



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

AÑO I N°. 2794 DIRECTOR: DAGOBERTO GARCÍA BAQUERO. AGOSTO 21 DEL AÑO 2018

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

| | |
|--|------|
| <u>PROYECTO DE ACUERDO N° 380 DE 2018 PRIMER DEBATE</u> “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.-..... | 6953 |
| <u>PROYECTO DE ACUERDO N° 381 DE 2018 PRIMER DEBATE</u> “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA SECRETARIA DISTRITAL DE ASUNTOS ÉTNICOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”..... | 6983 |
| <u>PROYECTO DE ACUERDO N° 382 DE 2018 PRIMER DEBATE</u> “POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE PERSONAS Y COMUNIDADES CONSUMIDORAS DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS”..... | 7026 |
| <u>PROYECTO DE ACUERDO N° 383 DE 2018 PRIMER DEBATE</u> “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”..... | 7046 |
| <u>PROYECTO DE ACUERDO N° 384 DE 2018 PRIMER DEBATE</u> “POR EL CUAL SE REGULA LA PROHIBICIÓN DE FUMAR EN LOS PARQUES DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”..... | 7074 |

PROYECTO DE ACUERDO N° 380 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.-

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

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 cuanto 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 registrarán 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.¹

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 apersona 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 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.

¹ Sentencia C-691 de 2007 Régimen Jurídico de Empresas Industriales y Comerciales del Estado

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 registrarán 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 registrará 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 registrarán 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 exservidores 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^[34](...)”.

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,^[35] superando un escrutinio judicial estricto.^[36] 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^[37]”*. 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, párrafo, 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
AUTOR DEL PROYECTO



PROYECTO DE ACUERDO N° 380 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 traspasos se registrarán 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.

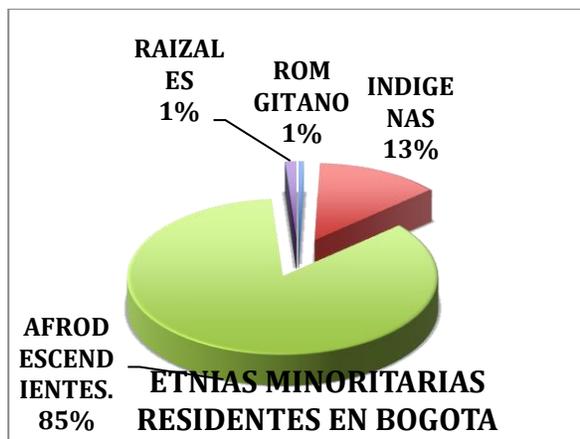
ARTICULO 19º. Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.



PROYECTO DE ACUERDO N° 381 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 |
| INDÍGENAS | 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 adquiera 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.²

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

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

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 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?³

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

³ Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías. 1992.

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 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 idioma¹.

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

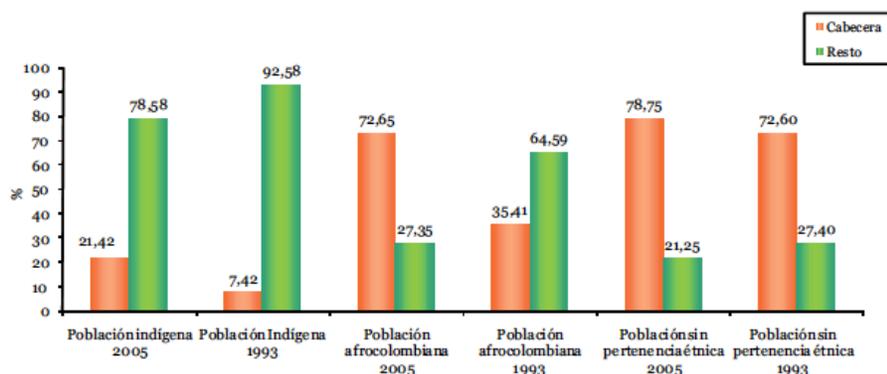
afrocolombiana —de la que hacen parte los palenqueros de San Basilio del municipio de Mahates en el departamento de Bolívar— y la población Rom o gitana. El proceso de reconocimiento de esos grupos poblacionales se inició en la década del setenta del siglo pasado, cuando las organizaciones indígenas 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 ÁREA⁴

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 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, Sempués, Santa Marta, Cali. Ipiales, Bogotá, Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Envigado, Armenia y Espinal.

