



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

AÑO IV N°. 2875 DIRECTOR: DAGOBERTO GARCÍA BAQUERO. ABRIL 11 DEL AÑO 2019

## TABLA DE CONTENIDO

Pág.

<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 192 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> "POR EL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA CIUDADANA EN BOGOTÁ, SE CREA EL FONDO DISTRITAL DE CULTURA CIUDADANA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".....	3310
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 193 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> "POR EL CUAL SE ESTABLECE LA NOCHE POR LA VIDA: UNA ACCIÓN PEDAGÓGICA DE CULTURA CIUDADANA CONTRA LA VIOLENCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".....	3371
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 194 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REDUCCIÓN DE LESIONES POR CAUSA EXTERNA EN BOGOTÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".....	3395
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 195 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LINEAMIENTOS PARA EL SERVICIO DE ALQUILER DE BICICLETAS NO ANCLADAS Y VEHÍCULOS DE MOVILIDAD PERSONAL (VMP) EN BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".....	3421
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 196 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> "POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA SALUD PÚBLICA Y SE PROHÍBE LA UTILIZACIÓN DEL ASBESTO Y SUS PRODUCTOS DERIVADOS EN LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA EN BOGOTÁ D.C.".....	3450

## PROYECTO DE ACUERDO N° 192 DE 2019

### PRIMER DEBATE

**"POR EL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA CIUDADANA EN BOGOTÁ, SE CREA EL FONDO DISTRITAL DE CULTURA CIUDADANA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### 1. Introducción: Auge, Decadencia y Renacimiento de la Cultura Ciudadana

La expresión "cultura ciudadana" encierra grandes retos, oportunidades y esperanzas para la gran mayoría de habitantes de Bogotá. Para muchos es algo que debemos recuperar y para otros es



algo que debemos construir para alcanzar el ideal de vivir en una ciudad más amable, segura y productiva.

El concepto de cultura ciudadana fue introducido en la segunda mitad de la década de 1990 como estrategia de política pública dirigida a hacer frente al caos urbano que entonces se presentaba en Bogotá en aspectos tan básicos de la convivencia como el tránsito vehicular y peatonal, el espacio público, el medio ambiente y la seguridad, pues la ciudad aún presentaba las tasas de homicidio más altas de su historia, como secuela de las guerras del narcotráfico.

En los 23 años transcurridos desde la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997), la cultura ciudadana ha seguido un proceso que podemos describir a grandes rasgos siguiendo una analogía pedagógica con los procesos de las civilizaciones mundiales. Hemos dicho que la cultura ciudadana tuvo un período de auge en los dos gobiernos de Mockus (1995-1997 y 2000-2003), seguido por un período de decadencia de doce años, entre 2004 y 2015. Hoy, Bogotá se encuentra ante la perspectiva de un Renacimiento de la cultura ciudadana si se cumplen los proyectos y las metas del Plan de Desarrollo de Enrique Peñalosa.

En el auge de la cultura ciudadana Mockus logró conjugar dos componentes fundamentales para el éxito de sus estrategias de cultura ciudadana: el liderazgo por parte de la administración de la ciudad, encabezado por el propio alcalde, y el compromiso activo de la ciudadanía. Entre los resultados de su gestión en este campo se encuentra un descenso de las tasas de homicidio, aún más pronunciado que en todas las demás administraciones de la ciudad (32,8% en su primer gobierno y 34% en el segundo); una considerable caída de las tasas de lesiones personales y violencia intrafamiliar (las primeras descendieron de 494 casos por cien mil habitantes a 421 casos en su segunda administración, y las segundas de 382 casos a 252 por cien mil habitantes); un fortalecimiento de la cultura tributaria de los bogotanos que se mantiene hasta hoy, y que en su momento llegó al punto de que más de 60.000 contribuyentes estuvieran dispuestos a pagar un 10 % adicional de sus impuestos para proyectos específicos; y la consolidación de una clara conciencia de ahorro de agua entre los bogotanos, reflejada en el descenso continuo del consumo de agua por persona en la ciudad, que pasó de 202 litros en 1994 a 74 litros en 2014, cifra que se compara muy favorablemente con el consumo en Santiago de Chile (170 litros), Ciudad de México (310 litros) y Buenos Aires (600 litros). A ello se suman otros logros también importantes, como el aumento de la confianza ciudadana en la alcaldía y, por primera vez en mucho tiempo, la manifestación de un sentimiento de auténtico orgullo por su ciudad de parte de los bogotanos (Murraín 2009, 221).

Posteriormente, la decadencia de la cultura ciudadana estuvo marcada por el desinterés de los gobiernos desde 2004 en la cultura ciudadana y la consecuente pérdida del necesario liderazgo gubernamental, que incidió de manera negativa en el compromiso ciudadano. De un total de 158 menciones de la expresión “cultura ciudadana” en los últimos 7 planes de desarrollo, a los gobiernos de Garzón, Moreno y Petro en su conjunto apenas corresponden seis.

La inversión en cultura ciudadana, desde luego, también es un punto crucial. Mientras que Mockus aumentó en 400% el presupuesto del sector cultura para sustentar sus proyectos de cultura ciudadana y le asignó el 3,9% el presupuesto total del Distrito (517.770 millones de pesos para cultura ciudadana a valor corriente en su segundo gobierno), los gobiernos posteriores apenas asignaron el 0,96% del presupuesto distrital a proyectos relacionados directa o indirectamente con cultura ciudadana.

La decadencia de la cultura ciudadana se hizo palpable en aspectos muy significativos de la convivencia, la seguridad y las relaciones interpersonales en el espacio público. Entre estos aspectos cabe mencionar los siguientes, a partir de datos de la Encuesta de Cultura Ciudadana:

- La violencia interpersonal y la violencia intrafamiliar alcanzaron niveles antes desconocidos, con tasas superiores a las del país y a las de las ciudades más grandes.
- Aumentó considerablemente la proporción de personas que consideran que, ante la inseguridad, es mejor tener un arma para defenderse.
- Aumentaron los niveles de tolerancia hacia los corruptos, los narcotraficantes y los paramilitares.
- Han disminuido los niveles de confianza interpersonal.
- Ha aumentado la percepción ciudadana sobre corrupción de los funcionarios públicos.
- Han caído considerablemente los niveles de confianza ciudadana en la alcaldía, el gobierno nacional, la gobernación, los jueces y los órganos judiciales, la policía, los funcionarios públicos, el Congreso y los políticos.
- Los niveles de participación ciudadana se encuentran en visible decadencia, incluso en actividades culturales, recreativas y deportivas.
- Ha disminuido la proporción de ciudadanos que consideran que la ley es una expresión de la voluntad colectiva, y aumentado la de quienes piensan que es una obligación impuesta por unos pocos.
- Ha caído la proporción de personas que se sienten orgullosas de pertenecer a la ciudad.

Sin embargo, la decadencia del interés de los gobiernos de la ciudad en la cultura ciudadana no significó la pérdida total de los logros alcanzados anteriormente. Gracias en parte al papel de la propia ciudadanía y a acciones gubernamentales que, sin ser de cultura ciudadana, coincidían con las estrategias y los enfoques de esta, supervivieron aspectos como los siguientes:

- Las tasas de homicidios siguieron descendiendo, hasta estabilizarse en magnitudes de épocas más pacíficas.
- Continuó consolidándose la cultura tributaria.
- El consumo de agua por habitante en sectores residenciales mantuvo una tendencia descendente.
- Ha aumentado la proporción de hogares que entregan la basura a los servicios de aseo y la de aquellos que clasifican las basuras.
- Se consolidó el uso del cinturón de seguridad entre los conductores.
- La mayoría de los conductores respetan las cebras, incluso allí donde la pintura de estas ha desaparecido.
- Hubo avances en tolerancia e inclusión: el caso LGBTI

El Plan de Desarrollo actual representa una esperanza ante este panorama, y a la vez un gran reto y un enorme compromiso para la administración de Enrique Peñalosa. El plan de desarrollo “Bogotá mejor para todos” incluye 98 menciones de la expresión “cultura ciudadana”, presenta un objetivo general específicamente sobre cultura ciudadana, con 10 artículos del Plan que lo desarrollan, y contiene 42 metas que lo concretan, incluidas 32 metas de resultado en cambio cultural inscritas en 14 programas estratégicos de los 3 pilares del Plan de Desarrollo.

Mediante acciones de cultura ciudadana el plan de desarrollo se espera reducir en 15% los accidentes de tránsito en Bogotá, los estudiantes de los colegios públicos serán forjadores de cultura ciudadana, disminuirán en 15% las lesiones personales, y se diseñará e implementará una política pública de cultura ciudadana. Estas son solo algunas de las metas relacionadas con cultura ciudadana. Al menos en el papel, los bogotanos contamos ahora con la promesa de un renacimiento de la cultura ciudadana.

Lo anterior, desde luego, contando con que el presupuesto destinado a ella sea ejecutado en su totalidad, pues como están hoy las cosas se le destinarán \$2,1 billones. Y contando también con

que las acciones en el campo de la cultura ciudadana no se reduzcan a campañas publicitarias o a eventos aislados como las planas para los colados de TransMilenio, la limpieza de fachadas (que al día siguiente vuelven a llenarse de grafitis), o la pedagogía para algunos conductores de motocicleta, como se hizo en los primeros seis meses de la administración.

Con el Plan de Desarrollo y sus contenidos de cultura ciudadana el gobierno de Enrique Peñalosa asumió un enorme compromiso con la ciudad y aceptó el enorme reto de transformar comportamientos ciudadanos lesivos para la convivencia y el interés común y consolidar los que les son favorables. La ciudad espera que los resultados de estos cuatro años estén a la altura de dichos compromisos y promesas.

Tal y como mencionamos arriba, una de las metas clave del plan consiste en formular la política pública de cultura ciudadana. En esa medida, la presente iniciativa tiene como objetivo dictar los lineamientos para dicha formulación, y espera representar la piedra de toque para consolidar el punto de partida para dar institucionalidad a la cultura ciudadana a través de la misma. Pero a la vez ofrecerá lo que creemos resume nuestra perspectiva de la cultura ciudadana para los años próximos.

## 2. Objeto

La presente iniciativa tiene por objeto dictar los lineamientos que adoptará la administración distrital en la formulación y elaboración de la Política Pública de Cultura Ciudadana, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 35 del Acuerdo 645 de 2016, “Por el cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2016 – 2020 “Bogotá Mejor Para Todos”, en relación con el programa Cambio Cultural y construcción del tejido social para la vida. Este último adoptó entre sus metas de producto “Formular e implementar una (1) política pública de cultura ciudadana”.

Adicionalmente, y en aras de armonizar las instancias y actores institucionales con la ciudadanía para que éstos participen o implementen la política pública de cultura ciudadana, en la presente iniciativa se incluye la creación de un sistema distrital de cultura ciudadana. Este sistema se consolidaría como un espacio de coordinación y participación que lleve un balance de la implementación de la política pública, quedando su desarrollo en manos de la administración distrital.

## 3. Justificación

- Iniciaremos entonces planteando qué esfuerzos han sido adelantados por el distrito para dar institucionalidad a la cultura ciudadana con el fin de arar el terreno para que la ciudad la apropie como una política de nivel distrital. A su vez, indicaremos cuáles son los retos aún sin superar en este proceso de institucionalización.
- Continuaremos exponiendo una reflexión sobre la visión de cultura ciudadana que esperamos imprimir en la política pública de cultura ciudadana y las razones que nos llevan a ello, anhelando una política amplia y transversal, que recoja la esencia de la diversidad de formas de ver la cultura ciudadana.
- Asimismo, plasmaremos un diagnóstico de la cultura ciudadana en Bogotá en aras de explorar la evolución de los aspectos de la cultura sobre los cuales debe intervenir la política pública.
- Finalmente, plantearemos una serie de consideraciones finales que recogen las justificaciones esenciales de la propuesta de una política pública de cultura ciudadana y un

sistema de cultura ciudadana que armonice la institucionalidad presente y futura en esta materia.

### 3.1. Institucionalización de la cultura ciudadana

El proceso de institucionalización de la cultura ciudadana se inició en Bogotá en la primera administración de Antanas Mockus, en cuyo Plan de Desarrollo Formar Ciudad (1995-1998) se adoptó una Estrategia de Cultura Ciudadana como eje central. En principio, esta estrategia se concibió como el proceso de “desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno”. La tarea de llevar a cabo esta coordinación estuvo a cargo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, antecedente de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte.

En la segunda administración de Antanas Mockus (2001-2004) se dio un paso importante en este proceso de institucionalización, al crearse la Comisión de Cultura Ciudadana, coordinada por la directora del IDCT e integrada por los secretarios de Gobierno, Educación, Salud, Hacienda y Tránsito y Transporte, y los directores de 26 entidades distritales más, que ejecutaron los 82 proyectos de inversión correspondientes al objetivo de cultura ciudadana. Como señalan las Memorias del Plan de Desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado,

“Se pasó de una política concentrada en una entidad -el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT)- a una política transversal de corresponsabilidad institucional [...] El nuevo ordenamiento institucional y programático también permitió una mayor apropiación sectorial de la política y las estrategias de cultura ciudadana”. (Bogotá para Vivir 2001-2003, Tomo II, p. 15).

En la actualidad, la cultura ciudadana en Bogotá cuenta con dos fundamentos para su institucionalización. En primer término, el Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos 2016-2019, que proporciona la base legal e institucional para la ejecución de estrategias, programas y proyectos de cultura ciudadana, y comprende 1 pilar, 16 programas, 26 proyectos de inversión, 40 metas producto y 21 metas resultado, bajo la responsabilidad de 15 entidades.

En segundo lugar, cuenta con una estructura institucional dentro de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, a saber, la Dirección de Cultura Ciudadana. Su objetivo consiste en “orientar, acompañar y hacer seguimiento a las acciones de cultura ciudadana que se desarrollan desde la administración distrital y la sociedad civil”. A su vez, la Subdirección Observatorio de Culturas tiene como objetivo “la generación, transmisión y apropiación de información en temas de cultura ciudadana, transformación cultural y prácticas artísticas, patrimoniales, recreativas y deportivas en la ciudad”.

Hoy en día, y bajo la coordinación de la Dirección de Cultura Ciudadana, se desarrollan actividades en cinco áreas principales (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte s.f.):

- Estrategias de transformación cultural
- Formulación de la Política Pública de Cultura Ciudadana
- Estrategia Sexto Sentido (consulta ciudadana para la Política Pública).
- Coordinación técnica de la Red de Cultura Ciudadana y Democrática
- Medición y producción de información sobre cultura ciudadana, a cargo del Observatorio de Culturas



Cada una de estas áreas presenta a la fecha avances importantes, si bien los impactos en cuanto a cambio cultural y cultura ciudadana solo se verán con el tiempo y luego de las mediciones que habrá de hacer el Observatorio de Culturas.

*Las estrategias de transformación cultural* incluyen aquellas dedicadas al respeto a la diferencia (Habitar mis Historias, Lucha contra el Machismo), las estrategias para la construcción social del territorio (Parques para Todos, Ruta del Arte Urbano, Ruta del Agua, Cultura Ciudadana Centro), las estrategias de convivencia, cultura política y construcción de paz (Farra en la Buena), y las estrategias sobre comportamientos básicos para promover la regulación, la auto regulación y la regulación mutua (Dale Ritmo a Bogotá, El Poder del Cono, Todos Pagamos el Pato).

Con respecto a la *Red de Cultura Ciudadana y Democrática*, se ha avanzado en el inventario de las organizaciones privadas interesadas en el tema, con la elaboración del Directorio de la Red de Cultura Ciudadana, que ya cuenta con más de 200 organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a la *Política Pública de Cultura Ciudadana*, que es nuestro objeto de estudio para la presente iniciativa, en esencia, se ha avanzado en la construcción de la Agenda Pública, particularmente mediante la aplicación de una metodología de consulta ciudadana a la que se ha dado el nombre de “*Sexto Sentido, el Sentido Ciudadano*”. Si bien en este caso específico es visible el liderazgo de la Secretaría de Cultura y la Dirección de Cultura Ciudadana, aun no es claro el aspecto de la coordinación interinstitucional que debe garantizar la implementación de la política, como tampoco se han hecho públicos los avances de la consulta.

Finalmente, en meses recientes fue discutido y aprobado por el cabildo bogotano el Acuerdo 705 de 2018, que estableció la Semana de la Cultura Ciudadana, la cual se espera realizar durante la primera semana de octubre de cada año y tendrá por objetivo consolidarse como un escenario de formación y pedagogía en cultura ciudadana.

Así pues, en la actualidad existe un soporte institucional importante que sostiene la implementación de distintas estrategias de cultura ciudadana, y un esfuerzo –si bien todavía insuficiente- para articular con acciones transversales a todos los sectores de la administración distrital en torno a un enfoque de cultura ciudadana, en cabeza de la Secretaría de Cultura. La política de cultura ciudadana se convierte así en la piedra de toque para consolidar estos esfuerzos de su institucionalización y convertirse en una verdadera política de nivel distrital y un instrumento de mediano plazo para las administraciones venideras.

### **3.2. Diversidad de formas de ver la cultura ciudadana**

Desde el punto de vista conceptual, la cultura ciudadana se ha desarrollado y fortalecido en los 23 años transcurridos desde su planteamiento inicial. La primera definición del concepto de cultura ciudadana se presentó en el Plan de Desarrollo de la primera administración de Antanas Mockus, “Formar Ciudad”:

Cultura Ciudadana “es el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., Decreto 295 de junio 1 de 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995-1998 – Formar Ciudad. Artículos 6° y 7°.

Antanas Mockus, introductor del concepto de cultura ciudadana, especificó años después en qué consiste la cultura ciudadana en términos prácticos:

*“Cultura ciudadana es mayor autorregulación de cada persona y mayor regulación mutua interpersonal. La primera lleva a cumplir y la segunda a hacer cumplir pacíficamente las normas de convivencia. Cultura ciudadana puede verse como un bien público alcanzable por acción colectiva”<sup>2</sup>.*

Analizando las distintas formas de ver la cultura ciudadana, las resumió en cinco aspectos fundamentales: cultura ciudadana como *finalidad (resultado buscado)*, cultura ciudadana como *bien público*, como *conjunto dado de creencias, hábitos y normas*, cultura ciudadana como *enfoque para la acción*, y cultura ciudadana como *acción colectiva*:

En este punto resulta esencial advertir una falsa interpretación de cultura ciudadana. Durante los últimos gobiernos se habló sistemáticamente de derechos, y casi estuvo prohibido hablar de deberes. La cultura ciudadana fue interpretada como la aplicación a toda costa de la ley.

Las últimas administraciones distritales adelantaron programas para estimular la cultura ciudadana, vista principalmente desde el ángulo del cumplimiento de las normas. Nuestra Administración se compromete con la consolidación de los derechos de la ciudadanía, a la par que propicia una actitud y un comportamiento más solidario, menos indiferente. (Secretaría distrital de planeación 2004, 20)

El respeto por los derechos del otro es un deber y una obligación constitucional.

## “Capítulo 5. DE LOS DEBERES Y OBLIGACIONES

**ARTICULO 95 [...]** Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.” (Constitución política de Colombia, 1991)

Las normas son –o deben ser– acuerdos fundamentales entre individuos que garantizan su convivencia pacífica. El respeto por los derechos del otro está reflejada en nuestra actitud hacia tales normas.

<sup>2</sup> Antanas Mockus, “¿Qué es cultura ciudadana?”. Foro Pensar Ciudad, Alcaldía de Cartagena, 16-17 de septiembre de 2006.

### **Cultura ciudadana como finalidad, como resultado buscado**

La Cultura ciudadana es la autorregulación de cada persona y la mutua regulación entre personas que les lleva a cumplir y hacer cumplir pacíficamente las normas de convivencia, tal y como fue reseñado arriba.

Los conceptos de regulación legal, moral y cultural juegan un papel esencial, pero en especial la consecución de su armonía. Es decir, cultura ciudadana aspira a generar desaprobación moral y cultural de las acciones ilegales y aprobación moral y cultural del cumplimiento de las obligaciones legales.

En este orden de ideas, orienta a lograr que los miembros de una sociedad sean sujetos legales sin dejar de ser sujetos morales y sujetos culturales. Por ejemplo, al autorregularse y regularse mutuamente para tributar mejor, para no tomar subsidios inmerecidos, aumenta la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y resolver pacíficamente sus conflictos.

### **Cultura ciudadana como bien público**

Cultura ciudadana puede verse como un bien público: una mayor autorregulación de cada persona y una mayor regulación mutua, para cumplir y hacer cumplir pacíficamente las normas de convivencia benefician a prácticamente todos los miembros de la sociedad.

Un mayor cumplimiento de la ley y una mayor armonía entre reglas formales e informales facilitan la cooperación, el desarrollo y la equidad.

### **Cultura ciudadana como conjunto dado de creencias, hábitos y normas**

La ciudad posibilita y demanda mucha interacción entre desconocidos. En ese marco, tal y como indicaba Antanas Mockus, cultura ciudadana es el *conjunto de creencias, hábitos y normas* que guían y dan sentido a esa interacción, en un momento histórico y un lugar geográfico dados.

En esa medida, contiene explicaciones y justificaciones, pautas de conducta culturalmente aceptadas<sup>3</sup> y normas sociales que rigen la interacción entre ciudadanos (y entre ciudadanos y servidores públicos), y el trabajo sobre ellas anhela hallar un común denominador cultural (reglas, hábitos, actitudes y comportamientos) que permite convivir y gozar la diversidad cultural<sup>4</sup>.

### **Cultura ciudadana como enfoque para la acción**

En este sentido, cultura ciudadana se convierte en un conjunto de herramientas y de acciones para transformar ciertos comportamientos ciudadanos.

- a. Promueve entre los ciudadanos comportamientos específicos de regulación al comportamiento ajeno.
- b. Acude a mecanismos tales como el reconocimiento social, la constitución de reputaciones positivas, la censura amable y la disposición a dejarse corregir.

<sup>3</sup> Un ejemplo: la pauta según la cual quien choca a otro no lo indemniza totalmente. En cierto sentido “no dar papaya” y “tomar toda la papaya que el otro dé” son pautas culturales de conducta (explican, justifican y orientan comportamientos).

<sup>4</sup> Siguiendo a Rawls cabe pensar en un “consenso práctico por traslapos” en materia de usos y costumbres indispensable para convivir en la ciudad.



- c. Otorga central relevancia a la capacidad de expresarse y de interpretar, de argumentar y de evaluar argumentos

### Cultura ciudadana como acción colectiva

Cultura ciudadana puede verse como un bien público sólo alcanzable por acción colectiva: mayor autorregulación de cada persona y mayor regulación mutua interpersonal es algo que sirve a todos, pero al menos inicialmente hay quienes no quieren hacer el esfuerzo aunque se beneficien del resultado o quienes incluso se aprovechan cínicamente de la cooperación de los demás. Sin embargo, precisamente ahí juegan un papel central la autorregulación y sobre todo la regulación social (“no a los gorriones” o *free riders*). Por ejemplo, Bogotá aprendió a realizar acciones colectivas: ahorro del agua, desarme, caballeros de la cebra, tributos voluntarios (110%)<sup>5</sup>.

Una forma algo distinta, pero complementaria de sintetizar las distintas formas de ver la cultura ciudadana es comprenderla como enfoque, como diagnóstico, como estrategia y como política pública.

- Como **enfoque**, pues ofrece una conceptualización y un método de lectura, comprensión y análisis de la realidad.
- Como **diagnóstico**, por cuanto identifica y define tendencias alrededor de conocimientos, actitudes y comportamientos que proporcionan líneas de base, permiten cuantificar metas, definir y priorizar intervenciones.
- Como **estrategia**, ya que se constituye en una guía para la acción que busca intervenir sobre la cultura para cambiar percepciones, actitudes y comportamientos específicos. Esta forma de ver la cultura ciudadana presenta dos aspectos diferenciados. En primer lugar, la cultura ciudadana como “visión del punto de llegada (describe características de la sociedad soñada)”. En segundo lugar, “como camino deseable y como método propuesto (describe el enfoque, las herramientas y los tipos de acciones)”<sup>6</sup>.
- Como **política pública**, en la medida en que se trata también de un conjunto de estrategias mediante las cuales los gobiernos y los colectivos ciudadanos pueden influir sobre la cultura para transformar o consolidar determinados comportamientos.

En todo caso, el punto central de la cultura ciudadana y sus distintas formas de verla es el cambio cultural. Un cambio cultural impulsado (no ejecutado) por un gobierno. Como escribió Mockus, “[l]a innovación clave de Cultura ciudadana como política pública es asumir que un gobierno local puede, con el fin de cambiar o de consolidar algunos comportamientos, intentar con éxito influir de manera puntual sobre la cultura y la conciencia y no solamente sobre la ley y sus mecanismos de aplicación”<sup>7</sup>. Los ciudadanos, por su parte, tienen la misión de hacerse partícipes y aceptar el reto de escuchar a su propia conciencia, modificando aquello que hay que modificar en sus comportamientos para mejorar la convivencia en la ciudad.

<sup>5</sup> Antanas Mockus, “¿Qué es cultura ciudadana?”. Foro Pensar Ciudad, Alcaldía de Cartagena, 16-17 de septiembre de 2006.

<sup>6</sup> Antanas Mockus, “Cultura Ciudadana: Variaciones en el uso del concepto”. Presentación en Power Point, 2012.

<sup>7</sup> Mockus, Antanas, “Marco conceptual de cultura ciudadana”, en Antanas Mockus, Paul Bromberg, Rocío Londoño, Claudia Peñaranda, Carolina Castro, Efraín Sánchez, “Guía Práctica de Cultura Ciudadana”, Convenio Universidad Nacional de Colombia, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD, Bogotá, junio de 2005, inédito.

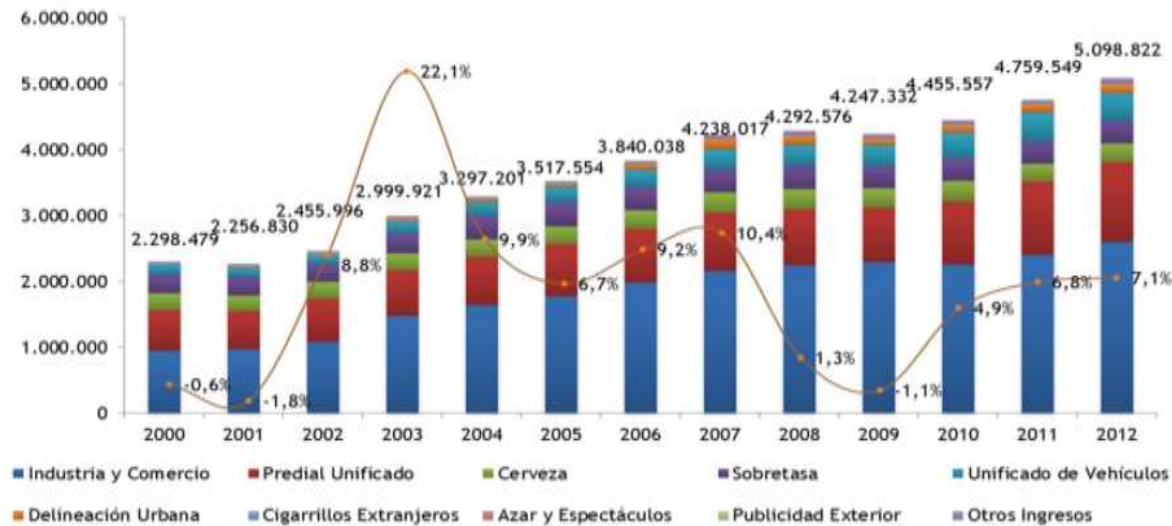
### 3.3. Algunos impactos de la cultura ciudadana en las políticas públicas: fuimos capaces de cambiar

#### 3.3.1. Cultura tributaria

Desde la primera administración de Antanas se intentó explicar la relación causal que existe entre el ciclo tributario y la distribución del gasto, evitando problemas tales como: la evasión, el contrabando, el fraude fiscal y el no pago de los tributos, garantizando la correcta fiscalidad. Entonces, la lógica de la cultura tributaria está en que los ciudadanos en su calidad de contribuyentes esperan que el Estado cubra las necesidades comunes de los ciudadanos a través de una buena ejecución del gasto (Bonilla Sebá 2014).

Los resultados fueron contundentes: el crecimiento real de los ingresos tributarios ha sido en promedio del 7.8% anual, exceptuando el 2003 por reformas y el 2008-2009 por la crisis de la economía mundial. Además, el número de contribuyentes aumentó en más de un 30% (Bonilla Sebá 2014). Esto fue una gran herramienta de política fiscal.

**Gráfica. Evolución del recaudo tributario 2000-2012**



Fuente:

Bonilla Seba, 2014.

Los impuestos ciudadanos de predial y vehículos vienen ampliando su participación en el recaudo total tributario. En 2008 aportaban el 27,35% mientras que en 2015 representaron el 34,4%<sup>8</sup>. La actitud de la ciudadanía hacia el pago de impuestos es muy positiva, y como veremos más adelante, las encuestas de cultura ciudadana de los años 2003, 2008, 2011 y 2013<sup>9</sup> muestran que los bogotanos valoran de manera creciente y por distintas razones el pago de los impuestos.

#### 3.3.2. La vida es sagrada

Mockus puso en marcha una política de seguridad basada en el enfoque y las estrategias de cultura ciudadana, orientada ante todo a:

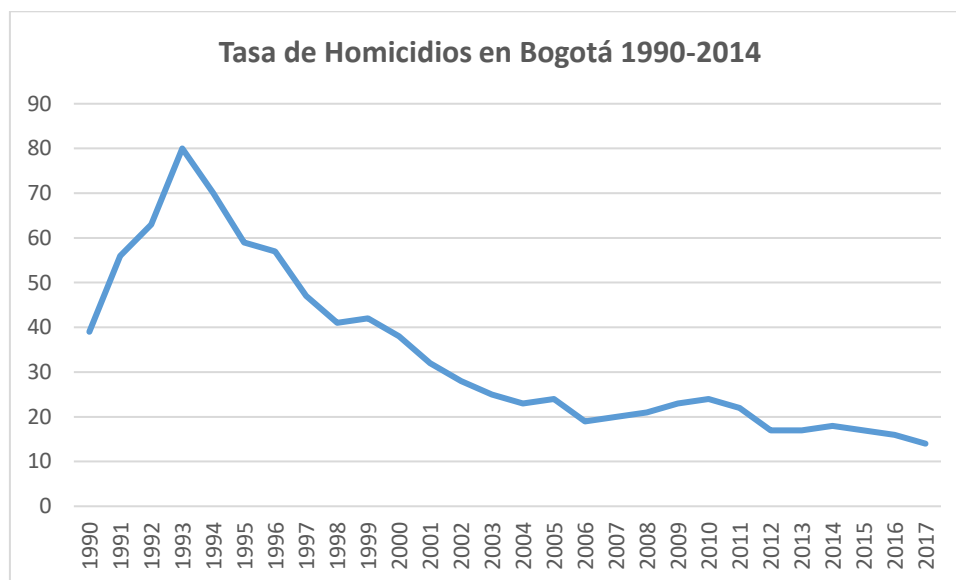
<sup>8</sup>

[http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/despacho/planeacion/Informes%20de%20Gestion/infome\\_gestion\\_resultados\\_2012-2015.pdf](http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/despacho/planeacion/Informes%20de%20Gestion/infome_gestion_resultados_2012-2015.pdf)

<sup>9</sup> A pesar de que la encuesta también se llevó a cabo en el año 2005, no fueron formuladas preguntas relativas a la cultura tributaria.

*“fortalecer las barreras culturales contra la agresión y la transgresión de normas, contra la vida e integridad de las personas, la prevención y atención de emergencias y el apoyo de la convivencia pacífica y la tramitación concertada de conflictos” (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., s.f., 15).*

Y, en efecto, Bogotá ha visto descender sus tasas de homicidio de manera dramática en los últimos 20 años. Este proceso es resultado de un esfuerzo sostenido de diferentes administraciones, y halló su origen durante los gobiernos de Antanas Mockus, a partir de un mandato claro y propio de su enfoque de cultura ciudadana: la vida es sagrada.



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Al observar los logros de los últimos gobiernos, las políticas adelantadas por Antanas Mockus fueron más exitosas en términos de reducción de homicidios, como se puede ver en la siguiente tabla:

**HOMICIDIO EN BOGOTÁ 2000-2014**  
Tasas por 100.000 habitantes

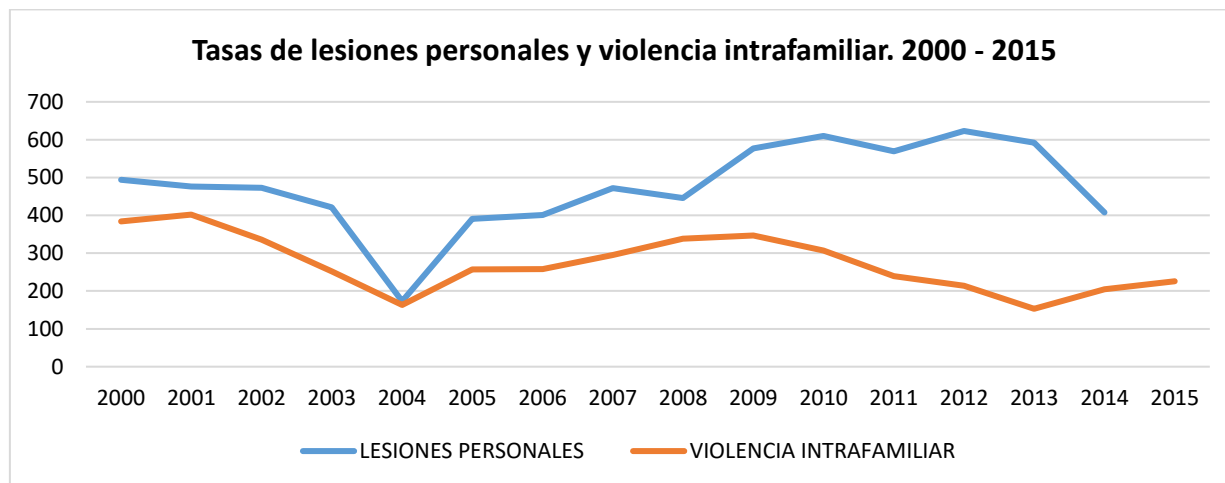
AÑO	ALCALDE	TASAS	% Reducción
1993	Jaime Castro	80	
1994		70	
1995	Antanas Mockus / Bromberg	59	-32,8%
1996		57	
1997		47	
1998	Enrique Peñalosa	41	-19.1%
1999		42	
2000		38	
2001	Antanas Mockus	32	-34%
2002		28	
2003		25	
2004	Lucho Garzón	23	-20%
2005		24	

2006		19	
2007		20	
2008	Samuel Moreno	21	20%
2009		23	
2010		24	
2011	Clara López	22	-8%
2012	Gustavo Petro	17	-22%
2013		17	
2014		18	
2015		17	
2016	Enrique Peñalosa	16	17 %
2017		14	

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

- En su primer gobierno, Mockus redujo en 32,8% la tasa de homicidios en la ciudad en comparación con la tasa de homicidios registrada durante el último año de la administración de Jaime Castro.
- En su segundo gobierno, Mockus la redujo en 34%.
- Lucho Garzón la redujo en 20% y Gustavo Petro en 22%.
- Durante la administración de Samuel Moreno se vio un incremento del 20%, retrocediendo a las tasas registradas durante la administración Garzón.

Sin embargo, donde sí podemos ver lunares es en materia de lesiones personales y violencia intrafamiliar. Es evidente el punto de quiebre en los indicadores de lesiones personales y violencia intrafamiliar a partir del año 2004, cuando las tasas se disparan.



Las lesiones personales pasaron de 391 casos en 2005 a 623 casos en 2012, por cada 100.000 habitantes, con un descenso importante en el año 2014, donde presentó una tasa de 407,5 casos por cada 100.000 habitantes, según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

**LESIONES PERSONALES EN BOGOTÁ 2000-2014**  
Tasas por 100.000 habitantes

AÑO	Alcalde	LESIONES PERSONALES	
2000	Enrique Peñalosa	494	
2001	Antanas Mockus	476	-15%
2002		473	
2003		421	
2004	Lucho Garzón	173 (?)	12%
2005		391	
2006		401	
2007		472	
2008	Samuel Moreno	446	29%
2009		577	
2010		610	
2011	Clara López	569	-7%
2012	Gustavo Petro	623	-28%
2013		592	
2014		408 (?)	

*Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML)*

- Es visible la reducción de la tasa de lesiones personales (15%) durante el gobierno de Antanas Mockus, en comparación con las tasas del año 2000.
- En los gobiernos de Lucho Garzón y Samuel Moreno dicha tasa creció, 12% y 29% frente al último año de la administración anterior, respectivamente.
- Clara López y Gustavo Petro lograron reducir de nuevo la tasa, en 7% y 28% respectivamente. Sin embargo, la tasa de 408 casos por cada 100.000 habitantes en 2014 rompe la tendencia creciente de los años anteriores y no es claro aún por qué ocurrió este fenómeno.

La violencia intrafamiliar, a su vez, tuvo un crecimiento notable entre los años 2004 y 2009, pasando de 163 a 347 casos por cada 100.000 habitantes. A partir de 2010 vino en descenso, y disminuyó a una tasa de 152,81. Entre 2014 y 2015 presentó un repunte significativo, alcanzando una tasa de 226,12, según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses:

**VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN BOGOTÁ 2000-2014**  
Tasas por 100.000 habitantes

AÑO	Alcalde	VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	
2000	Enrique Peñalosa	384	
2001	Antanas Mockus	402	-34%
2002		336	
2003		252	
2004	Lucho Garzón	163	17%
2005		257	
2006		258	
2007		295	
2008	Samuel Moreno	338	4%



2009		347	
2010		307	
2011	Clara López	239	-22%
2012	Gustavo Petro	214	-7%
2013		153	
2014		205	
2015		226*	

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML)

\*Cálculo a partir de cifras del CEACSC con base en los registros del INML

De igual manera que en las lesiones personales, el segundo gobierno de Antanas Mockus presentó el mayor decrecimiento de la tasa de violencia intrafamiliar (34%) respecto al último año de su antecesor, en comparación con los gobiernos subsiguientes:

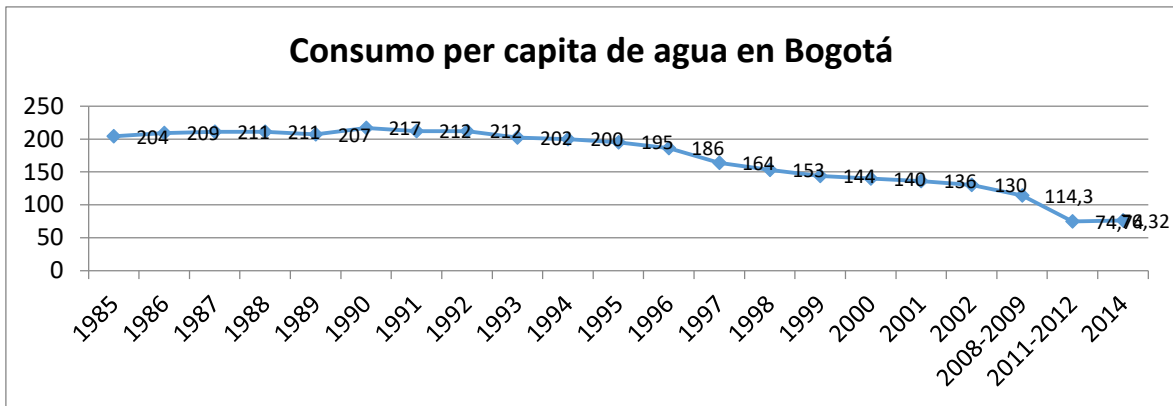
- El gobierno Luis Eduardo Garzón vio crecer de nuevo la violencia intrafamiliar en un 17%, mientras que la misma sólo creció en 4% durante la administración de Samuel Moreno.
- Clara López consiguió reducir este indicador en 22%, mientras Gustavo Petro la redujo en 7%.

Adicionalmente, en 1996 se restringió el porte de armas y se reforzaron los operativos de control; al final del período del gobierno, segundo semestre de 1997, se prohibió el porte. También se promovió el desarme voluntario en el que se recibieron armas, municiones y explosivos convencionales y no convencionales y de muy diversas clases; hasta granadas de mano. Con la ayuda muy importante de la empresa privada y de embajadas de países que se unieron a la campaña, se estimuló la entrega de las armas, municiones y explosivos con el incentivo de cambiarlos por bonos para la adquisición de regalos con ocasión de la Navidad. Algunas personas no pidieron nada a cambio de la entrega de las armas, municiones o explosivos (Mockus, Armonizar ley, moral y cultura 1999).

Por otra parte, la iniciativa contra la pólvora restringió el uso de esta a unos pocos lugares y solo para los adultos. Desde el gobierno local se hizo la advertencia de que habría prohibición total de uso cuando ocurriera el caso del primer niño quemado en la ciudad. Y ocurrió. Hubo sanción pedagógica, con trabajos cívicos impuestos a los padres que permitieron que sus hijos jugaran con pólvora. La ciudad convivía con altos niveles de producción ilegal de pólvora y periódicamente se presentaban graves accidentes y tragedias. La venta se autorizaba a todos los fabricantes y distribuidores pero durante períodos muy limitados y en sitios definidos por el gobierno distrital (Mockus, Armonizar ley, moral y cultura 1999).

### 3.3.3. Uso racional del agua

El primer gobierno de Antanas Mockus invirtió 7.612 millones en promover el uso racional de agua, que equivalen a 17.750 millones de pesos a valor corriente. Su estrategia se concentró en educar y concienciar a la población en el uso eficiente del agua, y en preparar a los usuarios para el uso de artefactos de bajo consumo. Los resultados son patentes en las cifras de consumo. Mientras que en 1993 el consumo de agua fue de 212 litros por persona, en 2014 fue de 76,32 litros. Esto se compara de manera muy favorable con el consumo promedio per cápita en otras ciudades latinoamericanas como Santiago de Chile (170 litros), Montevideo (190 litros), Río de Janeiro (200 litros), Ciudad de México (310 litros) y Buenos Aires (600 litros).



Durante la primera semana de la crisis de agua de 1995, el alcalde Antanas Mockus lanzó la consigna general a los ciudadanos: “debemos ahorrar agua” explicando la situación generada por dos derrumbes que habían cerrado la salida de agua de la represa de Chingaza (...), la mayoría de técnicos expertos en el tema de agua le dijeron al alcalde Mockus que no se conocía hasta esa fecha de ninguna ciudad del mundo donde se hubiera logrado ahorrar más del 2 por ciento de agua de manera voluntaria. Ellos sugerían por ende hacer racionamientos (La silla llena 2016).

Sin embargo, Mockus que creía en la pedagogía instauró medidas de este tipo y la gente, aunque quería cooperar; no sabía cómo hacerlo. Así, detectada esta carencia se explicó en más detalle dónde se podría producir un ahorro mayor. En cada entrevista que daba el alcalde, independientemente del tema que se tratase, llevaba botellas y vasos de agua que ponía en frente y las cuales representaban la cantidad de agua que se usaba al bajar la cisterna o la cantidad de botellas y vasos de agua que se usaban en una ducha. Al enfocarse en estos puntos, especificándole a la gente las formas en las que podrían cooperar, el consumo promedio de la ciudad comenzó a reducirse. Fue así como Bogotá logró superar la crisis de agua sin necesidad de hacer racionamientos. (La silla llena 2016).

### 3.3.4. Seguridad y cultura vial

De otro lado, el concepto de cultura ciudadana impulsaba la autorregulación interpersonal, donde se subrayó la regulación cultural de las interacciones entre desconocidos, en contextos como los del transporte público, el espacio público, los establecimientos públicos y el vecindario; y se subrayó también la regulación cultural en las interacciones ciudadano-administración, dado que la constitución de lo público depende sustantivamente de la calidad de estas interacciones. Un claro ejemplo fue la ley zanahoria que buscaba la reducción de muertes violentas originadas o facilitadas por el abuso de alcohol (Mockus, Armonizar ley, moral y cultura 1999) con el cierre de los establecimientos a la 1 de la mañana. Esta medida se apoyó con “*Entregue las llaves*” y “*El conductor elegido*”.

Acciones más lúdicas como las tarjetas ciudadanas, que tuvieron apoyo del sector privado e difundieron en centenares de miles de unidades y se distribuyeron entre peatones y conductores de vehículos. Adicionalmente, los cuatrocientos jóvenes mimos con la cara pintada y vestidos de negro instruyeron a los bogotanos — sin palabras y sin gritos—, sobre el respeto a las convenciones del tránsito peatonal y de vehículos (Mockus, Armonizar ley, moral y cultura 1999).

La campaña educativa se realizó en 482 intersecciones viales y vinculó a 425 personas (entre mimos, agentes de policía, etc.). Se demarcaron 364 intersecciones de la ciudad. El buen resultado de los paraderos se vio especialmente en una de las vías de mayor densidad y más congestionadas de la ciudad: la calle 80. La cifra de los pasajeros que respetaban los paraderos pasó de 26,2% en

1995 a 38% en 1996; y entre febrero y mayo de 1997, el 43% de las busetas lo hacía. El programa de respeto a las cebras fue uno de los más exitosos; los mismos ciudadanos empezaron a ejercer un gran control social sobre los infractores. En 1996, el 76,46% de los conductores y el 72,25% de los peatones respetaban la cebra. Lo que distinguió a estas campañas fue su concepción lúdica y no represiva en la promoción del cumplimiento de las normas de tránsito (Mockus, Armonizar ley, moral y cultura 1999).

### 3.4. La evolución de cultura ciudadana en los gobiernos de los últimos 20 años

El simple conteo de las veces que encontramos la expresión “cultura ciudadana” en los planes de desarrollo de los gobiernos del período 2004-2015 sirve para ilustrar la pérdida de interés en la cultura ciudadana por parte de los gobiernos distritales. De un total de 158 menciones de la expresión “cultura ciudadana” en los últimos 7 planes de desarrollo:

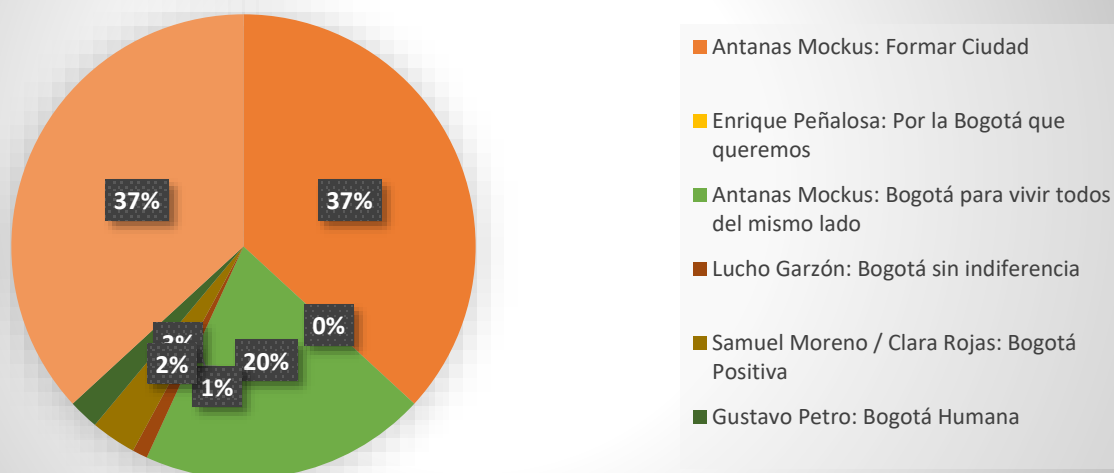
- Los gobiernos de Mockus sumaron 54.
- El primer gobierno de Peñalosa no la mencionó.
- Los gobiernos de Garzón, Moreno y Petro en su conjunto la mencionaron 6 veces.
- El plan de desarrollo “Bogotá mejor para todos” la menciona 98 veces.

#### Número de veces que aparece la expresión “Cultura Ciudadana” en los planes de desarrollo 1995-2019

Plan de desarrollo	“Cultura ciudadana”
Antanas Mockus: Formar Ciudad	35
Enrique Peñalosa: Por la Bogotá que queremos	0
Antanas Mockus: Bogotá para vivir todos del mismo lado	19
Lucho Garzón: Bogotá sin indiferencia	1
Samuel Moreno / Clara Rojas: Bogotá Positiva	3
Gustavo Petro: Bogotá Humana	2
Enrique Peñalosa: Bogotá mejor para todos	35
<b>Total</b>	<b>158</b>

Fuente: elaboración propia.

### Menciones de “Cultura ciudadana” en los planes de desarrollo



Actualmente existen 50 metas en el Plan de Desarrollo Distrital que están asociadas al concepto de transformación cultural (...), 38 de ellas en sentido estricto (...), es decir que están directamente relacionadas con transformaciones sociales y los cambios en percepciones, actitudes prácticas, creencia etc. (Veeduría Distrital 2017).

Estas metas se concentran en los sectores de Gobierno, Hábitat, Movilidad, Cultura, Seguridad y Mujer; orientados al cumplimiento voluntario de normas (17 referencias), la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda (15 referencias) para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley, en un marco de valoración de las decisiones de la mayoría, y un respeto radical por los derechos de las minorías consagrados en la Constitución (19 referencias). A su vez, está enfocada en preparar la ciudad para la paz (30 referencias), en incrementar el sentido de pertenencia por Bogotá y en generar espacios culturales, recreativos y deportivos (Veeduría Distrital 2017).

**Cuadro. Programas pilar 3 “Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana” PDD 2016-2020**

No. Pilar	Pilar/Eje Transversal	Programa	Meta de resultado
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género	Aumentar en un 5% la participación de mujeres en las instancias y espacios de participación y en sus niveles decisorios
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género	Cero tolerancia institucional y social a las violencias perpetradas contra niñas, adolescentes y jóvenes
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género	Aumentar en al menos una hora el promedio de horas a la semana dedicadas por los hombres a actividades domésticas no remuneradas
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Prevención y atención de la maternidad y la paternidad temprana.	Disminuir en 2 puntos porcentuales la participación de los nacimientos en niñas, adolescentes y jóvenes menores de 19 años
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Prevención y atención de la maternidad y la paternidad temprana.	Incrementar en 2 años la mediana de la edad de las mujeres al nacimiento de su primer hijo
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia	Reducir en 4 puntos la tasa de trabajo infantil ampliada de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años.
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Disminuir en 18 puntos porcentuales la percepción de discriminación, violencias y exclusión social de las personas de los sectores

			LGBTI, que les impide el ejercicio pleno de sus derechos
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Disminuir en 2 puntos porcentuales las personas que percibe discriminación por su origen étnico
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Disminuir en 5% el número de personas que perciben a las personas LGBTI como un riesgo para la sociedad
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Incrementar en 11% el número de ciudadanos habitantes de calle atendidos por la SDIS que participan en los procesos de superación de habitabilidad en calle
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Se programó contar con un acumulado de 3700 personas formadas en procesos de prevención de las violencias atendidas por los servicios sociales de la SDIS.
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Incrementar a 2.000 personas con discapacidad con procesos de inclusión efectivos en el Distrito
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Vincular a 1500 servidores públicos en procesos de competencias para la atención inclusiva a personas con discapacidad.
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Desarrollo integral para la felicidad y el ejercicio de la ciudadanía	Formular e implementar 1 Política Pública de Juventud 2017-2027
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Incremento en un 25% la vinculación de personas mayores en procesos de fortalecimiento de sus proyectos de vida a través de los servicios de la SDIS
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Desarrollo integral para la felicidad y el ejercicio de la ciudadanía	Se incrementará el 30% de jóvenes que finalizarán proceso de formación en habilidades, capacidades, y competencias en cultura ciudadana o laborales
Pilar 2	Democracia urbana	Espacio público derecho de todos	Aumentar en 1% la población que considera que la calle es un espacio público de encuentro
Pilar 2	Democracia urbana	Espacio público derecho de todos	Disminuir en 2% la población que considera que la calle es un espacio público de peligro



Pilar 2	Democracia urbana	Espacio público derecho de todos	Aumentar en 2% la población que considera que los parques y los espacios públicos de uso recreativo cercanos a su casa son seguros
Pilar 2	Democracia urbana	Espacio público derecho de todos	Aumentar en 1% la población que considera que los parques y los espacios públicos de uso recreativo cercanos a su casa son agradables
Pilar 2	Democracia urbana	Espacio público derecho de todos	Aumentar en un 5% la percepción del ciudadano frente al Espacio Público en las variables ( agradables, seguros, amplios y adecuadamente equipados)
Pilar 2	Democracia urbana	Intervenciones integrales del hábitat	Gestionar 10 intervenciones integrales de mejoramiento en territorios priorizados (incluye componente cultural)
Pilar 2	Democracia urbana	Mejor movilidad para todos	Aumentar en 30% el número de kilómetros recorridos en bicicleta
Pilar 2	Democracia urbana	Mejor movilidad para todos	Disminuir en 15% las fatalidades en accidentes de tránsito
Pilar 2	Democracia Urbana	Espacio Público derecho de todos	Es importante señalar que en la actual vigencia fiscal, este proyecto de inversión no tiene meta asignada para diseñar e implementar campañas pedagógicas para fomentar la cultura ciudadana
Pilar 2	Democracia urbana	Movilidad mejor para todos	Diseño e implementación de una (1) estrategia integral de cultura ciudadana para el Sistema de Transporte Masivo de Bogotá
Pilar 2	Democracia urbana	Infraestructura para el desarrollo del hábitat	Disminuir en 6% las toneladas de residuos urbanos dispuestos en el relleno sanitario. (Cambio cultural en manejo de residuos y separación en fuente)
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Disminuir 15% la tasa de lesiones personales por cada cien mil habitantes
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Disminuir 10% la tasa de riñas por cada cien mil habitantes
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Disminuir en 10% la población que considera que la inseguridad ha aumentado

Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Disminuir en 5 puntos porcentuales el porcentaje de problemas entre vecinos ocasionados por peleas en su barrio
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Disminuir en 3 puntos porcentuales el porcentaje de personas que, si tiene la oportunidad, hace justicia por propia mano
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Disminuir en 5 puntos porcentuales el porcentaje de problemas entre vecinos ocasionados por poner música a un volumen muy alto o hacer mucho ruido
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Aumentar en 27% las personas que consideran que el barrio en el que habitan es seguro
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Justicia para todos: Consolidación del sistema distrital de justicia	Aumentar en 17 puntos porcentuales las personas que denunciaron el delito del que fueron víctima
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Bogotá vive los derechos humanos	30.000 personas certificados en programas de educación en escenarios formales e informales
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Bogotá vive los derechos humanos	Aumentar a 80 el número de iniciativas locales para la resolución de problemas locales en materia de derechos humanos
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Bogotá vive los derechos humanos	Aumentar a 80 el número de movimientos o grupos sociales miembros de la red de derechos humanos
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Fortalecimiento del Sistema de protección integral a mujeres víctimas de violencia (SOFIA)	Reducir el 5% la tolerancia institucional y social a las violencias contra las mujeres
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Fortalecimiento del Sistema de protección integral a mujeres víctimas de violencia (SOFIA)	Disminuir en 15% las mujeres que consideran que el sistema Transmilenio es inseguro
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Fortalecimiento del Sistema de protección integral a mujeres víctimas de violencia (SOFIA)	Aumentar en 15% las mujeres que consideran que el barrio en el que habitan es seguro

Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Equipo por la educación para el reencuentro, la reconciliación y la paz	Aumentar a 0,62 el Índice de Ciudadanía y Convivencia
Pilar 3	Democracia urbana	Apoyo a la generación de vivienda	Iniciar 60.000 viviendas VIS en Bogotá Iniciar 150.000 viviendas en Bogotá
Eje transversal 2	Eje transversal: Desarrollo Económico basado en el conocimiento	Consolidar el Turismo como factor de desarrollo confianza y felicidad para Bogotá Región	Quinientas (500) personas vinculadas a procesos de formación
Eje Transversal 3	Eje transversal: Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética	Ambiente sano para la equidad y disfrute del ciudadano	Mantener las concentraciones promedio anuales de PM10 y PM2,5 en todo el territorio distrital por debajo de la norma *50 mg/m3 de PM10 y **25 mg/m3 de PM2,5
Eje Transversal 3	Eje transversal: Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética	Ambiente sano para la equidad y disfrute del ciudadano	Reducir los niveles de ruido en las zonas críticas de la ciudad de en 5%
Eje Transversal 3	Eje transversal: Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética	Ambiente sano para la equidad y disfrute del ciudadano	Mantener libre de afiches el 20% de las rutas tradicionalmente cubiertas
Eje Transversal 3	Eje transversal: Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética	Ambiente sano para la equidad y disfrute del ciudadano	2.500.000 de personas vinculados en procesos de cultura y educación ambiental
Eje Transversal 3	Eje transversal: Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética	Gestión de la huella ambiental urbana	Reducir 800.000 toneladas de las emisiones de CO2eq
Eje Transversal 3	Eje transversal: Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética	Desarrollo rural sostenible	Duplicar el número de predios con adopción de buenas prácticas productivas que contribuyan a la adaptación y reducción de la

			vulnerabilidad frente al cambio climático y la promoción del desarrollo sostenible
--	--	--	--

Fuente: Veeduría Distrital, 2017.

