



# ANALES DEL CONCEJO

## DE BOGOTÁ, D.C.

### PROYECTOS DE ACUERDO

**AÑO I N°. 2734 DIRECTOR: LUIS ALBERTO DONOSO RINCÓN. ENERO 25 DEL AÑO 2018**

#### TABLA DE CONTENIDO

**Pág.**

<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 104 DE 2018 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA DEL DISTRITO CAPITAL – EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DE BOGOTÁ D.C. –E.S.P.-.....	1552
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 105 DE 2018 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA SECRETARIA DISTRITAL DE ASUNTOS ÉTNICOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	1582
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 106 DE 2018 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE PERSONAS Y COMUNIDADES CONSUMIDORAS DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS”.....	1625
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 107 DE 2018 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA LEY 1801 DE JULIO 29 DE 2016 COMO CODIGO DE POLICIA Y CONVIVENCIA DE BOGOTÁ D.C. SE EXPIDEN NORMAS DE CARÁCTER SUBSIDIARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	1645
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 108 DE 2018 PRIMER DEBATE</u></b> “POR EL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS Y SE ORDENA A LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL CREAR UN PLAN DE PROTECCIÓN Y EJECUTAR ACCIONES AFIRMATIVAS PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (ESCNNA) ASOCIADA AL TURISMO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	1672
<b><u>PROYECTO DE ACUERDO N° 109 DE 2018 PRIMER DEBATE</u></b> “POR MEDIO DEL CUAL SE FOMENTA LA ECONOMÍA CREATIVA EN EL DISTRITO CAPITAL –ACUERDO NARANJA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”.....	1694

#### **PROYECTO DE ACUERDO N° 104 DE 2018**

#### **PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA DEL DISTRITO CAPITAL – EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DE BOGOTÁ D.C. –E.S.P.-**



“EN EL CONCEJO, BOGOTA TIENE LA PALABRA”



## EXPOSICION DE MOTIVOS

Señor Presidente, Honorables Concejales, la crítica situación por la que atraviesa en Bogotá D.C. la recolección de Basuras y el programa de Reciclaje obliga a repensar el actual modelo de prestación del servicio y a proponer soluciones concretas para salirle al paso a la problemática actual y consolidar un modelo empresarial eficiente y productivo de recolección de basuras y manejo del reciclaje de amplia cobertura Distrital, nacional y con incidencia internacional. Es una realidad indiscutible que la prestación de servicios de aseo y reciclaje es mejor prestarlos por empresas de economía mixta, sociedades anónimas o empresas industriales y comerciales del estado. Por ello propongo la creación de una Sociedad de Economía Mixta, sociedad que en el derecho comercial se encuentra catalogadas como un tipo de sociedad caracterizada porque su capital puede conformarse por aportes estatales y privados. En la sociedad de economía mixta los aportes no son solamente de los privados sino que también el estado concurre a su gestión y resultados al tenor del artículo 461 del Código de Comercio en donde en los siguientes términos se determina la característica de la sociedad de economía mixta:

*“Son de economía mixta las sociedades comerciales que se constituyen con aportes estatales y de capital privado. Las sociedades de economía mixta se sujetan a las reglas del derecho privado y a la jurisdicción ordinaria, salvo disposición legal en contrario”*

De igual manera, la Ley 142 de 1994 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones” en el Numeral 14.6 del artículo 14 dispone:

**Artículo 14. Definiciones.** *Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

*(...)4.6. Empresa de servicios públicos mixta. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas tienen aportes*

iguales o superiores al 50%.

Los aportes estatales pueden concretarse mediante el otorgamiento de ventajas financieras o fiscales, la garantía o respaldo de las obligaciones de la sociedad, la emisión y colocación de Bonos que la misma sociedad emita y los aportes o transferencias especiales, entre otras actividades económicas destinadas a formar el patrimonio de la sociedad.

Vale decir Honorables Concejales que los aportes estatales en una sociedad de economía mixta consisten en beneficios que el estado puede otorgar a dicha sociedad de conformidad con lo establecido en el artículo 463 del código de comercio. Hay participación del Distrito Capital cuando los aportes los haga la entidad territorial o los órganos o entidades descentralizadas del Distrito Capital. La sociedad de Economía Mixta se diferencia de la Empresa Industrial y Comercial del Estado, en que, en las primeras hay participación del estado y de los particulares, mientras que en las empresas industriales y comerciales del estado el capital esta conformado por capital publico únicamente. Es de advertir que en el evento de que el capital de la sociedad de economía mixta corresponda en un 90 por ciento o más al Distrito Capital, la sociedad quedará sometida al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

Honorables Concejales, antes de entrar de lleno al tema de la creación de la Sociedad de Economía Mixta “Aseo ,Reciclaje y Gestión Integral de Residuos solidos” haré un corto recorrido por la reglamentación que sirve de marco al funcionamiento del actual modelo de recolección de basuras, reciclaje y gestión integral de residuos sólidos. Más adelante cuando se haga la sustentación jurídica del proyecto de acuerdo profundizare en la parte legal y normativa relacionada con al creación de la Sociedad de Economía Mixta que aquí se propone. Su contenido normativo puede ser consultado en la Superintendencia de Servicios públicos, Cartilla de Servicios Públicos para Alcaldes, documento que junto con el Decreto 1421 de 1993, la Ley 142 de 1994, Decreto Nacional 565 de 1996, Ley 489 de 1998, Ley 632 de 2000, Ley 732 de 2002, Decreto Nacional 4924 de 2011, Ley 1151 de 2007, modificado por la Ley 1450 de 2011, el auto Número 275 de 2011 emitido por la Honorable Corte Constitucional El “servicio público de aseo” es el servicio de recolección en el D.C., de residuos, principalmente sólidos. Este servicio está regulado mediante disposiciones de tipo

legal que son expedidas por la CRA, para una eficiente prestación del servicio por el que se cobran tarifas que al igual que el procedimiento también se encuentran señaladas en Resoluciones como la No 201 de 2001 de la CRA.

En Bogotá el prestador de servicios públicos puede adoptar los modelos de condiciones uniformes establecido en la Resoluciones 375 y 376 de 2006 los cuales no son obligatorios, pero en todo caso el modelo que se adopte debe recibir de parte de la Comisión de Regulación Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA- concepto de legalidad de los contratos que sean sometidos a su consideración. Lo que sigue después es la publicidad o divulgación masiva que el Distrito Capital debe hacer en su calidad de prestador del servicio, entre los usuarios. Complementario al contrato de condiciones uniformes el prestador que se crea mediante este acto deberá contar con un “Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS y el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos –PSMV. El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS es un instrumento de planificación ambiental para la gestión integral de los residuos sólidos, del cual hace parte el programa para la prestación del servicio de aseo. Este instrumento de planificación tiene una metodología que permite, mediante la realización de un diagnóstico, determinar en forma ordenada y clara objetivos, metas, programas, proyectos, y actividades que deben ser cumplidas por la persona prestadora del servicio de aseo y las entidades que al interior del Distrito Capital tienen injerencia en el manejo de los residuos sólidos. El PGIRS está reglamentado en el Decreto 1713 de 2002 modificado por el Decreto 1505 de 2003; y la metodología fue adoptada en la Resolución 1045 de 2003, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los cuales se encuentran disponibles en la pagina web: [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)

El Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos –PSMV, es el conjunto de programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto sanitario como pluvial (Resolución 1433 de 2004, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la cual se reglamenta en el artículo 12 del Decreto 3100 de 2003).



El PSMV es elaborado y ejecutado por las personas prestadoras del servicio de alcantarillado y sus actividades complementarias, previa aprobación del mismo por parte de la autoridad ambiental competente. El PSMV se constituye en la meta individual de cada prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado para el cobro de la tasa retributiva.

(20) ¿Cómo se desarrolla el trámite para el sitio de disposición final de residuos sólidos?

Con el objeto de facilitar el proceso de planificación en los municipios o grupos de municipios, con el apoyo de las autoridades ambientales regionales, las universidades, las empresas de servicios públicos y los recicladores organizados, se ha desarrollado una metodología que permite que los entes territoriales en forma individual o conjunta con otros municipios, construyan bases sostenibles para el manejo de los residuos sólidos en el largo plazo.

El artículo 9° del Decreto 1713 de 2002, establece el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que debe desarrollarse a partir de un diagnóstico integral, con el establecimiento de proyecciones, así como con el diseño y puesta en marcha de programas, proyectos y actividades organizadas en un plan de acción para el corto, mediano y largo plazo, para el manejo de los residuos sólidos, y la aplicación de un sistema de medición de resultados o programas de seguimiento y monitoreo, teniendo como base la Ley 142 de 1994 y la Política para la Gestión Integral de Residuos establecida por el Gobierno Nacional.

La responsabilidad del Concejo Distrital, del Alcalde Mayor y de las entidades responsables del manejo ambiental y programa de Aseo, Reciclaje y gestión Integral de residuos Sólidos de los servicios públicos estará cumplida de manera más eficiente si se organiza una Sociedad de Economía Mixta responsable de estas tareas misionales. La Sociedad de Economía Mixta se registrará en cuenta a sus actos, contratos, servidores y las relaciones con terceros por las disposiciones del derecho privado, en especial las propias de las empresas y sociedades previstas en el Código de Comercio y legislación complementaria; y sus filiales

con participación de particulares se regirán por las disposiciones previstas para las sociedades de economía mixta. Régimen jurídico de sociedades y filiales dispuesto en el artículo 94 de la Ley 489 de 1998, en cuanto se someten a las reglas del derecho privado, que no se oponen las disposiciones constitucionales, pues obedece la potestad que para su configuración entregó la propia Constitución al legislador (art. 210). Sociedades y filiales que para la eficacia de la gestión económica dispuesta en el acto de creación, es decir para desarrollar actividades de naturaleza industrial y comercial, deben estar sometidas a un régimen que les permita la competencia con particulares, sin que por tal circunstancia pierdan su condición de entidades públicas.<sup>1</sup>

No es conveniente para la ciudad continuar con la incertidumbre generada por las decisiones de la Alcaldía Mayor contenidas en el Decreto Distrital No 564 de 2012 por medio del cual se adoptan disposiciones para asegurar la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital en acatamiento de las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-724 de 2003 y en los Autos números 268 de 2010, 275 de 2011 Y 084 de 2012.” Decreto que originó enormes problemas al Distrito Capital, que hoy tienen el primer mandatario investigado por la procuraduría General de la Nación, la Fiscalía y la Contraloría. Es necesario que el Concejo se apersone de esta grave situación por la que atraviesa la recolección de basuras, el reciclaje y la gestión de residuos sólidos. La ciudad está a punto de quedarse sin un relleno sanitario en donde depositar las basuras que diariamente se recogen. La sociedad de Economía Mixta es la solución, por eso la propongo y defiendo como una herramienta idónea, suficiente y fuerte para enfrentar el futuro de la recolección de basuras, el reciclaje y la gestión de residuos sólidos.

## SUSTENTO JURIDICO

### Constitución Política

ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en

<sup>1</sup> Sentencia C-691 de 2007 Régimen Jurídico de Empresas Industriales y Comerciales del Estado

el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

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

ARTICULO 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (...) 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

## Leyes

### LEY 136 DE 1994

ARTÍCULO 71. INICIATIVA. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionados con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

PARÁGRAFO 1o. Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2o., 3o., y 6o., del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.

**Ley 142 de 1994**

ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.

**Artículo 15.** Personas que prestan servicios públicos. Pueden prestar los servicios públicos:

15.1. Las empresas de servicios públicos.

4.6. Empresa de servicios públicos mixta. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas tienen aportes iguales o superiores al 50%.

**Artículo 17.** Naturaleza. Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta Ley.

**Artículo 19.** Régimen Jurídico de las empresas de servicios públicos. Las empresas de servicios públicos se someterán al siguiente régimen jurídico:

19.1. El nombre de la empresa deberá ser seguido por las palabras "empresa de servicios públicos" o de las letras "E.S.P."

19.2. La duración podrá ser indefinida.

19.3. Los aportes de capital podrán pertenecer a inversionistas nacionales o extranjeros.

19.4. Los aumentos del capital autorizado podrán disponerse por decisión de la Junta Directiva, cuando se trate de hacer nuevas inversiones en la infraestructura de los servicios públicos de su objeto, y hasta por el valor que aquellas tengan. La empresa podrá ofrecer, sin sujeción a las reglas de oferta pública de valores ni a las previstas en los artículos 851, 853, 855, 856 y 858 del Código de Comercio, las nuevas acciones a los usuarios que vayan a ser beneficiarios de las inversiones, quienes en caso de que las adquieran, las pagarán en los plazos que la empresa establezca, simultáneamente con las facturas del servicio.

19.5. Al constituir la empresa, los socios acordarán libremente la parte del capital autorizado que se suscribe.

19.6. Serán libres la determinación de la parte del valor de las acciones que deba pagarse en el momento de la suscripción, y la del plazo para el pago de la parte que salga a deberse. Pero la empresa informará, siempre, en sus estados financieros, qué parte de su capital ha sido pagado y cual no.

19.7. El avalúo de los aportes en especie que reciban las empresas no requiere aprobación de autoridad administrativa alguna; podrá hacerse por la asamblea preliminar de accionistas fundadores, con el voto de las dos terceras partes de los socios, o por la Junta Directiva, según dispongan los estatutos. En todo caso los avalúos estarán sujetos a control posterior de la autoridad competente.

19.8. Las empresas podrán funcionar aunque no se haya hecho el registro prescrito en el **artículo 756** del Código Civil para los actos relacionados con la propiedad inmueble, relacionados con su constitución. Es deber de los aportantes y de los administradores emplear la mayor diligencia para conseguir que se hagan tales registros, y mientras ello no ocurra, no se tendrán por pagados los aportes respectivos. Quienes se aprovechen

de la ausencia de registro para realizar acto alguno de disposición o gravamen respecto de los bienes o derechos que sobre tales bienes tenga la empresa, en perjuicio de ella, cometen delito de estafa, y el acto respectivo será absolutamente nulo.

19.9. En las asambleas los socios podrán emitir tantos votos como correspondan a sus acciones; pero todas las decisiones requieren el voto favorable de un número plural de socios.

19.10. La emisión y colocación de acciones no requiere autorización previa de ninguna autoridad; pero si se va a hacer oferta pública de ellas a personas distintas de los usuarios que hayan de beneficiarse con inversiones en infraestructura se requiere inscripción en el Registro Nacional de Valores.

19.11. Las actas de las asambleas deberán conservarse; y se deberá enviar copia de ellas y de los balances y estados de pérdidas y ganancias a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La Superintendencia tendrá en relación con los balances y el estado de pérdidas y ganancias las facultades de que trata el artículo 448 del Código de Comercio. También será necesario remitir dichos documentos a la entidad pública que tenga la competencia por la prestación del servicio o a la comisión de regulación cuando alguna de ellas o un socio lo soliciten.

19.12. La empresa no se disolverá sino por las causales previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 457 del Código de Comercio, o en el evento de que todas las acciones suscritas lleguen a pertenecer a un accionista.

19.13. Si se verifica una de las causales de disolución, los administradores están obligados a realizar aquellos actos y contratos que sean indispensables para no interrumpir la prestación de los servicios a cargo de la empresa, pero darán aviso inmediato a la autoridad competente para la prestación del servicio y a la Superintendencia de servicios públicos, y convocarán inmediatamente a la asamblea general para informar de modo completo y documentado dicha situación. De ninguna manera se ocultará a los terceros con quienes negocie la sociedad la situación en que

esta se encuentra; el ocultamiento hará solidariamente responsables a los administradores por las obligaciones que contraigan y los perjuicios que ocasionen.

19.14. En los estatutos se advertirá que las diferencias que ocurran a los asociados entre sí o con la sociedad, con motivo del contrato social, han de someterse a la decisión arbitral; las decisiones de los árbitros estarán sujetas a control judicial por medio del recurso de anulación del laudo o del recurso extraordinario de revisión, en los casos y por los procedimientos previstos en las leyes.

19.15. En lo demás, las empresas de servicios públicos se regirán por las reglas del Código de Comercio sobre sociedades anónimas.

19.16. La composición de las juntas directivas de las empresas que presten servicios públicos domiciliarios se regirá únicamente por la ley y sus estatutos en los cuales se establecerá que en ellas exista representación directamente proporcional a la propiedad accionaria.

19.17. En el caso de empresas mixtas, cuando el aporte estatal consista en el usufructo de los bienes vinculados a la prestación del servicio público, su suscripción, avalúo y pago, se regirán íntegramente por el derecho privado, aporte que de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio, incluirá la regulación de las obligaciones del usufructuario, en especial en lo que se refiere a las expensas ordinarias de conservación y a las causales de la restitución de los bienes aportados.

## **LEY 489 DE 1998**

**ARTICULO 69. CREACION DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.** Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política.

ARTICULO 97. SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

### **Ley 632 de 2000**

ARTICULO 1o. El numeral 24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, quedará así:

14.24 Servicio Público de Aseo. Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.

Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento.

### **Ley 1151 de 2007**

ARTÍCULO 91. PLANES DEPARTAMENTALES PARA EL MANEJO EMPRESARIAL DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO. Los recursos que aporte el Gobierno Nacional a la ejecución de los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento estarán condicionados al compromiso por parte de las entidades territoriales, de los recursos del Sistema General de Participaciones y de regalías, así como de los compromisos de transformación empresarial que se deriven del diagnóstico institucional respectivo.

El Gobierno Nacional señalará la metodología para definir el nivel de compromisos a que se refiere el inciso anterior.

Los recursos de apoyo de la Nación al sector y los que aporten las Corporaciones Autónomas Regionales, se ejecutarán en el marco de los planes a que se refiere el presente artículo.

PARÁGRAFO. Las empresas de servicios públicos domiciliarios podrán ejecutar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico en cumplimiento y/o desarrollo de los planes de que trata el presente artículo, indistintamente de las fuentes de financiación de los mismos.

### **Ley 1450 de 2011**

ARTÍCULO 21. PLANES DEPARTAMENTALES PARA EL MANEJO EMPRESARIAL DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO. La estructuración y funcionamiento de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento -PDA- previstos en el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007, se ajustará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos, y la implementación efectiva de esquemas de regionalización.

### **Código de Comercio**

ARTÍCULO 461. DEFINICIÓN DE LA SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA. Son de economía mixta las sociedades comerciales que se constituyen con aportes estatales y de capital privado.

Las sociedades de economía mixta se sujetan a las reglas del derecho privado y a la jurisdicción ordinaria, salvo disposición legal en contrario.

ARTÍCULO 463. APORTES ESTATALES EN LA SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA. En las sociedades de economía mixta los aportes estatales podrán consistir,

entre otros, en ventajas financieras o fiscales, garantía de las obligaciones de la sociedad o suscripción de los bonos que la misma emita, auxilios especiales, etc. El Estado también podrá aportar concesiones.

## Decretos Nacionales

### Decreto 1421 de 1993

ARTICULO 163. COMPETENCIA. Para garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad, los servicios públicos se prestarán de acuerdo con lo dispuesto en este estatuto y demás normas aplicables.

Es obligación del Distrito, asegurar que se presten de manera eficiente los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas combustible y teléfonos.

El Distrito continuará prestando, a través de empresas descentralizadas, los servicios que tiene a su cargo, en los términos del presente estatuto.

ARTICULO 164. NATURALEZA DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS. Cuando el Distrito preste directamente los servicios públicos domiciliarios y de teléfonos, lo hará a través de entidades que tengan el carácter de empresas industriales y comerciales del Estado. Igualmente, con autorización del Concejo Distrital, podrá hacerlo a través de sociedades entre entidades públicas o sociedades de economía mixta, las cuales podrán tener la naturaleza de anónimas.

Cuando una entidad de servicios públicos se transforme en empresa industrial y comercial del Estado, la misma continuará siendo titular de todos los derechos y responsable de todas las obligaciones que tenía antes de su transformación. La transformación no libera a los garantes de sus obligaciones, ni perjudica en ninguna forma las garantías.

Sin perjuicio de las atribuciones del Concejo Distrital, corresponderá a las juntas directivas de la entidad que se transforma en empresa industrial y comercial del Estado, reformar los estatutos y autorizar todos los demás actos y contratos que deban

realizarse para efectos de la transformación.

Con autorización del Concejo Distrital, las empresas de servicios públicos en las que el Distrito tenga capital podrán participar como socias en otras empresas de servicios públicos. De la misma manera podrán asociarse, en desarrollo de su objeto, con particulares o formar consorcio con ellos o subcontratar con particulares sus actividades.

**ARTICULO 165. PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS POR PARTICULARES.** El Concejo Distrital podrá dictar disposiciones de carácter general que permitan a los particulares prestar en el Distrito servicios públicos domiciliados, en desarrollo de contratos de concesión o de licencias o permisos que otorguen las autoridades distritales.

Lo anterior, sin perjuicio de que se cumplan las demás disposiciones sobre la materia y se obtengan las autorizaciones, permisos o licencias que corresponda otorgar a las autoridades nacionales.

**ARTICULO 173. RECOLECCION Y TRATAMIENTO DE BASURAS.** El Distrito podrá constituir la sociedad o sociedades de economía mixta que fueren necesarias para asegurar la eficiente recolección, manejo, reciclaje y disposición final de las basuras y el barrido de calles y demás bienes de uso público. El aporte del distrito podrá consistir en todo o en parte de los bienes de la actual empresa distrital de servicios públicos.

A los servidores y exservidore6 de la Empresa de Servicios Públicos y a sus organizaciones o asociaciones se les ofrecerá ser socios de la sociedad o sociedades que se constituyan conforme al inciso anterior. Dichos trabajadores podrán participar en su capital, aportando los créditos laborales de que sean titulares.

### **Normas Distritales**

**Acuerdo 287 de 2007**

**ARTÍCULO 4º. Objetivos de las acciones afirmativas.** Las entidades públicas



distritales vinculadas a la gestión y manejo de los residuos sólidos adelantarán acciones afirmativas orientadas a lograr los siguientes objetivos:

1. Establecer mecanismos que permitan condiciones de igualdad real de los recicladores en procesos contractuales vinculados a la gestión y manejo integral de los residuos sólidos.
2. Mejorar el nivel de capacitación de la población objetivo para facilitar su incorporación a los procesos vinculados a la gestión y manejo integral de los residuos sólidos.
3. Apoyar a la población objetivo en sus gestiones ante otros sectores y entidades no vinculadas a la gestión y manejo de los residuos sólidos, que puedan ofrecerles alternativas de capacitación, formación empresarial y mejores ingresos.
4. Apoyar a la población objeto para la creación de formas económicas asociativas, asesorándola en la formulación de un plan de negocios y en alternativas de financiamiento para el emprendimiento.
5. Procurar la inserción de la población objetivo a los programas orientados a la alfabetización, la permanencia escolar y la protección de niños y jóvenes recicladores con las entidades respectivas.
6. Fortalecer y apoyar la conformación de organizaciones representativas de los intereses de la población objetivo.
7. Promover mecanismos de participación democrática y representativa de las organizaciones de la población objetivo, ante las instancias distritales pertinentes.
8. Facilitar y apoyar las gestiones de la población objetivo para acceder a la cooperación nacional e internacional.

## Jurisprudencias

En la Sentencia de Tutela T-724 de 2003, siendo M.P. el Dr. Jaime Araujo Renteria, la Corte Constitucional, señaló:

*“(...) Esta Corporación considera necesario prevenir, en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá o a la entidad del Distrito que haga sus veces, para que en futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que ellos desarrollan está ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado, y que por ningún motivo vuelva a reincidir en las omisiones en que incurrió en la Licitación No. 01 de 2002, respecto a los recicladores de Bogotá. Se EXHORTARÁ al Concejo de Bogotá en lo que respecta a su territorio, para que incluya acciones afirmativas en el proceso de contratación administrativa, a favor de aquellos grupos que por sus condiciones de marginamiento y discriminación requieran de una especial protección por parte del Estado, puesto que la Ley 80 de 1993, no contiene ningún desarrollo del artículo 13 de la Constitución, en el sentido de que las autoridades públicas en los procesos de contratación administrativa adopten medidas afirmativas a favor de tales grupos, lo que redundaría en su perjuicio, pues, como sucedió, en este caso, las autoridades se limitan a dar cumplimiento a lo preceptuado en el Actual Estatuto de la Contratación Administrativa, que al no consagrar medidas de esa especie, conduce a que se desconozca el mandato previsto en el segundo inciso del artículo 13 Superior (...).”*

Auto 275 de 2011 del 19 de diciembre de 2011

*“(...) 19. Lo dicho puede sintetizarse a partir de lo expuesto en la sentencia T-772 de 2003, donde se estableció que “(...) se derivan dos clases de deberes diferenciables para el Estado: (i) por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas encaminadas a lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los*

*asociados, dando así cumplimiento a sus obligaciones internacionales y constitucionales de lucha contra la pobreza y progresiva satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”-; y (ii) por otra, se debe abstener de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a generar más pobreza de la que actualmente agobia al país, y agraven la situación de exclusión o marginación de determinados sectores de la sociedad, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones económicas precarias; mucho más si, como consecuencia de tales políticas, programas o medidas, se acaba por empeorar la situación material de quienes ya están en circunstancias extremas de subsistencia<sup>[34]</sup>(...)”.*

20. Ello no implica que el Estado, en obediencia del principio de igualdad y de las dos esferas descritas, no pueda adelantar actuaciones que generen impactos sobre grupos de especial protección constitucional. Esto concuerda con uno de los elementos contemplados en el artículo 1º de la Carta Política colombiana, que establece la prevalencia del interés general sobre el particular. Sin embargo, sí conlleva que toda actuación estatal, que pueda generar tales efectos, esté sometida a estrictos parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. De lo contrario, de no limitarse las políticas estatales que pudieran ejercer presión sobre tales poblaciones, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en especial la prosperidad general, la defensa de la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo y la garantía de los derechos y libertades para todos y todas, no pasaría de

ser una simple quimera enunciada en el texto de la Constitución; un mandato de papel destinado a no materializarse nunca.

Esto fue reiterado en la sentencia T-291 de 2009, previamente citada en esta providencia, de la siguiente manera: *“Lo anterior no significa que toda medida que genere un impacto adverso en un grupo marginado o discriminado esté proscrita por la Constitución. Pero sí significa que frente a dicho impacto, a la administración le corresponde demostrar que a pesar de la afectación desproporcionada para un grupo marginado, la medida, programa o política responde a condiciones de razonabilidad y proporcionalidad, y que la misma ha venido acompañada por otras acciones dirigidas a contrarrestar el efecto adverso que ha podido generar en un grupo marginado o discriminado. En tanto están en juego los derechos de grupos de especial protección, en estos casos opera prima facie una presunción de discriminación, a la luz de la cual es a la administración a quien le corresponde desvirtuar esta presunción,<sup>[35]</sup> superando un escrutinio judicial estricto.<sup>[36]</sup> Es decir, que debe demostrar que su actuación, a pesar de generar un efecto adverso en un grupo marginado o discriminado, obedece i) a una finalidad imperiosa, ii) es necesaria para lograr dicha finalidad y iii) es proporcionada, en el sentido de no sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente específicos en aras de promover la finalidad<sup>[37]</sup>”*. Estos puntos, en especial el juicio de razonabilidad, proporcionalidad y la presunción de discriminación, al igual que el deber de generar medidas que morigeren el impacto adverso, serán abordados más adelante (...).”

Sentencia C-691 de 2007, Corte Constitucional, M.P. Clara Inés Vargas Hernández:

*“(..) Del régimen Jurídico que regirá las empresas, sociedades y filiales a que se refiere el artículo 94 de la Ley 489 de 1998, con fundamento en lo previsto en el artículo 210 de la Constitución, corresponde a la potestad de configuración del legislador. En esta medida dispuso, (i) en el artículo 38, parágrafo, de la misma ley, que las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado; (ii) en el art. 94, inc. 1º, de la mencionada ley, que las empresas y sociedades que se creen con participación exclusiva de una o varias empresas industriales y comerciales del Estado o entre éstas y otras entidades descentralizadas y entidades territoriales se rigen por las disposiciones establecidas en los actos de creación, y las disposiciones del Código de Comercio; (iii) que las filiales en las que participen más de una empresa industrial y comercial del Estado, entidad territorial u otra entidad descentralizada se regirán en cuenta a sus actos, contratos, servidores y las relaciones con terceros por las disposiciones del derecho privado, en especial las propias de las empresas y sociedades previstas en el Código de Comercio y legislación complementaria; y, (iv) que las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado con participación de particulares se regirán por las disposiciones previstas para las sociedades de economía mixta. Régimen jurídico de sociedades y filiales dispuesto en el artículo 94 de la Ley 489 de 1998, en cuanto se someten a las reglas del derecho privado, que no se opone las disposiciones constitucionales, pues obedece la potestad que para su configuración entregó la propia Constitución al legislador (art. 210). Sociedades y filiales que para la eficacia de la gestión económica dispuesta en el acto de creación, es decir para desarrollar actividades de naturaleza industrial y comercial, deben estar sometidas a un régimen que les permita la competencia con particulares, sin que por tal circunstancia pierdan su condición de entidades públicas.*

*(...)Las empresas industriales y comerciales del Estado (i) son organismos que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley; (ii) deben tener personería jurídica y autonomía administrativa y financiera conforme a*

*los actos que las rigen; (iii) deben tener capital independiente, constituido totalmente por fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución; (iv) en el acto de creación debe definirse su vinculación a un ministerio o un departamento administrativo; (v) en el cumplimiento de sus actividades se ceñirán a las ley o norma que las creó o autorizó y a sus estatutos internos; (vi) gozan de los privilegios y prerrogativas que la Constitución y las leyes confieren a la Nación y a las entidades territoriales según el caso, pero no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas; (vii) su dirección estará a cargo de una Junta Directiva y de un Gerente o Presidente agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción, y será el representante legal de la correspondiente entidad; (viii) los actos que expidan para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado; (ix) los contratos que celebren se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales, con excepción de aquellos que celebren las empresas que se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados regulados.*

## IMPACTO FISCAL

La aplicación del proyecto de acuerdo que se presenta a consideración del honorable Concejo de Bogotá genera costos presupuestales que implican una asignación presupuestal permanente con afectación de las finanzas distritales. En cumplimiento del Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, debe considerarse por el Secretario Distrital de Hacienda y por el Honorable Concejo Distrital lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07, de 4 de julio de 2007, M. P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Principalmente lo dispuesto en los siguientes apartes:

Página 82- “36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad

legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.”

“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. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.”

“Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

Igualmente, la Ley 819 de 2003 dispone en el Artículo 7 que: En las entidades territoriales, el trámite a que estoy haciendo referencia será surtido ante la Secretaría de Hacienda. La Secretaría de Hacienda es la encargada de realizar los análisis requeridos para establecer la

consistencia fiscal de este proyecto de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano plazo, teniendo en cuenta que todo incremento en el gasto deberá estar sustentado con una fuente adicional de ingreso, o en la reducción de otro gasto.

Honorables Concejales, las bondades de crear una sociedad de Economía Mixta para el manejo de las basuras, el reciclaje y la gestión de Residuos sólidos en Bogotá están probadas. De manera respetuosa les solicito dar debate y aprobar esta iniciativa que habrá de beneficiar grandemente a la ciudad.

Cordialmente,

**JORGE DURÁN SILVA**  
**CONCEJAL DE BOGOTÁ**

*Original no firmado*

**MARIA VICTORIA VARGAS SILVA**  
**VOCERA DE BANCADA**

*Original no firmado*

**ARMANDO GUTIERREZ GONZALEZ**  
**CONCEJAL DE BOGOTÁ**

*Original no firmado*

**LUZ MARINA GORDILLO SALINAS**  
**CONCEJAL DE BOGOTA**

*Original no firmado*

**GERMAN GARCIA MAYA**  
**CONCEJAL DE BOGOTA**

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 104 DE 2018**

### **PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA DEL DISTRITO CAPITAL – EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DE BOGOTÁ D.C.”**

El Concejo de Bogotá, D.C.,  
en uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular las conferidas por :

### **ACUERDA:**

### **CAPITULO I**

#### **CREACIÓN, NOMBRE, DOMICILIO Y NATURALEZA JURIDICA,**

**ARTICULO 1°. CREACIÓN, NOMBRE.** Créase la sociedad de Economía Mixta del Distrito Capital, denominada: “EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DE BOGOTÁ D.C.-E.S.P.-”.

**ARTÍCULO 2o. NATURALEZA JURIDICA.** La **Sociedad de Economía Mixta** “EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DE BOGOTÁ D.C. –E.S.P.-” es una Sociedad de Economía Mixta., del Régimen Descentralizado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:

- a) Personería jurídica Propia;
- b) Autonomía administrativa y financiera;
- c) Capital independiente, constituido por aportes de particulares y con bienes o fondos

públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución. La sociedad se organiza de conformidad con la Ley 489 de 1998 y demás normas complementarias, con acta orgánica elevada a escritura pública por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., aprobada por la Superintendencia Bancaria mediante resolución Ejecutiva.

**Artículo 3. OBJETO.** La Sociedad de Economía Mixta “EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DE BOGOTÁ D.C.-E.S.P.-”. podrá realizar todas las operaciones autorizadas por las leyes, decretos y reglamentos, la costumbre comercial y las demás disposiciones sobre la actividad de:

- Asegurar la prestación eficiente *del servicio de Aseo, Reciclaje y Gestión Integral de Residuos sólidos.*
- Asegurar la participación de los usuarios a través de los comités de desarrollo y control social promoviéndolos y capacitando a la comunidad.
- Disponer el otorgamiento de los subsidios *legalmente autorizados* y canalizar recursos para los fondos de subsidios y contribuciones, cumpliendo con las normas en esta materia.
- Estratificar los inmuebles residenciales.
- Establecer la nomenclatura de cada predio que tenga acceso a los servicio
- Prestar el servicio público de Aseo, Reciclaje y Gestión Integral de Residuos Sólidos en Bogotá D.C.
- Gravar a los prestadores de servicios públicos con tasas, contribuciones o impuestos que sean aplicables a contribuyentes que cumplan funciones industriales o comerciales.
- Aportar los recursos necesarios de su presupuesto o solicitarlos a la Administración Central para la financiación de los subsidios, cuando el Distrito Capital decida cubrir costos de Subsidios de los estratos 1, 2 y 3.

- Imponer las servidumbres que se requieran para la prestación de los servicios públicos a su cargo, de acuerdo con la ley y con las entidades competentes, según el caso.
- Asesorar a los suscriptores o usuarios que deseen presentar peticiones, quejas o recursos contra las facturas o demás actos de las ESP a través de la Personerías Distrital.
- Divulgar ampliamente y en forma didáctica a todos los niveles de la población, las disposiciones contenidas en la Ley de servicios públicos.

**ARTÍCULO 4o. DOMICILIO** La Sociedad de Economía Mixta “EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DE BOGOTÁ D.C.-E.S.P.-” tendrá como domicilio principal Bogotá D.C. república de Colombia, pudiendo establecer o clausurar sucursales, agencias y oficinas de representación en el país o en el exterior, con el cumplimiento de las formalidades legales nacionales y extranjeras cuando fuere del caso.

**ARTICULO.5º. DURACION.** La duración de la sociedad será indefinida. La disolución y liquidación anticipadas se regirán por la ley vigente de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 19.12, del artículo 19 de la Ley 1423 de 1994 y demás normas comunes.

## CAPITULO II

### CAPITAL, ACCIONES, ACCIONISTAS.

**ARTÍCULO 6o. CAPITAL, ACCIONES, ACCIONISTAS.** La Sociedad de economía Mixta “EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DE BOGOTÁ D.C. –E.S.P.-”, tendrá un capital inicial de tres Millones Quinientas mil (3.500.000) acciones con un valor nominal de mil quinientos pesos (\$1.500.00). La Empresa deberá ser capitalizada mediante los aportes de inversionistas públicos hasta un máximo del 51% siempre y cuando sean entidades del orden Distrital. El 49% restante se ofrecerá a inversionistas privados mediante la colocación de acciones en bolsa.

Para construir la sociedad y efectuar inversiones, quedan autorizados: el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, como Entidad Territorial; sus establecimientos públicos descentralizados adscritos al mismo, y sus Empresas Industriales y Comerciales.

**ARTICULO 7º. RESERVA LEGAL.** La Junta Directiva ordenará acreditar la reserva legal, al cierre de cada ejercicio en la forma y cuantía que ordena la ley, así como las demás reservas que con destinación específica considere del caso constituir, para su posterior aprobación con el balance. El Fondo de Reserva Legal no podrá ser reducido, salvo para atender pérdidas en exceso de utilidades no decretadas.

**ARTICULO 8º. AUMENTO DE CAPITAL.** Todo aumento de capital requiere reforma de estatutos. La emisión, suscripción, colocación o pago de nuevas acciones se hará sin derecho de preferencia, salvo determinación y reglamentación contraria de la Junta.

**ARTICULO 9º. TITULOS DE LAS ACCIONES.** Las acciones de propiedad de las personas jurídicas de derecho público serán expedidas en formato y serie distinta de las acciones de la clase de las privadas. Las primeras, serán “Clase A” y todas las demás “Clase B”. Los requisitos formales de los títulos son los que establece el Código de Comercio. Cuando se registre en el LIBRO DE ACCIONISTAS la adquisición de acciones de la clase “A” por quien no fuere persona jurídica de derecho público lo anotará la Sociedad luego de expedir uno de clase “B”.

**ARTICULO 10º. LIBRO DE REGISTRO DE ACCIONISTAS.** La Sociedad llevará el registro de accionistas, con una sección para cada tipo de acciones; todos los cambios, anotaciones, gravámenes y trasposos se regirán por las normas comunes sobre la materia, pero la secretaría de la Compañía se cerciorará de los aspectos simplemente formales de la negociación, antes de efectuar el registro.

**ARTICULO 11º NEGOCIACION DE LAS ACCIONES.** Se regirá por las normas vigentes sobre la materia. Las acciones de la clase “A” deberán someterse a los trámites establecidos para las sociedades de economía mixta.

### CAPITULO III

#### DIRECCION Y ADMINISTRACION

**ARTÍCULO 12o. DIRECCION Y ADMINISTRACIÓN.** La dirección y administración de la Sociedad “EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DE BOGOTÁ D.C.-E.S.P.-”. Estará a cargo de una Junta Directiva y de un Gerente.

**ARTICULO 13o. JUNTA DIRECTIVA.** La integración de la junta directiva de la Sociedad “EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS DE BOGOTÁ D.C.-E.S.P.-” es responsabilidad del Alcalde Mayor de la ciudad teniendo en cuenta la siguiente composición:

El Alcalde Mayor o su Delegado  
Secretario Distrital de Hábitat  
Director de la UAESP  
Secretario Distrital de Ambiente  
Secretario Distrital de Hacienda

**PARAGRAFO.** Los delegados de organizaciones privadas en la junta directiva de la Sociedad “EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS DE BOGOTÁ D.C.-E.S.P.-” no podrán ostentar cargos de dirección en empresas privadas que desarrollen actividades similares a las de la empresa ante la cual actúan y en todo caso deberán declararse impedidos cuando ocurran conflictos de intereses.

**ARTICULO 14º. FUNCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA.** Son funciones de la Junta Directiva:

a) Formular la política general de la empresa, el plan de desarrollo administrativo y los planes y programas que, conforme a la Ley Orgánica de Planeación y a la Ley Orgánica del Presupuesto, deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y, a través de

éstos, al Plan Nacional de Desarrollo;

b) Proponer al Gobierno Distrital las modificaciones a la estructura orgánica que consideren pertinentes y adoptar los estatutos internos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca;

c) Aprobar el proyecto de presupuesto;

d) Controlar el funcionamiento general de la organización y verificar su conformidad con la política adoptada;

e) Las demás que les señalen la ley y los estatutos internos.

**ARTICULO 15o. DESIGNACION DEL GERENTE.** El Gerente de la Sociedad “EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS DE BOGOTÁ D.C.-E.S.P.-” es agente del Alcalde Mayor, de su libre nombramiento y remoción.

**ARTICULO 16o. CALIDAD Y FUNCIONES DEL GERENTE.** El Gerente será el representante legal de la Sociedad “EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS DE BOGOTÁ D.C.-E.S.P.-”. y cumplirá todas aquellas funciones que se relacionen con la organización y funcionamiento que no se hallen expresamente atribuidas a otra autoridad.

**ARTICULO 17o. REGIMEN DE LOS ACTOS Y CONTRATOS.** Los actos que expida la Sociedad “EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS DE BOGOTÁ D.C. –E.S.P.-” para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado.

**ARTÍCULO 18o. AUTORIZACIONES AL ALCALDE MAYOR DE BOGOTA D.C.** El alcalde mayor de Bogotá D.C. queda facultado para en un plazo máximo de seis meses (6) Crear la Sociedad de Economía Mixta “EMPRESA DE ASEO RECICLAJE Y GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS DE BOGOTÁ D.C.-E.S.P.-” tomando en cuenta los lineamientos

contenidos en el presente acuerdo, realizará los Estatutos sociales, los elevará a escritura pública, y los presentará a las instancias legales. Conformará la Junta Directiva, dará posesión al gerente y mediante el cumplimiento de los requisitos legales hará la convocatoria pública para la consecución de los accionistas, la conformación del capital social, su pago y registro ante las autoridades competentes. Una vez cumplidos todos los pasos y constituida legalmente la Sociedad y puesta en funcionamiento informará al Concejo distrital de lo acontecido, dentro de los 30 días calendario siguientes.

**ARTICULO 19º. Vigencia.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.



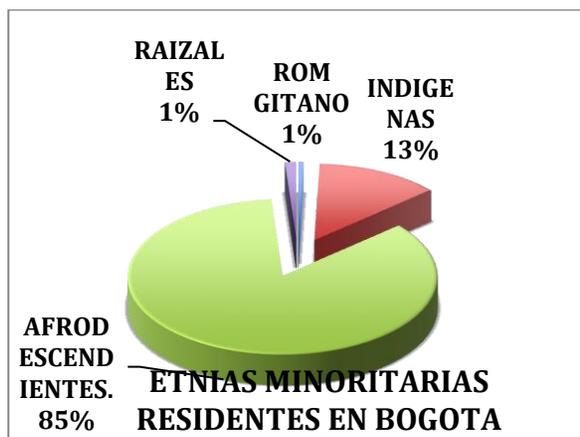
“EN EL CONCEJO, BOGOTA TIENE LA PALABRA”



## PROYECTO DE ACUERDO N° 105 DE 2018

### PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA SECRETARIA DISTRITAL DE ASUNTOS ÉTNICOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.



Según datos oficiales producto del Censo de 2005 (DANE), la *población afrocolombiana* que vive en Bogotá representa el 1.5% de la población total de la ciudad, es decir, 97.886. Sin embargo, el dato demográfico oficial ha sido cuestionado por AFRODES y otros reconocidos centros de investigación estadística y hasta por niveles locales del Estado. El porcentaje de personas negras en Bogotá, según otras fuentes, varía de 10% a 15% de la población total de la ciudad. Esos datos sin confirmación oficial registran la población afrodescendiente que habita en la capital en un aproximado de 950.000 a un millón de afrodescendientes.

