públicas que manejen recursos públicos. En el Distrito Capital, el Decreto Distrital 289 de 2021 facultó a los alcaldes locales, secretarios de despacho, directores de departamentos administrativos y de las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica, o a quienes estos deleguen, para los títulos ejecutivos proferidos en aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la competencia recae en el secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia o a quien este delegue. En el caso del Instituto Para la Economía Social, en su director.

⁸ Sentencia C-302 de 1999.

3. Respecto del artículo 3°, el Concejo Distrital tampoco es competente por cuanto no puede determinar la creación de un incentivo a cargo del IPES, toda vez que ello implicaría un nuevo servicio a su cargo, o como menos, la modificación de sus funciones, lo cual contraría la potestad de dirección de la gestión administrativa en cabeza del Alcalde Mayor, conforme a los artículos 13 y 38 del Decreto Ley 1421 de 1993.
4. Como quiera que la Secretaría Distrital de Hacienda y el Instituto Para la Economía Social, son las entidades distritales, responsables en la materia, la primera de emitir los lineamientos generales para la depuración de cartera y la segunda, de adoptar con acto administrativo de cara a la normatividad que rige la materia dicha decisión, son las facultadas de indicar si técnicamente lo ordenado por el Cabildo Distrital en el presente proyecto de acuerdo es viable técnicamente.

ANÁLISIS TÉCNICO

No se realizará análisis técnico, por cuanto de conformidad con el numeral 2 del artículo 17 del Decreto Distrital 438 de 2019, son las entidades destinatarias de las disposiciones propuestas en el proyecto de acuerdo, quienes habrán de definir si cuentan con los insumos y mecanismos necesarios para la implementación y ejecución de las disposiciones propuestas en la iniciativa.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Teniendo en cuenta los comentarios formulados en el análisis jurídico, no proceden comentarios adicionales.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

VALORACIÓN DEL GASTO.

Sí _____ No _____

No se efectúa estudio de los gastos que pueda generar la implementación y ejecución de la iniciativa, toda vez, que según el numeral 3° del artículo 17° del Decreto Distrital 438 de 2019, corresponde a los sectores y en particular al sector coordinador:

"En el análisis presupuestal cada sector, teniendo en cuenta los contenidos del articulado del proyecto de acuerdo y la exposición de motivos, así como las responsabilidades que se asignan para cada entidad y organismo distrital, deberá analizar y manifestar si dentro de la vigencia fiscal respectiva cuenta en su presupuesto con los recursos necesarios para la ejecución de la iniciativa, definiendo con claridad si la exposición de motivos cumple con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y el literal d) del artículo 67° del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá D.C., o las disposiciones que lo modifiquen, adicionen, complementen o sustituyan".

Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



CO21/962806




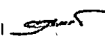

VIABILIDAD DEL PROYECTO:

Sí ___ No ___

De conformidad con el numeral 3 del artículo 16 del Decreto Distrital 438 de 2019, la secretaría de despacho designada como coordinadora del proyecto de acuerdo, será la principal responsable de emitir el pronunciamiento a la iniciativa propuesta, desde los aspectos jurídico, técnico y presupuestal, e igualmente, el mismo sector coordinador definirá con claridad la viabilidad o inviabilidad total o parcial de la iniciativa, conforme lo previsto en el inciso primero del artículo 17 ídem.

Cordialmente,


ANGÉLICA MARIA ACUÑA PORRAS
Subsecretaria Jurídica Distrital
ANDRÉS FELIPE PUENTES DÍAZ
Director Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

Proyectó: Marian Urbano Orozco Profesional Universitario: 
Revisó: Andrés Felipe Puentes Díaz – Director Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos
Esther Pinilla Serrano – Profesional Especializado – Subsecretaria Jurídica Distrital 
Aprobó: Angélica María Acuña Porras - Subsecretaria Jurídica Distrital 



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 05.03.2025 16:17:43
Al Contestar Cite este Nr: 2025EE053231O1 Fol: 1 Anex: 1
ORIGEN:DESPACHO DIR. DISTRITAL PRESUPUESTO /
CLAUDIA MARCELA NUMA PAEZ
DESTINO:SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO / GUSTAVO
QUINTERO ARDILA / GUSTAVO QUINTERO ARDILA
ASUNTO: Oficio 20251700050501 Proyecto de Acuerdo No. 239
de 2025. Radicado 2025ER032124O1 del 07/02/2025.
OBS: Jose Alexander Novoa Plazas



Pública
211000 -24/5

Tipología documental: Concepto a Proyecto de Acuerdo o de Ley

Doctor
GUSTAVO QUINTERO ARDILA
Secretario de Despacho
Secretaría Distrital de Gobierno
Calle 11 No. 8-17 Piso 2
radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co
Nit. 899999061
Ciudad


Asunto: Oficio 20251700050501 Proyecto de Acuerdo No. 239 de 2025.
Radicado 2025ER032124O1 del 07/02/2025.