En este orden de ideas, la Administración ha planteado un pilar completo de cultura ciudadana, del cual se desprenden acciones que pretenden volver a posicionar este concepto como política pública.

### 3.5. Evolución de la inversión en la transformación de los comportamientos ciudadanos

Desde la aparición de la cultura ciudadana en 1995, los gobiernos han invertido rubros, así sea de manera efímera en este concepto. En términos porcentuales, el mayor inversor ha sido Antanas Mockus, durante su segunda administración, seguido por Enrique Peñalosa en el actual gobierno. Sin embargo, ninguno de los planes de desarrollo de los últimos 3 gobiernos invirtió más de 1,3 % de su presupuesto en proyectos de cultura ciudadana. De hecho, en promedio, invirtieron 0,96%. A, su vez, el primer gobierno de Enrique Peñalosa apenas invirtió 1,2%.

#### Presupuesto asignado para proyectos relacionados con cultura ciudadana, en relación con el presupuesto global del Plan de Desarrollo (millones de pesos – valor constante)

Plan de desarrollo	Presupuesto asignado a cultura ciudadana	Presupuesto total del plan de desarrollo	Porcentaje frente al presupuesto total del plan de desarrollo
Antanas Mockus: Formar ciudad	161.486	5.186.831	3.1%
Enrique Peñalosa: Por la Bogotá que queremos	169.395	13.545.528	1.2%
Antanas Mockus: Para vivir todos del mismo lado	517.770	13.208.287	3.9%
Lucho Garzón: Bogotá sin indiferencia*	283.372	21.982.725	1,29%
Samuel Moreno / Clara Rojas: Bogotá Positiva**	246.097	30.621.000	1%
Gustavo Petro: Bogotá Humana***	328.607	53.065.452	0,61%
Enrique Peñalosa: Bogotá Mejor Para Todos	2.267.804	76.699.621	2,9 %
<b>Total</b>			<b>1,45%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de:

\*Informe de seguimiento al plan de acción del Plan de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia (Secretaría distrital de planeación 2008). Documento 3.

\*\*Informe de seguimiento al plan de acción del Plan de desarrollo Bogotá Positiva

\*\*\*Informe de seguimiento al plan de acción del Plan de desarrollo Bogotá Humana

No se suman los presupuestos puesto que no están ajustados al IPC a pesos actuales.

Cuando observamos la inversión a precios corrientes, 2,04 billones de pesos fueron invertidos en cultura ciudadana durante sus primeros 20 años de existencia. El segundo gobierno de Antanas Mockus invirtió el 24 % de dicho valor, esto es, 602.108 millones. El primero invirtió el 17,1 %, esto es, 420.584 millones. En suma, 41,1% de la inversión. Los últimos 3 gobiernos invirtieron el 39%, es decir, 775.765 millones. Por su parte, los dos gobiernos de Enrique Peñalosa han invertido el 27 %, teniendo en cuenta que el gobierno actual no ha llegado a su término.

**Presupuesto asignado y ejecutado para proyectos relacionados con cultura ciudadana  
(millones de pesos)**

Plan de desarrollo	Presupuesto ejecutado	Porcentaje de ejecución frente al presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado a valor corriente****	% frente al presupuesto total ejecutado en proyectos de cultura ciudadana.
Antanas Mockus: Formar ciudad	154.547	95.7	420.584	17,1
Enrique Peñalosa: Por la Bogotá que queremos	123.613	72.9	242.664	9,9
Antanas Mockus: Para vivir todos del mismo lado	376.177	67.10	602.108	24,5
Lucho Garzón: Bogotá sin indiferencia*	242.541	85.59	335.895	13,6
Samuel Moreno / Clara Rojas: Bogotá Positiva**	172.606	70	199.619	8,1
1Gustavo Petro: Bogotá Humana***	240.251	73	240.251	9,8
	2.267.804	18,6	421.000 (Parcial)	17,1
<b>Total</b>			<b>2.462.121</b>	

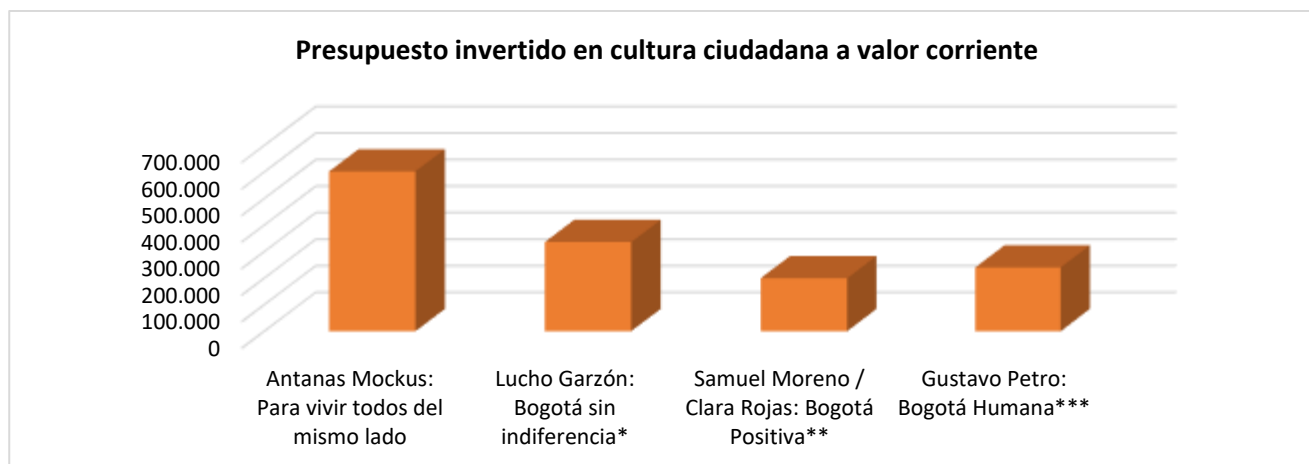
Fuente: Elaboración propia a partir de:

\*Informe de seguimiento al plan de acción del Plan de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia (Secretaría distrital de planeación 2008). Documento 3.

\*\*Informe de seguimiento al plan de acción del Plan de desarrollo Bogotá Positiva

\*\*\*Informe de seguimiento al plan de acción del Plan de desarrollo Bogotá Humana

\*\*\*\* Cifras calculadas a partir del IPC anual y su factor a 2015. Antanas Mockus: IPC 1995; Enrique Peñalosa: IPC 2000; Antanas Mockus: IPC 2003; Lucho Garzón: IPC 2006; Samuel Moreno: IPC 2010; Gustavo Petro: IPC 2015.



### 3.5.1. Sobre el Fondo de Cultura Ciudadana

Dentro del articulado se encuentra una disposición mediante la cual se busca garantizar financiación para llevar a cabo las acciones que se establezcan como fruto de la implementación de la Política Pública de la Cultura Ciudadana.



### 3.6. Diagnóstico de cultura ciudadana

Un punto de partida para identificar los aspectos de la cultura sobre los cuales debe intervenir son las dimensiones de cultura ciudadana asociadas con los problemas de convivencia en Bogotá. Estas son:

- Cultura de la legalidad
- Regulación, auto regulación y regulación mutua
- Cultura tributaria
- Participación en los asuntos públicos y control social
- Organización social
- Confianza
- Acuerdos
- Tolerancia
- Identidad y sentido de pertenencia

En Bogotá se ha desarrollado un diagnóstico de las mencionadas dimensiones a partir de una serie de encuestas, en especial la Encuesta de Cultura Ciudadana aplicada por Corpovisionarios. Presentamos en seguida dicho diagnóstico, acompañado de las definiciones pertinentes.

#### 3.6.1. Cultura de la legalidad

En esencia, la cultura de la legalidad comprende las costumbres, las creencias, las suposiciones, las actitudes, las percepciones, los conocimientos, los comportamientos y las normas sociales de las personas frente a las leyes y las normas codificadas. Su propósito central consiste en **disminuir la aprobación moral y cultural de la ilegalidad y aumentar la aprobación moral y cultural del cumplimiento de la ley**. Cimentar estos propósitos entre la ciudadanía es sentar las bases de una *cultura de la legalidad*. Estos factores de la cultura se refieren, entre otros aspectos, a los siguientes:

- A. Sentimiento positivo o negativo frente a la ley.
- B. Percepción de la ley como acuerdo colectivo o como imposición
- C. Disposición a ayudar a impulsar o modificar una ley
- D. Justificaciones para infringir la ley
- E. Justificaciones para usar la violencia
- F. Actitudes frente a la justicia por mano propia
- G. Actitudes frente al porte de armas
- H. Percepción del acatamiento de las normas de convivencia.
- I. Percepción de la corrupción.
- J. Regulación social frente a la corrupción.

Una persona puede tener una actitud general de respeto por la ley, aprobarla moralmente, e incluso pertenecer a una sociedad o a un grupo social en el que exista armonía entre aquella y las normas culturales. Sin embargo, o bajo determinadas circunstancias, puede quebrantar las normas de convivencia o cualquier norma legal, buscando hacer plausible su comportamiento ante sí mismo o ante los demás valiéndose de argumentos basados en determinados intereses, razones o emociones.

Las encuestas de cultura ciudadana aplicadas en Colombia y varios países más de América Latina han arrojado porcentajes elevados de personas que justifican desobedecer la ley por intereses, razones y emociones como ayudar a la familia, luchar contra un régimen injusto o vengar una ofensa al honor. Incluso en muchos sistemas legales existía, como justificación del homicidio del cónyuge

que solía conducir a la absolución del culpable, la “ira e intenso dolor”. Pero es en situaciones mucho más comunes y cotidianas donde se produce la mayoría de las infracciones, especialmente de las normas básicas de tránsito o espacio público, sobre la base de todo tipo de justificaciones. A este respecto, la intervención de un gobierno en cultura ciudadana se concentra no solo en eliminar las justificaciones a nivel de la conciencia individual, sino en tornarlas culturalmente inaceptables.

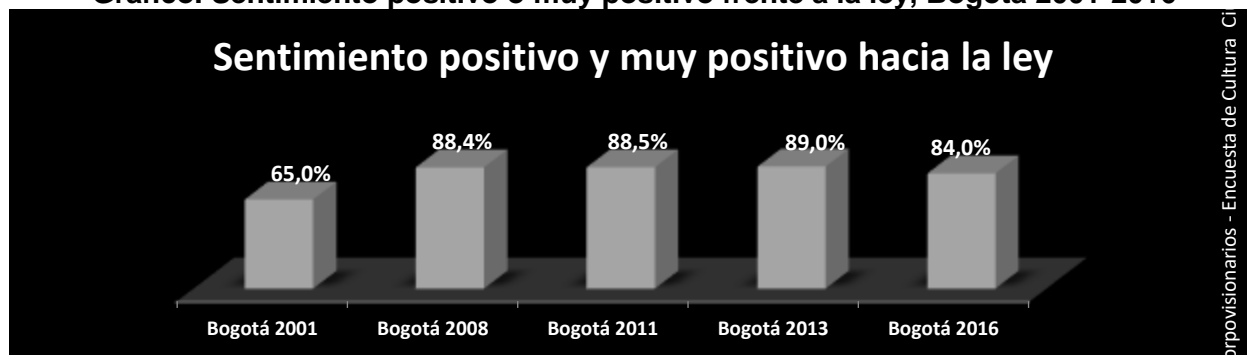
Es parte también de la cultura de la legalidad aquello que podría describirse como la **integridad ciudadana y pública**, y en particular la percepción, las actitudes y los comportamientos de las personas frente a la corrupción, en lo cual se incluyen su propia capacidad de regulación y su capacidad de regular a los demás, así como su percepción de la corrupción en su ciudad o localidad.

A continuación se presentan algunos de los rasgos de la cultura de la legalidad en Bogotá, según los datos de la Encuesta de Cultura Ciudadana aplicada inicialmente por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo y luego por Corpovisionarios entre 2001 y 2016.

### Sentimiento positivo o negativo frente a la ley

- El sentimiento positivo frente a la ley mostró una tendencia ascendente entre 2001 y 2013, para descender de manera visible en 2016, cuando el 84% de la ciudadanía manifestó tener sentimientos positivos o muy positivos.
- Este porcentaje se sitúa cerca del promedio de las ciudades medidas por la Encuesta (88%), y aunque es visiblemente superior al de Ciudad de México (82%), se encuentra por debajo del de Medellín (92%) y Barranquilla (91%).

**Gráfico. Sentimiento positivo o muy positivo frente a la ley, Bogotá 2001-2016**

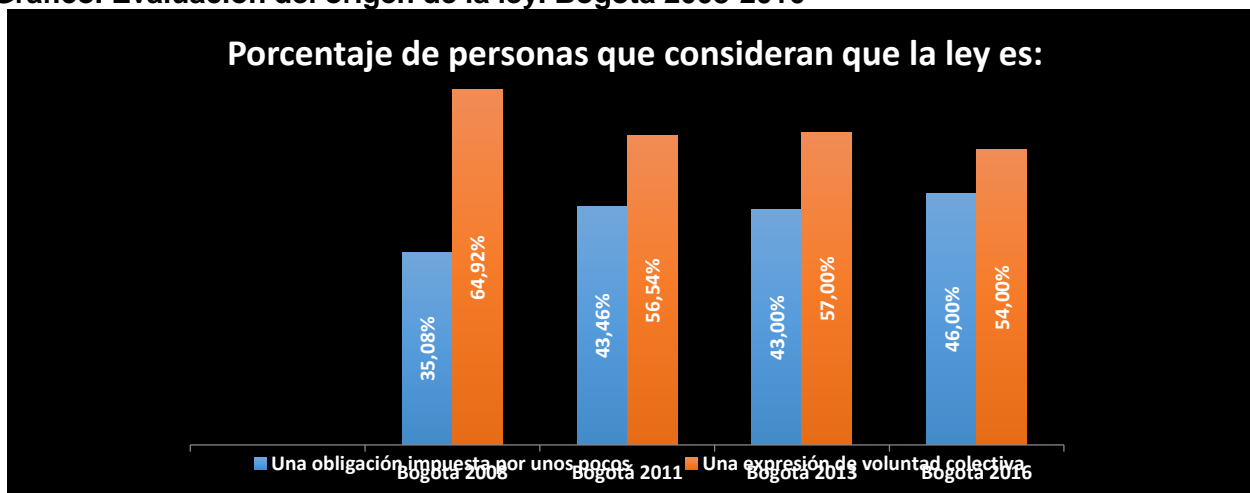


### Percepción de la ley como acuerdo colectivo o como imposición

Parte muy importante de la cultura de la legalidad es la percepción que tienen las personas en cuanto al origen de la ley. La Encuesta de Cultura Ciudadana contempla dos aspectos: por una parte, la consideración de la ley como expresión de la voluntad colectiva; por otra, su consideración como obligación impuesta por unos pocos. El balance entre las dos opciones muestra en Bogotá una tendencia negativa entre los años 2008 y 2016 (con un estancamiento entre 2011 y 2013).

- El porcentaje de personas que considera la ley como una obligación impuesta por unos pocos subió de 35% a 46% entre 2008 y 2016.
- El porcentaje de personas que considera la ley como una expresión de voluntad colectiva bajó de 64,9% a 54,0% en el mismo período.

**Gráfico. Evaluación del origen de la ley. Bogotá 2008-2016**

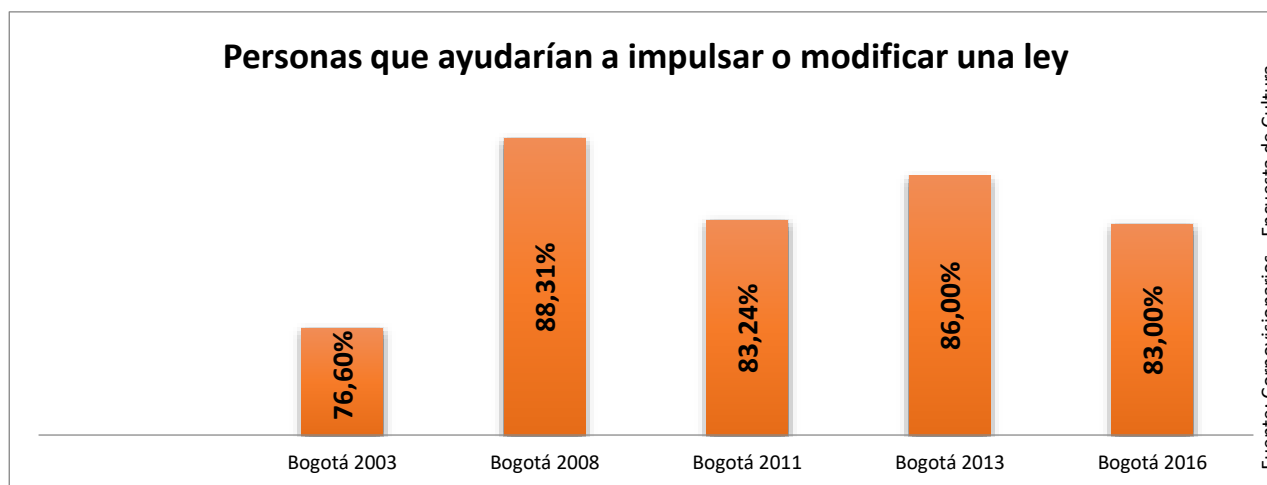


**Disposición a ayudar a impulsar o modificar una ley**

La disposición a participar en la creación o el cambio de las leyes es otro aspecto clave de la cultura de la legalidad.

- El porcentaje de personas en Bogotá que afirman que ayudarían a impulsar o modificar una ley presentó un aumento considerable entre los años 2003 (76%) y 2008 (88%), para luego descender en el año 2011 (83%), cayendo aún más en 2016 (83%).

**Gráfico. Disposición a ayudar a construir la ley. Bogotá 2003-2016**

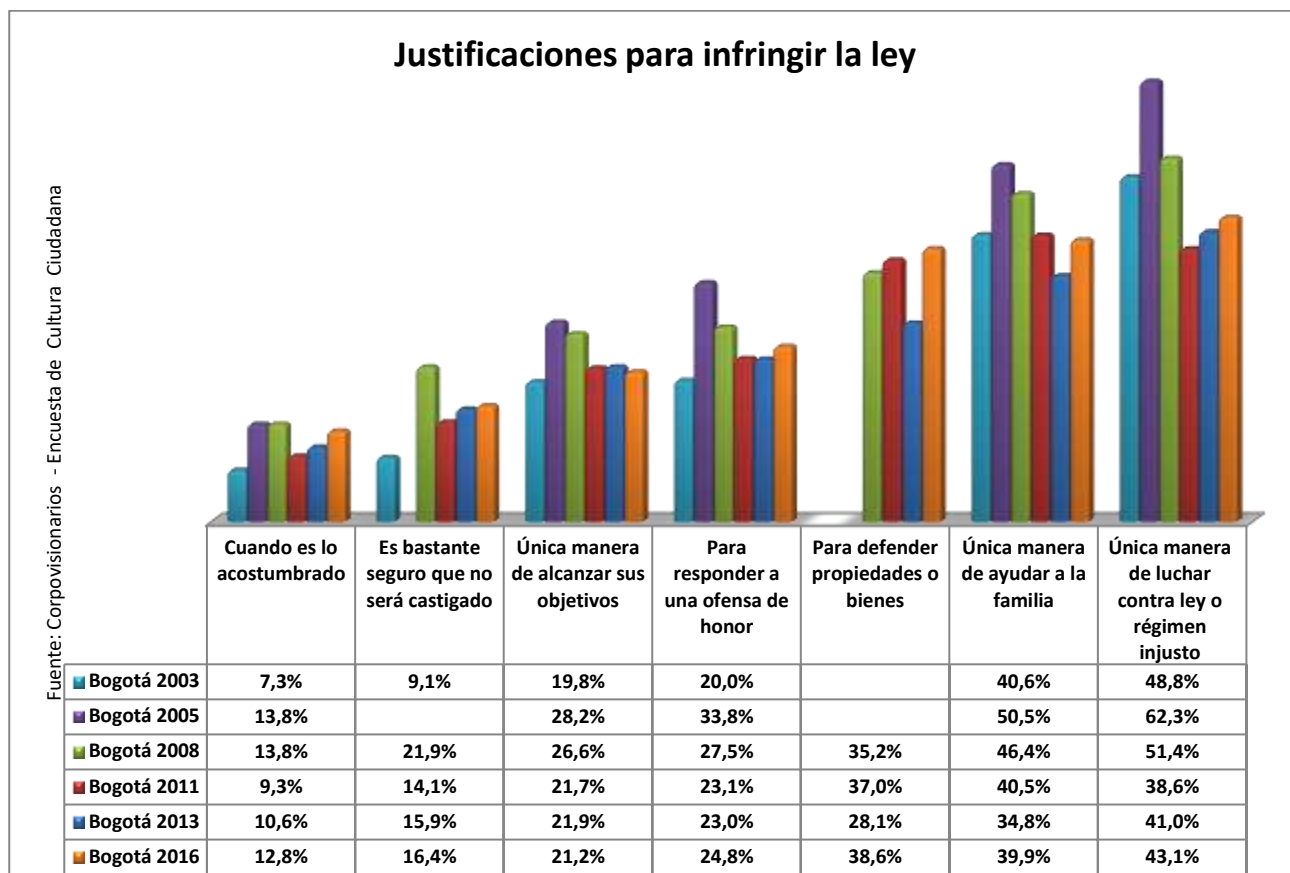


**Justificaciones para infringir la ley**

Los porcentajes de personas que usando diferentes razones justifican desobedecer la ley mostró mejorías en Bogotá entre 2008 y 2011, pero el panorama se estanca en la mayoría de casos entre este año y 2013, y desmejora de manera visible en 2016: la proporción de población aumenta en la mayoría de justificaciones. Como sucede con otros indicadores, los porcentajes de personas que justifican la desobediencia de la ley por la gran mayoría de razones contempladas en la Encuesta de Cultura Ciudadana descienden a medida que aumenta la edad y también al aumentar el nivel socioeconómico.

- La mayor justificación para infringir la ley en 2016 fue “para luchar públicamente contra una ley o un régimen injustos” (43%). Bajó de 51% en 2008 a 39% en 2011 y luego subió de nuevo en 2013 y 2016 (justificación altruista).
- La segunda justificación es “cuando es la única manera de ayudar a la familia” (39,9%), más de la tercera parte de la población de la ciudad. Había bajado de 46% en 2008 a 41% en 2011, para aumentar de nuevo en los siguientes años.
- La tercera justificación es menos altruista: “para defender propiedades o bienes”. Había aumentado de 35% en 2008 a 37% en 2011, para descender en 2013 a 28%, pero en 2016 alcanza su valor más alto (38,6%) desde cuando comenzó a medirse.

**Gráfico. Justificaciones para infringir la ley. Bogotá 2008 - 2016**



**Justificaciones para usar la violencia**

En términos generales, los porcentajes de personas que justifican usar la violencia por distintos motivos presentan aumentos en 2016, particularmente en algunas justificaciones.

- La mayor justificación para usar la violencia es “cuando es en defensa propia” (55%). Había descendido de 53% en 2008 a 48% en 2011, para comenzar a aumentar en 2013.
- La segunda justificación es “para defender propiedades o bienes”, motivación claramente egoísta (29%). Había aumentado de 22% a 27% entre 2008 y 2011, para descender a 21% en 2013 y alcanzar finalmente su elevado porcentaje actual.
- La tercera justificación es “cuando es la única manera de ayudar a la familia” (20%). Había descendido de 23% en 2008 y 2011 a 15% en 2013.

### Justificaciones para usar la violencia. Bogotá 2008 – 2016



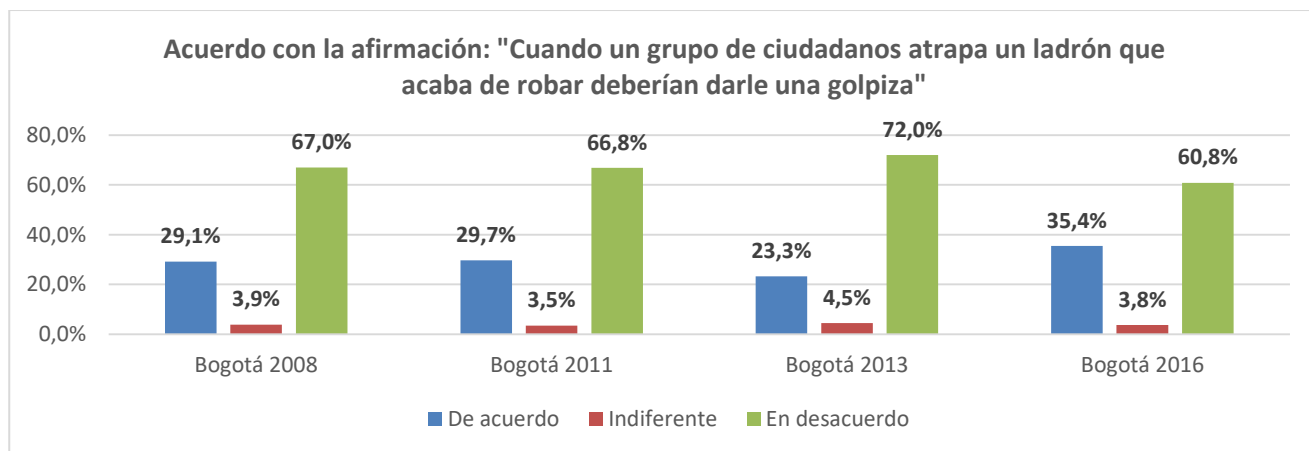
Los resultados por rango de edad muestran, en la mayoría de los casos, porcentajes que van disminuyendo a medida que aumenta la edad. Para la mayoría de las justificaciones, además, el rango de edad de los 14 a los 18 años muestra porcentajes significativamente más altos que cualquier otro rango de edad de personas que justifican usar la violencia, llegando incluso en ocasiones a duplicar dicho porcentaje.

#### Actitudes frente a la justicia por mano propia y la justicia aplicada por la policía

La Encuesta de Cultura Ciudadana aplicada en 2016 muestra un considerable aumento del porcentaje de personas que están de acuerdo con la idea de que “cuando un grupo de ciudadanos atrapa a un ladrón que acaba de robar deberían darle una golpiza”. Dicho porcentaje se elevó de 23,3% en 2013 a 35,4% en 2016.

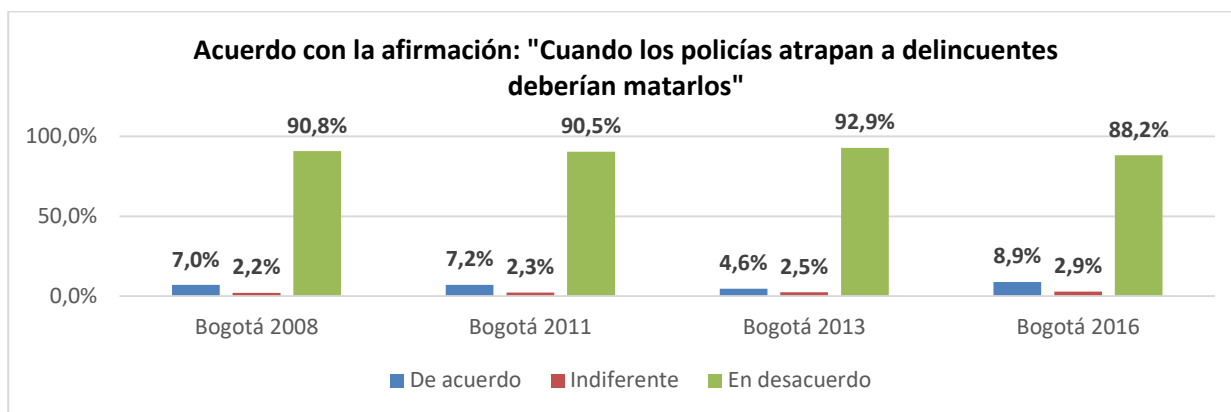
De manera similar, aunque con porcentajes más reducidos, aumentó la proporción de personas que piensan que cuando los policías atrapan a delincuentes deberían matarlos”, que pasó de 4,6% en 2013 a 8,9% en 2016.

#### Gráfico. Actitudes frente a la justicia por mano propia. Bogotá 2008-2016





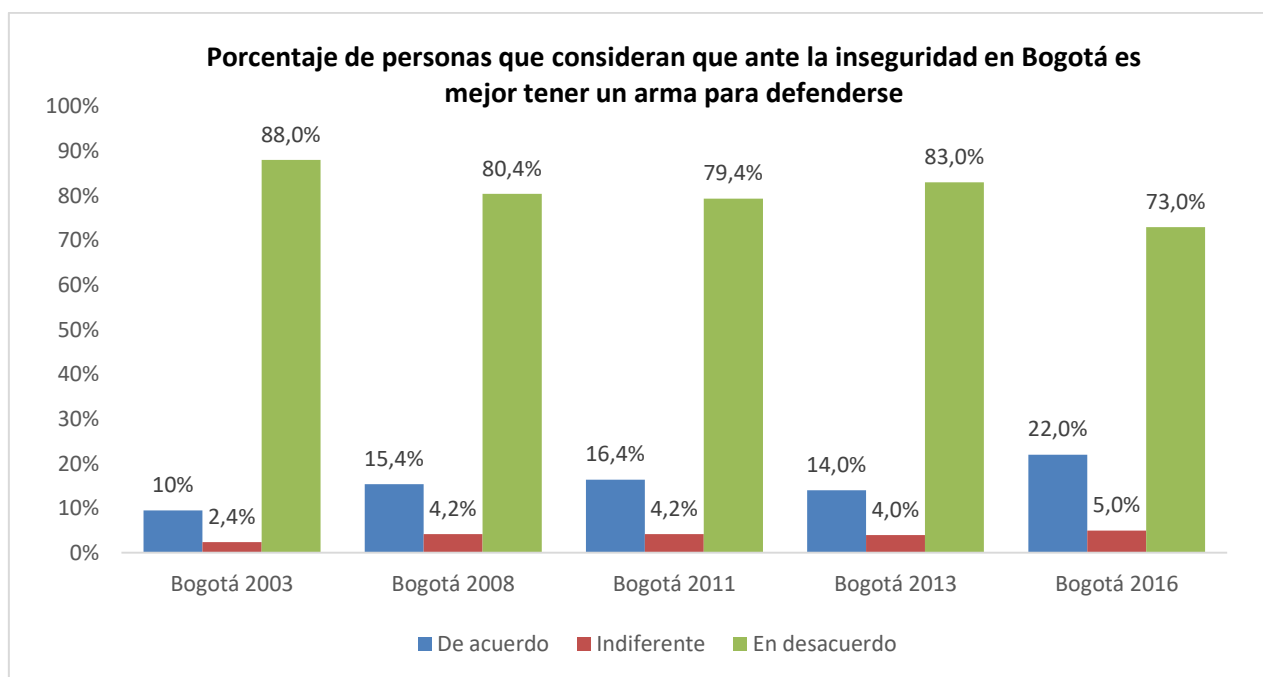
**Gráfico. Actitudes sobre la justicia aplicada por la policía. Bogotá 2008-2016**



**Actitudes frente al porte de armas**

En relación con el porte de armas, se observa un aumento sostenido del porcentaje de personas que consideran que ante la inseguridad en Bogotá es mejor tener un arma para defenderse. Esta proporción ascendió de 10% en 2003 a 22% en 2016.

**Gráfico. Actitud hacia el porte de armas. Bogotá 2003-2016**



**Percepción del acatamiento de las normas básicas de convivencia<sup>10</sup>**

La evolución de la percepción de los bogotanos sobre el cumplimiento de las normas básicas de convivencia es disímil. Sin embargo, dicha percepción muestra una tendencia interesante: mientras que en aquellas normas de convivencia que se basan más en relaciones entre ciudadanos (normas de tránsito y ambientales, cuidado de espacios públicos) la percepción de acatamiento aumentó significativamente, en aquellas que tienen que ver más con la relación con el Estado (servicios

<sup>10</sup> Datos tomados de Bogotá Cómo Vamos, 2013.



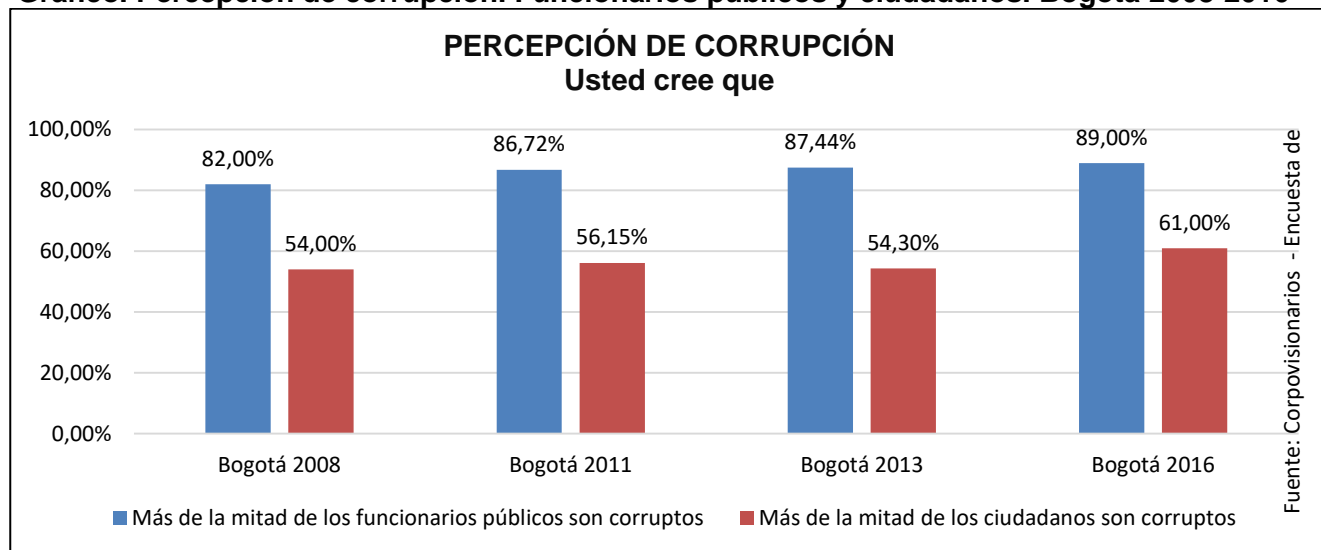
públicos, impuestos y corrupción) la percepción de acatamiento disminuyó. Por otra parte, la percepción de buen comportamiento frente a las normas de convivencia en general registró una leve caída, pasando de 16% en 2011 a 13% en 2012.

### Percepción de la corrupción

Las actitudes, las percepciones y los comportamientos en torno al tema específico de la corrupción son aspectos significativos de la cultura de la legalidad por cuanto ponen de manifiesto facetas importantes de la relación de la ciudadanía con las leyes, por una parte, y por otra, con el concepto de lo público.

- El porcentaje de personas que considera que más de la mitad de los funcionarios públicos son corruptos aumentó de 82% en 2008 a 89% en 2016.
- El porcentaje de personas que considera que más de la mitad de los ciudadanos son corruptos aumentó de 54% en 2008 a 61% en 2016.

#### Gráfico. Percepción de corrupción. Funcionarios públicos y ciudadanos. Bogotá 2008-2016



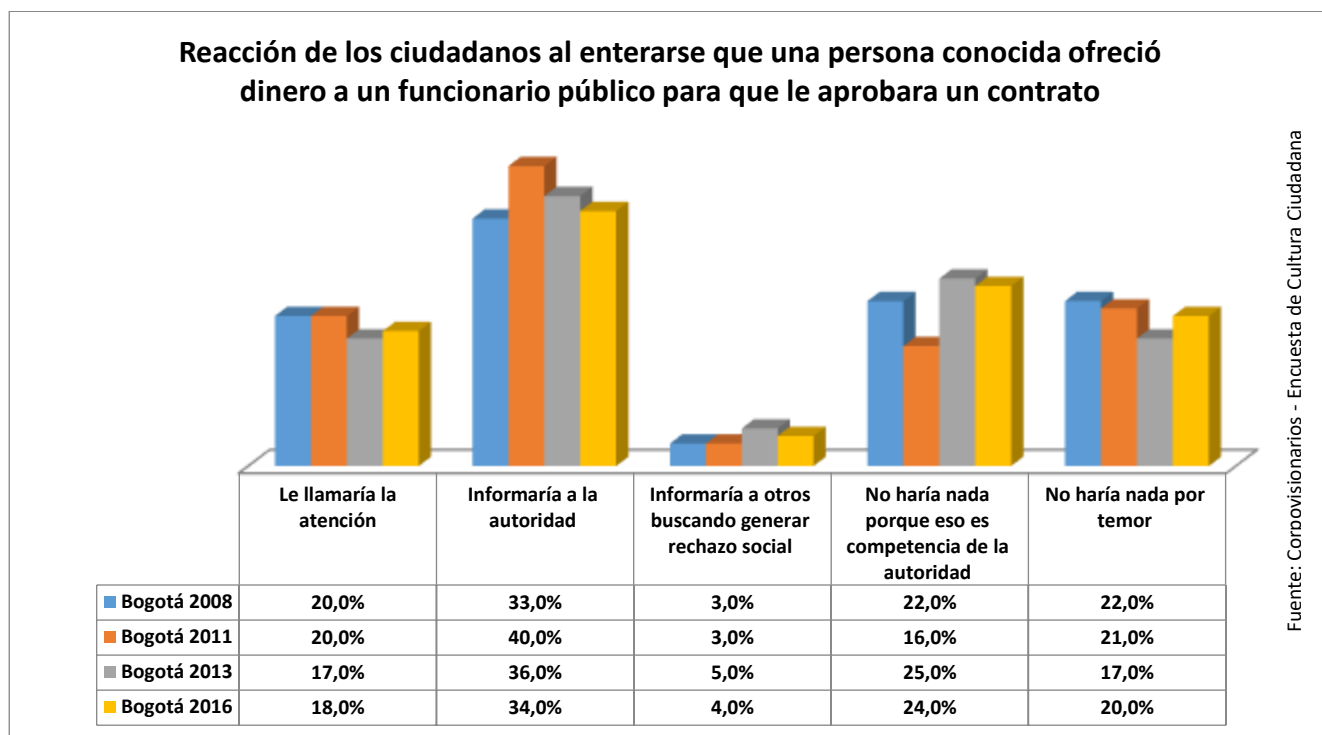
### Regulación social frente a la corrupción

La práctica de la regulación ciudadana ante hechos de corrupción constituye uno de los indicios más claros de la cultura de la legalidad en una sociedad. Una actitud poco activa o completamente pasiva frente a la corrupción suele estar acompañada, paradójicamente, por una elevada percepción de corrupción.

- El porcentaje de personas que, si se enteraran de que una persona conocida ofreció dinero a un funcionario público para que le apruebe un contrato, informarían a la autoridad aumentó de 32% a 39% entre 2008 y 2011, para luego disminuir ligeramente a 36% en 2013 y a 34% en 2016.

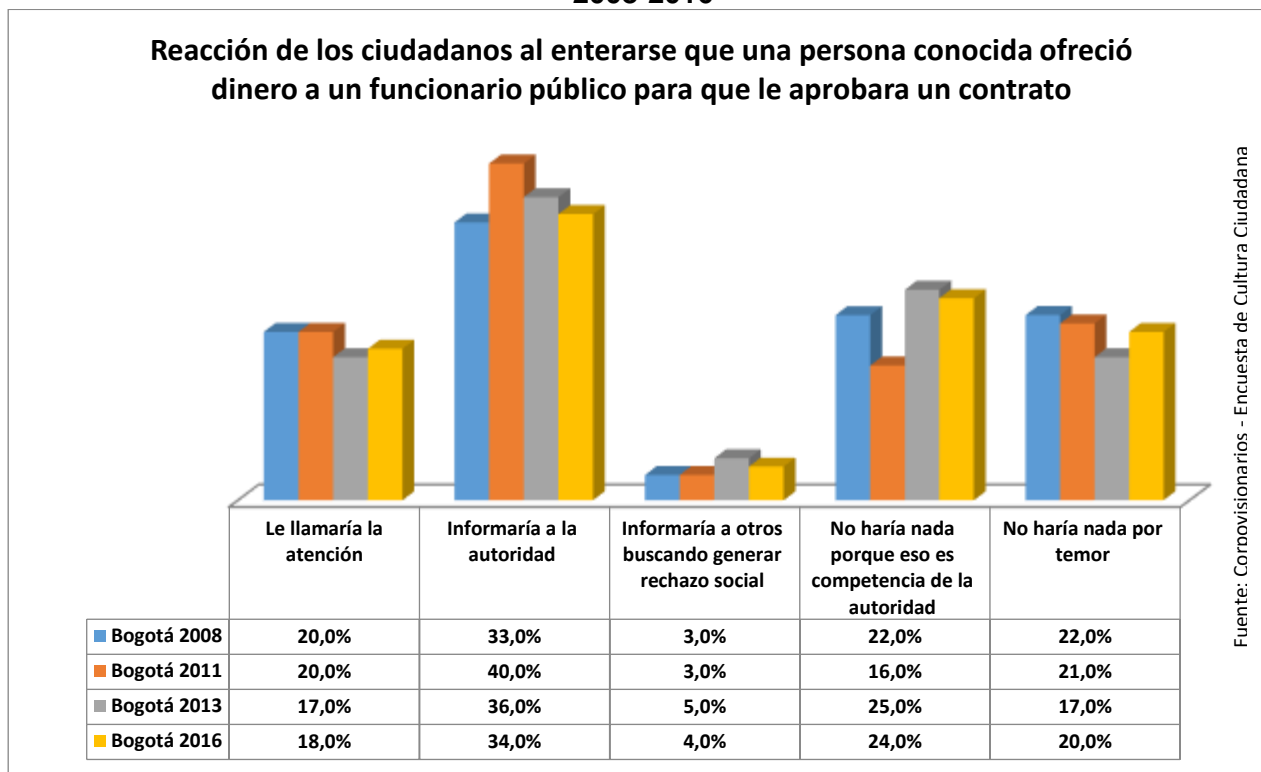
- El porcentaje de personas que no harían nada frente a esta situación porque eso es competencia de la autoridad bajó de 22% a 16% entre 2008 y 2011, pero subió de nuevo a 25% en 2013, para mantenerse en ese nivel (24% en 2016).
- El porcentaje de personas que le llamarían la atención a esa persona conocida bajó de 20% a 18% entre 2008 y 2016.
- El porcentaje de personas que no harían nada por temor aumentó de 20% en 2008 a 22% 2011 y descendió a 17% en 2013.

Reacción de los ciudadanos frente a la corrupción, persona conocida. Bogotá 2008-2016.



- Con respecto a las reacciones de los ciudadanos cuando un funcionario público pide dinero para aprobar un contrato, el porcentaje de personas que informarían a la autoridad subió de 33% en 2008 a 40% en 2011, pero bajó de manera significativa para 2016, alcanzando 34%.
- El porcentaje de personas que no harían nada porque eso es competencia de la autoridad bajó de 22% en 2008 a 16% en 2011 y luego subió de manera significativa a 24% en 2016.
- El porcentaje de personas que no harían nada por temor se mantuvo relativamente estable entre 2008 y 2011 (alrededor de 21%), pero bajó a 17% en 2013, para alcanzar de nuevo el 20% en 2016.

**Gráfico. Reacción de los ciudadanos frente a la corrupción, funcionarios públicos. Bogotá 2008-2016**



### 3.6.2. Regulación, auto regulación, regulación mutua

La forma como actúan los sistemas de regulación del comportamiento definidos anteriormente conforma una nueva dimensión de cultura ciudadana.

Diferentes agentes y mecanismos cumplen el papel regulador de los sistemas de regulación legal, cultural y moral. **Corresponde a las autoridades competentes aplicar la ley, para lo cual utiliza procedimientos y mecanismos determinados de antemano.** Como agente regulador, la autoridad solamente tiene competencia sobre la ley, pero no sobre la moral o la conciencia individual, ni sobre las normas sociales establecidas culturalmente. **Los individuos y las sociedades, por su parte, pueden asumir el papel de agentes de los tres sistemas de regulación, así no tengan competencia formal en cuanto a la aplicación de la ley.**

**Los individuos ejercen su papel regulador de dos maneras:**

- En primer término, como individuos sobre sí mismos, en lo que en cultura ciudadana se llama **auto regulación, entendida como el poder de la persona de someter sus comportamientos a uno o más de los tres sistemas de regulación.** La persona puede orientar, poner límites y otorgar sentido a sus comportamientos en concordancia con su propia conciencia (moral), pero también con lo que conoce y entiende de la ley, y/o con su propia versión de las normas sociales (cultura). Desde luego, cada individuo, en cada situación, decide por cuál de los tres sistemas reguladores habrá de guiar su comportamiento.
- En segundo término, como miembro de una sociedad, en su interacción con los demás y con respecto a los comportamientos de los demás. **Cuando el individuo actúa como agente regulador de los demás, pone en juego aquello que en cultura ciudadana se llama regulación mutua.** Esta se da cuando una persona corrige, censura o aplaude el

comportamiento de otro u otros, a partir de su concepción de la ley, la moral y la cultura. En este caso, la persona actúa en su doble condición de agente individual y agente social.

**La regulación ejercida por las autoridades en cuanto a la ley, la que ejercen los individuos sobre sí mismos (auto regulación) y sobre otros (regulación mutua), constituyen las principales formas de control en una sociedad. Sin embargo, existe una forma específica de regulación que se denomina control social, y es la que ejercen los individuos sobre los demás miembros de la sociedad (regulación mutua) e incluso sobre las autoridades, en su doble condición de agentes de sí mismos y de la sociedad.** Frente a los comportamientos de los demás miembros de su sociedad, el individuo puede ejercer presión o intervenir de otra manera para que se aplique la ley, las normas morales o las reglas sociales; frente a las actuaciones de las autoridades, el individuo puede intervenir, como persona individual o como parte de un grupo, para que las autoridades cumplan con la ley, cumplan sus promesas, o respondan al bien y a los intereses comunes. El control social, así definido, es uno de los casos en que la conceptualización de cultura ciudadana sobrepasa los límites de la dicotomía entre la esfera de lo público y la esfera de lo privado. Como se vio, en la definición formal el control social es una forma de participación mediante la cual los ciudadanos ejercen vigilancia sobre los agentes públicos. En cultura ciudadana no se desconoce esta función del control social, pero se amplía su campo de aplicación a la ciudadanía en general, trátese o no de servidores públicos.

En esta dimensión nos interesan especialmente los siguientes aspectos:

- A. Facilidad de las personas para actuar de acuerdo con la ley o la conciencia
- B. Percepción de las personas en cuanto al sistema de regulación que más influye sobre su comportamiento y el de los demás
- C. Percepción de las personas sobre el papel regulador de las autoridades
- D. Percepción de las personas sobre el papel regulador de los ciudadanos

Sobre la base de los datos de la Encuesta de Cultura Ciudadana aplicada en Bogotá por Corpovisionarios, se ilustran en seguida estos aspectos de la regulación de los comportamientos.

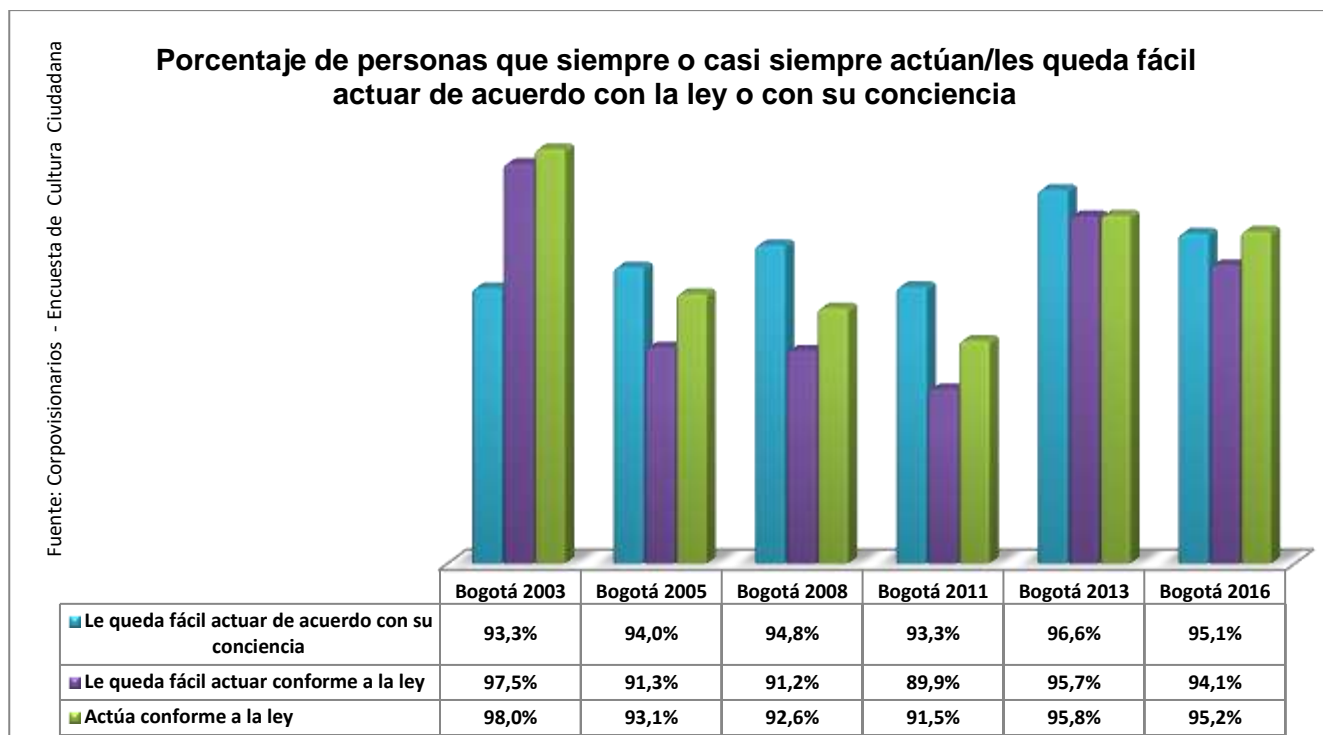
#### **Facilidad de las personas para actuar de acuerdo con la ley o la conciencia**

Los indicadores que conforman esta segunda dimensión del diagnóstico revelan, en primer lugar, que la gran mayoría de personas en Bogotá (alrededor del 95%) consideran que siempre o casi siempre actúan de acuerdo con la ley y que les queda fácil actuar de acuerdo con esta y con su conciencia. Los resultados por grupos demográficos muestran que, en general, los porcentajes tienden a ser más altos al aumentar la edad de las personas, y al aumentar su estrato y su nivel educativo, mientras que no hay diferencias significativas por género.