BOGOTÁ	ETNIAS
ROM GITANO	623
INDIGENAS	15032
AFRODESCENDIENTES.	97862
RAIZALES	1355

Fuente; Censo DANE 2005

### Exposición de Motivos

#### I. RAZONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En La organización del Distrito Capital actual es indispensable pensar en una ciudad multiétnica, la conformación del estado Colombiano, la internacionalización del continente latinoamericano y la cada vez mayor afluencia de personas provenientes de otras latitudes

de la geografía nacional ya sea obligadas por el desplazamiento con origen en el conflicto armado o por la natural migración a la ciudad capital en busca de mejores opciones de vida, hacen que Bogotá se una capital dinámica, sin una cultura dominante como si ocurre en otras regiones de Colombia.

Un gobierno de la ciudad no puede intentar siquiera pensar en la existencia de una sociedad anticultural, se debe reconocer la existencia de entornos multiétnicos sin menoscabar los derechos de las minorías. Es necesario evitar la marginación en todos los actos del gobierno porque si no se hace, corremos el riesgo de empujar a las minorías a luchas innecesarias para preservar y proteger su identidad. Aunque en Bogotá no puede hablarse persecución a las minorías de toda clase, es fundamental que se adquiriera el compromiso de proteger y promover los derechos de las minorías.

El premio Nobel de Literatura 2008, Jean-Marie Gustave Le Clézio, ha indicado muchas veces que el gran error de Europa es creer "que el uniculturalismo debe imponerse" sobre las demás visiones del mundo.

"En Europa hay ideas fijas, y no se dan cuenta de que la identidad es múltiple, es decir, no hay un francés típico, sino que cada ser humano es único y mezcla de tantas influencias", comentó el novelista, quien pasó parte de su infancia en Nigeria y vivió durante cuatro años con una comunidad indígena en Panamá.<sup>2</sup>

Como conector de la cultura occidental y de otras tradicionales que "no son bárbaras, sino civilizaciones distintas con más respeto por la naturaleza", Le Clézio llamó a entender que "no hay separación entre los diferentes mundos, sino que es la misma humanidad".

Y consideró que si no hubiera habido colonizadores en la historia y se hubieran respetado los pueblos aborígenes "no habría una sociedad muy diferente, pero sí tendría más capacidades para aceptar a los demás".

El Nobel recordó su experiencia con el pueblo indígena Embera- Wounaan, asentado en la costa del Pacífico en Panamá y en Colombia, a ambos lados de la selva del Darién, y recordó que esos cuatro años que compartió con ellos cambiaron profundamente su forma

---

<sup>2</sup> Declaraciones del premio Nobel de Literatura 2008 Jean Marie Le Clézio al Diario El Tiempo Argentino edición del 26 de abril de 2013.

de ser y de escribir.

"Creo que después de haber vivido en Panamá empecé a entender lo que podía añadir a mi escritura, y era otra dimensión. Como si pudiera plantear un desafío a la realidad", dijo, al referirse a la forma de ser de los aborígenes, quienes "manejan indulgencia y compasión, simpatía con el mundo entero".

"Cambié completamente y recibí verdaderas lecciones de escritura con las palabras de los cuenteros Embera", recordó.

Le Clézio hizo estas declaraciones en la Feria del Libro de Bogotá 40 años después de su último paso por Colombia. Reconoció sentir "pesar" por el deterioro que ha dejado el conflicto armado durante medio siglo y "entusiasmo" por la expectativa de paz ante las negociaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en La Habana. "Hay que hablar y escribir para que la paz sea posible", recomendó.

### **¿Qué son minorías con arreglo al derecho internacional?<sup>3</sup>**

Sea lo primero referirnos a la "Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías, aprobada por consenso en 1992, se refiere en su artículo 1 a las minorías sobre la base de su identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística, y dispone que los Estados protejan su existencia. No hay ninguna definición internacionalmente acordada sobre qué grupos constituyen minorías. Muchas veces se subraya que la existencia de una minoría es una cuestión de hecho y que toda definición ha de incluir tanto factores objetivos (como la existencia de una etnia, de un lenguaje o de una religión compartidos) como factores subjetivos (en particular, que las personas de que se trate han de identificarse a sí mismas como miembros de una minoría).

La dificultad de llegar a una definición ampliamente aceptable estriba en la diversidad de situaciones en que viven las minorías. Algunas minorías viven juntas, en zonas bien definidas, separadas del sector dominante de la población. Otras están dispersas por todo el país. Algunas tienen un fuerte sentimiento de identidad colectiva y una historia; otras conservan solamente una noción fragmentaria de su patrimonio cultural común.

El término «minoría», como se utiliza en el sistema de las Naciones Unidas en relación con

---

<sup>3</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías. 1992.

los derechos humanos, se refiere generalmente a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, con arreglo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías. Todos los Estados tienen en sus territorios nacionales uno o varios grupos minoritarios caracterizados por su propia identidad nacional, étnica, lingüística o religiosa, que difiere de la identidad de la población mayoritaria. Según la definición dada en 1977 por Francesco Capotorti, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, una minoría es:

Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante y cuyos miembros, que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y manifiestan, aunque sólo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma<sup>1</sup>.

Aunque muchas veces se ha criticado el criterio de la nacionalidad incluido en la definición que antecede, el requisito de que la minoría se encuentre en una posición no dominante continúa siendo importante. En la mayoría de los casos, un grupo minoritario constituirá una minoría numérica, pero en otros una mayoría numérica puede encontrarse en una posición similar a la de una minoría o en una posición no dominante, como ocurrió con los negros en el régimen de apartheid en Sudáfrica. En algunas situaciones, un grupo que constituye una mayoría en el Estado en su conjunto puede encontrarse en una posición no dominante dentro de una región dada del Estado de que se trate.

Además, se ha argumentado que se deben tener en cuenta criterios subjetivos, tales como la voluntad de los miembros de los grupos en cuestión de preservar sus propias características, así como el deseo de las personas de que se trate de que se las considere como parte de ese grupo, unidos a ciertos requisitos objetivos específicos, tales como los enumerados en la definición de Capotorti. Actualmente se conviene en general en que el reconocimiento de la condición de minoría no incumbe exclusivamente al Estado sino que debe basarse en criterios tanto objetivos como subjetivos.

Se plantea frecuentemente la cuestión de si, por ejemplo, constituyen minorías las personas

que tienen discapacidades, las personas que pertenecen a ciertos grupos políticos o las personas que tienen una orientación sexual o una identidad sexual particulares (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales o intersexuales). Si bien la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías se refiere a las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, es también importante luchar contra las discriminaciones múltiples y hacer frente a las situaciones en que una persona perteneciente a una minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística es también objeto de discriminación por otros motivos tales como su género, su discapacidad o su orientación sexual. Análogamente, es importante tener presente que en muchos países las minorías se encuentran frecuentemente entre los grupos más marginados de la sociedad, se ven gravemente afectadas, por ejemplo por enfermedades pandémicas tales como el VIH/SIDA, y en general tienen un acceso limitado a los servicios médicos.”

Hay que declarar a Bogotá como “Ciudad Multiétnica” la Administración Distrital deberá impulsar la creación de una Secretaría de minorías, entidad que mediante el accionar de un Observatorio permanente pueda reconocer el número de personas de origen étnico o nacional ojalá clasificándolo por tipo de empleo u oficio y fijar las metas de política pública para las minorías tendientes a lograr una mejor calidad de vida. Estas políticas públicas tienen que promocionar los derechos humanos y con el respaldo que la Administración le da a la Personería Distrital lograr la capacitación de defensores para fomentar en el Distrito Capital la igualdad étnica y racial.

Astrid Hernandez y David Pinilla investigadores del fenómeno de las minorías en nuestro país desarrollaron un importante trabajo sobre el tema y en uno de sus apartes dicen: “Colombia es un país pluriétnico y multilingüe en el que se diferencian de la sociedad mayoritaria cuatro grupos étnicos reconocidos: la población indígena, la población raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la población negra o afrocolombiana —de la que hacen parte los palenqueros de San Basilio del municipio de Mahates en el departamento de Bolívar— y la población Rom o gitana. El proceso de reconocimiento de esos grupos poblacionales se inició en la década del setenta del siglo pasado, cuando las organizaciones indígenas con el apoyo de diversos sectores de la

sociedad iniciaron un proceso de reafirmación y conciencia de su identidad que dio como fruto que la multiculturalidad del país fuera reconocida en la Constitución Nacional de 1991. En 1993 se expidió la Ley 605 en la que se establece que los resguardos indígenas — territorios legalmente constituidos donde viven ancestralmente los pueblos indígenas— dispondrán de una parte de los ingresos corrientes de la nación a través de transferencias realizadas de acuerdo con la población indígena residente habitual de cada resguardo y que en el Censo se autorreconocieron como indígenas, certificada anualmente por el Departamento Nacional de Estadística (DANE). En ese mismo año —como consecuencia de las luchas sociales de la población negra, iniciadas en la década del ochenta—, se expidió la Ley 70 de 1993 o ley de negritudes que reglamenta la demarcación y titulación de los territorios colectivos de comunidades negras habitados tradicionalmente por la población negra del país. Del proceso político y reivindicatorio de esa época provienen las expresiones “afrocolombiano(a)” y “afrodescendiente” para denominar a la población negra.”

Demos una mirada al panorama mundial de defensa de las minorías en materia de derechos. En Finlandia, por ejemplo, ha hecho considerables esfuerzos para aplicar leyes orientadas a promover las buenas relaciones étnicas entre sus habitantes. Los finlandeses de habla sueca, que representan el 5,71% de la población de Finlandia, constituyen la minoría más numerosa de ese país. La situación de los finlandeses de habla sueca es excepcional en comparación con la de otras minorías nacionales, pues el sueco es, además del finlandés, un idioma oficial de Finlandia. En los últimos años, el Gobierno ha redoblado los esfuerzos para resolver la cuestión relativa a la propiedad de la tierra por parte de los sami, la población indígena de Finlandia. El finlandés, el sueco o el idioma sami se enseñan los tres como primer idioma en la escuela, y en virtud de la nueva legislación, los niños que residen en Finlandia con carácter permanente, categoría que incluye a los hijos de los inmigrantes, tienen el deber y el derecho de asistir a la escuela diversificada.

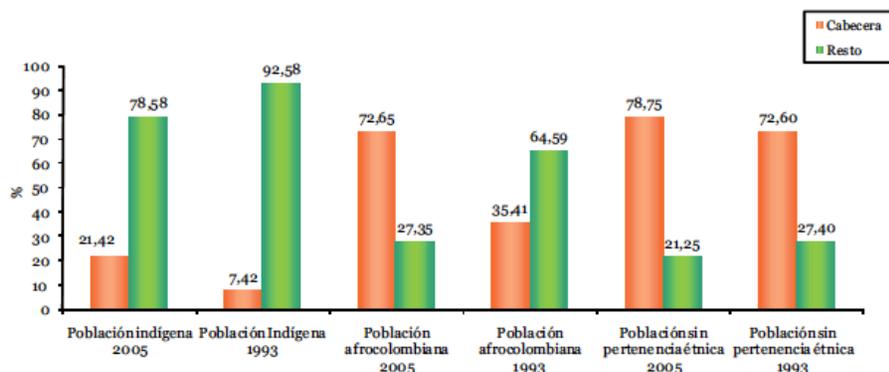
## **DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ÉTNICA POR ÁREA<sup>4</sup>**

Las comunidades étnicas han migrado en los últimos años del área resto de los municipios a las cabeceras municipales, por razones familiares, por la búsqueda de mejores condiciones

<sup>4</sup> Fuente: DANE, Censo general 2005 y Censo 1993

de vida, por necesidades de educación, y por amenazas contra la vida, este proceso creciente de urbanización se refleja en la información censal de los dos últimos censos.

**Gráfico 2. Distribución porcentual por área de la población censada indígena, afrocolombiana y sin pertenencia étnica, 2005 y 1993**



Fuente: DANE, Censo General 2005 y Censo 1993.

La población indígena residente en las cabeceras municipales pasó de ser el 7,42% en el censo 93 al 21,42% para el año 2005. La población perteneciente a una “comunidad negra”, del censo 93, está relacionada con los territorios ancestrales del Pacífico colombiano que se convirtieron en los TCCN18 (Mapa 1), y reside fundamentalmente en el resto de los municipios, 64,59%. Por el contrario, la población afrocolombiana del censo 2005 cuya pregunta incluye tanto la identificación étnica como la fenotípica- se localiza mayoritariamente, 72,65%, en las cabeceras municipales y solo un 27,35% vive en el resto. La población sin pertenencia étnica tuvo un proceso de urbanización más moderado, del 72,6% en 1993 pasó al 78,75% en 2005 Ver Gráfico 2

La población rom o gitana es una población que se localiza primordialmente en las cabeceras municipales, 94,05%, en kumpanias o agrupación de familias Rom y el 5,95% en el resto. Las principales ciudades donde se concentra la población Rom o gitana son: Cúcuta, Zulia, los Patios, Villa del Rosario, Barranquilla y Soledad, Cartagena, Sincelejo, Sampedra, Santa Marta, Cali. Ipiales, Bogotá, Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Envigado, Armenia y Espinal.

### Distribución de la población por departamento

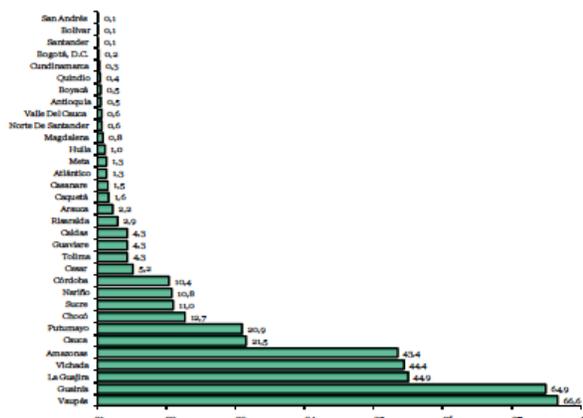
Todos los departamentos del país tienen indígenas, los de mayor porcentaje de población indígena son en orden descendente: Vaupés (66,65%), Guainía (64,90%), La Guajira (44,94%), Vichada (44,35%) y Amazonas (43,43%). A excepción de La Guajira estos

departamentos hacen parte de la Orinoquia y la Amazonia. Otros departamentos con población indígena significativa son: Cauca (21,55%) y Putumayo (20,94%). Los departamentos de La Guajira, Cauca, Nariño, Córdoba y Sucre, concentran el 65,77% del total de la población indígena.

Los departamentos que tienen menos del 1% de indígenas son: San Andrés, Bolívar, Santander, Bogotá, Cundinamarca, Quindío, Boyacá, Antioquia, Valle del Cauca, Norte de Santander y Magdalena.

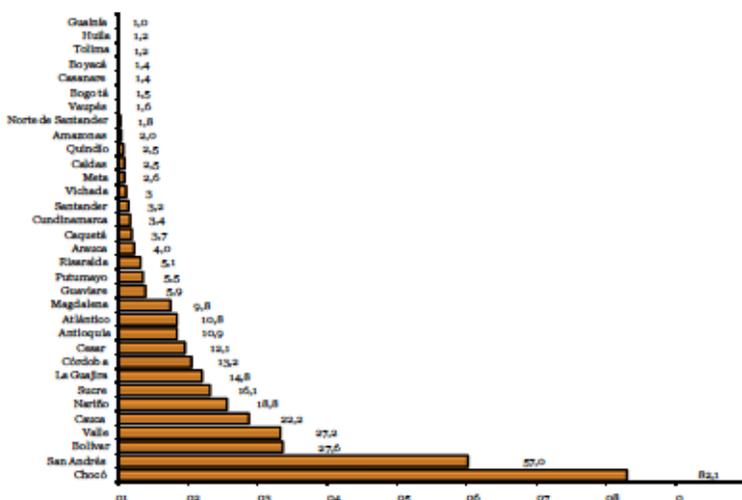
En Bogotá (99,89%), Atlántico (86,62%), Bolívar (81,27) Norte de Santander (74,38%), Quindío (73,71%) y Santander (67,43%), la población indígena se concentra en su mayoría en las cabeceras municipales, en estos departamentos se encuentran las ciudades de Bogotá, Cartagena, Cúcuta, Armenia y Bucaramanga Ver gráfico

Gráfico 3. Colombia, distribución de la población indígena censada por departamento, 2005



Fuente: DANE, Censo General 2005

Los afrocolombianos se encuentran en todos los departamentos del país. Al revisar el peso porcentual por departamento, sobresale el Chocó con la mayor densidad de población afrocolombiana, 82,1%, seguido por San Andrés con 57%, Bolívar con 27,6%, Valle del Cauca con 27,2%, Cauca con 22,2%, Nariño con 18,8%, Sucre, 16,1%, La Guajira, 14,8%, Córdoba, 13,2%, Cesar, 12,1%, Antioquia, 10,9% y Atlántico con el 10,8%. Los demás departamentos presentan porcentajes muy inferiores al 10% de su población total. Ver gráfico 4.

**Gráfico 4. Colombia, Distribución de la Población Censada Afrocolombiana por Departamento, 2005**

Fuente: DANE, Censo General 2005.

### Territorios étnicos

La mayoría de la población indígena se ubica en el área resto del país en los resguardos indígenas legalmente constituidos<sup>19</sup>, en las parcialidades indígenas<sup>20</sup>, o en territorios no delimitados legalmente. La obligación del DANE de certificar anualmente la población de los resguardos indígenas legalmente constituidos con base en el último censo realizado condujo a la inclusión de la variable de territorialidad en el cuestionario censal para localizar la población residente en los territorios étnicos, lo que permitió detectar que el 72,83% de la población indígena del resto reside en los resguardos indígenas y el 27,17% en el resto rural disperso por fuera de los resguardos, (Cuadro 8); esta cifra no tiene comparación porque en el censo 93 no se incluyó dicha variable.

**Cuadro 8. Distribución de la población indígena en el área rural, 2005**

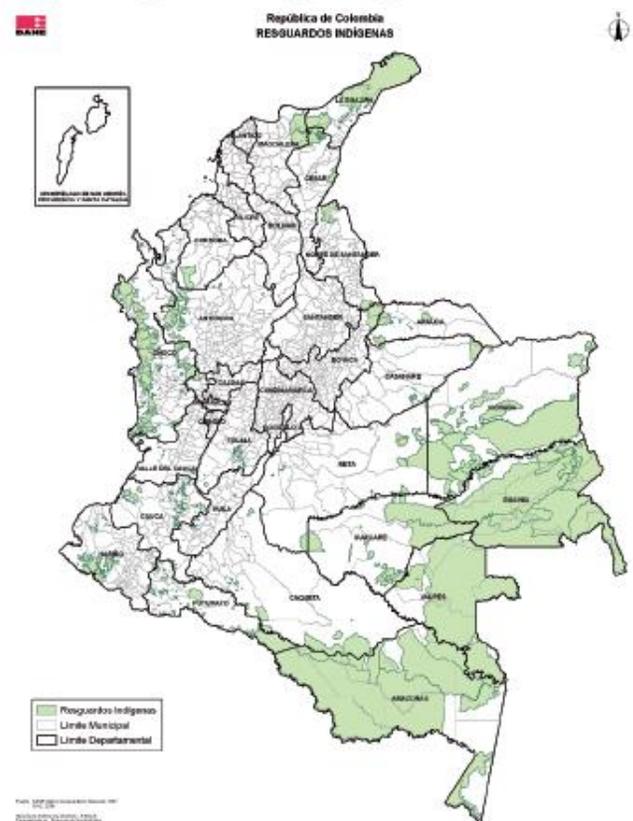
Indígena	Población	%
En resguardos identificados	770.633	70,43
Sin información de resguardos	26.283	2,40
En resto no área de resguardos	297.342	27,17
<b>Total en resto rural</b>	<b>1.094.258</b>	<b>100</b>

Fuente: DANE, Censo General 2005

En el año 2005 había 710 resguardos titulados -ubicados en 27 departamentos y en 226

municipios del país-, los cuales ocupaban una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas, el 29,8% del territorio nacional. En octubre de 1993 los resguardos titulados eran 313 y cubrían un área correspondiente al 22.8% de la superficie del territorio nacional, (DANE: 2000). Actualmente hay 737 resguardos legalmente constituidos, el DANE certifica la población de 79621 ubicados en 234 municipios y en 27 departamentos. La población indígena de estos resguardos proyectada para el año 2011 es de 1.064.229 personas. (Mapa 1, Cuadro 9).

**Mapa 1. Resguardos Indígenas legalmente constituidos, 2010**



**Fuente: DANE**

culturales, formas de gobierno y sistemas formativos propios que los distinguen de otras comunidades, pero que no tienen el carácter de resguardos indígenas sino que poseen títulos individuales o comunitarios.

<sup>10</sup>Según la ley 715 de 2001 y su decreto reglamentario 159 de 2002 cuando un resguardo se ubica en dos o más municipios el DANE debe certificar la población correspondiente a cada municipio.

**Cuadro 9. Número de resguardos indígenas por departamento y número de municipios, y población indígena proyectada 2011.**

Departamento	Nº de resguardos en municipios	Municipios con resguardos	Población indígena proyectada 2011
Amazonas	29	10	27.379
Antioquia	45	21	19.238
Arauca	26	6	4.410
Boyacá	2	2	4.700
Caldas	8	5	49.031
Caquetá	45	10	7.742
Casanare	11	4	6.691
Cauca	93	26	233.135
Cesar	11	5	42.801
Chocó	119	26	54.009
Córdoba	4	4	51.859
Guainía	25	4	16.800
Guaviare	25	3	10.267
Huila	16	10	6.699
La Guajira	26	11	241.516
Magdalena	5	5	8.421
Meta	20	6	11.034
Nariño	65	20	124.841
Norte de Santander	9	6	4.865
Putumayo	66	13	26.409
Risaralda	6	3	10.506
Santander	2	2	919
Sucre	3	3	17.823
Tolima	72	7	23.635
Valle Del Cauca	26	14	9.903
Vaupés	5	4	19.533
Vichada	32	4	30.063
<b>Total</b>	<b>796</b>	<b>234</b>	<b>1.064.229</b>

Fuente: INCODER, Resguardos indígenas legalmente constituidos, 2010 y DANE, proyecciones de población indígena en resguardos a 30 de junio de 2010.

Después de promulgada la ley 70 de 1993 de Comunidades Negras se han creado 159 Territorios Colectivos de Comunidades Negras los cuales se ubican en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño; Risaralda y Valle del Cauca, la gran mayoría en los municipios que hacen parte del corredor del Pacífico Colombiano (Mapa 2). La población de estos territorios a la fecha de creación asciende a 342.960 persona y los cálculos del DANE para el año 2010 nos indican que la población estimada para este año es de 448.979 personas. (Cuadro 10).

Después de promulgada la ley 70 de 1993 de Comunidades Negras se han creado 159 Territorios Colectivos de Comunidades Negras los cuales se ubican en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño; Risaralda y Valle del Cauca, la gran mayoría en los municipios que hacen parte del corredor del Pacífico Colombiano (Mapa2). La población de estos territorios a la fecha de creación asciende a 342.960 persona y los cálculos del DANE

para el año 2010 nos indican que la población estimada para este año es de 448.979 personas. (Cuadro 10).

**Cuadro 10. Población afrocolombiana en títulos de Territorios Colectivos de Comunidades Negras, TCNN, 2007**

Nº	Departamento	Nº de Títulos	Hectáreas	Creación		Estimaciones 2010	
				Familias <sup>1</sup>	Personas <sup>1</sup>	Familias <sup>2</sup>	Personas <sup>2</sup>
1	Antioquia	12	240.777,3786	2.428	11.885	3.414	16.841
2	Cauca	17	574.614,9500	6.935	34.589	8.759	43.883
3	Chocó	57	2.966.821,4736	30.857	166.275	41.432	223.235
4	Nariño	40	1.047.729,1956	17.744	97.222	22.134	121.410
5	Risaralda	2	4.818,0556	251	1.545	316	1.962
6	Valle del Cauca	31	345.457,7655	7.621	31.444	10.098	41.548
<b>Totales</b>			<b>5.180.218,8189</b>	<b>65,836</b>	<b>342.960</b>	<b>86.153</b>	<b>448.879</b>

Fuente: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, 2007

1: Familias y población a la fecha de creación dadas por INCODER.

2: Familias y población estimadas a 2010 por DANE

**Mapa 2. Territorios colectivos de comunidades negras, 2010**



Honorables Concejales; Las autoridades estatales deben garantizar que las minorías disfruten del derecho fundamental a la igualdad, tanto en la legislación escrita como en la sociedad en general. A este respecto, hay que destacar que el gobierno local, las organizaciones cívicas y las organizaciones no gubernamentales desempeñan una función importante. La policía, los fiscales y los magistrados deben tener mayor conciencia de lo que constituye la discriminación racial y los delitos por motivos raciales, y en algunos casos puede resultar apropiado modificar la composición de las fuerzas de policía para reflejar mejor las comunidades multiétnicas a las que prestan servicios.

En los últimos diez años han estallado conflictos étnicos en países, como Rwanda y Burundi, la ex República de Yugoslavia y, más recientemente, en Indonesia, Timor Oriental y Fiji. Tragedias como éstas obligan a la comunidad internacional a alentar el diálogo entre las

minorías y los gobiernos en todas las sociedades.

Casi tres años después del derrocamiento del ex Presidente Suharto, los problemas de Indonesia con sus comunidades minoritarias van en aumento, pese a los beneficios aportados por la democracia. Se han registrado desórdenes en las provincias de Aceh e Irían Jaya; Timor Oriental aún tiene que recuperarse de las secuelas asociadas con su voto en favor de la independencia y han estallado actos de violencia étnica en la sección indonesia de Borneo. Grupos de derechos humanos estiman que entre 3.000 y 4.000 personas murieron en ese país como consecuencia de la violencia vinculada a actividades separatistas y la violencia étnica, y más de un millón de personas carece actualmente de vivienda debido a esos conflictos.

En Bogotá conviven poblaciones minoritarias que necesitan mejorar sus condiciones sociales y para lograrlo es necesario que la Administración cuente con las herramientas legales administrativas que faciliten la inclusión social, aplicación de políticas públicas para su mejoramiento, su incorporación en los Planes de Desarrollo, el POT y el presupuesto anual,. En este estudio nos referimos exclusivamente a las poblaciones de minoría étnica, lo que no quiere decir que no reconozcamos la existencia de otras minorías sociales como por ejemplo; Personas con discapacidad, Personas con VIH, Sida, Personas adultas Mayores, Minorías religiosas o lingüísticas. Estas minorías ya están contempladas en los Planes de Gobierno de las entidades de la Administración Distrital y sus necesidades están siendo atendidas de acuerdo con los programas de las entidades. Mas adelante hablaremos de la visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos, datos numéricos que resultan de enorme importancia para el sustento de la estructura de la Secretaria de minorías que se propone crear. Veamos cuáles son las poblaciones consideradas minoritarias desde su origen étnico:

### **Los ROM (gitanos)**

Considerados como grupo étnico diferenciado y minoritario, han estado insertos en sociedades dominantes, en medio de imaginarios que van desde la fascinación hasta el abierto rechazo. Su particular condición de pueblo disperso y sin la opción de constituir Estado, le ha significado múltiples dificultades, principalmente para ejercer derechos de

ciudadanía. Su condición en Colombia y particularmente en Bogotá, no dista en mucho de la que vive este pueblo en otros países del planeta que habitan o han habitado en su recorrido de siglos por este mundo. El “Pueblo ROM –GITANO, que vive en Bogotá y para quienes la Secretaria Distrital de Gobierno está trabajando junto con la Subsecretaría de Asuntos de Convivencia y seguridad Ciudadana, desde el gobierno de Samuel Moreno con el patrocinio del PNUD, mediante el Convenio PNUD/COL700041657 , participó en el Desarrollo de su caracterización. La kumpania Romaní de Colombia, organización constituida por un número importante de familias gitanas de Colombia, acompañó la caracterización de manera relevante, el entonces alcalde Samuel Moreno destacó en el documento de caracterización que:” Toda la información que contiene éste documento tiene origen en la comunidad que hace parte de la kumpania de Bogotá, las entrevistas realizadas a miembros portadores de la memoria de éste pueblo, a sus autoridades tradicionales fueron realizadas por jóvenes también miembros de la kumpania y constituyen la principal fuente de información que se coteja de manera permanente durante el proceso de investigación con las fuentes secundarias producidas por académicos no gitanos.”

Para las Naciones Unidas “aunque hay muchas poblaciones minoritarias en el mundo que necesitan apoyo, la población romaní en particular se ha convertido en un importante centro de atención de los grupos preocupados por el fomento de los derechos humanos, especialmente en el marco de la preparación de la Conferencia Mundial contra el Racismo. La mayoría de los entre ocho y diez millones de romaníes que se calcula que existen, nómadas o sedentarios, viven en Europa, y la discriminación de que frecuentemente son objeto se considera un problema europeo; pero los romaníes residen en otras partes del mundo también, incluidas América del Norte y del Sur, Australia y la India.

Durante siglos, los romaníes han sido objeto de malos tratos, rechazo, exclusión y discriminación en diversas formas. La variada discriminación racial que encaran los romaníes es muestra de algunas de las formas contemporáneas más comunes de discriminación racial experimentada por otros grupos minoritarios en el mundo.

En un informe presentado a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en su 52º período de sesiones, celebrado en junio de 2000, un experto

independiente, Sr. Yeung Kam Yeung Sik Yuen, identificó cuatro esferas principales de preocupación de la población

romaní: la vivienda, la educación, el empleo y la participación política.

Como señala el Sr. Yuen en su informe, los romaníes son excluidos de los restaurantes, las piscinas y las discotecas y a menudo son blanco de actos racistas violentos cometidos por los "cabezas rapadas". En 1994 los romaníes fueron perseguidos por los serbios durante las hostilidades en Bosnia, y aún hoy sufren la hostilidad de la población de origen albanés en Kosovo porque se dice que algunos de ellos se pusieron de parte de los serbios antes de la intervención de la OTAN.

En su informe sobre la situación de los romaníes en la región de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Sr. Max van der Stoel, Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, llega a la conclusión de que incontables programas destinados a los romaníes han estado abocados al fracaso porque se elaboraron sin la participación de los romaníes y, consecuentemente, con insuficiente conocimiento de la cultura y las necesidades concretas de la población a la cual se intentaba beneficiar. La participación activa de un grupo minoritario en la elaboración y ejecución de proyectos contribuye a garantizar que no se cree o perpetúe involuntariamente la dependencia y la pasividad por parte de los grupos que se intenta beneficiar.

La Secretaria Distrital de Cultura recreación y deporte menciona en su página de internet<sup>5</sup> que: **“Pueblo Rom o Gitano: en Bogotá residen 623 miembros de esta etnia (DANE 2005)** y se dividen en dos kumpanias o clanes representadas por las organizaciones Unión Romaní y Prorom. Así mismo, mantienen vigentes instituciones sociales tradicionales como la Kriss (Forma de tribunal tradicional presidido por las personas mayores ) y el respeto por los mayores de la comunidad que se conocen como sere romengue (IDCT 2006).”

<sup>5</sup> <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/areas-de-trabajo/practicas-culturales/grupos-etnicos>

Personalmente creo que no fue suficiente aunque si importante realizar una caracterización para superar las barreras discriminatorias existentes entre un pueblo como el ROM- Gitano y la sociedad Bogotana. Son casi 700 gitanos que habitan en la capital de la república y mas allá de haberseles brindado la oportunidad de mostrar sus manifestaciones culturales mediante el apoyo a la conservación y transmision de saberes comunitarios, Bogotá se quedó corto en la inclusión del pueblo ROM- Gitano en toda la vida ciudadana, empezando por el trabajo, la educación y la salud principalmente.

## Los indígenas

### Proyecciones de población indígena en resguardos

Desde 1998 el DANE realiza anualmente las proyecciones de población indígena en los resguardos legalmente constituidos y elabora el respectivo documento metodológico. La Dirección de Censos y Demografía realizará la construcción de una nueva metodología para estimar las proyecciones de población en resguardos indígenas a partir del año 2011 y el establecimiento de un protocolo donde se consignen las normas relacionadas con la creación, modificación y ampliación de los resguardos indígenas que oriente el accionar de las entidades estatales que intervienen en estos procesos o que son usuarias de esa información.

### ¿Se consideran minorías los pueblos indígenas?

La Oficina del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos manifiesta en la publicación titulada “Derechos de las Minorías”<sup>6</sup> lo siguiente:

“Al igual que ocurre con las minorías, no existe ninguna definición internacional universalmente aceptada de los pueblos indígenas. Se pueden obtener algunas orientaciones a este respecto en, por ejemplo, la labor del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, las disposiciones del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En diversas fuentes se citan las siguientes características, que pueden darse por separado o estar combinadas: los pueblos indígenas son descendientes de los pueblos que habitaban en las tierras o en el territorio en cuestión antes de la colonización o del

<sup>6</sup> Derechos de las Minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2010

establecimiento de fronteras estatales; poseen sistemas sociales, económicos y políticos, idiomas, culturas y creencias distintos, y están resueltos a mantener y desarrollar esa identidad distinta; muestran un fuerte apego a sus tierras ancestrales y a los recursos naturales existentes en ellas, y/o pertenecen a los grupos no dominantes de la sociedad y se identifican a sí mismos como pueblos indígenas.

Si bien los pueblos indígenas pueden reivindicar los derechos de las minorías con arreglo al derecho internacional, en las Naciones Unidas existen mandatos y mecanismos dedicados específicamente a proteger los derechos de esos pueblos. En sus trabajos, las Naciones Unidas vienen aplicando el principio de la auto identificación con respecto a los pueblos indígenas y a las minorías. En la práctica, hay cierto número de vinculaciones y de características comunes entre los pueblos indígenas y las minorías nacionales, étnicas, lingüísticas y religiosas. Ambos grupos se encuentran generalmente en una posición no dominante en la sociedad en que viven, y sus culturas, idiomas o creencias religiosas pueden ser diferentes de los de la mayoría o de los del grupo dominante. Tanto los pueblos indígenas como las minorías desean generalmente conservar y promover su identidad. Sobre el terreno se pueden hallar situaciones en las que un grupo indígena se encuentre en posición similar a la de una minoría e, igualmente, algunas minorías pueden tener un apego fuerte y de larga data a sus tierras y a sus territorios, al igual que los pueblos indígenas. Sin embargo, las minorías no tienen necesariamente el apego y las vinculaciones ancestrales, tradicionales y espirituales de larga data a sus tierras y territorios que suelen ser inseparables de la auto identificación como pueblos indígenas.

En lo que se refiere a los derechos, las minorías han puesto de relieve tradicionalmente su derecho a que se proteja su existencia como grupo, a que se reconozcan su identidad y su participación efectiva en la vida pública y a que se salvaguarde su pluralismo cultural, religioso y lingüístico. En cuanto a los pueblos indígenas, también han puesto de relieve tales derechos, pero asimismo han propugnado tradicionalmente el reconocimiento de sus derechos a la tierra y a los recursos, de su derecho a la libre determinación y de su derecho a participar en la adopción de decisiones sobre las cuestiones que los afectan. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas exige que

los Estados consulten y cooperen con los pueblos indígenas a fin de obtener su consentimiento libre, dado con conocimiento de causa, antes de emprender actividades de desarrollo que puedan afectarlos, en tanto que la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías enuncia un derecho más general a participar en la adopción de decisiones y exige que en las políticas y programas nacionales se tengan en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías.

La Oficina del alto Comisionado aclara que: Esta publicación no trata de las especificidades de los pueblos indígenas, ya que se centra principalmente en las minorías nacionales, étnicas, lingüísticas y religiosas no indígenas.

### **Pueblos Indígenas en Colombia<sup>7</sup>**

Según publicación de ACNUR, “Los pueblos ancestrales en Colombia se han censado dando como resultado 87 pueblos, esto contrastado con cifras presentadas por las organizaciones que representan a estas comunidades, (ONIC) quienes afirman que existen 102 pueblos indígenas en Colombia, 18 de ellos en peligro de extinguirse. La población indígena total en Colombia se calcula en 1.378.884 personas (DANE, Censo General 2005), de ellas 933.800 se asientan en los 710 resguardos existentes.

Aproximadamente 70,000 de los desplazados internos registrados en Colombia son indígenas. El desplazamiento entre estas comunidades se ha incrementado en los últimos cinco años y creció más que el del resto de la población entre 2006 y 2008. De acuerdo con las cifras oficiales, entre el 2004 y el 2008 se desplazaron 48.318 personas pertenecientes a pueblos indígenas (aproximadamente el 70% del total de desplazamiento indígena registrado). La Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC) calcula que las cifras pueden ser mayores teniendo en cuenta que muchos indígenas no tienen acceso al registro, debido a la lejanía de sus tierras o porque no hablan español o no conocen el sistema nacional de registro.

Los indígenas huyen por motivos similares a los que obligan a otros miles de colombianos a

---

<sup>7</sup> Publicación realizada por ACNUR <http://www.acnur.org/t3/pueblos-indigenas/pueblos-indigenas-en-colombia/>

desplazarse: confrontaciones armadas, amenazas y masacres, minas anti persona y reclutamiento forzado de menores y jóvenes. Los indígenas también sufren la ocupación de sus lugares sagrados, confinamientos, controles sobre la movilidad de personas y bienes, controles de comportamiento, prostitución forzada, violencia, acoso y abuso sexual.

En los últimos 10 años, los indígenas han padecido un notorio incremento de la violencia relacionada con el conflicto armado. En el periodo entre 1998 y 2008, la ONIC reportó el asesinato de 1,980 indígenas. La ocupación forzada y la explotación de la tierra están entre los factores centrales del desplazamiento en Colombia. Las comunidades indígenas son particularmente vulnerables, considerando que habitan en extensos territorios colectivos que son ricos en recursos naturales (biocombustibles, petróleo, madera), ubicados en lugares próximos a las fronteras o propicios para el cultivo de la coca.

### **Grupos en riesgo**

La Corte Constitucional Colombiana ha advertido que al menos 35 grupos indígenas se encuentran en peligro de extinción a causa del conflicto armado y el desplazamiento (Auto 004 de 2009 y Auto 382 de 2010). Algunos se encuentran en situaciones más críticas que los demás. La protección a estas comunidades vulnerables, presente en la legislación colombiana, debería ser garantizada.

ACNUR busca promover soluciones colaborativas e integrales al desplazamiento interno indígena y prestar atención a los asuntos humanitarios en las comunidades vulnerables. Entre otros, el ACNUR asiste a:

- Los Nukak Maku y Guayaberos en la región del Guaviare y los Hitnu en Arauca. La presencia de grupos armados en su territorio ancestral ha alterado sus modos tradicionales de existencia. Son víctimas constantes de desplazamientos, confinamiento y asesinatos. También enfrentan problemas de salubridad e índices elevados de analfabetismo. De acuerdo con la Corte Constitucional, estos grupos se encuentran en riesgo de extinción.
- Los Awá en el Departamento de Nariño, quienes han sido blanco de homicidios, minas anti persona y de la constante presión que ejercen grupos armados sobre su estilo de vida ancestral. Al menos 17 indígenas Awá murieron en una masacre en Febrero de 2009. Desde el año 2004 son víctimas de desplazamientos masivos. Los Embera en el Chocó, donde grupos armados irregulares se disputan su territorio sagrado. Sólo en 2008 esta comunidad

sufrió 12 desplazamientos masivos



### Indígenas en Bogotá

La secretaría Distrital de Cultura recreación y Deporte en su página de internet <sup>8</sup>menciona refiriéndose a los “Pueblos y comunidades indígenas que: **“En Bogotá viven 15.032 personas que se reconocen a sí mismas como indígenas (DANE 2005)** pertenecientes a las etnias Muisca, Ambiká Pijao, Misak, Kichwa, Yanacóna, Pasto, Nasa e Inga, Emberá Katio, Emberá Chamí, Wauanan, Kament'sá, Curripaco, Wayuu y Huitoto entre otras. Una buena parte de estas etnias están representadas por nueve cabildos reconocidos jurídicamente y dos en proceso de obtener dicho reconocimiento. Aún así, todos ellos son tenidos en cuenta por la administración y existen medidas para garantizar su atención integral así como la conservación de su identidad y el ejercicio pleno de sus libertades y derechos culturales. “

<sup>8</sup> <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/areas-de-trabajo/practicas-culturales/grupos-etnicos>

El porcentaje de indígenas que habitan en la capital crece permanentemente, esta es una población dinámica que participa de las acciones gubernamentales en las diferentes localidades donde han tomado su lugar de residencia, en Bogotá los indígenas son tratados con respeto y no se les impide la creatividad y el mantenimiento de sus manifestaciones culturales ancestrales. Existe un Plan de Acciones afirmativas que en si mismo “son políticas públicas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que las afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo sub-representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”.<sup>9</sup> Tales acciones afirmativas se replicaron con muy poca variación en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, en donde se contemplaron las acciones que el Distrito Capital debe promover para garantizar el desarrollo de las estrategias de integración y desarrollo de los pueblos indígenas del Distrito Capital, atendiendo a las especiales circunstancias de desplazamiento, religión, discapacidad identidad de género y educación sexual. La Corte Constitucional en sentencia C-371 de 2000 consideró que “con la expresión acciones afirmativas se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, o lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”.

Es evidente que las acciones afirmativas a favor de los pueblos indígenas están formuladas, como también lo están para otras minorías como la “Afrodescendiente” a la que me referiré mas adelante, no ha bastado con formular las acciones para que las entidades distritales las integren y ejecuten armónicamente, por eso se necesita la creación de una Secretaría Distrital que coordina las acciones afirmativas adoptadas en las estrategias del Plan de Desarrollo de la ciudad y en el POT, con autoridad administrativa, autonomía presupuestal y condiciones optimas de funcionamiento para que las minorías étnicas que residen en la Capital de la República tengan un norte definido en materia de servicios que debe poner a su disposición la ciudad.