⁴ Fuente: DANE, Censo general 2005 y Censo 1993

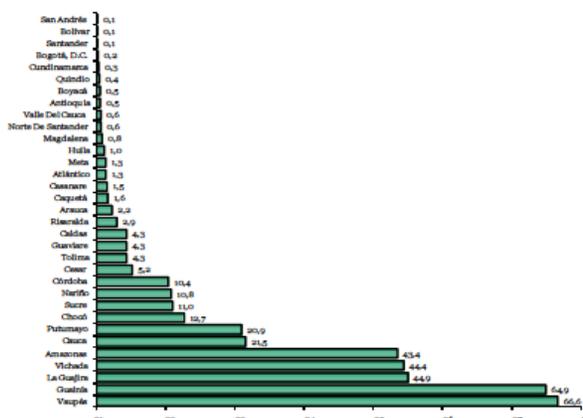
Distribución de la población por departamento

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.

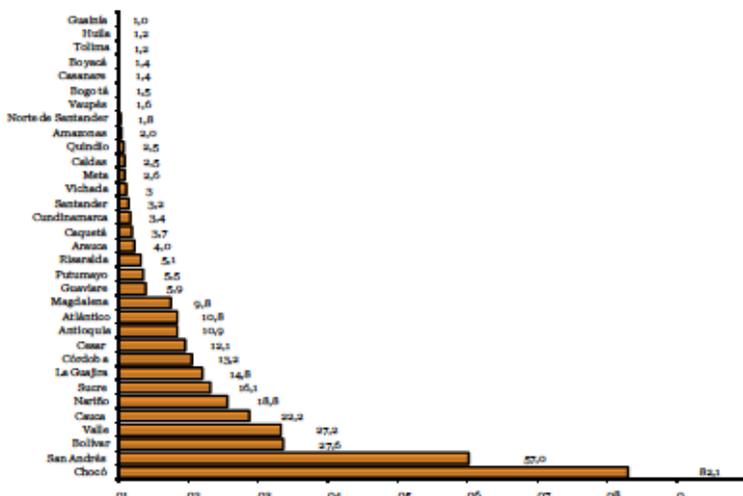
En Bogotá (99,89%), Atlántico (86,62%), Bolívar (81,27) Norte de Santander (74,38%), Quindío (73,71%) y Santander (67,43%), la población indígena se concentra en su mayoría en las cabeceras municipales, en estos departamentos se encuentran las ciudades de Bogotá, Cartagena, Cúcuta, Armenia y Bucaramanga 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 constituidos¹⁹, en las parcialidades indígenas²⁰, 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

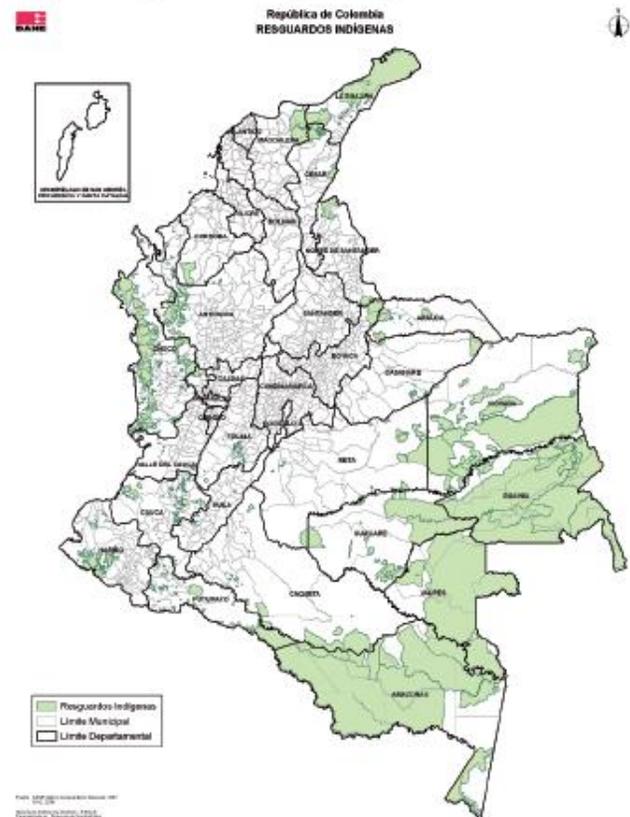
| Indígena | Población | % |
|--------------------------------|------------------|------------|
| En resguardos identificados | 770.633 | 70,43 |
| Sin información de resguardos | 26.283 | 2,40 |
| En resto no área de resguardos | 297.342 | 27,17 |
| Total en resto rural | 1.094.258 | 100 |