- El porcentaje de personas que afirman que les queda fácil actuar de acuerdo con la ley aumentó de 90% en 2011 a 94% en 2016.
- El porcentaje de personas que afirman que les queda fácil actuar de acuerdo con su conciencia aumentó de 93% en 2011 a 95% en 2016.
- El porcentaje de personas que dicen actuar conforme a la ley aumentó de 92% en 2011 a 95% en 2016.



### Gráfico. Facilidad para actuar de acuerdo con la ley/la conciencia y actuación de acuerdo con la ley. Bogotá 2008-2016



### Percepción de las personas en cuanto al sistema de regulación que más influye sobre su comportamiento y el de los demás

Cuando se le pregunta a las personas qué es lo que más influye sobre su comportamiento, la gran mayoría responde que se trata del placer por cumplir con la propia conciencia. Menores porcentajes registran la admiración por la ley, el temor a la multa o a la cárcel, el reconocimiento social y el temor a la culpa o a la censura y el rechazo social. Si bien para este indicador no se registran diferencias por rango de edad, sí se registran por nivel socio-económico: comparado con los demás estratos, un porcentaje mayor de personas de estrato bajo dicen que lo que más influye sobre su comportamiento es el temor a la cárcel o la admiración por la ley, mientras que un mayor porcentaje de personas de estrato alto considera que se trata del placer por cumplir con la propia conciencia (80%). El estrato medio registra un porcentaje mayor a los otros dos estratos en el temor a la culpa (4%). Por género, hay más mujeres que hombres que afirman que se trata del placer de cumplir con la propia conciencia.

Sin embargo, cuando se le pregunta a las personas qué creen que influye más en el comportamiento de los demás los porcentajes cambian, como se verá enseguida. Para este indicador, aunque no se registran grandes tendencias por edad, género o nivel educativo, entre más bajo el estrato más personas afirman que lo que más influye en los demás es la admiración por la ley (con porcentajes

de 8% para el estrato bajo, 7% para el medio y 2% para el alto), mientras que entre más alto el estrato más personas consideran que se trata del placer por cumplir con la propia conciencia (con porcentajes de 43% para el alto, 37% para el medio y 33% para el bajo).

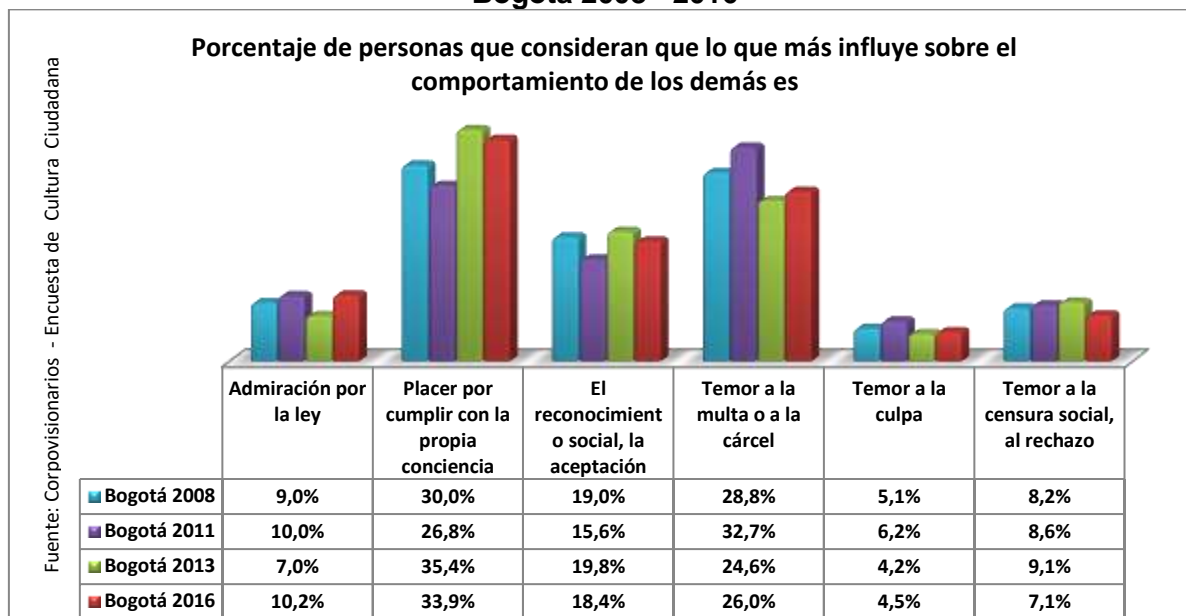
Estos resultados muestran que, en muchos casos, nos vemos a nosotros mismos como sujetos morales que entienden por las buenas, mientras que muchas de las demás personas son sujetos legales que entienden por las malas. Este fenómeno está asociado a las atribuciones que hacemos de las motivaciones que los demás tienen para actuar: con el esquema recién mencionado, es más fácil asignar motivaciones negativas a los comportamientos de los demás, lo que puede redundar, entre otros, en falta de confianza, reacciones violentas frente a problemas de convivencia e incapacidad para llegar a acuerdos y mantenerlos.

- Para el 63% de la ciudadanía bogotana lo que más influye sobre su comportamiento es el placer de cumplir con la propia conciencia (regulación positiva de la moral). El temor a la culpa (regulación negativa de la moral) solo influye para el 4% de los ciudadanos. Porcentajes mucho menores aceptan la ley (22% en sus formas de regulación positiva y negativa) y la cultura (12% en sus formas de regulación positiva y negativa) como los factores que más influyen sobre su comportamiento.
- Cuando se trata de evaluar a los demás, el poder de la conciencia se reduce al 34% (5% el temor a la culpa), y aumenta el poder regulador del temor a la multa o a la cárcel (26%); asciende también la influencia del reconocimiento o la censura sociales (18%).
- En otras palabras, hay incoherencia entre lo que las personas piensan de sí mismas (seres esencialmente morales que se regulan “por las buenas”) y lo que piensan de los demás (seres esencialmente prácticos que se regulan “por las malas”).

### Sistema de regulación que más influye sobre su comportamiento. Bogotá 2008 - 2016



### Gráfico. Sistema de regulación que más influye sobre el comportamiento de los demás. Bogotá 2008 - 2016



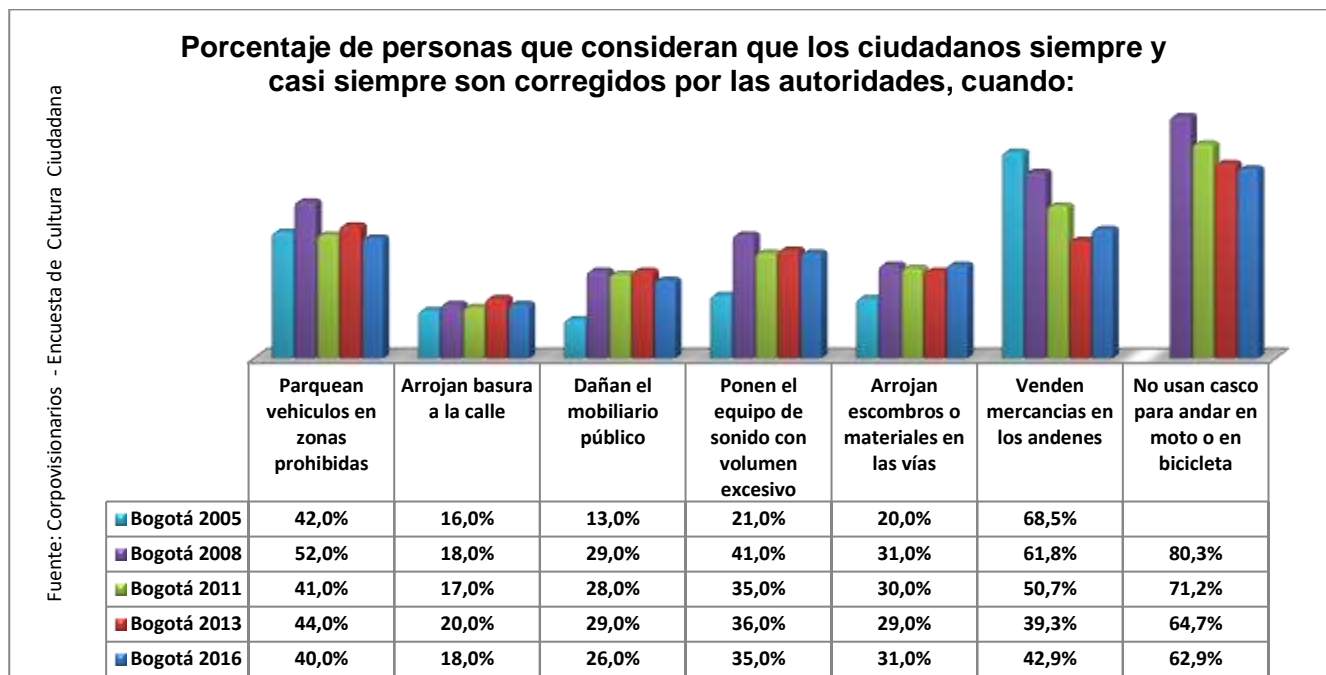
#### Percepción de las personas sobre el papel regulador de las autoridades

La percepción del control que ejercen las autoridades en Bogotá sobre algunos comportamientos sufrió algunas modificaciones sensibles entre 2008 y 2016, con porcentajes que en muchos casos aumentaron en los primeros años y que volvieron a descender al final del período.

De los comportamientos incluidos en la Encuesta de Cultura Ciudadana, aquellos en los que más personas consideran que siempre o casi siempre las autoridades ejercen control: son no usar casco para andar en motocicleta o bicicleta, parquear en zonas prohibidas, vender mercancías en los andenes y poner equipos de sonido a volúmenes excesivos.

- No usar casco en la moto o en la bicicleta había disminuido de 80% en 2008 a 71% en 2011 y disminuyó de nuevo en 2016, ubicándose en 63%
- Parquear vehículos en zonas prohibidas bajó de 52% a 41% entre 2008 y 2011 y luego volvió a subir ligeramente en 2013 hasta un 44%, para quedar en 40% en 2016.
- Vender mercancías en los andenes bajó de 62% en 2008 a 43% en 2016.
- La percepción del control por parte de las autoridades hacia el acto de poner música a volumen excesivo había aumentado de 21% a 41% entre 2005 y el 2008, pero descendió a 35% en 2016.
- En general, la percepción del control por parte de las autoridades descendió entre 2011 y 2016 en aspectos cruciales del comportamiento ciudadano.

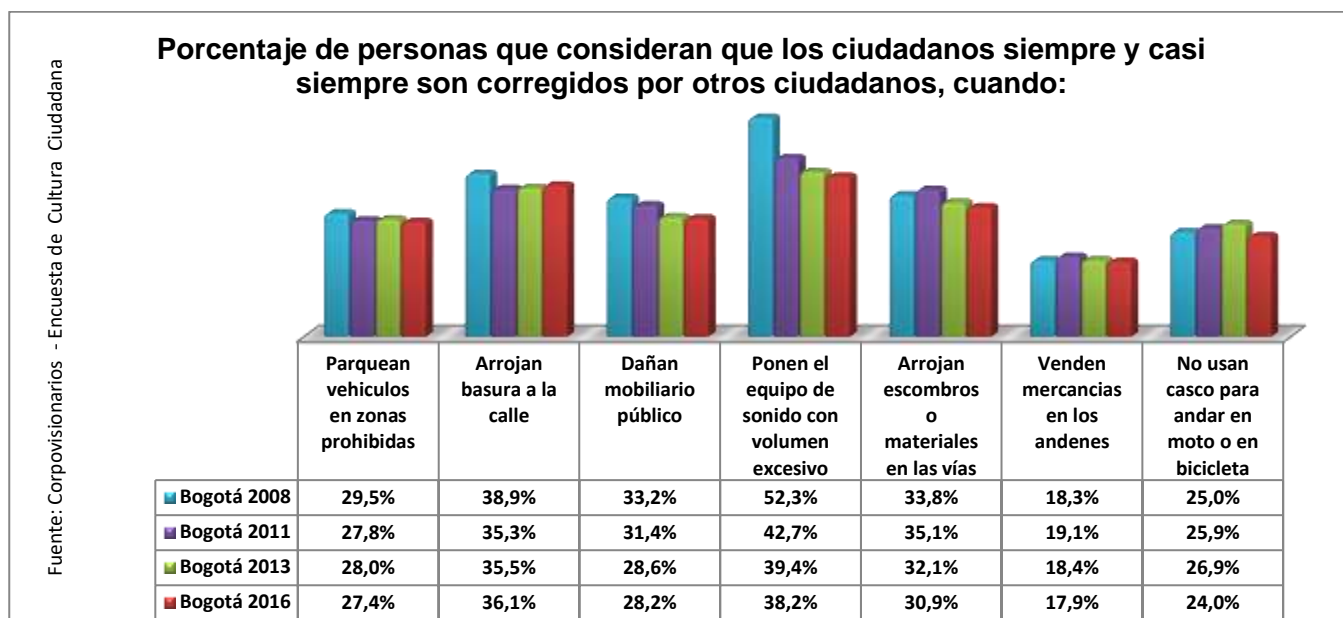
**Gráfico. Percepción de la regulación por parte de las autoridades. Bogotá 2005 - 2016**



**Percepción de las personas sobre el papel regulador de los ciudadanos**

- Los comportamientos en que más ejercerían un papel regulador los ciudadanos son poner equipos de sonido a volúmenes excesivos (38%), arrojar basura en la calle (36%) y arrojar escombros o materiales en las vías (31%). Le siguen dañar el mobiliario público con 28%, parquear vehículos en zonas prohibidas con 27%, no usar casco en la moto o bicicleta con 24% y vender mercancías en los andenes con 18%.

**Gráfico. Percepción de la regulación por parte de otros ciudadanos. Bogotá 2008 - 2016**



### 3.6.3. Cultura tributaria

La cultura tributaria, en varios sentidos, es un aspecto de la cultura de la legalidad, pero se relaciona también con el sentido de pertenencia a una sociedad y con las actitudes frente a lo público. **El aspecto principal de la cultura tributaria es el reconocimiento, la aceptación y el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas relacionadas con los impuestos y, de manera complementaria, el reconocimiento, la aceptación y el cumplimiento de la obligación ciudadana de pagar por la prestación de los servicios públicos, aspecto también llamado *Cultura del pago*.**

A continuación se presentan algunas de las estadísticas asociadas a la cultura tributaria en Bogotá, provenientes de la Encuesta de Cultura Ciudadana aplicada por Corpovisionarios. Destacamos, en particular, los siguientes aspectos de la cultura tributaria:

- A. Actitudes de la ciudadanía hacia el pago de impuestos
- B. Comportamientos ciudadanos relacionados con la evasión de impuestos

#### **Actitudes de la ciudadanía hacia el pago de impuestos**

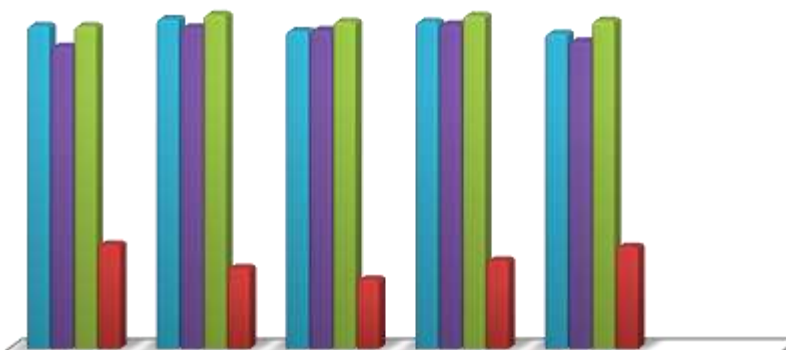
En términos generales, los indicadores que componen la dimensión de cultura tributaria muestran que un gran porcentaje de las personas en Bogotá dicen conocer y cumplir sus obligaciones tributarias.

- En 2016, el 88% de las personas en Bogotá estuvo de acuerdo con la afirmación “pago los impuestos para que los habitantes de la ciudad tengan acceso a servicios públicos”.
- El 90% de la ciudadanía estuvo de acuerdo con la afirmación “pago los impuestos porque es un deber ciudadano”.
- Así mismo, la disposición a cumplir con el pago de impuestos como obligación legal se manifiesta en el alto porcentaje de personas que afirmaron pagar impuestos para evitarse multas y sanciones (94%).
- El porcentaje de personas que consideran que “muchas personas no pagan impuestos y no les ha pasado nada” (impunidad) descendió de 23% a 20% entre 2008 y 2011 pero volvió a aumentar a 29% en 2016.

**Gráfico. Actitudes frente al pago de impuestos. Bogotá, 2008 - 2016**

Fuente: Corprovisionarios - Encuesta de Cultura Ciudadana

**Porcentaje de personas que están de acuerdo y completamente de acuerdo con la afirmación:**



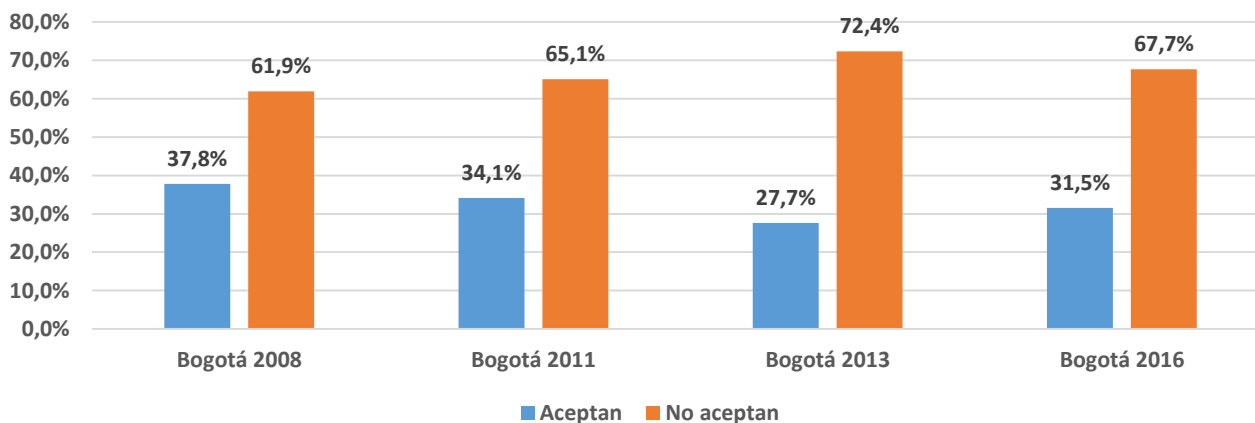
	Bogotá 2003	Bogotá 2008	Bogotá 2011	Bogotá 2013	Bogotá 2016
■ Pago los impuestos porque es un deber ciudadano	92,0%	94,0%	90,6%	93,2%	89,8%
■ Pago los impuestos para que todos los ciudadanos tengan acceso a los servicios públicos	86,1%	91,6%	90,8%	92,5%	87,6%
■ Pago cumplidamente los impuestos para evitarme multas	91,9%	95,2%	93,2%	94,9%	93,5%
■ Muchas personas no pagan impuestos y no les ha pasado nada	29,9%	23,2%	19,9%	25,3%	29,3%

**Comportamientos ciudadanos relacionados con la evasión de impuestos**

- Cerca de tres cuartas partes de la ciudadanía (68%) afirma rechazar el ofrecimiento de un menor precio si compran un artículo sin factura para evitar el pago del impuesto al valor agregado (IVA). Las razones incluyen la necesidad de la factura y el rechazo por principio ético.
- Los porcentajes de personas que aceptan comprar sin factura para evitar el pago del IVA por distintas razones descendió del 38% en 2008 al 32% en 2016.

**Gráfico. Actitudes frente a la evasión de impuestos. Bogotá, 2008 - 2016**

**Personas que aceptan/no aceptan comprar sin factura**





### 3.6.4. Participación en los asuntos públicos y control social

La participación ciudadana es un mecanismo de ejercicio democrático de la ciudadanía que implica una actuación concreta en el escenario público. Esta facultad impone a las personas el derecho y el deber que tienen de integrarse activamente en los procesos de toma de decisiones colectivas e incentiva la movilización para la resolución de los problemas que afectan el bien común.

La cultura ciudadana, como concepto y como política pública, está concebida dentro del marco de un sistema democrático. La democracia y la cultura democrática hacen posible la construcción y modificación de leyes como acuerdos colectivos, permiten dirimir conflictos de manera concertada, generan expectativas recíprocas de respeto por normas compartidas, cimentando así la confianza, y potencian la capacidad de las personas de construir nexos de solidaridad y sentido de pertenencia.

Como quedó expresado en el Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (2002), dedicado al fortalecimiento de la democracia,

*“La libertad política y la posibilidad de participar en la vida de la comunidad son capacidades tan importantes para el desarrollo humano como la capacidad de leer y escribir o tener buena salud. Las personas sin libertad política –como la posibilidad de pertenecer a una asociación y formarse y expresar opiniones- tienen muchas menos opciones en la vida. Y la capacidad de participar en la vida de la comunidad –con el respeto de los demás y la posibilidad de tomar parte en las decisiones comunales- es fundamental para la existencia humana”* (United Nations Development Program 2002, 52).

La participación en los asuntos públicos es pilar de la cultura democrática. En el contexto de la cultura ciudadana es particularmente importante la participación en actividades colectivas relacionadas con los asuntos públicos, incluidos el control y la vigilancia sobre la gestión pública. Se incluye, así mismo, la importancia que asignan las personas a los asuntos públicos. En torno a esta dimensión nos interesa destacar los siguientes aspectos:

- A. Actitudes frente a lo público
- B. Participación en actividades colectivas relacionadas con los asuntos públicos

#### Actitudes frente a lo público<sup>11</sup>

- De las personas encuestadas en Bogotá en 2016, alrededor del 45% consideró que los asuntos públicos son importantes o muy importantes.
- El 22% consideró que son poco o muy poco importantes.

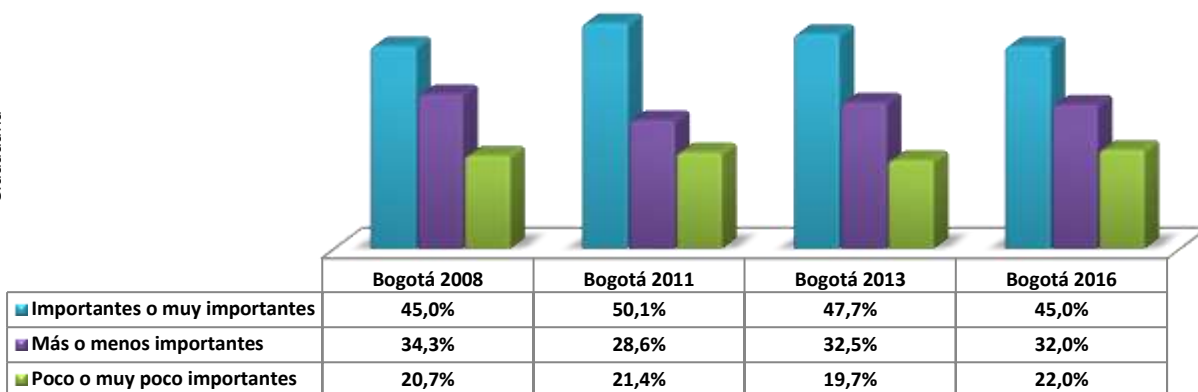
En general, entre menor sea el estrato y el nivel educativo, es menor el porcentaje de personas que considera que los asuntos públicos son importantes o muy importantes, mientras que para quienes consideran que son poco o muy poco importantes se registra la tendencia contraria. Por su parte, un porcentaje ligeramente menor de mujeres considera que son importantes en comparación con los hombres.

<sup>11</sup> Datos tomados de la ECC 2008, 2011 y 2013.

**Gráfico. Importancia de los asuntos públicos. Bogotá 2008 - 2016**

**Porcentaje de personas que consideran los asuntos públicos como**

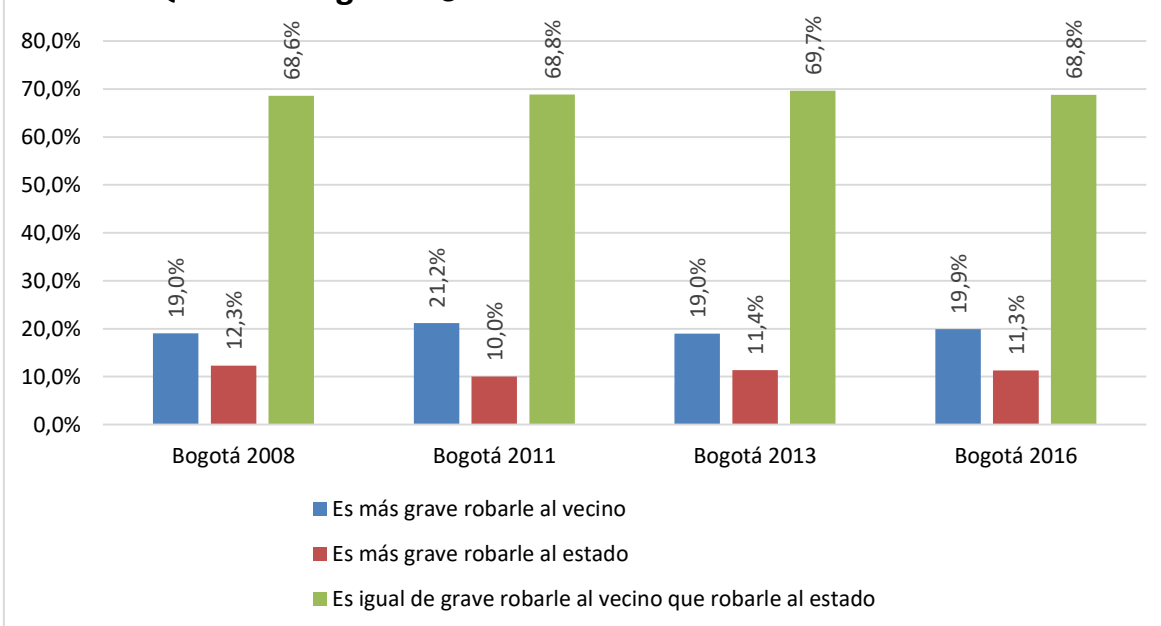
Fuente: Corprovisionarios - Encuesta de Cultura Ciudadana



- Frente a la pregunta de qué es más grave: robarle al vecino o robarle al Estado, el porcentaje de personas que consideran que es igual de grave se mantuvo en 2016 alrededor de los porcentajes correspondientes a 2013, 2011 y 2008 (69%)
- El porcentaje de personas que consideran que es más grave robarle al vecino (donde hay una afectación del patrimonio privado) aumentó de 19% a 21% entre 2008 y 2011, pero volvió a disminuir a 20% en 2016.
- Aquellos que consideraron que es más grave robarle al Estado (donde hay una afectación del patrimonio público) bajó de 12% a 10% entre 2008 y 2011 y volvió a subir ligeramente a 11% en 2016.

**Gráfico. Valoración y cuidado de los bienes públicos. Bogotá 2008 - 2016**

**Qué es más grave: ¿robarle al vecino o robarle al Estado?**



## Participación en actividades colectivas relacionadas con asuntos públicos

Los resultados de los indicadores que preguntan sobre la participación reportada en actividades colectivas relacionadas con asuntos públicos muestran que para todos los tipos de actividades propuestas en la Encuesta de Cultura Ciudadana el porcentaje de personas que dice haber participado en ellas bajó considerablemente entre 2008 y el 2016.

- La actividad en la que mayor porcentaje de ciudadanos manifiesta haber participado en el último año es la organización de eventos culturales, recreativos y deportivos (31%).
- Se destaca, por su bajo porcentaje, la participación en espacios de gestión o control público en asuntos públicos (5% en 2016).

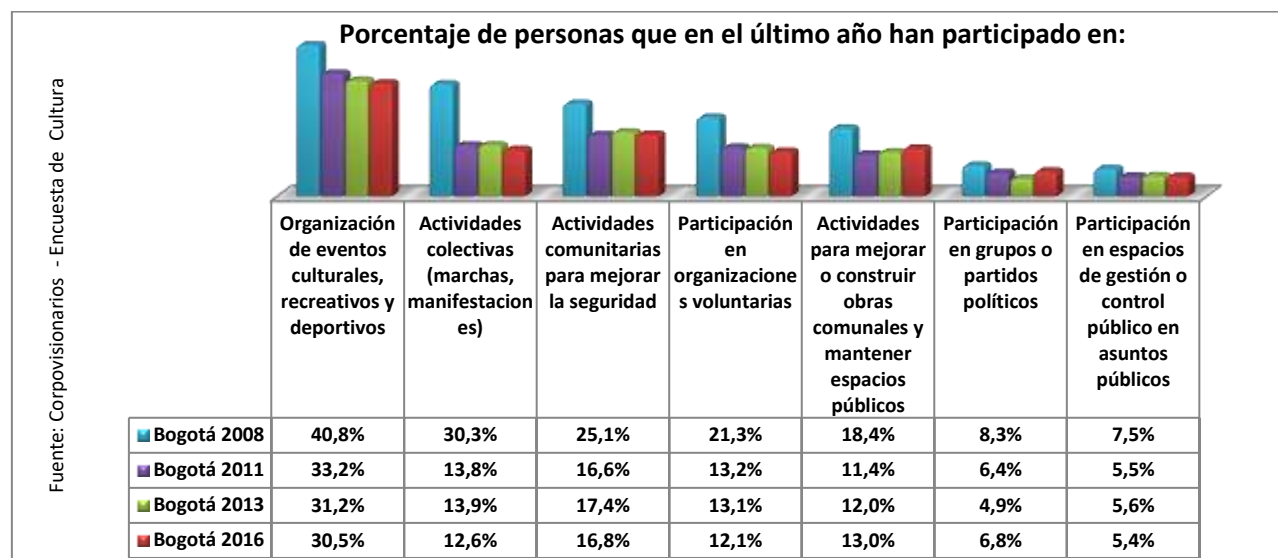


Gráfico 22. Participación en actividades colectivas relacionadas con los Asuntos Públicos. Bogotá 2008 – 2016

### 3.6.5. Confianza

La confianza se define en la conceptualización de cultura ciudadana como “la expectativa de que el otro actúe de conformidad con reglas o costumbres comunes. La confianza posibilita la capacidad de actuar a partir de hipótesis no pesimistas sobre los demás; ser capaz de suponer en las otras personas altruismo y disposición a cumplir voluntariamente las normas, conduce a la derrota de las estrategias asociadas al pesimismo, y algunas veces al temor sobre el comportamiento del otro”. (Antanas Mockus). La confianza implica un reconocimiento de las capacidades propias, ajenas y del contexto, y se encuentra en la base de la capacidad de concertar, cumplir y reparar acuerdos.

En el análisis de la confianza como parte de la cultura ciudadana tomamos en consideración las siguientes subdimensiones principales:

- Confianza interpersonal**, y en especial la confianza que se tiene en los demás en general y la confianza en las personas cercanas.
- Confianza en las instituciones**, particularmente en la Iglesia, la alcaldía, la gobernación, el gobierno nacional, la prensa, los sacerdotes, los pastores, el Congreso, los funcionarios

públicos, los jueces, los órganos judiciales, los políticos, la radio, los sindicatos, las organizaciones religiosas y la televisión.

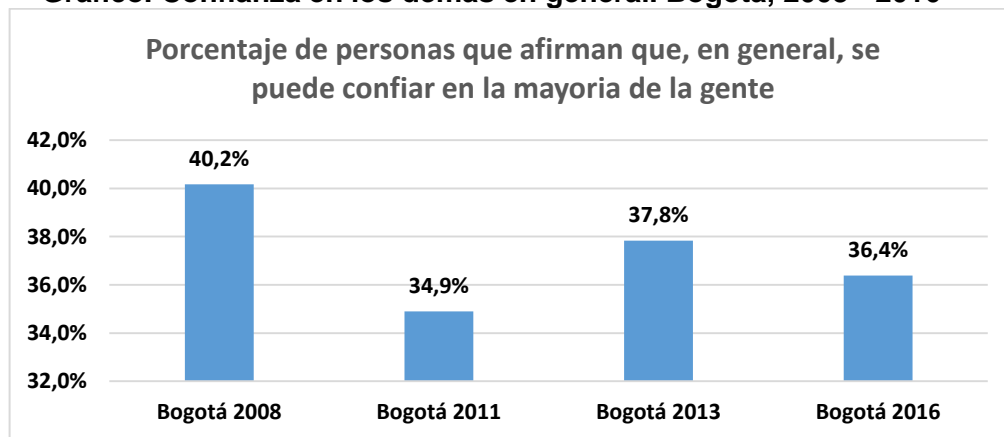
### A. Confianza interpersonal<sup>12</sup>

#### Confianza en los demás en general

- El nivel de confianza de los bogotanos en los demás en general (la mayoría de la gente) descendió de 40% en 2008 a 35% en 2011, para recuperarse ligeramente en 2013 (38%) y descender de nuevo en 2016 (36%).

Estos valores sitúan la confianza de los demás en general en un nivel cercano al de Barranquilla (38%), pero inferior al de Medellín (49%), Cali (48%) y México (46%), así como al promedio de ciudades medidas en la Encuesta de Cultura Ciudadana (42%).

**Gráfico. Confianza en los demás en general. Bogotá, 2003 - 2016**

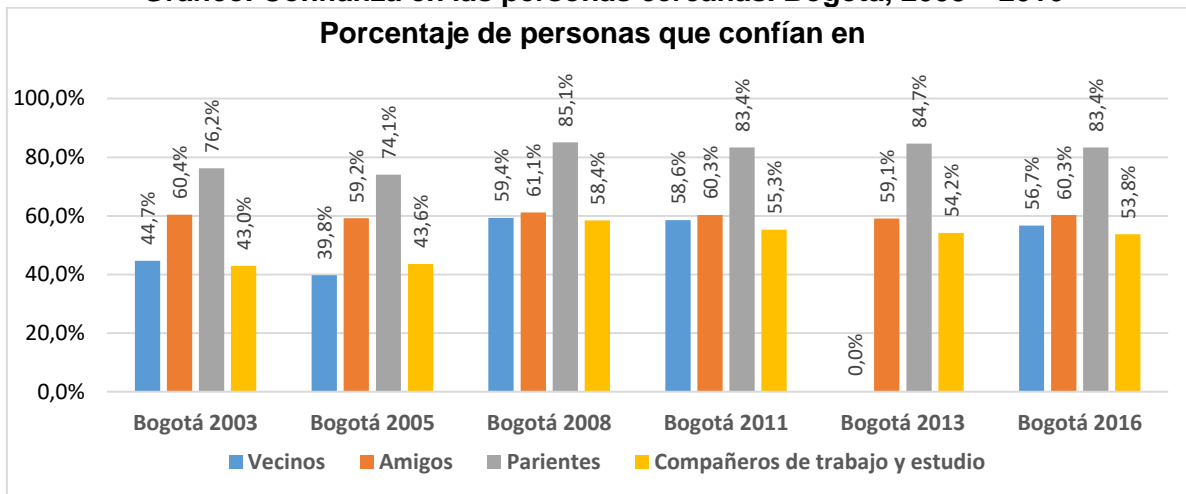


#### Confianza en personas cercanas

- El mayor nivel de confianza en personas cercanas lo reciben los parientes (83%). Este elevado porcentaje no ha tenido variaciones considerables desde 2008.
- El nivel de confianza en los vecinos tampoco ha presentado variaciones desde 2008, sólo una disminución porcentual de 2 puntos en 2016 (57%).
- La confianza en los amigos, aunque alta, es visiblemente menor que la confianza en los parientes.
- El menor nivel de confianza lo tienen los compañeros de trabajo y estudio, aunque continúa siendo alto (54%).

<sup>12</sup> Datos tomados de la ECC 2008, 2011, 2013 y 2016.

**Gráfico. Confianza en las personas cercanas. Bogotá, 2008 – 2016**



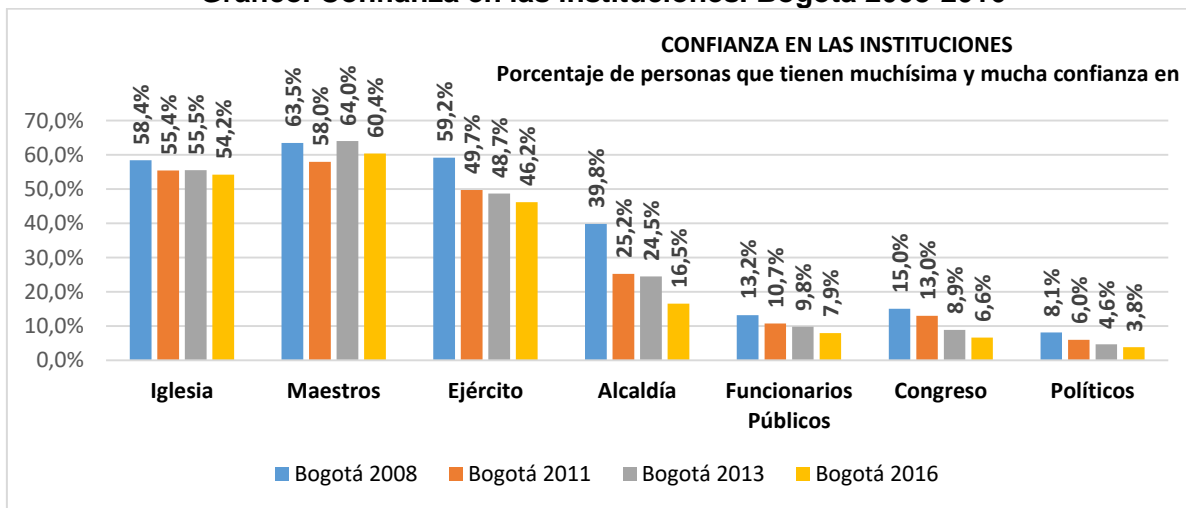
Los resultados de las encuestas muestran el siguiente cuadro general de la confianza en Bogotá:

- A mayor vulnerabilidad social, menor confianza.
- Los estratos bajos confían menos que los estratos altos.
- Las mujeres confían menos que los hombres.
- La menor proporción de confiados está en el grupo de 14 a 19 años de edad.
- La mayor proporción de confiados está en el grupo de 40 a 44 años.
- Finalmente, la confianza aumenta a medida que el otro se aproxima a la persona en sus círculos de cercanía.

**B. Confianza en las instituciones<sup>13</sup>**

- Los mayores niveles de confianza ciudadana lo tienen los maestros (60%), seguidos por la Iglesia (54%) y el Ejército (46%).
- Los menores niveles de confianza lo tienen los políticos (4%), seguidos por el Congreso (7%) y los funcionarios públicos (8%, habiendo descendido desde el 13% en 2008).
- En la Alcaldía solo tiene mucha o muchísima confianza el 17% de la ciudadanía. El porcentaje tuvo una caída considerable desde 2008, cuando se encontraba en 40%

**Gráfico. Confianza en las instituciones. Bogotá 2008-2016**



<sup>13</sup> Datos tomados de la ECC 2008, 2011 y 2013.



### 3.6.6. Acuerdos

La capacidad de concertar, cumplir y reparar acuerdos es uno de los fundamentos de la conceptualización de cultura ciudadana, pues se encuentra en la esencia de la armonía entre ley, moral y cultura. Como señalan Mockus y Corzo, “La convivencia se puede caracterizar... por una combinación de una alta capacidad reguladora de ley, moral y cultura sobre los individuos, con la capacidad de los individuos de celebrar y cumplir acuerdos. Esta combinación produce confianza y se fortalece con ella” (Mockus y Corzo 2003, 14). Además, es el fundamento de la confianza entre las personas y entre éstas y las instituciones, y se constituye en el vínculo fundamental entre la cultura de la legalidad y la cultura democrática.

Puede desglosarse en las siguientes subdimensiones:

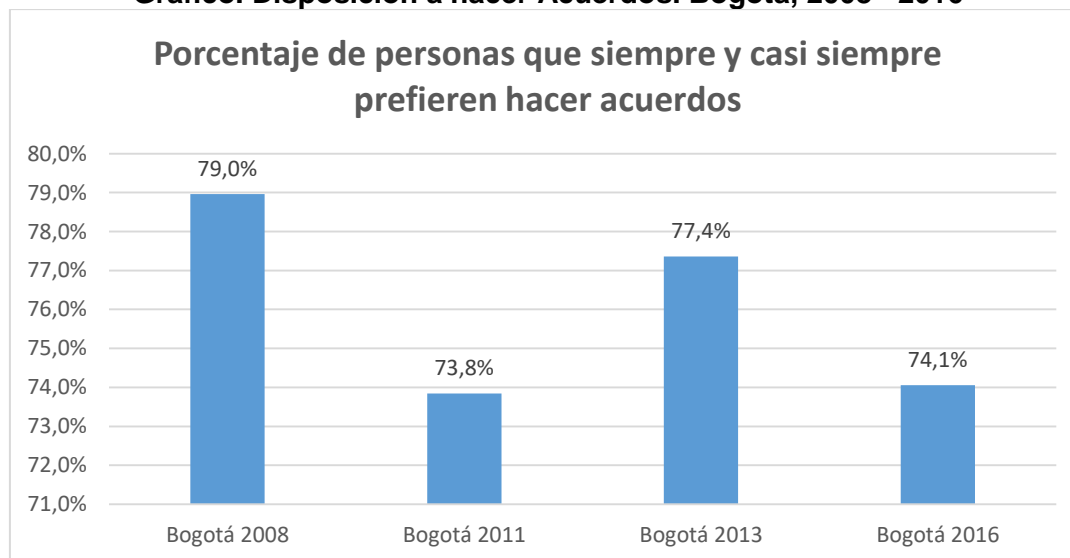
- A. Disposición a hacer acuerdos
- B. Percepción del cumplimiento de acuerdos
- C. Actitudes ante el incumplimiento de acuerdos por parte de los demás
- D. Actitudes ante el propio incumplimiento de acuerdos

La Encuesta de Cultura Ciudadana ofrece la siguiente perspectiva de estos aspectos de los acuerdos:

#### Disposición a hacer acuerdos

- Los datos muestran una alta disposición a realizar acuerdos entre los bogotanos. El porcentaje de personas que prefieren hacer acuerdos por sobre otros métodos para lograr algún objetivo o resolver una diferencia alcanzó al 77% de la ciudadanía en 2013, pero descendió a 74% en 2016.

**Gráfico. Disposición a hacer Acuerdos. Bogotá, 2008 - 2016**

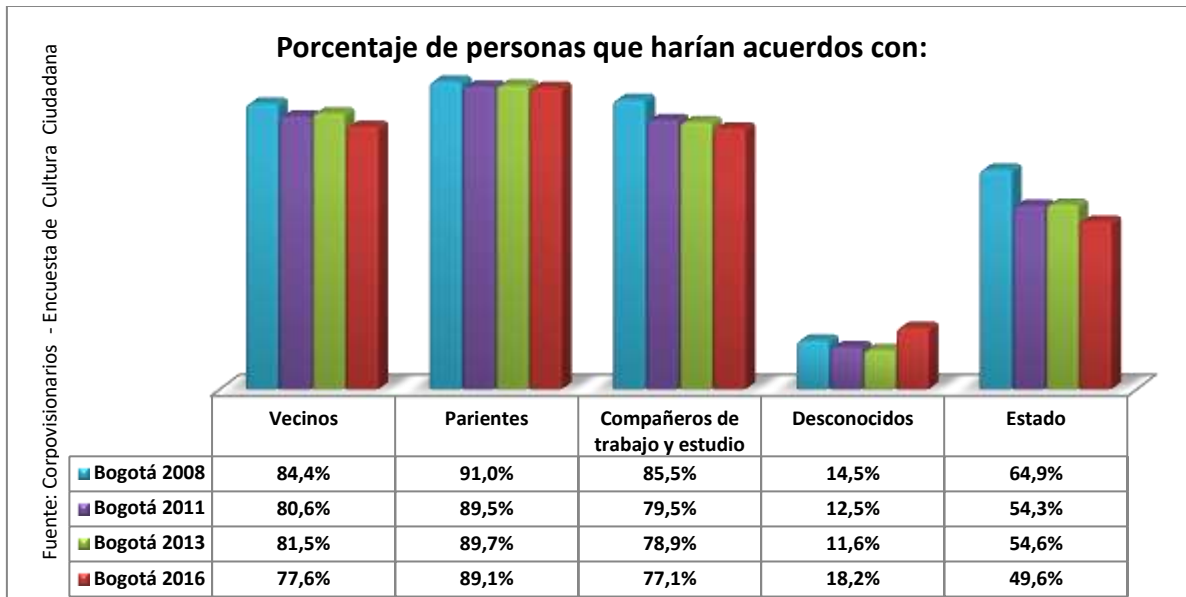


- La disposición a realizar acuerdos con distintos tipos de personas, en general, está relacionada con la confianza que se tenga en ellas.



- El grupo con el cual se muestra una menor disposición a realizar acuerdos es el de los desconocidos (18% en 2016)
- El grupo con el cual existe una mayor disposición a realizar acuerdos son los parientes (89%).
- Con los compañeros de trabajo y estudio existe también una alta disposición a efectuar acuerdos (77%, aunque en descenso desde 2008, cuando se registró un 86%).

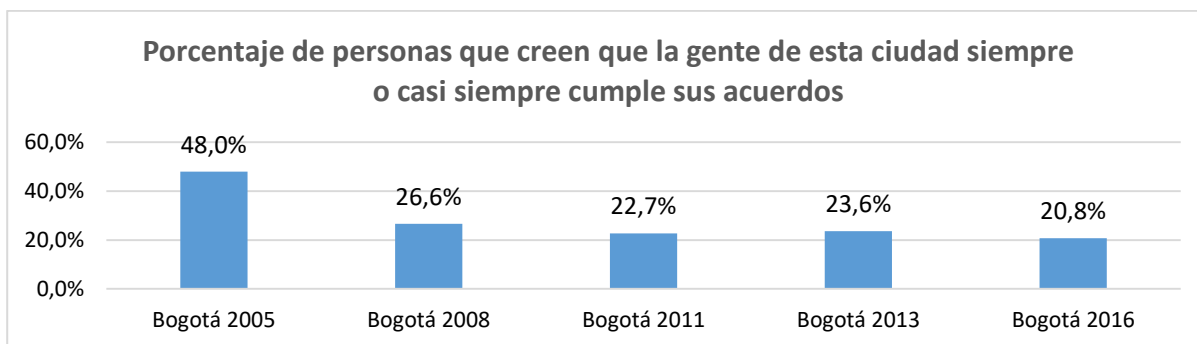
**Gráfico. Disposición a hacer Acuerdos con personas cercanas/desconocidos. Bogotá, 2008 - 2016**



**Percepción del cumplimiento de acuerdos**

El 21% de las personas de Bogotá considera que las demás personas siempre o casi siempre cumplen sus acuerdos (2016). Este porcentaje había disminuido entre 2008 y 2011 de 27% a 23%. Por rango de edad, puede observarse que un porcentaje mayor de personas de entre 18 y 25 años consideran que los demás siempre o casi siempre cumplen acuerdos (entre 27% y 31%) que los demás rangos de edad de la encuesta (entre 19% y 24%). Así mismo, un porcentaje mayor de personas de estrato alto, de hombres y de personas con nivel educativo universitario o de posgrado están dispuestas a concertar acuerdos.

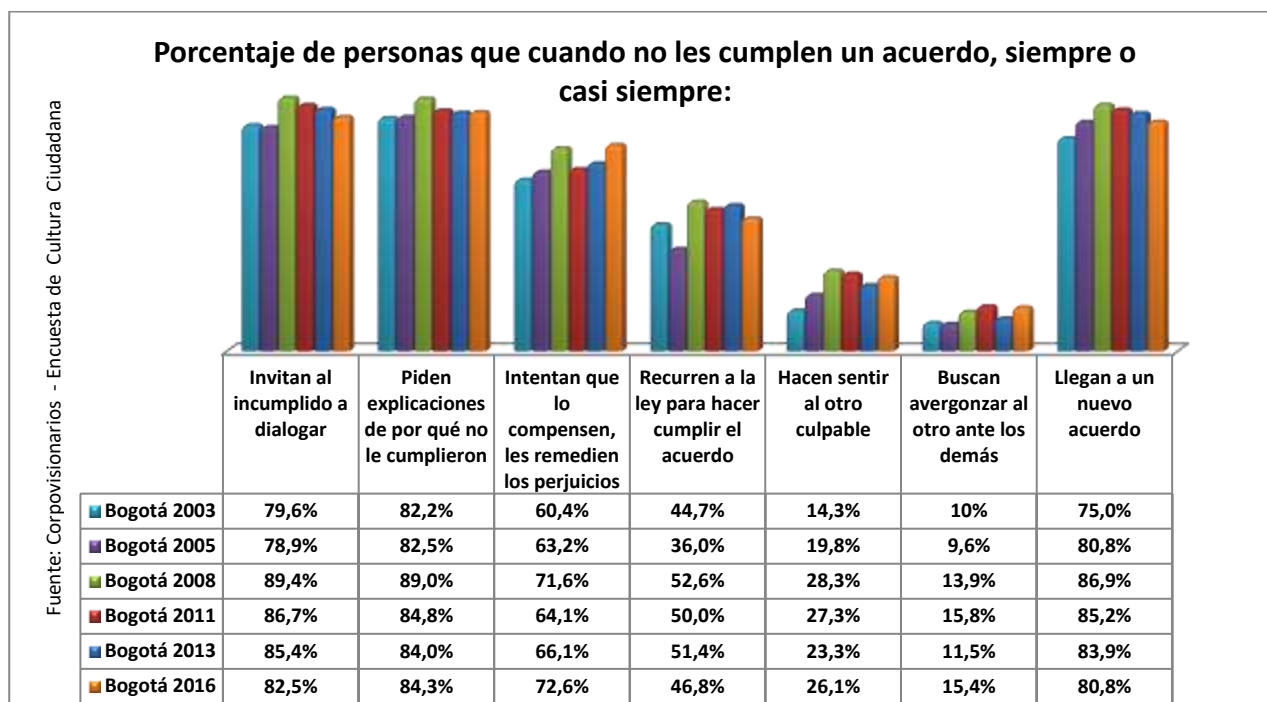
**Gráfico. Percepción del cumplimiento de acuerdos. Bogotá, 2008 – 2016**



### Actitudes ante el incumplimiento de acuerdos por parte de los demás

- Cuando alguien no les cumple un acuerdo, las reacciones más comunes que los bogotanos afirman tener (disposición hipotética) son invitar al incumplido a dialogar (con 83%), pedir explicaciones de por qué no le cumplieron (84%) y llegar a un nuevo acuerdo (81%).
- Las reacciones menos frecuentes serían, en orden descendente, hacer sentir al otro culpable (26%) y buscar avergonzar al otro frente a los demás (15%).

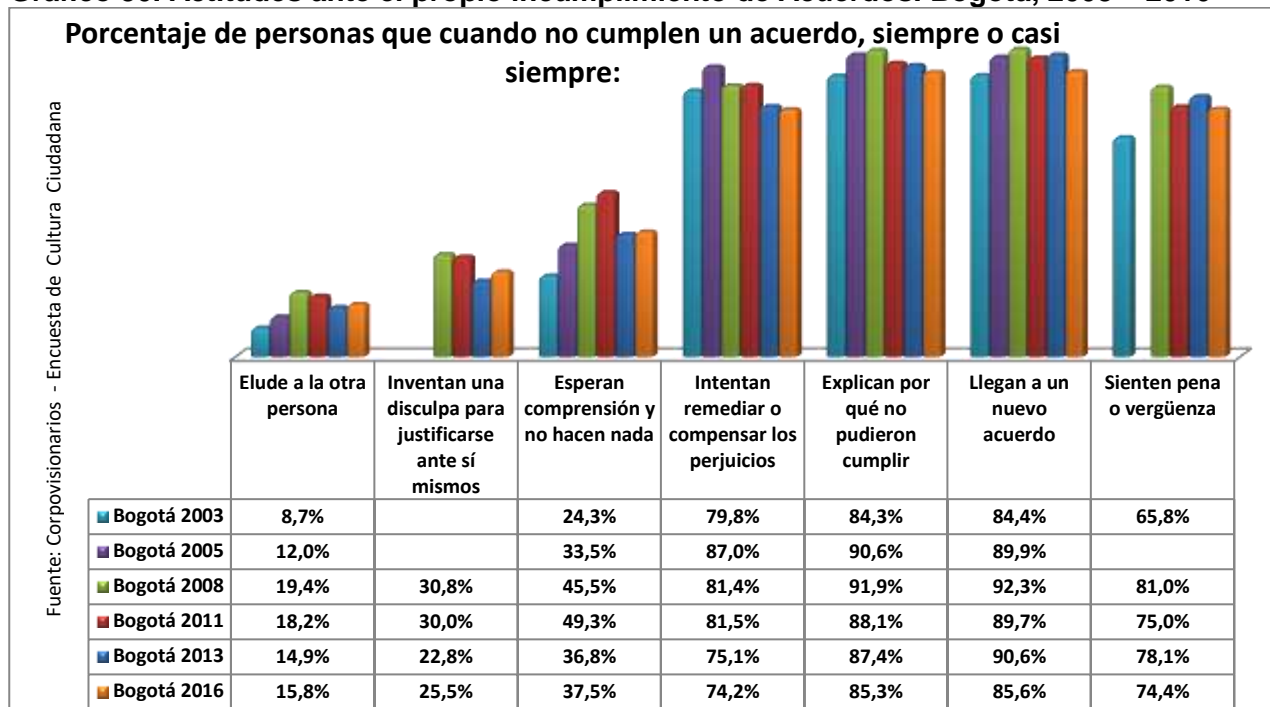
**Gráfico 29. Actitudes ante el incumplimiento de Acuerdos por parte de los demás. Bogotá, 2008 - 2016**



### Actitudes ante el propio incumplimiento de acuerdos

- Cuando la propia persona no cumple un acuerdo, las reacciones hipotéticas más comunes que los bogotanos afirman tener son: llegar a un nuevo acuerdo (86%), explicar por qué no pudieron cumplir (85%), sentir pena (74%), intentar remediar o compensar los perjuicios (74%).
- Las reacciones menos frecuentes serían: esperar comprensión y no hacer nada (38%), inventar una disculpa para justificarse ante sí mismo (26%) y eludir a la otra persona (16%).