---

<sup>9</sup> Plan de Acciones afirmativas para los indígenas residentes en Bogotá – Alcaldía Mayor de Bogotá 2011

## Los Afrodescendientes.

Bogotá es la ciudad que reconoce los derechos de los pueblos sin territorio o que teniéndolo como es el caso de los Afrodescendientes han tomado la determinación de desplazarse por voluntad propia o por presión de grupos al margen de la ley decidiendo que su lugar de residencia será el Distrito Capital. La ciudad les ha brindado protección y apoyo sin ninguna limitación étnica, religiosa o lingüística, por el contrario la población afrodescendiente participa en Bogotá de la vida política, cultural, empresarial, industrial y comercial en igualdad de condiciones de las que gozan otros grupos poblacionales. El censo de 2005 realizado por el Departamento Nacional de Estadística **DANE**, **reporta que en Bogotá, habitan 97.862 afrodescendientes (entre afrocolombianos, mulatos, negros y palenqueros).**<sup>10</sup> Estos pueblos se caracterizan por provenir de territorios fundacionales de carácter colectivo, mantienen usos y costumbres diferenciales con el resto de las poblaciones de la capital y en algunos casos mantienen un idioma propio que suelen utilizar para diferenciarse de la mayoría de mestizos. No obstante contar con garantías legales, culturales y políticas, los Afrodescendientes residentes en la ciudad tradicionalmente han denunciado la existencia de relaciones patriarcales y la existencia en algunos sectores de la sociedad Bogotana de prejuicios que se expresan en el racismo y discriminación estructural. El dato demográfico oficial del Censo DANE 2005 ha sido cuestionado por el MSN que afirma que: “El porcentaje de personas negras en Bogotá según otras fuentes, varía del 10% al 15% de la población total de la ciudad. Esos datos sin confirmación oficial registran la población afrodescendiente que habita en la capital en un aproximado de 950.000 a un millón de afrodescendientes. Otro estudio realizado por “Mi gente en Bogotá”, que realizaron investigadores de la Universidad Nacional, conducidos por el académico Jaime Arocha, da cuenta de la existencia de casi un millón de afrodescendientes. Hay más conteos informales que hablan de hasta dos millones de afros en la ciudad.

Juan de Dios Mosquera, dirigente de Cimarrón, a pesar de que acepta que la falta de organización es una de las características que ha marcado a los afrocolombianos por décadas, recalca que en Bogotá también se ven ejemplos exitosos. Varios afro han logrado

---

<sup>10</sup> Censo DANE 2005

alcanzar altos escalafones en organizaciones nacionales y multinacionales.

Lo primero que tendrá entonces que hacer el próximo alcalde de la ciudad es realizar con la Secretaria Distrital de Planeación y el DANE un censo real de minorías étnicas en el Distrito Capital, eso es fundamental para la asignación de recursos del presupuesto público.

La Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Durban contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Declaración de Durban), ha manifestado el sometimiento de algunos pueblos a la esclavitud u otras formas de violencia cultural, y solicita a los Estados que en los Planes de Desarrollo se ofrezcan mejores condiciones y oportunidades para la materialización de un sistema democrático que se cimienta en la incidencia sustantiva de las poblaciones en decisiones de gestión pública: Si las condiciones políticas, económicas, culturales y sociales no son equitativas pueden engendrar y fomentar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, que a su vez exacerbaban la desigualdad.<sup>11</sup> En el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva para vivir mejor” se recoge como “estrategia en el marco de la Ciudad de Derechos, los planes de acciones afirmativas como elemento temporal que permita la equidad en el ejercicio de los derechos hasta lograr la igualdad de oportunidades de los pueblos étnicos. Se plantea así mismo el programa “Bogotá respeta la diversidad”, el cual versa sobre la construcción de agendas sociales con incidencia política y el fortalecimiento a procesos identitarios y organizativos de los pueblos étnicos.

Desde esta disposición, es tarea obligada para el gobierno de la ciudad la construcción que desde el entendimiento posibilite mayores grados de inclusión e impacto de los recursos existentes sobre los pueblos víctimas de distintas violencias y de la más cruda: la violencia cultural.

De otra parte, se debe promover, el desarrollo de la autonomía de los grupos étnicos sobre las relaciones de dependencia y favorecer la perspectiva de la profundización de la democracia en la construcción de las políticas que faciliten la expresión de la interculturalidad para la garantía de los derechos sociales, económicos y culturales e

<sup>11</sup> Declaración de Durban: Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Suráfrica, 2001

igualmente el restablecimiento de los derechos colectivos.

En el Plan de Desarrollo Bogotá Humana. Se pasa de “Bogotá respeta la diversidad” a fomentar la “inclusión social” como estrategia central del programa de gobierno. Los resultados de la ejecución presupuestal de las entidades que tenían adscritos los programas de los “Planes afirmativos” para las comunidades Afrodescendientes no se ejecutaron satisfactoriamente dejando sin atender en mayor medida la solución de necesidades de la población Afrodescendiente, la baja ejecución del presupuesto de las entidades responsables de las políticas afirmativas pone en evidencia la incapacidad de los entes Distritales y esa especial condición de incapacidad operativa fortalece la propuesta de creación de la Secretaría Distrital de minorías étnicas, entidad que será la responsable de la política pública para la atención de la población negra o afrocolombiana con la meta de superar las desigualdades sociodemográficas y socioeconómicas. Bogotá, cuenta con una Política Pública y un Plan Integral de Acciones Afirmativas para la garantía de los derechos de la población<sup>12</sup>, no obstante contar con estas herramientas el Gobierno Distrital no logra garantizar a ésta población el acceso pleno a la educación, la salud, al empleo y a la participación,

**La secretaria Distrital de Cultura recreación y deporte registra en su página de internet**

**que:** “En Bogotá habitan 97.885 personas que se reconocen a sí mismos como afrocolombianos. El desplazamiento forzoso de las últimas décadas del siglo XX ha motivado la llegada masiva de afro descendientes provenientes del Caribe y el Pacífico colombiano (IDCT 2006).

Johana Reina y Catalina Román integrantes de ACNUR .<sup>13</sup> refiriéndose a los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, reseñan que “La historia de las comunidades afrocolombianas está marcada por retos crecientes, determinados por el conflicto armado generado por los grupos ilegales, el despojo de tierras, la agroindustria y los megaproyectos de desarrollo, que han obligado a miles de personas a huir de sus hogares y a abandonarlo todo para escapar de las amenazas, el temor y la inseguridad. No hay consenso sobre el número total de personas afrodescendientes en Colombia. De

<sup>12</sup> Acuerdo 175 de 2005

<sup>13</sup> <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/organizaciones-afrocolombianas-lanzan-propuesta-de-decreto-sobre-ley-de-victimas/>

acuerdo con el Censo del año 2005 los y las afrocolombianos (as) representan el 10,62% de la población, la Defensoría del Pueblo, considera que son al menos el 25%, es decir, 10,5 millones de personas.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias documentó en uno de sus informes que: "las comunidades indígenas y afrocolombianas han sido victimizadas por todas las partes en conflicto en Colombia" y que "históricamente, los grupos armados ilegales se han apropiado de tierras de los indígenas y afrocolombianos, cometiendo masacres para intimidar a la población local".

AFRODES Asociación nacional de AfroColombianos desplazados desde hace varios años viene expresando su preocupación frente a la falta de rigurosidad para implementar un enfoque diferencial en la atención a la población Afrocolombiana para lo que piden una inclusión de las mujeres dentro del desarrollo del plan de trabajo de los Autos 005 de 2009 y una atención multisectorial y coordinada entre las instituciones concernientes.

Otra de las barreras para abordar la atención adecuada a las comunidades y pueblos Afrodescendientes es la necesidad de un censo que refleje la realidad en el número de población y afectados. AFRODES asegura que en Bogotá contrario a lo registrado por el DANE en el censo de 2005, la población AfroColombiana supera el 15%. Esta circunstancia hace que sea mas urgente contar en Bogotá con un marco normativo y una política que garanticen la prevención, atención, protección, reparación integral y el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos. Por su parte la procuraduría aseguró que prepararía un informe con insumos del incumplimiento al Auto 005 que se entregará a finales de mes y afirmó que es necesario contar con el apoyo del Ministerio para tomar acción e intervenir en sanciones disciplinarias.

Hoy la población afrocolombiana, corresponde al 26% aproximadamente de la población nacional; el 30% de esta población vive en el Chocó Biogeográfico, más del 50% reside en la zona rural, y un 45% aproximadamente viven en las grandes y medianas ciudades, en los barrios marginados. De los más de 3 millones de desplazados internos en el país, 9,49% son comunidades Afrocolombianas según cifras de Acción Social desde 1997 a 2011.

En el segundo capítulo de su trabajo de tesis de grado para optar al título de Magister en Estudios Políticos, “Participación Política de la población Afrocolombiana residente en Bogotá” Patrick Durand Baquero, señala: “Espacios de la ciudad donde se han asentado.

Es muy difícil precisar la presencia de los afro colombianos dentro del espacio geográfico de la ciudad, pues la extensión de la misma y su compleja estructura urbana hacen que los grupos se atomicen a lo largo y ancho de la misma. A esto es necesario añadir que los procesos de migración en el tiempo han sido diferentes, y han determinado que los grupos de afro descendientes se establezcan en diferentes lugares de acuerdo a su nivel socio económico. Si bien no existen datos precisos, el trabajo de Mosquera cita do por Rodríguez (2006: 92) señala que en la década del setenta los recién llegados se asentaron principalmente en el Veinte de Julio, Casablanca y Britalia, posteriormente se encontraron colonias de población afro colombiana en Bosa y Kennedy.

En el último tiempo los afro descendientes se ubican en barrios como “Bosa, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Suba, Engativa, Tunjuelito Kennedy, Rafael

Uribe y Puente Aranda” (Rodríguez 2006: 97), lo que permite determinar que en su mayoría los grupos de población afro colombiana se ubican hacia el sur occidente de la capital, donde las condiciones socio económicas les son más favorables. En muchos casos los recién llegados se alojan en casa o cerca de conocidos o coterráneos, que les ayuden a insertarse en la dinámica de la capital y a comprender el funcionamiento del sistema socio económico. No es posible tener sin embargo cifras precisas o aproximadas de la cantidad de miembros de la comunidad afro en cada barrio o localidad, pues no se conoce un trabajo que haya realizado dicha cuantificación.

También resalta la presencia de una colonia de afro colombianos en Soacha, concretamente en Cazucá, que si bien se sale de la jurisdicción político administrativa de la ciudad de Bogotá, se menciona pues el trabajo de Westh (2005) citado por Rodríguez da cuenta de una importante y constante migración entre los dos lugares, asociada a factores de violencia y desempleo, lo que a su vez dificulta la identificación de aquellos que definitivamente tienen asiento en Bogotá y los que pertenecen a la jurisdicción de municipios vecinos. En el caso

de Soacha Codhes citado por Rodríguez, registra que “entre 1999 y 2004, 226.745 y 12.271 personas se desplazaron a Bogotá y Soacha respectivamente”. (Rodríguez 2006: 91)

### **El tipo de Familia Característico.**

Así como en las categorías anteriores, resulta arbitrario determinar un solo tipo de familia característico para toda la comunidad afro establecida en la ciudad, no solo debido a los diferentes periodos históricos de migración reciente, sino a que los fenómenos de violencia distorsionan de manera dramática la composición de muchas familias, y a que en los casos en que la migración se da por motivos económicos, el ciclo de llegada de los miembros de la misma no se da en el mismo periodo de tiempo. En este último caso, registra Mosquera (1998), primero llega el hombre, padre de familia, y una vez que ha conseguido adaptarse y conseguir un trabajo relativamente estable y un lugar de vivienda, se desplaza el resto de la familia, generalmente la esposa y los hijos. Wade (1996) señala que para el caso de Medellín muchas veces sucede que algunos de los hijos más pequeños permanezcan en los lugares de origen con los abuelos, y los padres envían dinero para su manutención, respecto a esto ningún autor hace una referencia clara para el caso de Bogotá, pero es una posibilidad que se puede considerar.

En general señala Arocha (2002), que el tipo de familia extendida que es característico de la sociedad del litoral, tiende a desaparecer en la ciudad y se consolida un tipo de familia nuclear. En muchos casos esta gira en torno a la mujer, pues es esta quien consigue trabajo más rápidamente y además con mayor estabilidad, habitualmente empleándose en casas de familia. Para el hombre el trabajo habitual es el de la construcción o en oficios de vigilancia, independientemente de su nivel académico, o en último caso incorporarse a la economía informal, como vendedor de frutas o algún otro producto.

Un importante grupo de las familias asentadas, según Rodríguez (2006: 52), en las décadas del setenta al ochenta, son poseedoras de sus viviendas, los llegados en los periodos posteriores son habitualmente arrendatarios, de unidades de vivienda que van desde pequeñas casas hasta habitaciones o casa en muy malas condiciones estructurales.

### **Los lugares de encuentro y socialización.**



Si bien la característica de la comunidad afro bogotana es su dispersión a lo largo de la ciudad, es en cambio posible determinar algunos puntos de la ciudad que se convierten en espacios de encuentro de la comunidad. Estos espacios les permiten intercambiar información, llevar o entregar encomiendas, encontrarse con otros miembros de la comunidad, conseguir trabajo o simplemente recordar las costumbres, gentes y acentos de su tierra.

Los principales lugares según lo establecido por Ávila y Reyes (2005), los constituyen los restaurantes de comida del Pacífico establecidos en el centro de Bogotá, más exactamente en la Carrera 5 entre calles 22 y 19, y las peluquerías especializadas en cortes afro colombianos, ubicadas en el centro comercial Galax Centro, espacio que se pudo constatar, constituye un hervidero de la comunidad a todas horas del día. En última instancia se mencionan los lugares de rumba ubicados tradicionalmente en Teusaquillo, aunque en este último caso es importante anotar que un recorrido por la localidad, solo arrojó la identificación de un espacio con estas características. Al preguntar a algunos de los presentes en el mismo, manifestaron que casi todos los sitios habían cerrado o se habían desplazado, algunos hacia el norte a la zona de Chapinero entre la cuarenta y cinco y la treinta y nueve, otros a la zona de Kennedy o a plaza de las Américas.

Estos espacios se constituyen en el punto de encuentro tradicional de la comunidad en Bogotá, y sirven como se dijo más arriba para establecer mecanismos de comunicación entre los diferentes miembros de la etnia asentados en Bogotá, dar a conocer sus necesidades a los demás, establecer un diálogo sobre los problemas que aquejan a la población y mantener viva la conciencia de grupo étnico.”<sup>14</sup>

### **Raizales en Bogotá.**

La Organización de la Comunidad Raizal que reside en el Distrito Capital es bastante distinta de la que prima en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, **En Bogotá según el Censo DANE 2005 habitan 1355 personas raizales.** Ellos viven disgregados en diferentes localidades, sin caracterización socioeconómica y cultural que de cuenta de la historia de tan importante comunidad

<sup>14</sup> Participación Política de la población Afrocolombiana residente en Bogotá- Segundo Capítulo

Esta caracterización financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y la Corporación Latinoamericana Misión Rural contribuirá a la consolidación del Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. con la formulación de líneas de Intervención en la política pública para el fortalecimiento de la Comunidad Raizal que habita en la capital de la República. Con el patrocinio del PNUD la Secretaria Distrital de Gobierno desarrolló una caracterización y generación de líneas de acción para la intervención y el fortalecimiento a organizaciones étnicas de los grupos Raizal y ROM que habitan en el Distrito Capital.<sup>15</sup> En dicha caracterización puede leerse que :” Los raizales provenientes del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, hacen presencia en la ciudad, desde mediados del siglo XX por diferentes motivos relacionados con el trabajo o con su formación académica profesional. No arribaron en grupos familiares con intención de asentarse por periodos ilimitados, sino en calidad de personas que visitan la ciudad de manera más o menos temporal. Sea cual sea la circunstancia por la que se encuentren en Bogotá, ella aloja un número importante de raizales que luchan por mantener su condición étnica en una ciudad que les identifica a través de estereotipos asociados a imágenes negativas u homogenizantes. Bogotá, debe darse la oportunidad de aproximarse a la riqueza cultural de este pueblo que definitivamente tiene mucho que aportar a la construcción de una ciudad en la que confluyan todo tipo de pensamientos, tendencias y manifestaciones culturales.

La administración distrital ha querido aproximarse a la realidad de los miembros de este pueblo que habitan la ciudad, con intención de construir lineamientos de política pública que respondan a sus necesidades.

Según un documento presentado por Dilia Robinson, socióloga miembro del pueblo raizal y directora de ORFA,<sup>16</sup> (**ORGANIZACIÓN DE LA COMUNIDAD RAIZAL CON RESIDENCIA FUERA DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.**) “En el mes de Julio del año 2004, un grupo de personas de la comunidad raizal residentes en la ciudad de Bogotá, se dieron cita para intercambiar ideas respecto a la situación del archipiélago y de los paisanos que por diferentes circunstancias estaban emigrando cada vez en mayor número a la capital. En esa primera reunión a la que

<sup>15</sup> Proyecto Pnud/col/00041657. “desarrollo de una caracterización del grupo raizal que habita el distrito capital” realizado por la corporación latinoamericana misión rural.

<sup>16</sup> Raizales en Bogotá, página 57

asistieron ENRIQUE YATES NELSON, RUBIN HUFFINGTON, OLGA BONILLA CORPUS, OLGA LUCÍA OJEDA BONILLA, JIMÉNEZ HOOKER, JUNE MARIE MOW ROBINSON, NATASHA CALDERÓN LUNG, RICARDO VARGAS TAYLOR, DILIA, VICENTE, ZOYLA, AYDA, Y EUGENIA ROBINSON DAVIS, se tomó la decisión de promover la creación de una organización en la ciudad cuyo objetivo sería entre otros, la de rescatar algunos de los propósitos de la Fundación Casa de San Andrés, Providencia y Sta. Catalina. Los asistentes estuvieron de acuerdo en la necesidad de reiniciar un proceso organizativo para afianzar la unión y solidaridad entre los coterráneos y al tiempo sirviera de punto de encuentro para reivindicar y mantener vivos los valores, las manifestaciones culturales y sociales que identifican a los raizales como pueblo. De igual manera, aprovecharlos diferentes espacios de participación abiertos para los grupos étnicos para hacer visible la presencia raizal en Bogotá. El día 25 de septiembre se formalizó la creación de la Organización con el Acta de Constitución firmada por 32 personas constituyéndose en la única organización de base de raizales en la ciudad capital.

La organización fue inscrita en el registro único Nacional de Comunidades Negras o Afrocolombianas, por resolución 0041 de 2007, del Ministerio del Interior y de Justicia.

### **Las Naciones Unidas y los derechos de las minorías**

En 1992, la Asamblea General aprobó la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. La Declaración, único instrumento de las Naciones Unidas que abordaba concretamente los derechos especiales de las minorías, puede ser considerada un punto de referencia por la comunidad internacional. En ella se incluye una lista de los derechos que legítimamente deberían gozar las minorías, entre ellos el derecho a disfrutar de su propia cultura sin interferencia y el derecho a participar efectivamente en la adopción de decisiones a escala nacional. Se pide a los Estados que adopten medidas en la esfera de la educación a fin de fomentar el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías existentes en sus territorios. También se les pide que, en la aplicación de políticas y programas nacionales, tengan en cuenta los intereses de las minorías.

La vigilancia multilateral del cumplimiento de los compromisos internacionales -contraídos por los Estados en relación con la protección de los derechos de las minorías- ha aumentado

la transparencia. En el sistema de las Naciones Unidas, esa tarea está a cargo de la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. También se ha establecido un Grupo de Trabajo sobre las Minorías para examinar el adelanto y la puesta en práctica de la Declaración. Este Grupo de Trabajo es el centro de coordinación de las Naciones Unidas en la esfera de la protección de las minorías y el principal foro para el diálogo constructivo sobre el trato que deben dar los gobiernos a las minorías.

En los informes presentados por los Estados Partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se presenta un panorama de la situación de las minorías en un país concreto. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se reúne dos veces al año para examinar los informes de los Estados Partes e informes paralelos presentados por organizaciones no gubernamentales. En casos extremos, el Comité adopta medidas de alerta temprana para ayudar a los gobiernos a impedir que se agraven los problemas en estallen conflictos y a identificar los casos en que hay una carencia legislativa para definir y tipificar como delitos todas las formas de discriminación racial.

## II. OBJETO DEL PROYECTO

Este Proyecto de Acuerdo tiene como objetivo la creación de la **“Secretaría Distrital de Asuntos Étnicos”** con el fin de realizar las gestiones necesarias para la construcción, de la Política Pública Sectorial, el diseño de los Planes de Acción y la ejecución de los Proyectos de Inversión para el desarrollo Político, Administrativo, Económico, Social y Cultural de las Minorías Étnicas en el Distrito Capital.

## III. SUSTENTO JURÍDICO<sup>17</sup>

La Constitución de 1991, **consagra la diversidad cultural y de estilos de vida**. la Constitución Política de 1991 prescribe en su artículo primero que Colombia es “...una

<sup>17</sup> Marco Legal y Normativo . DANE- La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos

república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.” Y en su artículo 7o dice que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”. La Constitución consagra un idioma oficial pero reconoce en el artículo décimo que “las lenguas y los dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.” En conexidad con estos artículos podemos señalar: el artículo 68 que garantiza a los grupos étnicos “El derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. El artículo 70 señala que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. Igualmente se pueden citar el artículo 63 relativo a las tierras comunales de los grupos étnicos, el 246 que da potestad a los pueblos indígenas para tener sus propios sistemas judiciales y el 286, que categoriza dentro del ordenamiento territorial a los territorios indígenas entre otros.

**La Ley 21 de 1991**, Por la cual el Estado colombiano ratifica el Convenio 169 de la OIT de 1989, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Al ratificar dicho convenio, el Estado colombiano se compromete a adecuar la legislación nacional, y a desarrollar acciones necesarias de acuerdo con las disposiciones contenidas en el convenio, entre otras. Las premisas son la participación y el respeto a la identidad cultural. Tanto el gobierno, como las comunidades de los grupos étnicos asumen la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el derecho a su identidad, a través de medidas concretas que permitan salvaguardar tanto a las personas, como sus instituciones, bienes, trabajo, cultura y medio ambiente.

**La Ley 152 de 1993, Art. 2°** - la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo- que se aplicará a la Nación y demás entes territoriales y organismos públicos. Trata entre otros, sobre la acción coordinada de los Departamentos Administrativos, ministerios entes territoriales, regiones administrativas y de planeación y el establecimiento del Sistema de Información, que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de entidades territoriales y de planeación. En esta Ley se establece la participación ciudadana en el Consejo Nacional de Planeación por medio de representantes de diversos sectores entre los cuales se encuentran los de los grupos

étnicos. Especialmente, da a la población afrocolombiana, negra, raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y palenquera de San Basilio un mayor acceso a instancias decisorias en la formulación de los planes de desarrollo. En su **Artículo 9**, determina que el Consejo Nacional de Planeación debe tener un representante de las comunidades negras y otro de las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés

**La Ley 70 de 1993** la cuál da reconocimiento y posesión de los territorios ocupados ancestralmente por las comunidades negras. Trata los siguientes temas: normas para la protección del medio ambiente; derecho a la propiedad colectiva de la tierra, uso y protección de los territorios titulados, conformación de los consejos colectivos y conciliación y resolución de conflictos.

**El Decreto 1745 de 1995** sobre reconocimiento de la propiedad colectiva y titulación de tierras de las comunidades negras. La titulación de tierras es el primer instrumento y el más importante en el reconocimiento de la diversidad cultural. Esta medida implica promover en el orden de lo real, las condiciones materiales que todo grupo humano necesita para el desarrollo de su identidad. Las instituciones encargadas de evaluar la solicitud de titulación colectiva son: el Min. Interior, el INCODER y el IGAC.

**El Decreto 2248 de 1995**, establece la conformación de las comisiones consultivas de alto nivel constituidas en los espacios de participación, consulta y concertación de políticas entre el Estado y los representantes de los sectores organizados de la sociedad.

**El Documento CONPES 2773 de 1995**, “Programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas 1995 – 1998”, señala los objetivos de la política gubernamental para los pueblos indígenas, entre otros, apoyar el etnodesarrollo autónomo y sostenible.

**El Decreto 1396 de 1996** por medio del cual se crea la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y el programa especial de atención a los Pueblos Indígenas.

**El Decreto 1397 de 1996**, crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y dicta otras disposiciones.

**El Documento CONPES 2009 de 1997**, “Programa de apoyo para el reconocimiento étnico de las comunidades negras”, contiene políticas y mecanismos tendientes a mejorar la calidad de vida de la población afrocolombiana y su fortalecimiento como grupo étnico.

**La Ley 715 de 2001** que establece normas orgánicas de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356, y el acto legislativo 01 de 2001 de la Constitución Política y dicta algunas disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud entre otros. Determina además, la obligación del DANE de certificar los datos de población de los resguardos indígenas para los efectos de la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones según lo reglamentado en los siguientes artículos:

- **Artículo 66.** De la información para la asignación de recursos. La información utilizada para la distribución de recursos en materia de población urbana y rural, deberá ser suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, (DANE). La información sobre la extensión de departamentos, distritos y municipios será proporcionada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, (IGAC).

- **Artículo 82.** Resguardos Indígenas. En tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, (DANE), y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

- **Artículo 83.** Distribución y administración de los recursos para resguardos indígenas. Los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el INCODER, al DANE.

- **Artículo 103.** Censo válido. Para efectos de este Proyecto de Acuerdo, se tendrá en cuenta la información certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (DANE), con base en el último censo realizado.

**El Decreto 159 de 2002** que reglamenta parcialmente la Ley 715 de 2001, en el Capítulo II. Artículo 3: Certificación de información dice “Para efectos de la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a los resguardos indígenas, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) certificará al Departamento Nacional de Planeación la información sobre la población de los resguardos indígenas legalmente constituidos por municipio y departamento, a más tardar el 30 de junio de cada año. Para establecer los resguardos indígenas constituidos, la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y el INCODER deberán prestar el apoyo requerido por el DANE...”; y en el Artículo 9 del Capítulo V. Fuentes y términos para el suministro de la información, dice. ... “la información correspondiente a la extensión en kilómetros cuadrados de cada municipio, distrito y corregimiento departamental, será certificada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) al Departamento Nacional de Planeación, a más tardar el 30 de junio de cada año”.

**El Documento CONPES 3169 de 2002**, “Política para la población afrocolombiana”, define la política de gobierno orientada a generar mayor equidad social hacia la población afrocolombiana en particular en la región del pacífico colombiano, a contribuir en el fortalecimiento de la identidad étnica, los procesos organizativos y su participación en las políticas y planes de desarrollo que los afecten.

**El Documento CONPES 3310 de 2004**, “Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana”, desarrolla políticas para identificar, incrementar y focalizar el acceso de la población negra o afrocolombiana a los programas sociales del Estado, de tal manera que generen mayores oportunidades para alcanzar los beneficios del desarrollo y mejorar las condiciones de vida de esta población a través de la implementación de acciones afirmativas.

**El Decreto No. 262 de 2004**, “Funciones de la Dirección de Censos y Demografía del DANE” dice en el ARTÍCULO 15. Numeral 3º.”...Realizar censos, encuestas, registros y estudios de descripción demográfica y de población de las comunidades indígenas”.

**El Documento CONPES 3329 de 2004**, “Censo General 2005”, trata de la realización de un censo de tipo general que permita disponer de información precisa, oportuna, pertinente, confiable e integrada sobre el volumen y composición de la población, los hogares y las viviendas, así como los marcos censales básicos de los establecimientos económicos y las unidades productoras agropecuarias.

**La Ley 1381 de 2010** por la cual se desarrollan los artículos 7º, 8º, 10º y 70 de la constitución política, y los artículos 4º, 5º y 28 de la ley 21 de 1991 (que aprueba el convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales), y se dictan normas sobre reconocimiento; fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes. La presente ley es de interés público y social, y tiene como objeto garantizar el reconocimiento, la protección y el desarrollo de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los grupos étnicos con tradición lingüística propia, así como la promoción del uso y desarrollo de sus lenguas que se llamarán lenguas nativas. Se entiende por lenguas nativas las actualmente en uso habladas por los grupos étnicos del país, así: las de origen indoamericano, habladas por los pueblos indígenas, las lenguas criollas habladas por comunidades afrodescendientes, la lengua Romaní hablada por las comunidades del pueblo rom o gitano y la lengua hablada por la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**La Directiva Presidencial Nº 01 de 26 de marzo de 2010**, trata de la garantía del derecho constitucional a la consulta previa de los grupos étnicos y pone de presente que el derecho fundamental a la libre participación de los grupos étnicos en aspectos de la sociedad que les conciernen como aquellas decisiones, medidas legislativas y administrativas y proyectos económicos y de desarrollo, están más vigentes que nunca.

El DANE como institución integrante del Estado Social de Derecho no es ajeno a la visión intercultural que beneficia a la población de los grupos étnicos y hace posible la construcción

de una sociedad más democrática, participativa e incluyente. Los derechos de las comunidades étnicas y la legislación que las favorecen parten del reconocimiento de su existencia como grupos culturales diferenciados. La formulación de políticas públicas, su seguimiento y evaluación, así como la construcción de los planes de vida y de desarrollo de estas comunidades, están directamente relacionados con la posibilidad de contar con información estadística producida con enfoque étnico que permita la visibilización, la ubicación y la caracterización sociodemográfica de estas poblaciones.

La Ley 1475 de 2011, Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

#### IV. COMPETENCIA

Conforme lo establece el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, corresponde al Concejo Distrital...”

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

(...)

8. Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.

9. Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características.

De conformidad con las normas anteriores citadas, la competencia para la presentación de este proyecto de acuerdo se determina tanto para el Alcalde Mayor Artículo 13 Decreto 1421 de 1993 (literales 8 y 9 del Artículo 12) como para el Concejo Distrital (Literales 1 y 9 del artículo 12). En consecuencia el proyecto de acuerdo puede ser presentado por el alcalde o por los concejales de acuerdo a su competencia.

## V. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 7° de 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, corresponde a la Secretaría Distrital de Hacienda, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Concejo Distrital rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Esta disposición orgánica presupuestal exige que:

- (i) el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito en todo momento y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo;
- (ii) para cumplir esos propósitos, tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las ponencias de trámite respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos, y
- (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, debe rendir un concepto sobre la consistencia de los mencionados costos fiscales y la fuente de ingreso adicional, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y aquel deberá publicarse en la Gaceta del Congreso.

La Corte se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el cumplimiento de estos requisitos. En la Sentencia C-502 de 2007 expresó que los mismos son instrumentos de racionalización de la actividad legislativa que tienen una incidencia favorable en la aplicación de las leyes, en la implementación de las políticas públicas, en el logro de un orden en las finanzas públicas y de estabilidad macroeconómica para el país, pero no deben constituirse en medios que cercenen el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República o que confieran un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que por ser el citado ministerio el principal responsable del cumplimiento de

tales requisitos, por razón de sus funciones y de los recursos humanos y materiales que tiene a su disposición, su incumplimiento por parte de esa entidad no puede determinar la falta de validez del proceso legislativo o de la ley correspondiente. Al respecto expuso:

36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas

que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

Cordialmente;

**JORGE DURÁN SILVA**  
**VOCERO DE BANCADA**

*Original no firmado*  
**HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA**  
**CONCEJAL DE BOGOTÁ**

*Original no firmado*  
**LUZ MARINA GORDILLO SALINAS**  
**CONCEJALA DE BOGOTA**

*Original no firmado*  
**ARMANDO GUTIERREZ GONZALEZ**  
**CONCEJAL DE BOGOTÁ**



“EN EL CONCEJO, BOGOTA TIENE LA PALABRA”



## **PROYECTO DE ACUERDO N° 105 DE 2018**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA SECRETARIA DISTRITAL DE ASUNTOS ÉTNICOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. EN CONSONANCIA CON LA CONSTITUCION, LAS LEYES, EL DECRETO 1421 de 1993, LOS DOCUMENTOS COMPE 3169 DE 2002, 3310 DE 2004, Y 2909 DE 1997

#### **ACUERDA:**

#### **ARTICULO 1- CREACION DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE ASUNTOS ÉTNICOS.**

Crease la Secretaria distrital de Asuntos Etnicos.

**ARTICULO 2. MISION.** La Secretaria Distrital de Asuntos Etnicos tiene la misión de ejecutar, liderar, dirigir y orientar la formulación de las políticas públicas, programas, acciones y estrategias para el desarrollo equitativo, incluyente e integral de las minorías étnicas, coordinar sus acciones en forma intersectorial y transversal con los demás sectores y entidades públicas y privadas del Distrito; así como velar por la protección, garantía y materialización real y efectiva de los derechos de las minorías étnicas

**ARTICULO 3, PROMOCION DE LA PARTICIPACIÓN.** La Secretaría Distrital de Asuntos Etnicos promoverá la participación de las minorías étnicas y de sus organizaciones sociales, para que participen afectivamente en la distribución y asignación del presupuesto público distrital a nivel central y en las localidades del D.C.

**PARAGRAFO 1.** Los proyectos de inversión sectorial deberán contar con el concepto previo favorable de la minoría étnica a la que se pretenda beneficiar.

**PARAGRAFO 2.** Durante el proceso de preparación del proyecto de presupuesto anual el gobierno convocará una audiencia de presupuesto participativo en la que podrán participar

unicamente los representantes de las minorías étnicas debidamente acreditadas ante la oficina de personas jurídicas de Bogotá, o ante la cámara de comercio de Bogotá.

**ARTICULO 4. ÁREAS MISIONALES.** La Secretaría Distrital de Asuntos Etnicos tendrá las siguientes áreas misionales: Dirección de la población Afrodescendiente, Dirección de los Pueblos Indígenas, Dirección del pueblo palanquero de San Basilio y la población Rom o Gitana.

**PARAGRAFO.** Las direcciones son las responsables de Promover el reconocimiento a la diversidad étnica, Formular e implementar las políticas que garanticen el goce efectivo de los Derechos Humanos de las minorías étnicas.

**ARTICULO 5. REGISTRO DISTRITAL DE ORGANIZACIONES.** Sin perjuicio de su afiliación a la Cámara de Comercio, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Oficina de personas Jurídicas de Bogotá, **las** organizaciones que agrupen a los pueblos de minorías deberán estar registradas en el Registro Único Distrital de Poblaciones minoritarias que lleva la Secretaria Distrital de Asuntos Etnicos.

**ARTICULO 6. MISION DE LAS DIRECCIONES.** Las Direcciones cumplen las siguientes tareas misionales:

1. Estudios Etnológicos: Realizar estudios a fin de establecer si los grupos que se reivindican como minoría constituyen una comunidad o parcialidad y preparar los respectivos conceptos para la expedición del Registro.
2. Impulsar la Promoción y Atención de los Derechos de la Población Indígena, Rom y Afrodescendientes, palenqueros de san Basilio- Realizar las acciones necesarias para gestionar las peticiones, requerimientos y consultas relacionadas con comunidades Indígenas, Rom y Minorías.
3. Registro y Certificación de Autoridades y Asociaciones de minorías étnicas
4. Registrar y certificar a las asociaciones y autoridades indígenas atendiendo la normatividad vigente.
5. Realización De Los Espacios De Participación Para Los Pueblos de minoría étnica - Coordinar interinstitucionalmente la realización de los espacios de participación para los pueblos de minoría étnica y promover la participación de las organizaciones y autoridades

que los representen.

6. Proponer proyectos de Acuerdo, de ley o de actos legislativos, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial en coordinación con la Dirección de Asuntos Legislativos, en la materia de su competencia.
7. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
8. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
9. Las demás funciones asignadas que corresponden a la naturaleza de la dirección.

**ARTÍCULO 7°.- PLANTA DE PERSONAL.** La Administración Distrital determinará la planta de personal de la Secretaría Distrital de Asuntos Etnicos, para lo cual podrá realizar los ajustes pertinentes a la planta de cargos de las Secretarías Distritales de Gobierno, Planeación e Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, teniendo en cuenta las funciones que se asignan a la nueva Secretaría creada mediante el

presente Acuerdo. Para el efecto se dará cumplimiento a las disposiciones del artículo 118 del Acuerdo Distrital 257 de 2006.

**PARÁGRAFO.** Los servidores públicos que vienen prestando sus servicios en los Sectores Administrativos de Gobierno, Planeación y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal que sean incorporados en la Secretaría Distrital de Asuntos Etnicos, lo serán sin solución de continuidad a cargos de igual o equivalente jerarquía, garantizando los derechos consolidados y las garantías laborales protegidas por la ley.

**ARTÍCULO 8. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 106 DE 2018**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE PERSONAS Y COMUNIDADES CONSUMIDORAS DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS”**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **Introducción.**

En Colombia la liberación del consumo de drogas psicoactivas se viene dando desde 1994 cuando el consumo y posesión de sustancias psico activas quedó permitido tras la declaración de inconstitucional de la persecución penal y policial de los consumidores, mediante la sentencia C-221 de 1994, cuyo magistrado ponente fue el Dr. Carlos Gaviria Díaz. En esta exposición de motivos es necesario arrancar del análisis de dicha sentencia, que sin duda es el preámbulo de la ahora declaratoria de no existencia de dosis personal por cantidad sino por necesidad, recientemente adoptada por la Corte Suprema de Justicia.

La Sentencia C-221 de 1994 además de coincidir parcialmente a nivel mundial con el estado del consumo de sustancias psicoactivas y dosis personal, puso en evidencia su intención de mostrar diversas opiniones jurídicas en torno a despenalizar el consumo de psico activos y apoyar el castigo a los productores de estas sustancias ilegales ubicados en los países tercermundistas. Despenalizado como fue el consumo de la dosis personal, (Por cantidad) recuerdo que tuvimos la ocasión de señalar desde el ámbito del derecho los efectos bioéticos de la despenalización y de la no represión de la drogadicción, al amparo de lo expresado por psicólogos, sociólogos y antropólogos que se dieron a la tarea de analizar la Sentencia del Honorable Magistrado Carlos Gaviria cuyas repercusiones fueron tan grandes que solo ahora vienen a ser superadas precisamente cuando otra sentencia pero de la Corte Suprema de Justicia ahoga la anterior y la supera en método y cantidad. Si mal no recuerdo, la sentencia C-221 de 1994 no fueron suficientes cuatro salvamentos de voto como demostración de inconformismo con las mayorías que si la aprobaron en total acuerdo. Los magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa salvaron su voto sin obtener lo que pregonaron en sus largos y juiciosos estudios.

Entonces como ahora las voces de investigadores y académicos nos muestran que la represión al individuo no elimina la adicción ni evita la autodestrucción del ser humano inmerso en la adicción, así como la de su entorno social. Partiendo de este punto Honorables Concejales y ante la evidencia constitutiva de liberación de la cantidad de lo que antes era dosis personal, como de la eliminación de sanciones para el dependiente, que se reconoce por la jurisprudencia mas como victima que como narcotraficante y debe ser atendido hasta su sanación por el Estado, me atrevo a exponer la tesis de que “Lo que no se conoce no puede ser atendido” no entro en detalles moralistas ni reflexiones de otro orden para calificar el fallo de la Corte Suprema de Justicia que elimina la cantidad de la dosis personal y borra la responsabilidad penal por el consumo, dejando en cabeza de la autoridad reconocer que un drogo dependiente es una victima fatal que llegó allí por descuido del Estado y falta de políticas públicas adecuadas para su regeneración o tratamiento clínico oportuno.

La situación Honorables Concejales está delimitada desde el punto de vista de la Ley, ahora debemos fijar los alcances de la responsabilidad del Distrito Capital como autoridad legitimada por la Constitución y la Ley para garantizar el buen funcionamiento de la ciudad y la solución de los asuntos atinentes a sus habitantes. Urge que la Secretaría Distrital de Salud, tome con seriedad estas responsabilidades conferidas en el Fallo de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia No. 41.760, porque es esta la entidad del Estado la llamada a responder por la rehabilitación y el tratamiento de las personas dependientes de las drogas o sustancias psicoactivas. Este proyecto de acuerdo entra de lleno a garantizar la acción del estado a favor de los ciudadanos que lo requieran, ahora cuando la legislación permite al ciudadano portar la cantidad de sustancias psicoactivas que necesite de acuerdo al nivel de su dependencia, no es aceptable que el Estado no conozca el nivel de dependencia de las drogas que puedan tener sus ciudadanos y se genere un vacío tal que se aproveche por los traficantes de drogas para aumentar su tráfico de estupefacientes en detrimento de toda la sociedad. Bogotá necesita conocer los niveles de dependencia de sus enfermos y contar con elementos de juicio suficientes para adoptar políticas de control y reducción de la enfermedad siempre a favor del adicto y para la persecución del delito que queda claro no es el consumo sino el tráfico y producción de estupefacientes.

Un informe periodístico del Diario El Tiempo señala que en Colombia 24.509 personas están detenidas por tráfico, fabricación o porte de drogas. El 13 por ciento del total de presos en Colombia cometieron delitos relacionados con drogas.”

Honorables Concejales; con la aplicación de la Sentencia No.41.760 muchas de estas personas que están detenidas por porte de estupefacientes van a quedar en libertad o ya lo están y mientras tanto las entidades gubernamentales de salud han desperdiciado el tiempo para preparar la atención de estas personas:



Para el ministro de Justicia, Yesid Reyes, este Fallo de la Corte Suprema de Justicia no representa “nada nuevo” frente a lo que ya ocurre en el país. En reportaje al Diario El Tiempo<sup>18</sup> el ministro dijo: “La primera precisión sobre la diferencia entre el consumo y el tráfico de drogas punible lo hizo la Corte Constitucional en 1994: esa distinción tiene 22 años. A mediados del 2009, la Corte Suprema dijo que la persona que excediera la dosis

<sup>18</sup> Diario El Tiempo Marzo 20 de 2016

personal, en ese caso concreto era de cocaína, y comprobara que se trataba de una dosis que tenía para su propio consumo no se podía condenar. Eso lo dijo la Corte desde que avaló el Estatuto de Estupefacientes. El delito en Colombia no es consumir mucho o consumir poco, el delito es hacer un negocio, lucrarse con la comercialización de droga. Pero a mí no me pueden decir que con 0,3 gramos más de cocaína alguien se va para la cárcel 8 años.”

“Cualquier límite que se ponga es absolutamente arbitrario. No tiene mucho sentido práctico poner límites aritméticos porque eso significa que la diferencia entre un consumidor de cocaína y un traficante de cocaína es 0,1 gramos. Tiene que haber un cierto margen de discrecionalidad en los jueces, en los fiscales y los magistrados. El tema siempre ha sido de naturaleza probatoria.” Si a uno lo sorprenden con una tonelada de cocaína, no va a decir que es la dosis personal, no hay quién se lo crea. Todos van a ser casos que giran alrededor de lo que es una dosis personal. Con todo respeto, los magistrados no saben de qué están hablando. Coincido con los que dicen que el fallo abre las puertas de par en par para el microtráfico. Encontrar dos testigos que digan que se es adicto o consumidor es muy fácil: vamos a tener a sujetos distribuyendo casi que amparados por la Corte. El fallo crea unas imprecisiones tan desmesuradas que lo llevan a uno a pensar, y lo digo con toda la honestidad y sin intención de irrespetar a los jueces, que ellos no saben de lo que están hablando”.

“Los magistrados pueden tener una serie de razones jurídicas, pero lo que están proponiendo es absurdo. Muchos consumidores son embarcados en la aventura de convertirse ellos mismos en ‘jíbaros’; reciben una parte de lo que venden en drogas y así tienen garantizada su dosis. Así, ¿quién prueba que lo que una persona hace es vender, si los magistrados dicen que tiene derecho a aprovisionarse? Esto no existe en ninguna parte del mundo. Yo quisiera que alguien me dijera si en Alemania, Holanda, los países nórdicos, Gran Bretaña, y menos en los Estados Unidos, existe esa presunción de que uno tiene derecho a aprovisionarse.”