Apreciado doctor Quintero:

En respuesta al oficio del asunto mediante el cual la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno solicita pronunciamiento sobre el Proyecto de Acuerdo 239 de 2025, *"Por el cual se implementan lineamientos para la depuración de cartera a cargo del instituto para la economía social (IPES) en beneficio de vivanderos, vivanderas y comerciantes del sistema distrital de plazas de mercado, y se dictan otras disposiciones"*, de manera atenta, se remite en el Formato Único de Emisión de Comentarios el análisis respectivo.

En todo caso se debe precisar, que las entidades en observancia de los principios presupuestales contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital - Decreto 714 de 1996 - solo podrán viabilizar iniciativas que puedan ser debidamente financiadas con el presupuesto aprobado en la presente vigencia fiscal, estén previstas dentro de las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y no afecten las metas de superávit primario del Distrito Capital.

Cordialmente,

Firmado
digitalmente por 
Claudia Marcela
Numa Páez

Claudia Marcela Numa Páez
Directora Distrital de Presupuesto
Despacho del director distrital de Presupuesto

Anexos: 1 archivo PDF

Revisado por: Jennifer Lilian Pabón Martínez- – Subdirectora Técnica SASP
Proyectado por: Jose Alexander Novoa Plazas – Profesional Contratista SASP



www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA



SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA 05.03.2025 16:17:43
Al Contestar Cite este Nr: 2025EE053231O1 Fol: 1 Anex: 1
ORIGEN:DESPACHO DIR. DISTRITAL PRESUPUESTO /
CLAUDIA MARCELA NUMA PAEZ
DESTINO:SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO / GUSTAVO
QUINTERO ARDILA / GUSTAVO QUINTERO ARDILA
ASUNTO: Oficio 20251700050501 Proyecto de Acuerdo No. 239
de 2025. Radicado 2025ER032124O1 del 07/02/2025.
OBS: Jose Alexander Novoa Plazas



Pública

211000 -24/5

Tipología documental: Concepto a Proyecto de Acuerdo o de Ley

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE ACUERDO DIRECCIÓN DE RELACIONES POLÍTICAS

SECTOR QUE CONCEPTÚA: HACIENDA

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA

NÚMERO DEL PROYECTO DE ACUERDO: 239 **AÑO:** 2025

1er debate X , **2do debate**

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por el cual se implementan lineamientos para la depuración de cartera a cargo del instituto para la economía social (IPES) en beneficio de vivanderos, vivanderas y comerciantes del sistema distrital de plazas de mercado, y se dictan otras disposiciones"

AUTOR (ES)

Bancada del Partido Político Nueva Fuerza Democrática

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

En la exposición de motivos se indica el objeto del Proyecto de Acuerdo así: "(...) Adoptar las disposiciones del Artículo 121 y 270 del Plan Distrital de Desarrollo que busca garantizar "la eficiencia institucional en materia de depuración y saneamiento de la cartera a su cargo y el fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado, así como la ejecución del Manual PA04-MN- 002 del IPES, en lo que tiene que ver con la depuración de cartera de los vivanderos y vivanderas de Bogotá, respecto a las deudas que tienen con la Administración Distrital por el uso y destinación del espacio público en las distintas plazas distritales de mercado."

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR

ES COMPETENTE.

Si No

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

ANÁLISIS JURÍDICO

La Secretaría Jurídica Distrital mediante radicado No. 2-2025-1763 del 20 de febrero de 2025, indicó que el Concejo de Bogotá no tiene competencia para presentar y aprobar la iniciativa, en los siguientes términos: *“De acuerdo a lo señalado en las facultades del Concejo de Bogotá la competencia para dictar las disposiciones del Proyecto de Acuerdo 239 de 2025 se sustentan en lo previsto en los artículos 13, 19 y 313 de la Constitución Política, artículo 8 de la Ley Estatutaria 133 de 1994, Decreto Reglamentario 354 de 1998, numerales 1 y 23 del artículo 12 del Decreto - Ley 1421 de 1993.*

Sobre lo anterior, se precisa que, el artículo 19 de la Constitución Política, 8 de la Ley Estatutaria 133 de 1994, Decreto Reglamentario 354 de 1998 no tienen relación con el objeto de la iniciativa, toda vez que la normativa se dirige a regular la libertad de culto.