**Gráfico 30. Actitudes ante el propio incumplimiento de Acuerdos. Bogotá, 2008 – 2016**



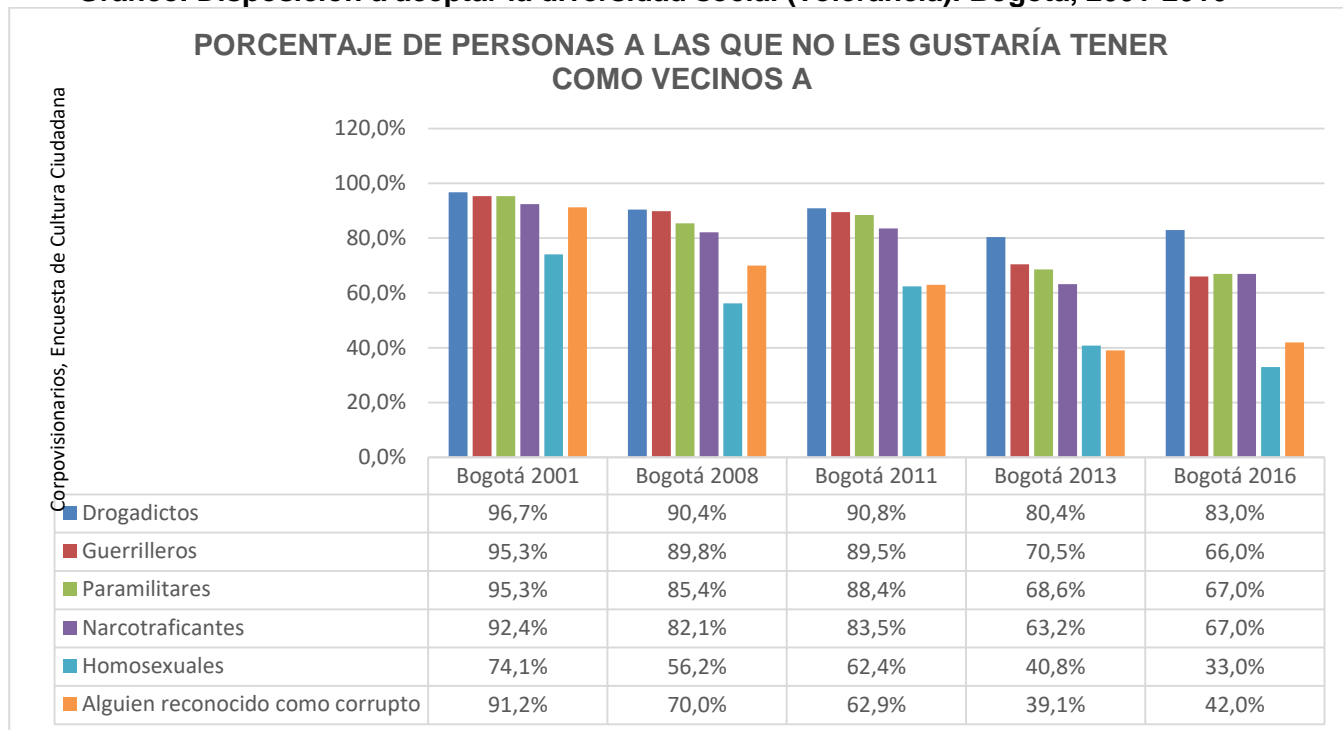
**3.6.7. Tolerancia**

La tolerancia es uno de los elementos principales de la convivencia, y se define en el contexto de cultura ciudadana como la interacción cotidiana de las personas, conocidas o desconocidas y especialmente en el espacio público, dentro del respeto por las normas formales e informales y los derechos ciudadanos. La tolerancia se entiende, en su aspecto positivo, como la aceptación de la diversidad social, y en su aspecto negativo como la actitud permisiva, o incluso de aprobación, hacia la infracción y los infractores de las normas y de la ley.

Para medir la tolerancia, en la Encuesta de Cultura Ciudadana le pregunta a los encuestados por distintos tipos de personas a las cuales no les gustaría tener como vecinos. Los resultados más destacables son los siguientes:

- El tipo de personas con el mayor nivel de rechazo social son los drogadictos (83% de rechazo). A su vez, los narcotraficantes obtienen un 67% de rechazo.
- Los miembros de grupos armados al margen de la ley tienen también elevados niveles de rechazo, así: guerrilleros (66%), paramilitares (67%).
- Los homosexuales son rechazados por el 33% de la ciudadanía
- La raza y la nacionalidad son motivos de rechazo para porcentajes muy bajos de la ciudadanía, inferiores al 3%.
- Los indicadores de esta dimensión muestran que, en general, hay niveles bajos de tolerancia negativa y niveles altos de tolerancia positiva.

**Gráfico. Disposición a aceptar la diversidad social (Tolerancia). Bogotá, 2001-2016**



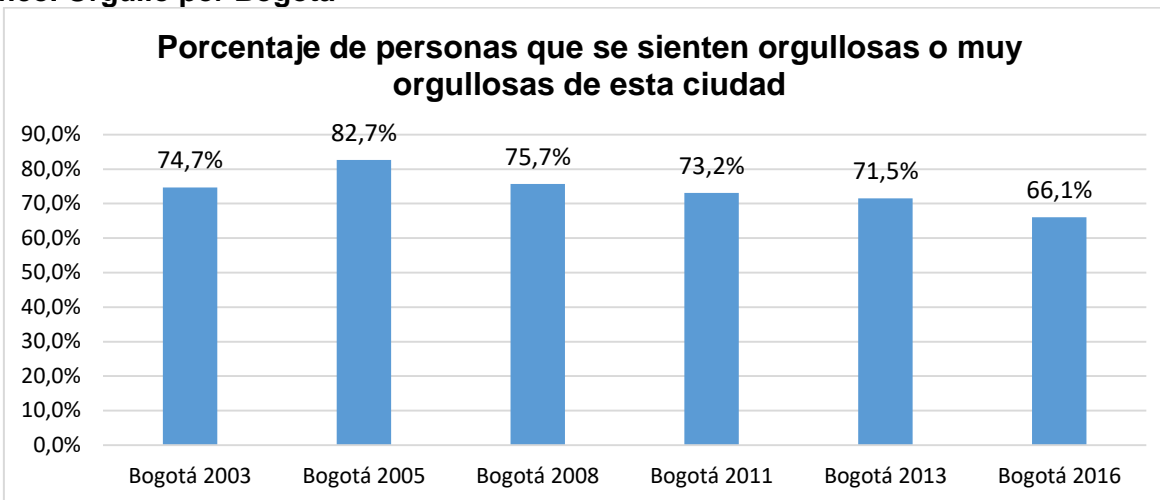
**3.6.8. Identidad y sentido de pertenencia**

En el contexto de cultura ciudadana se entiende como sentido de pertenencia el reconocimiento de los vínculos sociales y afectivos por parte de una persona, un grupo o una comunidad en contextos específicos (circunstancias espacio-temporales), y el actuar en concordancia con las reglas formales e informales de cada contexto. La identidad y el sentido de pertenencia crean un contexto significativo para que la persona reconozca y cumpla las normas de convivencia, participe en los asuntos públicos y refuerce la armonía entre la ley, la moral y la cultura.

La identidad colectiva de un grupo o comunidad permite su autorreconocimiento y el reconocimiento de los otros como diferentes. En el sentido y el sentimiento de pertenencia inciden factores tales como el tiempo y la estabilidad de los vínculos adquiridos, así como el grado de satisfacción de los intereses del grupo o de cada uno de sus miembros. Tener sentido de pertenencia hacia una ciudad, por ejemplo, es reconocer sus diferentes contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes (Mockus, Bromberg, y otros, Guía Práctica de Cultura Ciudadana (inédito) 2004).

El orgullo que sienten las personas por la ciudad, pregunta incluida en la Encuesta de Cultura Ciudadana, presenta una primera aproximación al sentido de pertenencia en Bogotá. El 66% de los bogotanos se siente orgulloso o muy orgulloso de su ciudad.



**Gráfico. Orgullo por Bogotá****3.7. Consideraciones finales**

La cultura ciudadana, tras cerca de 25 años de su inicio en la administración distrital, se convirtió en un bien público de los bogotanos, y desde sus distintos ámbitos de intervención ha tenido un gran eco en el debate político a nivel distrital y nacional debido a la magnitud de su impacto en los comportamientos ciudadanos y en la propia administración distrital. Cultura ciudadana se desenmarca así de una visión política única vinculada a periodos de gobierno específicos.

El debate en torno suyo, empero, sigue abierto, y su construcción y deconstrucción hacen parte ya del ámbito público; hoy podemos abordarlo desde distintos aspectos de las políticas públicas distritales, bien sea la seguridad y la convivencia, la movilidad, las finanzas y hacienda pública, la sostenibilidad y el ambiente, la recreación y el deporte, la transparencia, y la educación, entre otros. Y es quizás el actual periodo de gobierno el momento ideal para consolidar la cultura ciudadana como política pública de nivel distrital con una naturaleza transversal en los distintos sectores de la administración pública.

El sistema distrital de cultura ciudadana llegaría a consolidarse, a su vez, como la instancia por excelencia para armonizar y consolidar la institucionalidad hoy vigente y la participación ciudadana en esta materia, en cabeza de la secretaría distrital de cultura, recreación y deporte, así como la institucionalidad futura que daría soporte a la implementación de la política pública. Por su parte, los instrumentos e indicadores de cultura ciudadana han sobrellevado por largo tiempo una medición juiciosa de los comportamientos, actitudes, creencias, hábitos e intereses de los ciudadanos, y se convirtieron en una herramienta sólida, cuyos resultados son provechosos para dicho sistema.

**4. ANTECEDENTES**

No. Proyecto	Ponentes	Sentido de la ponencia
534 de 2018	Sin sorteo	
030 de 2019	Roger Carrillo Hosman Martínez Manuel Sarmiento	Positiva Positiva Positiva

## 5. FUNDAMENTO JURIDICO

### 5.1. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

El Concejo de Bogotá SI tiene competencia para debatir y aprobar este proyecto de acuerdo, con fundamento por un lado en el artículo 313 de la Constitución Política, el cual señala que corresponde a los concejos: (...) 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. (...) y, en el Decreto 1421 de 1993- "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá", específicamente en su artículo 12 de acuerdo con el cual corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley: Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito y el numeral 13 que consagra la atribución para que el Concejo pueda regular la preservación y defensa del patrimonio cultural.

### 5.2. MARCO JURÍDICO

La cultura ciudadana es un concepto que ha surgido en la academia desde una teoría social y política. Sin embargo, se puede afirmar que aún no se ha elaborado un concepto concreto desde la teoría jurídica y más específicamente desde la teoría constitucional, por lo cual intentaremos hacer un esbozo de ésta a continuación.

Como se verá la cultura ciudadana se encuentra incluida en la misma teoría constitucional desde sus bases. Si estamos de acuerdo en que la Constitución Política de un país es el pacto teórico que hemos celebrado todos los ciudadanos estableciendo unas reglas mínimas de comportamiento, podremos observar fácilmente cómo dicho pacto no podría darse si no existe eso que llamamos cultura ciudadana. Ferdinand Lassalle (1994) en su famoso discurso “¿Qué es una Constitución?”, pronunciado ante una agrupación ciudadana en Berlín en abril de 1862, señalaba que la misma no podía definirse sin tenerse en cuenta los factores reales de poder “que rigen en el seno de cada sociedad” (p.39) y que son “ esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son”. (id).

Lasalle se refirió en concreto a seis factores dentro de los cuales el quinto fue el que él denominó la conciencia colectiva y la cultura general afirmando brevemente que “la conciencia colectiva y la cultura general del país son un fragmento de Constitución” (p.44). Así, Lasalle encuentra que en esencia la Constitución de un país es la suma de los factores reales del poder que rigen un país afirmando que para formar una Constitución desde el punto de vista jurídico lo que se hace es que “se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado” (p.45).

Pues muy bien, la Constitución es más que una hoja de papel, es un acuerdo vivo que se materializa día a día en un país. La Constitución establece unos principios generales que deben servir de fundamento no solamente para todo el sistema jurídico nacional, sino que además sirve de fundamento para todos los comportamientos diarios de cada una de las personas que hacen parte de una nación, de tal forma que aunque una acción en particular no se encuentre contenida dentro de una ley o norma específica, sí pueda ser enmarcada dentro de uno o unos principios consagrados en la carta política. Si vamos a las diversas teorías de interpretación jurídica, encontraremos que si bien existen reglas que no se han escrito en el caso de un sistema positivista como el colombiano, sí deben encontrarse enmarcadas dentro de los principios constitucionales. Si recordamos a



Norberto Bobbio cuando nos propone la eficacia, validez y justicia como elementos esenciales dentro de la teoría de la norma jurídica encontraremos que en cualquier caso siempre habremos de enmarcarnos dentro de los principios constitucionales establecidos por la nación, o de lo contrario nos encontraremos frente a una conducta inadecuada que puede traer consecuencias jurídicas para quien la lleva a cabo.

En escrito presentado por el profesor Antanas Mockus (Armonizar ley, moral y cultura 1999, 68), con el fin de sistematizar la experiencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá durante su primer período como alcalde de la ciudad entre 1995 y 1997, se señaló que “Cultura ciudadana fue un conjunto de programas y proyectos que expresaron la principal prioridad de un gobierno local claramente orientado hacia la convivencia ciudadana por la vía de un cambio comportamental consciente”. En otros textos del mismo autor encontramos: “*Cultura Ciudadana “es el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”*<sup>14</sup>; y “*Cultura ciudadana es mayor autorregulación de cada persona y mayor regulación mutua interpersonal. La primera lleva a cumplir y la segunda a hacer cumplir pacíficamente las normas de convivencia. Cultura ciudadana puede verse como un bien público alcanzable por acción colectiva”*<sup>15</sup>.

Ahora, como se señaló en la justificación, la teoría de la cultura ciudadana nos habla de tres sistemas reguladores del comportamiento humano, a saber la ley, la cultura y la moral. Incluso, Mockus habla de un divorcio entre estos tres elementos. La primera obviamente hace referencia a las normas establecidas dentro del ordenamiento jurídico y de las cuales tendríamos que decir que se trata de normas válidas expedidas dentro de los términos establecidos para hacerlo y por la autoridad correspondiente, según el tipo de norma a la que se refiera; la cultura hace referencia a la regulación de tipo colectivo de una sociedad determinada, la cual obviamente variará según el contexto, y la moral que haría referencia específicamente a la regulación individual de cada persona. El divorcio al que haría referencia esta hipótesis sería la de la “carencia de aprobación moral o cultural de las obligaciones legales y la aprobación cultural y/o moral de acciones ilegales (p.4)”

Desde el punto de vista de nuestra constitución, la cultura ciudadana encuentra fundamento en diversos principios establecidos dentro de la misma, y que cada uno en sí mismo la conceptualizan y definen. Así, encontramos desde el Preámbulo que es el pueblo de Colombia el que promulga la Constitución con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes, entre otras cosas la vida convivencia y la paz. A través de la Constitución Política vamos a encontrar diversos términos que nos ayudan a enmarcar la cultura ciudadana y que solamente interrelacionados podrán definirla, por lo cual, y sin ánimo de pretender incluir todos a continuación daremos un listado de palabras o expresiones, las cuales deberán ser leídas no como simples palabras, sino como conceptos en sí mismos, o como principios constitucionales que no pueden ser comprendidos el uno sin el otro sin relacionarse entre sí:

1. Colombia es un estado de derecho organizado en forma de República democrática (art. 1).
2. Colombia es un estado de derecho organizado en forma de República participativa (art. 1).
3. Colombia es un estado de derecho organizado en forma de República pluralista (art. 1).
4. Colombia es un estado de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana (art.1)
5. Colombia es un estado de derecho fundado en la solidaridad de las personas que la integran (art.1)
6. Colombia es un estado de derecho fundado en la prevalencia del interés general (art.1)

<sup>14</sup> Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., Decreto 295 de junio 1 de 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995-1998 – Formar Ciudad. Artículos 6° y 7°.

<sup>15</sup> Antanas Mockus, “¿Qué es cultura ciudadana?”. Foro Pensar Ciudad, Alcaldía de Cartagena, 16-17 de septiembre de 2006.



7. Es un fin esencial del Estado servir a la comunidad (art.2).
8. Es un fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (art.2).
9. Es un fin esencial del Estado asegurar la convivencia pacífica (art.2)
10. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades. (art.4)
11. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. (art.7)
12. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será obligado a actuar contra su conciencia. (art.18).
13. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. (art.22)
14. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica (art.41).
15. La educación es un derecho de la persona (art.67)
16. Con la educación se busca el acceso a los bienes y valores de la cultura. (art.67)
17. Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. (art.68)
18. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades (art.70)
19. El Estado promoverá la difusión de los valores culturales de la Nación. (art.70)
20. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. (art.70)
21. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a la cultura. (art.71)
22. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe (art.83)
23. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos. (art.94)
24. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes (art.95)
25. Es un deber de la persona y el ciudadano Respetar los derechos ajenos (art.95)
26. Es un deber de la persona y el ciudadano no abusar de los derechos propios (art.95)
27. Es un deber de la persona y el ciudadano propender al logro y mantenimiento de la paz (art.95)

Desde el punto de vista legal, se encuentra fundamento en numerosas leyes, sin embargo destacamos dos, la ley 1801 de 2016 y la 397 de 1997. La primera es el Código Nacional de Policía el cual señala en su artículo 5º que para efectos del mismo código se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, lo cual es una definición de convivencia que consideramos se encuentra plenamente identificado dentro del concepto de cultura ciudadana. La segunda, conocida como la Ley de Cultura, reglamenta los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política definiendo la cultura como “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias”, y señalando que “la cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento- de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas.”

### 5.2.1. SOBRE LA CULTURA CIUDADANA.

De manera muy específica, a continuación se relacionan algunas normas reglamentarias del nivel distrital que han concretado aspectos relacionados de manera directa con la cultura ciudadana:



- **Decreto Distrital 037 de 2008, por el cual se asigna una función a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte para la promoción institucional del Distrito Capital, en el marco de eventos nacionales e internacionales que aquélla desarrolle o promueva con instituciones de derecho público y privado, y se dictan otras disposiciones en la materia".**

Artículo 1º. Promoción de la cultura ciudadana. Asígnase a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte la función de liderar estrategias y programas para promover la institucionalidad de la Administración Distrital frente a la ciudadanía, en el marco de eventos locales, distritales, nacionales, regionales e internacionales que aquélla desarrolle o promueva con instituciones de derecho público y/o privado, al igual que las que adelanten las entidades que integran el Sector Administrativo de Cultura, Recreación y Deporte.

La función antes asignada comprende la consolidación por parte de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de la oferta de actividades culturales, recreativas y deportivas que el Sector Cultura, Recreación y Deporte desarrolle o promueva y respecto de las cuales las entidades y organismos distritales realizarán las acciones o actividades de promoción institucional y los programas de bienestar para sus servidores públicos.

Para los efectos del presente artículo, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte difundirá al interior de la Administración Distrital la oferta de actividades y eventos culturales, recreativos y deportivos promovidos o desarrollados por el sector administrativo que dirige.

Parágrafo primero. La Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte liderará las actividades del caso, pudiendo asociarse con las entidades y organismos distritales que deseen promover su institucionalidad, vinculándose con aquéllas y/o celebrando los convenios interadministrativos que sean necesarios para implementar la función antes indicada.

- **Acuerdo Distrital 609 De 2015, "Por el cual se crea la red distrital de cultura ciudadana y democrática en Bogotá, D.C.". Artículo 2. Objeto. Esta Red promoverá de manera permanente, las políticas, planes, programas, proyectos orientados a fortalecer la cultura ciudadana y democrática en la ciudad, a través de las siguientes acciones:**

1. Definir los criterios conceptuales, políticos, metodológicos, operativos y técnicos para la creación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos de cultura ciudadana y democrática en la ciudad y sus localidades.
2. Desarrollar estrategias pedagógicas y de fomento de la cultura ciudadana y democrática en las instituciones integrantes de la red con el fin de dirigir y orientar sus acciones hacia la ciudadanía.
3. Realizar los diagnósticos e investigaciones necesarias para actualizar los conceptos de cultura ciudadana y democrática, y los contextos de ciudad que permanentemente van cambiando. Igualmente realizar estudios que permitan conocer las transformaciones culturales que se han dado en la ciudad y de esta forma ajustar las estrategias a las nuevas realidades.
4. Orientar la definición de prioridades para la intervención en programas y proyectos de ciudad que requieran acciones conducentes a la promoción y fortalecimiento de la cultura ciudadana y democrática. Estos programas

se enmarcarán en conceptos como la convivencia, la confianza pública, la apropiación ética y responsable de lo público, el bien común, la construcción democrática de acuerdos y la cultura de paz.

- **Acuerdo Distrital 645 de 2016. Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos"** Artículo 5. Objetivo de la Cultura Ciudadana del Plan. El objetivo de la cultura ciudadana dentro del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos es aumentar la eficacia y la eficiencia de la acción de gobierno y de las acciones colectivas e individuales de los ciudadanos, mediante la promoción permanente de políticas, planes, programas, proyectos y acciones orientadas a fortalecer la cultura ciudadana de la ciudad, para lograr el bienestar, la protección de la vida, la convivencia, la igualdad de calidad de vida, la democracia urbana, la construcción de comunidad. La cultura ciudadana se desarrollará de manera transversal a todos los sectores que integran el Distrito Capital.

La Cultura Ciudadana estará encaminada al cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley, en un marco de valoración de las decisiones de la mayoría, y un respeto radical por los derechos de las minorías consagrados en la Constitución. Se desarrollará de manera transversal en todos los sectores que integran el Distrito Capital y en los pilares, ejes y programas del Plan de Desarrollo.

## 5.2.2. SOBRE EL FONDO DE CULTURA CIUDADANA

### LEY 1801 DE 2017. CODIGO NACIONAL DE POLICÍA

#### Artículo 180. Multas

Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo. (...)

**Parágrafo. Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto disponga las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad**, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma. **En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.** (negrilla fuera de texto)

### LEY 769 DE 2002. CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE

**ARTÍCULO 159. CUMPLIMIENTO.** [Modificado por el art. 26, Ley 1383 de 2010](#), [Modificado por el art. 206, Decreto Nacional 019 de 2012](#). La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro,

cuando ello fuere necesario y prescribirán en tres años contados a partir de la ocurrencia del hecho y se interrumpirá con la presentación de la demanda.

**PARÁGRAFO 1o.** Las autoridades de tránsito adoptarán las medidas indispensables para facilitar el pago y el recaudo de las multas y demás derechos establecidos a su favor.

**PARÁGRAFO 2o.** Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción. El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional adscrito a la Policía de carreteras, se distribuirá el 50% para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el 50% para apoyar la capacitación del personal de la policía de carreteras y los planes de educación y seguridad vial que adelanta esta Especialidad a lo largo de la Red Vial Nacional.

**ARTÍCULO 160. DESTINACIÓN.** De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas. (negrilla fuera de texto)

## 6. IMPACTO FISCAL

De acuerdo con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 señala, al respecto del análisis del impacto fiscal de las normas, que en todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo.

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

La presente iniciativa, empero, no genera impacto fiscal por cuanto de ser aprobada, se financiará con recursos que ya están destinados y asignados en las diferentes entidades y en esa medida no requiere recursos adicionales.

### Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. «Formar Ciudad 1995 - 1997.» Bogotá D.C., 1998.

Bonilla Sebá , Edna Cristina. *La cultura tributaria como herramienta de política fiscal: la experiencia de Bogotá.* Bogotá: Revista ciudades, estados y política, 2014.

Caballero, Mara Cristina. «Mayor Mockus of Bogotá and his spectacularly applied theory.» *Harvard University Gazette* , 2004.

Corpovisionarios. «Encuesta de Cultura Ciudadana.» Bogotá, 2016.

Fundación Ideas para la Paz. «Observatorio de seguridad en Bogotá.» *Cuadernos de Seguridad Ciudadana*, 2014: 1-76.



- La silla llena. «La cultura de ahorro de agua en Bogotá #YoAhorroAgua.» *La silla Vacía*, 24 de Febrero de 2016.
- Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es la Constitución?* Bogotá D.C.: Ediciones Universales, 1994.
- Mockus, Antanas. *Armonizar ley, moral y cultura*. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos, 1999.
- Mockus, Antanas, Paul Bromberg, Rocío Londoño, Claudia Peñaranda, Carolina Castro, y Efraín Sánchez. «Guía Práctica de Cultura Ciudadana (inédito).» Bogotá D.C.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, marzo de 2004.
- Mockus, Antanas, Paul Bromberg, Rocío Londoño, Claudia Peñaranda, Carolina Castro, y Efraín Sánchez. «Guía práctica de cultura ciudadana.» Bogotá D.C.: Inédito., marzo de 2004.
- Mockus, Antanas, y Jimmy Corzo. «Cumplir para convivir.» Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Murraín, Henry. «Cultura ciudadana como política pública: entre indicadores y arte.» En *Cultura ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas*, de Efraín Sánchez Cabra y Carolina Castro osorio. Bogotá: Corpovisionarios, 2009.
- Planeación, Secretaria Distrital de. «Informe SEGPLAN 2015.» Gestión pública, Bogotá, 2015.
- Planeación, Secretaria Distrital de. «Plan de Acción - Componente de inversión por entidad a mayo 31 de 2012.» Seguimiento Plan de acción, Bogotá, 2012.
- Sánchez, Efraín. «Marco conceptual.» Bogotá D.C.: Veeduría Distrital, 2012.
- Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte. «Encuesta 2015.» Bogotá, 2015.
- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. *Dirección de Cultura Ciudadana*. s.f. <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/cultura-ciudadana> (último acceso: 31 de julio de 2018).
- Secretaría Distrital de Hacienda. «Acuerdo 06 de 1998.» 1998.
- Secretaría Distrital de Planeación. «Bogotá Sin Indiferencia.» Bogotá, 2004.
- Secretaría distrital de planeación. «Bogotá sin indiferencia: Un compromiso social contra la pobreza y la inclusión.» *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas Bogotá D.C. 2004-2008*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 3 de junio de 2004.
- Secretaría distrital de planeación. «Informe de gestión plan de desarrollo Bogotá sin Indiferencia.» gestión, Bogotá, 2008.
- Secretaría distrital de planeación. «Informe de seguimiento al plan de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia.» *Segplan 2006-2008*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 31 de mayo de 2008.
- Silva, Alicia Eugenia. *Bogotá, de la construcción al deterioro. 1995-2007*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.



United Nations Development Program. «DHuman Development Report 2002.» *Deeping democracy in a fragmented world*. New York: UNDP, 2002.

Veeduría Distrital. «BALANCE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE CULTURA CIUDADANA EN EL PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”.» Bogotá, 2017.

Atentamente,

**Jorge Eduardo Torres Camargo**

Concejal de Bogotá  
Alianza Verde

**María Clara Name Ramírez**

Concejal de Bogotá  
Alianza Verde

**María Fernanda Rojas Mantilla**

Concejal de Bogotá  
Alianza Verde

**Lucía Bastidas Ubate**

Concejal de Bogotá  
Alianza Verde

**Hosman Yaith Martínez**

Concejal de Bogotá  
Alianza Verde

**Edward Arias Rubio**

Concejal de Bogotá  
Alianza Verde

**PROYECTO DE ACUERDO N° 192 DE 2019****PRIMER DEBATE****"POR EL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA CIUDADANA EN BOGOTÁ, SE CREA EL FONDO DISTRITAL DE CULTURA CIUDADANA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"****EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL**

En ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y Legales y, en especial de las que le confiere el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** El presente acuerdo tiene por objeto dictar los lineamientos que servirán de guía para la administración distrital en la formulación e implementación de la Política Pública de Cultura Ciudadana de Bogotá, la cual deberá tener como finalidad la transformación de comportamientos, hábitos y costumbres ciudadanos hacia la convivencia pacífica a través del cumplimiento voluntario de normas y la consecución de acuerdos en armonía con la propia conciencia y la ley.

**ARTÍCULO 2. LINEAMIENTOS.** La Administración Distrital contemplará los siguientes lineamientos para el diseño y la formulación de la Política Pública de Cultura Ciudadana en el Distrito Capital:

- 1. Alcance de la política pública de cultura ciudadana:** La política pública de cultura ciudadana creará condiciones institucionales, estratégicas, financieras, sociales y de participación ciudadana para el fomento de cambios voluntarios de conocimientos, actitudes, emociones, percepciones y prácticas para alcanzar la convivencia pacífica, la valoración y promoción de las diferencias, la construcción y apropiación social y cultural del territorio elevando el sentido de pertenencia de los ciudadanos, la sostenibilidad de las formas de vida, y el cuidado y respeto de lo público como un bien común.
- 2. Diversidad de enfoques y modos de hacer:** La política pública de cultura ciudadana deberá contemplar distintas formas de pensar e implementar lo cultural en la construcción de tejido social, la convivencia, las sociabilidades y el desarrollo de proyectos de vida individuales y colectivos.
- 3. Transversalidad:** La política pública de cultura ciudadana favorecerá las condiciones para que el componente cultural de la ciudad sea transversal en los distintos instrumentos y acciones de política y de la gestión pública.
- 4. Ámbitos de intervención:** La política pública de cultura ciudadana establecerá metodologías y escenarios de participación para definir los aspectos de la vida social a intervenir para la transformación cultural, de acuerdo con la información disponible sobre las problemáticas de la ciudad, la experiencia ciudadana y las orientaciones de los planes de desarrollo distritales.
- 5. Enfoque estratégico:** La política pública de cultura ciudadana promoverá el diseño e implementación de estrategias de transformación que aborden los problemas culturales de la

ciudad en su integridad y en su conexión con otras dinámicas sociales y políticas, y que articulen distintos tipos de acciones pedagógicas, comunicativas y ciudadanas.

- 6. Innovación social:** Se comprenderá la política pública de cultura ciudadana como una herramienta de experimentación social y comunitaria que propicie nuevas relaciones entre las personas, y de éstas con las instituciones; nuevos escenarios de cohesión social, y el cumplimiento de los deberes ciudadanos y el ejercicio de los derechos y las libertades.
- 7. Ciudadanía activa:** La política de cultura ciudadana considerará al ciudadano como sujeto creador y líder de la transformación cultural en la ciudad y corresponsable de su sostenibilidad. La política reconocerá y fomentará las iniciativas de transformación cultural de la ciudad y su organización social.
- 8. Gestión Institucional:** La formulación, la implementación y el seguimiento de la Política Pública de Cultura Ciudadana contará con escenarios de gestión intersectorial. La política pública promoverá modelos y formas efectivas para la articulación de agentes públicos, técnicos, académicos y ciudadanos, del nivel local, distrital y nacional, para la transformación cultural.
- 9. Financiación.** La sostenibilidad de la Política Pública de Cultura Ciudadana supone la asignación de recursos públicos provenientes de los presupuestos anuales destinados a los programas, proyectos y metas de cada entidad distrital corresponsable de su ejecución. Debe promover además mecanismos de articulación con fuentes de financiación del sector público del orden nacional, del sector privado y de cooperación internacional, así como de los demás actores de cultura ciudadana de la ciudad.
- 10. Gestión del conocimiento:** La Política de Cultura Ciudadana fomentará la investigación sobre los factores culturales de la vida de la ciudad, contará con un sistema de información que facilite la sinergia entre sectores, y con un índice que permita monitorear los cambios culturales de la ciudad.

**ARTICULO 3. ENTIDAD RESPONSABLE Y COORDINACIÓN.** La elaboración e implementación de la Política Pública de Cultura Ciudadana deberá ser coordinada por la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.

**PARÁGRAFO.** En todo caso, la Política Pública a la que se refiere este acuerdo será formulada, implementada y evaluada en el marco de la Red Distrital de Cultura Ciudadana y Demorática en Bogotá.

**ARTICULO 4. EVALUACIÓN.** La Política Pública de Cultura Ciudadana contará con un mecanismo de seguimiento de resultados y análisis de impacto que sirva para verificar el avance de los cambios de comportamiento.

**ARTÍCULO 5. PROGRAMA DE FORMACIÓN DE FORMADORES CIUDADANOS.** La Política Pública de Cultura Ciudadana deberá ir acompañada de un programa de formación en competencias ciudadanas dirigido a jóvenes que se encuentren en situación de vida en calle, en riesgo de habitarla, en condiciones de fragilidad social, o infractores dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, vinculados a la oferta del distrito. Dicho programa deberá garantizar que los jóvenes beneficiarios del mismo se conviertan en formadores de cultura ciudadana replicando las competencias apreñadas.

**PARÁGRAFO.** La administración distrital deberá reglamentar este programa en el marco de la elaboración de la Política Pública de Cultura Ciudadana.

**ARTÍCULO 6. FONDO DISTRITAL DE CULTURA CIUDADANA.** Con el fin de garantizar la financiación para la implementación de las acciones de cultura ciudadana establecidas en la Política Pública a la que se refiere este acuerdo, créase, el Fondo Cuenta denominado “Fondo Distrital para la Cultura Ciudadana” sin personería jurídica, el cual dependerá de la Secretaría de Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.

**ARTÍCULO 7. FUENTE DE LOS RECURSOS DEL FONDO.** Son recursos del “Fondo Distrital para la Cultura Ciudadana”, los siguientes:

- Los recursos que le asigne anualmente en su presupuesto, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, los cuales en ningún caso serán inferiores a veintiún mil (21.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes - SMLMV.
- El ochenta por ciento (80%) de valor recaudado por concepto de multas que se impongan por infracciones al Código de Policía en la ciudad de Bogotá.
- Un porcentaje que asigne la Secretaría Distrital de Movilidad por concepto de multas que se impongan por infracciones de tránsito en la ciudad de Bogotá.
- Las donaciones o aportes de cualquier clase que se reciban de personas naturales o entidades públicas o privadas, o legados de personas naturales, con destino al Fondo, de acuerdo a la reglamentación que para tales efectos expida la administración.
- El producto de los rendimientos financieros del mismo y los reintegros hechos por los beneficiarios del Fondo.

**ARTÍCULO 8.** La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte presentará un informe anual sobre la ejecución de recursos, gestión administrativa e impactos de la política pública ante la ciudadanía en audiencia pública de rendición de cuentas, la cual deberá ser llevada a cabo en el marco de la semana distrital de la cultura ciudadana.

**ARTÍCULO 9.** El presente Acuerdo rige a partir de su publicación.

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 193 DE 2019**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR EL CUAL SE ESTABLECE LA NOCHE POR LA VIDA: UNA ACCIÓN PEDAGÓGICA DE CULTURA CIUDADANA CONTRA LA VIOLENCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **1. OBJETO**

Uno de los propósitos fundamentales de cultura ciudadana, quizás el más fundamental, es la protección de la vida. Cultura ciudadana como estrategia busca promover cambios culturales en aquellos aspectos que afectan la convivencia y el bien común, y nada afecta la convivencia y el bien común tanto como la violencia, que se manifiesta en tasas de homicidios aún altas en Bogotá, lesiones personales y violencia intrafamiliar cuyas tasas en Bogotá superan a la tasa nacional y a las de las mayores ciudades del país. La protección de la vida se erige, pues, en el objetivo cardinal de las estrategias de cultura ciudadana para la convivencia y la seguridad.

Está plenamente demostrado que los factores culturales inciden de manera significativa en las motivaciones y las circunstancias de todos los tipos de violencia. Resaltan entre ellos la intolerancia entre las personas, la incapacidad de cumplir y reparar acuerdos, la desconfianza mutua, en las autoridades y en el sistema judicial, las justificaciones para infringir la ley y recurrir a la violencia por distintos motivos, la aprobación cultural y social del porte de armas y de la justicia por mano propia. Estos rasgos culturales existen en proporciones significativas de la población de la ciudad y a ellos se suma un factor desencadenante de violencia de género, como es la discriminación de las mujeres. Uno de los fines de las estrategias de cultura ciudadana aplicadas en Bogotá en el pasado fue el de tratar de impulsar cambios en estos comportamientos y actitudes culturalmente condicionados para reducir las tasas de violencia.

Cultura ciudadana como estrategia de gobierno para impulsar cambios culturales apela ante todo a acciones pedagógicas cuyos propósitos van más allá de informar o educar. Se trata, ante todo, de impactar el aspecto emocional de las personas, re significar objetos, situaciones, eventos, tiempos y espacios y suscitar la reflexión. Estas características se hicieron visibles, por ejemplo, en el uso de mimos para estimular cambios culturales en varios aspectos de la movilidad, las estrellas negras que se usaron para resaltar sitios de alta accidentalidad en el tránsito terrestre y de este modo buscar el cambio de comportamientos riesgosos por parte de peatones y conductores, o las distintas acciones que promovieron el ahorro de agua en un momento crítico para la ciudad.

#### **2. ALCANCE DEL PROYECTO**

La propuesta en este proyecto de acuerdo es llevar a cabo una acción pedagógica de cultura ciudadana el primer viernes de octubre de cada año, como celebración de una fecha significativa como lo es el día internacional de la no violencia establecida para cada 2 de

octubre por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 61/271 el 27 de junio de 2007.

Dicha conmemoración se denominará “La noche por la vida” y estará compuesto por un conjunto de acciones en toda la ciudad con el objetivo de reducir de manera significativa los casos de violencia en todas sus manifestaciones, y llamar la atención de la ciudadanía, de los medios de comunicación y de los formadores de opinión sobre las circunstancias, las variables espacio temporales y las poblaciones victimizadas en los homicidios, la violencia interpersonal y la violencia de pareja.

La acción pedagógica estará compuesta por actividades culturales, artísticas, deportivas y demás de recreación, programadas durante la noche de esta fecha, restringiéndose de manera voluntaria la salida de los hombres por la ciudad. Las actividades que se desarrollen en cumplimiento del acuerdo tendrán los siguientes objetivos específicos:

- a. Promover el respeto por la vida de hombres y mujeres en los espacios públicos de la ciudad y su protección en los espacios privados.
- b. Restablecer la confianza en la capacidad de hombres y mujeres para proteger su vida y la de las personas a su cargo.
- c. Construir una ciudad percibida como segura durante la noche.
- d. Promover la construcción de los roles de hombres y mujeres en los espacios públicos y privados de la ciudad.
- e. Propiciar el derecho de los niños y niñas de disfrutar la compañía de sus padres
- f. Dar mayor visibilidad a los aportes productivos, de servicios y las expresiones culturales de las mujeres y a los programas de género de la Administración Distrital y la Nación.
- g. Reconocer con esta medida las acciones afirmativas que han emprendido las autoridades distritales y la sociedad civil bogotana para propiciar la participación de la mujer en los espacios públicos, sociales, económicos y culturales de la Ciudad.
- h. Dar un reconocimiento a las mujeres por los años en los cuales han sido discriminadas y han sido víctimas de una cultura de machismo.

Finalmente, y con el fin medir los resultados de la acción pedagógica, se propone que la Secretaría de seguridad y convivencia y la Secretaría Gobierno recoja la información relativa a la convivencia ciudadana durante la jornada propuesta, incluyendo el número de personas que participaron de la misma, las cifras de violencia registradas tales como homicidios, violencia intrafamiliar, riñas y lesiones personales, entre otras. Dichas cifras serán dadas a conocer a los ciudadanos y se propenderá por tener en cuenta que la acción pedagógica propuesta busca promover la reflexión en torno a la violencia y la discriminación, se propone que la administración distrital de la mano con las organizaciones sociales, genere espacios de discusión sobre las enseñanzas derivadas tanto de las medidas adoptadas por la administración para dar cumplimiento al acuerdo, como de sus resultados.



### 3. ANTECEDENTES

Proyecto de acuerdo	Ponentes	Sentido de la ponencia
322 de 2016		Sin sorteo
404 de 2016	Roberto Hinestrosa	Negativa
	Roger Carrillo Campo	Negativa
045 de 2017		Sin sorteo
210 de 2017	Jorge Durán Silva	Positiva
	Juan Carlos Flórez	Negativa
415 de 2017		Sin sorteo
567 de 2017		Sin sorteo
007 de 2018	Nelson Enrique Cubides	Positiva conjunta con modificaciones
	Juan Felipe Grillo	
203 de 2018	Rubén Darío Torrado	Positiva
	Ricardo Andrés Correa	Positiva conjunta con modificaciones
307 de 2018	Jorge Torres Camargo	Positiva
	Armando Gutiérrez G.	Positiva
	Nelly Patricia Mosquera	Positiva
460 de 2018		Sin sorteo
032 de 2019		Sin sorteo

Es importante resaltar que esta iniciativa ha venido siendo modificada de acuerdo a las propuestas presentadas tanto por ponentes como por la administración a través de sus comentarios escritos y en reuniones de trabajo. Las versiones del proyecto de acuerdo No. 203 y 307 de 2018 recibieron comentarios con VIABILIDAD por parte de todas las entidades de la administración que participaron en su revisión.

### 4. JUSTIFICACIÓN

Un análisis de las distintas formas de violencia en Bogotá presenta características que llaman la atención en cuanto a los rasgos sociodemográficos de las víctimas y las circunstancias espacio temporales de los hechos violentos. El primer aspecto que salta a la vista es su distribución por género. En todas las manifestaciones de violencia, con la clara excepción de la violencia intrafamiliar, las víctimas mayoritarias son hombres: 91% en el caso de los homicidios, 60% en la violencia interpersonal, 81% en los suicidios. En el caso de la violencia de pareja, la forma más común de violencia intrafamiliar (63% de los casos) la proporción es inversa, pues en el 82% de los casos las víctimas son mujeres frente a solo el 18% de hombres. En cuanto a las edades de las víctimas, las estadísticas muestran que el rango entre 20 y 39 años es el más vulnerable, pues en este rango se sitúa el 70% de las víctimas de homicidio, el 62% de la de violencia interpersonal, el 74% de la violencia de pareja y el 50% de las de suicidio.

En cuanto a las circunstancias espacio-temporales, es visible, por una parte, que la mayoría de la violencia en Bogotá se concentra en las horas de la noche, particularmente en su

primera parte, entre las 6 y las 12 p.m. El 70% de los homicidios de hombres se sabe o se presume haberse cometido en la noche, y el 43,7% de los de mujeres entre las 6 y las 12 p.m. La tercera parte de la violencia interpersonal sucede entre las 6 y las 12 p.m., y dentro de este rango horario acontece el 40% de la violencia de pareja. En el suicidio, en cambio, las horas críticas pertenecen al día, según los datos de Instituto Nacional de Medicina Legal para el conjunto del país. Por otra parte, los lugares de los hechos parecen mostrar que existen dos tipos de violencia: una pública, asociada con calles, parques y otros espacios públicos, y otra privada, asociada a la intimidad del hogar. Al primer tipo pertenecen los homicidios, el 77,9% de los cuales se comete en el espacio público, y las lesiones personales, que en un 64,5% de los casos tiene este mismo escenario. Por contraste, el 63% de los casos de violencia de pareja sucede en la vivienda de la víctima, así como el 76,6% de los de suicidio. Así mismo, en Colombia, según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, algo más de tres cuartas partes de los delitos sexuales (76%) se cometen en la vivienda y las víctimas mayoritarias (85,09% de los casos) son mujeres. La siguiente tabla presenta un resumen de estas características generales de la violencia.

#### Características generales de la violencia en Bogotá 2014-2015

	SEXO DE LAS VÍCTIMAS	%	RANGOS DE EDADES DE LAS VÍCTIMAS	%	RANGO HORARIO DE LOS HECHOS	%	LUGAR DE LOS HECHOS	%
<b>HOMICIDIO</b>	Hombres	91,4	20-39 años	70,2	Noche	70,5	Calle, parque, espacio público	77,9
	Mujeres	8,6			6 -12 p.m.	43,7		
<b>VIOLENCIA INTERPERSONAL</b>	Hombres	60	20-40 años	62,7	6 - 12 p.m.	32,24	Vía pública	64,5
	Mujeres	40						
<b>VIOLENCIA DE PAREJA</b>	Hombres	18	20-39 años	74,0*	6 - 12 p.m.	40,0	Vivienda de víctima	62,9
	Mujeres	82						
<b>SUICIDIO</b>	Hombres	81,2	20-39 años	50,2	9 - 12 a.m.* 3 a 6 p.m.*	Horas críticas	Vivienda de víctima	76,6*
	Mujeres	18,8						

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEASCS y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

\* Datos para Colombia

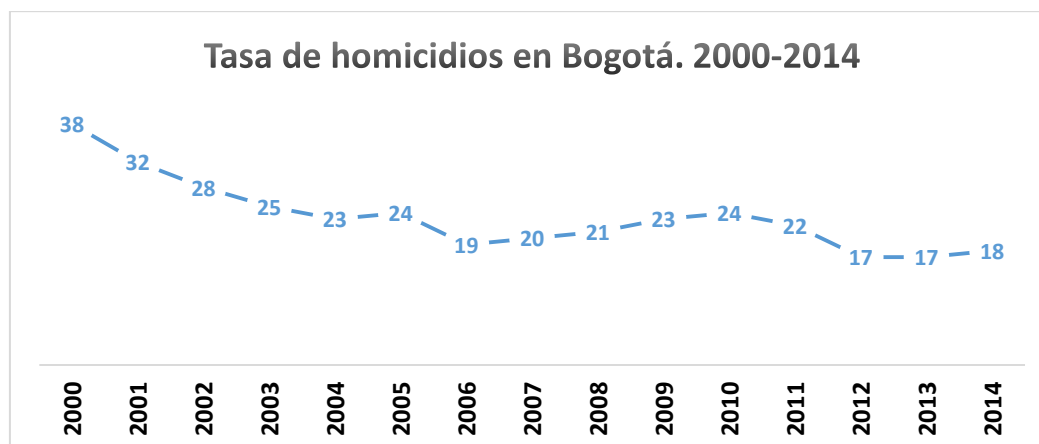
Una síntesis de los anteriores datos indicaría que los hombres jóvenes son más vulnerables en el espacio público en horas de la noche, y las mujeres en sus espacios privados en el mismo rango horario.

Todos estos elementos se conjugan en el proyecto de acuerdo por medio del cual se establece en Bogotá D.C. la Noche por la Vida como evento anual. Se trata, en síntesis, de re significar y romper la rutina en cuanto a un tiempo específico, la primera parte de la noche, dos tipos de espacio, el público y el privado, y dos categorías de actores, hombres y mujeres, con el fin de producir un impacto emocional, suscitar la reflexión y estimular cambios de comportamientos y actitudes en cuanto a los distintos tipos de violencia que se presentan en Bogotá.

En seguida se analizan con mayor detalle las distintas formas de violencia que afectan a Bogotá D.C.

## 1. Es una prioridad proteger la vida de todos los Bogotanos.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), en el año 2000 la tasa de homicidios en Bogotá era de 38 casos por cada 100.000 habitantes, y para el año 2014 se ubicó en 17,5 casos por cada 100.000 habitantes. Este proceso es resultado de un esfuerzo sostenido de diferentes administraciones y que durante los gobiernos de Antanas Mockus tuvo su origen en un mandato claro y propio de su enfoque de cultura ciudadana: la vida es sagrada.



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

La tasa de homicidios de Bogotá en 2014 estuvo por debajo de la tasa nacional y la de otras grandes ciudades. En ese año la tasa nacional de homicidios fue de 26,46, mientras que en Cali la tasa fue de 68,15, en Barranquilla de 29,27, y en Medellín de 26,95 por cien mil habitantes.

El INML registró 7.347 homicidios entre 2010 y 2014, al paso que la Policía Nacional registró 6.830 casos. Son 517 homicidios en los que no coinciden ambas entidades.

### Comparación de número de homicidios 2010-2014. INML vs Policía Nacional

ENTIDAD	2010	2011	2012	2013	2014	Total 2010-2014
Instituto nacional de medicina legal y ciencias forenses (INML)	1.743	1.654	1.283	1.283	1.364	7.347
Policía Metropolitana. Centro de investigaciones criminológicas	1.321	1.638	1267	1269	1.335	6.830

Según datos de la SIJIN y el SEACSC, el 58% del total de casos de homicidios ocurridos en 2015 en la ciudad tuvo como causa "problemas personales", con una disminución frente al año anterior de 19,75% e intolerancia social 29% del total, pero con un incremento del 326,67%.

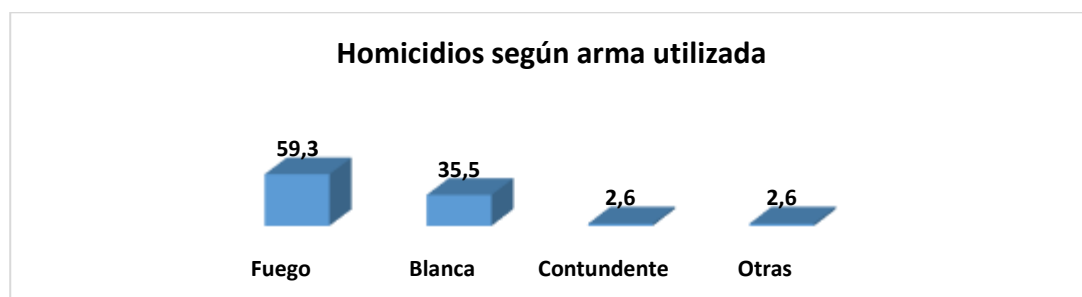
No.	CAUSA LESION	2014	% 2014	2015	% 2015	Variación
1	PROBLEMAS PERSONALES	977	73%	784	58%	-19,75%
2	INTOLERANCIA SOCIAL	90	7%	384	29%	326,67%
3	POR HURTARLE	62	5%	52	4%	-16,13%
4	AJUSTE DE CUENTAS	102	8%	47	3%	-53,92%
5	PROBLEMAS PASIONALES	36	3%	26	2%	-27,78%
6	POR HURTAR	13	1%	16	1%	23,08%
7	PROBLEMAS FAMILIARES	17	1%	14	1%	-17,65%
8	VENGANZA	26	2%	7	1%	-73,08%
9	PROCEDIMIENTO POLICIAL	4	0%	4	0%	0,00%
10	LIBERTAD POR JUEZ	0	0%	3	0%	
11	DEUDAS	1	0%	2	0%	100,00%
12	LUCRO O SICARIATO	4	0%	2	0%	-50,00%
13	CAIDA ACCIDENTAL	0	0%	1	0%	
14	CULPOSO	0	0%	1	0%	
15	IMPRUDENCIA	0	0%	1	0%	
16	DETENCIÓN CARCELARIA	1	0%	0	0%	-100,00%
17	ENFERMEDAD	1	0%	0	0%	-100,00%
18	POR RAZON DEL CARGO	1	0%	0	0%	-100,00%
	Total general	1335	100%	1344	100%	0,67%

#### Total de casos de homicidios, comparativo 2014 y 2015 según causa

Fuente: DIJIN - POLICÍA NACIONAL. Información extraída el día 11/04/2016 a las 16:30 horas. Datos preliminares, sujetos a variación. Cálculo CEACSC.