Honorables Concejales; La Corte derogó el concepto de dosis mínima que estaba fijo en la ley (20 gramos de marihuana o 1 de cocaína). Asegura que hay por lo menos dos leyes (la 1453 del 2011 y 1566 del 2012) que despenalizaron el porte de drogas en las cantidades

que los médicos recomienden, o en “las que se demuestre que la persona necesita”, ya sea por su condición de consumidor, adicto o enfermo. En terminos generales los puntos mas destacados de la Sentencia son:<sup>19</sup> Recordemos que el Artículo 11 de la Ley 1453 de 2011 por medio de la cual se modificó el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y adolescencia, modificó el Artículo 376 de la Ley 599 de 2000 y dicho “artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-491 de 2012, en el entendido de que no incluye la penalización del porte a o conservación de dosis, exclusivamente destinada al consumo personal de sustancias estupefaciente, sicotrópica o droga sintética, a las que se refiere el precepto acusado.”<sup>20</sup> Tratandose del reconocimiento de que el consumo es un problema de salud pública, en la página de internet de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC encontramos la siguiente referencia a la Ley 1566 de 2012:<sup>21</sup> “Ley 1566 del 2012 – El Consumo de sustancias psicoactivas, un asunto de salud pública

“Colombia, tradicionalmente visto como un país productor, ha venido transitando hacia una realidad hoy irrefutable: el uso y abuso de las sustancias psicoactivas (SPA) es un fenómeno presente de una u otra forma en todos los grupos sociales de la población. Estas transformaciones en el consumo han exigido abordajes estructurales e integrales, basados en la evidencia, de tal forma que su impacto negativo no afecte el desarrollo humano, los derechos humanos, la salud y la calidad de vida de una comunidad. El consumo de SPA es un comportamiento que cuando ocurre dinamiza una serie de riesgos que al materializarse suelen provocar consecuencias adversas para el sujeto mismo, su familia y su comunidad. Las agencias internacionales, algunos gobiernos, investigadores en el tema y comunidades de todo el mundo han venido dando pasos importantes hacia respuestas basadas en la evidencia, con lógicas más humanas, fundamentadas en aspectos sociales, sanitarios y de derechos; características que han sido las bases sobre las que el país ha venido avanzando en su respuesta frente al consumo de las drogas, y que se han materializado en la bitácora que el país tiene en el tema: La Política Nacional para la Reducción del Consumo de

<sup>19</sup> Dosis mínima de drogas es la que la persona necesite. Corte Suprema Diario el Tiempo Marzo 14 de 2016

<sup>20</sup> Ley 1453 de 2011, Artículo 11

<sup>21</sup> <http://www.descentralizadrogas.gov.co/project/ley-1566-del-2012-el-consumo-de-sustancias-psicoactivas-un-asunto-de-salud-publica/>

## Sustancias Psicoactivas y su Impacto.

La Ley 1566 de 2012 representa para toda la población colombiana una forma diferente de comprender que el consumo de SPA (sustancias psicoactivas) es un fenómeno social y por tanto requiere de un desarrollo importante en el campo de la salud como derecho, y un compromiso social de todos los actores para la superación de la exclusión social. De esta forma, este documento es una herramienta construida de manera conjunta entre todos los sectores involucrados en el tema con la que se pretende difundir y socializar en detalle los contenidos de este logro normativo para el fortalecimiento de una política de reducción del consumo de SPA, y a su vez es una invitación explícita para que toda la población afectada por su consumo conozca, entienda, apropie y haga exigibles sus derechos como lo ratifica esta Ley”.

Honorables Concejales; este proyecto de acuerdo es necesario para solucionar el problema que ha sido evidenciado por el Ministro de Justicia y por los expertos que afirman<sup>22</sup> que “si bien el fallo de la Corte va en el sentido correcto frente a terminar con la judicialización de los consumidores, y dedicar estos esfuerzos a los grandes eslabones del narcotráfico, las dificultades vendrán a la hora de aplicar la sentencia. “

“En ese sentido, Óscar Palma, director del Observatorio de Drogas de la Universidad del Rosario, aseguró que la Policía tendrá ahora dificultades en la judicialización porque no es claro cuántos gramos de droga necesita una persona para su consumo recreativo.”

“Si se habla del consumo medicinal, terapéutico, es apenas lógico que sea de esa forma, que se tenga la posibilidad de portar algo que es por un tratamiento médico. No entendería el dictamen de la Corte en términos del consumo recreativo. Eso implicaría hacer un análisis de cuánto necesita una persona para estar en rango de estabilidad”.

En la misma Corte se advirtió ese riesgo. El magistrado Eyder Patiño acompañó la decisión en el entendido de que no se debe perseguir a los adictos, pero dejó una aclaración de voto en la que señala que “es imperioso que el juez sea riguroso con las pruebas que se lleven al

---

<sup>22</sup> Dosis mínima de drogas es la que la persona necesite. Corte Suprema Diario el Tiempo Marzo 14 de 2016

juicio, de manera que con ellas se acredite, sin ambages, no solo la adicción del individuo, sino cómo, atendiendo las particularidades del caso y el contexto fáctico respectivo, la cantidad de estupefacientes encontrada en su poder corresponde, sin equívocos, a aquella destinada para su consumo”.

Y agregó que, “de lo contrario, se abriría paso a que el derecho penal deje a salvo eventualidades en las que, pretextando la calidad de adicto, se constate un verdadero tráfico o porte de estupefacientes, sancionado por el legislador”.

Luis Felipe Cruz, investigador del área de drogas del centro de estudios jurídicos De justicia, asegura que el fallo es clave porque podría impactar la situación de miles de personas detenidas por temas de drogas: “Al menos el 78 por ciento están en la cárcel por un delito simple de tráfico, lo que significa que no se les imputó ningún otro cargo porque no eran parte de ninguna red delincencial”, afirmó. Su delito, asegura, fue “ser simplemente consumidores”.

La Fiscalía, que celebró la decisión como un paso “trascendental” y de “avanzada”, dijo que de ahora en adelante “las personas adictas que lleven sustancias exclusivamente para su consumo no pueden ser judicializadas (...) independientemente de cuánto llevan consigo”. Agregó que cada año se archivan al menos 50.000 procesos por porte y, con la nueva jurisprudencia, “esta cifra aumentará”.

“Para el ente acusador, la decisión de la Sala de Casación Penal de la Corte es tomada conforme con la jurisprudencia universal, frente a estos casos, en los que según la entidad emplean cerca de 100 fiscales por año, para atender 50 mil procesos que se relacionan con el porte de estupefacientes.

“Esta es una sentencia moderna, consistente con una política criminal y de drogas racionales, para que persigan a los grandes capos, y no a las personas vulnerables que no hacen parte del negocio del narcotráfico”, manifestó el director Nacional de Políticas Públicas de la Fiscalía, Miguel Larrota.

El paso siguiente en la Fiscalía será dar una directriz “clara” a todos los fiscales, sobre los nuevos estándares establecidos por la Corte.

Seguidamente, el ente acusador analizará los casos activos que tienen características

parecidas a las descritas en la sentencia.”<sup>23</sup>

El ministro de Justicia, Yesid Reyes, en reportaje publicado por el Diario El Tiempo de fecha 20 de marzo de 2016 “aseguró que la aplicación del fallo de la Corte dependerá de las pruebas que se evalúen en cada caso. “Obviamente, si sorprenden a alguien con varios kilos de cocaína, difícilmente le van a creer que es un tema de consumo. Pero si alguien es sorprendido con cantidades que exceden en poco la dosis personal y demuestra su adicción, le puede cubrir la tesis de la Corte. No tiene sentido sancionar como traficante a quien compra dos o tres dosis personales para propio consumo”.

La conclusión de la Fiscalía es que tras la decisión de la Corte Suprema adoptarán dos estrategias: “En primer lugar, dar directivas claras a todos los fiscales de los nuevos estándares jurisprudenciales establecidos por la Sala de Casación Penal. Y segundo, realizará un análisis de los casos activos que tienen características parecidas a las descritas en la sentencia mencionada”.

Según la Corte Suprema de Justicia, los adictos pueden tener cuanta droga sea necesaria, dentro de lo razonable, para satisfacer sus necesidades de consumo. El hecho de portar una dosis mayor a la que la ley reconoce como mínima, dice, no puede llevar automáticamente a la cárcel a los consumidores.

Por eso, estableció que nadie que sea sorprendido con una cantidad de droga mayor a la establecida por la ley puede ser procesado penalmente, si se comprueba que conserva la sustancia para la satisfacción de sus necesidades de consumo.

Con ese argumento, la Sala Penal del alto tribunal absolvió a un soldado bachiller que había sido condenado a nueve años de cárcel por haber sido sorprendido en posesión de 50,2 gramos de marihuana, más del doble de lo máximo permitido por la Ley.

En criterio de los magistrados, así el soldado se haya excedido en la dosis que la legislación reconoce como la mínima, eso no significa que haya cometido un delito.

Cuando mucho, el hecho puede evidenciar que el uniformado requiere ayuda profesional para recuperarse de su adicción, pero jamás el que haya contribuido a las acciones criminales que rodean el negocio de las drogas.

<sup>23</sup> <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/fiscalia-respalda-corte-sobre-porte-dosis-minima>  
El Espectador / Judicial 14 de marzo de 2016

Honorables Concejales; Esta decisión de la Corte no legitima que se pueda poseer una cantidad ilimitada de droga y que quien la conserve se libre de la cárcel con la simple excusa de que es para su consumo. Lo que sí implica como lo han expresado las autoridades y los expertos, es que cuando una persona sea encontrada con una provisión mayor a la dosis mínima, el fiscal deba apoyarse en distintos elementos de prueba -no sólo la cantidad- para imputar el delito. Es decir, que si se logra demostrar por las autoridades que la droga que se porta tiene como fin distribución, comercialización o producción de narcóticos, el poseedor puede ser objeto de investigaciones penales y, eventualmente, ser condenado por el porte de la sustancia. Es evidente entonces que estamos ante un hecho complejo que para su definición requiere de la aplicación de métodos y procedimientos científicos y técnicos que avalen la calidad del poseedor de la droga y como a partir de la Sentencia No. 41.760 de la Corte Suprema de Justicia, la dosis mínima de droga no puede ser un parámetro para definir si el poseedor de la droga es un criminal o no. Corresponde sin excusas de cualquier clase al gobierno en todos los casos, como lo advierte la Sala, establecer si el propósito era consumir. Esta demostración no es creíble por la sola afirmación del poseedor de la dosis, deberá estar siempre acompañada de la certificación del médico tratante o del servicio de salud autorizado por la Secretaría Distrital de Salud en el caso de Bogotá D.C.

Mientras en Colombia se adopta esta última determinación de la Corte Suprema de Justicia, la ONU advierte tres riesgos importantes que acarrea el consumo de las drogas psicoactivas.

### **Riesgos para la salud**

El uso indebido de drogas es uno de los veinte principales factores de riesgo para la salud a nivel mundial y uno de los diez más importantes en los países desarrollados. Los problemas derivados del consumo de drogas se asocian con el riesgo, cada vez mayor, de que aparezcan otros problemas de salud como el VIH/SIDA, la hepatitis, la tuberculosis, el suicidio, la muerte por sobredosis y las enfermedades cardiovasculares.

En numerosas regiones, el consumo de drogas inyectables es una vía frecuente de transmisión del VIH/SIDA y de la hepatitis. Alrededor de 3 millones de consumidores de drogas inyectables son seropositivos. Dejando a un lado África Subsahariana, el 30% de los casos de infección de VIH se deben al consumo de drogas inyectables.

## Riesgos para los jóvenes

Los adolescentes y los jóvenes son especialmente vulnerables al uso indebido de drogas. El consumo abusivo de drogas de este colectivo es incluso más de dos veces superior al de todo el resto de la población. En ocasiones se da una fuerte presión ejercida por las personas de su entorno que les incita a experimentar con drogas ilícitas, y a esto suele sumársele una autoestima baja. Además, por lo general, los jóvenes que consumen drogas no disponen de información, o no la suficiente, sobre los riesgos que ello entraña para su salud.

## Atención a los toxicómanos

La atención a los toxicómanos es a menudo insuficiente, especialmente en los países en desarrollo. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito recomienda un tipo de atención centrado en la salud, no en la represión. Por tanto, el tratamiento de la toxicomanía debería incluirse dentro de los servicios sanitarios primarios.

## OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

El objeto de este proyecto de acuerdo es el de ordenar a la Secretaría Distrital de salud identificar las personas y comunidades humanas, afectadas por la enfermedad de la drogadicción, realizar políticas públicas para su control y rehabilitación, evitando la progresividad de la enfermedad y su expansión a mas personas y comunidades de la ciudad de Bogotá D.C.

La identificación de las personas y comunidades afectadas deberá hacerse a partir del criterio médico expresado por un profesional de la medicina de la existencia de una dependencia síquica, que afecta a un individuo o una comunidad de individuos que es dominado por la imperiosa necesidad de consumir sustancias psicoactivas y que de no hacerlo sufrirá un irremediable trauma o desplome emocional ocasionado por los denominados “síntomas de abstinencia” al no poder consumir la sustancia psicoactiva que lo domina.

La secretaría Distrital de Salud deberá estar en condición de verificar el nivel de

dependencia y la afectación que tal dependencia ha causado sobre La capacidad física, psicológica, social y financiera del ciudadano enfermo o su comunidad de drogadicción. La Corte dice que en los casos de consumidores que superen la dosis mínima, se debe analizar el comportamiento del sujeto en el consumo de la sustancia y verificar que "esta sea únicamente en la modalidad de uso personal, sin que se convierta en un almacenamiento indiscriminado de cantidades o de momentos para uso repetitivo, connotaciones en las cuales la conducta ha de ser penalizada".

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia No. 41.760 le permite al gobierno Distrital pasar de observar solamente al ciudadano y ampliar su radio de acción a la comunidad de consumidores a la que pueda pertenecer, mas cuando en el pasado reciente se organizó en la ciudad el programa "CAMAD" cuya expectativa de continuidad no es bien vista por quien fuera director del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes y expresidente de la Comisión Asesora para la política contra las Drogas, profesional que ahora se desempeña como Secretario Distrital de Seguridad y Convivencia. La Sentencia de la Corte suprema de Justicia saca de la orbita policial al drogo dependiente y lo coloca bajo la tutela del Secretario Distrital de Salud.

Esta Secretaría enfrenta la realidad de que el consumidor de sustancias psicoactivas debe ser tratado como un enfermo y en su comunidad como un problema de salud pública a tratarse de forma transversal entre la Secretaría Distrital de Salud y otras dependencias Distritales. En este escenario surgido a raíz de la Sentencia No. 41.760 ya no es válida la afirmación entregada a la prensa por el Secretario Distrital de Seguridad de que él será "una persona que siempre abogará por una perspectiva de salud pública para los consumidores no problemáticos que tienen un problema de adicción." Aquí ya no se tiene en cuenta si el drogadicto es o no problemático, se debe considerar únicamente su adicción como enfermedad y tratarlo adecuadamente. La Ley 1566 de 2012 reconoce que el consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública t bienestar de la familia, la comunidad y los individuos.

Honorables Concejales; "La Corte Suprema de Justicia recordó que la jurisprudencia y normativas del Gobierno han avanzado hasta el punto en que si bien está prohibido el porte y consumo de sustancias psicoactivas, el consumidor dependiente o adicto y su entorno familiar deben estar en el eje "de una filosofía preventiva y rehabilitadora", y no punitiva."

El alto tribunal asegura que "un criterio razonable, a fin de establecer la dosis autorizada, es el de la necesidad de la persona, monto que resulta compatible con la política criminal de carácter preventivo y rehabilitador, acorde con la protección de la salud de la persona".

Se hace necesario la plena identificación y evaluación del grado de dependencia de los consumidores habituales con el único propósito de lograr que el fallo de la Corte Suprema caiga en el terreno movedido de la falta de políticas efectivas que a nivel del Distrito Capital genere los elementos que den fuerza a sus autoridades para construir y aplicar acciones efectivas que beneficien a los ciudadanos afectados por la drogadicción y a los que están sanos.

Un primer paso tiene que ser como lo vengo afirmando la identificación de los enfermos, su inmediato ingreso al programa Distrital de rehabilitación y la integración de la ciudadanía a programas de prevención contra la drogadicción. El camino para que la Secretaría Distrital de Salud desarrolle el programa de clasificación del grado de dependencia que un ciudadano pueda tener de las drogas psicoactivas está allanado y este Proyecto de Acuerdo tiene como objetivo el de habilitar a favor de la Secretaria Distrital de Salud las herramientas que puede necesitar para cumplir adecuadamente la misión que le ha sido entregada por la Corte Suprema de Justicia.

### **SUSTENTO JURÍDICO.**

Ley 30 de 1986, Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones

Decreto 1108 de 1994, Por el cual se sistematizan, coordinan y reglamentan algunas disposiciones en relación con el porte y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Resolución 2358 de 1998 Ministerio de Salud, Mediante la cual se adopta la Política Nacional de Salud Mental y la estrategia de disminución del riesgo del consumo de sustancias psicoactivas.

Código Penal Julio de 2000, Sanción por porte de sustancias psicoactivas ilegales.

Plan Nacional de Lucha contra las drogas, Colombia 1998-2002, El desarrollo de programas y estrategias para la reinserción socio-laboral de las personas afectadas por las diferentes manifestaciones de las drogas y el fomento en las empresas, con la ayuda de los comités paritarios de salud ocupacional y las ARP de programas de prevención y promoción de la salud son actividades propuestas en la meta 3 en el capítulo de reducción de la demanda, formulados en el Plan Nacional de lucha contra las drogas.

Resolución 412 de 2000, Atención de enfermedades de interés en salud pública.

Resolución 196 de 2002, Ministerio de Salud, Por la cual se dictan las normas técnicas, científicas y administrativas para el funcionamiento de los centros de atención, tratamiento y rehabilitación integral, que prestan servicios de salud a personas con problemas asociados al consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.

Política Nacional de reducción del consumo de sustancias psicoactivas 2006. Plantea los lineamientos generales de la política del Gobierno Nacional sobre reducción del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia.

Ley 1566 del 2012. Establece que el abuso y la adicción "deben ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado". El Artículo 2 Atención Integral estipula que: " Toda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas, tendrá derecho a ser atendida en forma integral por las Entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las instituciones públicas o privadas especializadas para el tratamiento de dichos trastornos.

PARÁGRAFO 1°. La Comisión de Regulación en Salud incorporará, en los planes de beneficios tanto de régimen contributivo como subsidiado, todas aquellas intervenciones, procedimientos clínico -asistenciales y terapéuticos, medicamentos y actividades que garanticen una atención integral e integrada de las personas con trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, que permitan la plena rehabilitación psicosocial y recuperación de la salud.

La primera actualización del Plan de Beneficios en relación con lo establecido en esta ley,

deberá efectuarse en un término de doce (12) meses a partir de la promulgación de la presente ley.

PARÁGRAFO 2°. El Gobierno Nacional y los entes territoriales garantizarán las respectivas provisiones presupuesta les para el acceso a los servicios previstos en este artículo de manera progresiva, dando prioridad a los menores de edad y a poblaciones que presenten mayor grado de vulnerabilidad. En el año 2016 se debe garantizar el acceso a toda la población mencionada en el inciso primero de este artículo.

Ley 1616 de 2013, Por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones

**Sentencia C-491/12- Corte Constitucional, MEDIDAS PENALES PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD CIUDADANA-Exequibilidad condicionada sobre tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.**

Cuando el porte o la conservación recae sobre sustancia estupefaciente sicotrópica o droga sintética, en cantidades comprendidas incluso dentro de la categoría de dosis personal, pero destinadas no al propio consumo sino a la comercialización, tráfico, e incluso a la distribución gratuita, la conducta será penalizada toda vez que tiene la potencialidad de afectar, entre otros bienes jurídicos, el de la salud pública. En consecuencia, el condicionamiento que se inserta en la parte resolutive de la decisión deja intacta la posibilidad de que se penalicen las conductas consistentes en “vender, ofrecer, financiar y suministrar”, con fines de comercialización, las sustancias estupefaciente, sicotrópicas o drogas sintéticas, de que trata el artículo 376 del Código Penal, en cualquier cantidad.

La Corte dice que en los casos de consumidores que superen la dosis mínima, se debe analizar el comportamiento del sujeto en el consumo de la sustancia y verificar que "esta sea únicamente en la modalidad de uso personal, sin que se convierta en un almacenamiento indiscriminado de cantidades o de momentos para uso repetitivo, connotaciones en las cuales la conducta ha de ser penalizada".

También se tuvo en cuenta la Ley 1566 del 2012 que establece que el abuso y la adicción "deben ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del

Estado". Así, quien consume drogas de manera habitual o esporádica "no puede considerarse como un delincuente" si su porte es para consumo personal, sino que su situación es de competencia de las autoridades administrativas de salud.

El fallo de la Corte reitera que "la farmacodependencia no puede tratarse como delincuencia, por eso, se deben distinguir los comportamientos de porte para consumo, uso personal o consumo en ese contexto, de los relativos al narcotráfico, pues son estos los últimos los que merecen punición".

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

Conforme lo establece el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, corresponde al Concejo Distrital..."

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

**Artículo 137o. Prioridad Del Gasto Social.** En los planes y presupuesto del Distrito, el gasto público social tendrá prioridad.

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Distrito. Será propósito fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, saneamiento ambiental y agua potable.

Ley 1566 del 2012 Que establece que el abuso y la adicción "deben ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado". ARTICULO 2-PARÁGRAFO 2°. El Gobierno Nacional y los entes territoriales garantizarán las respectivas previsiones presupuesta les para el acceso a los servicios previstos en este artículo de manera progresiva, dando prioridad a los menores de edad y a poblaciones que presenten mayor grado de vulnerabilidad. En el año 2016 se debe garantizar el acceso a toda la población mencionada en el inciso primero de este artículo.

### **ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL.**

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 7° de 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, corresponde a la Secretaría Distrital de Hacienda, en cualquier

tiempo durante el respectivo trámite en el Concejo Distrital rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La Corte se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el cumplimiento de estos requisitos. En la Sentencia C-502 de 2007 expresó que los mismos son instrumentos de racionalización de la actividad legislativa que tienen una incidencia favorable en la aplicación de las leyes, en la implementación de las políticas públicas, en el logro de un orden en las finanzas públicas y de estabilidad macroeconómica para el país, pero no deben constituirse en medios que cercenen el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República o que confieran un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que por ser el citado ministerio el principal responsable del cumplimiento de tales requisitos, por razón de sus funciones y de los recursos humanos y materiales que tiene a su disposición, su incumplimiento por parte de esa entidad no puede determinar la falta de validez del proceso legislativo o de la ley correspondiente. Al respecto expuso:

*36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.*

*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. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del*

*proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*

*Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.*

Además de lo anterior, debe considerarse que el Impacto Fiscal de este Proyecto de Acuerdo recae en el Despacho del alcalde Mayor y el Secretario distrital de Hacienda conforme lo dispone el Paragrafo segundo del Artículo 2 de la Ley 1566 de 2012 que ordena a los entes territoriales, en este caso al Distrito Capital, garantizar las respectivas provisiones presupuestales y garantizar en el año 2016 el acceso a toda la población mencionada en el inciso primero de este artículo. Veamos:

Ley 1566 del 2012 Que establece que el abuso y la adicción "deben ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado".

*ARTICULO 2- PARÁGRAFO 2°. El Gobierno Nacional y los entes territoriales garantizarán las respectivas provisiones presupuestales para el acceso a los servicios previstos en este artículo de manera progresiva, dando prioridad a los menores de edad y a poblaciones que presenten mayor grado de vulnerabilidad. En el año 2016 se debe garantizar el acceso a toda la población mencionada en el inciso primero de este artículo.*

Con todo respeto solicito a la Administración del Alcalde Mayor Doctor Enrique Peñalosa Londoño dar inmediato cumplimiento al mandato contenido en la Ley 1566 de 2012 y a los

Honorables Concejales participar activamente y aprobar este proyecto de acuerdo para entregar a la Administración, especialmente a la secretaria Distrital de salud las herramientas necesarias para cumplir el mandato legal y la sentencia No. 41.760 de la Honorable Corte Suprema de Justicia.

Cordial saludo:

**JORGE DURÁN SILVA**  
**VOCERO DE BANCADA**

*Original no firmado*  
**HORACIO JOSE SERPA MONCADA**  
**CONCEJAL DE BOGOTÁ**

*Original no firmado*  
**LUZ MARINA GORDILLO SALINAS**  
**CONCEJALA DE BOGOTA**

*Original no firmado*  
**ARMANDO GUTIERREZ GONZALEZ**  
**CONCEJAL DE BOGOTÁ**



“EN EL CONCEJO, BOGOTA TIENE LA PALABRA”



## **PROYECTO DE ACUERDO N° 106 DE 2018**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE PERSONAS Y COMUNIDADES CONSUMIDORAS DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS”**

#### **EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.**

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confiere la Constitución Política de Colombia en los artículos 5º, 13º, 16º, 44º, 85º, 336º, la Ley 1566 de 2012, el Decreto Ley 1421 de 1993,

### **ACUERDA**

**ARTÍCULO PRIMERO. DE LA ORGANIZACIÓN DE PERSONAS Y COMUNIDADES PSICOACTIVAS.** La Secretaría Distrital de Salud en cumplimiento de las disposiciones legales contenidas en la Constitución Nacional, la Ley 1566 de 2012 la Sentencia No. 41.760 de la Corte Suprema de Justicia, organizará un programa de “ORGANIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE PERSONAS Y COMUNIDADES CONSUMIDORAS DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS”. El programa parte del aprendizaje científico de las bases neurobiológicas de la adicción y de los efectos de las drogas sobre el cerebro, el cuerpo y el comportamiento de las personas o comunidades enfermas.

**PARAGRAFO.** El programa deberá servir de referente para que las organizaciones privadas y públicas dedicadas a la atención de la salud y a la rehabilitación, y las autoridades penales responsables de la sanción al tráfico, promoción, producción y consumo de estupefacientes, puedan determinar las causas y el proceso de la adicción, así como la afectación de las drogas al cerebro, a los órganos y a la conducta de personas o comunidades adictos a sustancias psicoactivas.

**ARTICULO SEGUNDO. HERRAMIENTAS AL SERVICIO DE LAS FAMILIAS.** La Secretaría Distrital de Salud pondrá a disposición de las familias, herramientas de prevención que potencien su papel activo en la lucha contra el consumo de sustancias psicoactivas. Para

ello, diseñará y ofrecerá diferentes alternativas que faciliten enfrentar desde los hogares el problema del consumo de las drogas con niños y jóvenes.

**ARTICULO TERCERO. PROGRAMA EDUCATIVO.** La secretaria Distrital de Salud diseñará para uso en las Instituciones Educativas públicas y privadas del Distrito Capital un Programa de educación virtual que facilite a la comunidad educativa abordar la prevención del consumo de drogas.

**PARAGRAFO.** La secretaría Distrital de Salud coordinará con la Secretaría Distrital de Educación y el Ministerio de Educación Nacional la integración del Programa de educación virtual de prevención como una actividad curricular más en las asignaturas de ciencias, de primaria y Educación Secundaria a través de los materiales didácticos de neurobiología de la adicción.

**ARTICULO CUARTO. ATENCIÓN INTEGRAL.** La secretaría Distrital de Salud garantizará la atención integral por las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las Instituciones públicas o privadas especializadas para el tratamiento de dichos trastornos, de toda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas.

**ARTICULO QUINTO. PREVISIONES PRESUPUESTALES.** El Gobierno Distrital en cumplimiento del párrafo segundo del artículo segundo de la Ley 1566 de 2012 garantizará las respectivas provisiones presupuestales para el acceso a los servicios previstos en este artículo de manera progresiva, dando prioridad a los menores de edad y a poblaciones que presenten mayor grado de vulnerabilidad. En el año 2016 se debe garantizar el acceso a toda la población mencionada en el Artículo 4 de este Acuerdo.

**ARTICULO SEXTO. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** El presente Acuerdo rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 107 DE 2018**

### **PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA LEY 1801 DE JULIO 29 DE 2016 COMO CODIGO DE POLICIA Y CONVIVENCIA DE BOGOTÁ D.C. SE EXPIDEN NORMAS DE CARÁCTER SUBSIDIARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **Introducción**

Con fundamento en la Constitución Nacional, el Estatuto Orgánico de la ciudad y la Ley 1801 de 2016, presento a consideración del Honorable Concejo Distrital de Bogotá D.C. este proyecto de acuerdo por medio del cual se adopta como Código Distrital de Policía y Convivencia la Ley No1801 de julio 29 de 2016, se hace uso de la capacidad normativa conferida al Concejo Distrital en el Artículo 12 literal 18 del Decreto 1421 de 1993 y en la Ley 1801 de 2016.

#### **RAZONES Y ALCANCE**

La expedición del nuevo Código Nacional de Policía mediante la Ley 1801 de 2016 hace necesario que el Concejo Distrital de acuerdo con sus competencias Conferidas en el Artículo 313-9 de la Constitución nacional y desarrolladas en el Numeral 18 del Artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 y en la Ley 1801 de 2016 Artículo 12 estudie y expida un nuevo código de policía para la ciudad. Con ese propósito me permito presentar para estudio de la Corporación este Proyecto de Acuerdo que contiene los lineamientos principales para expedir dicho código actualizando el actual Acuerdo 79 de 2003 y haciéndolo compatible con las ordenes impartidas en la nueva ley.

Honorables Concejales; el estudio del proyecto de código de policía para Bogotá D.C. se tiene que realizar a partir de la facultad legal que es competencia del Concejo Distrital, facultad que se conoce como de carácter normativo residual.

Adicional a dicha facultad legal, se debe considerar el proyecto desde diversos tópicos entre los que puede destacarse los sociológico, la antropología de ciudad y la psicología social,

elementos éstos que facilitarán la construcción de un código de policía que resulte de mayor aceptación para la ciudadanía. Teniendo en cuenta que el Alcalde Mayor no tiene la competencia para expedir autónomamente el Código de Policía, competencia que si tiene el Concejo Distrital, es entendible que nos corresponde expedir el código de Policía conforme los dictados de la Ley 1801 de 2016, dejando al alcalde mayor la competencia para tratar materias regulatorias secundarias o complementarias<sup>24</sup>, con el propósito de precisar el alcance y lograr la cabal aplicación de los reglamentos autónomos o principales de policía, reservados a la ley (art. 150, núm. 25 de la Constitución); y al Concejo Distrital, que por mandato de los artículos 7 y 12, numerales 18 y 23 del decreto 1421 de 1.993 le corresponden las atribuciones que el artículo 300, numeral 8, de la Constitución le asigna a las Asambleas Departamentales. Dicho decreto (D. 1421/93) en su artículo 35, dispone:

*“ARTICULO 35.- Como primera autoridad de policía en la ciudad, el alcalde mayor dictará, de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, los reglamentos, impartirá las órdenes, adoptará las medidas y utilizará los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas”.* En esta oportunidad la Sala hace suyas las anteriores. C.E. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Rad. 2000-0414-01 (7264). 05/12/02. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Destaco los avances que en materia de convivencia ciudadana y resolución de conflictos contiene la Ley 1801 de 2016 Este Código tiene principalmente el propósito de salvaguardar derechos y principios fundamentales desde el ámbito de lo policivo. Regula los comportamientos cotidianos, otorgando a la Policía herramientas para actuar frente a conductas perturbadoras de la convivencia ciudadana, que amparadas en actos aparentemente democráticos y de participación ciudadana terminan en acciones vandálicas con afectación a la integridad de las personas y daño a bienes públicos y privados. A diario nos enteramos de la ocurrencia de graves hechos que afectan la convivencia entre vecinos, riñas innecesarias en donde se agrede a la fuerza pública dejando en la comunidad la imagen de falta de autoridad de las autoridades policiales y de creciente impunidad para con

<sup>24</sup> Sentencia de 10 de junio de 1999, exp. núms. 3881 y 1741, Consejero Ponente Dr. Juan Alberto Polo Figueroa,

los ciudadanos afectados. Los delitos más graves y recurrentes que degradan la convivencia se cometen a diario y ante la vista de las autoridades en el sistema de transporte público, en las calles y parques de la ciudad, al interior de las viviendas y copropiedades, en las oficinas y sitios de trabajo sin que la ciudadanía se sienta protegida a pesar de la existencia de normas de protección y convivencia y de autoridades de policía que con algunas excepciones procura cumplir con su deber.

Los resultados indican que la policía no cuenta con normas suficientemente fuertes para luchar contra los factores desestabilizadores y generadores de violencia e inseguridad, ahora esa situación cambiará radicalmente con la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2017 Código de policía que propone fuertes acciones controladoras y sancionatorias que con el aporte ciudadano deben llevar hacia el mejoramiento de los comportamientos de la autoridad y de la ciudadanía en la capital del país.

El Concejo Distrital es destinatario de “Poder subsidiario de Policía” (Artículo 12 Ley 1801 16) que debe ejercer dentro de su ámbito territorial y que lo habilita para “dictar normas en materias que no sean reserva legal, en el marco de la Constitución y la Ley. Expresamente se le prohíbe al Concejo Distrital:

1. ejercer el poder subsidiario para establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador.
2. Establecer medios o medidas correctivas diferentes a las previstas por el Legislador
3. Exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley.

Lo que si puede hacer el Concejo de Bogotá es establecer formas de control policial sobre las normas de ordenamiento territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural. Sin que tales normas de policía y convivencia estén subordinadas a las ordenanzas.

El “Poder de Policía” en los términos del Artículo 11 de la Ley 1801 de 2016(Artículo 11) “es la facultad de expedir las normas en materia de policía, que son de carácter general,

impersonal y abstracto, ejercido por el Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento.

Honorables Concejales; el “Poder de Policía” que el Concejo Distrital de Bogotá puede aplicar de manera residual debe hacerse con sujeción a los principios consagrados en el artículo 8 de la ley 1801 de 2016<sup>25</sup>, en concordancia con tales principios este proyecto de acuerdo ha de referirse al establecimiento de “formas de control policial sobre las normas de ordenamiento territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural de que trata el Parágrafo primero del Artículo 12 de la Ley 1801 de 2016, Con fundamento en esta capacidad residual del Concejo de Bogotá D.C. y de conformidad con el Capítulo IV de la Ley 1801 de 2016, que regula el tratamiento de “Actividades que involucran aglomeraciones de público complejas”, esta Corporación en aplicación del Artículo 61, 62 y 63 de la Ley 1801 de 2016, puede reglamentar las manifestaciones de apoyo o desaprobación entre otras actividades, de las corridas de toros, la utilización de áreas protegidas como los parques de

<sup>25</sup> **Artículo 8o. Principios. Son principios fundamentales del Código:**

1. La protección de la vida y el respeto a la dignidad humana.
2. Protección y respeto a los derechos humanos.
3. La prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes y su protección integral.
4. La igualdad ante la ley.
5. La libertad y la autorregulación.
6. El reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, la autonomía e identidad regional, la diversidad y la no discriminación.
7. El debido proceso.
8. La protección de la diversidad e integridad del ambiente y el patrimonio ecológico.
9. La solidaridad.
10. La solución pacífica de las controversias y desacuerdos de los conflictos.
11. El respeto al ordenamiento jurídico y a las autoridades legalmente constituidas.
12. Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario.
13. Necesidad. Las autoridades de policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.

Parágrafo. Los principios enunciados en la Ley 1098 de 2006 deberán observarse como criterio de interpretación y aplicación de esta Ley cuando se refiera a niños, niñas y adolescentes.



la ciudad para la realización de eventos de carácter político, cultural o de otra índole que represente un riesgo para el sistema de parques protegidos y para la comunidad.

En aplicación de los artículos 113, 114 y 15 de la Ley 1801 de 2016 que faculta al Concejo distrital para para “Reglamentar las normas generales de uso de los bienes de interés cultural” es necesario usar el poder residual del Concejo de Bogotá para adoptar algunas acciones verdaderamente protectoras y conservacionistas en relación con la protección y conservación del patrimonio cultural de la ciudad.

Podríamos traer al debate de esta propuesta muchos ejemplos que evidencian la falta de efectividad de las medidas protectoras adoptadas por la ciudad frente a la permanente destrucción de los bienes culturales y patrimoniales, me referiré a uno denunciado por el Diario El Tiempo el pasado 27 de enero de 2017, que da cuenta del daño ocasionado a la primera casa que fue construida en el barrio Chicó<sup>26</sup>, “La casa denominada 'Jaime Correal' diseñada y construida por el arquitecto, diseñador y orfebre suizo Víctor Schmid en 1964.fue declarada bien de interés cultural en el 2012 por el IDPC. El bien está en grave peligro y las autoridades parecen incapaces de protegerlo. En Bogotá si un bien cultural fue modificado sin permiso la responsabilidad de su protección radica en cabeza del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), pero la institución debe contar con efectivas capacidades sancionatorias y de control para que su actuación sea efectiva para la conservación de los bienes de interés cultural y patrimonial, la Le1 1801 de 2016 ofrece a las autoridades de la ciudad mejores herramientas para actuar con eficacia, siempre que exista voluntad gubernamental y ausencia de corrupción.

Según el nuevo Código de Policía, de ahora en adelante es la Secretaría de Cultura la encargada de ejercer control sobre este tipo de acciones.

En este tópico es bueno recordar que según lo disponen las actuales normas consagradas en el POT de la ciudad “El patrimonio construido está conformado por los Bienes de Interés Cultural tales como sectores, inmuebles, elementos del espacio público, caminos históricos y

<sup>26</sup> **La primera casa del barrio El Chicó, en Bogotá, está en peligro**Al inmueble, que tiene más de 50 años de construido, le habrían modificado su arquitectura original. Por: LEIDY TATIANA ROJAS | 27 de enero de 2017

bienes arqueológicos, que poseen un interés histórico, artístico, arquitectónico o urbanístico.

### Los Sectores de Interés Cultural

**Sectores Antiguos:** Corresponden al Centro Tradicional de la ciudad que incluye el Centro Histórico declarado Monumento Nacional, y a los núcleos fundacionales de los municipios anexados: Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme.

**Sectores con desarrollo individual:** Corresponden a determinados barrios, construidos en la primera mitad del siglo XX, formados por la construcción de edificaciones individuales de los predios, que conservan una unidad formal significativa y representativa del desarrollo histórico de la ciudad, con valores arquitectónicos, urbanísticos y ambientales.

**Sectores con vivienda en serie, agrupaciones o conjuntos:** Corresponde a barrios o sectores determinados de casas o edificios singulares de vivienda, construidos en una misma gestión, que poseen valores arquitectónicos, urbanísticos y ambientales, y son representativos de determinada época del desarrollo de la ciudad.

Los Inmuebles de Interés Cultural, constituidos por:

**Inmuebles localizados en áreas consolidadas:** Corresponde a inmuebles localizados fuera de los sectores de interés cultural, que por sus valores arquitectónicos, artísticos o históricos merecen ser conservados. Incluye los Bienes de Interés Cultural del ámbito nacional.

**Inmuebles localizados en áreas no consolidadas:** Corresponde a inmuebles que se encuentran aislados de los contextos consolidados, localizados en el territorio del Distrito Capital, que poseen valores arquitectónicos, artísticos y ambientales. Incluye los Bienes de Interés Cultural del “Ámbito Nacional”

Honorables Concejales, También nos compete adoptar medidas especiales para controlar y promover la convivencia normal entre animales y seres humanos, los últimos

acontecimientos muestran enorme descuido de autoridades y ciudadanía con resultados catastróficos para la seguridad y la vida de personas que han sido atacadas inmisericordemente por animales violentos, el hombre también a atacado uno que otro toro, abusado sexualmente de perros como dio cuenta el Diario El Espectador de la edición del 28 de enero de 2017, y tal vez uno de los problemas guarda relación como lo señala la Ley 1801 de 2016, con la estancia de caninos o felinos domésticos o mascotas en zonas de recreo, la Ley le confiere al Concejo Distrital capacidad para regular “El ingreso de caninos o felinos domésticos o mascotas a las zonas de juegos infantiles ubicados en plazas y parques, así como su transporte en medios de transporte público”<sup>27</sup> Esta función residual debemos reglamentarla de manera adecuada y así será.

De otra parte, en relación con la organización de lugares para la incautación animal y no volver a cometer el reciente error de destruir especies exóticas, la Ley 1801 de 2016 dispone en el Artículo 154 Incautación semovientes, flora, fauna silvestre, plazo de un año al concejo para establecer los COSOS (Centros de bienestar animal). Estamos dentro del año conferido en la ley como plazo para reglamentar la actividad, este es el momento para hacerlo.

Honorables Concejales; la Ley 1801 de 2016 define como función del Código de Policía regular comportamientos de convivencia ciudadana, lo que nos permite implementar de manera residual teorías complementarias relacionadas con el comportamiento, en donde se puede profundizar en la responsabilidad subjetiva que sin duda tienen los sujetos que incitan a otros a cometer actos que atentan contra la convivencia y la seguridad ciudadana, es lo que en las ciencias jurídicas se tiene como “Responsabilidad por culpa” y esa responsabilidad no está siendo investigada suficientemente por las autoridades que culminan su actuar castigando al responsable del resultado de la acción delictiva o contravencional y quien indujo y por consiguiente tenía conocimiento desde antes que se cometiera el acto queda sin castigo y burla las normas de policía entre otras.

No está del todo definido en la Ley 1801 el tratamiento que debe recibir quien realiza el comportamiento y quien lo promueve, por tanto, el concejo Distrital de manera residual debe actuar sobre este aspecto para determinar con claridad el comportamiento y sus

---

27

responsables, necesario es individualizar y ubicar la actuación irregular en el ámbito en el que se cometió e identificar si se está ante un colectivo de contravenciones. La presidencia de la república celebra por ejemplo que el código “Regula de manera específica el tema relacionado con los establecimientos públicos o abiertos al público, o que siendo privados trasciendan a lo público, teniendo en cuenta que actualmente las disposiciones son flexibles y en ocasiones, cuando ha de aplicarse la medida correctiva de cierre de establecimiento público o abierto al público, el propietario ha cambiado la razón social y por ende la actuación policiva resulta ineficaz. En este campo, los infractores han acudido a figuras legales que interpretadas y/o empleadas de manera ingeniosa logran burlar a la autoridad de Policía. Tal es el caso de los establecimientos nocturnos o bares que hoy funcionan como organizaciones no gubernamentales.