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.

¹⁰Según 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 |
| Total | 796 | 234 | 1.064.229 |

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 ¹ | Personas ¹ | Familias ² | Personas ² |
| 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 |
| Totales | | 159 | 5.180.218,8189 | 65.836 | 342.960 | 86.153 | 448.879 |

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 internet⁵ 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).”

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

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

mediante el apoyo a la conservación y transmisión 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”⁶ 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 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

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

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 Colombia⁷

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 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.

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

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 ⁸menciona 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, Yanacona, Pasto, Nasa e Inga, Emberá Katío, 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. “

⁸ <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”.⁹ 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.

⁹ 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).**¹⁰ 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 alcanzar altos escalafones en organizaciones nacionales y multinacionales.

¹⁰ Censo DANE 2005

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.¹¹ 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 igualmente el restablecimiento de los derechos colectivos.

¹¹ 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

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 población¹², 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 .¹³ 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 acuerdo con el Censo del año 2005 los y las afrocolombianos (as) representan el 10,62% de

¹² Acuerdo 175 de 2005

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

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 citado 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.”¹⁴

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

¹⁴ Participación Política de la población Afrocolombiana residente en Bogotá- Segundo Capítulo

historia de tan importante comunidad

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.¹⁵ 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,¹⁶ **(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

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

¹⁶ Raizales en Bogotá, página 57

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 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 JURÍDICO¹⁷

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 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

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

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 3°. “...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 7°, 8°, 10° y 70 de la constitución política, y los artículos 4°, 5° 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 N° 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. 7º 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
CONCEJAL DE BOGOTÁ



PROYECTO DE ACUERDO N° 381 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 juridicas 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 Registrar y certificar a las asociaciones y autoridades indígenas atendiendo la normatividad vigente.
4. 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.
5. 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.

6. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
7. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
8. 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.

Publíquese y Cúmplase

PROYECTO DE ACUERDO N° 382 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 Tiempo¹⁸ 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

¹⁸ 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:¹⁹ 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.”²⁰ 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 2012:²¹ “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

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

²⁰ Ley 1453 de 2011, Artículo 11

²¹ <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 afirman²² 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

²² 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.”²³

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

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

criminales que rodean el negocio de las drogas.

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 los 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 creible 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 Secretaria 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 movedizo 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 recaer 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 servicios 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
CONCEJAL DE BOGOTÁ



PROYECTO DE ACUERDO N° 382 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° 383 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 complementarias²⁴, 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,

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

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 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 2016²⁵, 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

²⁵ **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.

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 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 Chicó²⁶, “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

²⁶ **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

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 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 público²⁷ 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 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.”²⁸

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 1801de 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

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

hacerse para proteger a la ciudadanía de eventuales abusos policiales derivados del ejercicio de una función policial sin suficiente control.

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.”²⁹

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

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

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

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 rigen 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 Santos³⁰

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**

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

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
CONCEJAL DE BOGOTÁ



PROYECTO DE ACUERDO N° 383 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. Vigencia. El presente acuerdo rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.