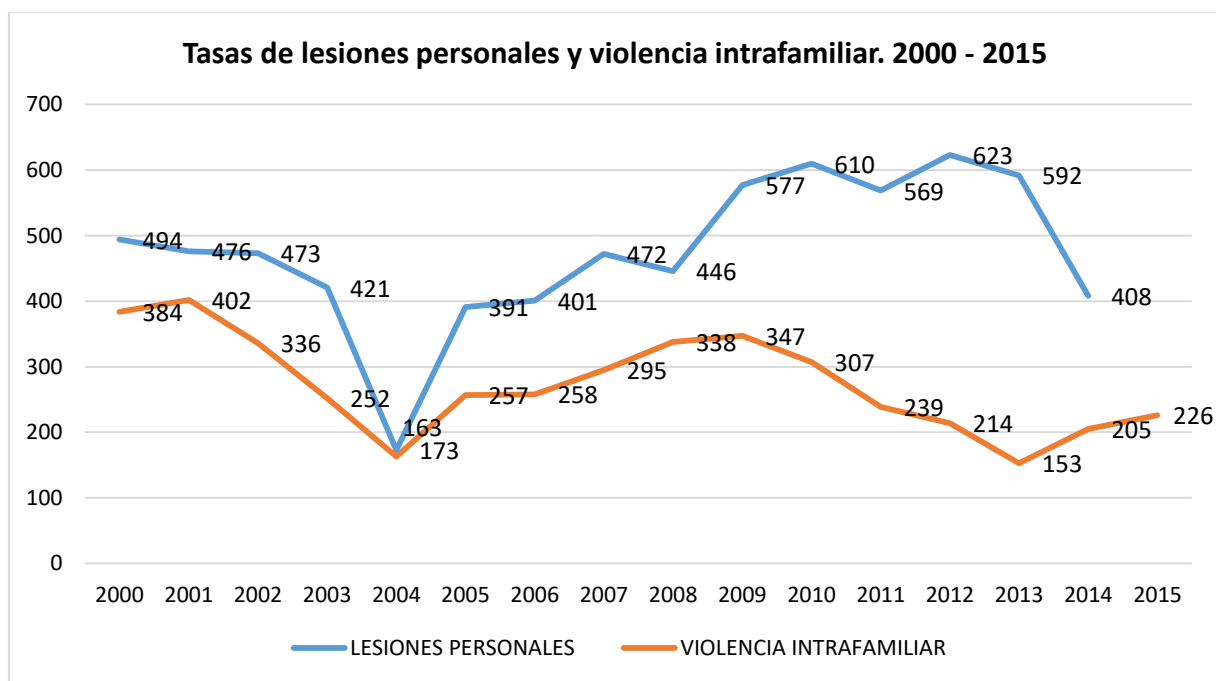
## 2. La mayoría de los homicidios son cometidos por hombres.

La gran mayoría de homicidios son cometidos por hombres, muy por encima de las mujeres, según las cifras del CTI de la Fiscalía General de la Nación. En cuanto al arma utilizada, para el 31 de noviembre de 2015, 91,4% de los homicidios tuvieron como autores a hombres y 8,6% a mujeres. Así mismo, y para el mismo periodo, 59,3% de los homicidios fueron cometidos con arma de fuego y 35,5% con arma blanca.



Fuente: CTI – Fiscalía General de la Nación. Hipótesis de trabajo judicial. Corte 11:00 de diciembre 02 de 2015. Datos sujetos a variación en consultas posteriores. Compilado por el CEACSC.

Mientras la atención de las autoridades se ha dirigido especialmente a los índices de homicidio de la ciudad, las tasas de lesiones personales y violencia intrafamiliar permanecen sin recibir la atención necesaria.



Fuente: Elaboración propia, sobre datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. El dato de lesiones personales en 2015 de esta fuente no se encuentra aún disponible

### 3. Violencia intrafamiliar: la mayor víctima es la mujer, demostrado con el 74%

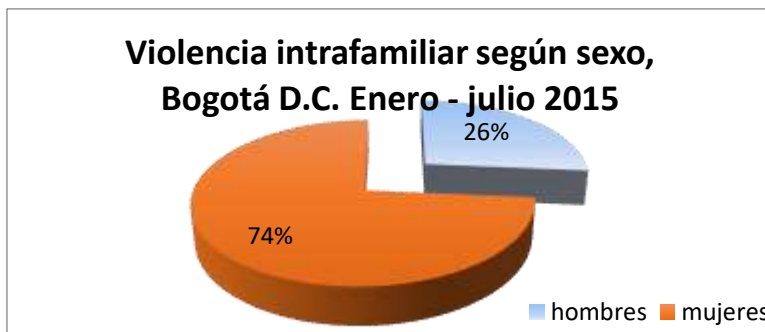
En 2015 se registraron 17.815 casos de violencia intrafamiliar, 1.899 casos más que en 2014 (15.916) (suma de casos de violencia a niños, niñas y adolescentes, violencia al adulto mayor, violencia de pareja y violencia entre otros familiares). Esto representa un visible ascenso con respecto a 2013, cuando se presentaron 11.727 casos.

La tasa de 2014 en Bogotá fue superior a la tasa nacional (159,33 por cien mil habitantes), y así mismo superior a la de Cali (128,54) y a la de Barranquilla (182,37), y entre las cuatro ciudades mayores del país solo fue inferior a la de Medellín (208,76).

Según información del CEACSC, entre enero y julio de 2015 se presentó un total de 8.888 casos. El 74% correspondió a mujeres (6.542) y el 26% a hombres (26%).

Género	%	Total de casos enero a junio 2015
Hombres	26%	2.346
Mujeres	74%	6.542



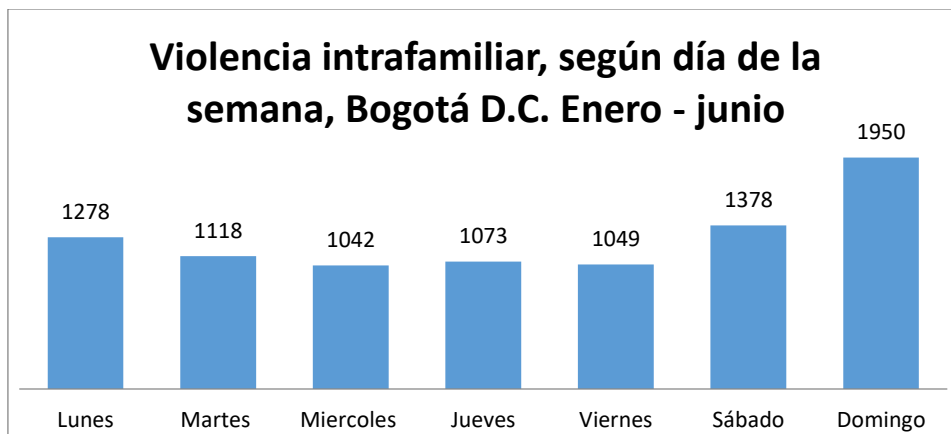


Fuente: sistema de información de clínica y odontológica forense, SICLICO, y Sistema de información para el análisis de la violencia y la accidentalidad en Colombia, SIAVAC. Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias forenses, INMLCF/Grupo Centro de Referencia Nacional sobre violencia, GCRNV. Información preliminar sujeta a cambios por actualización. Consulta base 7 de julio de 2015. Fecha de corte 30 de junio de 2015. Consolidación y análisis CEACSC (SDG) Julio 2015. Cifras enero – junio de 2015.  
<http://www.ceacsc.gov.co/index.php/que-hacemos/componentes-permanentes-de-investigacion/vif>

El día de la semana en el que las mujeres son más vulnerables a la violencia intrafamiliar es el domingo, día que en el periodo de tiempo analizado representa el 22% de los casos (1.950), seguido por el sábado, que representa el 16% (1.378 casos).

Día del hecho	Número de casos	Total
Lunes	1.278	14%
Martes	1.118	13%
Miércoles	1.042	12%
Jueves	1.073	12%
Viernes	1.049	12%
Sábado	1.378	16%
Domingo	1.950	22%
<b>Total</b>	<b>8.888</b>	<b>100%</b>

Fuente: sistema de información de clínica y odontológica forense, SICLICO y Sistema de información para el análisis de la violencia y la accidentalidad en Colombia, SIAVAC. Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias forenses, INMLCF/Grupo Centro de Referencia Nacional sobre violencia, GCRNV. Información preliminar sujeta a cambios por actualización. Consulta base 7 de julio de 2015. Fecha de corte 30 junio de 2015. Consolidación y análisis CEACSC (SDG) Julio 2015. Cifras enero – junio de 2015.



Fuente: sistema de información de clínica y odontológica forense, SICLICO y Sistema de información para el análisis de la violencia y la accidentalidad en Colombia, SIAVAC. Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias forenses, INMLCF/Grupo Centro de Referencia Nacional sobre violencia, GCRNV. Información preliminar sujeta a cambios por actualización. Consulta base 7 de julio de 2015. Fecha de corte 30 junio de 2015. Consolidación y análisis CEACSC (SDG) Julio 2015. Cifras enero – junio de 2015.  
<http://www.ceacsc.gov.co/index.php/que-hacemos/componentes-permanentes-de-investigacion/vif>



En términos espaciales, la violencia intrafamiliar se distribuye mayoritariamente en las localidades de Kennedy (13%); Ciudad Bolívar (12%); Bosa (10%) Engativá (9%), Suba (9%), San Cristóbal (8%), Usme (7%), Rafael Uribe Uribe (6%), Fontibón (3%), Usaquén (3%), Tunjuelito (3%), Puente Aranda (3%), Mártires (2%), Santa Fe (2%), Barrios Unidos (1%), Antonio Nariño (1%).

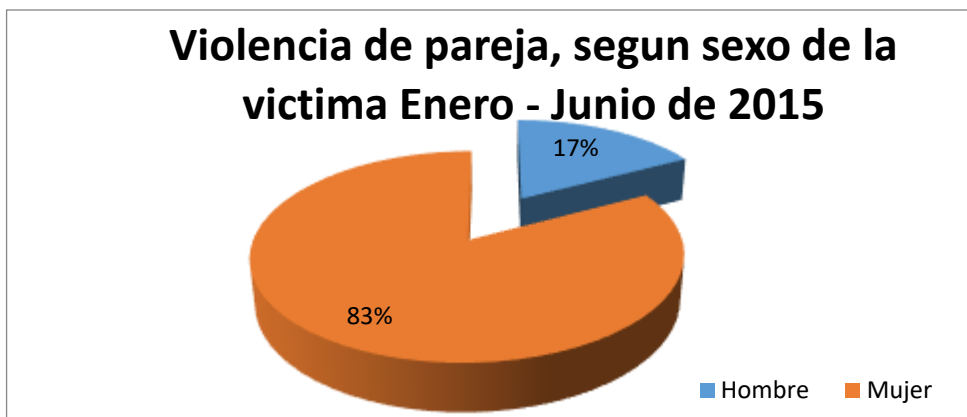


Fuente: sistema de información de clínica y odontológica forense, SICLICO y Sistema de información para el análisis de la violencia y la accidentalidad en Colombia, SIAVAC. Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias forenses, INMLCF/Grupo Centro de Referencia Nacional sobre violencia, GCRNV. Información preliminar sujeta a cambios por actualización. Consulta base 7 de julio de 2015. Fecha de corte 30 junio de 2015. Consolidación y análisis CEACSC (SDG) Julio 2015. Cifras enero – junio de 2015. <http://www.ceacsc.gov.co/index.php/que-hacemos/componentes-permanentes-de-investigacion/vif>

#### 4. Violencia de pareja, la mayor víctima es la mujer, Enero Junio 2015

Genero	Total	%
Hombre	971	17%
Mujer	4.662	83%

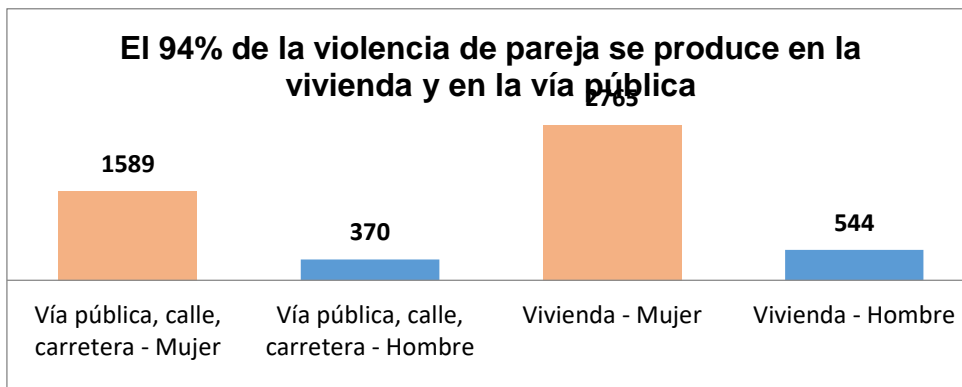
Tipo de violencia	2014	2015	Diferencia	Variación
Violencia de pareja	4.720	5.633	913	19%



Fuente: sistema de información de clínica y odontológica forense, SICLICO y Sistema de información para el análisis de la violencia y la accidentalidad en Colombia, SIAVAC. Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias forenses, INMLCF/Grupo Centro de Referencia Nacional sobre violencia, GCRNV. Información preliminar sujeta a cambios por actualización. Consulta base 7 de julio de 2015. Fecha de corte 30 junio de 2015. Consolidación y análisis CEACSC (SDG) Julio 2015. Cifras enero – junio de 2015. <http://www.ceacsc.gov.co/index.php/que-hacemos/componentes-permanentes-de-investigacion/vif>

### Escenario del hecho

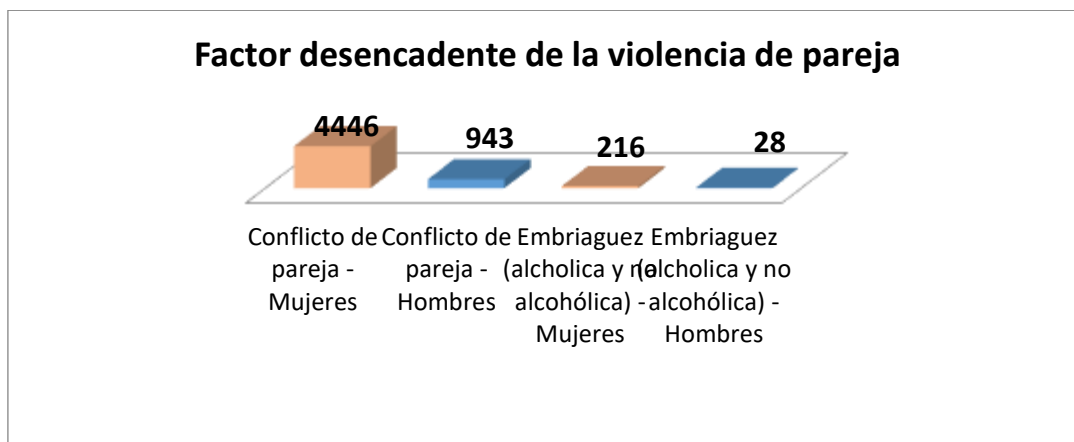
El 94% de la violencia de pareja tiene lugar en la vivienda y en la vía pública. En la vivienda se produce el 60% de los hechos de violencia de pareja contra las mujeres y el 34% en la vía pública, calle y/o carretera.



Fuente: sistema de información de clínica y odontológica forense, SICLICO y Sistema de información para el análisis de la violencia y la accidentalidad en Colombia, SIAVAC. Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias forenses, INMLCF/Grupo Centro de Referencia Nacional sobre violencia, GCRNV. Información preliminar sujeta a cambios por actualización. Consulta base 7 de julio de 2015. Fecha de corte 30 junio de 2015. Consolidación y análisis CEACSC (SDG) Julio 2015. Cifras enero – junio de 2015. <http://www.ceacsc.gov.co/index.php/que-hacemos/componentes-permanentes-de-investigacion/vif>

### Día de la semana en que tiene lugar la violencia de pareja y factores desencadenantes

El 40% de la violencia de pareja hacia la mujer se produce los días sábado y domingo. En cuanto a los factores desencadenantes de esta forma de violencia, el 95% corresponde a conflictos de pareja y el 4,6% a la embriaguez alcohólica o no alcohólica.

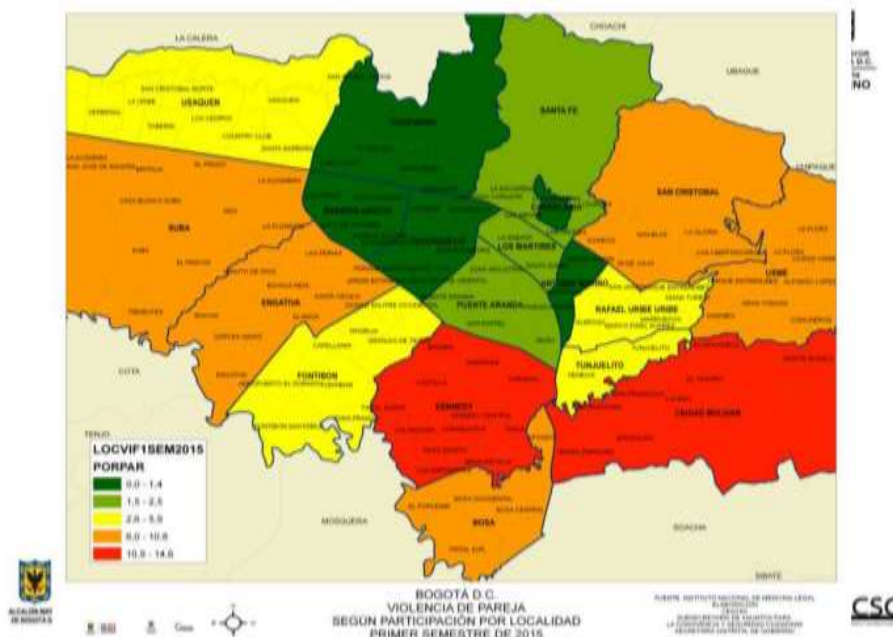


Fuente: sistema de información de clínica y odontológica forense, SICLICO y Sistema de información para el análisis de la violencia y la accidentalidad en Colombia, SIAVAC. Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias forenses, INMLCF/Grupo Centro de Referencia Nacional sobre violencia, GCRNV. Información preliminar sujeta a cambios por actualización. Consulta base 7 de julio de 2015. Fecha de corte 30 junio de 2015. Consolidación y análisis CEACSC (SDG) Julio 2015. Cifras enero – junio de 2015. <http://www.ceacsc.gov.co/index.php/que-hacemos/componentes-permanentes-de-investigacion/vif>

### Ubicación geográfica de la violencia de pareja

La ubicación geográfica por Localidades de la violencia de pareja se distribuye de la siguiente manera: Kennedy 14%, Ciudad Bolívar 12%, Bosa 11%, Suba 9%, Engativá 9%,

San Cristóbal 7%, Usme 7%, Rafael Uribe Uribe 6%, Fontibón 4%, Usaquén 3%, Tunjuelito 3%, Puente Aranda 2%, Santa Fe 2%, Mártires 2%, Barrios Unidos 1%, Chapinero 1%, Antonio Nariño 1%, Teusaquillo 1%, La Candelaria 1%.



Fuente: sistema de información de clínica y odontológica forense, SICLICO y Sistema de información para el análisis de la violencia y la accidentalidad en Colombia, SIAVAC. Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias forenses, INMLCF/Grupo Centro de Referencia Nacional sobre violencia, GCRNV. Información preliminar sujeta a cambios por actualización. Consulta base 7 de julio de 2015. Fecha de corte 30 junio de 2015. Consolidación y análisis CEACSC (SDG) Julio 2015. Cifras enero – junio de 2015. <http://www.ceacsc.gov.co/index.php/que-hacemos/componentes-permanentes-de-investigacion/vif>

## 5. FUNDAMENTO JURÍDICO

Teniendo en cuenta que este proyecto de acuerdo tiene dos objetivos principales, cuales son por un lado defender desde una perspectiva pedagógica el derecho a la vida y a la convivencia ciudadana, y por el otro el de fomentar el derecho a la igualdad de las mujeres y eliminación de discriminación de género dada por una cultura machista en nuestra ciudad, se abordarán a continuación las normas de rango constitucional, legal y administrativo que sirven para dar sustento al presente proyecto de acuerdo en dos acápites diferentes: 1.) Derecho a la vida y a la paz, y 2) Derecho a la igualdad de las mujeres y la promoción de una cultura no machista.

### 1. MARCO JURÍDICO EN FAVOR DEL DERECHO A LA VIDA Y LA PAZ

#### 5.1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA

La Constitución Política de Colombia, como acuerdo político que celebramos entre todos, tiene como uno de sus fines principales asegurar a sus integrantes la vida y la convivencia, como elementos determinadores de la razón de ser de la conformación de un estado de derecho tal como se refleja en nuestro preámbulo así:

**PREÁMBULO.** En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la

protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y **asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia**, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia.

Lo anterior, ratificado en su artículo segundo, el cual señala como fin esencial del estado.

(...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (...) y **asegurar la convivencia pacífica** (...)

Teniendo las autoridades de la República la obligación de

(...) proteger a todas las personas residentes en Colombia, **en su vida**, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Para garantizar todo lo anterior, la Constitución consagra en el capítulo primero de su libro primero sobre los derechos, las garantías y los deberes los derechos fundamentales de las personas que serán garantizados por el Estado, entre los cuales encontramos:

**ARTICULO 11. El derecho a la vida es inviolable.** (...)

**ARTICULO 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.**

Adicionalmente, encontramos dentro del capítulo segundo sobre los derechos sociales, económicos y culturales:

**ARTICULO 95.** (...) Son deberes de la persona y del ciudadano: 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; 4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz (...)

### 5.1.2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Mediante la Resolución 33/73 aprobada por la Asamblea General de la ONU el 15 de septiembre de 1978 se instó a los estados a buscar la paz, dictándose la Declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz.

## La Asamblea General

(...) Insta solemnemente a todos los Estados a que en sus actividades se guíen por el reconocimiento de la **importancia y la necesidad supremas de establecer, mantener y fortalecer una paz** justa y duradera para las generaciones presentes y futuras y, en particular, a que observen los siguientes principios:

1. Toda nación y **todo ser humano**, independientemente de su raza, convicciones, idioma o sexo, **tiene el derecho inmanente a vivir en paz**. El respeto de ese derecho, así como de los demás derechos humanos, redundará en el interés común de toda la humanidad y es una condición indispensable para el adelanto de todas las naciones, grandes y pequeñas, en todas las esferas.

Mediante Resolución 53/243 aprobada por la Asamblea General de la ONU el 6 de octubre de 1999 se proclama la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, así:

La Asamblea General

(...)

Reconociendo que la **paz no sólo es la ausencia de conflictos, sino que también requiere un proceso positivo, dinámico y participativo en que se promueva el diálogo y se solucionen los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos,**

(...)

Proclama solemnemente la presente Declaración sobre una Cultura de Paz con el fin de que los Gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil puedan orientar sus actividades por sus disposiciones a fin de promover y fortalecer una cultura de paz en el nuevo milenio:

Artículo 1. **Una cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida** basados en: a) El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación; b) El respeto pleno de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados y de no injerencia en los asuntos que son esencialmente jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional; c) El respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; d) El compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos; e) Los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presente y futuras; f) El respeto y la promoción del derecho al desarrollo; g) El respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres; h) El respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información; i) La adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones; y animados por un entorno nacional e internacional que favorezca a la paz.

Artículo 2. El progreso hacia el pleno desarrollo de una cultura de paz se logra por medio de valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida



propicios para el fomento de la paz entre las personas, los grupos y las naciones.

(...)

El 15 de junio de 2007 la Asamblea General de la ONU aprueba la Resolución 61/271 mediante la cual se proclama el Día Internacional de la No Violencia.

*La Asamblea General,*

*Reafirmando* la Carta de las Naciones Unidas, en particular los principios y propósitos que en ella figuran,

*Recordando* sus resoluciones 53/243 A y B, de 13 de septiembre de 1999, que contienen la Declaración sobre una cultura de paz y el Programa de Acción sobre una cultura de paz, 55/282, de 7 de septiembre de 2001, relativa al Día Internacional de la Paz, y 61/45, de 4 de diciembre de 2006, relativa al Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo, 2001-2010, así como otras resoluciones pertinentes,

**Consciente de que la no violencia, la tolerancia, el pleno respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, la democracia, el desarrollo, el entendimiento mutuo y el respeto de la diversidad están interrelacionados y se refuerzan entre sí,**

**Reafirmando la importancia universal del principio de la no violencia y abrigando el deseo de asegurar una cultura de paz, tolerancia, entendimiento y no violencia,**

1. *Decide*, con efecto a partir del sexagésimo segundo período de sesiones y guiada por la Carta de las Naciones Unidas, observar el **Día Internacional de la No Violencia el 2 de octubre de cada año**, y que ese Día Internacional se señale a la atención de todas las personas para que se celebre y observe en esa fecha;

2. *Invita* a todos los Estados Miembros, a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, a las organizaciones regionales y no gubernamentales y a los particulares a celebrar de manera apropiada el Día Internacional de la No Violencia y a difundir el mensaje de la no violencia por medios como las actividades educativas y de sensibilización de la opinión pública;

3. *Pide* al Secretario General que formule recomendaciones sobre medios y arbitrios que, dentro de los límites de los recursos existentes, podrían utilizar el sistema de las Naciones Unidas y la Secretaría de las Naciones Unidas para ayudar a los Estados Miembros, a petición de éstos, a organizar actividades destinadas a celebrar el Día Internacional de la No Violencia;

4. *Pide también* al Secretario General que, dentro de los límites de los recursos existentes, adopte las medidas necesarias para que en las Naciones Unidas se observe el Día Internacional de la No Violencia;

5. *Pide además* al Secretario General que la informe, en su sexagésimo tercer período de sesiones, sobre la aplicación de la presente resolución en el sistema de las Naciones Unidas por lo que respecta a la observancia del Día Internacional de la No Violencia.



### 5.1.3. LEGISLACION NACIONAL

DECRETO 1355 DE 1970. Código Nacional de Policía.

### 5.1.4. JURISPRUDENCIA

Como se puede deducir del articulado propuesto en el presente proyecto de acuerdo, se verá una afectación al derecho de locomoción para los hombres, sin embargo, por tratarse de una medida pedagógica, no se verá afectado el núcleo esencial de este derecho, así como los derechos fundamentales de esta parte de la población bogotana. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

**Sentencia C-511/13.** Magistrado sustanciador: Nilson Pinilla Pinilla. 31 de julio de 2013.

*Tratándose de la libertad de locomoción, la Corte Constitucional en el fallo SU-257 de mayo 28 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, indicó que acorde con el artículo 24 superior, dicha libertad “consiste en el derecho que tienen todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional, de entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia”. Con todo, en el citado fallo se explicó que dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones a su ejercicio, “buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema”. Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la “supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental”, pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su “sustrato mínimo e inviolable”. Igualmente, en dicha providencia, la Corte Constitucional puntualizó que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, siempre que no se soslayen los principios, valores y derechos constitucionales. (...) Como resulta del mismo texto normativo y de la jurisprudencia, ese calificativo de fundamental, dado a la indicada expresión de la libertad personal, no equivale al de una prerrogativa incondicional, pues el legislador ha sido autorizado expresamente para establecer limitaciones a su ejercicio, buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema. Ello, claro está, sin que tales restricciones supongan la supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental, pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial. Es decir, el legislador no goza de la discrecionalidad suficiente como para llegar al punto de hacer impracticable, a través de las medidas que adopte, el ejercicio de tal libertad en su sustrato mínimo e inviolable. Puede la ley, por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, pero le está vedado soslayar los principios, valores y derechos constitucionales. La libertad del legislador va justamente hasta el límite que trazan la vigencia y la eficacia de ellos.*

### 5.1.5. NORMATIVIDAD DISTRITAL

ACUERDO 17 DE 1999. Por el cual se crea el Consejo Distrital de Paz.

ACUERDO 79 DE 2003. Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D.C.

ACUERDO 609 DE 2015. Por el cual se crea la red distrital de cultura ciudadana y democrática en Bogotá, D.C.

## 2. MARCO JURÍDICO EN FAVOR DE LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y DE UNA CULTURA DE NO MACHISMO

### 5.2.1. CONSTITUCION POLITICA

**ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley,** recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

**El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.** (...)

**ARTICULO 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades.** (...)

Por el lado de las obligaciones encontramos los siguientes, consagrados en el capítulo 5 de la Carta Política:

### 5.2.2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 93 de la Constitución Política, según el cual

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

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia,

Se hace necesario revisar algunos tratados internacionales con referencia al objetivo del presente proyecto de acuerdo así, los cuales por su amplitud sólo serán enunciados:

- 1789. Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana. Olympe de Gouges.
- 1948. Declaración Internacional de Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas –ONU-.
- 1948. Convención Interamericana sobre concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. Organización de Estados Americanos –OEA-.
- 1966. Pacto Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles. Adoptado en Colombia por la Ley 74 de 1968.
- 1966. Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Ratificado en Colombia por la ley 74 de 1968. Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se

- comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.
- 1968. Conferencia Internacional de Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas –ONU-.
  - 1975. Primera Conferencia Internacional sobre la Mujer. Celebrada en México. El año 1975 fue declarado por Naciones Unidas como el “Año Internacional de la Mujer”.
  - 1979. Convención Internacional Sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (siglas en inglés CEDAW). Organización de las Naciones Unidas –ONU-. Ratificada por la ley 51 de 1981.
  - 1980. Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer. Organización de las Naciones Unidas –ONU-. Celebrada en Copenhague.
  - 1985. Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer. Organización de las Naciones Unidas –ONU-. Celebrada en Nairobi.
  - 1993. Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas –ONU-. Celebrada en Viena.
  - 1993. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Organización de las Naciones Unidas –ONU-. Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre.
  - 1994. Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Organización de estados Americanos -OEA-. Celebrada en Belém do Pará, Brasil. Ratificada en Colombia por la Ley 248 de 1995.
  - 1995. Cuarta Conferencia mundial sobre la Mujer. Organización de las Naciones Unidas –ONU-. Celebrada en Beijing.
  - 1999. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999.
  - 2000. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas especialmente mujeres y niños. Organización de las Naciones Unidas –ONU-. Ratificada en Colombia por la Ley 800 del 2000
  - 2000. Declaración del Milenio. Organización de las Naciones Unidas –ONU-.
  - 2007. X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: Consenso de Quito. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
  - 2009. Resolución 1889 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
  - 2010. XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: Consenso de Brasilia. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
  - 2011. Resolución 66/130. Organización de las Naciones Unidas –ONU-.
  - 2013. Resolución 2122. Organización de las Naciones Unidas –ONU-.

### 5.2.3. LEGISLACIÓN NACIONAL

- 5.2.3.1. La mujer empieza a no ser discriminada a través de leyes que reconocen derechos patrimoniales a las mujeres

- Ley 124 de 1928. Los depósitos hechos por mujeres casadas en las cajas de ahorros que funcionen legalmente, se tendrán como bienes propios suyos, de que sólo pueden disponer ellas mismas.
- Ley 70 de 1930. Se constituye patrimonio de familia a favor de esposa e hijos.
- Ley 83 de 1921. Se autoriza a las mujeres casadas a recibir directamente sus sueldos.
- Ley 28 de 1932. Se le concede a la mujer casa el derecho de celebrar contratos y de administrar sus bienes.

5.2.3.2. Posteriormente se empiezan a dictar normas en favor de la participación de la mujer en la sociedad en igualdad de condiciones que los hombres.

- Decreto 1972 de 1933. Se permite a la mujer ingresar a la universidad.
- Decreto 227 de 1933. Se autoriza el bachillerato para mujeres.
- Acto Legislativo No.1 de 1936. Se le concede el derecho a la mujer para ocupar cargos públicos
- Acto Legislativo No.3 de 1954. Se otorga el derecho de sufragio a la mujer, así como el derecho a ser elegida.
- Decreto 1260 de 1970. Se elimina la obligación de la mujer casada de llevar el apellido del esposo.
- Decreto 2820 de 1974. Se modifica el código civil otorgando derechos y obligaciones en igualdad de condiciones a hombres y mujeres.

5.2.3.3. Las normas versan ahora sobre eliminación de discriminación, prevención y sanción por violencia sobre la mujer y acciones concretas en favor de grupos específicos de mujeres.

- Ley 051 de 1981. Ratifica la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Ley 50 de 1990. Se otorgan 4 semanas más posteriores al parto y se incluye a la madre adoptante con el mismo beneficio.
- Decreto 1398 de 1990. Por el cual se desarrolla la ley 051 de 1981.
- Ley 25 de 1992. Se hace claridad sobre la igualdad entre cónyuges.
- Ley 82 de 1993. Se otorgan beneficios para las mujeres cabeza de familia.
- Ley 248 de 1995. Se aprueba la convención internacional para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia contra la mujer suscrita en Belem Do Para, Brasil.
- Ley 294 de 1996. Se dictan normas para prevenir, remediar y sancionarla violencia intrafamiliar.
- Ley Estatutaria No.158 de 1998. Creación de mecanismos para cumplir con el principio constitucional de igualdad consagrado en artículos 13, 40 y 43.
- Decreto 1182 de 1999. Se establece la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- Ley 581 de 2000. Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución
- Ley 679 de 2001. Dicta medidas de protección contra la explotación sexual.
- Ley 575 de 2002. Modifica la ley 594 de 1996 sobre violencia intrafamiliar.

- Ley 750 de 2002. Sobre prisión domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia.
- Ley 731 de 2002. Acciones para mejorar la calidad de vida de mujeres rurales.
- Ley 823 de 2003. Normas sobre igualdad y oportunidades para las mujeres.
- Ley 984 de 2005. Se aprueba el protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Decreto 444 de 2006. Se reglamenta la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva.
- Ley 1009 de 2006. Se crea de manera permanente un observatorio de asuntos de género.
- Ley 387 de 2007. Atención integral a la población desplazada por la violencia con énfasis en la mujer.
- Ley 1232 de 2008. Se reforma la Ley 82 de 1993 sobre mujeres cabeza de familia.
- Ley 1257 de 2008. Se adoptan medidas para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.
- Ley 1413 de 2010. Se regula la inclusión de trabajo en el hogar no remunerado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.
- Decreto 4798 de 2011. Sobre los derechos humanos de las niñas, adolescentes y las mujeres en el ámbito educativo.
- Decreto 4463 de 2011. Define las acciones necesarias para promover el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres, implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial y desarrollar campañas de erradicación de todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral.
- Ley 1448 de 2011. Se establece la atención integral en salud para las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno.
- Ley 1468 de 2011. Se amplía la licencia de maternidad a 14 semanas.
- Ley 1496 de 2011. Ley de igualdad salarial entre hombres y mujeres.
- Ley 1542 de 2012. Se establecen medidas para garantizar la protección y diligencia de las autoridades en la investigación de los presuntos delitos de violencia contra la mujer y eliminar el carácter de querrelables y desistibles de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria.
- Ley 1639 de 2013. Se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se incluye como delito en el Código Penal.
- Ley 1761 de 2015. Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo.

#### 5.2.4. JURISPRUDENCIA

Uno de los avances más importantes que dio Colombia con la adopción de la Constitución Política de 1991 fue que permitió que los derechos fundamentales pasaran de ser derechos formales para ser derechos con efectos materiales, estos es que dejaron de estar escritos en un papel y pasaron a cobrar vida a través de herramientas que la misma Constitución le entregó a gobernantes y ciudadanos para hacerlos efectivos cuando los mismos están siendo vulnerados, como se verá en este caso a través de las llamadas acciones afirmativas



o de discriminación positiva. Así mismo, se dio oportunidad para entrar a entender el derecho fundamental a la igualdad como un derecho vivo que permite tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual. A continuación se exponen partes de sentencias de la Corte Constitucional que reafirman estos postulados y que sirven de soporte jurídico para las medidas propuestas en el presente proyecto de acuerdo:

**Sentencia C-371/00.** Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ. 29 de marzo de 2000.

**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, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación.** (...) Pero también lo son, aquellas medidas que ordinariamente se denominan de discriminación inversa o positiva, y que se diferencian de las otras citadas por dos razones: 1) porque toman en consideración aspectos como el sexo o la raza, que son considerados como criterios sospechosos o potencialmente prohibidos, y 2) porque la discriminación inversa se produce en una situación de especial escasez de bienes deseados, como suele ocurrir en puestos de trabajo o cupos universitarios, lo que lleva a concluir que el beneficio que se concede a ciertas personas, tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras. (...)

Si bien la igualdad formal no es reacia a que se establezcan diferencias en el trato, pues ella debe ser interpretada conforme a la conocida regla de justicia según la cual hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual, sí supone que todos los individuos, como sujetos de derechos, deben ser tratados con la misma consideración y reconocimiento, y que, ante todo, un tratamiento distinto, debe justificarse con argumentos de razonabilidad y proporcionalidad.

**Sentencia C-293/10.** Magistrado Ponente Dr. NILSON PINILLA PINILLA. 21 de abril de 2010.

Tanto la Convención que se revisa como la generalidad de las medidas a cuya implementación se comprometen los Estados partes, tienen el carácter de **acciones afirmativas, denominación que, como es sabido, alude a todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social.** (...) La acción afirmativa es un concepto acuñado por el sistema jurídico de los Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo pasado con el propósito de promover medidas encaminadas a superar la discriminación y los prejuicios que, más de cien años después de la abolición de la esclavitud, existían aún en contra de la población negra, y **comprende medidas de carácter legislativo, ejecutivo, e incluso decisiones judiciales.** Poco tiempo después este concepto fue acogido en Europa, en donde tuvo gran desarrollo, especialmente frente a la situación de las mujeres, y su entonces incipiente incursión en varios espacios hasta poco antes reservados a los hombres, entre ellos el ámbito profesional y laboral y el de la participación política. (...) En todos los casos la implementación de una acción afirmativa conlleva costos o cargas, que deben ser razonables, y que frecuentemente se diseminan y son asumidos por la sociedad como conjunto. Sin embargo, debe resaltarse que en el caso de las acciones de discriminación positiva, **la carga puede recaer de manera exclusiva sobre personas determinadas.**



### 5.2.5. NORMATIVIDAD DISTRITAL

- **ACUERDO 091 DE 2003.** Por el cual se establece el plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital.
- **ACUERDO 152 DE 2005.** Por el cual se modifica el Acuerdo 12 de 1998 y se adoptan medidas para la atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia y explotación sexual.
- **ACUERDO 381 DE 2009.** Por medio del cual se promueve el uso del lenguaje incluyente.
- **ACUERDO 421 DE 2009.** Por medio del cual se crea el sistema Distrital de Protección Integral a las mujeres víctimas de la Violencia.
- **ACUERDO 490 DE 2012.** Por el cual se crean el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer.
- **ACUERDO 584 DE 2015.** Por medio del cual se adoptan los lineamientos de la política pública de mujeres y equidad de género en el Distrito Capital.

### 6. COMPETENCIA

El Concejo de Bogotá es competente para dictar normas relacionadas con el objeto del proyecto de acuerdo, según las disposiciones Constitucionales, así mismo el Decreto Ley 1421 de 1993 así:

Constitución Política.

Artículo 313. Corresponde a los concejos: 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. (...)

Decreto 1421 de 1993

Artículo 12: **Atribuciones.** Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley: 1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito. (...)

### 7. 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:

**ARTÍCULO 7. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Sobre el cumplimiento de esta norma existen diversos fallos de la Corte Constitucional, entre los cuales se encuentra la sentencia C-307 de 2004, reiterada por la sentencia C-502 de 2007 las cuales deben ser tenidas en cuenta cuando no existe la forma de evidenciar el impacto fiscal por parte del Concejo de Bogotá.

Teniendo en cuenta lo anterior, y que el cumplimiento del presente Proyecto de Acuerdo puede representar costo fiscal, dicho costo debe ser definido y apropiado por la Secretaría Distrital de Hacienda en los términos de la Ley 819 de 2003 y conforme a las sentencias de la Corte Constitucional antes citadas.

Cordialmente,

**JORGE EDUARDO TORRES CAMARGO**  
Concejal de Bogotá

**LUCÍA BASTIDAS UBATÉ**  
Concejala de Bogotá

**HOSMAN YAITH MARTÍNEZ**  
Concejal de Bogotá

**EDWARD ANÍBAL ARIAS RUBIO**  
Concejal de Bogotá

**MARÍA CLARA NAME RAMÍREZ**  
Concejala de Bogotá

**MARÍA FERNANDA ROJAS**  
Concejala de Bogotá

**PROYECTO DE ACUERDO N° 193 DE 2019****PRIMER DEBATE**

**“POR EL CUAL SE ESTABLECE LA NOCHE POR LA VIDA: UNA ACCIÓN PEDAGÓGICA DE CULTURA CIUDADANA CONTRA LA VIOLENCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.**

En ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y Legales y, en especial de las que le confiere el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO 1.** Conmemórese el día internacional de la no violencia bajo la denominación: “Noche por la Vida: Una acción pedagógica de cultura ciudadana contra la violencia” en la ciudad de Bogotá el primer viernes del mes de octubre de cada anualidad a través de medidas por medio de las cuales se promueva la apropiación y disfrute en horas nocturnas del espacio público y de los establecimientos de comercio abiertos al público por parte de las mujeres y la apropiación y disfrute de las labores de cuidado y sus espacios privados por parte de los hombres.

**PARÁGRAFO 1.** La Administración Distrital reglamentará de manera detallada la forma en que se llevará a cabo esta celebración, invitando a las mujeres a participar en diferentes acciones colectivas y pedagógicas programadas durante la noche de esta fecha, y promoviendo en los hombres el disfrute de las labores de cuidado en sus espacios privados.

**PARÁGRAFO 2.** La Administración Distrital podrá replicar esta jornada durante el año en otras fechas.

**ARTÍCULO 2.** Las actividades que se lleven a cabo durante esta noche tendrán los siguientes objetivos:

- a. Promover el respeto por la vida de hombres y mujeres en los espacios públicos de la ciudad y su protección en los espacios privados.
- b. Restablecer la confianza en la capacidad de hombres y mujeres para proteger su vida y la de las personas a su cargo.
- c. Construir una ciudad percibida como segura durante la noche.
- d. Promover la construcción de relaciones de convivencia pacífica de hombres y mujeres en los espacios públicos y privados de la ciudad.
- e. Fomentar que los hombres dediquen más tiempo a las actividades en espacios privados en el marco de la economía de cuidado, entendiendo por ello todas aquellas actividades que involucren la atención de los miembros del hogar, la crianza, las tareas de cocina, limpieza y mantenimiento del hogar.

- f. Dar mayor visibilidad a los aportes productivos, de servicios y las expresiones culturales de las mujeres y a los programas de género de la Administración Distrital y la Nación.
- g. Promover el derecho de hombres y mujeres a una vida libre de violencias.

**ARTÍCULO 3.** La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, en conjunto con sus entidades adscritas y vinculadas, será la encargada de orientar las actividades para el cumplimiento del presente acuerdo, en articulación con la Secretaría Distrital de Gobierno, la Secretaría Distrital de la Mujer y la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, así como de las demás entidades distritales, de acuerdo con sus competencias.

**ARTÍCULO 4.** La Administración Distrital recopilará toda la información sobre los hechos relacionados con la convivencia ciudadana que se presenten durante la jornada, la cual será aportada por las entidades públicas distritales de acuerdo con sus competencias, y se registrará dicha información con el fin de entregar a la ciudadanía los resultados de la jornada pedagógica. Los resultados de cada “noche por la vida” se informarán a través de canales institucionales de comunicación y se promoverán, con el concurso de las organizaciones sociales, espacios de discusión sobre las enseñanzas derivadas de las medidas tomadas en virtud de este Acuerdo, así como de sus resultados.

**ARTÍCULO 5.** El presente acuerdo rige a partir de su promulgación.

**PROYECTO DE ACUERDO N° 194 DE 2019****PRIMER DEBATE****“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REDUCCIÓN DE LESIONES POR CAUSA EXTERNA EN BOGOTÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”****EXPOSICIÓN DE MOTIVOS****I. OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO**

El objetivo del presente proyecto de acuerdo es establecer los lineamientos que sirvan para formular la Política Pública de Reducción de las Lesiones de Causa Externa y la Violencia en Bogotá, sobre la base de un estudio de las causas, y consecuencias de las lesiones fatales y no fatales de causa externa. En este proyecto se excluyen las lesiones generadas por accidentes de tránsito, lesiones accidentales, lesiones auto infligidas, suicidio y muertes accidentales, solo se analizarán aquellas que son expresiones de la violencia o la convivencia pacífica, como por ejemplo la justicia por mano propia.

**II. ANTECEDENTES**

<b>No. Proyecto</b>	<b>Ponentes</b>	<b>Sentido de la ponencia</b>
310 de 2018	Rubén Darío Torrado	Positiva con modificaciones
	Nelly Patricia Mosquera	Positiva con modificaciones
462 de 2018	Sin sorteo	
031 de 2019	Sin sorteo	

**III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS****1. Contexto general de las lesiones y las violencias****1.1. ¿Cuáles son las violencias y tipo de lesiones que nos aquejan?**

Las diferentes violencias que se presentan en Colombia y en Bogotá son fruto de la intolerancia y de problemáticas sociales de toda índole, que no están clarificadas como lo veremos en el desarrollo de este documento. Para hacer seguimiento a las diferentes expresiones de la violencia, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses evidencia que existen diferentes tipologías que son: las lesiones por causa externa intencional y no intencional que pueden ser fatales, como los homicidios, los suicidios, las muertes por accidentes de transporte; muertes accidentales y muertes violentas indeterminadas. También están las no fatales como la violencia intrafamiliar, delito sexual, lesiones en accidentes de transporte, lesiones accidentales y la violencia interpersonal (INMLCF, 2015). Esta última se define como:

*“...todo daño a la salud causado de manera intencional por un tercero, sin vínculos afectivos o familiares con la víctima y que no ocasiona la muerte de ésta. En un espectro más amplio son todas las lesiones ocasionadas en riñas, actos delincuenciales incluidos robos y atracos, actos contra grupos marginales o descalificados, entre otros, ocurridos principalmente en entornos urbanos...” (INMLCF, 2014).*

Adicionalmente, en Colombia el INMLCF define como graves problemas para la salud pública a las lesiones por causa externa y están catalogadas como una enfermedad prevenible; sin embargo,

este instituto dice que es necesario un estudio de causalidad para reducir las tasas de morbilidad y mortalidad en el país (2015). Teniendo en cuenta lo anterior, la ciudad debe analizar más a fondo las causas y temporadas de alta incidencia de las lesiones por causa externa y la violencia interpersonal en Bogotá. Probablemente, porque todas estas expresiones de violencia tienen asidero en factores que no han sido tenidos en cuenta para direccionar las acciones del distrito; por tal motivo, es importante entender esta problemática y poder así plantear acciones de respuesta y control.

De tal manera, en este documento se presentan una comparación general de Colombia frente a la región y el mundo en términos de homicidio, teniendo en cuenta que esta es una de las lesiones de causa externa con mayor repercusión para una sociedad. Posteriormente, se muestran las cifras del problema de las lesiones de causa externa, fatales y no fatales a nivel nacional. Para después ver en detalle las cifras del distrito desde los aportes del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses para Bogotá. Esto permitirá evidenciar el comportamiento de las lesiones entre 2006 y 2017. Además, se consideran una serie de fuentes adicionales que contribuyen a evidenciar el problema que tiene la ciudad en esta materia.

## 1.2. Cifras comparadas con la región latinoamericana

Si bien las lesiones por causa externa fatales en Colombia tienen un comportamiento descendente en el homicidio y las muertes indeterminadas (como lo veremos más adelante), las cifras siguen siendo muy elevadas en comparación con la región y países más desarrollados en el mundo. De acuerdo con Eisner (2015, en Veeduría Distrital 2017) entre los años 2000 y 2015 más de 8 millones de personas murieron en el mundo debido a la violencia interpersonal y se percibe una concentración geográfica de estos homicidios en la región latinoamericana, al punto que uno de cada cuatro se cometió en Brasil, Colombia, México y Venezuela.

Si se comparan las tasas de homicidio, se evidencia que Colombia necesita seguir trabajando en reducir los homicidios. Tal como lo muestra la organización *Insight Crime*, el país se encuentra entre los primeros puestos de las tasas de homicidios, muy por encima de países como Perú, Ecuador o Chile, los cuales manejan tasas de un dígito, como se puede ver a continuación:

**Tabla 1. Tasas de homicidio en países de Latinoamérica 2016-2017**

País	2016	2017	País	2016	2017
Venezuela	58	89	Uruguay	7,6	7,8
Brasil	27,8	ND	Perú	7,7	7,7
Colombia	23,6	23,0	Bolivia	6,4	8,5
México	17	22,5	Argentina	6	5,2
Paraguay	9,4	9,8	Ecuador	5,7	5,8
Panamá	9,3	10,2	Chile	2,7	3,3

Fuente: Insight Crime, (2018) Tasas y homicidios en Latinoamérica y el Caribe 2016 (corte 12 de abril 2018). Tasa de Colombia fuente Forensis 2017. Dato Argentina 2017, Ministerio de Seguridad de Argentina.

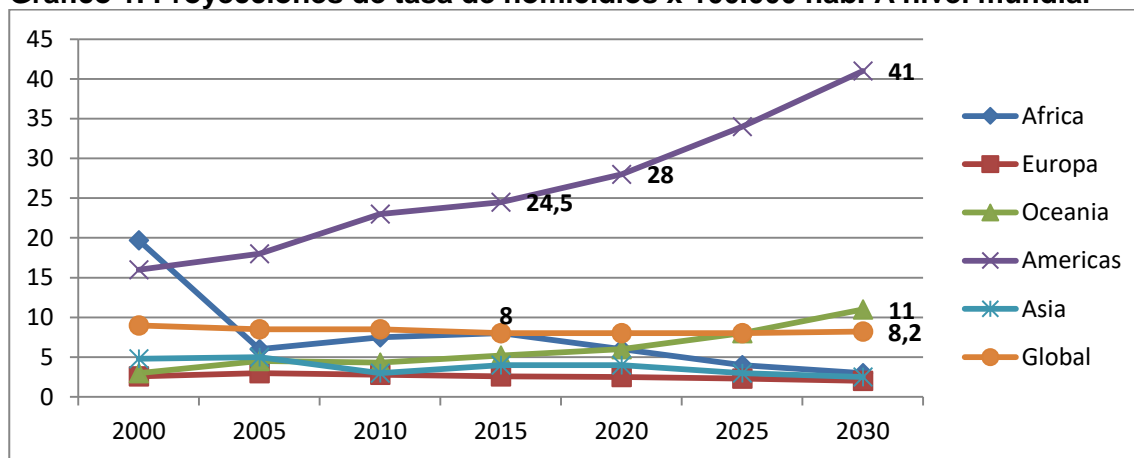
Teniendo en cuenta que los datos son proporcionales a la población, es evidente que para cada país la tasa puede llegar a representar más casos totales. Además, la tasa evidencia de cierta manera la estabilidad interna que tiene cada país en términos de seguridad y probablemente de convivencia. Un claro ejemplo es el caso venezolano, que, ante la desestabilidad que vive actualmente, la violencia se ha convertido en un común denominador en las calles de sus principales ciudades. Pero lo más desalentador es que los datos evidencian un aumento de los homicidios en



la mayoría de países, lo cual reafirma la necesidad de actuar pronto contra la violencia que se expresa en las distintas lesiones.

Asimismo, según la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y su iniciativa “Instinto de Vida”, cerca del 34% de los homicidios a nivel global se concentran en Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela. De esta manera las cifras evidencian que Colombia en el último año tuvo una tasa de 23,6 casos por cada 100.000 habitantes. Esto pone al país por encima de la tasa de América Latina que se ubica cerca de 21 por cada 100.000 (FIP, 2017). Según las proyecciones de tasa de homicidios a nivel mundial que presenta la fundación, la región no cuenta con un panorama alentador con unas cifras 4 o seis veces mayores que las otras regiones como se muestra a continuación:

**Gráfico 1. Proyecciones de tasa de homicidios x 100.000 hab. A nivel mundial**



Fuente: Fundación Ideas para la Paz, Instinto de Vida 2017

Dado el panorama, el reto debe estar encaminado a reducir la violencia y sus causas, ya que, como se puede ver la mayoría de lesiones de causa externa, se generan por la elevada intolerancia y la baja capacidad que tienen los ciudadanos para resolver los problemas pacíficamente (Forensis, 2015).

Igualmente, según el Observatorio de Homicidios del Instituto Igarapé (FIP, 2017) la tasa de homicidios de América Latina podría pasar de 21 a 35 por cada 100.000 si no se toman medidas para reducirlo. Además, dice la FIP que la próxima década es decisiva, en tanto se terminan los conflictos con las guerrillas, pero otras violencias podrían tomar mayor notoriedad (FIP, 2017). De esta manera, se puede ver que las acciones que desde este momento comencemos a tomar en la administración son cruciales para abordar una problemática que puede empeorar cada vez más y que afecta en mayor medida a los contextos urbanos.

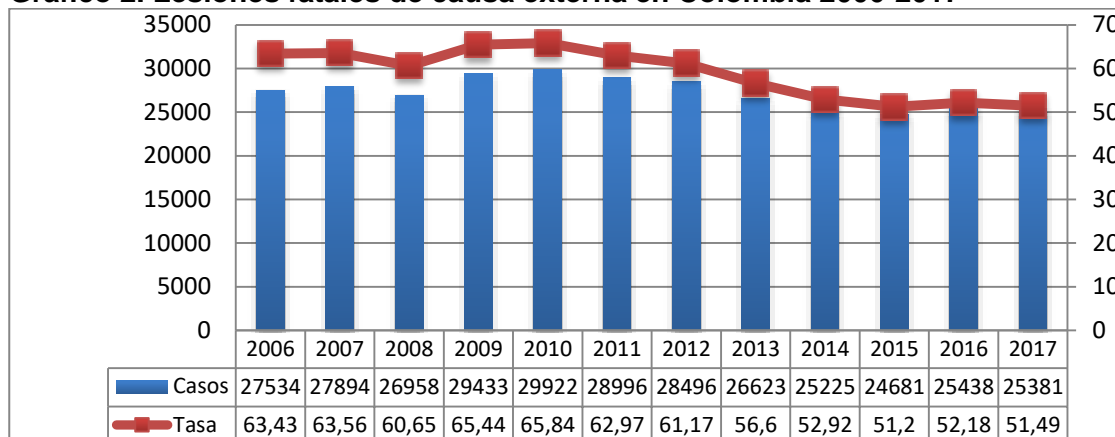
### 1.3. Cifras nacionales de lesiones fatales de causa externa

Si bien las lesiones por causa externa fatales en Colombia han tenido un comportamiento descendente en el homicidio y las muertes indeterminadas, las cifras son muy elevadas. Además, los accidentes de tránsito, los suicidios y las muertes accidentales vienen en aumento y los números siguen siendo muy altos en comparación con países con mayores niveles de desarrollo.