Afirma también la Presidencia de la República que , “Se hace un desarrollo minucioso de los comportamientos contrarios a la convivencia que afectan las aglomeraciones de público complejas y no complejas (eventos de afluencia masiva, espectáculos...etc.), que permitirán a las autoridades de Policía, a quienes los organicen y a quienes participen de ellos, contar con herramientas que garanticen la seguridad y su desarrollo pacífico y acorde con la convivencia ciudadana.”<sup>28</sup>

En este momento que se debate este proyecto de acuerdo ya se encuentra en plena vigencia el nuevo Código de Policía y Convivencia, con lo bueno que tiene, pero también con sus imperfecciones, muchas de las cuales no pueden ser mejoradas por el Concejo Distrital debido a la regla del llamado “Poder residual” que está definido en la Ley 1801 de 2016 y direccionado a temas concretos a los que ya hice referencia en esta exposición de motivos. No quiere decir, que lo malo y disfuncional deba ser aceptado sin crítica y sin que se propongan las modificaciones que deben realizarse en cualquier parte del Código donde sea necesario. Personalmente estaré pendiente de los resultados de la aplicación del instrumento de policía y convivencia para proponer oportunamente los cambios que deba hacerse para proteger a la ciudadanía de eventuales abusos policiales derivados del ejercicio de una función policial sin suficiente control.

<sup>28</sup> Presidencia de la república. Abecé del nuevo Código de Policía y Convivencia. Julio 29 2016

El primer llamado es a la Personería Distrital para que en ejercicio de su función protectora de los derechos fundamentales ponga a funcionar de inmediato la “Ventanilla de recepción de quejas y reclamos de los ciudadanos frente a la aplicación del nuevo Código de Policía y Convivencia”. Lo que no puede ser Honorables Concejales es que un ciudadano que sienta violentados sus derechos no tenga claro a donde puede ir a solicitar protección. Por supuesto que no irá ante la misma autoridad que lo violentó. La personería debe estar lista a brindar el necesario apoyo a la ciudadanía, de ello no puede excusarse porque, aunque un determinado comportamiento policial pueda ahora ser legal ante la Ley también puede estar en contra de derechos inviolables consagrados en la Constitución nacional y en el Derecho Internacional Humanitario.

## SUSTENTO JURIDICO

Este proyecto de acuerdo está suficientemente sustentado en la Constitución y las Leyes, como se verá a continuación. El senado de la República en el informe de ponencia para segundo debate advierte que; “Con el fin de garantizar el estricto apego al principio de legalidad de los comportamientos previstos como contrarios a la convivencia en el proyecto de ley, se realizó de acuerdo a las observaciones presentadas por el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de Política Criminal, una revisión del texto con el fin de precisar si los comportamientos se encuentran claramente descritos en el articulado y son objetivamente determinables, esto con el fin de evitar la discrecionalidad excesiva o absoluta de las autoridades en la aplicación de la medida correctiva.”<sup>29</sup>

### De la Constitución Nacional.

**CN, Artículo 2-** que Señala como fines esenciales del Estado, entre otros, el de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Además, pone en cabeza de las autoridades de la República la protección a todas las personas residentes en Colombia, de su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades

### Sistema Interamericano de Derechos Humanos

<sup>29</sup> Informe de ponencia para segundo debate Senado de la República Proyecto de Ley 094 de 2014, acumulado con el NO 2015

Documento OEA/Ser.L/V/1.4.rev.11 del 31 de enero de 2005.

Informe de la relatoría para la libertad de expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005

Documento OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7 del 27 febrero 2006.

**Corte Constitucional**, sentencia C570 de 1997, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

**Corte Constitucional**, sentencia C- 031 de 2012, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

**Corte Constitucional**, sentencia C- 742 de 2012, M.P.: María Victoria Calle.

**Corte Constitucional**, sentencia C- 205 de 2003, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández

**Concepto del Consejo Superior de Política Criminal.** El Consejo Superior de Política Criminal emite un concepto el 3 de febrero de 2015 (OFI15-0001943-DCP-3200), haciendo una serie de observaciones al Proyecto de ley número 99 de 2014 Senado, relativas a la **Restricciones a la facultad normativa de las asambleas departamentales, el Concejo Distrital de Bogotá y los concejos municipales y distritales**, El Proyecto de ley número 99 de 2014 Senado no aclara cuál es el alcance de la limitación en el artículo 15 sobre la facultad normativa de las Asambleas Departamentales, el Concejo Distrital de Bogotá y los Concejos Municipales y Distritales, en tal sentido como lo afirma el concepto del Consejo Superior de Política Criminal ¿un Código Nacional de Policía y Convivencia debería plantear los principios y las regulaciones nucleares necesarias para una posterior regulación específica y territorializada. Al expedirse la Ley 1801 de 2016 el artículo 14 y el 15 dejan definida la capacidad del alcalde mayor para usar el poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia y calamidad, así como la obligación de informar de sus actos al Concejo Distrital y si fuere necesario la presentación y tramite de un proyecto del acuerdo y el procedimiento para su trámite.

**Non bis in ídem:** El artículo 29 de la Carta Política consagra, como una de las garantías estructurales del debido proceso, el derecho de toda persona ¿a no ser juzgado dos veces por

el mismo hecho, este principio es conocido como de “**non bis in ídem**”. La Personería Distrital de Bogotá debe estar atenta para evitar que se viole o degrade el principio constitucional del debido proceso y a no ser juzgado más de una vez por el mismo hecho, mas cuando los procesos policivos son de carácter sumario lo que conduce a que los materiales probatorios sean tratados sin las garantías procesales necesarias para garantizarle al inculpado el debido proceso y una adecuada defensa, estas actuaciones así desarrolladas enrarecen y vician de fondo las medidas policiales con cuyas actuaciones estarían transgrediendo el artículo 29 de la CN.

### **Del Decreto 1421 de 1993.**

El estatuto Orgánico del Distrito Capital contempla el Régimen especial del Distrito Capital, aplicable de preferencia respecto de disposiciones legales que rugen para los demás municipios. La materia relacionada con la distribución de competencias para la organización y reordenamiento de la administración distrital, está contenida en los artículos 12 numerales 8°, 9°; 38 numerales 6°, 9° y 10° y 55 del mencionado decreto 1421..."

..."Como se advierte, el esquema de distribución de competencias relacionadas con la administración pública distrital, sigue la misma línea que fijó el legislador para reordenar y adecuar la estructura de la administración nacional: El Concejo Distrital, como suprema autoridad del Distrito Capital, en ejercicio de sus atribuciones de carácter normativo, determina, a iniciativa del Alcalde, la estructura general de la administración, desarrollando los mandatos del Estatuto Orgánico. Esa estructura administrativa del Distrito Capital, comprende los sectores central, descentralizado y el de las localidades. El primero, lo integran el despacho del Alcalde, las secretarías y los departamentos administrativos; el segundo, los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos y, el de las localidades, las juntas administradoras y los alcaldes locales (art. 54 ibd.). La atribución del Concejo es la de determinar, dentro del esquema señalado en el Estatuto, las entidades que conforman cada sector y sus funciones básicas. Así mismo las normas generales para hacer operativa esa estructura."... **C. E., Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad. 1529, 25/09/03 C. P. Gustavo Aponte Santos**"<sup>30</sup>

<sup>30</sup> **C. E., Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad. 1529, 25/09/03 C. P. Gustavo Aponte Santos**

**El Numeral 18 del Artículo 12** confiere al Concejo la atribución de expedir el Código de Policía, atribución esta que no se encuentra limitada por la iniciativa del alcalde Mayor.

"Si bien es cierto que el artículo 313 - 9 de la Carta Política atribuye a los Concejos la función de "Dictar las normas necesarias para el control, la prevención y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio", no lo es menos que tales normas sólo puedan expedirse con sujeción a las disposiciones legales que regulan dichas materias, conforme lo preceptúa el artículo 288 ibídem. Lo anterior significa, a juicio de la Sala, que hasta tanto no se expida la correspondiente ley orgánica de ordenamiento territorial, las entidades territoriales no pueden motu - proprio asignarse competencias que de acuerdo con el régimen legal anterior o posterior a la vigencia de la nueva Carta Política se encuentran radicadas en cabeza de otras entidades u organismos del Estado. De ello resulta la ineludible conclusión de que los concejos municipales en general, y para el caso bajo estudio el del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, al expedir actos como el acusado, tendientes a la preservación y defensa del patrimonio ecológico, deberán ceñirse y respetar en un todo la mencionada regla de competencia". **C.E. Sala de lo Contencioso Administrativo. - Sección Primera, Exp. 2813, 25/03/94, C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez.**

"...Las facultades atribuidas a los Concejos Municipales por el artículo 313 de la Carta Política y las asignadas a los alcaldes en el artículo 315 ibídem, sólo pueden aplicarse respecto del Distrito Capital, atendiendo el orden jerárquico previsto en el artículo 322 ibídem. En efecto, en el caso del Distrito Capital la Constitución Política dedicó un capítulo especial al régimen del mismo (Capítulo 4 Título XI), y en el artículo 322 inciso 2º previó que ese Régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios... Ello significa que en materia de facultades del Concejo y del Alcalde, a falta de disposición constitucional, como en este caso, se aplican de preferencia las leyes especiales, como lo es el Decreto 1421 de 1993, expedido con fundamento en el artículo transitorio 41, y a falta de estas las normas constitucionales y legales aplicables a los municipios...". **C.E. Sección Primera, Rad. 2691, 03/03/95. M. P. Miguel González Rodríguez.**

**REGLAMENTOS DE POLICIA PRINCIPALES - Competencia del Congreso y del Concejo para expedirlos autónomamente.** "El Alcalde Distrital de Bogotá tiene

competencia para tratar materias como la regulada en las normas acusadas, y así lo sostuvo esta Corporación en sentencia de 10 de junio de 1999, exp. núms. 3881 y 1741, Consejero Ponente Dr. Juan Alberto Polo Figueroa, en los siguientes términos: "..., el Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá tiene competencia para expedir reglamentos secundarios o complementarios, los cuales, al tenor del artículo 9° del decreto ley 1355 de 1.970 tienen por finalidad precisar el alcance y lograr la cabal aplicación de los reglamentos autónomos o principales de policía, reservados a la ley (art. 150, núm. 25 de la Constitución); y al Concejo Distrital, que por mandato de los artículos 7 y 12, numerales 18 y 23 del decreto 1421 de 1.993 le corresponden las atribuciones que el artículo 300, numeral 8, de la Constitución le asigna a las Asambleas Departamentales. "Dicho decreto (D. 1421/93) en su artículo 35, dispone: "ARTICULO 35.- Como primera autoridad de policía en la ciudad, el alcalde mayor dictará, de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, los reglamentos, impartirá las órdenes, adoptará las medidas y utilizará los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas'. En esta oportunidad la Sala hace suyas las anteriores consideraciones y con fundamento en las mismas concluye que tanto el artículo 64 del Acuerdo 18 de 1989, como el artículo 15 del Decreto 738 de 1999 se encuentran ajustados a derecho y, por lo tanto, revocará la sentencia apelada y, en consecuencia, denegará las pretensiones de la demanda." **C.E. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Rad. 2000-0414-01 (7264). 05/12/02. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.**

### **De la Ley 1801 de 2016.**

**El Artículo 12°. Poder subsidiario de policía.** Las asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá, dentro de su respectivo ámbito territorial, ejercen un poder subsidiario de policía para dictar normas en materias que no sean de reserva legal, en el marco de la Constitución y la ley. Así como en este Artículo se le prohíbe expresamente al Concejo ejercer dicho poder subsidiario para:

1. Establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador.
2. Establecer medios o medidas correctivas diferentes a las previstas por el legislador.
3. Exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley.

**El párrafo primero y el Segundo disponen:**

**Parágrafo 1°.** El Concejo Distrital de Bogotá podrá establecer formas de control policial sobre las normas de ordenamiento territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural.

Las normas de policía y convivencia expedidas por el Concejo de Bogotá no están subordinadas a las Ordenanzas.

**Parágrafo 2°.** Las normas de policía y convivencia expedidas por el Concejo del Distrito Capital de Bogotá no están subordinadas a las ordenanzas.

**Sentencia C-593/05**

En principio, es únicamente el Congreso el que está constitucionalmente habilitado para dictar normas de policía que limiten o restrinjan los derechos fundamentales de los asociados, y que dentro del marco normativo que éste señale, las corporaciones de elección popular en las cuales el Constituyente radicó expresa y específicamente la atribución de dictar normas de policía en ciertos ámbitos, pueden dictar normas generales y abstractas en la materia, sin exceder ni modificar lo establecido en la ley nacional. Corresponde al Congreso de la República dictar (a) las bases que deben respetar las Asambleas al momento de dictar ordenanzas en materia de policía, (b) los ámbitos de acción dentro de los cuales las Asambleas pueden ejercer su facultad normativa, así como los parámetros que deben observar, y (c) las prohibiciones a las que están sujetas las Asambleas en ejercicio de dicha facultad. No pueden las Asambleas Departamentales, en consecuencia, dictar normas de policía que establezcan sanciones diferentes a las previstas o autorizadas por el Legislador nacional, dado que las medidas correctivas de policía, por su naturaleza, función e implicación, constituyen limitaciones o restricciones de derechos constitucionales.

**El poder de policía, entendido como la potestad de dictar normas generales que restringen el ejercicio de los derechos fundamentales, radica en cabeza del Congreso de la República. Reiteración de jurisprudencia.**

En un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana (art. 1, C.P.) y en la primacía de los derechos inalienables de la persona (art. 5, C.P.), en el cual el

principio constitucional de legalidad indica que los particulares únicamente son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las leyes de la República (art. 6, C.P.), y en el que todas las personas son titulares del derecho fundamental al debido proceso, conforme al cual nadie podrá ser juzgado sino de conformidad con leyes preexistentes al acto que se le imputa (art. 29, C.P.), únicamente el Congreso de la República, en tanto órgano representativo y democrático por excelencia, puede establecer limitaciones al ejercicio de los derechos constitucionales, mediante la adopción de normas generales de policía destinadas a preservar el orden público. Según explicó la Corte en la sentencia C-825 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), “la preservación del orden público en beneficio de las libertades supone el uso de distintos medios, como pueden ser básicamente (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público, (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales, como la concesión de un permiso o la imposición de una sanción, y (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función. Por eso esta Corte Constitucional, en numerosas sentencias, ha distinguido entre poder de policía (reglamentación general), función (adopción de medidas individuales) y actividad de policía (ejecución coactiva), para diferenciar esos distintos medios de policía, en lo cual ha reiterado la conceptualización realizada en tal sentido por la Corte Suprema de Justicia”. Dentro de este marco, es pertinente comprender el alcance del poder de policía, y las autoridades que sobre las cuales recae por mandato expreso de la Constitución.

En la sentencia C-790 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte señaló que el poder de policía, o “la facultad de hacer la ley policiva mediante la expedición de normas jurídicas objetivas de carácter general e impersonal dictadas por el órgano representativo con el fin de limitar los derechos individuales en función del bienestar general”, radica como regla general en cabeza del Congreso de la República. Tal como se precisó en la sentencia C-825 de 2004, “el poder de policía se caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen”; en tal medida, se señaló en

la misma providencia que “esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso, quien debe ejercerla obviamente dentro de los límites de la Constitución. Excepcionalmente, también en los términos de la Carta, ciertas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario o residual, como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley”. En efecto, la incidencia de las regulaciones policivas sobre los derechos y las libertades de los asociados hace que sea el Congreso de la República el llamado a expedirlas como regla general, principalmente por su carácter democrático y representativo. En este sentido, ha explicado la jurisprudencia constitucional que el orden público, entendido como el conjunto de condiciones que garantizan la plena vigencia de la dignidad humana y los derechos fundamentales, opera como el marco general dentro del cual ha de ejercerse el poder de policía; así, en la sentencia C-825 de 2004, dijo la Corte: “el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos. En ese sentido, la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas.”

Excepcionalmente, y con estricto respeto por el marco dispuesto en las normas constitucionales y legales aplicables, también las Asambleas y los Concejos Distritales y Municipales pueden, dentro de ámbitos normativos específicos y, se reitera, con sujeción a lo dispuesto por el Legislador nacional sobre el particular, dictar normas de policía, con un alcance circunscrito tanto en lo territorial como en lo material.

La reserva de ley en materia de limitaciones y restricciones a los derechos fundamentales cuenta, así mismo, con un amplio sustento en el derecho internacional de los derechos humanos, que es constitucionalmente relevante por virtud del mandato del artículo 93 Superior. Así, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 30, dispone

que sólo serán permisibles aquellas restricciones establecidas “conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general”. Según ha precisado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-06/86, citada en anteriores oportunidades por esta Corporación, la expresión “leyes” contenida en este artículo “significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes (...). La Corte concluye que la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado”.**[2]**

En consecuencia, ha precisado la Corte Constitucional que “corresponde al Congreso de la República expedir las normas restrictivas de las libertades y derechos ciudadanos con base en razones de orden público e interés general”, con pleno respeto por los límites establecidos en la Carta Política y en los tratados internacionales que protegen los derechos humanos (art. 93, C.P.). Ello implica que el poder de policía del que es titular el Congreso de la República “no puede coexistir [con] un poder de policía subsidiario o residual en cabeza de las autoridades administrativas, así éstas sean también de origen representativo como el Presidente de la República, los Gobernadores y Alcaldes y las corporaciones administrativas de elección popular -asambleas departamentales y concejos municipales-, pues, se repite, el órgano legislativo es quien detenta en forma exclusiva y excluyente la competencia para limitar tales derechos y libertades públicas”**[3]**.

Ahora bien, la imposibilidad de que coexista el poder de policía del Congreso de la República con otros poderes de policía “residuales” en cabeza de autoridades administrativas, no riñe con el hecho de que la Constitución Política también ha asignado a las corporaciones plurales representativas del orden territorial el poder de dictar normas de policía dentro de ámbitos específicos y concretos, con acatamiento de lo dispuesto por el Legislador nacional en la materia, y únicamente dentro de las esferas materiales previstas por el Constituyente.

En este punto, debe recordarse que la Constitución Política también asigna en forma expresa algunas funciones normativas en materia de policía tanto a las Asambleas Departamentales como a los Concejos Distritales y Municipales. Por una parte, el artículo 300-8 de la Carta asigna a las Asambleas Departamentales la función de “dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal”; por otra, el artículo 313 de la Constitución faculta a los Concejos Municipales para (i) reglamentar los usos del suelo, y (ii) dictar las normas necesarias para controlar, preservar y defender el patrimonio ecológico del municipio. Ha dicho la Corte (sentencia C-790 de 2002) que esta atribución normativa en cabeza de las entidades territoriales referidas “no puede ser entendida como el reconocimiento a dichas corporaciones de un poder de policía autónomo y absoluto para limitar de manera general derechos y libertades públicas, pues no puede olvidarse que en materia de derechos fundamentales el poder de policía está reservado al legislador, y además porque conforme a lo dispuesto en el artículo 287 Superior las competencias de las autoridades locales deben ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley”. En efecto, según se precisó en la sentencia C-825 de 2004, “el poder de policía subsidiario que ejercen ciertas autoridades administrativas no puede invadir esferas en las cuáles la Constitución haya establecido una reserva legal, por lo cual, en general los derechos y libertades constitucionales sólo pueden ser reglamentados por el Congreso. Esto significa que, tal y como esta Corte lo había precisado, ‘en la Carta de 1991 ya no es de recibo la tesis de la competencia subsidiaria del reglamento para limitar la libertad allí donde la ley no lo ha hecho y existe reserva legal, la cual había sido sostenida bajo el antiguo régimen por el Consejo de Estado (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia dic. 13 de 1979) y la Corte Suprema de Justicia (Corte Suprema de Justicia. Sentencia de enero 27 de 1977)”[4].

Este cambio trascendental en la distribución de competencias para limitar los derechos constitucionales fue señalado por la Corte constitucional desde sus primeros pronunciamientos sobre el tema. En la sentencia C-024 de 1994, la Corte ya había advertido que “el poder de policía que pueden ejercer subsidiariamente (...) las Asambleas no puede invadir esferas en las cuáles la Constitución haya establecido una reserva legal, por lo cual un gran número de derechos y libertades sólo pueden ser reglamentados por el Congreso, lo cual deriva de la naturaleza misma del Estado colombiano como república unitaria (CP

Art.1º). Así las cosas, en la Carta de 1991 ya no es de recibo la tesis de la competencia subsidiaria del reglamento para limitar la libertad allí donde la ley no lo ha hecho y existe reserva legal, la cual había sido sostenida bajo el antiguo régimen por el Consejo de Estado[5] y la Corte Suprema de Justicia[6]”, doctrina reiterada posteriormente –como se aprecia en las demás sentencias arriba citadas.

#### **4. El alcance de las competencias reglamentarias de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, y los límites constitucionales de imperativa observancia. Reiteración de jurisprudencia.**

Con base en la doctrina constitucional que se acaba de reseñar, la Corte concluye hasta este punto que en principio, es únicamente el Congreso el que está constitucionalmente habilitado para dictar normas de policía que limiten o restrinjan los derechos fundamentales de los asociados, y que dentro del marco normativo que éste señale, las corporaciones de elección popular en las cuales el Constituyente radicó expresa y específicamente la atribución de dictar normas de policía en ciertos ámbitos, pueden dictar normas generales y abstractas en la materia, sin exceder ni modificar lo establecido en la ley nacional. Es importante ahora que la Corte aluda a cuál es el ámbito propio de los reglamentos que pueden adoptar las Asambleas y los Concejos en esta materia.

Como se indicó anteriormente, las Asambleas Departamentales fueron investidas por el artículo 300-8 de la Carta, de una facultad en virtud del cual les corresponde “dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal”. La doctrina constitucional que se reseñó en el acápite precedente indica, con toda claridad, que éste no es un poder de policía autónomo o residual en virtud del cual las Asambleas puedan limitar o restringir los derechos ciudadanos; por el contrario, es una facultad normativa que se ha de ejercer dentro del marco estricto de los principios de legalidad y constitucionalidad. Cuando la Carta Política autoriza a las Asambleas Departamentales para establecer normas de policía en “aquello que no sea materia de disposición legal”, no está facultando a estas corporaciones, en lo que respecta a la limitación o restricción de derechos constitucionales, para (i) reglamentar aquellos asuntos que no han sido regulados en absoluto por el Legislador, ni para (ii) reglamentar lo que el Legislador ha regulado sólo parcialmente en aquellos ámbitos no regulados por éste; cualquiera de estas dos interpretaciones implicaría

desconocer la reserva estricta de ley que pesa sobre cualquier limitación o restricción normativa del ejercicio de los derechos fundamentales. Considera la Corte, a la luz de la jurisprudencia citada, que la cláusula constitucional en comento debe interpretarse como una autorización para que las Asambleas dicten reglamentos de policía en aquellos temas que no están sujetos a una reserva legal. Ello comprende, por ejemplo, los aspectos que son necesarios para responder a las especificidades departamentales, distritales o municipales, sin establecer limitaciones o restricciones adicionales a los derechos de los ciudadanos que no hayan sido previstas o autorizadas con anterioridad por el Legislador Nacional, y con pleno respeto por las normas legales y constitucionales pertinentes. Esto significa que corresponde al Congreso de la República dictar (a) las bases que deben respetar las Asambleas al momento de dictar ordenanzas en materia de policía, (b) los ámbitos de acción dentro de los cuales las Asambleas pueden ejercer su facultad normativa, así como los parámetros que deben observar, y (c) las prohibiciones a las que están sujetas las Asambleas en ejercicio de dicha facultad. No pueden las Asambleas Departamentales, en consecuencia, dictar normas de policía que establezcan sanciones diferentes a las previstas o autorizadas por el Legislador nacional, dado que las medidas correctivas de policía, por su naturaleza, función e implicación, constituyen limitaciones o restricciones de derechos constitucionales.

Igualmente, las atribuciones constitucionales de los Concejos Municipales en materia de policía –es decir, las facultades de (i) “reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda” (art. 313-7, C.P.) y (ii) “dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio” (art. 313-9, C.P.)- han de ser interpretadas como una autorización constitucional para establecer las normas necesarias para responder en estos dos ámbitos específicos a las particularidades y necesidades concretas de sus respectivos municipios, y no como una potestad autónoma o residual para establecer limitaciones o restricciones a los derechos constitucionales, entre ellas sanciones policivas, que no han sido previstas por el Congreso de la República. Al igual que las Asambleas Departamentales, dentro del ámbito limitado de estas dos atribuciones policivas los Concejos Municipales deben obrar con pleno acatamiento de las normas legales y constitucionales aplicables, así como de las

ordenanzas departamentales correspondientes, y sin ir más allá de las limitaciones o restricciones a los derechos que han sido previstas o autorizadas por el Legislador Nacional. Así mismo, también corresponde al Congreso de la República establecer, mediante el instrumento legal correspondiente, (a) las bases para que los Concejos dicten acuerdos en estas dos esferas, (b) la delimitación concreta del alcance de cada uno de estos dos ámbitos de reglamentación, y (c) las prohibiciones a las que están sujetos los Concejos en ejercicio de dicha atribución.

En cualquier caso, tanto las Asambleas Departamentales como los Concejos Municipales y Distritales, al momento de dictar normas de policía, han de observar cuidadosamente los límites constitucionales que pesan sobre las limitaciones y restricciones de los derechos constitucionales en este campo. Tales límites al poder de policía fueron resumidos en la sentencia C-825 de 2004 como los “principios constitucionales mínimos que gobiernan la policía en un Estado democrático”, así: “que (i) está sometido al principio de legalidad, que (ii) su actividad debe tender a asegurar el orden público, que (iii) su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público, que (iv) las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada, (v) que no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores, (vi) que la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y que (vii) obviamente se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales”.

## **COSTOS FISCALES**

Los costos fiscales que demande este proyecto dependerán de las determinaciones que tome el gobierno distrital para su ejecución y socialización entre los ciudadanos del Distrito Capital, en consecuencia la Secretaría Distrital de Hacienda es la responsable de emitir el respectivo concepto y hacerlo conocer de la Corporación durante las discusiones que se adelanten en la Comisión permanente durante el primer debate. No obstante, para mayor claridad considero pertinente dejar sentada en la exposición de motivos algunos apartes de la Sentencia C-315 que son relevantes frente al cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.



En sentencia C-315 de 2008\_ esta Corporación sintetizó las reglas aplicables a los proyectos de ley en cuanto al contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal:

“-Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

“-El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

“-Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento

legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

“-El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”

En este mismo sentido, en la sentencia C-1197 de 2008,[\[61\]](#) esta Corte señaló:

“Al fijar el significado y alcance de la exigencia en comento, la jurisprudencia no ha pretendido otra cosa que fijar los roles de Gobierno y Congreso en el análisis del impacto fiscal de propuestas sobre gasto público, dejando claro que el papel protagónico corresponde al primero, en cuanto está obligado a ilustrarlo y prevenirlo sobre las implicaciones económicas de la propuesta, sin que el desarrollo de esa labor llegue a representar un veto u obstáculo en la aprobación del proyecto.

“9. Así, pues, Gobierno y Congreso están llamados a cumplir con el requisito previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, en la forma expuesta en la jurisprudencia, debiendo el primero actuar sobre la base de la propuesta hecha por las cámaras legislativas. Pero para dar por cumplida la exigencia prevista en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, al Gobierno no le basta informar al Congreso la existencia de dificultades de orden presupuestal, sino que debe sustentar y cuantificar con base en estudios técnicos, en qué consiste la incongruencia que aduce del proyecto de ley con “las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio”.

10. Si el Congreso no concurre al cumplimiento de esa exigencia explicitando el impacto fiscal de la propuesta de gasto público y la fuente de financiación, en la forma indicada en la mencionada disposición, haciendo caso omiso del dictamen técnico que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se genera un vicio de procedimiento en el trámite del proyecto de ley que eventualmente puede acarrear su inconstitucionalidad, toda vez que se estaría ante la inobservancia de una norma orgánica, condicionante de la actividad legislativa en los términos señalados en el artículo 151 superior.”

Más recientemente, en la sentencia C-662 de 2009,[\[62\]](#) la Corte señaló lo siguiente:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de

financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

“3.9.2.3. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

Finalmente hacemos una recomendación respetuosa a las autoridades de policía para que ejecuten con moderación y respeto por los derechos fundamentales el Código de Policía y Convivencia, no podemos dejar de mencionar que la Procuraduría general de la Nación, abogados independientes y algunos congresistas han presentado demandas reclamando sobre la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 1801 de 2016.

Cordialmente:

**JORGE DURÁN SILVA**  
**VOCERO DE BANCADA**

*ORIGINAL NO FIRMADO*  
**HORACIO JOSE SERPA MONCADA**  
**CONCEJAL DE BOGOTÁ**

*ORIGINAL NO FIRMADO*  
**ARMANDO GUTIERREZ GONZALEZ**  
**CONCEJAL DE BOGOTÁ**

*ORIGINAL NO FIRMADO*  
**LUZ MARINA GORDILLO SALINAS**  
**CONCEJALA DE BOGOTA**

*ORIGINAL NO FIRMADO*  
**GERMAN GARCIA MAYA**  
**CONCEJAL DE BOGOTA**



## PROYECTO DE ACUERDO N° 107 DE 2018

### PRIMER DEBATE

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA LEY 1801 DE JULIO 29 DE 2016 COMO CODIGO DE POLICIA Y CONVIVENCIA DE BOGOTÁ D.C. SE EXPIDEN NORMAS DE CARÁCTER SUBSIDIARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

El Concejo de Bogotá D.C. con fundamento en el Artículo 2 de la Constitución nacional, los numerales 18 y 20 del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 y la Ley 1801 de julio 29 de 2016 Artículos 12-Parágrafo 1º,

#### **ACUERDA:**

**Artículo 1. Objeto.** El objeto del presente Acuerdo es adoptar integralmente la Ley 1801 de 2016 como Código de Policía y Convivencia de Bogotá D.C., expedir normas de carácter residual y dictar otras disposiciones para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas, el desarrollo del poder y función de policía de acuerdo con la Constitución Política, los Tratados y Convenios Internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano, la Ley y los reglamentos, con el fin de asegurar las condiciones necesarias para la convivencia.

**PARAGRAFO. Poder subsidiario de Policía.** El poder subsidiario de policía es el poder que la Ley 1801 de 2016 confiere al Concejo Distrital de Bogotá para, entre otras facultades, establecer formas de control policial sobre las normas de ordenamiento territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural; expedir la reglamentación para el ingreso de mascotas a zonas de juegos infantiles en plazas y parques; y a partir del 29 de julio de 2017, establecer los COSOS (centros de bienestar animal) destinados a albergar los animales domésticos incautados por las autoridades de policía.

**Artículo 2. Deberes de las autoridades de Policía.** Con el propósito de garantizar que la policía Metropolitana de Bogotá reciba y atienda de manera pronta, oportuna y eficiente las quejas, peticiones y reclamos de las personas, la Secretaría Distrital de Seguridad

coordinará con la Policía Metropolitana de Bogotá la inmediata adecuación de los espacios físicos y virtuales necesarios.

**PARAGRAFO.** La Personería Distrital de Bogotá en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 211 de la Ley 1801 de 2016, dispondrá lo necesario para garantizar que en todas las actuaciones de la Función Policial y la actividad de policía de que tratan los artículos 16 y 20 de la Ley 1801 de 2016, se garantice a los ciudadanos, la libertad, el debido proceso y el principio de Non bis in ídem.

Para el mejor desempeño de las funciones de “Interesado en el proceso” que le confiere el artículo 226 de la Ley 1801 de 2016 al Personero Distrital o su delegado, la Secretaría Distrital de Planeación prestará el apoyo técnico y operativo que se requiera. Para ello bastará con la solicitud directa del personero distrital o su delegado.

**Artículo 3. Publicidad de actividades complejas.** Toda actividad que involucre aglomeraciones de público complejas debe ser anunciada con anterioridad de mínimo 72 horas a los ciudadanos residentes del sector. Los alcaldes locales exigirán a los organizadores la colocación de por lo menos una valla de un metro de largo por 70 cm de alto en donde se indique a los residentes del sector el tipo de evento, el horario, las condiciones generales del mismo y la autorización expedida por la autoridad competente.

**ARTÍCULO 4. Registro de caninos y felinos.** Los alcaldes locales pondrán en funcionamiento de manera inmediata el mecanismo de registro de caninos y felinos a cargo de los residentes de su respectiva localidad. El mecanismo deberá ofrecerse en espacio físico y virtual y exigiendo únicamente los requisitos consagrados en el artículo 127 de la Ley 1801 de 2016

**Artículo 5. Estancia de Caninos o Felinos domésticos o mascotas en zonas de recreo.** En ningún caso se permitirá el ingreso de caninos o felinos domésticos o mascotas a las zonas de juegos infantiles ubicados en las plazas y parques del Distrito Capital. Se exceptúa de esta prohibición el canino guía que utilice una persona, la que deberá cumplir los requisitos fijados por la Ley 1801 en el artículo 117.

**Artículo 6. Protestas en espacio público.** Solo se permiten protestas que busquen un “fin legítimo”, Las autoridades exigirán a las organizaciones o grupos de ciudadanos, que cuarenta y ocho horas de antelación informen por escrito, el fin y las personas responsables de la misma.

**Artículo 7. Prohibición de venta de viandas y artículos varios en el transporte de servicio público.** En ningún evento se permitirá el ingreso de vendedores de viandas y artículos varios, en el transporte de servicio público, las autoridades de policía dispondrán de los operativos para hacer efectivo la restricción, a la cual hace alusión el presente artículo.

**Artículo 8.** Se permitirá que las cámaras de seguridad que se instalen en espacios públicos, áreas privadas y frentes de seguridad, se entrelacen a la red local o distrital de policía, para prevenir la delincuencia.

**Artículo 9. Vigencia.** El presente acuerdo rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.



## **PROYECTO DE ACUERDO N° 108 DE 2018**

### **PRIMER DEBATE**

“POR EL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS Y SE ORDENA A LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL CREAR UN PLAN DE PROTECCIÓN Y EJECUTAR ACCIONES AFIRMATIVAS PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (ESCNNA) ASOCIADA AL TURISMO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **OBJETO DEL PROYECTO**

La iniciativa presentada a consideración del Concejo de Bogotá, tiene por objeto dictar los lineamientos y se ordena a la administración distrital crear un Plan de protección y ejecutar acciones afirmativas para prevenir y eliminar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) asociada al turismo en la ciudad de Bogotá.

Lo anterior, con el fin de garantizar a la población infantil y adolescente de la ciudad, que en la actualidad es utilizada para turismo sexual, se le brinden condiciones de vida dignas, acceso a la educación, a la salud y la recreación; como alternativas para su desarrollo personal, readaptación social, un futuro mejor, mediante el apoyo intersectorial y de la empresa privada del sector turístico y hotelero.

#### **FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA INICIATIVA**

La Constitución Nacional en el artículo 2º, dispone que dentro de los fines del Estado se encuentra expresa la obligación para las autoridades de la República de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Igualmente, la carta magna establece en el artículo 5 que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

Por otro lado, el artículo 13 es claro al disponer que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades, al igual que se 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.

Establece igualmente que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y **adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados**, garantizando la protección de aquellas que se encuentren en circunstancia de debilidad

manifiesta, concluyendo la norma que se sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

En cuanto a los derechos fundamentales prevalentes para la población infantil, especialmente se consagra en el artículo 44, que los niños y niñas serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos; reiterando que el Estado tiene la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

La norma en cita indica que cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Por otro lado, la Ley 679 DE 2001, por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución, dispone:

**ARTÍCULO 1o. OBJETO.** Esta ley tiene por objeto dictar medidas de protección contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso sexual con menores de edad, mediante el establecimiento de normas de carácter preventivo y sancionatorio, y la expedición de otras disposiciones en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.

En cuanto al ámbito de aplicación, determina que a esta norma “se sujetarán las personas naturales y jurídicas de nacionalidad colombiana, o extranjeras con domicilio en el país, cuya actividad u objeto social tenga relación directa o indirecta con la comercialización de bienes y servicios a través de redes globales de información, los prestadores de servicios turísticos a los que se refiere el artículo 62 de la Ley 300 de 1996 y las demás personas naturales o jurídicas de nacionalidad colombiana, o extranjeras con domicilio en el país, que puedan generar o promover turismo nacional o internacional”. (Subrayo)

La norma ratifica que también están sujetas a estas disposiciones las “personas naturales que, teniendo su domicilio en el exterior, realicen por sí mismas o en representación de una sociedad las actividades a las que hace referencia el inciso primero del presente artículo, siempre que ingresen a territorio colombiano”.

Indica la norma en comentario que “en virtud de la cooperación internacional, el Gobierno Nacional incorporará a los tratados y convenios internacionales que celebre con otros países el contenido de la ley 679 de 2001, a fin de garantizar su aplicación y pueda extenderse a personas naturales o jurídicas extranjeras, domiciliadas en el exterior, cuyo objeto social sea la comercialización de bienes y servicios a través de redes globales de información y los prestadores de servicios turísticos”.

En el artículo 7 de la Ley 679 de 2001, expresa en cuanto a las prohibiciones para los proveedores o servidores, administradores y usuarios de redes globales de información, que:

Art. 7º- Los proveedores o servidores, administradores y usuarios de redes globales de información, no podrán:

1. Alojar en su propio sitio imágenes, textos, documentos o archivos audiovisuales que impliquen directa o indirectamente actividades sexuales con menores de edad.
2. Alojar en su propio sitio material pornográfico, en especial en modo de imágenes o videos, cuando existan indicios de que las personas fotografiadas o filmadas son menores de edad.
3. Alojar en su propio sitio vínculos o links, sobre sitios telemáticos que contengan o distribuyan material pornográfico relativo a menores de edad.

En cuanto a las sanciones administrativas establece que el Ministerio de Comunicaciones tomará medidas a partir de las denuncias formuladas, y sancionará a los proveedores o servidores, administradores y usuarios responsables que operen desde territorio colombiano, sucesivamente de la siguiente manera:

1. Multas hasta de 100 salarios mínimos legales vigentes.
  2. Cancelación o suspensión de la correspondiente página electrónica.
- Para la imposición de estas sanciones se aplicará el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo con observancia del debido proceso y criterios de adecuación, proporcionalidad y reincidencia.

El Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, desarrolla especialmente en el artículo 1, los preceptos constitucionales mencionados, indicando que la norma tiende a garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Resaltando la prevalencia del reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

Igualmente desarrolla la norma en el Artículo 7º. La Protección integral, entendida esta como el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

Indicando el Código que esta protección integral se materializa mediante el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, **distrital** y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos. (Subrayo)

Todas las disposiciones se orientan a materializar el Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes, concebido como imperativo a todas las personas dentro del territorio nacional, especialmente en la ciudad de Bogotá, a garantizar la satisfacción integral sus derechos, que se caracterizan por ser universales, prevalentes e interdependientes, acorde con la Constitución Nacional, la Ley, Acuerdos y tratados internacionales, etc...

Dispone la legislación que los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra la violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación

sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.

La legislación colombiana, ha consagrado especialmente el derecho a la integridad personal de los niños, niñas y adolescentes; para ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico.

Consagra la normatividad específicamente el derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario; y nos ocupa especialmente en este acápite de la creación de la iniciativa normativa que presento a consideración de la corporación, la eliminación y prevención de todo maltrato o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y prostitución y en general toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña y adolescentes.

Igualmente la Ley 1336 de 2009, por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes, dispone la “*Autorregulación en servicios turísticos y en servicios de hospedaje turístico*” y los establecimientos que presten el servicio de hospedaje no turístico” la obligación de adoptar, fijar en lugar público y actualizar cuando se les requiera, códigos de conducta eficaces, que promuevan políticas de prevención y eviten la utilización y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en su actividad.

Ordena la ley igualmente que las autoridades distritales y municipales realizarán actividades periódicas de inspección y vigilancia; y que en caso de encontrar incumplimiento deberán remitir la información al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Superintendencia de Industria y Comercio, según el caso.

Las disposiciones descritas involucran igualmente a las aerolíneas que deberán implementar reglamentos para su autorregulación para promover políticas claras y efectivas de prevención que eviten la utilización y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en su actividad.

El mandato legal determina la adhesión a los códigos de conducta que deben hacer los prestadores de servicios turísticos, asignándole competencia al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para exigir a los prestadores de servicios turísticos la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, indicando que esta adhesión debe hacerse en los plazos y condiciones establecidos para la primera actualización del Registro; teniendo como consecuencia que la no adhesión a los códigos de conducta por parte de los prestadores impedirá que el Ministerio realice la correspondiente inscripción o actualización.

Uno de los avances en esta materia y que es importante destacar es la participación que se incluye no sólo de los prestadores de servicios turísticos, sino también de los sectores comerciales asociados al turismo, para que con el apoyo de ICBF se integren a las actividades a fin de asegurar la articulación de las estrategias con el Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.

Es importante destacar que nuestra legislación prevé además las reglas que gobiernan la extinción de dominio que se aplica a los hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles y a los demás establecimientos que presten el servicio de hospedaje, cuando tales inmuebles hayan sido utilizados para la comisión de actividades de utilización sexual de niños, niñas y adolescentes; reafirmando que una vez culminado el proceso de extinción, se deberán destinar a la financiación del Fondo contra la Explotación Sexual de Menores.

Existe la obligatoriedad para que toda aerolínea nacional y extranjera informe a sus pasajeros, que en Colombia existen disposiciones legales que previenen y castigan el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes.

Los avances normativos en cuanto a los criterios de clasificación de páginas en Internet con contenidos de pornografía infantil y las acciones de cooperación internacional, para que las autoridades puedan definir y actualizar los criterios sobre tipos y efectos de la pornografía infantil; así como asegurar la actualidad de los marcos tecnológicos de acción, la renovación de las recomendaciones para la prevención y la idoneidad y eficiencia de las medidas técnicas y administrativas destinadas a prevenir el acceso de niños, niñas y adolescentes a cualquier modalidad de información pornográfica contenida en Internet o cualquier otra red global de información; como lo dispone la ley que hemos venido analizando.

En cuanto a la legislación punitiva y sancionatoria frente a la explotación sexual infantil y adolescente y almacenamiento e intercambio de pornografía infantil, se dispone, Ley 1336 de 2009:<sup>31</sup>

**Artículo 23.** *Turismo sexual.* El artículo 219 de la Ley 599 de 2000 recupera su vigencia, y quedará así:

**Turismo sexual.** El que dirija, organice o promueva actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con menor de doce (12) años.

**Artículo 24.** El artículo 218 de la ley 599 quedará así:

**Artículo 218.** *Pornografía con personas menores de 18 años.* El que fotografíe, filme, grabe, produzca, divulgue, ofrezca, venda, compre, posea, porte, almacene, transmita o exhiba, por cualquier medio, para uso personal o intercambio, representaciones reales de actividad sexual que involucre persona menor de 18 años de edad, incurrirá en prisión de 10 a 20 años y multa de 150 a 1.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>31</sup> <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36877#3>

Igual pena se aplicará a quien alimente con pornografía infantil bases de datos de Internet, con o sin fines de lucro.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima.