PROYECTO DE ACUERDO N° 384 DE 2018

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE REGULA LA PROHIBICIÓN DE FUMAR EN LOS PARQUES DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICION DE MOTIVOS.

1. OBJETO

El presente proyecto de acuerdo tiene por objeto establecer la prohibición de fumar en los parques del Distrito Capital.

2. ANTECEDENTES

La temática tratada en el presente Proyecto de Acuerdo, ha sido discutida en la Corporación en cuatro oportunidades previas con el trámite descrito a continuación:

- ✓ **Proyecto de Acuerdo No. 176 del 27 de junio de 2014.** *“Por el cual se modifica el Código de Policía de Bogotá, D.C., Acuerdo 079 de 2003”.* **Autores.** Hs.Cs. Jorge Durán Silva, Germán García Zacipa, Jorge Ernesto Salamanca Cortés, Roger Carrillo Campo, Roberto Hinestroza Rey, Nelly Patricia Mosquera Murcia, Clara Lucía Sandoval Moreno, Jimena Toro Torres, Javier Manuel Palacio Mejía, Carlos Vicente de Roux Rengifo, Yesid Rafael García Abello, Jorge Lozada Valderrama, José Artur Bernal Amorocho, Rafael Orlando Santiesteban Millán y Celio Nieves Herrera. **Ponentes.** Marco Fidel Ramírez Antonio y Hosman Yaith Martínez Moreno (coordinador). **Trámite.** Remitido a la respectiva Comisión; **ARCHIVADO.**
- ✓ **Proyecto de Acuerdo No. 078 del 12 de marzo de 2012.** *“Por el cual se modifica el Código de Policía de Bogotá D.C. Acuerdo 079 de 2003”.* **Autor.** H.C. Jorge Durán Silva. **Ponentes.** Álvaro José Argote Muñoz y Martha Esperanza Ordóñez Vera (coordinadora) **ACUMULADO.** **Trámite.** Remitido a la respectiva Comisión; acumulado por unidad de materia con los Nos. 068, 077, 078, 088, 095, 100 y 105/12; **ARCHIVADO.**
- ✓ **Proyecto de Acuerdo No. 336 del 12 de junio de 2007.** *“Por el cual se dictan unas disposiciones respecto al consumo, promoción y comercialización de cigarrillo y productos de tabaco en el distrito capital”.* **Autor.** H.C. Soledad Tamayo Tamayo. **Trámite.** **SIN DISCUSIÓN.**
- ✓ **Proyecto de Acuerdo No. 264 del 19 de noviembre de 2004.** *“Por el cual se modifica el numeral 1o. del artículo 28 del Acuerdo 79 del 14 de Enero de 2003 Por el cual se expide el código de policía de Bogotá D.C.”.* **Autores.** Hs. Cs. María Isabel

Nieto, Gilma Jiménez G., Carlos Vicente de Roux. **Ponentes.** Hs. Cs. Guillermo Cortés C., Bruno A. Díaz O., y Orlando Santiesteban M.(Coordinador). **Trámite.** Enviado a la Comisión de Gobierno

3. JUSTIFICACIÓN

Desde 1972, con la Declaración de Estocolmo, la humanidad reflexiono de la importancia de proteger los recursos naturales no solo para su supervivencia sino para las generaciones venideras. En este instrumento internacional los Jefes de Estado, acogieron la necesidad de adoptar instituciones administrativas normativas y judiciales orientadas a limitar y reducir los impactos ambientales el uso de los recursos naturales.

Colombia sintonizada con la enunciada Declaración, expide la Ley 23 de 1973 y luego mediante el Decreto Ley 2411 de 1973, expide el Código de Recursos Naturales y Renovables. Años después crea el entonces Instituto de Recursos Naturales –INDERENA- surgiendo una importante y abundante normatividad para proteger los recursos naturales.

Tiempo después surge la institucionalización del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, el cual se establece el en artículo 88 de la Constitución Política de 1991 y la obligación estatal de prevenir daños o contaminaciones ambientales-articulo 79-.