En cuanto a los artículos 1 y 2 de la iniciativa, encuentran fundamento en la Ley 1066 de 2006, Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria 1625 de 2005 y el Decreto Distrital 289 de 2021, normatividad que le entrega la facultad de depurar cartera a los representantes legales de las entidades públicas que manejen recursos públicos. En el Distrito Capital, el Decreto Distrital 289 de 2021 facultó a los alcaldes locales, secretarios de despacho, directores de departamentos administrativos y de las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica, o a quienes estos deleguen, para los títulos ejecutivos proferidos en aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la competencia recae en el secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia o a quien este delegue. En el caso del Instituto Para la Economía Social, en su director.

Ahora bien, en cuanto al artículo 3 se trata de una definición de la forma como debe dirigirse la actuación administrativa a cargo del Instituto para la Economía Social, lo cual resulta inviable desde la perspectiva de los artículos 13 y 38 del Decreto Ley 1421 de 1993.”

ANÁLISIS TÉCNICO

Corresponde a los Sectores: Desarrollo Económico (Coordinador) de acuerdo con la designación de la Secretaría Distrital de Gobierno.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

La propuesta se compone de cuatro artículos, a través de los cuales se pretende:

- i. Determinar el Objeto.
- ii. Implementar por parte de IPES medidas destinadas a garantizar la depuración de toda la cartera.
- iii. Crear un mecanismo de incentivos para los vivanderos, vivanderas y comerciantes.
- iv. Definir la Vigencia.

Es importante precisar que, verificado el texto del Proyecto de Acuerdo, se considera que los artículos que se presentan a continuación podrían tener incidencia en el Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP, aspecto que debe ser evaluado por el Sector Coordinador.

“ARTÍCULO 3. INCENTIVOS. *El IPES creará un mecanismo de incentivo para que los vivanderos, vivanderas y comerciantes que actualmente no tengan relación formal para el uso, aprovechamiento*

o explotación de sus cupos, locales y bodegas, deberán suscribirlos contratos de uso administrativo y aprovechamiento económico.” (Subrayado fuera de texto)

Impacto Fiscal

Respecto al impacto fiscal, en la Exposición de Motivos se indica lo siguiente:

“El presente Acuerdo, no impacta fiscalmente las finanzas, el presupuesto y, en general, la economía del distrito, en medida que las obligaciones y los créditos que se espera su recaudo, están sometidos a una expectativa que el distrito, en puridad, no tiene certeza de su recaudo y, con todo, se ajusta al Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Camina Segura”

En todo caso, las entidades en cumplimiento de los principios presupuestales contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital (Decreto 714 de 1996) sólo podrán viabilizar iniciativas que puedan ser debidamente financiadas con el presupuesto aprobado en la presente vigencia fiscal, estén previstas dentro de las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y no afecten las metas de superávit primario del Distrito Capital.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES EN EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD?

Si _____ No _____

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

Si _____ No _____

VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Viable _____

No Viable X

Comentarios adicionales sobre la viabilidad del Proyecto de Acuerdo 239 de 2025:

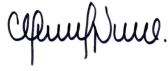
Teniendo en cuenta que la Secretaría Jurídica Distrital mediante radicado No. 2-2025-1763 del 20 de febrero de 2025, manifestó que el Concejo de Bogotá no tiene competencia para presentar la iniciativa No. 239 de 2025 y, en concordancia con el parágrafo del artículo 17 del Decreto 438 de 2019 el cual establece que “*En el evento que en el análisis jurídico se concluya la falta de competencia del Concejo Distrital para presentar, tramitar y/o aprobar la iniciativa, las entidades y organismos distritales podrán prescindir del análisis presupuestal y técnico, y emitirán concepto negativo o de inviabilidad al proyecto de acuerdo*”, este Despacho considera que la propuesta no es viable, en el entendido que dicha entidad mantendrá su posición.

Pública

4

Así mismo y, de conformidad con el numeral 3 del artículo 16 del Decreto Distrital 438 de 2019, la secretaría de despacho designada como coordinadora del proyecto de acuerdo, será la principal responsable de emitir el pronunciamiento a la iniciativa propuesta, desde los aspectos jurídico, técnico y presupuestal, e igualmente, el mismo sector coordinador definirá con claridad la viabilidad o inviabilidad total o parcial de la iniciativa, conforme lo previsto en el inciso primero del artículo 17 ídem.

Cordialmente,

Firmado
digitalmente por 
Claudia Marcela
Numa Páez

Claudia Marcela Numa Páez
Directora Distrital de Presupuesto
Despacho del director distrital de Presupuesto

Revisado por: Jennifer Lilian Pabón Martínez- – Subdirectora Técnica SASP

Proyectado por: Jose Alexander Novoa Plazas – Profesional Contratista SASP