**Artículo 25. Vigilancia y Control.** La Policía Nacional tendrá además de las funciones constitucionales y legales las siguientes:

Los comandantes de estación y subestación de acuerdo con su competencia, podrán ordenar el cierre temporal de los establecimientos abiertos al público de acuerdo con los procedimientos señalados en el Código Nacional de Policía, cuando el propietario o responsable de su explotación económica realice alguna de las siguientes conductas:

1. Alquile, distribuya, comercialice, exhiba, o publique textos, imágenes, documentos, o archivos audiovisuales de contenido pornográfico a menores de 14 años a través de internet, salas de video, juegos electrónicos o similares.
2. En caso de hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles y demás establecimientos que presten servicios de hospedaje, de acuerdo con los procedimientos señalados en el Código Nacional de Policía, se utilicen o hayan sido utilizados para la comisión de actividades sexuales de/o con niños, niñas y adolescentes, sin perjuicios de las demás sanciones que ordena la ley.
3. Las empresas comercializadoras de computadores que no entreguen en lenguaje accesible a los compradores instrucciones o normas básicas de seguridad en línea para niños, niñas y adolescentes.

En el año 2005, mediante la expedición del Acuerdo 152, se creó el Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual, como cuerpo consultor y asesor encargado de formular políticas que articulen los programas de las entidades responsables en Bogotá D.C.

En el año 2009, se expidió el Acuerdo 365 que creó el Registro Único Distrital para los casos de violencia sexual en el Distrito Capital –RUDPA.

## CONSIDERACIONES GENERALES

La Ley 1146 de 2007, por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados

sexualmente, instituyó especialmente la prevención de la violencia sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual en Colombia.

De acuerdo con la mencionada Ley corresponde al Gobierno Nacional, la promoción y adopción de sistemas de autorregulación eficaces tendientes a motivar a los proveedores y usuarios de los servicios de comunicación en cuanto a la visibilidad de la violencia sexual, la promoción de derechos y relaciones equitativas entre los sujetos y la prevención del abuso sexual de niños, niñas y adolescentes, mediante el diseño de estrategias tendientes a sensibilizar, orientar y concientizar acerca de la existencia del abuso sexual y sus consecuencias, y esto se logra brindando herramientas a los niños, niñas y adolescentes que les faciliten su protección, defensa y detección, tendientes a evitar el abuso sexual; igualmente indica que le corresponde dar a conocer de manera eficaz y pedagógica las autoridades e instituciones a las cuales dirigirse en procura de ayuda, entre otras acciones.

Es importante tener en cuenta que : “La Trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales de acuerdo con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, la trata de personas de manera general se refiere a “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual (...)” (ONU, 2000, art 3).

Los delitos que se comenten con la trata de niños, niñas y adolescentes son múltiples, ya que es una problemática que en su proceso y su misma naturaleza implica la comisión de varios crímenes por parte de los victimarios. Por tanto, una de las dificultades que rodea este delito es encontrar la culpabilidad de la trata y no de los delitos contenidos de manera individual –abuso y explotación sexual, trabajo forzoso, secuestro, pornografía, entre otros”<sup>32</sup>

La Unicef presenta las definiciones sobre Explotación sexual así:<sup>33</sup>

Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes., es todo tipo de actividad en que una persona usa el cuerpo de un niño, niña o adolescente para sacar ventaja o provecho de carácter sexual, basándose en una relación de poder. *(Adaptado de la Declaración del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, Estocolmo, Suecia, junio de 1996).*

La explotación sexual comercial supone la utilización de las personas menores de 18 años de edad para relaciones sexuales remuneradas, pornografía infantil y adolescente, utilización de niños, niñas y adolescentes en espectáculos sexuales, donde exista además un intercambio económico o pago de otra índole para la persona menor de edad o para un tercero intermediario.

32

33 <http://www.unicef.org/lac/1.conceptosbasicos.pdf>

*(Adaptado de la Declaración del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, Estocolmo, Suecia, junio de 1996)*

La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes incluye: Las actividades sexuales o eróticas remuneradas con personas menores de edad: no se restringe a las relaciones coitales, sino que incluye también cualquier otra forma de relación sexual o actividad erótica que implique acercamiento físico-sexual entre la víctima y el explotador.

La pornografía infantil y adolescente: incluye las actividades de producción, distribución, divulgación por cualquier medio, importación, exportación, oferta, venta o posesión de material en el que se utilice a una persona menor de dieciocho años o su imagen en actividades sexuales explícitas, reales o simuladas o la representación de sus partes genitales con fines primordialmente sexuales o eróticos.

Los espectáculos sexuales: consisten en la utilización de personas menores de edad, con fines sexuales o eróticos en exhibiciones o en espectáculos públicos o privados. *(Hojas Informativas de la Reunión de Seguimiento del II Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes –América Latina y el Caribe-, San José, Costa Rica, mayo 2004)*

Explotador. Es tanto aquel que intermedia u ofrece la posibilidad de la relación a un tercero como al que mantiene la misma con el niño, niña o adolescente, no importa si con carácter frecuente, esporádico o permanente. El carácter de explotador está dado por el ejercicio sistemático del poder para doblegar la voluntad del otro a los efectos de que satisfaga sus intereses, en este caso de carácter sexual.

Igualmente hace las siguientes precisiones en cuanto a cliente- explotador sexual, proxeneta e intermediario:

Cliente-explotador. Es la persona que paga o promete pagar a un niño, niña o adolescente, o a un tercero, para que esa persona menor de edad realice actos sexuales directamente con ella. Este acto lleva implícita la mercantilización y cosificación del cuerpo de una persona para la realización de una actividad sexual a cambio de un valor económico. Por ello, se considera una actividad de aprovechamiento, utilización y explotación sexual en perjuicio de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

Proxeneta. Es la persona o grupo de personas que utiliza(n) a niños, niñas y adolescentes para que éstas realicen actividades sexuales a cambio de una remuneración económica o ventaja económica.

Intermediario. Es la persona que realiza actividades para contactar a “clientes explotadores” con el proxeneta o con la víctima, o quien, a sabiendas, presta un servicio que permite que este contacto tenga lugar, aunque no reciba a

cambio remuneración. La diferencia con el proxeneta y con el explotador sexual es que el intermediario colabora para que el proxeneta y el explotador sexual realicen la actividad delictiva, lo que le hace cómplices de un delito. *(Adaptado de Explotación Sexual Comercial, Contenidos mínimos en materia de penalización de la explotación sexual comercial de personas menores de edad, según las normas internacionales, OIT/IPEC, 2004)*

En cuanto al Turismo sostenible y sexual, define:

Turismo sostenible, es la vía para la gestión turística de forma que se puedan satisfacer las necesidades económicas largo plazo, a la vez que reporten a todos los agentes unos beneficios socioeconómicos; se respete la identidad sociocultural de las comunidades anfitrionas; y se haga un uso óptimo de los recursos ambientales y los sistemas que sostienen la vida. *(Contribuciones de la Organización Mundial del Turismo a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 2002).*

Turismo sexual con niños, niñas y adolescentes. Es la explotación sexual de los niños, niñas y adolescentes por personas que viajan de sus países de origen a otro, que por lo general es menos desarrollado y percibido como permisivo, para involucrarse en actividades sexuales con niños, niñas y adolescentes de forma anónima e impune. *(La explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y adolescentes: una mirada desde Centroamérica. ECPAT Internacional)*

El 24 de Octubre de 2014, en el Periódico el Heraldo de Cartagena, se registró la noticia titulada ““EEUU es el país número uno en consumo de turismo sexual”: ‘Mateo’; en esta nota periodística se hizo referencia Uno de los miembros de la ONG estadounidense Operation Underground Railroad (OUR), quien por su seguridad se hace llamar Mateo, participó en la coordinación de los tres operativos celebrados de manera simultánea, el 11 de octubre pasado, en Cartagena, Medellín y Armenia; estos operativos concluyeron “que desde Estados Unidos, el vicepresidente de Inteligencia y Misiones Extranjeras de esta organización relata cómo de la mano de Timothy Ballard, ex agente de la CIA y fundador de la ONG, trabaja desde enero de este año en la desarticulación de bandas de explotación sexual de menores”.

Esta ONG lucha en contra de la esclavitud sexual consciente del papel que juega su país en la explotación mundial. “Nosotros en Estados Unidos tenemos una gran responsabilidad porque somos el país número uno en consumo de turismo sexual y con niños. Después están Canadá y Europa occidental”.

Concluye la nota que: “Un estudio publicado hace una década en “Harvard International Review”, advertía de la existencia de 27 millones de esclavos en el mundo. Naciones Unidas reconoce entre las formas de esclavitud moderna los trabajos forzoso e infantil y la trata de personas.”<sup>34</sup>

El 26 de junio de 2015, en entrevista concedida a Blu Radio, la Directora del Instituto Distrital de Turismo<sup>35</sup>, Dra. Tatiana Piñeros indicó que la problemática de la prostitución infantil en

<sup>34</sup> <http://www.elheraldo.co/local/euu-es-el-pais-numero-uno-en-consumo-de-turismo-sexual-mateo-171230>

<sup>35</sup> <http://www.bluradio.com/103293/turismo-sexual-preocupante-atractivo-de-bogota-para-visitantes-extranjeros>

Bogotá es un atractivo para algunos extranjeros que visitan la capital del país. Igualmente manifestó que: “La prostitución no es una línea del turismo”, precisando, además, que el trabajo sexual en la capital, dijo que al no ser delito desde el IDT no se puede manejar el tema. Sin embargo, “lo que sí es delito es la trata de personas, algo que combatimos, no desde el control y vigilancia en centros de alojamiento y demás, pero sí en conjunto con la Secretaría de Gobierno para que ellos ejerzan control en sitios turísticos de la mano con las alcaldías locales”; señaló que “en 2014 llegaron alrededor de 1’088 .000 turistas extranjeros a Bogotá” y que el 27% de estos provenían de Estados Unidos. Finalmente, invitó a extranjeros y nacionales a hacer de Bogotá un entorno amigable y seguro denunciando ante las autoridades prácticas ilegales.

Lo anterior nos demuestra eficazmente que esta situación tan compleja de explotación sexual con menores está presente en la capital de la república, y si bien no podemos como corporación prohibir este tipo de prácticas en adultos, si estamos en capacidad de generar acciones afectivas y afirmativas como las planteadas en el proyecto de acuerdo; para que haciendo un esfuerzo mancomunado con las autoridades públicas y el sector privado, logremos erradicar esta práctica en donde se involucran niños, niñas y adolescentes.

La Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes vigente en la ciudad; esta implementada desde el 2004, desde el gobierno de Luis Eduardo Garzón, allí bajo el slogan “Quiéreme bien, quiéreme hoy, porque la niñez se vive una sola vez”<sup>36</sup>, una realidad intolerable en donde se debía erradicar que esta población sufriera o murieran por causas evitables como la desnutrición, abuso sexual, o se marginaran por condiciones de pobreza o discapacidad, introdujo principios que hoy continúan haciendo eco en la población, y nos permite generar acciones más efectivas para la prevención y eliminación total; por ello en esta iniciativa nos concentraremos en la erradicación de la explotación sexual en niños, niñas y adolescentes asociada al turismo.

Para la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-293/10, determina que las acciones afirmativas están definidas como:

*“...todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social.”*

Nuestro compromiso con la ciudad va más allá de hacer un control político sobre los recursos, consideramos fundamental que, desde el marco normativo, se impartan directrices concretas a la administración en generación de solución a problemáticas tan complejas como es la explotación sexual infantil y adolescente asociada al turismo en la capital, con énfasis en la población infantil y adolescente que es la más vulnerable y merece especial atención.

Es importante destacar en este contexto el punto de vista que en su momento Unicef, afirmó: “La existencia de los Comités Municipales de Política Social, creados bajo la coordinación

<sup>36</sup> <http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/politicas-publicas/infancia-y-adolescencia>

del ICBF, mediante los decretos 1137 y 1138 de 1999, es el espacio ideal para llevar a cabo la gestión integral del problema, incorporado a la política global sobre infancia y familia que deben establecer los municipios. En esta instancia participan todas las entidades oficiales y organizaciones sociales del municipio y a través de la planeación de actividades y de la asignación de recursos municipales se puede encauzar de manera racional la labor de prevención del abuso sexual y la promoción del respeto a la dignidad y a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en cada municipio. Los resultados esperados se miden en términos reales en los municipios y en las localidades y los consolidados se establecen en los departamentos y finalmente en todo el país.<sup>37</sup> ([Derogado por el art. 16, Decreto Nacional 936 de 2013.](#))

Igualmente este organismo internacional concluyó:

“Desde la convocatoria de ECPAT y UNICEF en el 96, se ha despertado el interés de los Estados por el tema de la venta y el abuso sexual de los niños, las niñas y los adolescentes. Los compromisos son explícitos, el programa de acción de Estocolmo fijó derroteros concretos para organizar la acción nacional y regional para prevenir y erradicar estos flagelos dentro de un sistema de protección integral de la infancia y la familia. Se abrió el camino para incorporar a la sociedad civil organizada en las campañas nacionales. Los Estados cuentan hoy con aliados sociales especializados y con vocación de trabajo para cumplir objetivos y alcanzar metas a corto, mediano y largo plazos.

Después de cinco años de vigencia del programa de acción de Estocolmo se reunió el segundo Congreso en Yokohama el cual aprobó por unanimidad una Declaración que renueva el compromiso de trabajar con mayor intensidad para cumplir con los niños y las niñas del planeta. De acuerdo con el balance de Yokohama los progresos son ante todo institucionales:

Se han adoptado medidas legislativas, algunos países han cumplido con la elaboración de los programas de acción, se han tomado medidas de carácter administrativo contra la utilización de redes virtuales para divulgar pornografía infantil, etc. En el orden internacional se han aprobado dos Protocolos. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta, abuso sexual y utilización de niños en la pornografía, y el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En el aspecto operativo hace falta mucho por hacer como lo reconoce la misma Declaración. Los resultados serán positivos cuando se pueda afirmar que la delincuencia organizada para la prostitución y la pornografía deje de utilizar niños, niñas y adolescentes en esas prácticas o cuando menos sus índices desciendan en los órdenes nacional e internacional.

La importancia de esta Agenda Internacional es determinante para garantizar la cooperación internacional en todos los niveles de trabajo: búsqueda de recursos, intercambio de experiencias y de pruebas, extradición, sistemas de identificación de responsables por

<sup>37</sup> <http://www.unicef.org/colombia/pdf/crecer2.pdf>

mecanismos expeditos, sistemas de atención, rehabilitación, tratamiento y retorno de los niños, las niñas y los adolescentes víctimas del abuso sexual a sus hogares, etc.”<sup>38</sup>

## “NORMAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

Hacemos referencia especialmente, a End Child Prostitution Pornography and Trafficking in Children for Sexual Purposes ECPAT.

Inicialmente, esta institución se creó con el nombre de End Child Prostitution in Asian Tourism como una de las primeras entidades encargadas de abordar tratamiento de este fenómeno en el nivel regional. En la actualidad la organización amplió su radio de acción para tratar el problema desde la perspectiva internacional y por esa razón optó por su denominación actual. Es la entidad convocante, junto con la UNICEF y otras organizaciones de los dos congresos sobre el tema y se ha propuesto llevar a cabo el monitoreo del Programa de Acción de Estocolmo.

Otro aspecto importante de la Agenda Internacional es el estímulo recibido por la Interpol para ejercer el control y la detención de los responsables de los delitos de abuso sexual de los menores de edad. Esta es la entidad internacional encargada de la investigación y búsqueda de los criminales internacionales. La institución mantiene intercambios y colaboración permanentes con las entidades de control del orden nacional para asegurar mayor efectividad en su trabajo.

Este es el esquema de la agenda internacional para el trabajo contra la venta y el abuso sexual de los niños, las niñas y los adolescentes.

... Los compromisos palabra entregada entre los Estados hay que cumplirlos así no tengan carácter vinculante. Los resultados esperados del Congreso de Estocolmo no fueron satisfactorios. El programa de acción de Yokohama espera que los funcionarios de todos los países se apropien de sus orientaciones y las pongan en práctica para medir sus resultados en los próximos años. Y no olviden, no estamos solos en este compromiso, en estos momentos muchos funcionarios y funcionarias, y organizaciones sociales en el mundo están trabajando para el mismo fin con recursos suficientes unos, con muy pocos otros pero todos con el mismo entusiasmo.”<sup>39</sup>

Por último destacamos el documento “ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL EN COLOMBIA Una Oportunidad para Garantizar la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes”,<sup>40</sup> de diciembre de 2015, elaborado por Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, el Programa de Migración y Niñez, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Observatorio del Bienestar de la Niñez; en el marco del convenio No. 1742 de 2013 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el

<sup>38</sup> <http://www.unicef.org/colombia/pdf/crecer2.pdf>

<sup>39</sup> <http://www.unicef.org/colombia/pdf/crecer2.pdf>

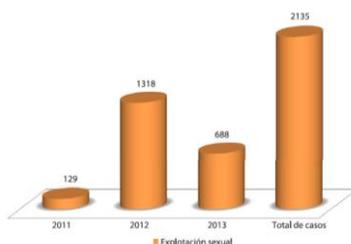
<sup>40</sup> [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718\\_libro\\_explotacion\\_sexual\\_nna.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718_libro_explotacion_sexual_nna.pdf)

Desarrollo Internacional (USAID), en donde se evidencia la explotación sexual infantil y juvenil así:

“Los casos que ingresan al PARD por motivo de Explotación Sexual Comercial en los cuales se inició una acción administrativa o de otra naturaleza son 2.135 casos entre el 2011 hasta el 30 de septiembre del 2013. Esto representa el 1,94% del total de casos que ingresan al PARD.

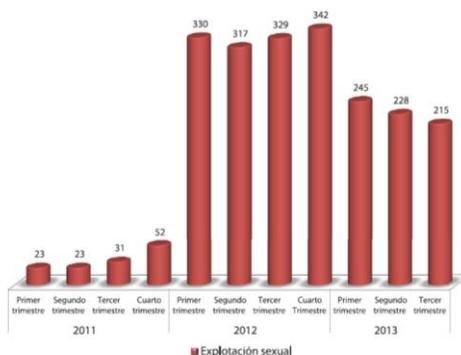
Entre el 2011 hasta el 30 de septiembre del 2013 se ha presentado un notable crecimiento de ingresos al –PARD- por el delito de Explotación Sexual Comercial en Niños, Niñas y Adolescentes. El crecimiento porcentual más alto se presentó entre el 2011 y 2012 con 921,7%, sin embargo, entre el año 2012 hasta 30 de septiembre del 2013 se presentó un decrecimiento del 47,8% (Ver Gráfica N°1).

Gráfica 1. Número de casos que ingresan al PARD por el delito de Explotación Sexual Comercial consolidado desde el 2011 hasta septiembre del 2013, según motivo de ingreso.



“Al realizar una comparación del cambio porcentual entre los tres trimestres del 2011, 2012 y 2013 para el delito de Explotación Sexual Comercial en Niños, Niñas y Adolescentes, se puede distinguir que para el primer trimestre de 2011 y 2012 se evidencia un aumento de 1334,7%, pasando de 23 casos en el 2011 a 330 casos en el 2012. Por su parte, para el primer trimestre del 2012 y 2013 se muestra una disminución porcentual de 25,7% (Ver Gráfica 2).

Gráfica 2. Número de casos que ingresan al PARD por el delito de Explotación Sexual Comercial para los trimestres de 2011-2013, según motivo de ingreso.

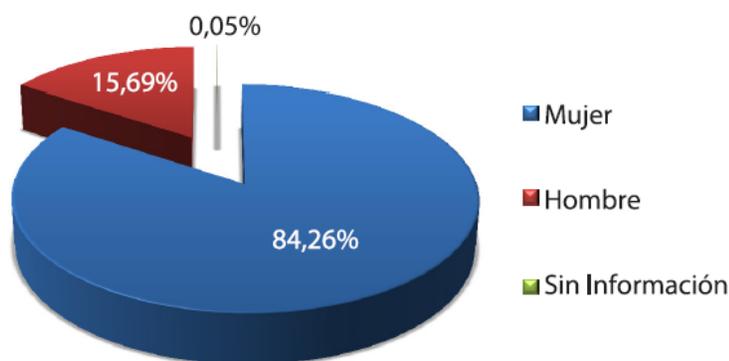


Fuente: Instituto de Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF.

Cálculos del Observatorio del Bienestar de la Niñez. Datos consolidados desde el 2011 hasta el 30 de septiembre de 2013

Desagregando según el número de casos que ingresan al PARD<sup>41</sup> por el delito de Explotación Sexual Comercial en Niños, Niñas y Adolescentes por sexo entre el 2011 hasta el 30 de septiembre de 2013 se obtiene que: en su gran mayoría son niñas y adolescentes con el 84,26%, el número de ingresos para el sexo femenino es de 1.799 casos, mientras que el 15,69% son niños y adolescentes con un número de ingresos de 335 reportes (Ver Gráfica 3.).

Gráfica 3. Porcentaje de ingresos al PARD por el delito de Explotación Sexual Comercial desde el 2011 hasta septiembre del 2013, según sexo.



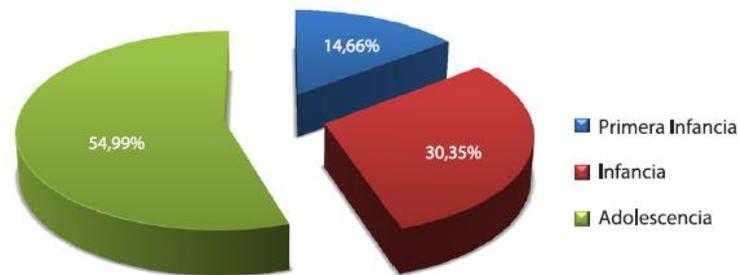
Fuente: Instituto de Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF.  
Cálculos del Observatorio del Bienestar de la Niñez. Datos consolidados desde el 2011 hasta el 30 de septiembre de 2013

Respecto a los casos que ingresaron al PARD (previo al proceso de verificación del estado del cumplimiento de los derechos, las diferentes valoraciones y el concepto final para el ingreso), según ciclo de vida, en orden descendente entre 2011 y septiembre de 2013, la Adolescencia que comprende la franja poblacional de 12 a 17 años, fue la principal víctima de Explotación Sexual Comercial, representando el 54,99% de los casos, con 1.174 registros; seguida de la Infancia que corresponde a la franja poblacional de 6 a 11 años, la cual constituye el 30,35% con 648 ingresos; y por último, la primera infancia –referente a la franja poblacional de 0 a 5 años-, representa el 14,66% con 313 registros (Ver Gráfica 5.). Para el presente documento se emplearan los anteriores rangos de edad para el análisis de los ciclos vitales de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> PARD: Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos ICBF

<sup>42</sup> [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718\\_libro\\_explotacion\\_sexual\\_nna.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718_libro_explotacion_sexual_nna.pdf)

Gráfica 5. Porcentaje de Ingresos al PARD por el delito de Explotación Sexual Comercial desde el 2011 hasta septiembre del 2013, según ciclo de vida.



**Fuente:** Instituto de Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF. Cálculos del Observatorio del Bienestar de la Niñez. Datos consolidados desde el 2011 hasta el 30 septiembre del 2013

El informe evidenció con respecto a los Centros Zonales- CZ- del ICBF:” (para tener mayor claridad sobre los municipios atendidos por cada CZ (Regionales y Centros Zonales del ICBF por municipios), con mayor número de ingresos al PARD<sup>43</sup> por el delito de Explotación Sexual Comercial en su mayoría fueron en Centros Zonales de Bogotá. En general, Donde hubo mayor ingreso fue a través del CZ Montería en Córdoba con 186, seguido por el CZ Tunja en Boyacá con 123, CZ Quibdó en Chocó con 115, CZ Norte Centro Histórico en Atlántico con 114 y CZ Puente Aranda en Bogotá con 75.<sup>44</sup>

Durante el periodo 2003-2012, la Policía Nacional reportó un total de 1.293 delitos relacionados con la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes a nivel nacional.

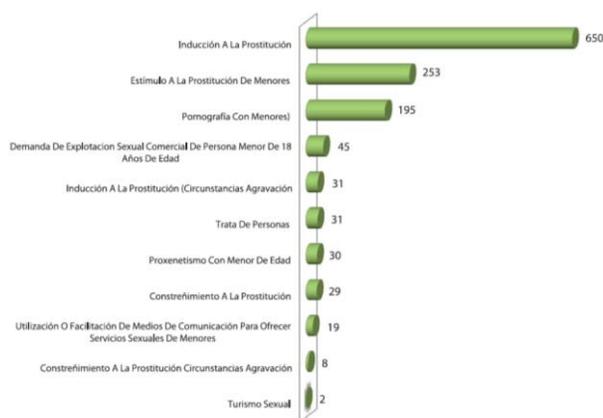
Como se observa en la gráfica 15 la inducción a la prostitución, el estímulo a la prostitución de menores y la pornografía con menores, fueron los delitos con los niveles más altos de ocurrencia con 650, 253 y 195 casos registrados respectivamente.

Estos tres delitos concentraron el 85% de los casos presentados en todo el país relacionados con la ESCNNA durante el periodo ya mencionado.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718\\_libro\\_explotacion\\_sexual\\_nna.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718_libro_explotacion_sexual_nna.pdf)

<sup>44</sup> [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718\\_libro\\_explotacion\\_sexual\\_nna.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718_libro_explotacion_sexual_nna.pdf)

<sup>45</sup> [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718\\_libro\\_explotacion\\_sexual\\_nna.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718_libro_explotacion_sexual_nna.pdf)



Fuente: Policía Nacional –Dirección de Investigación Criminal e Interpol  
Procesado: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos

Gráfica 15. Número de delitos sexuales relacionados con la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, registrados en el país durante el periodo 2003-2012, según delito

## CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN<sup>46</sup>

Mediante radicado No. 20171700274941 del 10 de agosto del año en curso, la Administración dio a conocer su postura frente a la iniciativa (No. 348 de 2017, tramitado en el periodo de sesiones ordinarias del mes de agosto); en donde se emite **CONCEPTO DE VIABILIDAD**, sintetizado en los siguientes términos:

### Secretaría Distrital de Integración Social

Con relación al objeto del proyecto en trámite en el mes de agosto, precisó que la ESCNNA es una realidad, y debe estar asociada no solamente al sector turismo, precisando que la **Política Pública de Infancia y Adolescencia**, en el eje “Niños Niñas y Adolescentes en ciudadanía plena”, comprende la ESCNNA dentro de las “situaciones que inobservan, amenazan o vulneran la realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes”, como un delito que ocurre en diferentes modalidades.

Indica el concepto referido que esta política pública de la ciudad cuenta con el CODIA (Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia), reglamentado en la Resolución 1613 de 2011 y con el Consejo Distrital de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, Violencia Sexual y Explotación Sexual y tiene como función la gestión interinstitucional para el desarrollo de acciones de promoción, divulgación de los derechos de la población objeto de esta iniciativa y la coordinación de planes de prevención y rutas de atención para combatir estos delitos.

46

<sup>28</sup> Comentarios de la Administración Distrital para primer debate al Proyecto de Acuerdo 181 de 2017, Radicado 2017ER 9720

## Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON

Esta entidad indica que es necesario que se establezcan con claridad las acciones afirmativas para eliminar la brecha de desigualdad que sufren las víctimas de ESCNNA; por otro lado, precisa que han asumido la secretaría técnica de la Mesa Distrital contra esta conducta y desde su experiencia y conocimiento; aportan los siguientes elementos que permitirán una articulación con las Entidades Distritales y se lograr la abolición de estas prácticas que los afecta, en donde destacamos según lo expresado en la ponencia positiva del acuerdo referido, lo siguiente:<sup>47</sup>

1. Es importante garantizar la continuidad en la formación de los NNA que son atendidos en las Unidades de Protección, con el objetivo de que puedan iniciar con su proyecto de vida.
2. Se les deben brindar cupos en instituciones públicas para carreras técnicas y profesionales.
3. Se debe garantizar la afiliación al sistema de salud para los NNA y el acceso a los diferentes programas y exámenes especializados en esta área.
4. Priorización de cupos en colegios Distritales
5. Inclusión y articulación con las familias de las víctimas de ESCNNA, para que la cobertura y efectividad en la atención sea veraz
6. Promover cursos productivos extraescolares
7. Que la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia se articule con la Fiscalía General de la Nación para obtener presteza en los procesos penales de cada Niño, Niña y adolescente.

Si bien son fundamentales los aportes presentados por los ponentes en la iniciativa que se presentaron en el anterior periodo de sesiones, resulta pertinente mantener el espíritu esencial de la iniciativa en lo que hace relación al **ESCNNA asociado al turismo**, por lo cual, acogiendo las propuestas, presentamos un ajuste al articulado que consolida, tanto el querer de la administración, como de lo sugerido por los éstos como indica a continuación.

### Secretaría Distrital de Gobierno y Desarrollo Económico

Manifiestan en su concepto que: “En el marco del turismo responsable se recuerda que es inadmisibles *tolerar* que el desarrollo del turismo pueda ser utilizado como instrumento para promover la explotación sexual comercial de las personas menores de edad. Por lo anterior, es el Instituto Distrital de Turismo (IDT) a quien le compete asumir el compromiso establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1991, y el Protocolo facultativo

<sup>47</sup> Ponencia Concejal Jairo Cardozo al P.A. 348 DE 2017

de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía en el 2002.

En ese sentido, el IDT propuso el desarrollo de una intervención integral en la que se involucra, no solo al sector público, sino también al privado, a la sociedad civil y a la comunidad, tomando como elemento fundamental el cumplimiento de la legislación nacional y el fortalecimiento de los prestadores de servicios turísticos para que asuman la corresponsabilidad de garantizar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, particularmente en lo que refiere a la protección contra la violencia, abuso y explotación.

Se solicita se excluya a la Secretaría Distrital de Gobierno del artículo 3, con base en los siguientes argumentos:

“La Secretaría Distrital de Gobierno por virtud de sus funciones y competencias definidas en el Decreto Distrital 411 de 2016, a través de la Dirección de Derechos Humanos y la mitigación del riesgo, por medio de estrategias de formación, en las que pueden verse beneficiados y beneficiadas los niños, niñas y jóvenes, su competencia en materia de atención se limita a la articulación interinstitucional y debido seguimiento a los casos”.

Así las cosas, se ajusta el articulado, no excluyendo, manteniendo el acompañamiento que hará esta entidad en el desarrollo del acuerdo acorde con su misionalidad.

### **Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia**

Expresa la viabilidad de la iniciativa, indicando que de acuerdo con las actividades de apoyo y fortalecimiento a la investigación y judicialización de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes que viene adelantando la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, esta considera importante **incluir el sector administrativo de seguridad, convivencia y justicia**, creado a través del Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones”. Lo anterior, en virtud a que, para la materialización de estas acciones, esta Secretaría cuenta con un equipo de búsqueda activa contra el delito de trata de personas, explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes y delitos conexos.

Con fundamento en lo anterior, se acoge la solicitud de esta entidad, incluyéndola en el articulado propuesto, además estableciendo un lineamiento, con relación a la garantía “al acceso a la Justicia de los menores y adolescentes víctimas, de manera que por cada hecho se pueda dar la debida investigación y judicialización, se garantice el esclarecimiento de los hechos y la no repetición de ellos, en los términos expresados por la administración.

### **IMPACTO FISCAL**

Dispone expresamente el artículo 7º de la ley 819 de 2003; que:



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...

Así las cosas, debemos expresar que esta iniciativa no genera gasto o impacto fiscal, ni implica la apropiación de recursos adicionales a los sectores y entidades responsables de su implementación; como se ratifica en el Concepto de la administración, en donde se expresa, por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico: “Dado que el IDT tiene entre sus funciones fomentar la industria del turismo en Bogotá D.C. convirtiendo la ciudad en destino turístico sostenible y que desde la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico se viene ejecutando acciones transversales de fortalecimiento empresarial de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, consideramos que la iniciativa **no genera impacto adicional en el presupuesto**” (subrayamos)

El fin propuesto en el acuerdo se orienta especialmente a garantizar que la administración distrital y la corporación; lideremos y posicionemos a Bogotá como un destino turístico amigable con los niños, niñas y adolescentes, libre de cualquier asomo de explotación sexual.

Con el deseo de lograr el apoyo de los honorables concejales y agradeciendo el esfuerzo y acompañamiento de los ponentes al proyecto de acuerdo anterior, acogemos e integramos las modificaciones propuestas, por una ciudad más eficaz en la protección de nuestros niños, niñas y adolescentes, que vienen siendo utilizados para explotación sexual, con un gran auge en turismo, como lo evidencian las cifras presentadas.

Cordialmente;

GLORIA DÍAZ MARTÍNEZ  
Concejal de Bogotá

ROGER CARRILLO CAMPO  
Concejal de Bogotá

NELSON CUBIDES SALAZAR  
Concejal de Bogotá

Proyectó y Elaboró Ximena Rozo Montenegro – Asesor 05



“EN EL CONCEJO, BOGOTA TIENE LA PALABRA”



## **PROYECTO DE ACUERDO N° 108 DE 2018**

### **PRIMER DEBATE**

“POR EL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS Y SE ORDENA A LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL CREAR UN PLAN DE PROTECCIÓN Y EJECUTAR ACCIONES AFIRMATIVAS PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (ESCNNA) ASOCIADA AL TURISMO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

### **EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D. C.**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Decreto Ley 1421 de 1993, especialmente las contenidas en el artículo 12 Numeral 1.

### **ACUERDA**

**Artículo 1. Lineamientos:** Las Entidades públicas vinculadas a la protección y prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes – ESCNNA, progresivamente adelantarán acciones afirmativas, asociadas al turismo, con observancia de los siguientes lineamientos:

- a) Difundir y fortalecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes y los mecanismos que les permitan su exigibilidad, a través de la visibilidad en redes, grupos, colectivos y organizaciones sociales que garanticen su empoderamiento y ejercicio pleno para mejorar las condiciones de vulnerabilidad que los afectan.
- b) Implementar un Plan de Protección para eliminar la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes -ESCNNA-, asociada al turismo, acorde con su misionalidad, bajo la coordinación de la Secretaría Distrital de Integración Social y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON, con el acompañamiento de la Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Educación, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Seguridad, y el Instituto Distrital de Turismo – IDT, con énfasis en la población más vulnerable.
- c) Promover la participación de las instancias locales vinculadas en la implementación de las acciones afirmativas que garanticen la promoción en la eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes – ESCNNA-, asociada al turismo.
- d) Promover la participación en la planeación e implementación de acciones afirmativas que propendan por la eliminación de la Explotación Sexual Comercial asociada al turismo.

- e) Garantizar el acceso a la justicia de menores y adolescentes víctimas Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes – ESCNNA.

**Artículo 2º. ACCIONES AFIRMATIVAS.** Corresponde al Distrito Capital, ejecutar acciones afirmativas para prevenir y eliminar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) asociada al turismo; mediante la implementación de estrategias entre entidades públicas y privadas del sector turístico y hotelero, que garanticen la erradicación de estas prácticas en la ciudad

**Artículo 3º. AJUSTES A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.** La Administración Distrital evaluará y establecerá los ajustes que resulten necesarios a las Políticas Públicas para la atención a los niños, niñas y adolescentes, con el fin de incluir la protección integral en materia de prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes(ESCNNA) asociada al turismo.

**Artículo 4º. ENTIDADES EJECUTORAS.** La Secretaría Distrital de Integración Social y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON, con el acompañamiento de la Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Educación, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Seguridad, y el Instituto Distrital de Turismo – IDT, acorde con su misionalidad, apoyarán el diseño e implementación de un Plan de Protección para los niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad para eliminar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) asociada al turismo.

PARÁGRAFO. La administración distrital podrá solicitar el acompañamiento y asesoría de la Policía Nacional y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Regional Bogotá y/ o las entidades que hagan sus veces para el diseño del Plan de Protección referido.

**Artículo 5º. Modifíquese el Artículo 1 del Acuerdo 365 de 2009, el cual quedará de la siguiente forma:**

**Artículo 1. REGISTRO UNICO DISTRITAL PARA LOS CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL DISTRITO CAPITAL –RUDPA-** Créase el *Registro Único Distrital para los casos de Violencia Sexual en el Distrito Capital –RUDPA-* como un sistema de información cuyo objeto es consolidar la información sobre delitos sexuales en general y sobre el número de condenas proferidas por los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual de niñas, niños y adolescentes en particular.

Teniendo en cuenta las localidades, número y descripción de caso, atención ofrecida y efectivamente recibida, seguimiento a las niñas, niños y adolescentes víctimas, indicando si se relaciona con el turismo sexual.

Como resultado de convenios interinstitucionales se obtendrá información que permita caracterizar estos delitos y formular políticas públicas de prevención y atención.

**Artículo 5. VIGENCIA.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y modifica en lo pertinente el Acuerdo 365 de 2009.

**PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**



“EN EL CONCEJO, BOGOTÁ TIENE LA PALABRA”



## PROYECTO DE ACUERDO N° 109 DE 2018

### PRIMER DEBATE

**“POR MEDIO DEL CUAL SE FOMENTA LA ECONOMÍA CREATIVA EN EL DISTRITO CAPITAL – ACUERDO NARANJA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”**

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Tengo el gusto de someter a consideración del H. Concejo de Bogotá, el Proyecto de Acuerdo **“Por medio del cual se fomenta la economía creativa en el Distrito Capital – Acuerdo Naranja y se dictan otras disposiciones.”**

#### 1. OBJETO DE LA INICIATIVA:

El objeto del presente Proyecto de Acuerdo es la de desarrollar, fomentar, incentivar y proteger las industrias creativas en el Distrito Capital. Estas industrias creativas serán entendidas como aquellas industrias que generan valor en razón de sus bienes y servicios, los cuales se fundamentan en los derechos de autor y derechos conexos y los beneficios que en materia educativa, económica, social y de integración generan al Distrito Capital.

#### 2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Generar estrategias, proyectos y programas que procuren articular diferentes actividades y sectores que componen las industrias creativas que se constituyan en una alternativa económica no tradicional para el Distrito Capital.

2. Empoderar a la gerencia de innovación, tecnología e industrias creativas como el ente articulador en la administración distrital tendiente a garantizar un trabajo articulado entre los diferentes actores públicos, privados y mixtos, así como lograr la consolidación del censo de industrias creativas en la capital.

3. Consolidar la realización de un Evento Naranja de carácter nacional e internacional que permita visibilizar al Distrito Capital como referente mundial en desarrollo y consolidación de las industrias creativas. Adicionalmente, será punto de encuentro para la consolidación de procesos de emprendimiento enmarcados en las industrias creativas.

4. Estructuración de los centros “Áreas de Desarrollo Naranja – ADN”, como espacios de encuentro de las industrias creativas, que permita la articulación de los actores públicos, privados y mixtos a través de diferentes acciones e incentivos. Estos serán adicionalmente, articuladores de los procesos locales que permitirán vincular a todos los actores del ecosistema del sector creativo y emprendedor de la ciudad.

#### 3. HISTORIAL DE LA INICIATIVA:

Nombre de la Iniciativa – Proyecto de Acuerdo	Sesiones – Comisión y Trámite	Ponentes – Conclusión de la Ponencia
Proy. 370 de 2016 “Por medio del cual se fomenta la economía creativa en el Distrito Capital –Acuerdo Naranja”	Ordinarias – Agosto. Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público. Archivado.	Jairo Cardozo Salazar – MIRA – Positiva. Armando Gutiérrez – Partido Liberal – Positiva.
Proy. 509 de 2016 "Por medio el cual se fomenta la Economía Creativa en el Distrito Capital - Acuerdo Naranja y se dictan otras disposiciones"	Ordinarias – Noviembre. Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público. Archivado.	Jairo Cardozo Salazar – MIRA – Positiva. Diego Fernando Devia Torres – Centro Democrático – Positiva.

Proy. 062 de 2017 “Por medio del cual se fomenta la economía creativa en el distrito capital –acuerdo naranja y se dictan otras disposiciones”	Ordinarias – Febrero. Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público. Archivado.	María Victoria Vargas – Liberal – Positiva. Nelson Castro – Polo Democrático – Positiva. Ángela Garzón – Centro Democrático – Positiva. Gloria Stella Díaz – MIRA - Positiva
Proy. 196 de 2017 “Por medio del cual se fomenta la economía creativa en el distrito capital –acuerdo naranja y se dictan otras disposiciones”	Extraordinarias – Abril. Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público. Archivado.	Daniel Palacios – Centro Democrático – Positiva con Modificaciones. Roger Carrillo – Conservador – Positiva con Modificaciones.
Proy. 300 de 2017 “Por medio del cual se fomenta la economía creativa en el distrito capital –acuerdo naranja y se dictan otras disposiciones”	Ordinarias – Mayo. Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público. Archivado.	Nelly Patricia Mosquera – Partido Social de Unidad Nacional – Positiva con Modificaciones. Roger Carrillo – Conservador – Positiva con Modificaciones.
Proy. 398 de 2017 “Por medio del cual se fomenta la economía creativa en el distrito capital –acuerdo naranja y se dictan otras disposiciones”	Ordinarias – Agosto. Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público. Archivado.	Jorge Torres – Partido Alianza Verde – Positiva con Modificaciones. Yefer Vega – Cambio Radical – Positiva con Modificaciones.
Proy. 599 de 2017 “Por medio del cual se fomenta la economía creativa en el distrito capital –acuerdo naranja y se dictan otras disposiciones”	Ordinarias – Septiembre. Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público. Archivado.	Roberto Inestrosa Rey – Positiva con Modificaciones. Xinia Rocio Navarro – Negativa

#### 4. FUNDAMENTO JURÍDICO:

##### 4.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL:

**Artículo 1º.** Atinente a los principios fundamentales, que determina:

*“Colombia es un Estado social de derecho, ... con autonomía de sus entidades territoriales, ... fundada en el respeto de la dignidad humana, ... y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.* (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

**Artículo 2º.** Referente a los fines del Estado:

*“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; ...*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, ... y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.* (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

**Artículo 8º.** Riquezas culturales:

*Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.* (Cursivas fuera de texto).

**Artículo 13º.** Tratándose del derecho a la igualdad:



*“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...”*. (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

**Artículo 67.** Derecho a la educación:

*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 Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.* (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

**Artículo 70.** Derecho a la cultura:

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

*La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”.* (Cursivas fuera de texto).

**Artículo 71.** Derecho al conocimiento:

*“La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades”.* (Cursivas fuera de texto).

**Artículo 95.** Protección de la cultura:

*“La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.*

...

8. *Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.* (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

**Artículo 287.** Derechos de las entidades territoriales:

*“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

2. *Ejercer las competencias que les correspondan”.* (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

**Artículo 311.** Régimen municipal:

*“Al municipio como entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.* (Cursiva fuera de texto).