Con el surgimiento de la Corte Constitucional, fuera de los abundantes pronunciamientos que recalcan la nueva relación que trazo el constituyente del 91 con la naturaleza y el ambiente, se motiva en la línea jurisprudencial la estrecha conexidad que tiene el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y el derecho fundamental a la salud.

De esta forma, con base a los postulados constitucionales, legales y administrativos, reforzados con los pronunciamientos jurisprudenciales, es deber del Estado auspiciar un medio ambiente libre de contaminación en favor de salvaguardar derechos fundamentales como el de la salud.

Las anteriores circunstancias, justifican la presente iniciativa que permitirá en lo posible motivar a la ciudadanía en disfrutar de los parques del distrito los cuales por su misma funcionalidad deben estar ajenos a causas que perturben su equilibrio eco sistémico.

Relación del derecho fundamental a la salud y el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano.

Como lo ha sostenido la Corte Constitucional se presenta una conexidad entre el derecho fundamental a la salud y el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano:

Los derechos del ser humano a la salud y a la indemnidad, suelen resultar afectados por las alteraciones que se ciernan contra el ambiente sano, particularmente cuando se altera la calidad de elementos vitales, como el agua y el aire, en virtud de la relación inmanente entre ellos, que impide escindir su consideración y salvaguarda. Así lo ha señalado esta Corte:

“Es cierto que la salud y la integridad física son objetos jurídicos identificables, pero nunca desligados de la vida humana que los abarca de manera directa. Por ello cuando se habla del derecho a la vida se comprenden necesariamente los derechos a la salud e integridad física, porque lo que se predica del género cubija a cada una de las especies que lo integran. Es un contrasentido manifestar que el derecho a la vida es un bien fundamental, y dar a entender que sus partes -derecho a la salud y derecho a la integridad física- no lo son.

Cuando se habla del derecho a la salud, no se está haciendo cosa distinta a identificar un objeto jurídico concreto del derecho a la vida, y lo mismo ocurre cuando se refiere al derecho a la integridad física. Es decir, se trata de concreciones del derecho a la vida, mas no de bienes jurídicos desligados de la vida humana, porque su conexidad próxima es inminente. En cambio, respecto de los demás derechos fundamentales la conexidad con el derecho a la vida no es directa, sino que aquellos se refieren siempre a éste, pero de manera indirecta y mediata.” T-494 de octubre 20 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Efectos del humo del cigarrillo en la salud de las personas que no fuman:

La Organización Mundial de la Salud, expone los efectos nocivos del humo del cigarrillo en la salud de las personas, los cuales afectan a los niños, enfermedades en los adultos:

“Unos 700 millones de niños, o sea, casi la mitad de los niños del mundo, respiran aire contaminado por humo de tabaco. Más de un 40% de los niños tienen al menos un progenitor fumador. En 2004 los niños fueron víctimas del 31% de las 600 000 muertes prematuras atribuibles al humo ajeno.

El tabaquismo pasivo es causa de graves enfermedades cardiovasculares y respiratorias, entre ellas la cardiopatía coronaria y el cáncer de pulmón, en el adulto; de síndrome de muerte súbita en el lactante, y de bajo peso al nacer en el feto.

Ni la ventilación ni la filtración, ni siquiera ambas combinadas, pueden reducir la exposición al humo de tabaco en espacios interiores a niveles que se consideren aceptables. Los entornos totalmente exentos de humo de tabaco ofrecen la única protección eficaz. Contrariamente a la creencia común, tanto fumadores como no fumadores están de acuerdo en que haya entornos sin humo de tabaco.

En el artículo 8 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco se reconoce que la exposición al humo de tabaco es causa de mortalidad, morbilidad y discapacidad, y se pide a los países que adopten y apliquen medidas legislativas que protejan del humo de tabaco de segunda mano.

En muchos países de diferentes partes del mundo ya se han introducido leyes para proteger a las personas de la exposición al humo del tabaco en los lugares públicos. Las celebraciones del Día Mundial Sin Tabaco (31 de mayo) en todo el mundo alientan a que un mayor número de personas y países se liberen del humo de tabaco.