En el caso particular de Colombia, los homicidios, los accidentes de tránsito, muertes accidentales y muertes indeterminadas dejaron el último año 25.438 víctimas fatales (Forensis, 2017). La estadística evidencia que la problemática se mantiene a nivel nacional con una alta ocurrencia. Por

ejemplo, las lesiones fatales desde 2006 a 2017 han llegado a la cifra de 326.581 casos en este periodo, lo cual es un promedio de 27.215 personas, que perdieron la vida anualmente a causa de estas lesiones fatales en los últimos 10 años en el país.

**Gráfico 2. Lesiones fatales de causa externa en Colombia 2006-2017**



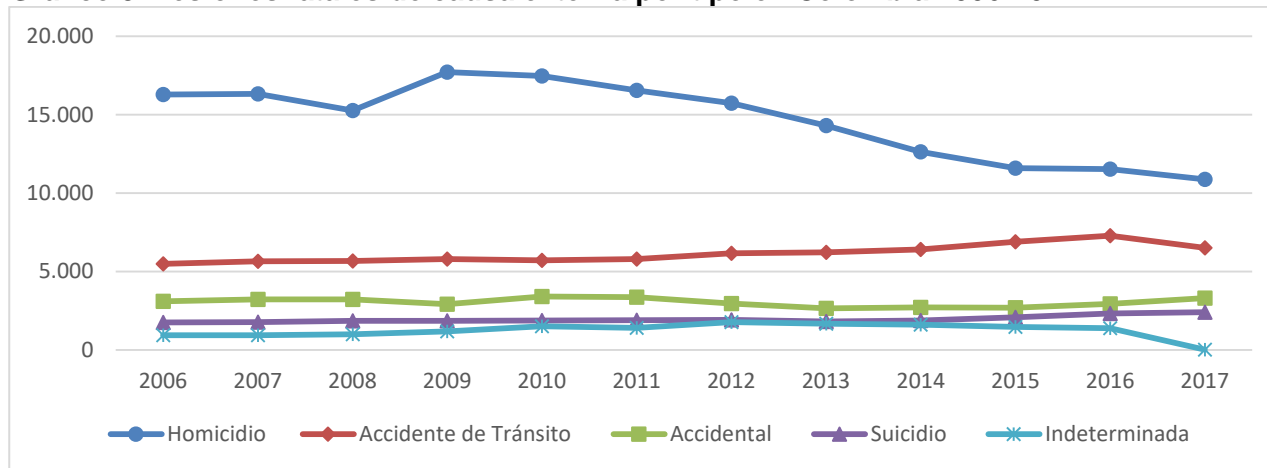
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Como se puede ver, el comportamiento de los casos de lesiones fatales desde el año 2010 viene en descenso, pasando de 29.922 casos a 25.381 en 2017 lo cual es una reducción en 14,35 puntos de tasa en un periodo de 7 años. Esta reducción debe ser un aliciente para aumentar los esfuerzos en vía de reducir la violencia y las muertes a causa de este tipo de lesiones en el país.

A pesar del buen panorama, se debe tener en consideración que las cifras pueden ser poco fluctuantes en los próximos años y se presente un estancamiento como el que se puede apreciar en el periodo entre 2006 y 2012. Por ejemplo, la tasa por cada 100.000 habitantes en 2015 fue de 51,20 y en 2016 aumentó a 52,18. Caso distinto entre en 2014 con contaba con una tasa de 52,92 y el año 2015, que presentó una reducción del 8,2%. Adicionalmente, hay que contar que los accidentes de tránsito aumentaron entre el 2011 y el año 2016 un 32,7%. (Forensis, 2016).

Así entonces, el esfuerzo en el presente debe estar guiado a que el año 2017 no sea como el 2008, que fue una transición para un aumento de los hechos violentos. Como se puede apreciar en el grafico 3, las reducciones de homicidios en el corto plazo deben llegar a un número de cuatro cifras.

**Gráfico 3. Lesiones fatales de causa externa por tipo en Colombia 2006-2017**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.



Por otra parte, cabe resaltar que si bien la violencia interpersonal en su definición dice que esta no lleva a la muerte de la víctima, el diario El Tiempo publicó el 11 de julio de 2017 un reportaje<sup>16</sup> en el que, apoyado en las cifras de Medicina Legal, afirma que la violencia interpersonal pone 6 de cada 10 homicidios en Colombia. Por ejemplo, de los 11.532 homicidios registrados en el año 2016, se logró identificar las circunstancias de los hechos en 6.311 casos, lo cual es una identificación de solo del 54,7% y la principal causa fue la violencia interpersonal.

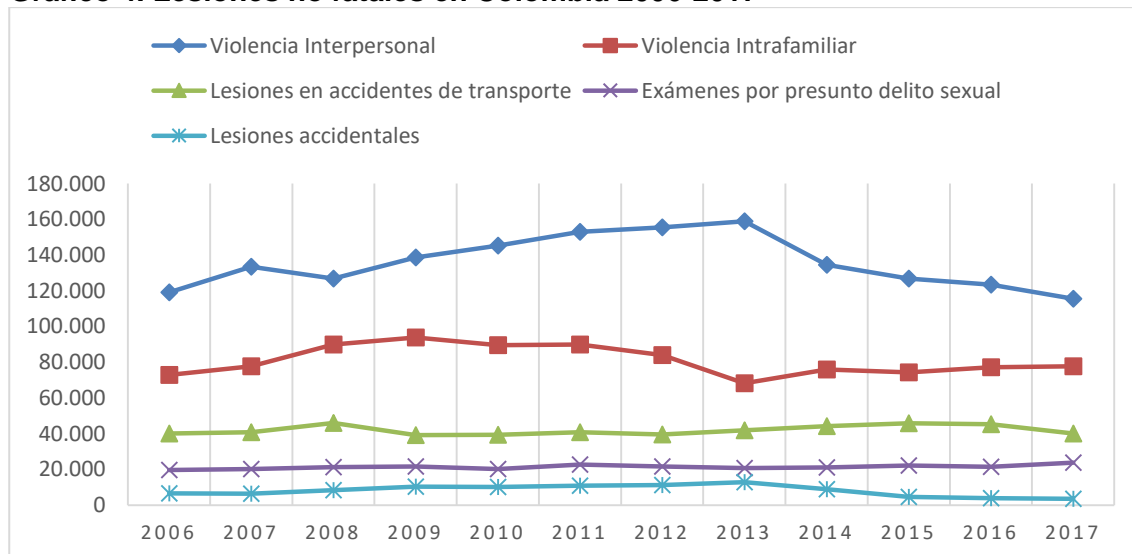
Dice el mismo artículo, citando a Medicina Legal (Forensis, 2016), que la tasa de homicidios por violencia interpersonal pasó de 44,49 a 67,85 por cada 100.000 habitantes en los hombres y de 24,71 a 40,37 por cada 100.000 habitantes en mujeres, esto entre el 2015 y el 2016. En otras palabras, por cada dos mujeres asesinadas mueren 8 hombres en el país. Estas muertes se dan principalmente por riñas con el 60% del promedio general (El Tiempo, 2017). En relación, el mismo artículo (El tiempo, 2017) dice que, de los 11.532 homicidios registrados en el año 2016 en el país, se logró identificar las circunstancias de los hechos en 6.311 casos (54,7%) y la principal causa fue la violencia interpersonal.

Si bien lo anterior da pistas de las motivaciones de la violencia, hay que tener en cuenta que sólo se identificó la causa en poco más de la mitad de los homicidios. Lo cual puede estar evidenciando una posible relación con la impunidad que se presenta en la mayoría de estos casos.

### 1.3.1. Lesiones de causa externa no fatales en Colombia

El comportamiento de las lesiones externas no fatales en Colombia ha variado poco en los últimos diez años. El número de casos de cada una de ellas como la violencia interpersonal, la violencia intrafamiliar, las lesiones por accidentes de transporte, los exámenes legales por presunto delito sexual y las lesiones accidentales son muy altos y aunque hay reducciones en algunas, las cifras son altas como se ve a continuación:

**Grafico 4. Lesiones no fatales en Colombia 2006-2017**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

<sup>16</sup> <http://www.eltiempo.com/justicia/servicios/cifras-de-violencia-en-colombia-en-2017-108130>

En el país, los casos de lesiones de causa externa no fatales para el año 2017 fueron 260.625, los cuales se distribuyeron de tal manera que la violencia interpersonal representa el 44,3%, seguido de la violencia intrafamiliar con el 29,7%, las lesiones en accidentes de transporte son el 15,3%, los exámenes médico legales con un 9,1% y las lesiones accidentales el 1,3%. Cabe resaltar que en el año 2017 las más afectadas por las lesiones no fatales son las mujeres con 136.427 casos frente a 124.148 casos de hombres. Sin embargo, sólo por violencia interpersonal encontramos que 75.659 hombres fueron afectados por este tipo violencia, por encima de 39.888 casos que se presentaron en mujeres en 2017.

Las mujeres por su parte son las más afectadas por la violencia intrafamiliar con 59.639 casos<sup>17</sup>, mientras que los hombres en el 2017 presentaron 17.971 casos, 41.668 casos menos en hombres. Para las mujeres, la violencia intrafamiliar es la segunda causa de asesinato en Colombia. Sólo en 2016, 128 mujeres fueron asesinadas en el país por compañeros sentimentales o ex parejas y otras 32 por otros familiares (El Tiempo, 2017).

De las dos categorías con mayor número de casos, la violencia interpersonal se presenta comúnmente bajo ciertas circunstancias como las riñas, los atracos callejeros, las intervenciones legales, venganza o ajuste de cuentas, sin motivos aparentes y otros. Por su parte, la violencia intrafamiliar se presenta en cuatro categorías que son: violencia contra los niños, niñas y adolescentes, violencia al adulto mayor, violencia de pareja y violencia entre otros familiares.

Es evidente que cada una de las situaciones y lugares donde estas violencias se presentan tienen sus propias características y móviles de los hechos. Entendiendo esto, veremos a lo largo de este proyecto de acuerdo, que poder determinar la motivación y causas que generan estas distintas expresiones violentas como las riñas o el maltrato infantil, debe ser el objetivo del estudio que aquí se propone para que el distrito sea más efectivo a la hora de prevenir y reducir las cifras en la ciudad por medio de la política pública distrital de Reducción de las Lesiones por Causa Externa.

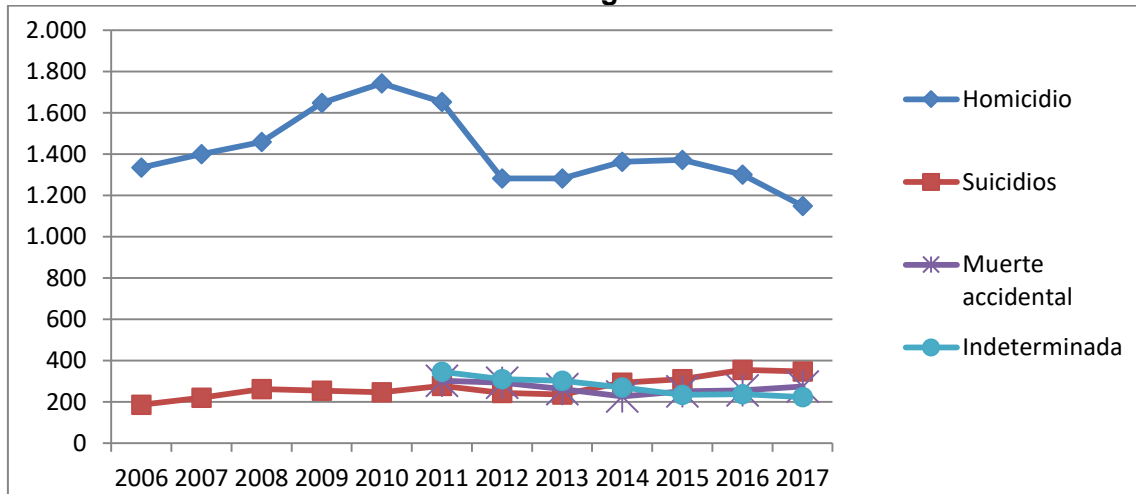
## 2. Cifras distritales de lesiones fatales de causa externa.

En este apartado se muestran las cifras de lesiones fatales de causa externa en Bogotá, referenciando cada una y haciendo un análisis general sobre lo que las cifras pueden estar evidenciando. Es de vital importancia para la ciudad entender la información que arroja la realidad por medio de sus herramientas de seguimiento a los fenómenos, sobre todo de aquellas que observan la violencia. En este caso particular se presentan los homicidios, los suicidios, las muertes accidentales y las muertes indeterminadas<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Es la suma de los casos de violencia contra niñas, mujeres de la tercera edad, mujeres y violencia de pareja que tiene como víctima a una mujer.

<sup>18</sup> Los accidentes de tránsito hacen parte de las lesiones no fatales de causa externa. Sin embargo, esta no hará parte del objeto de este proyecto de acuerdo. Lo anterior debido a que esta variable hace referencia a un tema de seguridad vial, y no necesariamente se relaciona con hechos de violencia.

**Gráfico 5. Lesiones fatales de causa externa Bogotá 2006-2017**

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

El comportamiento de estas lesiones en Bogotá, al igual que en las cifras nacionales, presenta poca variación. Viendo en conjunto el comportamiento en el periodo de 2006 a 2017 en la ciudad, los homicidios (16.997) y los suicidios (3.233) (gráfico 5), alcanzaron la cifra de 20.230 personas muertas. Por su parte, las muertes accidentales y las indeterminadas suman entre el 2011 y el año 2017, 1.867 y 1.924 muertes respectivamente.

Los homicidios por su parte evidencian un estancamiento en su reducción entre el 2012 y el 2016, los esfuerzos parecen solo haber rendido fruto en 2017, ya que en ese punto se logra reducir el número de casos incluso en comparación con 2011 y 2012.

Lo único que se ha reducido levemente de manera continua en este periodo son las muertes accidentales e indeterminadas. Sin embargo, la reducción de esta última categoría puede no significar una reducción de muertes en sí, sino que se puede deber a los esfuerzos que hacen las autoridades para recabar mayor información de los casos de muertes en la ciudad y mejorar el registro de los homicidios.

## 2.1. Homicidios en Bogotá

Es importante tener puntos de referencia que evidencien la situación de la ciudad en términos de los homicidios. Por lo tanto, cuando se ve en comparación con otras ciudades capitales de la región, esta solo es superada en tasa de homicidios por Rio de Janeiro. Por debajo se encuentra Ciudad de México, Santiago de Chile y Lima, como se ve en la siguiente tabla:

**Tabla 2. Tasas de homicidio por ciudad América Latina**

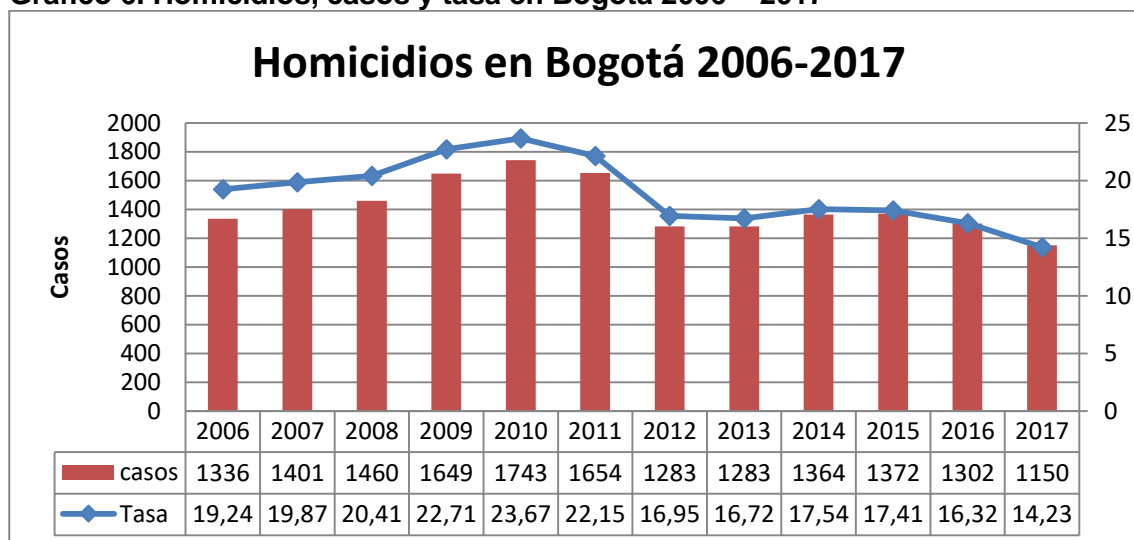
Ciudad	Año						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rio de Janeiro	28,1	24,4	25,1	24	24,1	29,4	32,5
Bogotá	22,1	16,9	16,7	17,5	17,4	16,3	14
Ciudad de México	8,7	8,7	8,4	8,4	9,6	10,8	11,9
Santiago de Chile	3,1	3,0	3,3	3,8	3,7	3	3,7
Lima	5,5	5,6	5,7	5,7	5,0	7,2	8

Fuente: Veeduría Distrital 2017 e Instituto Igarapé 2017, Homicide Monitor, datos por ciudad. Tasa Brasil, Secretaria de segurança, Rio de Janeiro-ISPDados. Datos Brasil 2017 corte septiembre. Datos Chile, CEAD 2017.

Según la tabla anterior, sólo Bogotá ha logrado bajar la tasa de homicidios en el año 2017, sin embargo, la ciudad se encuentra 10 puntos porcentuales por encima de Santiago de Chile, que incluso, tuvo un aumento en su tasa entre el 2016 y el 2017. Igualmente, en el año 2015, Bogotá se encuentra 11,4% por encima de Lima que es la ciudad con más baja tasa de homicidios en los últimos 5 años entre estas ciudades capitales de la región. Las cifras de Santiago y Lima deben ser en el mediano plazo el objetivo de Bogotá en materia de homicidios.

Específicamente en Bogotá, los homicidios en 2011 fueron 1.654 casos y pasaron a 1.238 en 2012, mostrando una reducción del 25% que es la mayor que se ha visto en los últimos diez años. Este descenso en los homicidios no se ha vuelto a presentar entre el año 2012 y el año 2016. Más grave aún, se han presentado algunos incrementos; por ejemplo, en el año 2012 y 2013 se mantuvo la cifra de 1.283 homicidios, pero desde el 2014 al 2016 la ciudad no ha bajado de los 1.300 casos. Por su parte, el año 2017 viene con número de casos alentador y que permite que la ciudad se proponga llegar a una cifra de tres dígitos en el corto plazo.

**Gráfico 6. Homicidios, casos y tasa en Bogotá 2006 – 2017**



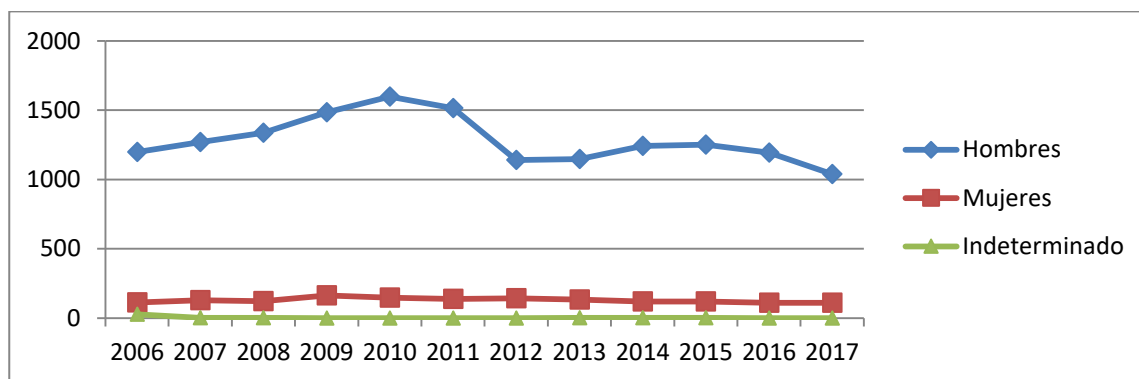
Fuente: Elaboración propia con proyecciones de población del DANE y cifras del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y sus publicaciones anuales Forensis.

Es claro que los casos de homicidios han entrado en una etapa de descenso en los últimos cuatro años (2014-2017). Así mismo, las tasas reafirman que nos encontramos en el mejor punto de los últimos 10 años, los esfuerzos por seguir reduciendo el homicidio deben continuar, ya que, si comparamos los casos del 2006 que fueron 1.336 con los del 2016, en términos reales solo se han reducido 34 casos de homicidios. Solo entre 2016 y 2017 se logra una disminución del 11% o 152 casos, lo cual, solo es comparable con la reducción que se vio de 2011 a 2012 con 371 casos menos.

Igualmente se evidencia con preocupación la distancia existente en los casos de homicidios entre hombres y mujeres, ya que los hombres superan en promedio a las mujeres de tal manera que, en estos últimos diez años por cada mujer muerta en un homicidio, mueren 9,97 hombres en las mismas circunstancias.



**Gráfico 7. Homicidios por sexo en Bogotá 2006 – 2017**

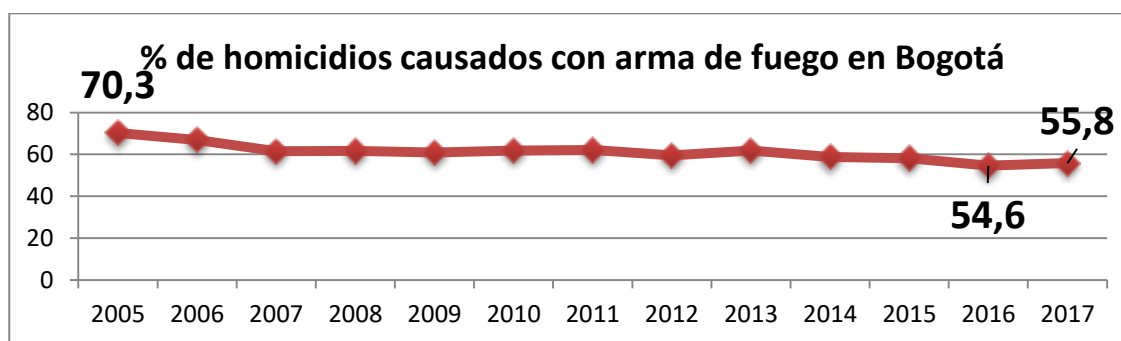


Fuente: INMLCF 2018. Forensis, Datos para la Vida. Cifras de 2017 preliminares con corte a 31 de diciembre de 2017.

Entre los elementos más utilizados para cometer homicidios entre el año 2006 y el año 2017, se pueden mencionar principalmente cuatro, que son: por proyectil de arma de fuego con 10.282 víctimas (61,5%) y elemento corto punzante con 5.672 víctimas (33,9%); muy por debajo están los elementos contundentes con 358 víctimas (2.1%) y con 308 víctimas están los generadores de asfixia (2,6%)<sup>19</sup>. Por tal motivo, se hace necesario generar nuevas acciones que a través del aparato distrital respondan a estas altas cifras, más aún cuando sabemos qué elementos se están utilizando para perpetrar dichas lesiones.

Como se pudo constatar en el 2017, el 54,6% de los homicidios fueron por arma de fuego y si bien es una reducción del 15,7% en relación con el 2005, el número de casos es elevado. Lo anterior teniendo en cuenta que hoy las armas están prohibidas en la ciudad. Esto puede estar evidenciando un alto número de armas ilegales y legales que están en las calles y hogares sin regulación adecuada.

**Gráfico 8. Porcentaje de homicidios por arma de fuego en Bogotá 2005 – 2017**



Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras aportadas por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Dato 2017 preliminar.

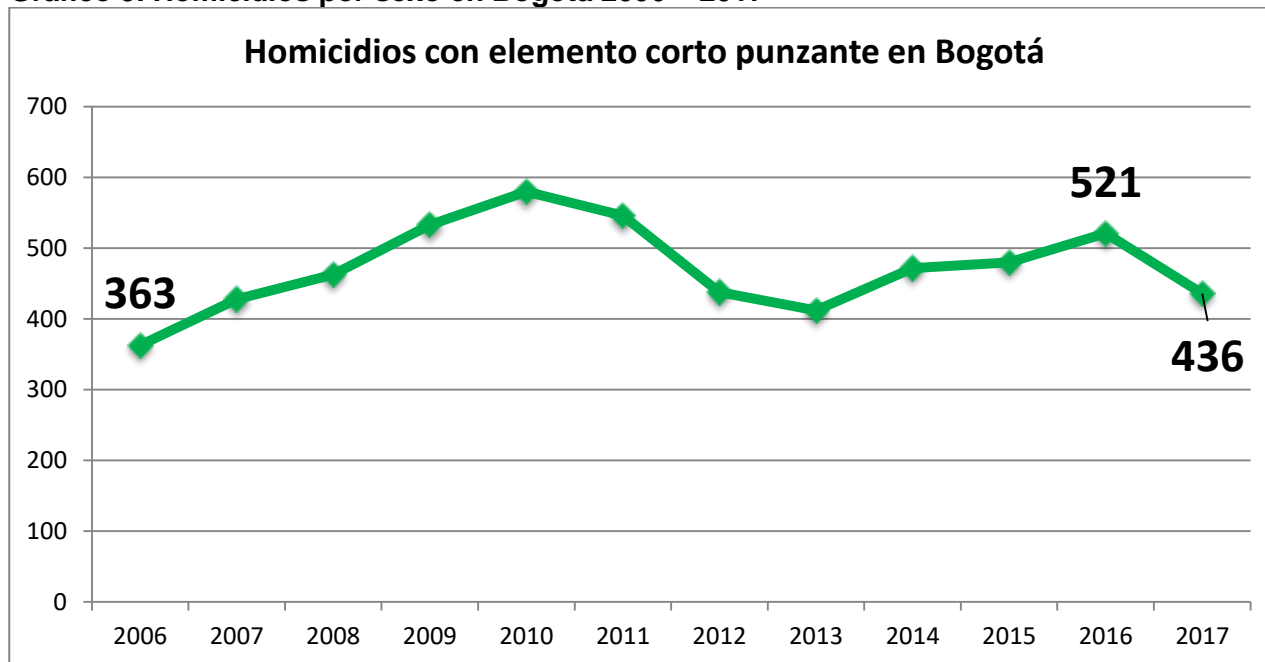
Por su parte, los elementos corto punzantes representan el 33,9% de los homicidios cometidos entre el año 2006 el año 2017. Siendo el segundo tipo de elemento más usado en los homicidios en la ciudad. Su comportamiento si bien era ascendente entre 2013 y 2016, lo cual puede deberse en

<sup>19</sup> Datos con corte a 31 de diciembre de 2016, respuesta a derecho de petición del concejal Jorge Eduardo Torres Camargo.

parte a la prohibición del porte de armas de fuego. Hay que decir que en 2017 pasa un efecto al parecer contrario y se reduce casi a niveles del año 2013, sin embargo, la meta debe ser bajar niveles del año 2006.

Adicionalmente, entre el 2006 y 2016 el aumento de los homicidios con este tipo de elemento fue un 43,5%. La política y el estudio que aquí se proponen, deberán determinar qué acción tomar frente a este tipo de elementos envía de reducir esta tendencia.

**Gráfico 9. Homicidios por sexo en Bogotá 2006 – 2017**



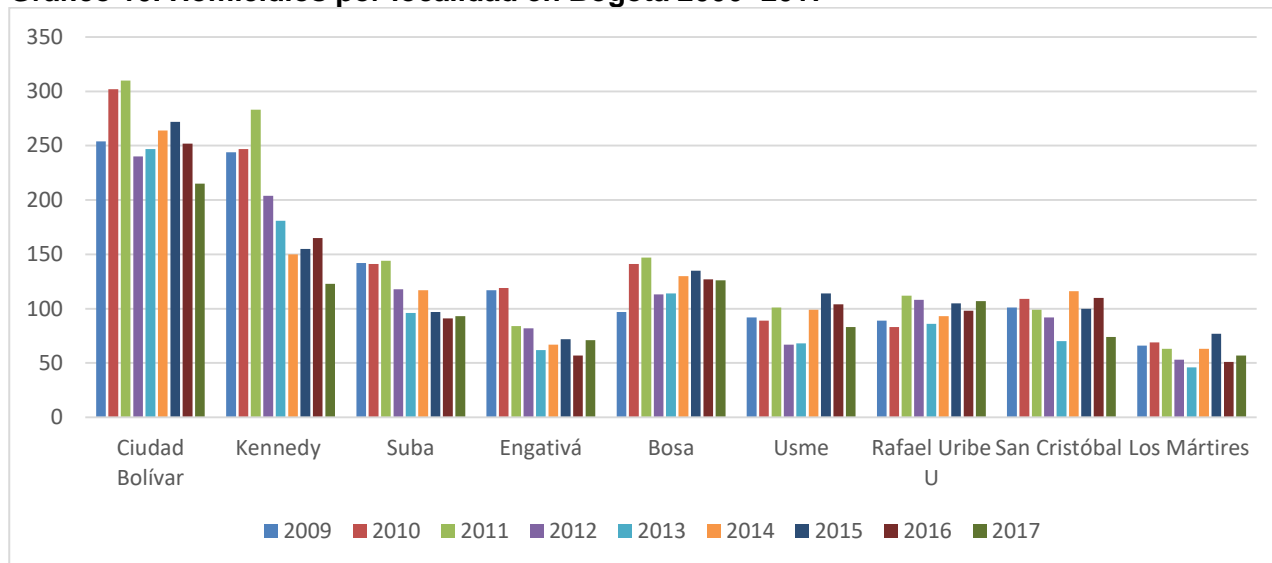
Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras aportadas por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Por otra parte, al observar en detalle las localidades de la ciudad en donde más se presentan casos de homicidios entre el año 2009 y el año 2017 se determinó que son: Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa, Usme, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Suba, Los Mártires y Engativá. En ese sentido, como lo muestra el gráfico 10, se debe tener en cuenta el caso de Ciudad Bolívar que a pesar de que ha logrado reducir los casos en un 15,3% es la única de las 20 localidades que se mantiene sobre los 200 casos.

Adicionalmente, en los últimos ocho años (2009-2017) algunas de las localidades que históricamente han sido las más afectadas por el homicidio, muestran una tendencia de disminución de casos. El primer ejemplo es Engativá que entre el año 2009 y el 2017 tiene una reducción del 39%, también está Suba con una reducción del 34,5% y Kennedy con una disminución del 49,5% es la de mejor comportamiento en el periodo aquí expuesto.

En ese orden de ideas, es importante que se revise la experiencia de estas localidades para entender por qué se están reduciendo progresivamente los homicidios, de esta manera, encontrar elementos que puedan ser adaptados en las diferentes localidades en los esfuerzos para disminuir los casos en las otras localidades.

**Gráfico 10. Homicidios por localidad en Bogotá 2006- 2017**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Medicina Legal. De izquierda a derecha año 2009 a 2017. Datos con corte 31 de diciembre de 2017.

En el caso de la localidad de Bosa se evidencia una tendencia ascendente que es preocupante para los niveles que estaba manejando, su variación entre el 2009 y el 2017 es del 30%. La otra localidad que también ha presentado aumentos en el número de homicidios es Rafael Uribe Uribe con 20% de 2009 a 2017.

Ante esta situación, cabe recordar que el distrito tiene como meta alcanzar una tasa de 12 por cada 100.000 habitantes en los homicidios al finalizar su periodo de gobierno. A 2017, la ciudad tiene una tasa de 14 por cada 100.000 habitantes, lo que abre una ventana de oportunidad para que aumenten los esfuerzos y llegar a tasas de un dígito en el futuro.

**Tabla 3. Tasa de Homicidios en Bogotá 2006-2017**

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tasa	23	19,9	20,5	22,7	23,7	22,1	16,9	16,7	17,5	17,4	16,3	14,2

Fuente: Policía Nacional e Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En consecuencia, los esfuerzos deben estar guiados a reducir las lesiones fatales de causa externa como los homicidios, puesto que es una de las principales causas de muerte en la ciudad y el país. Por lo tanto, es necesario entender lo que pasa dentro de las localidades con mayores niveles históricos de homicidios para que esta tendencia no siga al alza. Para ello es importante que la ciudad entienda las causas sociales, culturales y económicas que desencadenan que una persona le quite la vida a otra, teniendo muy claras las características de cada localidad.

**3. Lesiones no fatales de causa externa en Bogotá.**

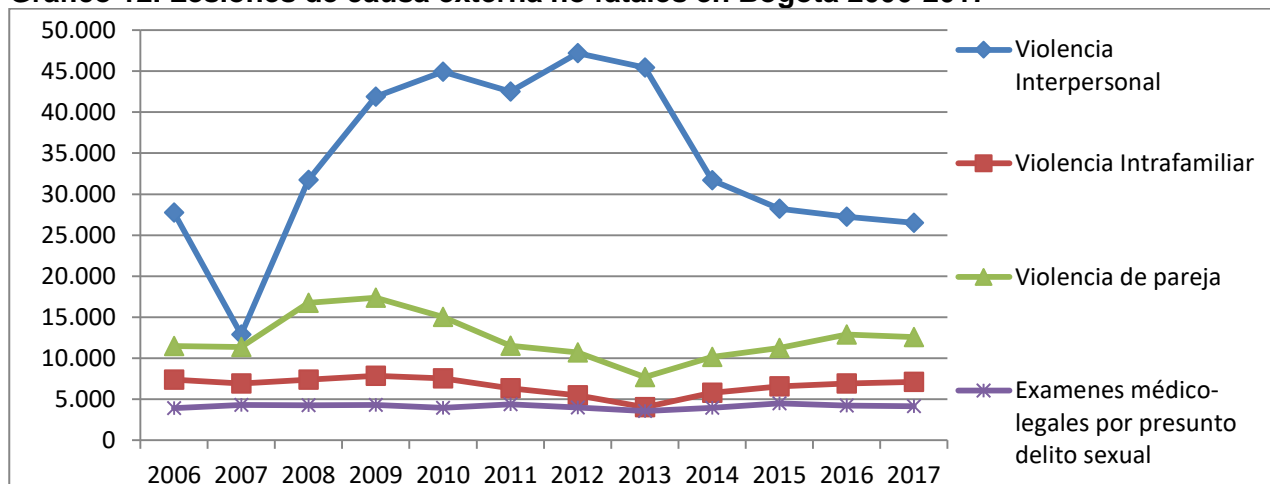
Por su parte, las lesiones de causa externa no fatales en Bogotá como la violencia interpersonal, la violencia intrafamiliar, la violencia de pareja<sup>20</sup> y los exámenes médico-legales por presunto delito

<sup>20</sup> Esta variable hace parte de la violencia intrafamiliar, sin embargo, se presenta individualmente dada su gravedad por sí sola, y siguiendo el modelo de Forensis que la incluye entre la violencia intrafamiliar, pero en su análisis la presenta por separado.



sexual son las que más reportes generan en la ciudad. Sólo en el año 2016 y 2017 se reportaron en total de las cuatro variables 50.940 y 49.625 casos de personas que se vieron afectadas por uno u otro tipo de violencia, como se puede ver a continuación:

**Gráfico 12. Lesiones de causa externa no fatales en Bogotá 2006-2017**



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

De las lesiones de causa externa no fatales, la violencia interpersonal es la de mayor ocurrencia y mayor gravedad. Toda vez que, dentro de esta variable se encuentran las riñas, los atracos callejeros, las intervenciones legales, la venganza o ajuste de cuentas y aquellas que se causan sin motivo aparente.

Como bien se puede ver en el gráfico 12, la violencia interpersonal en un periodo de once años tuvo su punto más bajo en el 2007 con 12.904 casos, cifra que, si bien es alta, no se ha vuelto a ver desde entonces en la ciudad. Por su parte, en 2017 se reportaron 26.103 casos, lo cual representa una variación con respecto de 2007 del 102%. Hay que mencionar también que, si se toma como base el año 2006, que tuvo 27.769 casos, el avance en estos años no ha sido el más satisfactorio en reducción de casos de violencia interpersonal, ya que, solo se han reducido 1.666 casos si se toma la cifra de 2006 y la de 2017.

En ese orden de ideas, es importante resaltar que el costo que genera esta violencia para el sistema de salud en la ciudad es alto. Por tal motivo, surge la necesidad de entender cómo abordar de manera preventiva el fenómeno de las distintas violencias para evitar que sucedan. Además, de entender cuáles son las causas que desatan las lesiones, tales como las riñas, que son en su mayoría la principal circunstancia en la que se presenta la violencia interpersonal en la ciudad.

Según la encuesta de Cultura Ciudadana (ECC, 2016), el 20% de las personas presencié peleas o riñas en las zonas de tiendas, licorerías, bares o discotecas. El 32% de las personas presencié peleas o riñas entre borrachos de su barrio. En ese mismo sentido, puede parecer menos preocupante, pero el 49% de las personas vivenciaron que sus vecinos pusieran música a un volumen excesivo o que hiciera mucho ruido, hecho que por sí solo no dice mucho pero que en Bogotá ha dejado muertos. Un lamentable ejemplo es el caso del señor David Manotas Char, que presuntamente mató a puñaladas a su vecino Francisco Cifuentes porque este último le pidió que le bajara a la música a Manotas. Este es un ejemplo real de cómo un problema de convivencia pasa de una riña a una lesión fatal.

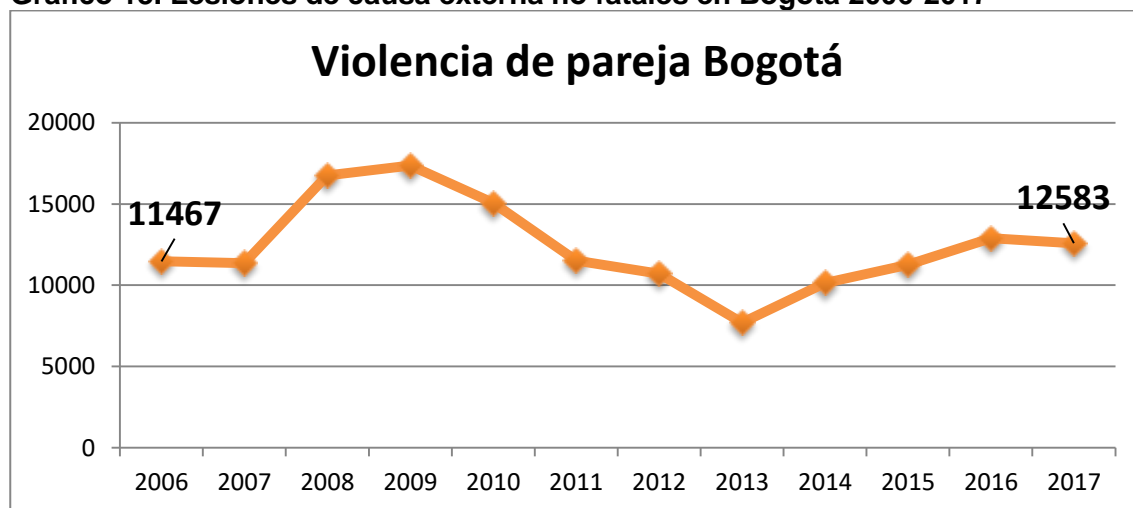
La ECC evidencia también que cuando los hijos de un vecino agredieron a sus hijos, el 13% reaccionó con agresiones verbales al responsable (hijo del vecino) y un 5% agredió físicamente al responsable; pero más grave aún, el 17% de las personas, cuando hicieron un llamado cordial al responsable para que corrigiera la situación, el responsable reaccionó de mala manera. Lo anterior lleva a pensar que muchas de las lesiones no fatales se presentan por este tipo de situaciones que ponen a prueba los niveles de convivencia.

Otra situación preocupante es cuando los bogotanos han presenciado una pelea o riña entre borrachos en su barrio, ya que sólo el 28% acudió a la autoridad y el 67% no hizo nada. En el caso de presenciar peleas en tiendas, licorerías, bares o discotecas sólo el 15% acudió a las autoridades y el 79% no hizo nada. Este alto porcentaje de personas que no deciden llamar a la autoridad, pueden marcar la diferencia entre la vida y la muerte, o una lesión grave de una persona. Es evidente la falta de una ciudadanía corresponsable con la convivencia en general. La falta de empatía con las víctimas o la falta de asertividad para encontrar una manera adecuada de actuar en estas situaciones, llevan a que muchas resulten en fatalidades o lesiones graves.

### 3.1. Violencia de pareja

La violencia de pareja se muestra como un fenómeno en aumento a pesar de que en 2013 se logró llegar al número más bajo de casos con 7.704 en once años. Sin embargo, después de 2013 los casos vienen en ascenso y para 2017 se registran 12.583 casos. El avance en la reducción efectiva de la violencia de pareja es nulo, toda vez que en 2006 se presentaron 11.467 casos, cifra que es menor a la que nos encontramos el último año.

**Gráfico 13. Lesiones de causa externa no fatales en Bogotá 2006-2017**



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En ese sentido, la ECC (2016) evidencia que, si una persona ve a su vecino dando una golpiza a la esposa, el 14% intervendría para detener la agresión, el 72% llamaría a alguna autoridad y un 14% preferiría no meterse. Es de resaltar que en este caso la mayoría de las personas llamarían a la autoridad, con esto es posible decir que la empatía surge al parecer por el tipo de víctima, pero no porque el derecho a la vida sea superior en todos los casos. Lo anterior se evidencia con el porcentaje de personas que no buscaron a la autoridad ante una pelea o riña cualquiera como se expuso anteriormente.

El proceso que debe llevar la ciudad para encontrar una paz urbana, tiene que superar las concepciones que llevan a pensar a los ciudadanos que una agresión es más grave que otra, y que

por tal razón, algunos casos merecen que se llame a la autoridad y otros no. Se debe poder generar que el ciudadano piense que con acciones asertivas puede salvar una vida sin importar quien sea la víctima.

En relación con lo anterior, se podría decir que el comportamiento violento puede encontrar asidero, de alguna manera, en la propensión que tienen las personas para desobedecer la ley. Por ejemplo, en la ECC 2016 las personas justifican desobedecer la ley en un 22% cuando es la única manera de alcanzar sus propios objetivos, en 40% cuando es la única manera de ayudarle a la familia y en un 25% cuando se hace para responder a una ofensa al honor.

Lo que no dice la encuesta, es qué accionar utilizan las personas cuando desobedecen la ley por las razones expuestas, en otras palabras, que serían capaces de hacer para ayudarle a la familia, alcanzar sus objetivos o cuando los ofenden. Así entonces la pregunta sería ¿están dispuestos a utilizar medios violentos si lo consideran necesario? En ese orden de ideas, es posible que las razones expresadas sean un motivador para usar la violencia o la agresión físico-verbal como método para resolver sus problemas o responder a una situación de estrés.

### 3.2. Violencia intrafamiliar

Por su parte, la violencia intrafamiliar tiene un comportamiento parecido al de la violencia de pareja, aunque esta última por lo general hace parte de la categoría de intrafamiliar, la revista Forensis la presenta por separado dada su gravedad. Cabe señalar que cuando se habla sobre intrafamiliar (sin contar violencia de pareja) esta hace referencia a los niños, ancianos y familiares que no son pareja. Como se pudo ver en el gráfico 12, el punto más bajo en el periodo 2006-2017 fue en el año 2013 con 4.023 casos, hecho que no se repite y desde entonces el problema viene en aumento. Para el 2017 se dieron 7.649 casos, que representan un aumento del 90% en sólo cuatro años.

Al igual que en la violencia de pareja, las personas encuestadas en la ECC 2016 expresaron que, si observan a un vecino dando una golpiza al hijo o la hija, el 18% dice que intervendría para detener la agresión, el 68% llama alguna autoridad y el 14% preferiría no meterse y no hacer nada. Esto refleja que las personas ante una agresión intrafamiliar pueden reaccionar si la ven, el problema radica en que la mayoría de estas se presentan en su mayoría dentro del hogar, lo cual hace difícil su denuncia o sanción social.

Adicionalmente, se debe decir que la violencia intrafamiliar es considerada desde hace tiempo como parte de la violencia social. Las expertas en psicología de la salud Mariela Almenares, Isabel Louro y María T, Ortiz, en su estudio “Comportamiento de la Violencia Intrafamiliar” (1999). Dicen que la violencia intrafamiliar es “toda acción u omisión cometida en el seno de la familia por uno o varios de sus miembros que de forma permanente ocasione daño físico, psicológico o sexual a otros de sus miembros, que menoscabe su integridad y cause un serio daño a su personalidad y/o a la estabilidad familiar”. Los golpes, bofetones, empujones, etc.; agresiones verbales como los insultos, críticas, humillaciones y silencios también hacen parte de las agresiones intrafamiliares.

Estas autoras lograron determinar en su caso de estudio que, en algunos casos, la violencia intrafamiliar llega a expresarse también en descuido de las necesidades alimentarias o de cuidados médicos dentro del núcleo familiar. Adicionalmente, se pudo ver que lo más común en este tipo de violencia son las agresiones psicológicas y físicas, lo cual deja grandes retos para determinar por qué se presentan y el perfil psicológico de quienes son los victimarios en una ciudad como Bogotá que presenta tantos casos y que muy posiblemente muchos más están sin registrar.



### 3.3. Exámenes médico legales por presunto delito sexual

Se presentan en menor número de casos, sin embargo, en promedio en Bogotá suceden 4.123 casos al año teniendo en cuenta las cifras de los últimos 10 años. De estos casos en su mayoría son mujeres agredidas sexualmente, hecho que es preocupante porque pareciera que la ciudad aprendió a convivir con el hecho de que las mujeres puedan ser objeto de la violencia sexual. Aparte de este hecho indolente, hay que contar con que muchos casos no son denunciados por sus víctimas, lo que levanta la duda sobre si se presenta un sub-registro en esta variable.

Cabe recordar que la violencia de pareja y la violencia intrafamiliar guardan relación con esta variable, ya que muchas de las agresiones de esos tipos pueden desencadenar una agresión de tipo sexual por parte de familiares y parejas, hacia niños, niñas, jóvenes y mujeres. El estudio que se propone en este proyecto de acuerdo debe poder determinar con claridad, cuáles fueron los móviles que precedieron el examen médico legal y así tener claridad sobre qué acciones se deben generar para reducir los casos de delitos sexuales en la ciudad, poder tener claridad estadística del hecho puede hacer un cambio en la vida de muchas posibles víctimas de agresiones sexuales.

### 4. Justicia por mano propia<sup>21</sup>

El fenómeno de la justicia por mano propia aún no está medido en la ciudad y se relaciona directamente con las riñas y los robos, que son causantes de lesiones fatales y no fatales de causa externa en la ciudad como bien lo ha venido señalando Forensis en sus publicaciones anuales.

Sin embargo, existen algunos datos que pueden evidenciar de alguna manera la forma en que se presenta este problema en la ciudad. El diario El Espectador en un artículo publicado el 15 de marzo de 2016, muestra que entre junio de 2014 y junio de 2015 cerca de 140 personas murieron linchadas en Bogotá y que además la policía salvó a 600 más de sufrir este flagelo. Asimismo, basándose en la investigación realizada por el grupo de investigación Eilusos del departamento de Sociología de la Universidad Nacional, dicen que hay que tener en cuenta también que la desconfianza en las autoridades policiales y judiciales es una de las causas principales causas del ejercicio de la justicia por mano propia (El Espectador, 2016).

Un dato importante que arroja este artículo, es que tan sólo en los seis primeros meses de 2015 la policía reportó 6.000 arrestos ciudadanos. Lo anterior evidencia de alguna manera que en el imaginario de los ciudadanos la policía no es efectiva y que ellos son quienes deben capturar a los ladrones de inmediato. Además, dicen que los principales detonantes de este comportamiento son los robos simples y los abusos sexuales (El Espectador, 2016). Más importante aún, señala el profesor Rosembert Ariza, que “en los linchamientos, la defensa de la sagrada propiedad privada tiene más importancia que la defensa de la vida”. Además, es posible que los linchamientos sean una descarga de odios acumulados de conflictos individuales y otros pretextos (El Espectador, 2016). Por su parte, Ariel Ávila de la Fundación Paz y Reconciliación en el mismo artículo dice que existen cuatro razones para los linchamientos:

*“1. La gente lo hace, porque no hay respuesta institucional eficiente. Como no siente que las autoridades siempre acuden tarde al llamado de la comunidad, creen que pueden tomarse la justicia por sus manos.*

*2. Perciben que hay impunidad. El ladrón roba, queda libre, roba y queda libre. Y en los casos donde hay respuesta institucional, la justicia tampoco es eficiente. La gente*

<sup>21</sup> [www.elespectador.com/noticias/bogota/un-muerto-linchamiento-cada-tres-dias-bogota-articulo-622342](http://www.elespectador.com/noticias/bogota/un-muerto-linchamiento-cada-tres-dias-bogota-articulo-622342)

*percibe eso como corrupción e impunidad. Sin embargo, se les debe aclarar que si no denuncian, es factible que el ladrón quede libre.*

*3. Los linchamientos ocurren en zonas muy azotadas por la delincuencia. Ocurren tantos robos que se cansan y acuden a estas prácticas.*

*4. La mayoría de los casos de linchamiento, la justicia no castiga a nadie. Le pegan al ladrón y ninguna autoridad investiga a los agresores. Al final, los que linchan se sienten con la autoridad de seguirlo haciendo.”*

Las cuatro razones anteriores pueden estar relacionadas con el porcentaje de ciudadanos de Bogotá que creen, que ante la inseguridad es mejor tener un arma para protegerse que en 2013 fue de 14% y subió a 22% en 2016 (ECC, 2016). Más pronunciado aún es el aumento del porcentaje de personas que creen que cuando un grupo de ciudadanos atrapa un ladrón que acaba de robar deberían darle una golpiza, pasando del 23% en 2013 al 35% en 2016. Igualmente relevante, es el aumento del porcentaje de ciudadanos que consideran que cuando los policías atrapan a delincuentes deberían matarlos, que aumentó de 4,6% en 2013 a 8,9% en 2016.

## **5. Reflexión sobre la violencia y la impunidad como generador de esta**

La violencia puede ser definida “como cualquier relación, proceso o condición por la cual un individuo o grupo social viola la integridad física, psicológica o social de otra persona. Es considerada como el ejercicio de una fuerza indebida de un sujeto sobre otro, siempre que sea experimentada como negativa” (Almenares, Louro y Ortiz, 1999). En lo expuesto anteriormente, es posible determinar que las lesiones de causa externa son expresiones de la violencia y, como muchas de estas, generan la ruptura de la convivencia, el respeto por la ley y más importante aún el respeto por la vida. En ese sentido, vemos que parte del problema se basa en la impunidad que se presenta posterior a los hechos de violencia. Esto le otorga al victimario el poder de repetir sus actos y a la víctima un vacío de injusticia que puede llenar en el futuro con un acto violento.

Como parte de la idea y objetivo que promueve este proyecto de acuerdo, es importante clarificar que la violencia fatal en Bogotá y en nuestra región también está relacionada con la prevalencia del crimen organizado. Esta se expresa en el narcotráfico, las pandillas, bandas delincuenciales, ladrones, etc. que generan una economía criminal (Garzón, 2016). Esta economía también debe ser combatida, para que la ciudad vea reducciones en los diferentes indicadores como la tasa de homicidio, casos de justicia por mano propia, casos de ajustes de cuentas y hasta la tasa de suicidios que pueden ser motivados por problemas con las estructuras delincuenciales.

Así entonces, la ciudad debe combatir la impunidad que se genera en muchos de los casos de lesiones de causa externa y también la actividad criminal que está detrás de muchas de estas lesiones. Esto es importante porque las personas ven que el acompañamiento de las autoridades no es suficiente, que el ejercicio de la justicia cuando estos son víctimas de la violencia no es satisfactorio y por ende, ven una posibilidad en responder violentamente a una situación considerada como problemática ante el sentimiento de ausencia de la tan anhelada justicia.

En ese orden de ideas la impunidad debe ser vista como un generador de violencia, en el sentido que cada caso no resuelto de homicidio, riña, justicia por mano propia y demás, sólo validará aún más las conductas violentas entre los ciudadanos, abriendo una ventana de oportunidad para que las estructuras criminales o los violentos, actúen con mayor efectividad en el ejercicio de sus actividades.

En consecuencia, una de las acciones que se deben promover desde el Sector de Seguridad, Justicia y Convivencia de Bogotá, es el fortalecimiento de la prestación de los servicios de justicia en la ciudad con un enfoque guiado a reducir los índices de impunidad. Con ello no sólo estará en juego la reducción de las lesiones de causa externa, sino también la confianza que tienen los ciudadanos en las instituciones públicas.