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

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

**Artículo 333.** Protección a la actividad económica:

*“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.* (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

#### 4.2. FUNDAMENTO NORMATIVO NACIONAL:

**Ley 397 de 1997:** Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

**Artículo 1°.** De los principios fundamentales y definiciones de esta Ley.

*“1. Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias.*

*3. El Estado impulsará y estimulará los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural de la Nación colombiana.*

*4. En ningún caso el Estado ejercerá censura sobre la forma y el contenido ideológico y artístico de las realizaciones y proyectos culturales.*

*5. Es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el Patrimonio Cultural de la Nación.*

*8. El desarrollo económico y social deberá articularse estrechamente con el desarrollo cultural, científico y tecnológico. El Plan Nacional de Desarrollo tendrá en cuenta el Plan Nacional de Cultura que formule el Gobierno. Los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social.*

*10. El Estado garantizará la libre investigación y fomentará el talento investigativo dentro de los parámetros de calidad, rigor y coherencia académica.*

*11. El Estado fomentará la creación, ampliación y adecuación de infraestructura artística y cultural y garantizará el acceso de todos los colombianos a la misma.*

*12. El Estado promoverá la interacción de la cultura nacional con la cultura universal.*

13. *El Estado, al formular su política cultural, tendrá en cuenta tanto al creador, al gestor como al receptor de la cultura y garantizará el acceso de los colombianos a las manifestaciones, bienes y servicios culturales en igualdad de oportunidades, concediendo especial tratamiento a personas limitadas física, sensorial y síquicamente, de la tercera edad, la infancia y la juventud y los sectores sociales más necesitados.* (Cursivas y adecuaciones fuera de texto).

**Artículo 2°.** Del papel del estado en relación con la cultura.

*“Las funciones y los servicios del Estado en relación con la cultura se cumplirán en conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, teniendo en cuenta que el objetivo primordial de la política estatal sobre la materia son la preservación del Patrimonio Cultural de la Nación y el apoyo y el estímulo a las personas, comunidades e instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones artísticas y culturales en los ámbitos locales, regionales y nacional.”* (Cursiva fuera de texto).

**Artículo 17.** Del fomento.

*“El Estado a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas, como elementos del diálogo, el intercambio, la participación y como expresión libre y primordial del pensamiento del ser humano que construye en la convivencia pacífica.”* (Cursiva fuera de texto).

**Artículo 27.** El creador.

*“Se entiende por creador cualquier persona o grupo de personas generadoras de bienes y productos culturales a partir de la imaginación, la sensibilidad y la creatividad.*

*Las expresiones creadoras, como expresión libre del pensamiento humano, generan identidad, sentido de pertenencia y enriquecen la diversidad cultural del país.”* (Cursiva fuera de texto).

**Ley 1834 de 2017 – Por medio de la cual se fomenta la economía creativa ley naranja.**

**Artículo 1.** Objeto.

*La presente ley tiene como objeto desarrollar, fomentar, incentivar y proteger las industrias creativas. Estas serán entendidas como aquellas industrias que generan valor en razón de sus bienes y servicios, los cuales se fundamentan en la propiedad intelectual.*

**Artículo 2.** Definiciones.

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

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

**Artículo 3.** Importancia.

*El Gobierno nacional tomará las medidas necesarias para que las industrias creativas nacionales sean exaltadas, promocionadas, incentivadas, protegidas y reconocidas.*

*Para ello coordinará articuladamente sus esfuerzos, con miras a visibilizar este sector de la economía promoviendo su crecimiento e identificándolo como un sector generador de empleo de calidad, motor de desarrollo, y que fomenta el tejido social y humano, así como la identidad y equidad.*

#### **Artículo 4. Política Integral de la Economía Creativa.**

*El Gobierno nacional formulará una Política Integral de la Economía Creativa (Política Naranja), con miras a desarrollar la presente ley, y ejecutar en debida forma sus postulados y objetivos.*

*Para ello, el Gobierno nacional identificará los sectores objeto de la misma, formulando lineamientos que permitan desarrollarlos: fortalecerlos, posicionarlos, protegerlos y acompañarlos como creadores de valor agregado de la economía.*

*Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente en procura de la adecuada implementación de la política pública de la que trata este artículo, y buscará la participación plural y equilibrada de actores públicos, privados, sociales, gremiales y asociativos en el ámbito de la cultura y las industrias creativas.*

#### **Artículo 5. Las 7i.**

*Estrategia para la gestión pública. Las 7i serán entendidas como las estrategias que se implementarán para darle efectiva aplicación a esta ley:*

- 1. Información. Se promoverá un adecuado levantamiento de información constante, confiable y comparable sobre los sectores de la economía creativa.*
- 2. Instituciones. Se coordinará la gestión administrativa que permita involucrar al sector público, privado, mixto y no gubernamental, que permita articular de forma adecuada los postulados de la Economía Creativa. La articulación de las instituciones u organizaciones públicas y privadas a nivel regional, también es necesaria para crear un terreno fértil para la industria cultural y creativa, sobre todo en los departamentos, ciudades, distritos y municipios.*
- 3. Industria. S'": fortalecerá el papel de las industrias creativas CI-i como su formalización y adecuación, con la finalidad de que se privilegie y apoye su contribución en el producto interno bruto.*
- 4. Infraestructura. Se desarrollará la infraestructura necesaria par; :) que, en el marco de las competencias del Gobierno nacional y los Gobiernos locales, se privilegie la inversión en infraestructura física e infraestructura virtual, así como a su acceso inclusivo.*
- 5. Integración. Se promoverán 105 instrumentos internacionales necesarios para que las industrias de la economía creativa obtengan acceso adecuado a mercados fortaleciendo así su exportación, sin perjuicio de aquellos tratados y obligaciones internacionales suscritas y ratificadas por Colombia.*
- 6. Inclusión. Se promoverá el desarrollo de las industrias creativas, con miras a que estas se conviertan en vehículos de integración y resocialización como generadoras de oportunidades laborales y económicas. En este sentido, se fortalecerán espacios de circulación independientes de todas las artes en general mediante el reconocimiento de los mismos espacios y equipamientos culturales. A través de la difusión de contenidos locales independientes, se impulsarán vías de circulación tales como radio pública y comunitaria, tv pública, salas alternas de cine, librerías, espacios de circulación de música en vivo y artes escénicas habituales y no habituales y otros mecanismos de circulación de bienes y servicios culturales que beneficien principalmente la comercialización y consumo de contenidos locales y nacionales.*
- 7. Inspiración. Se promoverá la participación en escenarios locales, virtuales, nacionales e internacionales que permitan mostrar el talento nacional, conocer el talento internacional, e inspirar la cultura participativa desarrollando la Economía Creativa en todas sus expresiones.*

**Artículo 6. Cuenta satélite de cultura y economía naranja.**

*El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en coordinación con el Ministerio de Cultura, levantarán, ampliarán, adecuarán y actualizarán los sectores y alcances de la cuenta satélite de cultura, la cual se denominará Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio del Interior y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) deberán proveer la información requerida por el DANE y el Ministerio de Cultura, para el fin señalado.*

*Para ello se tendrán en cuenta todos los sectores asociados a las industrias culturales y creativas.*

*Parágrafo. El Gobierno nacional fomentará en los entes territoriales el mapeo de los sectores creativos. El DANE publicará periódicamente el documento denominado "Reporte Naranja" de estadísticas básicas sobre la economía creativa en Colombia.*

**Artículo 7. Institucionalidad.**

*El Estado promoverá el fortalecimiento de instituciones públicas, privadas y mixtas, orientadas a la promoción, defensa, divulgación y desarrollo de las actividades culturales y creativas. Desarrollando adecuadamente el potencial de la Economía Creativa.*

*Para tal fin se creará y conformará el Consejo Nacional de la Economía Naranja, como coordinador institucional de la economía creativa. Este Consejo estará conformado por:*

- 1. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.*
- 2. El Ministro del Trabajo.*
- 3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo.*
- 4. El Ministro de Educación Nacional.*
- 5. El Ministro de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.*
- 6. El Ministro del Interior.*
- 7. El Ministro de Cultura (quien lo presidirá).*
- 8. El Director Nacional de Planeación (DNP).*
- 9. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).*
- 10. El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).*
- 11. El Director de la Dirección Nacional de Derecho de Autor (INDA).*
- 12. El Presidente de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter).*

*Parágrafo. La participación en este Consejo solamente podrá delegarse en los viceministros, vicepresidentes o subdirectores de la entidad correspondiente.*

*Parágrafo. La participación en este Consejo solamente podrá delegarse en los viceministros, vicepresidentes o subdirectores de la entidad correspondiente.*

**Artículo 8. Incentivos.**

*El Gobierno nacional identificará acciones e incentivos para el desarrollo y crecimiento de las industrias creativas y culturales, incluyendo facilitación de procesos de importación y exportación de bienes y servicios vinculados a actividades creativas y culturales, facilitación migratoria, promoción de agremiaciones dentro del sector, administración adecuada de las sociedades de gestión colectiva y el establecimiento de incentivos estratégicos sectoriales, entre otras acciones. Las entidades territoriales velarán para que los permisos, autorizaciones y demás requerimientos necesarios a nivel local para el desarrollo de actividades creativas y culturales sean fácilmente previsibles, transparentes y expeditos.*

*Parágrafo. Para el otorgamiento de los beneficios de los que trata este artículo, se deberá contar con el aval previo del Consejo Nacional de la Economía Naranja.*

**Artículo 9. Promoción y fomento.**

*El Gobierno nacional a través de la Financiera del Desarrollo Territorial (Findeter), creará líneas de crédito y cooperación técnica para el impulso a la construcción de infraestructura cultural y creativa en los entes territoriales. Findeter trabajará coordinadamente con el Ministerio de Cultura para la construcción de agendas de "municipios, ciudades y regiones creativas" en todo el país, con miras a que estas enriquezcan los planes de los diferentes entes territoriales para el impulso de la cultura y la economía creativa.*

*En aras de fomentar la participación de los entes territoriales en estas iniciativas, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) implementarán a través de las líneas de ciencia y tecnología proyectos de impacto regional o municipal que estimulen los sectores de la Economía Creativa.*

*Los proyectos de infraestructura estarán orientados principalmente a infraestructura urbana que estimule estos sectores, infraestructura dedicada tales como museos, bibliotecas, centros culturales, teatros, y otros, e infraestructura digital tendiente a democratizar el acceso a conectividad e Internet de alta velocidad.*

**Artículo 10. Educación para la economía creativa.**

*En desarrollo de la jornada única y en el marco de la autonomía escolar, el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y el Ministerio de Cultura, promoverán en los establecimientos educativos la formación para el progreso cultural y creativo, a la luz de las disposiciones consagradas en la Ley 115 de 1994.*

*El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Dirección Nacional de Derecho de Autor (ONDA), realizarán jornadas periódicas de capacitación en materia de Economía Creativa, sin perjuicio que dichas jornadas puedan ser adelantadas también por otras entidades administrativas a las que el Consejo Nacional de la Economía Naranja les asigne esa función.*

*Parágrafo. El Gobierno nacional buscará incluir como parte integral de la política en educación, componentes en el ámbito de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones como herramienta para el desarrollo de innovaciones y aplicaciones.*

**Artículo 11. Financiación.**

*El Gobierno nacional promoverá la adecuada financiación que permita desarrollar la Economía Creativa. Para esto, el Banco de Desarrollo Empresarial y Comercio Exterior (Bancoldex) estará encargado de crear mecanismos de financiación para emprendimientos creativos, a través de los instrumentos y vehículos que dicha entidad determine según su objeto y competencia.*

*En igual sentido, se incrementará la disponibilidad de capital semilla y capital emprendedor para emprendimientos creativos mediante procesos concursales rigurosos de acuerdo con la ley.*

*Además de lo anterior, el Gobierno Nacional determinará y reglamentará otros mecanismos alternativos de apalancamiento, comercialización y apoyo con el fin de promover los emprendimientos creativos.*

**Artículo 12. Exportaciones.**

*El Consejo de la Economía Naranja construirá un programa para incentivar y aumentar las exportaciones de bienes y servicios creativos, y creará un reconocimiento a las empresas que generan las mayores exportaciones en dichos sectores.*

**Artículo 13. Integración.**

*En el marco de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia el Estado promoverá, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la consolidación de Mercados Integrados de Contenidos Originales*

(MICOS), que faciliten la participación conjunta en actividades como la CO - nutrición, la CO - creación, la CO - producción, la CO - distribución, la CO - protección, la CO - inversión y el CO - consumo, en los sectores culturales y creativos, abriendo oportunidades de mercado para estos sectores en nuestro país.

Para este propósito, el Estado propenderá por una mejor coordinación institucional y consolidación en lo relativo a la propiedad intelectual, y trabajará mancomunadamente con el sector privado para la protección de los derechos de los creadores, combatiendo con los mejores estándares internacionales la piratería, el contrabando, y otras conductas que afecten los sectores a los que hace referencia la Economía Creativa.

#### **Artículo 14. Sello "Creado en Colombia".**

El Consejo Nacional de Economía Naranja y la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI) estarán a cargo, de manera conjunta, de coordinar la promoción del sello "Creado en Colombia", cuyo fin será la divulgación de los bienes y servicios creativos originados en el país.

#### **4.3 FUNDAMENTO NORMATIVO REGLAMENTARIO NACIONAL:**

##### **CONPES 3659: Política nacional para la promoción para las industrias culturales en Colombia.**

*“El objetivo central de esta Política es aprovechar el potencial competitivo de las industrias culturales, aumentar su participación en la generación del ingreso y el empleo nacionales, y alcanzar elevados niveles de productividad. Se estructura en cinco líneas estratégicas orientadas a superar los obstáculos identificados en la esfera de la circulación de bienes y servicios de las industrias culturales – especialmente para las empresas de menor tamaño del sector-, y a ampliar el acceso al financiamiento y a los instrumentos públicos de desarrollo empresarial. Se enfatiza también en el componente de formación del capital humano de la industria, y en la promoción del uso de nuevas tecnologías.*

*En el mundo se discute una diferenciación que no es sutil entre “industrias culturales” e “industrias creativas”, distinción que no sólo tiene efectos sobre el ámbito de actuación de la política pública sino, y sobre todo, sobre la delimitación estadística de la industria y la necesidad de mantener comparabilidad entre las cifras de diferentes países. Aunque no existe una definición unívoca de estas industrias, en este documento se entenderá las “industrias culturales” en el sentido acogido por la UNESCO y la UNCTAD: aquellos sectores productivos donde se conjugan creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos intangibles de carácter cultural, generalmente protegidos por el derecho de autor.*

##### *Diagnóstico*

*No obstante, los importantes desarrollos y resultados de las industrias culturales, fundamentalmente en algunos sectores señalados en los antecedentes de este documento, que cuentan con políticas integrales y focalizadas de impulso, se considera que el potencial económico de este tipo de actividades culturales consideradas en su conjunto no se ha desarrollado sistemáticamente, debido a algunos factores que podemos considerar como ejes problemáticos, en particular los siguientes:*

*Eje problemático 1: Circulación y distribución de bienes y servicios de las industrias culturales.*

*Los altos costos de comercialización de los bienes y servicios culturales y la insuficiente presencia de canales de distribución y circulación especializados, contrarrestan posibilidades de mayor competitividad. Se identifican principalmente los siguientes problemas en materia de circulación: (i) debilidad en los esquemas de promoción circulación a nivel nacional e internacional (mercados culturales, festivales, ruedas de negocio, entre otros); (ii) falta de coordinación de las distintas instituciones y actividades de promoción y circulación de bienes y servicios de las industrias creativas/culturales; (iii) falta de experiencia de los agentes asociados al eslabón de circulación (gerentes, programadores, promotores y comunicadores, entre otros); (iv) acceso restringido a medios de comunicación; (v) reducida oferta de servicios culturales en el ámbito nacional; (vi) crecimiento de la piratería.*

*Para las industrias culturales la “materia prima” es la creatividad, la cual está necesariamente asociada, no sólo al talento innato, a la experiencia o intuición como tradicionalmente se ha concebido, sino progresivamente a la formación especializada e incluso la incorporación de tecnologías.*

*Las nuevas tecnologías y las nuevas lógicas de la comunicación se han visto utilizadas como fuente de información, y aún no se ha explotado su potencial como un medio de creación de contenidos. Desde esta perspectiva los colombianos se han constituido como receptores de información desaprovechando la oportunidad de pasar de receptores a convertirse en productores de contenidos y en creadores culturales”. (Cursivas y adecuaciones fuera de texto).*

#### **4.4. FUNDAMENTO NORMATIVO DISTRITAL:**

##### **PLAN DECENAL DE CULTURA BOGOTÁ 2012 – 2021:**

*“El Plan busca posicionar a la cultura como uno de los cuatro pilares del desarrollo de la ciudad, aportando a que Bogotá se posicione en la escena iberoamericana y mundial como epicentro cultural; aporta en el desarrollo de los principios y compromisos de la Agenda 21 de la Cultura; a la valoración y promoción de la diversidad y el desarrollo cultural en condiciones de equidad; al reconocimiento de la ciudadanía y los agentes del campo cultural como sujetos y protagonistas de las políticas; profundiza las estrategias de fortalecimiento de las localidades y los territorios como culturalmente activos; genera propuestas concretas para el fortalecimiento y adecuación de la institucionalidad del sector para responder a las necesidades de los agentes y ciudadanos; propone marcos para fortalecer la participación ciudadana en la concertación de las políticas culturales; visibiliza la importancia de la cultura en su perspectiva económica; le da impulso al desarrollo de la comunicación y las tecnologías de la información como herramientas de fortalecimiento para el sector y genera propuestas para que el espacio público se convierta en un escenario permanente para la expresión de las prácticas culturales, artísticas y del patrimonio.*

*El Plan hace una apuesta por el desarrollo de los sub-campos de las prácticas culturales, las artes y el patrimonio cultural, como herramientas conceptuales y técnicas que contribuyan a potenciar la gestión pública en el campo.*

*En cuanto a las prácticas culturales, asumir y desarrollar el concepto de sub-campo ya constituye una apuesta en la que somos pioneros; busca darles el lugar a las ciudadanas, los ciudadanos y las comunidades culturales como sujetos en el centro de las políticas; propone estrategias y acciones para el reconocimiento e impulso a las prácticas tradicionales de los pueblos y comunidades; le da un lugar a la cultura democrática dentro de las políticas culturales.*

*En el subcampo de las artes se hace énfasis en la innovación y el reconocimiento de nuevas prácticas relacionadas con lo transdisciplinar, lo interdisciplinar y el desarrollo de las nuevas tecnologías como herramientas para la creación y circulación de la producción artística; en la implementación de las políticas de formación artística para la ciudad, buscando fortalecer las relaciones con el sector educación y en la ejecución de estrategias más concretas de apropiación que permitan la sostenibilidad de las iniciativas artísticas y posiciones del arte en la ciudad.*

*En el subcampo del patrimonio cultural se resaltan los esfuerzos por articular y desarrollar los marcos normativos propuestos por la Ley 1185 de 2008, de acuerdo con las necesidades de la ciudad y de los agentes del sub-campo; en el mismo orden de ideas, se busca dar mayor fuerza a las políticas de fomento al patrimonio inmaterial y posicionar el patrimonio en la agenda pública de manera articulada con las políticas de ordenamiento territorial”. (Cursivas y adecuaciones fuera de texto).*

**Acuerdo 645 de 2016:** El Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos 2016 – 2019”.

*[...] En la consolidación del ecosistema de emprendimiento se presentan obstáculos como: 1) el bajo conocimiento que tienen los emprendedores de la dinámica del emprendimiento de Bogotá; 2) la prevalencia de factores de corto plazo como financiamiento o asesorías cortas por parte de los*

*beneficiarios de programas de emprendimiento; 3) el bajo nivel educativo de la población emprendedora, en un alto número de los casos; 4) la existencia de trámites costosos y dispendiosos para la creación de empresa y 5) la urgencia de diferenciar el emprendimiento por necesidad del emprendimiento por oportunidad y de potenciar el emprendimiento de base tecnológica. La desarticulación del ecosistema de emprendimiento local limita la identificación de la oferta de servicios de las entidades, programas y redes de apoyo existentes para la promoción de ideas de negocio y de aquellas que son innovadoras, en particular para las iniciativas de jóvenes que quieren participar en el mercado. Por ejemplo, existen sectores con alto potencial de crecimiento tales como el de las industrias creativas y culturales, las cuales podrían ser promovidas con un sistema empresarial adecuadamente articulado y consolidado. Estas industrias aportan alrededor de un 3,3% al PIB y tienen un impacto en la generación de empleo del 5,8% a nivel nacional. [...]"<sup>48</sup>*

En este sentido, el Proyecto de Acuerdo busca dar plena vigencia y efectividad a los Artículos 19 y 44 del Acuerdo 645 de 2016 que reza:

**[...] Artículo 19. Mejores oportunidades para el desarrollo a través de la cultura, la recreación y el deporte.**

*El objetivo de este programa es ampliar las oportunidades y desarrollar capacidades de los ciudadanos y agentes del sector con perspectiva diferencial y territorial, mediante un programa de estímulos, y alianzas estratégicas con los agentes del sector y las organizaciones civiles y culturales, programas de formación, de promoción de lectura y de escritura, la generación de espacios de conocimiento, de creación, de innovación, de ciencia y tecnología y de memoria, apropiación del conocimiento, el fortalecimiento del emprendimiento y la circulación de bienes y servicios y el fomento del buen uso del tiempo libre y la actividad física, en horarios extendidos, con el propósito de promover todas las formas en que los ciudadanos construyen y hacen efectivas sus libertades culturales, recreativas y deportivas, en estrecho vínculo con la transformación cultural[...]"* (Cursiva fuera de texto).

**[...] Artículo 44. Fundamentar el desarrollo económico en la generación y uso del conocimiento para mejorar la competitividad de la Ciudad Región.**

*El objetivo de este programa es convertir la generación y el uso del conocimiento en el eje de desarrollo económico para la ciudad, mediante la consolidación del ecosistema de emprendimiento y de innovación, de tal manera que se fortalezcan las capacidades de los diferentes actores, se potencien los espacios de colaboración y apoyo a iniciativas empresariales, y reconocimiento del desarrollo de la industria creativa y la economía naranja, se dinamice la interacción pública y privada para alcanzar los objetivos comunes de la ciudad y se utilicen las capacidades científicas y tecnológicas en dichos objetivos.*

*En desarrollo de este objetivo se aplicarán los principios de colaboración y coordinación con entidades territoriales de la ciudad región para potenciar el impacto regional de las iniciativas.*

*Se gestionará un modelo de ciudad innovadora en la cual confluyen en un espacio físico, entidades tales como empresas, universidades, entidades públicas científicas y tecnológicas, que tendrá una gerencia encargada de su operación. [...]"* (Subrayado fuera de texto).

## 5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO:

### 1. DEFINICIÓN:

La economía creativa comprende los sectores en los que el valor de sus bienes y servicios se fundamentan en la propiedad intelectual, tales como la arquitectura, las artes visuales y escénicas, las artesanías, el cine, el

<sup>48</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos 2016 – 2019”, Pág. 269.

diseño, el editorial, la investigación y desarrollo, los juegos y juguetes, la moda, la música, la publicidad, el software, la televisión (TV), la radio y los videojuegos.<sup>49</sup>

Este sector representó el 6.1% de la economía global en el año 2005, a pesar de que hoy sigue pasando desapercibido para la mayoría de los economistas.<sup>50</sup> Para el año 2011 la economía creativa alcanzó los \$4.3 billones de dólares estadounidenses, lo que representaría el 120% de la economía de la República Federal Alemana, o 2 ½ veces los gastos militares globales.<sup>51</sup>

Así pues, mientras que el gasto militar depende en un 100% del presupuesto público, la economía creativa es un contribuyente neto. Si la dinámica de crecimiento de la economía creativa sigue patrones equivalentes a sus exportaciones, podría representar más que el 6.1% registrado hace 8 años.

La última década ha sido beneficiosa para el comercio de bienes y servicios, según la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), entre 2002 y 2011, las exportaciones por concepto de bienes y servicios crecieron 134%, casi el doble del 71% presentado por las transferencias de armas.<sup>52</sup>

Sea preciso establecer que la presente iniciativa normativa de carácter distrital responde en gran medida a los presupuestos y sustentos establecidos en la reciente Ley 1837 de 2017 expedida por el Congreso y sancionada por el Presidente de la República en mayo del presente año, por medio de la cual se fomenta la Economía Creativa Ley Naranja la cual fue iniciativa del Senador del Centro Democrático Iván Duque.

## 2. SECTORES:

La economía creativa representa los siguientes sectores:

### 1. BIENES CREATIVOS:

1. Artes visuales y performativas.
2. Artesanía.
3. Audiovisual.
4. Diseño.
5. Nuevos medios.

### 2. SERVICIOS CREATIVOS:

1. Arquitectura.
2. Cultura y recreación.
3. Investigación y desarrollo.

<sup>49</sup> HOWKINS, John.

<sup>50</sup> BUITRAGO, Felipe. DUQUE, Iván. *La Economía Naranja*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., 2013.

<sup>51</sup> Cálculo propio de los autores (Buitrago, Duque 2013) con datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Military Expenditures Database. Consultado por última vez el 28 de junio de 2013 (<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2012.xlsx>) y del World Military Expenditures and Arms Transfers (WMEAT) report 2012 del Departamento de Estado de los Estados Unidos consultado por última vez el 8 de julio de 2013 (<http://www.state.gov/documents/organization/209508.pdf>)

<sup>52</sup> Cálculo propio de los autores (Buitrago, Duque 2013) con datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). TIV of arms exports from all, 2004-2012. Consultado por última vez el 8 de julio de 2013 ([http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export\\_values.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php))

#### 4. Publicidad<sup>53</sup>.

Las exportaciones de bienes y servicios creativos en 2011 alcanzaron los \$646 mil millones de dólares.<sup>54</sup> Si las mismas se insertaran en la clasificación que hace el Centro Internacional de Comercio (ITC por sus siglas en inglés), serían la quinta mercancía más transada del planeta, al tiempo que el valor de las transferencias militares no se ubicaría entre las diez primeras.<sup>55</sup>

La importancia de la economía creativa radica en la creciente conectividad, así, por ejemplo, el comercio de servicios creativos crece un 70% más rápido que el de bienes creativos, y estas transacciones ocurren de manera creciente a través de internet.

Para el año 2012 la firma *Price Water House Coopers* estimó que las industrias de entretenimiento (conjunto de actividades culturales y creativas en el corazón de la economía creativa), inyectarían \$2.2 billones de dólares anuales a la economía mundial, lo que equivaldría al 230% del valor de las exportaciones petroleras de los Estados miembros de la OPEP.

Algunas otras cifras para tener en cuenta en materia de economía creativa, son las siguientes:

1. La industria cinematográfica mundial produce en conjunto más de 4000 películas anuales (80 por semana aproximadamente).
2. Las ventas por boletería alcanzan miles de millones de dólares.
3. El uso de tabletas electrónicas ocupa el 70% del tiempo.
4. Desde 1998 se han descargado más de 25.000.000.000 canciones desde la plataforma de *iTunes* desarrollada por la compañía *Apple*. (El precio base por canción es de 99 centavos de dólar).
5. Se han descargado más de 50.000.000.000 de aplicaciones desde el *AppStore* de la compañía *Apple*.

En materia de artes escénicas, un sector clásicamente relegado para la economía, logró por concepto de ventas totales por boletería y mercadería asociada \$26.9 miles de millones de dólares en un periodo de 30 años solo en las ciudades de Nueva York y Londres, lo que si se contrasta por ejemplo con un megaproyecto de generación eléctrica como la represa de las 3 gargantas en China, que costó \$25 mil millones de dólares en el mismo periodo de tiempo. (Buitrago, Duque, 2013).

Este sector, solo por seguir con un ejemplo (artes y espectáculos), logró que compañías como el Circo del Sol empleara a más de 5000 personas, y tuviera ventas superiores a los US\$800 millones de dólares anuales.

Asimismo, se estima que en la economía global las industrias creativas generan nueve de cada cien pesos de la economía en la República Argentina. La compañía *Netflix* cuenta con más de 33 millones de suscriptores y ventas que superan los \$3.600 millones de dólares anuales.

Para el caso colombiano, y tomando como ejemplo una de las muestras culturales y artísticas más queridas, el Festival Internacional de Teatro de Bogotá en el año 2010 tuvo una audiencia de 3.900.000 espectadores, repartidos entre 500.000 en sala, 420.000 en ciudad teatro, y 3.000.000 en actividades callejeras.

#### 1. IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA CREATIVA EN EL DISTRITO CAPITAL:

Las ciudades del mundo no se caracterizan exclusivamente por su infraestructura o amoblamiento urbano; tienen una identidad que va más allá del cemento y que aglomera distintos simbolismos y expresiones. También poseen escenarios donde se mezclan las prácticas que dan cuenta de nuestras ideas, arte y cultura.

<sup>53</sup> BUITRAGO, Felipe. DUQUE, Iván. *La Economía Naranja*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., 2013.

<sup>54</sup> *Ibíd.* Pág. 17.

<sup>55</sup> *Ibíd.* Pág. 18.

En los últimos años, el proceso de globalización y empoderamiento de la tecnología ha facilitado el acceso a la información a los ciudadanos y brindado mayor visibilidad a los temas locales.

En este sentido, temas como la cultura, el arte y la creatividad cobraron mayor relevancia en la agenda pública de las ciudades. La cultura era fundamentalmente vista como la sana utilización del tiempo libre, y de algún modo la precaria oferta cultural estaba asociada a las personas de mejores estratos y recursos.

Progresivamente las administraciones públicas empezaron a dar un papel más importante a la cultura como un componente fundamental para el desarrollo de la sociedad aumentando su democratización y oferta.

Si bien la capital ha mejorado su oferta y acceso cultural a los bogotanos, aún existe una visión limitada y desconocimiento sobre el potencial económico de las industrias creativas.

Según la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), las industrias creativas comprenden los sectores cuya actividad económica es la creación, producción, promoción y distribución de bienes y servicios de contenidos creativos, culturales y gráficos que utilizan la creatividad, la propiedad intelectual, la cultura y la conectividad como sus principales insumos.

Este sector está integrado por más de 23.300 empresas registradas en la CCB, de las cuales el 93 % está ubicado en Bogotá y el 7 % en la Región.<sup>56</sup>

Sectores que lo componen:

1. Comunicación gráfica (diseño gráfico, publicitarios, editoriales, empaques y etiquetas y publicaciones periódicas).
2. Creativas y de contenido (publicidad, videojuegos, cine, medios de comunicación y animación).
3. Música.
4. Otras artes escénicas (danza, teatro).
5. Artes plásticas y visuales.
6. Patrimonio (sitios culturales, actividades de jardines botánicos, zoológicos y reservas culturales)<sup>57</sup>

La importancia de la industria creativa se ve materializada en el interés que la CCB ha tomado en ella, lo que ha logrado la creación de una dependencia especializada sobre el tema.

En este sentido es vital apoyar los emprendimientos creativos para lo que desde ya se trabaja en líneas de acción enfocadas a:

1. Mejorar las condiciones de entorno para el crecimiento de los negocios.
2. Generar redes de trabajo colaborativo.
3. Innovar los modelos de negocio dentro de la economía creativa.
4. Convertir ideas creativas en ideas de negocio viable.
5. Crear nuevos escenarios para que talento sea visto y escuchado.

<sup>56</sup> Tomado de <http://www.ccb.org.co/Fortalezca-su-empresa/Apuesta-sectorial-de-la-CCB/Industrias-Creativas-Culturales-y-de-Comunicacion-Grafica>.

<sup>57</sup> *Ibíd.*

6. Fortalecer las habilidades empresariales y específicas de las empresas.
7. Acercar oportunidades para financiar proyectos.
8. Abrir mercados para la internacionalización de las empresas culturales y creativas.
9. Contar con talento humano.
10. Encontrar solución a los problemas logísticos asociados al transporte de materias primas, insumos y productos terminados del sector.
11. Incidir en la definición de una regulación ajustada a las necesidades de los empresarios del sector.<sup>58</sup>

Las industrias creativas que buscan visibilizar y fomentar el presente Proyecto de Acuerdo ya son una realidad económica en el mundo, el país y en el Distrito Capital, es por ello que la pertinencia y actualidad del proyecto obedece a una necesidad sobre una realidad económica y social como lo es la “*Economía Naranja*”.

Si bien la capital ha mejorado su oferta y acceso cultural a los bogotanos, aún existe una visión limitada y desconocimiento sobre el potencial económico de las industrias creativas. De acuerdo a la UNESCO, la cultura representa el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. En ella se engloban sectores como las artes y las letras, los modos de vida, las tradiciones y las creencias, entre otras. Las industrias creativas, lo que buscan es potenciar el desarrollo económico de la cultura por medio de los derechos de propiedad y la articulación con otros sectores de la creatividad.

De acuerdo a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, durante el 2013 se beneficiaron 5.747.533 ciudadanos con eventos culturales. Aunque ésta cifra disminuyó con respecto al año pasado, la tendencia se debió al cambio de oferta por parte de la administración, ya que se descentralizó la oferta cultural a las localidades. Se pasó de 3.951 eventos locales, a 20.669 en toda la ciudad.

El impulso adquirido en los últimos años ha tenido algunos retorceos, sobre todo por el tema de inseguridad y oferta cultural. De acuerdo a la Encuesta de Calidad de Vida 2013 de Bogotá Cómo Vamos, la insatisfacción de los bogotanos con la oferta cultural de la ciudad se incrementó con respecto a 2012, pasando de 4% a 11% en 2013. Con relación a la oferta recreativa, la insatisfacción aumentó del 6% al 12% en el mismo periodo.

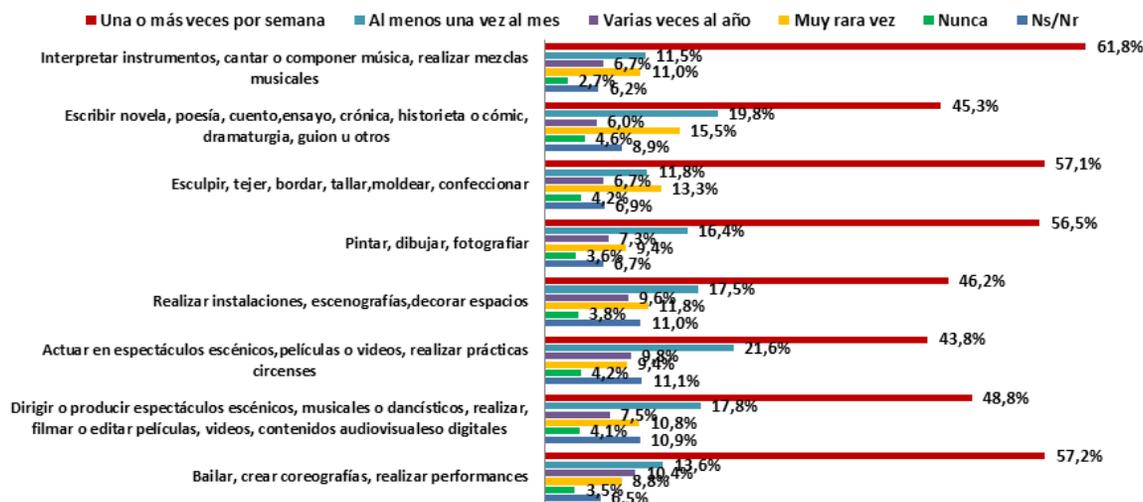
La reducción en la participación en actividades recreativas de los bogotanos, actividades como visitar parques pasó de 70% a 57% entre 2012 y 2013, y visitar centros comerciales bajó del 70% al 50%. La reducción de estas actividades no tuvo que ver exclusivamente con inseguridad de la ciudad para esa época sino con el sedentarismo promovido por las nuevas tecnologías como los teléfonos inteligentes e Internet.

De acuerdo a la Encuesta Bienal de Cultura 2015, 81% de las personas encuestadas no practica ninguna actividad artística. Sin embargo, llama la atención que en las preguntas donde se indaga por la frecuencia de actividades creativas, más del 50% afirma realizar actividades de este tipo al menos una vez por semana:

---

<sup>58</sup> *Ibíd.*

### P68.2. ¿Con qué frecuencia, en los últimos 12 meses, la ha practicado...?



Fuente: Encuesta Bienal de Cultura 2015

De acuerdo a la Encuesta de Consumo Cultural del DANE 2012 – 2014, a nivel nacional, la asistencia personas mayores de 12 años a conciertos, recitales y presentaciones de música en vivo presentó un aumento en 2014, pasó de 27,9% en 2012 a 30,0% en 2014.

Según datos de la Cuenta Satélite de Cultura<sup>59</sup>, el sector de las artes escénicas y espectáculos artísticos en Colombia, presentó un incremento de 22,2 % entre 2005 (\$211.394 millones) y 2012 (\$258.349 millones). Durante ese periodo, los colombianos incrementaron la compra de boletería en un 58,7%.

La producción de espectáculos artísticos en vivo, entendidos como los servicios de producción y presentación para representaciones de teatro, ópera, ballet, musicales y conciertos, entre otros, presentó un incremento del 28,2% durante el periodo 2005- 2012, pasando de ingresos de 431 150 millones en el 2005 a 552 749 millones de pesos en el 2012.

Por su parte, el sector audiovisual experimentó un crecimiento de 109 % entre 2005 (\$1,14 billones) y 2012 (\$2,39 billones). Para el año 2012, el subsector de cine contó con 827 salas de exhibición. Mientras que en el año 2000 se estrenaron 4 películas, en el 2008 se llegó 23 en el 2012. Para la muestra de un botón recordemos: el abrazo de la serpiente en 2015. Haciendo referencia al consumo relacionado con el sector cinematográfico, entre 2005 y 2012 el número de asistentes a cine creció más del doble, pasó de 16 millones de espectadores en el 2005 a 41,4 millones en el 2012.

En cuanto a la industria musical, de acuerdo a los cambios tanto en su producción como en su consumo, la producción de música fonográfica presentó un leve crecimiento negativo de 0,3% entre 2005 y 2012. Los ingresos por venta física pasaron de 99.866 millones en 2005 a 79.646 millones en 2012. Este comportamiento también se explica por las actuales tendencias de acceso a la música, en donde la asistencia a espectáculos en vivo tuvo un crecimiento de 30 % entre los años 2005 y 2012, pasando de 265 318 millones a 343 897 millones de pesos respectivamente. En esferas como esta, es que la economía naranja tiene un importante reto.

Estos son tan solo algunos ejemplos del potencial de desarrollo de la cultura a través de sectores creativos los cuales no han sido aprovechados al máximo en exportaciones de bienes y servicios y el desamparo de las ideas por medio de licencias de propiedad intelectual.

<sup>59</sup> Esta cuenta satélite, representa un importante mapeo de la industria cultural ya que permite una medición constante, confiable y comparable, derivado del sistema de cuentas nacionales.

Como expresiones de las industrias creativas en el Distrito Capital encontramos, entre otras:

### 1. **ARTBO:**

ARTBO, Feria Internacional de Arte de Bogotá, es el encuentro por excelencia para el mercado del arte en América Latina. Cada año, ARTBO convoca a galerías nacionales e internacionales que son cuidadosamente seleccionadas para lograr una muestra de la mejor calidad.

Además del aspecto comercial de la Feria, ARTBO ofrece un programa cultural y académico variado que busca sensibilizar al público y facilitar su acceso al Arte.

ARTBO se lanzó en el 2005, como un programa de la Cámara de Comercio de Bogotá, con el objetivo de promocionar y posicionar a Bogotá como un destino para la cultura y los negocios, ser una plataforma comercial para el Arte y un espacio para el intercambio cultural y la sensibilización y participación de todo tipo de públicos.

A lo largo de sus nueve versiones, ARTBO ha llegado a convertirse en la mayor plataforma anual para las artes plásticas en Colombia y una de las ferias más importantes de la región.

ARTBO se ha convertido en el eje central del mes del Arte en Colombia y hoy en día es reconocida internacionalmente como la feria de mejor calidad de América Latina gracias a la cuidadosa selección y la diversidad de su muestra.<sup>60</sup>

### 2. **ARTECÁMARA:**

El programa Artecámara inició en el 2004 para promover y fortalecer los nuevos talentos en artes visuales y diseño de Bogotá y la región. Realiza de manera permanente exposiciones en las galerías ubicadas en los Centros Empresariales Chapinero, Salitre y Kennedy, y organiza, una vez al año, la sección Artecámara en la Feria Internacional de Arte de Bogotá, ARTBO.

Todas las exposiciones son colectivas y funcionan bajo la modalidad de la curaduría donde un curador designado por Artecámara invita a artistas y/o diseñadores y/o los selecciona a través de una convocatoria pública.

Con presencia en salas ubicadas en diferentes localidades se desarrollan las siguientes expresiones de las industrias creativas en el sector cultural:

#### 1. **CHAPINERO:**

Esta sala está dedicada a la circulación de los nuevos talentos en artes plásticas. Se organizan en promedio seis exposiciones al año entre las cuales, la exposición final del programa Artecámara Tutor, la exposición del ganador del premio Prodigy/Beca Flora en ARTBO y el ciclo PRISMA de tres exposiciones organizadas por un comité de tres curadores, que abarca un tema de actualidad de Bogotá a través de la realización de proyectos in situ.

#### 2. **SALITRE:**

Esta sala presenta seis exposiciones curadas al año, de altísima calidad e impacto mediático, en todos los campos del diseño. Su objetivo: proyectar el talento de los mejores diseñadores de la ciudad y, fungir un rol de motivación para la producción local. Así mismo, ponemos a disposición de la Red Académica de Diseño (RAD) módulos de exhibición exterior para exponer el trabajo de los programas universitarios de diseño.

---

<sup>60</sup> Tomado de <http://www.artboonline.com/portal/default.aspx>

### 3. KENNEDY:

En el Centro Empresarial Kennedy inició en el 2011 Artecámara Tutor, un programa de formación y circulación para visibilizar las prácticas artísticas de las comunidades ubicadas en el sur de Bogotá. Adicionalmente, se desarrollan en esta sala exposiciones y proyectos artísticos que vinculan a diferentes comunidades locales y/o investigan temas relacionados con la educación artística.<sup>61</sup>

### 3. BOGOTÁ MUSIC MARKET:

El Bogotá Music Market (BOmm) es un evento organizado por la Cámara de Comercio de Bogotá, como parte de su programa de apoyo a las Industrias Creativas y Culturales. Es un espacio diseñado para que músicos, compositores, productores, agencias, empresarios, marcas, disqueras y editoras descubran nuevas oportunidades de negocio y aprendan sobre las últimas tendencias en la industria de la música.

Ofrece oportunidades para que los músicos colombianos presenten sus producciones, composiciones o shows en vivo a marcas, editoras nacionales e internacionales y a circuitos y festivales de talla internacional.

Se convierte en una plataforma de promoción y actualización profesional, así como en espacio de networking para realizar acuerdos, alianzas y negocios alrededor de la industria de la música. Para ello, durante la realización del evento se han habilitado cuatro días, de los cuales uno es dedicado a charlas académicas de conferencistas de alto perfil y larga trayectoria en la industria de la música, otros dos para citas de negocios entre los participantes, y un día de talleres.

La participación es gratuita y la selección de los aspirantes se hace por convocatoria abierta con una curaduría independiente.