Asóciese a la tendencia defendiendo su derecho a disfrutar de lugares públicos interiores totalmente libres de humo de tabaco” .

La ley 1801 de 2016, y el Derecho Fundamental a la salud y el Derecho Colectivo a Gozar de un Ambiente Sano

El nuevo Código de Policía, regula el comportamiento ciudadano en el espacio público en donde se establece: -Artículo 140-

7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente.

El tabaquismo es una sustancia psicoactiva y sus efectos son nocivos para la salud y el medio ambiente, se justifica su restricción en los parques distritales de la ciudad de Bogotá D.C.

Uno de los fines del Nuevo Código de Policía es la convivencia. Si bien el libre desarrollo de la personalidad es un derecho fundamental, este derecho tiene la limitación de que su ejercicio no perjudique el derecho de los restantes ciudadanos.

Por otra parte, en el Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021 expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social se indica que: *“Las diferentes encuestas de salud dan cuenta de cómo el hábito tabáquico, si bien ha disminuido en la población general, persiste e incluso aumenta en las mujeres jóvenes y adolescentes, con los agravantes de que la edad de inicio del hábito de fumar ha disminuido entre los escolares, y en un 30% se constituye en la primera droga antes del consumo de sustancias psicoactivas ilícitas.”*³¹

De esta forma en el Plan Decenal de Salud pública 2012 – 201, se incorpora dentro de la Dimensión Vida Saludable y Condiciones No Transmisibles definida como *“Conjunto de políticas e intervenciones sectoriales, transectoriales y comunitarias que buscan el bienestar y el disfrute de una vida sana en las diferentes etapas del transcurso de vida, promoviendo modos, condiciones y estilos de vida saludables en los espacios cotidianos de las personas, familias y comunidades, así como el acceso a una atención integrada de condiciones no transmisibles con enfoque diferencial”*.

Así mismo en el Plan Territorial de Salud para Bogotá D.C., 2016 – 2020 se establece en relación a la Mortalidad por enfermedades Crónicas que *“En Bogotá D.C., el 32% de la carga de la enfermedad está dada por las enfermedades crónicas, con una tasa de mortalidad de 113.2 por 100.000 habitantes constituyéndose en la primera causa de mortalidad en la ciudad.*

(...)

Las complicaciones de todas estas enfermedades podrían reducirse de manera significativa combatiendo los determinantes, factores de riesgo de exposición o de riesgo común, como

³¹ Plan Decenal de Salud 2012 – 2021. *“La salud en Colombia la construyes tú”*. Ministerio de Salud y protección social. Pág. 109

alimentación no saludable, sedentarismo, exposición al humo del cigarrillo y uso abusivo del alcohol.

Para su abordaje desde el sector salud es necesario el fomento de prácticas de autocuidado (como alimentación saludable, manejo del estrés y actividad física), la valoración psicosocial, el fomento de la salud mental, la relación con la vida cotidiana y el entorno físico y social inmediato, promoción de una cultura protectora de buen trato y sana convivencia, (...).³²

3.1. Experiencias Internacionales frente a Espacios Libres de Humo

A nivel internacional son varios los países que han implementado la prohibición de fumar en espacios públicos como parques y zonas de diversión comunes e incluso han ido más allá con la restricción haciéndola extensiva a todo tipo de lugares.

Según la Organización Mundial de la Salud en el Informe sobre la Epidemia Mundial de Tabaquismo, 2015 se presentan las siguientes experiencias internacionales³³:

“Rusia va 100% libre de humo. *Rusia dio un gran paso hacia el control de su epidemia de tabaco en febrero de 2013 cuando aprobó una legislación de control de tabaco sólida y exhaustiva y nacional. La legislación, defendida por el Ministerio de salud y aprobada por amplios márgenes en ambas cámaras del Parlamento, entró en vigencia en dos etapas. El 1 de junio de 2013 se hicieron provisiones libres de humo para todas las instalaciones educativas, culturales, atléticas y médicas de la mayoría de las formas del transporte público, de gobierno, sociales, y en los lugares de trabajo; ascensores y zonas comunes de edificios de apartamentos; y zonas de juegos infantiles, playas y estaciones de servicio. Un año más tarde, el 1 de junio de 2014, la cobertura se extendió a las restantes formas de transporte público (incluyendo andenes) así como hoteles, restaurantes, cafés, bares y mercados. A pesar de las preocupaciones sobre la implementación de la ley y miedos encendidos por la industria del tabaco de que algunas empresas pueden ver ganancias reducidas, la supervisión realizada 6 meses después mostraron cerca de acatamiento universal en cafés, bares y restaurantes, con un aumento global de las ventas en estos establecimientos en un año. Sin embargo, algunas discotecas y clubes nocturnos siguen permitiendo fumar, incluso con las nuevas restricciones, que es una de las principales preocupaciones debido al gran número de huéspedes y empleados que siguen expuestos al humo de segunda mano. La violación más común, la falta de señalización de no-fumadores, ha sido fácil de remediar. El buen cumplimiento de la ley libre de humo, demuestra que la voluntad política, junto con la efectiva aplicación de la ley, puede reducir drásticamente el hábito de fumar y la exposición al humo de tabaco en todos los lugares donde está prohibido fumar.*

Beijing libre de humo es un ejemplo para toda China. *El consumo de tabaco en China ha sido históricamente alto, especialmente entre hombres. En noviembre de 2014, la capital de China, Beijing, adoptó una histórica ley de control del tabaco que se establece para hacer*

³² Plan Territorial para la Salud de Bogotá, D.C., 2016 – 2020 – Secretaría Distrital de Salud. Pág. 121

³³ WHO REPORT ON THE GLOBAL TOBACCO EPIDEMIC, 2015 Pág.. 32

de la ciudad uno de los municipios libres de humo más grandes del mundo. Una vez impuesto, La acción ejemplar de Beijing reducirá el tabaquismo y la tabaquismo exposición al humo para los 21 millones de habitantes de la ciudad, y proporcionar poderoso impulso para una acción nacional urgentemente necesaria para reducir el consumo de tabaco. La nueva ley de Beijing, que entró en vigencia el 1 de junio de 2015, exige lugares públicos cerrados 100% libres de humo, lugares de trabajo y transporte público, así como muchos tipos de actividades al aire libre áreas destinadas a jóvenes y actividades deportivas, y proporcionar importantes beneficios de salud para millones de trabajadores de Beijing, residentes y visitantes. La ley también prohíbe la mayoría de las formas de tabaco publicidad, promoción y patrocinio, incluidas las ventas a menores. Implementado bien, estas políticas libres de humo de inmediato mejorar la salud pública al reducir la exposición a segunda mano fumar, disminuir el consumo de cigarrillos y ayudar a los fumadores dejar. El establecimiento de Beijing como una ciudad libre de humo prepara el escenario para China adoptará e implementará fuertes medidas de control del tabaco a nivel nacional; acción que se necesita con urgencia para proteger la los 300 millones de fumadores del país y cientos de millones más No fumadores que están expuestos rutinariamente al humo de segunda mano. Las leyes libres de humo siguen siendo una solución efectiva para las ciudades y países de todo el mundo para combatir el consumo de tabaco.

Madagascar aprueba una legislación 100% libre de humo. En comparación con otros países africanos, Madagascar tiene un nivel relativamente alto tasa de prevalencia del tabaquismo masculino (el 28% de los hombres malgaches son cigarrillos actuales) fumadores). Madagascar, que ha estado fortaleciendo su control del tabaco legislación durante más de una década, dio el importante paso de hacer que todos lugares públicos interiores y lugares de trabajo cerrados, así como todo el transporte público 100% libre de humo. La ley fue adoptada en octubre de 2013 y entró en vigor un año después. La legislación refuerza aún más la programas de control del tabaco, que ya incluyen prohibiciones de todas las formas de publicidad, promoción y patrocinio de tabaco; etiquetado de envases de tabaco requisitos y fuertes etiquetas de advertencia pictórica.”