Adicionalmente, como bien se expone en el libro “Antípodas de la Violencia” (2012) las altas cifras de violencia y problemas de convivencia guardan relación con tres tipos de impunidad como lo son la impunidad legal que es a la que se ha venido haciendo referencia anteriormente. Pero también está la impunidad de *“orden moral, que es, cuando la persona no se autorregula y no tiene el más mínimo sentimiento de culpa por cometer una falta grave contra otros o contra la sociedad; y la impunidad social, cuando alguien comete un acto reprochable y sus conciudadanos no manifiestan rechazo” (subrayado fuera de texto).*

Es aquí donde se debe entender que una de las expresiones de la violencia en la ciudad como lo son las lesiones de causa externa, no debe ser abordada únicamente como algo que se soluciona por medio de las vías legales. La Cultura Ciudadana y la capacidad que esta tiene para transformar comportamientos debe ser la principal herramienta de la política pública que pretenda reducir este problema de salud pública y de seguridad en la ciudad. Propiciar que los ciudadanos tengan una mayor valoración de lo público y del resto de ciudadanos por fuera de su círculo familiar o de amistad puede aumentar la tolerancia y por ende una mejor convivencia.

Es alarmante que las personas no sientan el más mínimo remordimiento al agredir física o verbalmente a los demás o que interioricen la violencia como forma para abordar sus problemas de convivencia. Esto posiblemente evidencia una razón de por qué se dan las lesiones de causa externa, que es la naturalización del uso de la agresión o la violencia como medio para imponerse ante los demás. En relación con lo anterior, que los hombres sean en su mayoría las víctimas y victimarios puede estar evidenciando un problema de género que no ha sido abordado de la manera adecuada, en parte porque se ha centrado principalmente en las víctimas. Adicionalmente, que los ciudadanos respondan violentamente a ciertos incentivos externos puede estar evidenciando un problema de autorregulación frente al alcohol u otras variables que no están siendo combatidas efectivamente por las administraciones distritales.

De tal manera, no actuar pronto frente a la violencia y sus expresiones como lo son las lesiones de causa externa evidenciadas en este proyecto de acuerdo, puede generar un aumento de los que posiblemente son sus detonantes, como el machismo, el crimen, la intolerancia, la impunidad (en sus tres formas) y la cultura. Estamos al parecer frente a una violencia urbana que cada día se legitima más que nuestras instituciones.

### **5.1. Actuar contra la violencia desde la base y futuro de la ciudad: educación para niños y niñas en competencias ciudadanas.**

Diversos estudios han demostrado que los niños que viven en contextos violentos desarrollan con más facilidad comportamientos agresivos a lo largo de su vida en la medida en que observan y aprenden de ellos, lo que contribuye a la continuación y perpetuación de la violencia (Chaux, 2003; Chaux, 2009). Esto es lo que se ha llamado el ciclo de la violencia (Chaux, 2003; Dodge, Bates, & Pettit, 1990; Widom, 1989), mostrando la importancia de comprender los mecanismos que lo generan y mantienen para lograr romperlo, especialmente en ambientes donde las personas se encuentran rodeadas de diferentes agresiones como ocurre en Bogotá.

Velásquez y Chaux (2007) encontraron una asociación entre la violencia comunitaria y la agresión por parte de niños y niñas, y más aún que esta relación era mediada no sólo por creencias que

respaldan la agresión, sino también por competencias socio-emocionales tales como la empatía (Hoffman, 2000), el manejo de la rabia (Hanish, Eisenberg & Fabes, 2004) y la asertividad (Lange & Jakubowski, 1980). En otros países también se han encontrado evidencias de que los procesos cognitivos y socio-emocionales son mediadores en la relación entre la exposición a la violencia comunitaria y la agresión (ver, por ejemplo, Guerra, Huesmann, & Spindler, 2003; Musher-Eizenman, Boxer, Danner, Dubow, Goldstein, & Heretick, 2004; Schwartz & Proctor, 2000).

Por otro lado, Chaux (2003) ha indicado que el ciclo de la violencia empieza en el contexto familiar, escolar y comunitario en el cual crecen los niños y las niñas. Con respecto al contexto familiar, se ha planteado que el maltrato infantil, el abandono y la permisividad exagerada pueden estar contribuyendo al desarrollo de la agresión. En ese sentido, el profesor Chaux indica que son fundamentales los programas para la promoción del buen trato de los niños, donde adquieran una visión del mundo en la cual puedan esperar que haya quienes se van a preocupar por ellos y en la cual los demás no necesariamente van a hacerles daño. Adicionalmente, los niños deben crecer en ambientes en los que haya quienes puedan promover el desarrollo de la empatía y el cuidado por los demás, por ejemplo, mostrándoles cuándo sus acciones pueden beneficiar o afectar negativamente a otros.

Otros tipos de agresión, como la que se genera en respuesta a una ofensa o agresión hacia la persona, dependen en gran medida de un pobre manejo emocional, especialmente de la rabia. Diversos programas educativos han mostrado maneras como los estudiantes pueden aprender a identificar sus propias emociones y a manejarlas constructivamente. Los estudiantes pueden aprender, además, maneras asertivas (no agresivas) para responder ante ofensas de otros.

De esta manera, la identificación de los procesos cognitivos y socio-emocionales mencionados se vuelve crucial para que los esfuerzos educativos de prevención puedan abordar competencias en los niños y niñas que ayuden a romper el ciclo de la violencia (Chaux, 2009). Es por esto que tanto los programas educativos como una política pública de reducción de las lesiones de causa externa y la violencia deben también concentrar esfuerzos en el desarrollo de habilidades cognitivas y socio-emocionales que se relacionen con el aumento de la agresión.

Chaux indica que un ejemplo importante de este enfoque es el Programa Colombiano de Competencias Ciudadanas liderado por el Ministerio de Educación Nacional. Un estudio realizado por Torrente y Kanayet (2006) concluyó que las competencias ciudadanas, medidas a través de la Prueba Nacional de Competencias Ciudadanas que se aplica a todos los estudiantes de quinto y noveno grado del país, median los efectos del contexto sobre las conductas agresivas de los niños, niñas y jóvenes colombianos.

Sin embargo, las competencias no sólo deben ser planteadas en el currículo, como ocurre con el Programa Nacional, sino que también se deben ofrecer estrategias específicas sobre cómo desarrollar dichas competencias. Uno de los programas que se ha implementado para lograrlo es Aulas en Paz, el cual promueve las relaciones pacíficas y la prevención de la agresión a través del desarrollo de competencias ciudadanas. Este programa ha mostrado resultados importantes en la reducción de los comportamientos agresivos de los estudiantes (Ramos, Nieto, & Chaux, 2007), lo que muestra la importancia de incluir el desarrollo de competencias ciudadanas en una política que busca la reducción de la violencia.

#### **IV. CONVENIENCIA**

Este proyecto de acuerdo es conveniente en estos momentos en tanto la ciudad tiene más dudas que certezas sobre cómo abordar la problemática de la violencia entre sus ciudadanos. Como bien

se ha argumentado en la exposición de motivos, la violencia y sus expresiones tienen como consecuencia lesiones de causa externa que pueden ser fatales, las cuales tienen implicaciones no sólo en la capacidad del distrito para atender mediante su sistema de salud a las víctimas, sino también en la percepción de seguridad que tienen los ciudadanos. Pero más grave aún, en muchos casos las secuelas que dejan las lesiones de causa externas fatales y no fatales en los núcleos familiares no son conmensurables o, por lo menos, no han sido medidas en términos sociológicos, psicológicos y psiquiátricos en la población.

De la misma manera es evidente que la ciudad debe poder coordinar su oferta para reducir las lesiones y la violencia que las desencadena. Para ello es importante que se puedan entender muy bien las motivaciones y las causas que generan que los ciudadanos se comporten de manera violenta.

Es momento para que la ciudad deje únicamente de ver las cifras y pase a generar acciones más sostenidas en el tiempo, para hallar una anhelada paz urbana, que no se ve cercana de seguir con las cifras que aquí se han expuesto. Habrá que poder generar una política pública que permita cambiar los factores que hacen que la ciudad sea histórica y violenta.

Es importante que se retome la definición de política pública de Roth (1999) que dice que esta herramienta es “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales y colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. A partir de esta definición es posible decir que el problema evidenciado en la exposición de motivos cumple con los puntos necesarios para considerarlo una necesidad que debe ser un objetivo colectivo de ciudad y que debe ser abordado por medio de una política pública.

La necesidad de parar con el círculo de violencia que generan distintas circunstancias en la ciudad debe ser prioridad de cualquier gobierno sin importar su ideología. El hecho de que ciudadanos que no son violentos generalmente, tomen la justicia por mano propia o agredan verbalmente o físicamente a los demás es algo que se debe evitar como objetivo de ciudad. El fenómeno de la violencia es una alarma sobre lo que se puede estar gestando en la ciudad para los próximos años; es importante pararla ya que puede no sólo salvar vidas, sino mejorar el bienestar y la salud mental de los ciudadanos.

Es importante que la administración pueda garantizar la salud de los bogotanos por medio de reducir los factores de riesgo de las lesiones. Como bien lo ha expuesto el Instituto de Medicina Legal, las personas pierden tiempo de vida a causa de estas lesiones, lo que repercute negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

En resumen, se hace necesario este proyecto de acuerdo porque el universo donde ocurren las lesiones es muy grande y no sabemos nada de él, o por lo menos nada lo suficientemente claro como para que las administraciones sepan a dónde deben guiar sus iniciativas. Salvo claro, acciones que cada sector ya desarrolla porque tiene alguna parte del problema, pero no hay una apuesta conjunta de ciudad para bajar estas cifras. Es muy importante que los sectores de seguridad y salud lideren la propuesta que aquí se hace en vía de mejorar los indicadores y la seguridad en la ciudad.

De tal manera, este proyecto pretende que la ciudad pueda responder a la violencia y sus consecuencias, para poder reducir las lesiones de causa externa y la justicia por mano propia con una política pública, sustentada con un estudio de causalidad y motivaciones de cada tipo de lesión de causa externa y de la violencia con sus diferentes expresiones. Si somos más efectivos



reduciendo su incidencia y ocurrencia sería posible que se descongestionen los servicios de salud, de policía y de justicia de la ciudad que atienden este tipo de lesiones.

## V. MARCO JURIDICO

La Constitución Política de Colombia, como acuerdo político que celebramos entre todos, tiene como uno de sus fines principales asegurar a sus integrantes la vida y la convivencia, como elementos determinadores de la razón de ser de la conformación de un estado de derecho tal como se refleja en nuestro preámbulo así:

**PREÁMBULO.** En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y **asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia,** el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia.

Lo anterior, ratificado en su artículo segundo, el cual señala como fin esencial del estado.

(...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (...) y **asegurar la convivencia pacífica**  
(...)

Teniendo las autoridades de la República la obligación de

(...) proteger a todas las personas residentes en Colombia, **en su vida,** honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Para garantizar todo lo anterior, la Constitución consagra en el capítulo primero de su libro primero sobre los derechos, las garantías y los deberes los derechos fundamentales de las personas que serán garantizados por el Estado, entre los cuales encontramos:

**ARTICULO 11. El derecho a la vida es inviolable.** (...)

**ARTICULO 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.**

Ahora, esta iniciativa puede ser abordada desde distintos puntos de vista, por lo cual el marco jurídico debe incluir diversas normas que sirven de fundamento del mismo. Por un lado, está el tema de seguridad y convivencia y por el otro el derecho a la salud.

Por su parte, el derecho a la salud ha sido reconocido como un derecho fundamental por encontrarse en conexidad directa con la vida, afirmación que ha sido ratificada en diversas sentencias por la Corte Constitucional. Esto queda en evidencia en la Constitución a la salud desde diferentes aspectos a través de los artículos 2, 44, 48, 49, 50, 52, 54, 64, 78, 95.2, y 366. Este último artículo (366) de hecho denota que:

*“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución*



*de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

*Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”*  
(CP, 1991).

En adición, y teniendo en cuenta que los servicios de salud son una de las funciones esenciales del Estado, el legislador se ha preocupado de manera extensiva sobre el tema y por ello a través de diferentes leyes se han colocado las reglas del juego para los actores tanto privados como públicos que presten los servicios de salud, siendo las principales leyes y normas:

- **LEY 100 DE 1993.** Por la cual se crea el sistema de Seguridad Social.
- **LEY 1122 DE 2007.** Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General en Seguridad Social en Salud.
- **LEY 1438 DEL 2011.** Por medio de la cual se modifica el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- **LEY 1751 DE 2015.** Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud.
- **DECRETO NACIONAL 1876 DE 1994.** Por el cual se reglamentan los artículos 194, 195 y 197 de la Ley 100 de 1993 en lo relacionado con las Empresas Sociales del Estado.

Ahora, es importante traer a colación lo señalado por la Corte Constitucional sobre el derecho a la salud en sentencia T-121 de 2015:

*“La salud tiene dos facetas distintas, que se encuentran estrechamente ligadas: por una parte, se trata de un servicio público vigilado por el Estado; mientras que, por la otra, se configura en un derecho que ha sido reconocido por el legislador estatutario como fundamental, de lo que se predica, entre otras, su carácter de irrenunciable. Además de dicha condición, se desprende el acceso oportuno y de calidad a los servicios que se requieran para alcanzar el mejor nivel de salud posible.”*

Por otra parte, sobre la seguridad y convivencia es importante incluir otras normas dentro del marco jurídico que le dan fundamento a la presente iniciativa. En primer lugar, se debe mencionar que el Código Penal Colombiano incluye varias conductas que se constituyen como delitos y que se encuentran dentro de las lesiones por causa externa a la que se refiere este proyecto. En segundo lugar, encontramos el Código Nacional de Policía, el cual dispone en su artículo primero que las disposiciones allí previstas:

*“...son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente.”*

A nivel distrital el Acuerdo 79 de 2003 señala que su objetivo es:

*“...regular el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas de acuerdo con la Constitución y la Ley, con fines de convivencia ciudadana...”*

También es pertinente señalar que el Decreto Nacional 399 de 2011 por el cual se estableció la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana ordenó

en su artículo 16 al alcalde distrital de Bogotá, entre otros, formular una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la cual debía contemplar los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial al nivel territorial. Es así como mediante Decreto Distrital 657 de 2011, se dio cumplimiento a esta orden y se adoptó la Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana y se armonizaron los procedimientos y mecanismos para la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana, y por medio de la Resolución 001 de 2017 expedido por el Comité Territorial de Orden Público del Distrito Capital, creado mediante decreto 594 de 2017, se aprobó el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Distrito Capital 2017-2020.

El Decreto Distrital 637 de 2016 por medio del cual se creó el sector administrativo de seguridad, convivencia y justicia incluyó dentro de las funciones de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y justicia, la de liderar, orientar y coordinar la formulación, adopción y ejecución de políticas, planes programas y proyectos dirigidos a garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana y la preservación del orden público en la ciudad (art.5.a).

## VI. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

**Constitución Política de Colombia. ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos:

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

**Decreto Ley 1421 de 1993. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Artículo 12°.** Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

1... Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a su cargo; y 19. Dictar normas de tránsito y transporte. (...)

Finalmente es importante traer a colación el concepto unificador No.5 emitido por la Dirección Jurídica Distrital el 30 de noviembre de 2011 de acuerdo con el cual:

En el ámbito distrital, el Concejo de Bogotá como máxima autoridad del Distrito Capital, tiene la facultad para facilitar las condiciones jurídicas, políticas e institucionales para la implementación y puesta en marcha de las políticas públicas. Es por ello que, dicta lineamientos de política pública, que determinan el conjunto de directrices para la elaboración y construcción de una política pública, señala el objeto, los principios, los objetivos y los componentes.

## VII. 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:

**ARTÍCULO 7. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá

hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

El presente proyecto de acuerdo efectivamente representa un impacto en el marco fiscal a mediano plazo, razón por la cual se hace necesario consultar al sector de seguridad del Distrito y a Secretaría de Hacienda Distrital con el fin de que calculen el costo que representa el estudio objeto del proyecto, y le den viabilidad a este proyecto.

## Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (2012) Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina. Disponible en línea: <https://publications.iadb.org/handle/11319/383?localeattribute=es#sthash.voLXMoCr.dpuf>
- Chaux (2003). Agresión reactiva, agresión instrumental y el ciclo de la violencia. *Revista de Estudios Sociales*, 15, 47-58.
- Chaux (2009). Citizenship Competencies in the Midst of a Violent Political Conflict: The Colombian Educational Response. *Harvard Educational Review*, 79(1).
- Corprovisionarios (2016) Encuesta de Cultura Ciudadana, Frecuencias simples para Bogotá. Bogotá D.C.
- Diario el Tiempo (12 de julio de 2017) La violencia interpersonal es la razón de 6 de cada 10 homicidios. Disponible en línea: [www.eltiempo.com/justicia/servicios/cifras-de-violencia-en-colombia-en-2017-108130](http://www.eltiempo.com/justicia/servicios/cifras-de-violencia-en-colombia-en-2017-108130)
- Fundación Ideas para la Paz (2017) Instinto de Vida, Violencia Homicida en Colombia. Disponible en línea: <http://staging.ideaspaz.org/especiales/data-fip/homicidios/#5/3.382/-70.115>
- Garzón, J.C. (2016) What is the relationship between organized crime and homicide in Latin America? junio de 2016. Fundación Igarapé.
- Igarapé Institute (2017) Homicide Monitor, Exploring the distribution, dimensions and dynamics of international homicide around the world. Online: <https://homicide.igarape.org.br/>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2007), Forensis 2006, Datos para la Vida, volumen 8, junio 2017.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2008), Forensis 2007, Datos para la Vida, volumen 9, junio 2017.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2009), Forensis 2008, Datos para la Vida, volumen 10, junio 2017.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2010), Forensis 2009, Datos para la Vida, volumen 11, mayo 2010.

- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2011), Forensis 2010, Datos para la Vida, volumen 12, junio 2011.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2012), Forensis 2011, Datos para la Vida, volumen 13, julio 2012.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2013), Forensis 2012, Datos para la Vida, volumen 14, septiembre 2013.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2014), Forensis 2013, Datos para la Vida, volumen 15, julio 2014.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2015), Forensis 2014, Datos para la Vida, volumen 16, julio 2015.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2016), Forensis 2015, Datos para la Vida, volumen 17, julio 2016.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2017), Forensis 2016, Datos para la Vida, volumen 18, junio 2017.
- Mariela Almenares, Isabel Louro, María T, Ortiz, (1999). "Comportamiento de la Violencia Intrafamiliar" Revista Cubana de Medicina General, Integr 1999;15 (3):285-92.
- Torrente, C. & Kanayet, F. J. (2006). Contribución de las competencias ciudadanas al rompimiento de la violencia en Colombia. Un estudio a nivel nacional. *Departamento de Psicología, Documento No. 115*. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Veeduría Distrital (2017) Nota técnica: El reto de reducir la tasa de homicidios en Bogotá, disponible en línea: <http://veedurriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/nota%20homic.pdf>
- Centro de Estudio y Análisis del Delito (2018) Estadísticas delictuales <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>

Cordialmente,

**JORGE EDUARDO TORRES CAMARGO**  
Concejal de Bogotá

**LUCÍA BASTIDAS UBATÉ**  
Concejal de Bogotá

**HOSMAN YAITH MARTÍNEZ**  
Concejal de Bogotá

**MARIA FERNANDA ROJAS**  
Concejal de Bogotá

**MARÍA CLARA NAME RAMÍREZ**  
Concejal de Bogotá

**EDWARD ANÍBAL ARIAS RUBIO**  
Concejal de Bogotá

Proyectó y elaboró: Sebastián Gómez



## PROYECTO DE ACUERDO N° 194 DE 2019

### PRIMER DEBATE

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REDUCCIÓN DE LESIONES POR CAUSA EXTERNA EN BOGOTÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

#### **EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

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

#### **ACUERDA**

**ARTÍCULO 1.** Ordénase a la administración distrital formular e implementar la política pública de reducción de lesiones por causa externa en Bogotá.

**ARTÍCULO 2.** La política a la que se refiere este acuerdo deberá ser formulada e implementada de acuerdo con los resultados de un estudio que se lleve a cabo bajo el liderazgo de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, en conjunto con la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud sobre el origen de las lesiones de causa externa y la violencia en la ciudad. El estudio en mención tendrá en cuenta entre otros los siguientes determinantes sociales:

- a. **Cultura:** Deberá ser analizada para definir cuáles son los rasgos que están relacionados con las lesiones de causa externa como posibles causas o motivaciones que determinan el comportamiento violento en la ciudad.
- b. **Machismo:** Debe ser tenido en cuenta dentro del estudio como posible desencadenante de algunos tipos de lesiones de causa externa toda vez que, en la mayoría de los casos, los hombres son los principales victimarios y generadores de las lesiones de causa externa en la ciudad.
- c. **Intolerancia:** Debe verse a la luz de la capacidad que tienen los individuos para resolver pacíficamente sus malentendidos.
- d. **Impunidad:** Entendida como factor de riesgo que promueve el uso de la violencia como herramienta para solucionar los problemas en ámbitos legales y no legales entre los ciudadanos.
- e. **Delitos y criminalidad:** como desencadenantes de lesiones de causa externa en la ciudad.
- f. **Justicia por mano propia:** como una lesión de causa externa fatal y no fatal en la ciudad.
- g. **Salud mental:** Componente importante para determinar causas y consecuencias de las lesiones de causa externa en los ciudadanos teniendo en cuenta que no ha sido diagnosticado como factor relacionado con las agresiones en la ciudad.

**Parágrafo:** Las entidades arriba relacionadas garantizarán que el estudio al que hace referencia este artículo cuente con participación ciudadana como elemento que sirva para fortalecer el análisis necesario para la formulación de la política.

**ARTICULO 3.** La Política Pública de Reducción de las Lesiones de Causa Externa en Bogotá contará con un plan de acción dirigido a combatir y reducir las lesiones de causa externa y los factores de riesgo de la violencia definidos por el estudio.



**ARTICULO 4.** Los lineamientos de la Política Pública de Reducción de las Lesiones de Causa Externa serán los siguientes:

- a. **Cultura Ciudadana:** La política debe contar con una línea de acción de Cultura Ciudadana guiada a reducir los niveles de impunidad moral y social en la ciudad. Además, por medio de la pedagogía mejorar la capacidad de resolver los problemas pacíficamente entre los ciudadanos y aumentar la apropiación de las normas.
- b. **Cambio de comportamiento:** La política deberá definir claramente qué comportamientos quiere cambiar para reducir la violencia y las lesiones de causa externa en la ciudad.
- c. **Enfoque poblacional y diferencial:** La política deberá contar con este enfoque teniendo en cuenta
- d. **Difusión, pedagogía y sensibilización:** La política contará con una estrategia de difusión, pedagogía y sensibilización en las localidades más afectadas por las lesiones de causa externa.
- e. **Corresponsabilidad:** La política estará dirigida a fortalecer las capacidades ciudadanas para resolver pacíficamente sus malentendidos o diferencias. Además, en aumentar la responsabilidad que cada ciudadano tiene frente a su propia vida y la de los demás.
- f. **Competencias Ciudadanas:** Como herramienta para la educación de jóvenes, niños y niñas de la ciudad, para que respondan a situaciones que puedan desencadenar hechos violentos. Además, que tengan mejores relaciones personales y familiares.
- g. **Participación Ciudadana:** La política incluirá mecanismos de participación ciudadana de tal forma que la visión de los ciudadanos permita obtener información de primera mano sobre las problemáticas que sirven de fuente de las lesiones de causa externa.

**Parágrafo:** Para la elaboración de la Política Pública a la que hace referencia este acuerdo se tendrán en cuenta las fuentes de información primaria y secundaria del nivel distrital que llevan registro de las lesiones de causa externa presentadas en la ciudad de Bogotá.

**ARTIULO 5.** La elaboración e implementación de la Política Pública deberá ser coordinada por la Secretaría Distrital de Seguridad, Justicia y Convivencia, con el apoyo de la Secretaría Distrital de Educación, Policía Metropolitana y la Secretaría de Salud, y demás entidades distritales necesarias según el tipo de lesión de causa externa a abordar.

**ARTICULO 6.** La Política Pública de Reducción de las Lesiones de Causa Externa en Bogotá contará con un mecanismo de seguimiento de resultados y análisis de impacto que sirva para verificar que los cambios de comportamiento se estén logrando en la ciudad.

**ARTÍCULO 7.** La Política Pública de Reducción de las Lesiones de Causa Externa en Bogotá deberá ser renovada dentro de los diez (10) años siguientes a su implementación.

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



**PROYECTO DE ACUERDO N° 195 DE 2019****PRIMER DEBATE****“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LINEAMIENTOS PARA EL SERVICIO DE ALQUILER DE BICICLETAS NO ANCLADAS Y VEHÍCULOS DE MOVILIDAD PERSONAL (VMP) EN BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”****EXPOSICIÓN DE MOTIVOS****I. OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO**

El presente proyecto de acuerdo ordena a la administración adoptar lineamientos para que en el Distrito Capital se preste el servicio de alquiler de **bicicletas no-ancladas** y **Vehículos de Movilidad Personal –VMP**, con el fin de aumentar la oferta de modos de transporte y dinamizar la movilidad de la ciudad acorde con las transformaciones económicas más recientes de la sociedad contemporánea.

**II. ANTECEDENTES**

No. Proyecto	Ponentes	Sentido de la ponencia
087 de 2019	Marco Fidel Ramírez Antonio	Negativa
	Jorge Eduardo Torres Camargo	Positiva
	César Alfonso García Vargas	Positiva con modificaciones

**III. JUSTIFICACIÓN****1. Contexto**

En el contexto social y económico de las ciudades del siglo XXI, gobernantes, urbanistas y empresarios tienen como reto la creación de soluciones que respondan a las exigencias de un contexto urbano en el que mayor densidad demográfica, la contaminación y congestión del tráfico son protagonistas. Estas soluciones deben estar en armonía con las necesidades y perspectivas de quienes interactúan entre sí en el espacio público con sus diferentes medios de transporte.

La ciudad cuenta hoy con una serie de actores motorizados y no motorizados en la movilidad urbana como lo son: Transmilenio, SITP (zonal y TPC), vehículos particulares, taxis, motocicletas, rutas escolares, transporte de carga, **bicicletas**, **patinetas**, **monopatines**, bicitaxis, etc. Sin embargo, y si bien hay un marco normativo robusto para varios de estos actores, especialmente para los de uso masivo y las bicicletas, la ciudad todavía está en deuda de generar una norma específica para los **Vehículos de Movilidad Personal – VMP** (patinetas, y monopatines, entre otros).

Ciertamente, el Concejo de Bogotá aprobó recientemente la política pública de la bicicleta y viene exigiendo la reglamentación de un sistema de bicicletas públicas, el cual se viene aplicando con éxito desde los años 90 alrededor del mundo (Países Bajos, Francia, e Inglaterra, entre otros). De hecho, durante los últimos 5 años, el uso compartido de bicicletas y los sistemas de bicicletas públicas han crecido a pasos agigantados. Alrededor de 1.600 sistemas operan actualmente a nivel mundial –con bicicletas convencionales, eléctricas o híbridas-. Desde el 2013, estos sistemas se

han duplicado y cada vez más países los adoptan tratando de entender las dinámicas socioeconómicas, de turismo y de movilidad de los usuarios<sup>22</sup>.

Estos sistemas emergentes de bicicletas no sólo le han abierto la puerta a iniciativas **públicas o privadas** para la provisión del servicio, sino que también han planteado nuevos retos en relación con sus **esquemas de parqueo: sistemas anclados y no-anclados**. Y, de igual manera, el auge de los sistemas compartidos de movilidad también puso de presente un nuevo actor importante: **la patineta**, ligada a sistemas de parqueo no-anclado.

Las **bicicletas no ancladas** y los **Vehículos de Movilidad Personal -VMP**, y apoyados en buena medida en modalidades de la **economía colaborativa**, están diseñados como transportes multimodales de trayectos cortos. La Secretaría de Movilidad, acorde con su plan maestro de movilidad, comenzó a dar los primeros pasos para la regulación de este tipo de servicios (Circular 006 del 12 de diciembre de 2018) que, más que prohibirse, deben convertirse en nuevas herramientas que aporten al desarrollo de las ciudades, sus ingresos fiscales y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los bogotanos.

La revolución que está en marcha gracias a estas formas de transporte se dan en todo el mundo y prometen cambiar la cara de la movilidad. Por ejemplo, un estudio de la ciudad de San Francisco arrojó que el promedio de los viajes en carros es de unos 4 kilómetros, pero al menos un 30 % o 40 % de ellos son de menos de 1 kilómetro. Esto representa una oportunidad para reemplazar esa porción de viajes cortos por viajes en vehículos eléctricos personales (Dinero, 2018)<sup>23</sup>.

Resulta esencial que las **bicicletas no ancladas** y los **Vehículos de Movilidad Personal -VMP** se articulen con el sistema de bicicletas públicas que espera poner en marcha el Distrito Capital, y que se pongan en armonía con las innovaciones del sector privado ante las difíciles condiciones del tráfico bogotano, apoyados en buena medida de las nuevas plataformas tecnológicas. Todas estas iniciativas comenzaron a moldear, además, nuevos esquemas de movilidad para distancias cortas que comenzaron a tener eco en el resto del país.

Finalmente, la prestación de este servicio –implementado por el sector público o por el privado–, debe poder articularse al sistema integrado de transporte, de tal manera que no sólo aporte la multimodalidad de la movilidad urbana, sino a su inter-modalidad. De esa manera, no sólo mejoraría la eficiencia del transporte urbano, sino que promovería el incremento de viajes con cero emisiones de carbono en la ciudad.

### 1.1. Situación actual de la movilidad bogotana

Ante la variedad de actores, es importante entender que es necesaria su articulación, debido a que su presencia en la ciudad viene en aumento. Por ejemplo, Transmilenio pasó de movilizar 369.732.573 pasajeros, en 2007, a movilizar 681.606.682 en 2018 (Transmilenio, 2018). Todo esto sin olvidar el rezago en la construcción de nueva infraestructura, que ha llevado a que el sistema no tenga niveles óptimos de confort y atención para los usuarios.

En el caso de vehículos particulares, el Observatorio Ambiental evidencia que se presenta un aumento entre 2007 y 2018 de cerca del 169% en los vehículos particulares registrados en la ciudad, pasando de 839.251 vehículos a 2.259.568. Además, cabe resaltar que Bogotá es la ciudad con

<sup>22</sup> Institute for Transportation and Development Policy (2018). The Bikeshare Planning Guide. New York. Pág. 8. Recurso de internet: [https://3gozaa3xxbbp499ejp30lxc8-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2013/12/BSPG\\_digital.pdf](https://3gozaa3xxbbp499ejp30lxc8-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2013/12/BSPG_digital.pdf)

<sup>23</sup> <https://www.dinero.com/empresas/articulo/patinetas-electricas-de-uber-y-cabify-en-colombia/264299>

mayor número de motos registradas en el país, ya que en 2018 fueron 480.404; le sigue Envigado, con 421.147, y Girón con 253.870 motos (RUNT, 2019).

Estas cifras nos muestran que la situación actual de la ciudad en términos de movilidad viene poniéndose más compleja con el paso del tiempo, debido al crecimiento en el uso de medios de transporte en su mayoría motorizados y pensados para cubrir grandes distancias.

De tal forma, vemos que otras formas de transportarse en la ciudad vienen en aumento, como los viajes en bicicleta, las cuales pasaron de 281.242 viajes anuales en 2011, a 635.431 en 2015<sup>24</sup>, y 850.000 viajes en 2018 (302% de aumento), según estimaciones de la Secretaría de Movilidad. Este panorama evidencia que los ciudadanos continúan diversificando sus medios de transporte en la ciudad a razón de los trancones, la sobre-demanda en transporte público y las dificultades para la construcción de obras que mejoren el transporte masivo de pasajeros.

Por supuesto, se entiende que los sistemas de transporte urbano alternativos, por sí solos, no pueden solucionar todos los problemas, pero sí contribuyen a mitigarlos, mientras vayan acompañados de seguridad, reglas de juego claras y una infraestructura mínima para su funcionamiento.

Ante la situación descrita, es evidente la necesidad de desarrollar una ciudad que promueva medios de transporte eficientes y libres de emisiones contaminantes. Es preocupante que los vehículos particulares sean el principal actor vial en Bogotá, pues demandan la construcción de una mayor extensión de redes infraestructurales, lo que a su vez deriva en una mayor dispersión urbana de las personas y, por ende, menor densidad.

Esta dinámica redundante en desplazamientos más largos que a su vez generan dependencia del automóvil, así como un mayor consumo energético, y, finalmente, un incremento de la exclusión social (Herce, 2009) que se evidencia en la manera en que los ciudadanos piensan que lo mejor es transportarse en vehículo particular.

Este es precisamente el modelo que hay que cambiar. Por ello las **bicicletas no ancladas** y los **Vehículos de Movilidad Personal -VMP** pueden ser una opción para mitigar la dependencia que se generó frente al vehículo particular y, además, para lograr un sistema de transporte público intermodal que permita a los ciudadanos movilizarse en la última milla o en cortas distancias, sin generar emisiones, y de una manera que no implica necesariamente la ampliación de la infraestructura vehicular.

## 2. Sistema de bicicletas

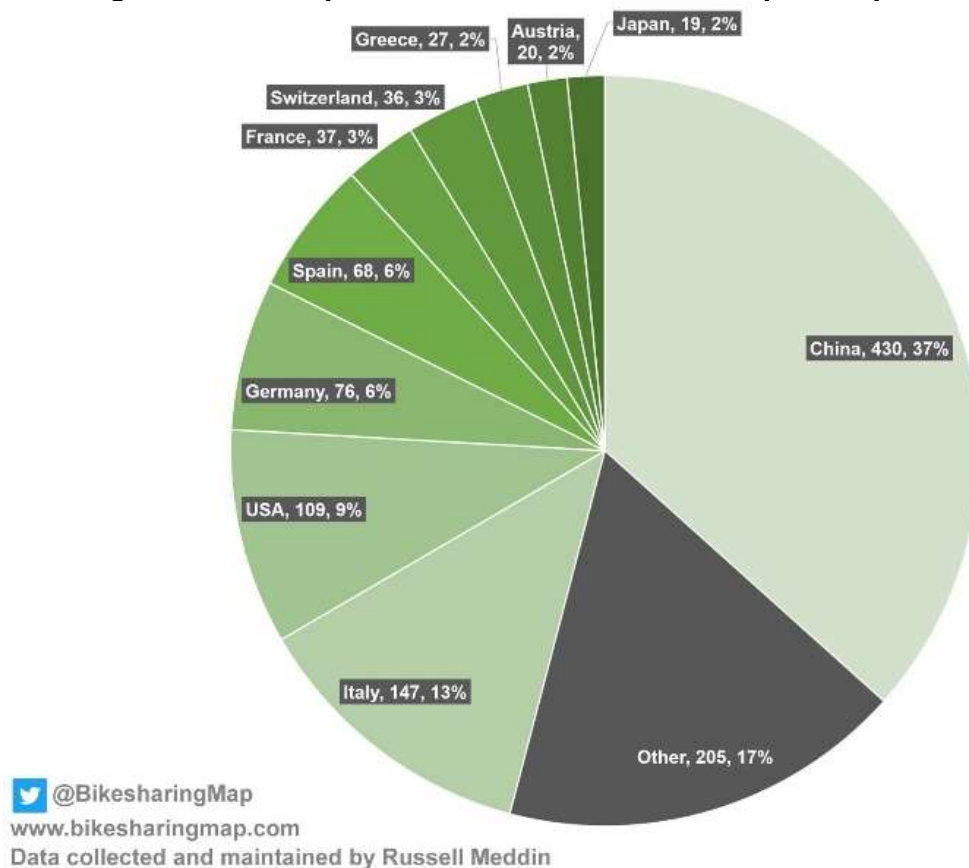
En Bogotá, actualmente la Secretaría Distrital de Movilidad adelanta un proceso de diagnóstico y participación con actores para la posterior formulación y adopción de la política pública de bicicletas para el segundo semestre de 2019. De esta manera se pretende crear estrategias frente al uso y la infraestructura de bicicletas de la ciudad a largo plazo en donde se prevé la implantación de un sistema de bicicletas públicas dispuestas en la mayoría de localidades de la ciudad.

Algunos de los países con mayor participación en la adopción de programas para el uso de bicicletas públicas son China (37%), Italia (13%), Estados Unidos (9%), Alemania (6%) y España (6%) –ver imagen-. El uso de esta modalidad de transporte ha resultado ser un complemento clave para el

<sup>24</sup> En 2015 se estimó, mediante la Encuesta de Movilidad, en el resto de municipios cercanos a Bogotá se realizaban un total de 176.217 viajes<sup>24</sup>.

transporte público, así como un paso crítico para reducir los viajes en automóviles y las muertes en accidentes de tránsito<sup>25</sup>.

### Programas de uso público de bicicletas – 2016. Top 10 de países.



Los sistemas de bicicletas públicas han tomado varias formas en los últimos años, desde la distribución de las mismas en un barrio o comunidad (usuarios de centros comerciales, almacenes o empresas privadas), hasta estaciones de renta administradas por un operador, o sistemas de bicicletas no ancladas –no necesitan de estacionamiento fijo-.

Las bicicletas no ancladas, en particular, permiten que los usuarios recojan una bicicleta en un lugar y la devuelvan en otro, son localizables a través de aplicaciones móviles, e incluyen zonas de parqueo virtual (lugares no demarcados o espacio público). Además, emplean candados inteligentes que, combinados con las aplicaciones para teléfonos móviles, facilitan el acceso a cualquier bicicleta y dan solución, por ejemplo, al primer y/o último kilómetro (distancias cortas) de viaje hacia o desde una estación de bus o metro.

Actualmente, en Bogotá, no existe una gran variedad de buenas soluciones para abordar estos desplazamientos más allá de buses alimentadores o bicitaxis (no reglamentados). De allí, nace la necesidad de contar con sistemas alternativos como bicicletas, e incluso sistemas que se extienden a monopatines o modalidades similares, de oferta pública o privada para uso público, que sean de fácil acceso y disposición.

<sup>25</sup> Ibid. Pág. 8



Algunas ventajas de los sistemas no anclados son<sup>26</sup>: 1) Para la ciudad: menores costos de instalación, disponibilidad de datos por GPS para mejorar la toma de decisiones, mayor oferta de bicicletas en barrios y zonas desprovistas de rutas de buses y menores costos de infraestructura para el parqueo de las bicicletas. 2) Para los usuarios: flexibilidad en el uso del vehículo (punto de inicio y finalización del viaje), reserva desde una app, y facilidad en la movilización entre el transporte público y su destino final.

### 2.1. Ejemplos en el mundo: bicis

En América Latina, varias ciudades han mejorado y ampliado sus sistemas de bicicletas para uso público en los últimos cinco años. Por ejemplo, Medellín, Buenos Aires, Santiago y Quito hicieron la transición de sistemas de segunda generación (con depósito de monedas) a tercera generación (tarjetas inteligentes), ambos con sistema de parqueo anclado.

El sistema de bicicletas no ancladas o sistema *dockless* hace parte de la cuarta generación de bicicletas para uso público y ha operado en Europa desde el año 2000 (con la empresa *Call a Bike* en Alemania), y viene causando un gran impacto en China en donde actualmente más de 30 empresas ofrecen dicho servicio<sup>27</sup>. Otras fuentes hablan de cerca de 70 empresas y/o marcas que prestan este servicio de bicicletas en dicho país<sup>28</sup>.



Imagen 1. Sistema de bicicletas Call a Bike. Colonia (Alemania)

Fuente. Tomada de [www.123rf.com](http://www.123rf.com), Diciembre 2014

Actualmente, Ecobici, en Ciudad de México, es el sistema de bicicletas para uso público más grande de la región, con más de 45 millones de viajes desde 2010 y más de 200.000 usuarios. Este sistema

<sup>26</sup> Íbid. Pág. 32

<sup>27</sup> Tomado de: *Bike Sharing Apps In China Pop Up As Latest Startup And Unicorn Craze*. Revista Forbes, marzo 28 de 2017. <https://www.forbes.com/sites/rebeccafannin/2017/03/28/bike-sharing-apps-in-china-pop-up-as-latest-startup-and-unicorn-craze/#682ebf2e1bcc>

<sup>28</sup> The Indian Express. Simply Put: In China's bikeshare success, peek into big data potential. Octubre 02 de 2017.

agregó bicicletas de cuarta generación a principios de 2018. También en 2018, se lanzó en Santiago de Chile y en Ciudad de México el sistema de bicicletas no ancladas de uso público (MoBike)<sup>29</sup>.



Imagen 2. Sistema de bicicletas Mobike en calles de Ciudad de México  
Fuente. Tomadas de Twitter @marfeles. 22 septiembre de 2018

En Bogotá, se encuentra en funcionamiento, desde el primer semestre de 2018, el servicio de bicicletas eléctricas no ancladas de Muvo (empresa colombiana) y de BiciCo (mediante la alianza de Codensa, Bicycle Capital, Carulla y Scotiabank Colpatría). Estos sistemas se encuentran en funcionamiento con un costo aproximado de \$2.800 pesos por 30 minutos. Por su parte, la empresa de domicilios Rappi puso en marcha el servicio de préstamo y/o alquiler de 150 monopatines en alianza con la empresa mexicana 'Grin'<sup>30</sup>, el cual se encuentra en funcionamiento en la zona norte de la ciudad, y cuyo costo es de \$300 pesos por minuto más \$1.500 pesos por el desbloqueo.



Imagen 3. Sistema de monopatines Grin en calles de Bogotá D.C.  
Fuente. Tomadas de El Espectador. 11 diciembre 2018

Según *The Bikeshare Planning Guide* del ITDP (2018)<sup>31</sup>, algunas ventajas de la prestación del servicio de bicicletas compartidas por parte de operadores privados son la reducción de costos y tiempo necesarios para la planeación e implementación de un sistema de bicicletas, además de incentivar el mejoramiento constante del servicio prestado dada la competencia entre empresas. Por otra parte, habiendo un marco normativo básico para la regulación de este mercado, se pueden

<sup>29</sup> *Íbid.* Pág. 6. Mobike, actualmente opera con alrededor de 5 millones de bicicletas en el mundo, y más de 100 millones de usuarios registrados.

<sup>30</sup> Consultar en <https://www.elespectador.com/economia/los-monopatines-electricos-de-grin-llegaron-bogota-articulo-828636>

<sup>31</sup> Institute for Transportation and Development Policy (2018). *The bikeshare planning guide*. Pág. 71. Recurso disponible en <https://www.itdp.org/2018/06/13/the-bike-share-planning-guide-2/>



lograr resultados óptimos frente al acceso equitativo a bicicletas, el intercambio de datos y la integración de modos de transporte.

## 2.2. Ejemplos en el mundo: patinetas

Son varias las ciudades que hoy cuentan con *Scooters* o patinetas eléctricas como medio de transporte público compartido. Las empresas más representativas son LIME, BIRD, Yellow y GRIN en México, que han mostrado en los últimos meses puntos a favor y en contra sobre cómo debería ser el comportamiento de los usuarios de estos medios de transporte en las vías (aceras, bicarriles y carreteras) y cuál debería ser el uso correcto del espacio público de estos vehículos no anclados, como también la corresponsabilidad de las empresas que venden el servicio –como veremos más adelante-.

En todo caso, los *scooters* han sido un éxito entre los consumidores", dice Euwyn Poon, cofundador de Spin, una compañía que comparte scooters que opera en 18 ciudades de los EE. UU. y tiene una flota de 30,000 vehículos. Después de comenzar como una compañía de bicicletas compartidas, Poon pasó a los *scooters* en marzo del año pasado. "Son un poco más ágiles y ocupan menos espacio en la calle", señaló, y las ciudades están empezando a comprender la idea de que podrían ser una alternativa más limpia y conveniente para conducir o tomar el transporte público.<sup>32</sup>

Sin embargo, en el caso de Londres los *scooters* eléctricos están prohibidos en carreteras y aceras. Esto se debe a que el Departamento de Transporte (DFT) define los scooters eléctricos como "transportadores motorizados", un tipo de vehículo que solo se puede usar legalmente en propiedades privadas. Segways, hoverboards, u-wheels y monociclos eléctricos, todos caen en la misma categoría y, como los scooters eléctricos, no están permitidos en los espacios públicos.

Aun así, se puede analizar que estos vehículos se han integrado a los sistemas de transporte público que han demostrado ser incapaces de llevar a los pasajeros a sus destinos finales, provocando que las personas tengan que caminar entre 10 a 20 minutos después de bajarse del sistema masivo. En este caso, las patinetas eléctricas se han convertido en una forma de acelerar los viajes cortos a pie.

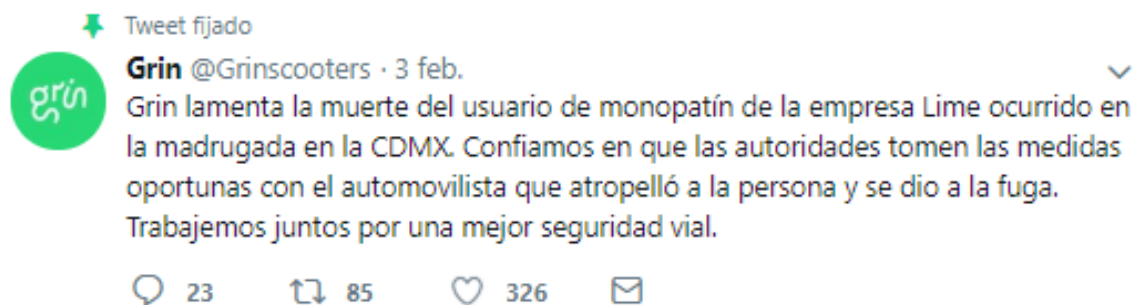


<sup>32</sup> The electric scooter craze isn't coming to London anytime soon. By MATT REYNOLDS. Sunday 1 July 2018. <https://www.wired.co.uk/article/electric-scooters-london-san-francisco-lime-bird-spin>

Ahora bien, en un estudio de la Universidad de California (UCLA) se realizó un seguimiento de un año de lesiones por el uso de *e-scooter* en dos hospitales del sur de California (Los Ángeles y Santa Mónica) para analizar qué tan graves son los riesgos de seguridad. Según los registros médicos, los *scooters* de pie se han asociado con 249 visitas a la sala de emergencia entre el 1 de septiembre de 2017 y hasta fines de agosto de 2018.

La lista de lesiones reportadas incluye dislocaciones, fracturas de huesos, contusiones pulmonares, lesiones de tejidos blandos y una laceración esplénica. La mayoría de las víctimas (91.6 por ciento) eran pasajeros que se habían caído, chocaron con un objeto o fueron golpeados por un vehículo. Pero el 8.4 por ciento eran peatones que chocaron con *scooters*, se tropezaron con ellos o intentaron levantarlos. Solo el 4.4 por ciento fue registrado usando un casco. Ninguna de las lesiones fue fatal, pero dos pacientes fueron enviados a la unidad de cuidados intensivos<sup>33</sup>.

En el caso de México, origen de la empresa Grin, el gobierno de la Ciudad de México anunció que regulará a las empresas que ofrecen servicio de bicicletas y patinetas eléctricas por las quejas de los peatones y uso indebido del espacio público, entre las medidas se encuentran: no otorgar más licencias y formular e implementar una regulación sobre estos vehículos de transporte. Cabe recordar que, a principios del mes de febrero del presente año, un usuario de patineta eléctrica murió luego de que lo arrollaran en una autopista de México. Grin se pronunció al respecto.



Para el caso de Bogotá, la empresa de domicilios Rappi puso en funcionamiento el servicio de préstamo y/o alquiler de 150 monopatines en alianza con la empresa mexicana 'Grin'<sup>34</sup>, el cual se encuentra en funcionamiento en la zona norte<sup>35</sup> de la ciudad, y cuyo costo es de \$300 pesos por minuto más \$1.500 pesos por el desbloqueo.

### 3. Economía colaborativa

El concepto de economía colaborativa, cuya definición es aún bastante abstracta y se encuentra en desarrollo, promete posicionarse como el mecanismo de interacción del siglo XXI. Es un sistema económico en el que se comparten e intercambian bienes y servicios a través de plataformas digitales, en el que personas ofrecen sus propios bienes y servicios a cambio de un pago económico, un producto y/o un servicio equivalente, que generalmente se realiza utilizando una aplicación móvil o una plataforma web.

<sup>33</sup>Electric Scooters Sent Nearly 250 Riders to L.A. Emergency Rooms Last Year. Is That a Lot? SARAH HOLDER JAN 29, 2019 <https://www.citylab.com/transportation/2019/01/electric-scooters-safety-statistics-injuries-bird-lime-vega/581482/>

<sup>34</sup> Consultar en <https://www.elespectador.com/economia/los-monopatines-electricos-de-grin-llegaron-bogota-articulo-828636>

<sup>35</sup> Entre la Autopista Norte y la Carrera 7ª, y la Calle 147 y la calle 72.

La economía colaborativa está cambiando los hábitos de consumo de las personas. Un estudio de Barbu et. Al (2018)<sup>36</sup> probó que estos cambios apuntan a que los consumidores ya no *poseen* algo, sino que lo *utilizan*. En ese orden de ideas, los elementos importantes para la elección de un bien se han volcado a la disponibilidad de un puesto en un carro, de un cuarto en alguna casa, entre otros, sin que esto signifique compartir los altos costos de su propiedad.

Así lo evidenció este estudio, que corrió 320 encuestas a personas que han hecho uso de un bien específico de la economía colaborativa (Uber) y que encontró que estos usuarios estarían dispuestos a cambiar sus patrones de consumo, después de haber usado estos productos, ya que no sólo tiene beneficios como el uso compartido, sino también ayuda a reducir la producción en masa y con esto –en principio- se reduce el impacto ambiental al planeta.

En el mundo, esta nueva idea se posiciona como una de las 10 ideas que va a cambiar el mundo en los próximos diez años (Time, 2011) y ya generó 3.500 millones de dólares como beneficio (MIT, 2014). Teniendo esto en cuenta, Colombia, y específicamente Bogotá, son claves para el desarrollo de este tipo de tecnologías, pues en esta metrópoli, el valor agregado de:

- establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas presentó un crecimiento del 4,1%;
- las actividades de servicios sociales, comunales y personales también crecieron un 3%; y
- el comercio, reparación, restaurantes y hoteles aumentaron también un 1% respecto a 2016<sup>37</sup>.

Además, las tecnologías para las *Economías Colaborativas* funcionan como plataformas que se integran como herramientas transaccionales que facilitan la vida de compradores y vendedores, sin repercutir en ciertos costos. Aplicaciones como Amazon o eBay han demostrado ser los mayores comercializadores de artículos sin tener un almacenamiento propio o un inventario definido, lo que debe significar un avance en la nueva forma de mercados. Actualmente en Colombia hay 241 iniciativas de economía colaborativa, de las cuales 58 ya se consolidaron como empresas en temas centrales como el carro, la vivienda, los espacios de trabajo y las finanzas compartidas, entre otras.

Las nuevas tecnologías tienen una gran ventaja frente a los mercados tradicionales respecto a la reducción de costos (fijos o variables), que incluyen los arriendos físicos de almacenamiento, el personal administrativo, los servicios públicos usados, y los impuestos por la explotación de la actividad mercantil en los mercados tradicionales, siendo *Internet* es el mayor aliado.

Nuestra iniciativa representa también una oportunidad para contemplar dentro de nuestros planes de ciudad a estas iniciativas que están impactando al mundo con una nueva visión de economía. Pero también es necesario seguir insistiendo en que desde Bogotá se den las discusiones que permitan dar regulaciones efectivas a este tipo de servicios, tal como se ha hecho en las grandes ciudades del mundo con el servicio imparable de Uber. En Londres, Río de Janeiro y México D.F. ya lo hicieron.

#### 4. Uso del espacio público

La reducción de costos asociado a las nuevas tecnologías puede entrar en conflicto con algunas políticas públicas, pues al no estar reguladas por la legislación pueden afectar a otros interesados. Tal es el caso de algunas de las tecnologías vinculadas a la movilidad urbana. Un ejemplo muy

<sup>36</sup> Barbu, C.M., Florea, D.L, Ogarcă, R.F. and Barbu, M.C.R., 2018. From Ownership to Access: How the Sharing Economy is Changing the Consumer Behavior. *Amfiteatru Economic*, 20(48), pp. 373-387.

<sup>37</sup> No hay datos más actualizados

claro en el contexto de las bicicletas públicas y/o patinetas no ancladas y monopatines es el uso del espacio público como espacio físico de almacenamiento y libre parqueo, que entra en conflicto con el derecho que tienen los ciudadanos –en general- a transitar libremente por el mismo.

En países como China o Australia, en donde existe una amplia oferta y demanda de estos vehículos, se han presentado problemas de circulación peatonal en andenes y plazoletas, en donde se disponen equivocadamente cientos de bicicletas<sup>38</sup>. Esta aglomeración constituye un reto para las ciudades que acogen estos sistemas.

El espacio público es un lugar no limitado por los derechos de propiedad, accesible a todos, en el que se experimenta un comportamiento colectivo, y se expresa la vida pública en sus diversas manifestaciones. Se entiende como espacio público todo el sistema de calles, avenidas, plazas, plazoletas, paseos, parques, jardines, entre otros, que componen la ciudad, los cuales, deben entenderse como un bien colectivo e interpretarse como lugares de intercambio de la sociedad con su ciudad, donde se responde a los intereses y necesidades de la comunidad (Alcaldía de Medellín, 2006).

En San Francisco los scooters eléctricos invadieron las calles y aceras de la ciudad. Prensa local señala que estos medios de transporte se convirtieron en algo común para salir de los trancones de todos los días, pero las quejas sobre los scooters abandonados que obstruyen las aceras también se volvieron recurrentes. Por el desorden que estaba ocasionando en la movilidad, la inseguridad en su uso y la invasión del espacio público, el gobierno de San Francisco a principios de junio 2018 expulsó algunas de las compañías de patinetas y estableció un sistema de permisos para limitar el número de Scooter en la ciudad a 1,250.