Como oportunidades para las industrias creativas el Bomm ofrece este 2016 las siguientes posibilidades para emprendedores en este sector:

1. BOmm Talks: espacio académico en el que destacados profesionales internacionales del sector compartirán sus experiencias, aprendizajes y predicciones acerca de la industria de la música.
2. Showcases: presentaciones en vivo de artistas y bandas seleccionadas por los curadores.
3. Rueda de negocios: espacio de speed-networking en el cual los empresarios y artistas seleccionados por los curadores para participar se reunirán para realizar negociaciones, ampliar su base de contactos, conocer empresarios que se dedican al mismo tipo de negocio y realizar alianzas estratégicas de diversos tipos.
4. BOmm Labs: Será un espacio de mesas redondas y talleres, con líderes de la industria local, en las cuales se tratarán temas como periodismo musical (qué debe saber un músico para comunicarse con un periodista), crowdfunding para música y management, entre otros.<sup>62</sup>

Otro importante sector de las industrias creativas en el Distrito Capital es el de la moda. Este comprende las actividades creativas de manufactura industrial y comercialización, así como la proveeduría de insumos y servicios complementarios para los siguientes sectores:

1. Textil – confección.
2. Cuero, calzado y marroquinería.
3. Joyería y bisutería.

<sup>61</sup> Tomado de <http://www.ccb.org.co/Fortalezca-su-empresa/Apuesta-sectorial-de-la-CCB/Industrias-Creativas-Culturales-y-de-Comunicacion-Grafica/Artecámara/Que-es-el-programa-Artecámara>

<sup>62</sup> Tomado de: <http://www.bogotamusicmarket.com/>

Este sector está integrado por más de 30.000 empresas registradas en la Cámara de Comercio de Bogotá, de las cuales el 92 % está ubicado en Bogotá y 8 % en la región.

Dentro de las necesidades de la moda como sector de las industrias creativas están las de:

1. Redefinir la posición estratégica de los modelos de negocio.
2. Crear y fortalecer marcas.
3. Fortalecer el diseño y la innovación para generar valor a los productos.
4. Implementar sistemas de producción sostenibles y estandarización de procesos.
5. Desarrollar canales para llegar a nuevos mercados.
6. Mejorar las condiciones de entorno para hacer más y mejores negocios.
7. Encontrar solución a los problemas logísticos asociados al transporte de materias primas, insumos y productos terminados del sector.
8. Incidir en la definición de una regulación ajustada a las necesidades de los empresarios del sector.<sup>63</sup>

#### 4. **BOGOTÁ AUDIOVISUAL MARKET:**

El Bogotá Audiovisual Market (BAM) es un evento que ha logrado reunir a cientos de productores internacionales que demuestran el excelente posicionamiento de Bogotá como un hub regional para la producción audiovisual.

En él se reúnen productores locales, empresas de servicios nacionales, distribuidores, agentes de venta, canales de televisión y productores internacionales de la industria audiovisual para una programación que incluye charlas de tema como "*La distribución y el marketing audiovisual en 200 tips*", en donde se tratan temas la actualidad de la industria latinoamericana. El evento también ofrece los BAM brunches, en donde los participantes podrán compartir experiencias y generar contactos profesionales a través de un desayuno de trabajo.

Bogotá Audiovisual Market cuenta con una exhibición permanente de películas colombianas que se encuentran en etapa final de posproducción o que requieren de agente de ventas para su distribución, que hacen parte de la programación de screenings en las salas de Multiplex de Cine Colombia del centro comercial Avenida Chile.<sup>64</sup>

De acuerdo con La agencia de promoción de inversión de Bogotá, una iniciativa de la Cámara de Comercio de Bogotá y el Distrito Capital (Invest in Bogotá) la UNESCO reconoció a Bogotá como una de las 35 ciudades en el mundo que conforman la Red de Ciudades Creativas, en la categoría de ciudad de la música, por la fortaleza de movimientos como el rock, el hip hop, la música clásica, el jazz y los ritmos locales.<sup>65</sup>

La vida cultural de la ciudad cuenta además con una amplia oferta local e internacional en museos, bibliotecas, literatura, cine, artes plásticas, teatro y danza.

<sup>63</sup> Véase: <http://www.ccb.org.co/Fortalezca-su-empresa/Apuesta-sectorial-de-la-CCB/Moda>

<sup>64</sup> Véase: <http://es.investinbogota.org/BAM-Bogota-Audiovisual-Market>

<sup>65</sup> *Ibíd.*

En este sentido Bogotá es una protagonista de las industrias creativas y de la economía naranja gracias a que es una:

### **CIUDAD MULTICULTURAL:**

Bogotá es hoy el resultado de migraciones de grupos de población muy amplios, que la han convertido en una ciudad cada vez más respetuosa de la diversidad étnica, social, territorial y religiosa.

1. Colombianos provenientes de diferentes regiones: insulares y costeras en los océanos Pacífico y el Atlántico; de la Cordillera de los Andes; de la selva Amazónica; de los Llanos Orientales, entre otras.
2. Colonias extranjeras de Ecuador, Estados Unidos, Perú, Venezuela y muchos otros más.
3. Grupos indígenas entre los cuales están: Embera, Guambiano, Huitoto, Inga, Kankuamo, Kichwa, Pijao, Siriano y Wayúu.
4. Comunidades afro descendientes, que representan el 14 % de la población de Colombia.
5. Aproximadamente 13.033 miembros de comunidades gitanas.
6. Política pública para la protección de derechos de población LGBT.
7. Seguidores de diferentes religiones: católicos, cristianos, protestantes, musulmanes, judíos, entre otros.

### **CIUDAD DE LA MÚSICA DE UNESCO: FESTIVALES DE MÚSICA “AL PARQUE”:**

Bogotá es la primera ciudad latinoamericana de la Red de Ciudades Creativas de la Música, junto a Sevilla (España), Bolonia (Italia), Glasgow (Escocia) y Gante (Bélgica).

Esto por la amplia oferta de festivales gratuitos y al aire libre de rock, salsa, jazz, ópera, góspel, hip-hop y música colombiana. Rock al Parque, el más grande de América Latina y el tercero más grande del mundo, contó en 2014 (2016) con 400 mil asistentes y 87 bandas participantes.

La ciudad tiene más de 600 lugares para conciertos en vivo que han recibido grandes artistas de la música culta y popular de la talla de Daniel Barenboim, Jesse Norman, Deborah Voigt en música clásica; Lady Gaga, Paul McCartney, Cold Play, Norah Jones; así como artistas de movimientos de música independiente como The Killers, New Order, Morrissey, Red Hot Chili Peppers, Hot Chip, Foster the People, TV on the Radio, MGMT, Yelle, entre otros.<sup>66</sup>

### **FESTIVAL INTERNACIONAL DE TEATRO:**

Bogotá es sede del Festival Internacional de Teatro como se anotó anteriormente que se realiza cada dos años siendo el festival de teatro más importante de América Latina y uno de los mejores del mundo.

La edición 2014 contó con 26 países invitados, 2.000 artistas, 48 presentaciones internacionales, 29 teatros, 9 parques, 7 escenarios no convencionales, 9 premieres mundiales y más de 2 millones 800 mil espectadores.

Así mismo, la ciudad ofrece continuamente espectáculos de teatro, danza y música en más de 45 salas, entre las que sobresalen el Teatro Mayor, el Teatro Jorge Eliécer Gaitán, el Teatro Nacional y una diversidad de espacios independientes como Mapa Teatro, la Casa del Teatro, La Candelaria, Teatro Libre y Teatro Varasanta.

<sup>66</sup> *Ibíd.*

En materia de la industria literaria entre bibliotecas, librerías y una de las Ferias del Libro más importantes de Latinoamérica, Bogotá ofrece novedades editoriales, lecturas de poesía, revistas, suplementos literarios y comics en formatos tradicionales y digitales.

### **RED DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS:**

La Red de Bibliotecas Públicas -BibloRed- cuenta con 21 establecimientos que permiten una cobertura en toda la ciudad. En 2012 la Red recibió aproximadamente 4.3 millones de visitantes en sus bibliotecas, que están clasificadas así:

1. 4 bibliotecas mayores.
2. 6 bibliotecas locales.
3. 10 bibliotecas de barrio.
4. 60 Bibliotecas comunitarias.
5. 1 bibliobús.

### **FERIA INTERNACIONAL DE LIBRO:**

Es uno de los tres eventos editoriales más grandes de Latinoamérica y representa una fuente importante para el fomento de la lectura que congrega a editores, distribuidores, librereros, representantes de la industria gráfica y escritores, entre otros.

En 15 días, más de 500 expositores locales y extranjeros reciben a más de 80.000 espectadores visitantes.

### **OFERTA CINEMATOGRÁFICA:**

En materia cinematográfica Bogotá cuenta con más de 243 pantallas de cine con los últimos estrenos internacionales y un importante circuito de cine independiente que puede verse en salas especializadas y festivales de trayectoria como In Vitro Visual, Eurocine, Festival de Cine Francés, Festival de Cine Documental, Festival de Cortometrajes Bogoshorts y el Festival de Cine de Bogotá.

El 92% de los servicios de producción de cine, el 77% del sector de la animación digital y el 55% de la industria de videojuegos de Colombia están en Bogotá.

### **MUSEOS:**

Así mismo Bogotá tiene 77 museos con colecciones de arte precolombino y contemporáneo, colecciones de valor histórico, arqueológico y religioso y exhibiciones interactivas con la tecnología, entre los que se destacan:

#### 1. EL MUSEO DEL ORO:

Comprende cerca de 34.000 piezas de oro, más de 20.000 objetos óseos, líticos, cerámicos y textiles pertenecientes a 13 sociedades prehispánicas. Además de su exhibición permanente, el museo ya ha realizado 204 exhibiciones en los mejores museos de los cinco continentes.

#### 2. EL MUSEO BOTERO:

Colección del artista Fernando Botero donada por él mismo. Está conformada por 208 obras, 123 de su propia autoría y 85 de artistas internacionales.

#### 3. MALOKA:

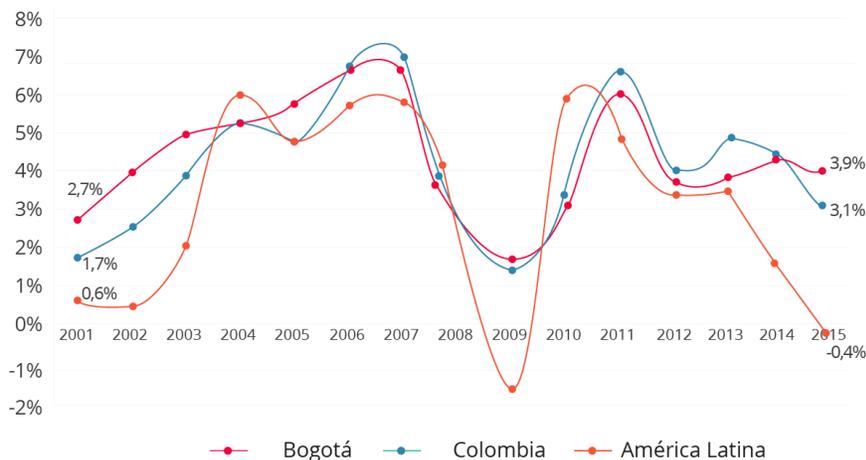
Primer museo de tercera generación hecho en Colombia, que permite a los usuarios interactuar con los objetos.



### 5. PESO ECONÓMICO DEL SECTOR:

Dentro de las cifras vale la pena citar las siguientes como indicadores de la gran oportunidad que tiene el Distrito Capital en materia de industrias creativas, emprendimiento, innovación, cultura y, por ende, Economía Naranja que persigue el Proyecto de Acuerdo puesto a consideración de los Honorables Concejales:

**Crecimiento del PIB en Bogotá, Colombia y América Latina (2001 - 2015)**



Fuente: Dane, Cuentas Nacionales y departamentales; FMI, World Economic Outlook Database, Abril 2016.

### Tratados comerciales vigentes

Países	Población 2015 (millones de personas)	PIB 2015 (US\$ miles de millones)
> CAN <sup>1</sup>	107,9	617,4
> México	127,0	1.144,3
> MERCOSUR <sup>2</sup>	258,0	2.440,1
> Chile	17,8	240,2
> Canadá	35,8	1.552,4
> El Salvador, Guatemala y Honduras	31,1	110,0
> Estados Unidos	321,6	17.947,0
> Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) <sup>3</sup>	13,7	1.118,3
> Unión Europea <sup>4</sup>	334,6	11.621,6

1 Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú  
 2 Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay  
 3 Islandia, Lichtenstein, Noruega y Suiza. Actualmente el tratado es efectivo para Lichtenstein y Suiza.  
 4 Bloque compuesto por: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía, Suecia.

Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, Abril 2016; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; CIA factbook. Proceso Invest in Bogota

67

El aeropuerto internacional El Dorado es uno de los principales centros para pasajeros de América Latina; maneja más de 29 millones de viajeros al año:

<sup>67</sup> Fuente: Invest in Bogotá.



“EN EL CONCEJO, BOGOTA TIENE LA PALABRA”



## Conexiones aéreas internacionales desde Bogotá

Destino	Frecuencia semanal de vuelos	Tiempo de vuelo
> Bridgetown (Barbados)	2	3 horas y 10 minutos
> Estambul	3	13 horas y 50 minutos
> Amsterdam	3	13 horas
> Aruba	9	1 hora y 14 minutos
> Atlanta	7	4 horas y 14 minutos
> Barcelona	4	10 horas y 36 minutos
> Buenos Aires	8	5 horas y 48 minutos
> Cancún	22	2 horas y 51 minutos
> Caracas	40	1 hora y 17 minutos
> Ciudad de Guatemala	5	1 hora y 17 minutos
> Ciudad de México	49	4 horas y 38 minutos
> Curazao	7	1 hora y 16 minutos
> Dallas	7	5 horas y 35 minutos
> Fort Lauderdale	28	3 horas y 5 minutos
> Frankfurt	7	11 horas y 19 minutos
> Guayaquil	21	1 hora y 15 minutos
> Habana	9	2 horas y 47 minutos
> Houston	14	4 horas y 27 minutos
> La Paz	7	3 horas y 3 minutos
> Lima	58	2 horas y 21 minutos
> Londres	4	10 horas y 41 minutos
> Los Ángeles	4	7 horas y 40 minutos
> Madrid	21	9 horas y 58 minutos
> Miami	49	3 horas y 2 minutos
> New Jersey	7	5 horas y 30 minutos
> New York	21	4 horas y 59 minutos
> Orlando	14	3 horas y 27 minutos
> Ciudad de Panamá	103	59 minutos
> París	7	10 horas y 44 minutos
> Punta Cana	12	2 horas y 5 minutos
> Quito	53	55 minutos
> Rio de Janeiro	7	5 horas y 40 minutos
> San José	14	1 hora y 34 minutos
> San Juan	4	2 horas y 40 minutos
> San Salvador	21	2 horas y 25 minutos
> Santiago de Chile	25	5 horas y 17 minutos
> Santo Domingo	11	2 horas
> Sao Paulo	22	5 horas y 23 minutos
> Toronto	4	5 horas y 26 minutos
> Valencia (Venezuela)	5	2 horas
> Washington	6	4 horas y 45 minutos

Fuente: Aeronáutica Civil de Colombia, Aerocivil. Proceso Invest in Bogotá.

68

**1. FUERZA LABORAL CALIFICADA Y ESCALABLE EN BOGOTÁ:**

La joven y calificada fuerza laboral bogotana de más de 4,6 millones de personas garantiza la escalabilidad de cualquier operación.

Las 115 instituciones de educación superior que tiene la ciudad matriculan 664 mil estudiantes y gradúan cerca de 111 mil profesionales y técnicos al año. Adicionalmente, Colombia tiene uno de los mercados laborales más eficientes de América Latina.

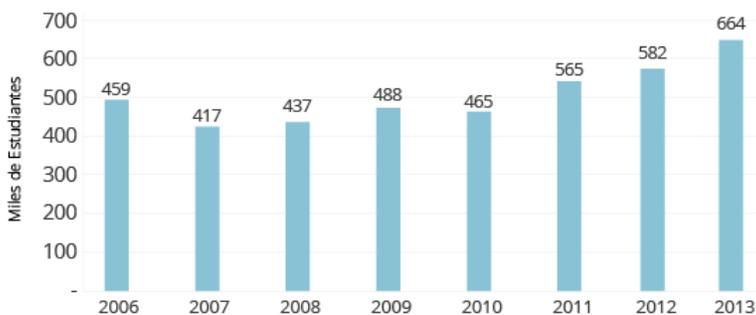
<sup>68</sup> Fuente: Invest in Bogotá



“EN EL CONCEJO, BOGOTA TIENE LA PALABRA”

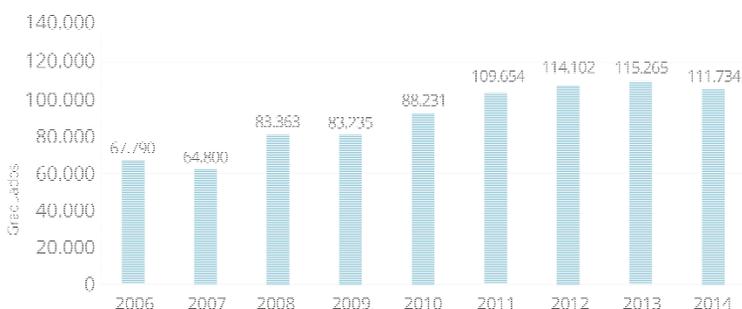


### Estudiantes de educación superior en Bogotá (2006-2013)



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, SNIES.

### Graduados de educación superior en Bogotá (2006-2014)

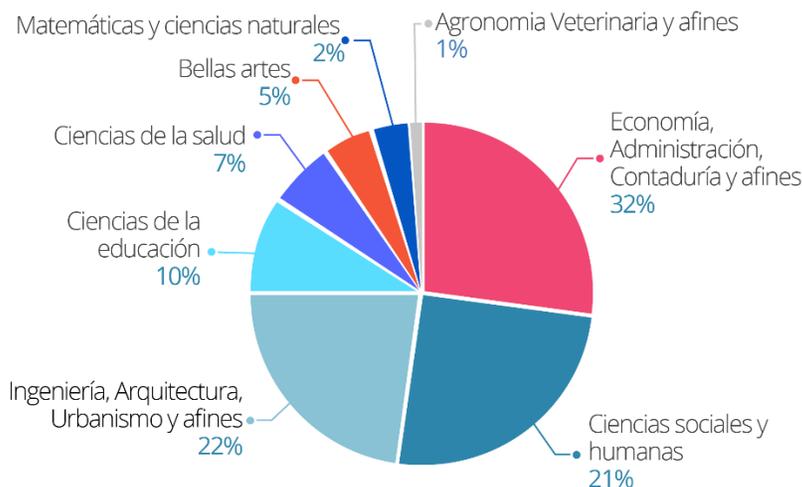


Fuente: Ministerio de Educación Nacional; Observatorio laboral para la educación

69

Entre estudiantes universitarios, la administración de empresas, las ciencias sociales y humanas y las ingenierías, respectivamente, son las áreas de estudio más populares en Bogotá.

### Graduados de educación superior en Bogotá por área de estudio (2001-2014)



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Observatorio Laboral para la Educación. Proceso Invest in Bogota

70

69 Fuente: Invest in Bogotá

70 Fuente: Invest in Bogotá



## 2. RÉGIMEN LABORAL FLEXIBLE:

De acuerdo con el Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial 2015-2016, Colombia tiene uno de los mercados laborales más eficientes de América Latina.

### Eficiencia del mercado laboral\* (2015-2016)



\*El índice incluye: Cooperación en las relaciones empleador- empleado, flexibilidad para determinar el salario, prácticas de contratación y despido, costos adicionales, pago y productividad, confianza en la gestión profesional, fuga de talentos, relación mujer-hombre en la fuerza laboral. Índice de 0 (peor) a 10 (mejor).

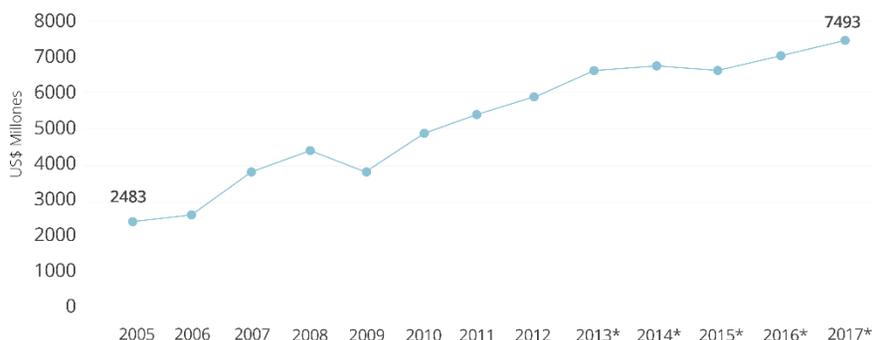
Fuente: Foro Económico Mundial, The Global Competitiveness Report 2015-2016.

## 3. LAS INDUSTRIAS CREATIVAS EN BOGOTÁ<sup>71</sup>:

Bogotá ofrece una gran variedad de ventajas competitivas en las industrias creativas: crecimiento reciente, transferencia de conocimiento a través de inversión extranjera constante, abundancia de talento humano calificado y soporte institucional. Para el sector audiovisual Bogotá ofrece incentivos privados y subsidios del gobierno además de una locación geográfica inigualable.

Las industrias creativas se caracterizan por contener una serie de actividades muy amplias, desde la producción y distribución de periódicos, pasando por la realización artística llegando hasta la creación audiovisual. Las industrias creativas son importantes en la economía colombiana, este sector representa más del 1.7% del producto nacional.

### PIB Industrias Creativas (2005 - 2017\*)



<sup>71</sup> Tomado de: <http://es.investinbogota.org/invierta-en-bogota/en-que-invertir-en-bogota/industrias-creativas-bogota>

Fuente: Cuenta satélite de cultura DANE

Por otra parte, desde el Distrito se ha venido implementando políticas enmarcadas en la Economía Naranja. Con la intervención del Bronx en mayo de 2016 al cumplirse un año de esta intervención el gobierno distrital comenzó a realizar la intervención de este sector para convertirlo en “El corazón de la creatividad en la ciudad y en Colombia”.

En esta zona se pretende desarrollar un gran centro de creatividad que permita a la ciudad generar alternativas productivas con la creatividad como principal insumo. El proyecto que plantea la administración distrital liderado por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano (ERU), comprende también la localización de un equipamiento institucional para la zona, como la Alcaldía Local de Los Mártires, que ocupará aproximadamente 3.000 metros cuadrados, una sede o institución de educación superior, locales comerciales y vivienda<sup>72</sup>.

Según declaraciones del alcalde se busca que esta zona “se convierta en el gran centro de la creatividad, de la economía naranja, de las actividades que tienen que ver con el diseño de modas, de videojuegos, el cine, la producción de televisión y con el arte en general” por esto consideramos de la mayor importancia darle vía libre a este proyecto de acuerdo para mejorar la articulación de las políticas en relación a este tema en la ciudad.

## 1. UNA OPORTUNIDAD PARA LA INDUSTRIA CREATIVA DIGITAL:

1. Bogotá es el principal destino de inversión extranjera directa *greenfield* en América Latina para el sector de industrias creativas.
2. Bogotá es el principal destino de inversión extranjera directa *greenfield* en América Latina para el sector de industrias creativas en la última década (Fuente: FDI Markets).

Inversión Greenfield Industrias Creativas en las principales ciudades de Latinoamérica y el Caribe FDI Millones de USD 2005 - 2015



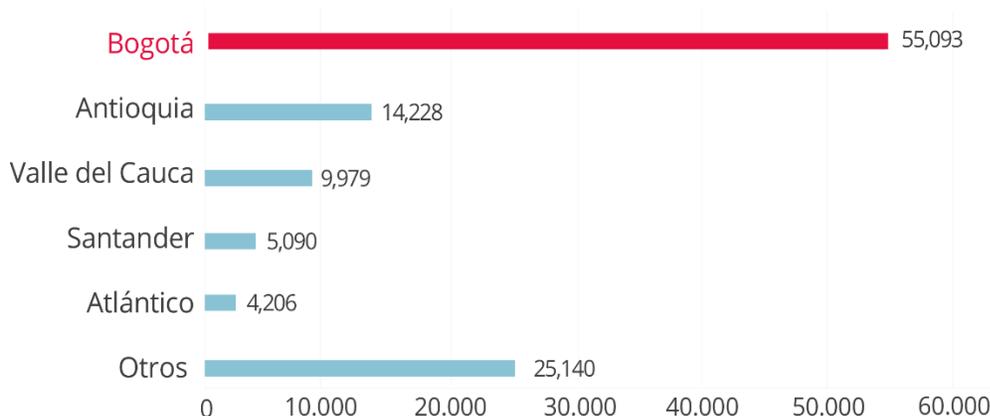
Fuente: fdi Markets

## 2. TALENTO HUMANO ABUNDANTE Y CALIFICADO:

Bogotá ofrece posibilidades reales para transformar ideas en oportunidades de negocios, gracias a su población joven, multicultural y altamente calificada, y a iniciativas que buscan incentivar la creatividad y el talento.

<sup>72</sup> <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/economia-naranja-la-estrategia-para-renovar-el-sector-del-bronx-articulo-694987>

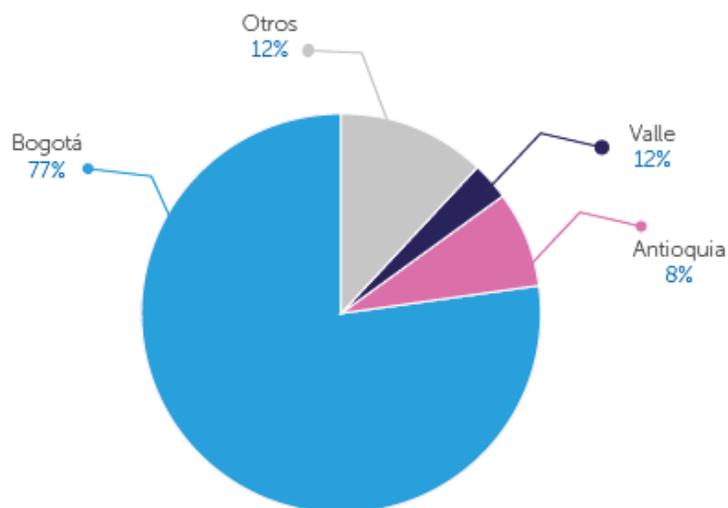
## Graduados de educación superior en industrias creativas en región



Nota: Educación superior hace referencia a carreras universitarias de pregrado, carreras técnicas tecnológicas  
Fuente: Observatorio Laboral, Ministerio de Educación Nacional. Proceso Invest in Bogotá.

La ciudad concentra la gran mayoría de los profesionales en áreas relacionadas a las industrias creativas del país. Bogotá tiene alrededor del 16% de la población colombiana sin embargo cuenta con el 48,4% del total de graduados en el sector.

### Artes visuales y plásticas



En el segmento de artes plásticas y visuales Bogotá concentra más del 77% de los graduados. El segmento de producción audiovisual se está posicionando como fundamental en el desarrollo creativo de la ciudad.

Artes visuales y plásticas incluye:

1. Artes Audiovisuales.
2. Cine y Producción Audiovisual.
3. Producción de cine y TV.

4. Dirección de Cine.
5. Producción y Dirección de Contenido Audiovisual.

### 3. EXCELENTE LUGAR PARA HACER NEGOCIOS:

Miembro de la red de **Ciudades Creativas de la Música de UNESCO** y sede de festivales y ferias de talla mundial, Bogotá se ha posicionado como un nuevo epicentro para las industrias creativas en América Latina.

### 4. BOGOTÁ HUB PARA LA PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL DE LATINOAMÉRICA:

1. Bogotá se ha convertido en un hub de grandes producciones audiovisuales para el continente filmadas en su mayoría en la ciudad.
2. Producciones internacionales encuentran talento creativo y calificado fácilmente.
3. La ciudad ofrece una infraestructura desarrollada con instalaciones de producción y post-producción de jugadores internacionales instalados como Caracol, RCN, FOX y Sony entre otros.
4. La posición geográfica de Bogotá le permite a los productores audiovisuales usar un amplio rango de locaciones, la ciudad es increíblemente versátil dada su posición en la cima de la cordillera oriental de los andes albergando páramos y climas tropicales en las zonas aledañas al territorio urbano.

#### Locaciones Históricas      Locaciones Cotidianas



Museo Nacional de Colombia



Zona T



Barrio La Candelaria



Hotel Marriot Bogotá

Con la Ley 1556 de 2012 (Ley del Cine), la ciudad le apunta a crecer su posición como capital para las industrias creativas de Latinoamérica. Con incentivos privados y grandes subsidios públicos a la estructura de costos de producción, la industria de producción audiovisual ha atraído inversión extranjera como nunca antes.

### 5. UNA OPORTUNIDAD PARA LA INDUSTRIA CREATIVA DIGITAL:

Existe una oportunidad creciente en el segmento de mercadeo digital, en la medida que se ha convertido en la forma de marketing más costo eficiente y una manera de generar alto impacto bien dirigido en los consumidores del siglo XXI. La penetración del internet en Colombia es alta en relación a su pare regional y continúa creciendo de manera continua.

Las compañías interesadas en crecer sus actividades creativas en el segmento digital deberían considerar a Bogotá como un hub para el desarrollo en el futuro en la región. Es una ciudad que lleva la delantera en el desarrollo creativo y tecnológico.

La demanda de contenidos digitales ha generado inversiones por parte de las empresas que quieren hacer parte de la revolución tecnológica en comunicaciones y conectividad. Las empresas colombianas han aumentado sus inversiones en medios digitales 25% cada año desde el 2010. Grandes empresas de publicidad han llegado a la ciudad como JWT, Hugué Inc, Rep Grey, Ogilvy y más.<sup>73</sup>

## 6. BOGOTÁ REGIÓN:

La Estrategia de Especialización Inteligente de la ciudad región, planteada por la Cámara de Comercio de Bogotá, es una agenda integrada de desarrollo productivo e innovación para la transformación de Bogotá y Cundinamarca, basada en el conocimiento y la innovación. Esta estrategia dinámica que responde a las capacidades regionales y a las tendencias internacionales se concreta en proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación y además, se encuentra alineada con la Política Nacional de Desarrollo Productivo y la de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Más de 540 participantes de 150 entidades y empresas de Bogotá Cundinamarca aportaron a la construcción de esta estrategia que logró priorizar las áreas de especialización en las que debe concentrarse la región para mejorar su competitividad. Estas áreas están conformadas por un conjunto de actividades productivas y/o clusters tanto consolidados como emergentes.

Fueron priorizadas cinco áreas de vocación y 19 nichos con mayor potencial en los que debe trabajar la región. Las áreas son: Biopolo, Bogotá Región Creativa, Servicios Empresariales, Hub de Conocimiento y Ciudad Región Sostenible.

Esta agenda permite incorporar a Bogotá en las políticas de región donde se incorporan actividades de creación, producción y distribución de bienes y servicios que tienen como base fundamental la creatividad y el capital intelectual, con cinco nichos con mayor potencial para trabajar como son: música, software, diseño sostenible y creación de contenidos en español.

## GLOSARIO

**Autor:** Persona que realiza una creación intelectual.

**Artista, intérprete o ejecutante:** Persona que representa, canta, lee, recita, interpreta o ejecuta en cualquier forma una obra.

**Cuenta Satélite:** son un mecanismo de medición constante, confiable y comparable, derivado del sistema de cuentas nacionales. Mientras que los mapeos toman fotos, las cuentas satélite hacen la ‘película’ de la actividad económica.

**Cluster:** Conglomerado o grupo de unidades con algún tipo de similitud.

**Cultura:** Conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. (Artes y las letras, modos de vida, sistemas de valores, tradiciones, creencias, entre otros).

**Economía creativa:** Sectores en los que el valor de sus bienes y servicios se fundamentan en la propiedad intelectual, tales como la arquitectura, las artes visuales y escénicas, las artesanías, el cine, el diseño, el editorial, la investigación y desarrollo, los juegos y juguetes, la moda, la música, la publicidad, el software, la televisión (TV), la radio y los videojuegos.

<sup>73</sup> Véase: <http://es.investinbogota.org/invierta-en-bogota/en-que-invertir-en-bogota/industrias-creativas-bogota>

**Derecho de autor:** Derechos de los creadores sobre sus obras literarias y artísticas. Las obras que se prestan a la protección por derecho de autor van desde los libros, la música, la pintura, la escultura y las películas hasta los programas informáticos, las bases de datos, los anuncios publicitarios, los mapas y los dibujos técnicos.

**Hub:** Área dentro de la cual todas las actividades relativas al transporte, logística y la distribución de bienes son llevadas a cabo por varios operadores.

**Hub creativo:** centro de conexiones, en el que clústeres, infraestructuras especializadas, capitales, talentos y tecnologías se concentran, independientemente de su proximidad geográfica. En estos hubs se desarrollan, producen y/o comercializan los bienes y servicios más sofisticados de la economía creativa.

**Industrias creativas:** las industrias y profesiones que utilizan la creatividad y capital intelectual como principal elemento para crear, producir y comercializar bienes y servicios para generar valor económico. Hacen uso de la creatividad, las aptitudes y el talento de las personas para crear puestos de trabajo y generar riqueza a través de la creación y la explotación de derechos de propiedad intelectual.

## 6. ALCANCE DEL PROYECTO:

La presente iniciativa que contó con el apoyo decidido de la presente administración distrital a través de su incorporación en el Plan de Desarrollo – Acuerdo 645 de 2016 “Bogotá Mejor para Todos”, pretende de forma clara y precisa que los presupuestos normativos y de soporte que se consagraron en este plan cuatrienal se constituyan en una herramienta que trascienda el período de gobierno, tendiente a constituir la en una política distrital con vocación de permanencia, encaminada a insertar este modelo de desarrollo económico en las decisiones de la ciudad.

Si bien la administración en la primera radicación del proyecto emitió un concepto con algunas recomendaciones las cuales fueron incluidas en la segunda presentación, para la última radicación del proyecto no fue emitido ningún concepto.

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

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

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

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

## 8. IMPACTO FISCAL:

De acuerdo a las disposiciones establecidas en el artículo 7 de la Ley 819, el impacto fiscal de esta iniciativa está asociado a los recursos que están destinados en el plan de desarrollo – Acuerdo 645 de 2016 a la Secretaria de Desarrollo Económico y la Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte.

Bajo estas condiciones en el plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos 2016-2020, en el eje Transversal de Desarrollo Económico basado en el conocimiento se destinan recursos del orden de 454 mil millones. Por su parte, desde la Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte se dispondrán recursos para “*Mejores oportunidades para el desarrollo a través de la cultura, la recreación y el deporte*” por 772 mil millones para la vigencia 2016-2020 (Tabla.1).

**Tabla 1. Recursos Plan Plurianual de inversiones 2016-2020****PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES 2016-2020**

Pilar o Eje Transversal / Programa / Proyecto Estratégico	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2016-2020
Eje transversal - Desarrollo Económico basado en el conocimiento	61.675	71.382	172.723	73.637	74.609	454.026
Mejores oportunidades para el desarrollo a través de la cultura, la recreación y el deporte	153.733	149.007	154.515	152.176	163.094	772.525

Dados estos recursos disponibles que serán gestionados por la administración y ejecutados por sus Secretarías, de acuerdo a los proyectos establecidos en el plan de desarrollo, se cuenta con 1,1 billones de pesos que permitirán materializar las iniciativas planteadas en este proyecto de acuerdo.

Estos recursos estarán enmarcados en programas como, por ejemplo:

- Transferencia del conocimiento y consolidación del ecosistema de innovación para el mejoramiento de la competitividad.
- Posicionamiento local, nacional e internacional de Bogotá.
- Consolidación del ecosistema de emprendimiento y mejoramiento de la productividad de las Mypimes.
- Generación de alternativas comerciales transitorias.
- Turismo como generador de desarrollo, confianza y felicidad para todos.
- Fomento y gestión para el desarrollo cultural.
- Patrimonio e infraestructura cultural fortalecida.
- Saberes sociales para la cultura ciudadana y la transformación cultural.
- Formación en patrimonio cultural.
- Instrumentos de planeación y gestión para la preservación y sostenibilidad del patrimonio cultural.
- Intervención y conservación de los bienes muebles e inmuebles en sectores de interés cultural del Distrito Capital.
- Divulgación y apropiación del patrimonio cultural del Distrito Capital.
- Fomento para las artes y la cultura.
- Intervención cultural para la transformación del centro de Bogotá.
- La filarmónica en la escuela y la ciudad.
- La filarmónica para todos.
- Formación artística en la escuela y la ciudad.
- Emprendimiento artístico y empleo del artista.
- Experiencias artísticas para la primera infancia.
- Fomento a las prácticas artísticas en todas sus dimensiones.
- Gestión, aprovechamiento económico, sostenibilidad y mejoramiento de equipamientos culturales.
- Construcción y sostenimiento de la infraestructura para las artes.
- Integración entre el arte, la cultura científica, la tecnología y la ciudad.
- Arte para la transformación social: Prácticas artísticas incluyentes, descentralizadas y al servicio de la comunidad.

Para todos estos programas se cuenta con recursos aprobados en el presupuesto 2017 lo que asegura que existen los medios necesarios para poder llevar a cabo la iniciativa planteada. Esta situación se dará igualmente en las vigencias 2018, 2019 y 2020 de acuerdo a lo consagrado en el plan de desarrollo Bogotá Mejor para Todos.

Cordialmente,

Andrés Eduardo Forero Molina  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Centro Democrático

Ángela Sofía Garzón Caicedo  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Centro Democrático

Diego Fernando Devia Torres  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Centro Democrático

Daniel Andrés Palacios Martínez  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Centro Democrático

Diego Andrés Molano Aponte  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Centro Democrático

Pedro Javier Santiesteban Millán  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Centro Democrático

Juan Felipe Grillo Carrasco  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Cambio Radical

José David Castellanos Orjuela  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Cambio Radical

Armando Gutiérrez González  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Liberal Colombiano

Rubén Darío Torrado Pacheco  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Social De Unidad Nacional

Yefer Yesid Vega Bobadilla  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Cambio Radical

Julio Cesar Acosta Acosta  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Cambio Radical

Nelly Patricia Mosquera Murcia  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Social De Unidad Nacional

David Ballén Hernández  
Concejal De Bogotá D.C.  
Partido Social De Unidad Nacional



## PROYECTO DE ACUERDO N° 109 DE 2018

### PRIMER DEBATE

**“POR MEDIO DEL CUAL SE FOMENTA LA ECONOMÍA CREATIVA EN EL DISTRITO CAPITAL – ACUERDO NARANJA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”**

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

**En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 1 del Decreto-Ley 1421 de 1993 y en el Artículo 313 de la Constitución Política**

**ACUERDA:**

**Artículo 1. Objeto.** El objeto del presente Acuerdo es promover, fomentar, incentivar y desarrollar el Emprendimiento Cultural y las Industrias Culturales y Creativas comprendidas en la Economía Naranja, estableciendo lineamientos y herramientas de coordinación y articulación que propendan por el desarrollo social, económico y cultural de la ciudad.

**Artículo 2. Definiciones.** Se levantará, ampliará, adecuará y actualizará la información correspondiente a los sectores comprendidos en la Economía Naranja y su relevancia en el desarrollo económico y productivo de la ciudad, por medio de mediciones estadísticas, análisis y estudios, tales como, la Cuenta Satélite de Cultura Capítulo Bogotá y Mapeos de Industrias Culturales y Creativas, con el fin de sistematizar información pertinente para la toma de decisiones.

**Artículo 3. Política Distrital de Emprendimiento Cultural e Industrias Culturales y Creativas, comprendidas en la Economía Naranja.** Los propósitos del presente Acuerdo deberán ser desarrollados por el Gobierno Distrital a través de la formulación e implementación de una Política Pública que contemple la estrategia de Especialización Inteligente “Bogotá Región”.

**Parágrafo.** En la formulación e implementación de dicha Política Pública participarán, además de la institucionalidad del Gobierno Distrital, los sectores públicos, privados, colectivos, asociaciones gremiales y organizaciones no gubernamentales y demás agentes objeto de este Acuerdo, considerando una perspectiva poblacional y territorial, propia del Distrito Capital.

**Artículo 4. Política Bogotá Naranja.** Esta política pública distrital incluirá los siguientes elementos para su formulación y aplicación, que deberá responder a lo consagrado en el decreto 689 del 2011 o las normas que lo modifiquen o deroguen:

1. **Investigación:** la formulación de la política pública identificará las necesidades de los agentes pertenecientes al sector, tanto en términos de oferta, como de consumo.
2. **Integración:** El Gobierno Distrital integrará las diferentes localidades y territorios de la ciudad, al igual que la Bogotá Región en trabajo conjunto con la Gobernación de Cundinamarca, para garantizar el acceso adecuado a planes, programas y proyectos de los diferentes agentes de los sectores comprendidos en la Economía Naranja.
3. **Universalidad:** Todos los ciudadanos podrán acceder en condiciones de igualdad y de equidad a los planes, programas y proyectos que la administración adelante para el fomento de los sectores comprendidos en la Economía Naranja.
4. **Rentabilidad social:** La política promoverá beneficios en la esfera social, cultural y económica que incidan en la generación de empleo y formación de talento humano para los sectores comprendidos en la Economía Naranja.
5. **Corresponsabilidad:** La implementación y el desarrollo de la política pública será responsabilidad compartida de los sectores poblacionales e institucionales relacionados con la Economía Naranja.

**Artículo 5. Institucionalidad.** El Emprendimiento Cultural y las Industrias Culturales y Creativas, contenidas en la Economía Naranja, serán fortalecidas mediante lineamientos para la creación de la Gerencia de Innovación, Tecnología e Industrias Creativas, que se encargará de administrar el Fondo de Innovación.

**Artículo 6. Incentivos.** El Gobierno Distrital creará incentivos para las personas naturales y jurídicas que ejerzan mecenazgo, patrocinio, auspicio y/o desarrollo de las actividades definidas dentro de los sectores comprendidos en la Economía Naranja.

**Artículo 7. Promoción.** Se promoverá un Evento Naranja, por año, y otras plataformas que servirán de punto de encuentro a los diversos sectores comprendidos en la Economía Naranja.

**Artículo 8. Educación para la Economía Creativa.** En desarrollo de la jornada única y extendida escolar, las secretarías de Educación y de Cultura, Recreación y Deporte, desarrollarán una agenda de identificación y fomento de talento en los sectores comprendidos en la Economía Naranja.

**Artículo 9. ADN.** El presente Acuerdo promoverá las Áreas de Desarrollo Naranja –ADN, como plataformas de identificación y potencialización de las vocacionalidades de los territorios, para los sectores comprendidos en la Economía Naranja.

**Artículo 10. Cultura de la “Bogotá Naranja”.** El presente Acuerdo promoverá la cultura de la creatividad como eje fundamental en la implementación de políticas públicas para la ciudad y su posicionamiento como referente en innovación en el contexto internacional.

**Artículo 11. Entidades Responsables.** Corresponderá a la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico y a la Secretaria Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, realizar las acciones tendientes a la implementación, seguimiento y verificación.

**Artículo 12. Vigencia y derogatorias.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.