Así mismo en **España** se expidió la Ley Antitabaco, que establece entre otras cosas la prohibición de fumar en parques infantiles de la siguiente forma:

“Se prohíbe fumar, además de en aquellos lugares o espacios definidos en la normativa de las Comunidades Autónomas, en: (...) w) Recintos de los parques infantiles y áreas o zonas de juego para la infancia, entendiéndose por tales los espacios al aire libre acotados que contengan equipamiento o acondicionamientos destinados específicamente para el juego y esparcimiento de menores.”

Así mismo, en **Estados Unidos** se tienen varios ejemplos de grandes y emblemáticas ciudades que se han caracterizado por ser las más “saludables” de ese país, fomentando entre otras cosas espacios libres de humo, especialmente en parques públicos³⁴:

³⁴ Tomado de: <https://www.aarp.org/espanol/turismo/nacional/info-03-2012/5-ciudades-mas-saludables-de-eeuu.html>

- ✓ Minneapolis – St. Paul. *“Minneapolis fue una de las primeras ciudades del país que llevó adelante la construcción de senderos para bicicletas y prohibió el tabaco en varios sitios (...).”*
- ✓ Washington D.C. *“La capital de la nación posee una mezcla “sana” de espacios, públicos, parques e instalaciones recreativas, además de los museos más reconocidos del país (...).”*
- ✓ Seattle. *“Una envidiable mezcla de actividades al aire libre y servicios propios de una gran ciudad sitúan a Seattle a la cabeza de las ciudades más saludables de Estados Unidos (...).”*

4. FUNDAMENTO JURÍDICO

4.1. Constitucionales:

Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

4.2. Legales:

Ley 1335 de 2009. “Disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana.” Artículo 19.

Ley 1751 de 2015. “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.”

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

Ley 1801 de 2016. “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.” Artículo 94.

4.3. Distritales:

Decreto 596 de 2011. *“Por medio del cual se adopta la Política Distrital de Salud Ambiental para Bogotá, D.C., 2011 – 2023.”*

Plan Territorial de Salud para Bogotá D.C., 2016 – 2020.

5. COMPETENCIA.

El Concejo Distrital tiene competencia para tramitar esta iniciativa conforme al artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.
2. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

6. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto no tiene impacto fiscal ya que no genera gasto adicional al circunscribirse a las funciones de la administración.

JORGE DURAN SILVA
Concejal de Bogotá

PROYECTO DE ACUERDO N° 384 DE 2018

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE REGULA LA PROHIBICIÓN DE FUMAR EN LOS PARQUES DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Artículo 1. Objeto. Con el propósito de garantizar el derecho fundamental a la salud y el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano a los ciudadanos, se prohíbe fumar en los parques de escala Metropolitana, Regional, Zonal, Vecinal y de Bolsillo de la ciudad de Bogotá D.C.

Artículo 2. Medidas Preventivas. La Administración Distrital establecerá medidas preventivas que sirvan como herramienta pedagógica a la Comunidad Educativa, para disminuir el consumo de tabaco.

Artículo 3. Medias Correctivas. En concordancia con el Capítulo II de la Ley 1801 de 2016 se aplicarán las medidas correctivas allí contenidas, a aquellas personas que incurran en un comportamiento contrario al dictado en el presente Acuerdo.

Artículo 4. Competencia. Las Secretarías Distritales de Gobierno y Salud así como el Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR, serán las entidades encargadas de implementar las medidas preventivas a las que se refiere el artículo primero de este Acuerdo. Dichas medidas estarán encaminadas a concientizar y sensibilizar a los padres, hijos y ciudadanía en general.

Artículo 5. Registro. La Secretaría Distrital de Gobierno y Salud así como el Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR con el apoyo de Medicina legal, la Policía Metropolitana de Bogotá, mantendrán actualizada una base de datos detallada, la cual deberá contener los resultados de las medidas preventivas.

Artículo 6. Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