Esto no detuvo las empresas que ofrecen este servicio, y viendo el gran éxito que obtuvieron en California, el 21 de junio, Lime, una empresa de scooters para compartir por valor de \$ 2 mil millones (£ 1.500 millones), lanzó su servicio en París, Berlín, Bremen, Frankfurt y Zúrich.

Un tema de constante preocupación del gobierno distrital ha sido evitar la ocupación indebida del espacio público para ser aprovechado económicamente, debido al impacto negativo en las posibilidades de uso y disfrute, su funcionalidad, impacto visual, condiciones de aseo y seguridad, lo que incide en una percepción general de deterioro de las condiciones físicas y calidad de vida por parte de la ciudadanía (Alfonso, 2010)<sup>39</sup>.

Es por esto que es necesario que desde las autoridades se den las debidas regulaciones que no sólo protejan los derechos de los demás, sino que implemente medidas que también permitan las inclusiones de nuevas formas de mercados, para que no se pierdan las ventajas que tienen estos, de cara al siglo XXI.

#### 4.1. ¿Cómo aborda el proyecto este problema?

El presente Proyecto de Acuerdo propone algunos lineamientos para la prestación del servicio (dirigido a las empresas operadoras) en donde se deberá promover, entre otras cosas, el uso adecuado del espacio público, estimulando un parqueo organizado. Así mismo, se insta a estas empresas a promover buenos hábitos de cultura ciudadana y seguridad vial en los usuarios.

<sup>38</sup> Ver <https://www.bbc.com/news/av/world-australia-42304984/bike-share-teething-pains-they-re-throwing-them-in-rivers>

<sup>39</sup> <https://www.redalyc.org/pdf/1251/125117499002.pdf>



El permiso o autorización para el uso del espacio público a que dé lugar el parqueo temporal de las bicicletas no ancladas o monopatinés, se debería realizar teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto Distrital 552 de 2018 “Por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público” y/o en los actos administrativos que expidan las entidades administradoras y gestoras del espacio público a que se refieren los artículos 11 y 12 de dicho Decreto. Así mismo, se debe tener en cuenta que mediante el mismo Decreto (artículo 16) se reconocen los acuerdos distritales expedidos por el Concejo de Bogotá como instrumentos para la administración del aprovechamiento económico del espacio público entre otros.

## 5. Financiación y pago

Los sistemas de bicicletas para uso público resuelven dos necesidades principales: a) los recorridos cortos, de cerca de 1km, que realizan los ciudadanos para terminar sus viajes origen/destino desde o hacia su centro de empleo, y b) los recorridos turísticos que se basan en recorridos de más de 1 hora, que se focalizan en los barrios y vías tradicionales de la ciudad.

Siendo que la administración distrital adelanta una propuesta de asociación público privada (APP) para diseñar y ejecutar el sistema de bicicletas públicas de Bogotá<sup>40</sup>, uno de sus grandes inconvenientes es su financiación. En la mayoría de sistemas públicos del mundo el sistema se financia a través de publicidad o a partir de un patrocinador principal. Es decir, en la infraestructura habilitada se rentan espacios para la promoción de marcas y campañas con lo que se obtienen los ingresos para la operación del servicio.

### 5.1. Eucol y el problema de la publicidad

En la mayoría de sistemas públicos del mundo el sistema se financia a través de publicidad. Es decir, en la infraestructura habilitada se rentan espacios para la promoción de marcas y campañas; con lo que se obtienen los ingresos para la operación del servicio.

En Bogotá, sin embargo, existe un contrato muy restrictivo con el tema de publicidad en el espacio público, sobre todo en zonas tan influyentes como los paraderos de bus, potenciales conectores del servicio público de bicicletas.

El contrato con la firma Eucol para proveer y mantener los 1.113 paraderos de la ciudad, desde 2001 hasta 2013, definió la exclusividad del usufructo de publicidad por parte del tercero en 80 metros lineales aledaños a los parqueaderos (Información entregada por William Moreno). Este contrato fue prorrogado hasta el 2019, con lo que incluso hoy es imposible pautar en estos espacios, con lo que existe un riesgo inminente en la autosostenibilidad de este servicio, en caso de una nueva prórroga de los contratos.

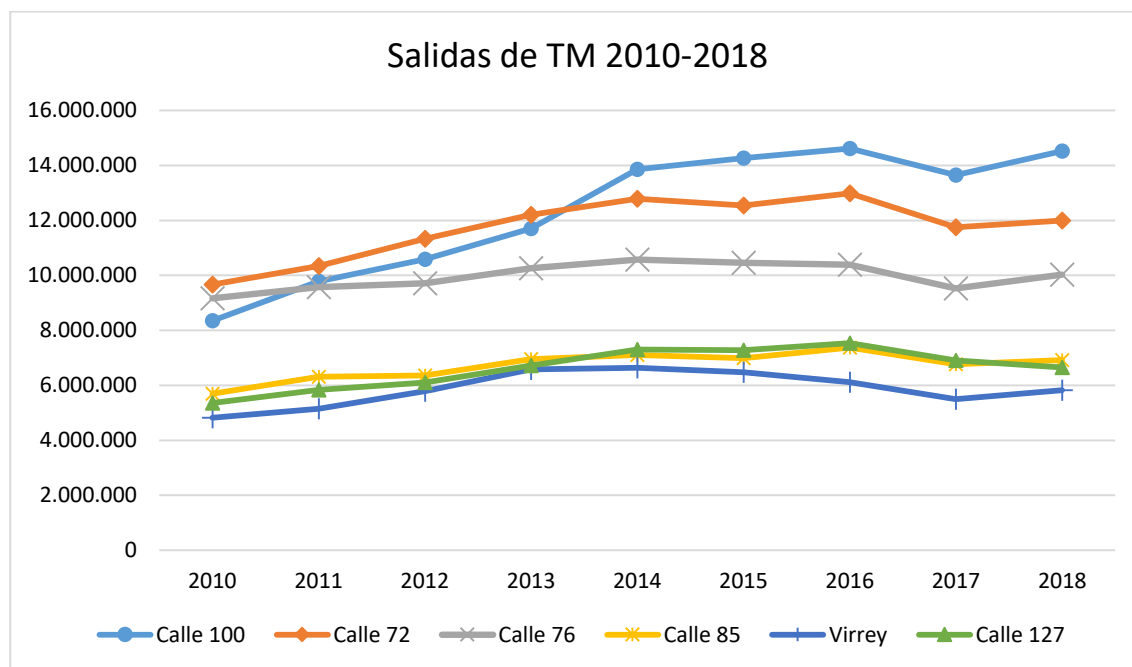
## 6. Multimodalidad e intermodalidad

Para que exista una multimodalidad e intermodalidad en el sistema de movilidad, es necesario que se dé apertura a nuevas formas de transporte en la ciudad. Lo anterior para que el sistema vea alivios mediante una visión amplia que permita la participación de diferentes soluciones de movilidad, donde los ciudadanos dependan cada vez menos del vehículo particular en los días laborales.

<sup>40</sup> En principio, las bicicletas públicas se ubicarían en un gran cuadrante comprendido entre los cerros orientales y la carrera 30, y más o menos entre las calles 6ª y 127, con algunas conexiones hacia el occidente (El Tiempo, 2017).

Por ello, es fundamental que tanto las patinetas o monopatines eléctricos y las bicicletas no ancladas sean parte del sistema público de transporte de la ciudad. Esto a razón de que actualmente el sistema de alimentación de los servicios troncales no es eficiente y en consecuencia varios operadores piratas están llevando a los ciudadanos desde su casa a las estaciones de Transmilenio y viceversa. Entre los más visibles tipos de transporte ilegal que solucionan la última milla en Bogotá se encuentran los taxis colectivos, las Van de transporte especial y los bicitaxis.

Es imperativo que nuevas maneras de transporte solucionen la última milla en las estaciones con mayor congestión (representadas en salidas) sobre todo sobre las localidades de Chapinero y Usaquén, como lo son:



Fuente: elaboración propia con datos suministrados por Transmilenio S.A.

Estamos seguros de que estas acciones nos llevan a consolidar un sistema de transporte intermodal, que entiende la movilidad de las personas no como algo lineal que es la idea básica de casa-trabajo-casa, sino como un sistema donde los destinos fijos tienden a reducirse y las interacciones sociales se multiplican, como lo hacen también los flujos que generan nuevos puntos de intercambio social (Veltz en Herce 2009). Como bien lo reseña Herce (2009), ha habido un cambio en los desplazamientos de las personas, lo cual lleva a pensarse un sistema de transporte que entienda el territorio más allá de las redes principales de infraestructura que niegan de alguna manera la existencia de lugares por fuera de sus áreas de influencia.

La respuesta al modelo tradicional de transporte en las ciudades es precisamente desmarcarse de lógicas que no reconocen la ciudad más allá de los corredores principales. Por eso es más que necesario abrirse a modos de transporte que permitan a los ciudadanos llegar de las columnas urbanas a las venas locales en los barrios de la ciudad.



## IV. SUSTENTO LEGAL

### 1. Derecho a la libre locomoción y movilidad urbana

El artículo 24 de la Constitución Política colombiana consagra el derecho de todos los colombianos a circular libremente por el territorio nacional, conocido como derecho a la libre locomoción, y que, como todos los demás derechos, no es absoluto, por lo cual está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades con el fin de garantizar otros derechos: a) seguridad y comodidad de todos los habitantes, b) preservación de un ambiente sano, y c) la protección del uso común del espacio público.

Pero la visión que tenemos sobre este derecho en las ciudades es que generalmente se ejerce de dos maneras, o caminando o en vehículo automotor, desarrollando así la legislación en torno a los peatones y los vehículos automotores. Los primeros se deben desplazar en los andenes, y los segundos en las vías vehiculares. Sin embargo, y debido a fenómenos urbanos tales como la congestión vehicular, se han venido desarrollando nuevos espacios físicos diferentes a los andenes y a las vías, como es el caso de las ciclorrutas, en las cuales aparece un nuevo actor en la movilidad urbana que es el bicisuario, acompañado del desarrollo de una normatividad especial para el uso de las bicicletas.

Ahora bien, las bicicletas no son los únicos nuevos elementos que aparecen en la movilidad urbana, y las ciudades se enfrentan día a día a nuevos desarrollos tecnológicos e innovaciones que generan interrogantes tanto jurídicos como sociales al tener que compartir las vías con otros vehículos. En Bogotá, tal es el caso de los bicitaxis y las bicicletas eléctricas, el mismo UBER y, más recientemente, las patinetas eléctricas.

Si bien el Código Nacional de Tránsito no es un código viejo -tiene 17 años-, rápidamente se va quedando sin respuestas; en materia de tecnología, las normas tienen a quedarse estáticas al no poder vislumbrar todas las cosas que se van a desarrollar. Así, en la medida en que van apareciendo nuevos fenómenos, se abren vacíos jurídicos que se convierten en verdaderos retos para las administraciones, que son quienes finalmente deben aplicar las normas vigentes y no tienen claro qué hacer en casos específicos al no hallar norma que regule la materia.

En este sentido, las administraciones no pueden dedicarse a castigar con visiones retrogradadas, sino que tiene el reto de lograr la convivencia de los ciudadanos que quieren y necesitan hacer uso de esas nuevas soluciones que les brinda el avance tecnológico.

Si bien en cuanto a la competencia hay que recordar que el Código Nacional de Tránsito (Ley 769/02) señala que le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito; sin embargo, de acuerdo con la Constitución Política, el régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá es el que determinen la Constitución y las leyes especiales que para el mismo se dicten, y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con fundamento en esto, el Decreto Ley 1421 de 1993, o Estatuto Orgánico de Bogotá, determina que por un lado el Concejo de Bogotá es la suprema autoridad del Distrito Capital y tiene competencia para dictar normas de tránsito y transporte, y el Alcalde Mayor, como primera autoridad de policía en la ciudad, debe dictar entre otras, adoptar las medidas y utilizar los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.

### 1.1. Vehículo: definición y clasificación

De acuerdo con el Código Nacional de Tránsito, expedido mediante Ley 769 de 2002, un vehículo es *“todo aparato montado sobre ruedas que permite el transporte de personas, animales o cosas de un punto a otro por vía terrestre pública o privada abierta al público.”* Como debe hacerlo una ley, esta definición trata de recoger todos los elementos que en la actualidad sirven para movilizar personas o cosas y los que puedan existir, sin embargo, tiene una limitante que deberá revisarse hacia futuro en cuanto a que exige que sean aparatos montados en ruedas y esto podría variar en un futuro no muy lejano.

De hecho, en el artículo segundo de la misma norma se presentan definiciones que se deben tener en cuenta para la aplicación e interpretación de dicho código, las cuales intentar señalar, entre otros elementos, los vehículos que a la fecha hacen tránsito por la ciudad, de acuerdo con sus características, encontrando de manera taxativa los siguientes: **automóvil antiguo, automóvil clásico, bicicleta, bus, buseta, camión, camioneta picó, camión tractor, cuatrimoto, microbús, motocicleta, mototriciclo, remolque, taxi, triciclo, vehículo de tracción animal.** Por otro lado, de acuerdo con su uso, se presentan definiciones de vehículos así: **de uso particular, de emergencia, de uso público, de uso oficial, de servicio diplomático o consular, de transporte masivo y escolar.**

Así, y con fundamento en estas definiciones, el código pretende regular la circulación de todos estos vehículos de acuerdo a sus características y usos, pero deja un vacío frente a los nuevos vehículos que aparecen dada la propia capacidad innovadora del ser humano, como es el caso de las patinetas o monopatines eléctricos que ya se encuentran circulando dentro de la ciudad, lo cual plantea muchos interrogantes tanto para la administración distrital, como para los usuarios y empresas operadoras en cuanto a qué se puede y qué no.

Con fundamento en lo anterior, y luego de una observación de lo que se está viviendo en materia de movilidad en las calles bogotanas, y por supuesto de otras ciudades del mundo, se hace necesario intentar definir las nuevas formas de movilidad que vienen apareciendo, y sobre todo enmarcarlas en las leyes vigentes, mientras el Congreso expide nuevas normas, con el fin de no detener fenómenos normales de mercado y de necesidades de movilidad, como es el caso de las bicicletas no ancladas y las patinetas eléctricas.

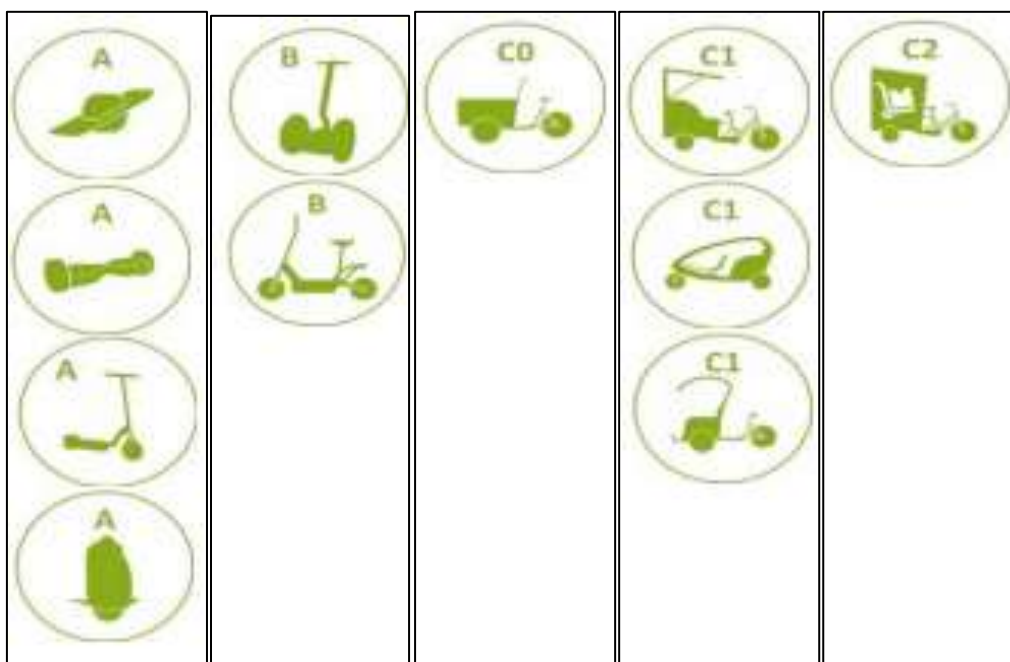
En relación con las bicicletas, no hay mayor inconveniente, puesto que en este momento hay suficiente legislación y regulación que se refiere a este tipo de vehículo; pero lo mismo no ocurre con otro tipo de vehículos, como es el caso de las patinetas eléctricas sobre las cuales surgen interrogantes, como qué clase de vehículo son estos nuevos objetos y cómo clasificarlos, a fin de poder aplicarles las normas existentes.

En cuanto a la bicicleta como ya se dijo, la misma ya se encuentra definida por el Código Nacional de Tránsito, de acuerdo con el cual se trata de un vehículo no motorizado de dos (2) o más ruedas en línea, el cual se desplaza por el esfuerzo de su conductor accionando por medio de pedales. Acá lo único que habría que ampliar, es la nueva modalidad a la que se ha denominado **bicicletas no ancladas**, lo cual básicamente consiste como lo explicaremos más adelante en **bicicletas que no necesitan de un estacionamiento fijo y que cuentan con un sistema de seguridad y geolocalización independiente.**

En el caso de otros vehículos como las **patinetas y otros similares**, lo primero que tenemos que decir es que se trata de vehículos que por lo general 1) transportan a una sola persona, 2) son utilizados dentro de las zonas urbanas, 3) tienen como unos de sus objetivos principales lograr desplazamientos cortos en zonas congestionadas, 4) ocupan poco espacio, y 5) como una

característica especial, son compartidos. Esto último significa que hace parte de las nuevas formas de la denominada economía colaborativa, de tal forma que una persona, jurídica o natural, es propietaria de muchos vehículos y los alquila, de tal forma que recibe un beneficio económico por prestar un servicio, y el usuario no debe preocuparse por ser propietario eliminando todas las cargas que ello implica, sobre todo el preocuparse por guardar dicho vehículo, puesto que lo usa y al llegar a su destino lo deja para que otra persona pueda hacer uso del mismo.

En la gráfica siguiente, se observan algunos de esos vehículos que se están presentando como soluciones a la movilidad urbana en Bogotá y en otras ciudades. Se trata de vehículos dentro de las definiciones dadas por la legislación colombiana en tanto se trata de objetos montados en ruedas y que permiten el transporte de personas.



Tomada de: [http://www.dgt.es/Galerias/seguridad-vial/normativa-legislacion/otras-normas/modificaciones/2016/Instr\\_16\\_V\\_124\\_Vehiculos\\_Movilidad\\_Personal.pdf](http://www.dgt.es/Galerias/seguridad-vial/normativa-legislacion/otras-normas/modificaciones/2016/Instr_16_V_124_Vehiculos_Movilidad_Personal.pdf)

Para estos efectos, en una revisión de derecho comparado, hemos encontrado que en España el Ministerio del Interior las denominó **Vehículos de Movilidad Personal (VMP)**<sup>41</sup>, nombre que consideramos apropiado y que hemos tomado para efectos del presente proyecto de acuerdo, y del cual haremos uso en adelante. De acuerdo con dicha definición, “los VMP pueden definirse como vehículos capaces de asistir al ser humano en su desplazamiento personal y que por su construcción, pueden exceder las características de los ciclos y estar dotados de motor eléctrico.”<sup>42</sup>

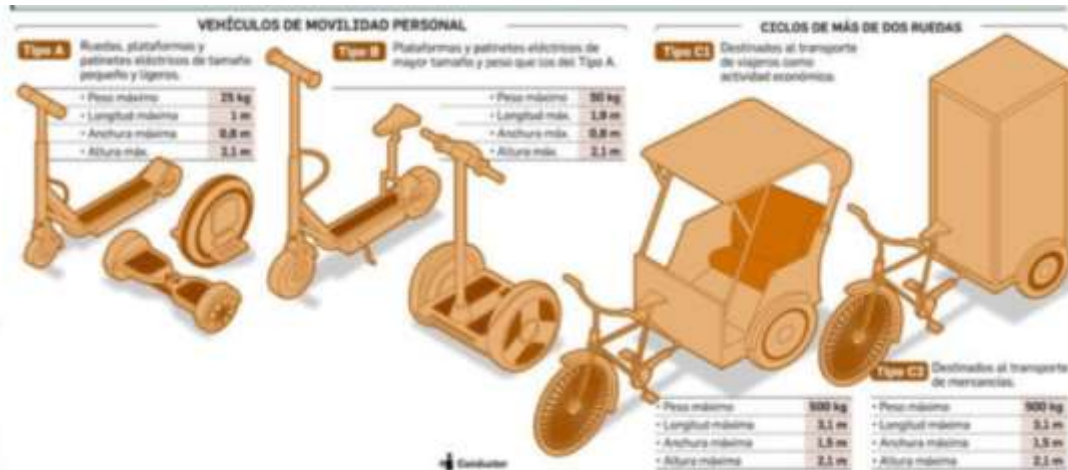
Encontramos también que es necesario diferenciarlo, por un lado, de objetos que sean simples juguetes y, por el otro, que excedan tamaños mayores a tal punto que sean vehículos automotores. Por ello, dentro del articulado presentamos la siguiente definición: “Vehículo portable capaz de asistir al ser humano en su desplazamiento personal y que, por su construcción robusta, excede las características de un juguete y pueden estar dotados de motor eléctrico (ruedas, plataformas, y patinetas de tamaño pequeño y ligero)”. En la gráfica anterior estaríamos refiriéndonos básicamente

<sup>41</sup> Ministerio del Interior de España. Instrucción 16/V-124. Tomado el 5 de febrero de 2019 de: [http://www.dgt.es/Galerias/seguridad-vial/normativa-legislacion/otras-normas/modificaciones/2016/Instr\\_16\\_V\\_124\\_Vehiculos\\_Movilidad\\_Personal.pdf](http://www.dgt.es/Galerias/seguridad-vial/normativa-legislacion/otras-normas/modificaciones/2016/Instr_16_V_124_Vehiculos_Movilidad_Personal.pdf) P.5

<sup>42</sup> Ibidem P.1

a los vehículos que se encuentran señalados con la letra A y B, siendo una característica fundamental la portabilidad de estos vehículos.

En la siguiente gráfica se observa la caracterización técnica de los vehículos que harían parte de los denominados **VMP**, siendo solamente los tipos A y B los que serían objeto de este proyecto de acuerdo.



Tomada de [https://www.diariodesevilla.es/sevilla/Ayuntamiento-plantea-primer-patinetes-electricos\\_0\\_1177382644.html](https://www.diariodesevilla.es/sevilla/Ayuntamiento-plantea-primer-patinetes-electricos_0_1177382644.html)

En cuanto a su uso, los **VMP** pueden ser clasificados en vehículos de uso particular o de uso público. El Código Nacional de Tránsito contempla estos dos tipos de uso, pero hace referencia solo a vehículos automotores, de tal forma que la normatividad aplicable para este tipo de vehículo no sirve para los **VMP**. Sin embargo, en cuanto a la propiedad y los usuarios, sí podemos decir que hay **VMP** de uso particular y **VMP** de uso compartido o de alquiler. Los primeros hacen referencia al uso privativo de su dueño mientras que los segundos son aquellos que pertenecen a una persona natural o jurídica y que tiene como finalidad prestarlos a múltiples usuarios a cambio de una retribución económica.

## 1.2. Derecho a la libre locomoción vs derecho al espacio público vs. Libertad de empresa

Como se sabe, al ejercer un derecho, puede pasar que entre en colisión con otros, como es el caso que nos ocupa:

- Por un lado, tenemos unos ciudadanos que pueden ejercer el derecho a moverse libremente por la ciudad y que no puede obligársele a no hacerlo, en este caso en un **VMP**.
- Por el otro, tenemos que ese ciudadano tiene derecho a usar el espacio público para movilizarse, pero quienes se desplazan por los andenes, esto es los peatones, también tienen ese derecho, y puede haber colisión entre estas dos formas de movilidad.
- Pero, por otro lado, también tenemos a quienes deciden optar como forma de negocio el alquiler de vehículos **VMP**, actividad que no está prohibida dentro de nuestra legislación y, por tanto, no es ilegal, pero que deben adaptarse a la normatividad vigente en materia de movilidad, sin que ella sea clara en esta materia, y que terminan haciendo uso del espacio público del cual se aprovechan económicamente al permitir que sus usuarios dejen sus vehículos estacionados en cualquier lugar.



El artículo 82 de la Constitución Política obliga al Estado a velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, señalando que prevalece sobre el interés particular, de tal suerte que el goce del espacio público quedó consagrado constitucionalmente como un derecho de carácter colectivo. El espacio público se encuentra definido en nuestra legislación (Ley 1801 de 2016) como

*“[...] el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional [...]”*

Además, se encuentra constituido entre otros espacios por las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular. Adicionalmente, en la sentencia T-508 de 1992, la Corte Constitucional<sup>43</sup> señaló que:

*“El Espacio Público comprende, pues, aquellas partes del territorio que pueden ser objeto del disfrute, uso y goce de todas las personas con finalidades de distinta índole y naturaleza, que se enderezan a permitir la satisfacción de las libertades públicas y de los intereses legítimos que pueden radicarse en cabeza de todas las personas de conformidad con el orden jurídico; en principio, en dichas partes del territorio las personas en general no pueden ejercer plenamente el derecho de propiedad o de dominio, sea privado o fiscal”*.

Dadas estas definiciones, y teniendo en cuenta que el espacio público está constituido como un bien inalienable, las autoridades administrativas, en cumplimiento del deber de protección del espacio público consagrado en el artículo 82 de la Constitución Política, deben adoptar medidas para evitar que algunas personas monopolicen tal espacio para ejercer actividades en su exclusivo provecho. En otra sentencia, la Corte Constitucional manifestó al respecto que:

*“(...) el trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes, puede llegar a vulnerar no solo derechos constitucionales individuales de los peatones y aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no lo tiene. En efecto, algunos estudios y estadísticas sugieren que los actos de perturbación que ocurren en un sitio público, posiblemente afectan a miles de personas por hora. Los ciudadanos, entonces, a mayor desorden en las áreas comunes, tienen la tendencia de disminuir su acceso a ellas, generando en consecuencia un detrimento de esas mismas localidades y una disminución en su utilización por parte de la sociedad en general. Esas situaciones como consecuencia crean la necesidad de cerrar establecimientos de comercio y de trasladar y cambiar los lugares de trabajo de muchas personas, en razón de la complejidad que adquieren tales zonas, el difícil el acceso a ellas, al parqueo, e incluso el favorecimiento de actividades ilícitas”<sup>44</sup>.*

Así las cosas, y con relación a los **VMP** de alquiler específicamente, encontramos que cuando dichos vehículos son utilizados por un ciudadano se enfrentan a dos situaciones en materia de espacio público. Por un lado, por dónde deben circular y cuál es el espacio público adecuado para estacionar: ¿andenes? ¿vías vehiculares? ¿ciclorrutas? Pero frente al tema del aprovechamiento

<sup>43</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-508 de 1992 M.P. Fabio Morón Díaz

<sup>44</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero

se encuentra el interrogante de si, al dejar el **VMP** estacionado en cualquier lugar del espacio público, no hay un aprovechamiento económico por parte de la empresa operadora de alquiler, puesto que se estaría lucrando del espacio al tener allí su vehículo esperando por otro usuario.

Ahora, frente al tema del aprovechamiento del espacio público encontramos que, si bien es deber del Estado velar por la protección del espacio público, también es viable por parte de las administraciones municipales tomar medidas que permitan el aprovechamiento del mismo de manera regulada, facultad otorgada por el artículo 7 de la Ley 9ª de 1989 el cual señala que

“Los municipios y la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia podrán crear de acuerdo con su organización legal, entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales. Así mismo, podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes anteriores”.

En el mismo sentido, el primer inciso del artículo 278 del Plan de Ordenamiento Territorial vigente para Bogotá, Decreto Distrital 190 de 2004, establece que:

“las entidades del Distrito Capital a cuyo cargo estén las zonas recreativas de uso público y las zonas viales, podrán contratar o convenir con particulares la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico de las zonas viales y recreativas de uso público, incluidas las zonas de estacionamientos y el equipamiento colectivo que hacen parte integrante de las cesiones obligatorias gratuitas al Distrito Capital, ajustándose a los mecanismos legales que se fijen para el caso.”

En desarrollo de lo anterior, el entonces Alcalde Mayor de Bogotá reguló lo concerniente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público mediante el Decreto Distrital 463 de 2003, el cual, posteriormente fue derogado en su totalidad por el Decreto Distrital 456 de 2013, el cual a su vez fue derogado por el Decreto Distrital 552 de 2018, que es el que actualmente se encuentra vigente y establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá.

En el caso específico de las bicicletas no ancladas y **VMP** de alquiler encontramos, como se había mencionado antes, que las empresas operadoras de este servicio se benefician económicamente del espacio público de manera transitoria en el momento en el que el usuario deja el vehículo en espacio público y éste se mantiene ahí a la espera de otro usuario que se lo lleve.

Se trata pues de la libre iniciativa de un particular que pretende beneficiarse o lograr un margen de utilidad por el uso o la explotación temporal de un bien de propiedad exclusiva del Estado, el cual, en este caso, son los andenes o cualquier otro componente del espacio público. Para ello consideramos que será necesario aplicar el Decreto Distrital 552 de 2018, el cual como uno de sus principios rectores tiene la temporalidad, de acuerdo con el cual las actividades de aprovechamiento económico del espacio público están condicionadas en el tiempo, no tienen vocación de permanencia, ni generan derechos adquiridos (artículo 5º). Dentro de los fines de dicha norma (artículo 6º) encontramos los que a continuación se enuncian, los cuales consideramos fundamentales uno a uno en el tema que nos ocupa:

- Prevenir o erradicar la ocupación indebida del espacio público.
- Generar retribuciones que contribuyan al mantenimiento y sostenibilidad del espacio público.
- Propender por la integridad, el uso común y el libre acceso del espacio público cuando se realicen actividades de aprovechamiento económico.



- Corregir las externalidades negativas que se generan por el aprovechamiento económico del espacio público cuando se realizan sin contar con el respectivo contrato o acto administrativo por parte de la entidad competente.
- Definir la temporalidad de las actividades con o sin motivación económica en el espacio público del Distrito Capital de Bogotá, de acuerdo con su respectiva modalidad.
- Generar conciencia en la ciudadanía del respeto al espacio público y de su no utilización con fines de explotación económica sin el respectivo contrato o acto administrativo expedido por parte de la entidad competente.

Cabe decir que dentro del mismo Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público se determinan las actividades permitidas que son susceptibles de aprovechamiento económico (artículo 8º) dentro de las cuales se encuentran los estacionamientos en vías públicas, entendidos como el “servicio prestado en zonas habilitadas por la Administración Distrital en las que se permite el estacionamiento en vías de propiedad del Distrito Capital a cambio del pago del valor autorizado por el artículo 28 de la Ley 105 de 1993 y adoptada en el Acuerdo 695 de 2017 o las normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen. La actividad de estacionamiento también incluye aquella que se realiza en el subsuelo e infraestructuras en el espacio público.” En cuanto a la entidad administradora del espacio público dependerá del espacio que se utilice para estacionar los vehículos a los que se refiere el presente proyecto de acuerdo con fundamento en lo señalado en el artículo 11º de esta norma así:

ENTIDADES	ELEMENTOS DEL ESPACIO PÚBLICO
Secretaría Distrital de Ambiente	Áreas protegidas. Corredores ecológicos de ronda. Ronda hidráulica del río Bogotá. Zonas de manejo y preservación ambiental.
Secretaría Distrital de Movilidad	Malla vial.
Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDR	Sistema de Parques y escenarios especiales.
Instituto de Desarrollo Urbano - IDU	Alamedas, plazas y plazoletas. Controles ambientales. Espacio aéreo. Puentes peatonales. Red de andenes, vías peatonales y pasos peatonales. Zonas bajas de los puentes vehiculares y peatonales. Zonas de estacionamiento en subsuelo.
Instituto para la Economía Social - IPES	Plazas de mercado.
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP	Zonas de cesión con uso de estacionamientos, bahías y/o parqueaderos, zonas comunales y bienes fiscales. Mobiliario urbano.
Transmilenio S.A.	Estructuras de los diferentes modos del sistema de transporte público masivo.

Finalmente, frente al derecho a la libertad de empresa se encuentra que el mismo se encuentra consagrado y protegido en el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia bajo las siguientes premisas:

- La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común.
- Para su ejercicio, nadie puede exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.
- La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades y por tanto la empresa, tiene una función social que implica obligaciones.
- El Estado debe fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial.
- El Estado debe impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitar o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.
- El legislador tiene la obligación de delimitar el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Así, si bien el fenómeno de alquiler de las bicicletas no-ancladas y los VMP si bien no se encuentran regulados aún dentro de la normatividad de Colombia, no puede ser satanizado y restringido pues hacerlo sería una vulneración flagrante de este derecho, el cual por el contrario debe ser fortalecido y estimulado por parte del Estado, claro siempre dentro de los límites del bien común y la función social que corresponde a las empresas. En el caso concreto, es deber de la administración distrital y el Concejo de Bogotá buscar las medidas que sean necesarias para conciliar la tensión existente entre el ejercicio al derecho de libre locomoción, el derecho de uso de espacio público y el derecho de libertad de empresa dentro del marco legal vigente, el cual, si bien aún tiene vacíos en la materia, no puede ser desconocido, pero tampoco ser aplicado por encima de los derechos consagrados constitucionalmente.

#### 4.1. MARCO JURÍDICO

A continuación, se expone el marco jurídico con base en el cual se da sustento jurídico al presente proyecto de acuerdo:

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA</b>	
	<p><b>Artículo 1.</b> 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."</p>
	<p><b>Artículo 2.</b> Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</p> <p>Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</p>
	<p><b>Artículo 24.</b> Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.</p>

	<p><b>Artículo 79.</b> 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. (...)</p>
	<p><b>Artículo 82.</b> Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. (...)</p>
	<p><b>Artículo 333.</b> La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.</p> <p>La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.</p> <p>La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.</p> <p>El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.</p> <p>La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.</p>

### LEGISLACIÓN NACIONAL

<p><b>Ley 769 de 2002</b></p> <p>Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.</p>	<p><b>Artículo 2. Definiciones.</b> Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p><b>Bicicleta:</b> Vehículo no motorizado de dos (2) o más ruedas en línea, el cual se desplaza por el esfuerzo de su conductor accionando por medio de pedales. (...)</p> <p><b>Ciclista:</b> Conductor de bicicleta o triciclo. (...)</p> <p><b>Ciclovia:</b> Vía o sección de calzada destinada ocasionalmente para el tránsito de bicicletas, triciclos y peatones. (...)</p> <p><b>Ciclorruta:</b> Vía o sección de la calzada destinada al tránsito de bicicletas en forma exclusiva. (...)</p> <p><b>Artículo 45. Ubicación.</b> (...) Las motocicletas, motociclos, mototriciclos y bicicletas llevarán una sola placa reflectiva en el extremo trasero con base en las mismas características y seriado de las placas de los demás vehículos.</p> <p><b>Artículo 76. Lugares prohibidos para estacionar:</b> Está prohibido estacionar vehículos en los siguientes lugares:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sobre andenes, zonas verdes o zonas de espacio público destinado para peatones, recreación o conservación.</li> <li>2. En vías arterias, autopistas, zonas de seguridad, o dentro de un cruce.</li> </ol>
--	--

3. En vías principales y colectoras en las cuales expresamente se indique la prohibición o la restricción en relación con horarios o tipos de vehículos.
4. En puentes, viaductos, túneles, pasos bajos, estructuras elevadas o en cualquiera de los accesos a estos.
5. En zonas expresamente destinadas para estacionamiento o parada de cierto tipo de vehículos, incluyendo las paradas de vehículos de servicio público, o para limitados físicos.
6. En carriles dedicados a transporte masivo sin autorización.
7. En ciclorrutas o carriles dedicados o con prioridad al tránsito de bicicletas.
8. A una distancia mayor de treinta (30) centímetros de la acera.
9. En doble fila de vehículos estacionados, o frente a hidrantes y entradas de garajes o accesos para personas con discapacidad.
10. En curvas.
11. Donde interfiera con la salida de vehículos estacionados.
12. Donde las autoridades de tránsito lo prohíban.
13. En zona de seguridad y de protección de la vía férrea, en la vía principal, vías secundarias, apartaderos, estaciones y anexidades férreas.

#### **CAPITULO V. Ciclistas y motociclistas**

**Ley 1801 de 2016.**  
Por la cual se expide el Código nacional de Policía y Convivencia.

Artículo 139. Definición del espacio público. Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; (...)

#### **TÍTULO XV**

#### **DE LA LIBERTAD DE MOVILIDAD Y CIRCULACIÓN**

#### **Circulación y derecho de vía**

**Artículo 141.** Derecho de vía de peatones y ciclistas. La presencia de peatones y ciclistas en las vías y zonas para ellos diseñadas, les otorgarán prelación, excepto sobre vías férreas, autopistas y vías arterias, de conformidad con lo establecido en el artículo 105 de la Ley 769 de 2002. En todo caso, los peatones y ciclistas deben respetar las señales de tránsito. Las autoridades velarán por sistemas de movilidad multimodal que privilegien el interés general y el ambiente.

	<p>En razón a este derecho de vía preferente, los demás vehículos respetarán al ciclista. Serán por tanto especialmente cuidadosos y atentos frente a su desplazamiento, evitarán cualquier acción que implique arrinconar u obstaculizar su movilidad, y le darán prelación en los cruces viales.</p> <p><b>CAPÍTULO II</b>  <b>De la movilidad de los peatones y en bicicleta</b></p> <p><b>Artículo 142.</b> Ciclorrutas y carriles exclusivos para bicicletas. Los alcaldes distritales o municipales promoverán el uso de medios alternativos de transporte que permitan la movilidad, estableciendo un sistema de ciclo rutas y carriles exclusivos de bicicletas, como una alternativa permanente de movilidad urbana o rural teniendo en cuenta en especial los corredores más utilizados en el origen y destino diario de los habitantes del municipio.</p> <p><b>Artículo 143.</b> Reglamentación de ciclorrutas y carriles exclusivos para bicicletas. Los alcaldes distritales y municipales podrán reglamentar el uso de ciclo rutas y carriles exclusivos para bicicletas, en su jurisdicción. En los casos de municipios que conurben, los alcaldes podrán acordar una reglamentación conjunta para el desplazamiento entre los respectivos municipios.</p>
<b>Ley 1811 de 2016.</b>	Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito.
<b>Ley 1844 de 2017</b>	Por medio del cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.
<b>NORMATIVIDAD DISTRITAL</b>	
<p><b>DECRETO DISTRITAL 321 DE 1992.</b>  Por el cual se dictan normas generales para los Estacionamientos de servicio al público.</p>	<p><b>Artículo 18.</b> Clasificación. Los estacionamientos públicos se clasifican, para efectos de su diseño y localización y según el tipo de vehículos, en los siguientes grupos: (...) GRUPO 1. Estacionamientos para vehículos menores como motocicletas y bicicletas.</p> <p>(Tener en cuenta que este Decreto surge en cumplimiento del artículo 460 del Acuerdo 6 de 1990. El Acuerdo 6 de 1990 fue derogado por el Decreto Distrital 619 de 2000 y este último quedó compilado en el Decreto Distrital 190 de 2004).</p>
<p><b>ACUERDO DISTRITAL 087 DE 2003.</b> Por el cual se dictan disposiciones para el adecuado uso, disfrute y aprovechamiento de los espacios alternativos y complementarios de transporte en el Distrito Capital.</p>	<p><b>Artículo 1.</b> <u>Para todos los efectos del presente Acuerdo, entiéndase como Espacios Alternativos y Complementarios de Transporte, en el Distrito Capital, las ciclorrutas, ciclo parqueaderos, ciclo puentes y todos aquellos espacios que permiten mejorar la movilidad urbana y que tienden a reducir la contaminación y la congestión vial en la ciudad.</u></p> <p><b>Artículo 4.</b> Conectividad del sistema de ciclorutas, cicloparqueaderos y ciclopuentes. (...) Parágrafo segundo. Para las nuevas ciclorrutas, cicloparqueaderos y ciclopuentes, que hagan parte de nuevas troncales o alamedas, así como de nuevas vías del Sistema de la Malla Vial Arterial principal, secundaria o local, se debe garantizar la conectividad a la red ya existente.</p>



<p><b>DECRETO DISTRITAL 036 DE 2004.</b> Por el cual se establecen las normas para los inmuebles habilitados como estacionamientos en superficie y se acogen los diseños de espacio público y fachadas.</p>	<p><b>Artículo 1.</b> Ámbito de aplicación. El presente decreto aplica a los predios destinados a estacionamientos en superficie existentes o que se habiliten para tal fin en el Distrito Capital.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Definiciones. Para efectos del presente decreto se establecen las siguientes definiciones: (...) Estacionamiento en superficie: Se entiende por estacionamiento en superficie, el predio habilitado o que se habilite para el parqueo de vehículos desarrollado en un piso y sin cubierta de protección para los mismos.</p> <p><b>Artículo 3. 9.</b> Se destinará un estacionamiento de bicicletas por cada 10 parqueos de vehículos. En los parqueaderos con un número de cupos de estacionamiento inferior a 120 vehículos, el mínimo de estacionamiento de bicicletas será de 12 cupos. La instalación de dichos parqueaderos se deberá realizar según las especificaciones establecidas en el Decreto 170 de 1999, ficha M100 y M101.</p> <p>El Decreto 170 de 1999 al que se refiere el Artículo 3.9 del Decreto 036 de 2004 fue derogado por el artículo 5 del Decreto 603 de 2007.</p> <p>La expresión <u>existentes</u> fue declarada nula mediante fallo del Consejo de Estado 862 de 2011.</p> <p>Artículo 5. Parágrafo 2. Para todos los usos, por cada 2 estacionamientos exigidos (privados y de visitantes) se deberá prever un cupo para estacionamiento de bicicletas, los cuales se localizarán dentro del área privada del predio excluyendo el antejardín.</p>
<p><b>DECRETO DISTRITAL 159 de 2004.</b></p>	<p>Por el cual se adoptan normas urbanísticas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal.</p> <p><b>Artículo 5. Parágrafo 2.</b> Para todos los usos, por cada 2 estacionamientos exigidos (privados y de visitantes) se deberá prever un cupo para estacionamiento de bicicletas, los cuales se localizarán dentro del área privada del predio excluyendo el antejardín.</p>
<p><b>DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004.</b>          Compilación Decreto 619 de 2000 y 469 de 2003.</p>	<p><b>Artículo 164.</b> Componentes del Sistema de Movilidad (artículo 126 del Decreto 469 de 2003). El sistema de movilidad está compuesto por los siguientes subsistemas: 1. (...) 2. Subsistema de transporte. (...) El conjunto de las rutas de transporte público, los terminales de pasajeros, las ciclorrutas y los estacionamientos de vehículos automotores y de bicicletas se deberán integrar en áreas determinadas de la ciudad.</p> <p><b>Artículo 358. Notas Generales del cuadro Anexo 4.</b> 1. Para todos los usos, por cada 2 estacionamientos privados o de visitantes se deberá prever un cupo para el estacionamiento de bicicletas, cuyas dimensiones serán reglamentadas por el D.A.P.D., los cuales se localizarán dentro del área privada garantizando condiciones de seguridad.</p>

	<p>El Decreto 190/2004 fue derogado expresamente por el artículo 155 del Decreto Distrital 155 de 2013, el cual se encuentra provisionalmente suspendido mediante auto del Consejo de Estado 624 de 2014, lo cual deja vigente el Decreto 190 de 2004.</p>
<p><b>ACUERDO DISTRITAL 236 DE 2006.</b> Por el cual se adecuan cicloparqueos en las instituciones públicas que prestan atención al público en el Distrito Capital.</p>	<p><b>Artículo 1.</b> Las entidades públicas del Distrito Capital deberán acondicionar un espacio en sus parqueaderos que ofrezca seguridad para parquear bicicletas, de acuerdo a los recursos disponibles y a la capacidad instalada.</p> <p><b>Artículo 2.</b> La Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Secretaría de Gobierno, velará por el cumplimiento de este acuerdo y promoverá campañas para incentivar el uso de la bicicleta como medio de transporte en el Distrito Capital.</p>
<p><b>DECRETO DISTRITAL 319 DE 2006.</b> Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos.</p>	<p><b>Artículo 28. 4.</b> Proyectos. Para la efectividad de las políticas planteadas, además de los proyectos referentes a infraestructura y seguridad vial que se tratan dentro del presente decreto, se adelantarán los siguientes proyectos: (...) Facilitar instalaciones o mobiliario destinado al estacionamiento de bicicletas, no sólo para facilitar el intercambio modal, sino para aquellas zonas que, alejadas de otros medios de transporte, lo requieran.</p> <p><b>Artículo 28. 7.</b> Garantizar que todo estacionamiento disponga de suficiente espacio para el estacionamiento de bicicletas.</p> <p><b>Artículo 28. 4.</b> Del ascenso y descenso de estudiantes. (...) Toda instalación educativa, pública o privada, deberá ofrecer estacionamientos seguros para bicicletas.</p>
<p><b>ACUERDO DISTRITAL 346 DE 2008.</b> "Por el cual se implementa el uso de la bicicleta como servicio de transporte integrado al Sistema de Movilidad del Distrito Capital"</p>	<p><b>Artículo 1.</b> Implementétese el servicio de transporte en bicicleta denominado "BICI" para facilitar el intercambio modal, como medio no motorizado, al Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Capital, de conformidad con el Plan Maestro de Movilidad Distrito Capital.</p> <p><b>Artículo 2.</b> La Administración Distrital adelantará campañas de promoción y divulgación, del transporte en bicicleta, con el fin de fomentar la cultura deportiva y ayudar a la movilidad, en el marco de los recursos presupuestales legalmente disponibles.</p> <p><b>Artículo 3.</b> El servicio de transporte en bicicleta "BICI" deberá contar con los componentes de instalaciones, servicios, señalización y red vial, que la Secretaría Distrital de Movilidad determine en sus estudios técnicos, económicos y jurídicos que realizará dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación del presente Acuerdo, en el marco de los recursos presupuestales legalmente disponibles.</p> <p><b>Artículo 4.</b> La Administración Distrital reglamentará el presente Acuerdo.</p>
<p><b>ACUERDO DISTRITAL 558 DE 2014</b></p>	<p>Por medio del cual se establece en el Distrito Capital la estrategia "Onda Bici Segura" para el tránsito de ciclistas en grupo o caravanas.</p>

<b>ACUERDO DISTRITAL 663 de 2017</b>	Por medio del cual se crea la estrategia de movilidad sostenible en el Distrito Capital.
<b>ACUERDO DISTRITAL 668 DE 2017</b>	Por medio del cual se crea el programa “PARQUEA TU BICI”, se institucionaliza la semana de la bicicleta, el día del peatón en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.
<b>ACUERDO DISTRITAL 708 DE 2018</b>	Por medio del cual se adoptan los lineamientos de la política pública de la bicicleta en el distrito capital y se dictan otras disposiciones.
<b>CIRCULAR 006 DE 2018</b> del 12 de diciembre de 2018, expedida por la Secretaría Distrital de Movilidad	<p>Recomendaciones de tránsito para vehículos tipo patinetas con o sin motor. (...)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transitar a una velocidad máxima de 20 km/h (...)</li> <li>- Utilizar el caso abrochado y ajustado (...)</li> <li>- No manipular dispositivos móviles</li> <li>- Utilizar elementos reflectivos (...)</li> <li>- No transitar en estado de embriaguez (...)</li> </ul> <p>Sobre estacionamientos aplica el artículo 76 de la ley 769 de 2002 y artículo 196 del Decreto Distrital 190 de 2004.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No transitar por andenes</li> <li>- No transitar por vías arteriales</li> <li>- Transitar por ciclorrutas en vía y fuera de vía</li> <li>- Circular por la calzada en aquellos casos en los que no exista ciclorruta.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## 4.2. COMPETENCIA

**Constitución Política de Colombia. ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos:

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

**Decreto Ley 1421 de 1993. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Artículo 12°.** Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a su cargo;
19. Dictar normas de tránsito y transporte.

## V. IMPACTO FISCAL

Teniendo en cuenta que la Ley 819 de 2003, en su artículo 7, señala que, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; y debido a que el presente proyecto de Acuerdo no incurre en impacto fiscal, con la radicación de este documento, se solicita concepto favorable de la Administración Distrital

## Referencias

- <http://www.oab.ambientebogota.gov.co/esm/indicadores?id=272&v=1>



- <https://www.runt.com.co/sites/default/files/Balance%20anual%20del%202018.pdf>
- Transmilenio S.A. (2019) demanda troncal por año 2007-2018.
- Veeduría Distrital (2015), Balance 2012-2015, avance del POT en Bogotá.
- <http://www.simur.gov.co/documents/10180/100374/Plan+Bici/cc9f22a4-4375-4f22-8aaf-c3229d31f3d6>
- <https://www.observatorio-empresas.vodafone.es/articulos/administraciones-publicas/libro-movilidad-urbana-sumantran-fine-gonsalvez/>
- Herce , M (2009) Sobre la Movilidad en la Ciudad, Estudios universitarios de arquitectura 18.

Cordialmente,

**JORGE EDUARDO TORRES CAMARGO**  
Concejal de Bogotá

**DORA LUCÍA BASTIDAS UBATÉ**  
Concejala de Bogotá

**HOSMAN YAITH MARTÍNEZ**  
Concejal de Bogotá

**MARIA FERNANDA ROJAS**  
Concejala de Bogotá

**MARÍA CLARA NAME RAMÍREZ**  
Concejala de Bogotá

**EDWARD ANÍBAL ARIAS RUBIO**  
Concejal de Bogotá



## PROYECTO DE ACUERDO N° 195 DE 2019

### PRIMER DEBATE

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LINEAMIENTOS PARA EL SERVICIO DE ALQUILER DE BICICLETAS NO ANCLADAS Y VEHÍCULOS DE MOVILIDAD PERSONAL (VMP) EN BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

#### **EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.**

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las que le confieren los numerales 1 y 19 del Artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, y la Ley 1811 de 2016.

#### **ACUERDA:**

**ARTÍCULO 1. Objeto.** Adoptar medidas para el servicio de alquiler de bicicletas no ancladas y vehículos de movilidad personal (VMP) en la ciudad de Bogotá, con el fin de aumentar la oferta de modos de transporte público de cero emisiones y mejorar la intermodalidad del transporte urbano.

**ARTÍCULO 2. Definiciones.** Para fines de interpretación y aplicación del presente acuerdo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**Bicicletas no ancladas:** Bicicletas que no necesitan de un estacionamiento fijo y que cuentan con un sistema de seguridad incorporado.

**Vehículo de Movilidad Personal: (VMP)** Vehículo portable capaz de asistir al ser humano en su desplazamiento personal y que, por su construcción robusta, excede las características de un juguete y puede estar dotado de motor eléctrico.

**ARTÍCULO 3. Operación.** La Secretaría Distrital de Movilidad, en coordinación con las demás entidades del nivel distrital de acuerdo con sus competencias, adoptarán las medidas que sean necesarias para garantizar la adecuada operación de las empresas nacionales o internacionales que presten el servicio de alquiler de bicicletas no ancladas o de VMP.

**PARÁGRAFO:** Para el cumplimiento de este artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción del presente acuerdo, se llevarán a cabo las gestiones que sean necesarias para concertar, con las empresas operadoras del servicio y los entes distritales y nacionales competentes, las medidas a las que se refiere este artículo.

**ARTÍCULO 4. Lineamientos para la prestación del servicio.** La administración distrital exigirá a las empresas operadoras el cumplimiento de los siguientes lineamientos para la prestación del servicio:

1. Promover el uso efectivo del espacio público y estimular el parqueo organizado.
2. Promover la equidad y el fácil acceso a las bicicletas no ancladas y VMP.
3. Garantizar la localización de bicicletas no ancladas o VMP en horas pico, en el área de influencia de las estaciones del Sistema de Transporte Público Masivo en las localidades donde se preste el servicio.
4. Facilitar formas de pago flexibles para el uso de las bicicletas no ancladas o VMP en la ciudad, aprovechando el uso de herramientas tecnológicas.



5. Proteger los datos de los usuarios y compartir la *big data* con entidades del Distrito según estándares internacionales.
6. Garantizar el mantenimiento preventivo y reemplazo de partes, necesarios para el uso adecuado y seguro de las bicicletas no ancladas o VMP.
7. Contar con los seguros necesarios para garantizar el bienestar de los usuarios en caso de hurto o siniestro vial.
8. Contar con personal calificado y disponible para la administración, mantenimiento, monitoreo, conectividad, relocalización de bicicletas no ancladas o VMP y servicio al cliente en la ciudad de Bogotá.
9. Promover buenos hábitos de cultura ciudadana y seguridad vial en los usuarios.

**ARTÍCULO 5. Seguimiento y evaluación.** La Secretaría Distrital de Movilidad deberá evaluar permanentemente los impactos del servicio de alquiler de bicicletas no ancladas y VMP, y presentar un informe anual sobre el funcionamiento y cumplimiento de las normas por parte de las empresas operadoras.

**ARTÍCULO 6. Uso del espacio público.** Las entidades públicas distritales respectivas, dentro del marco de sus competencias, otorgarán las autorizaciones pertinentes para el uso del espacio público a que dé lugar el parqueo temporal de las bicicletas no ancladas y VMP de acuerdo con lo establecido en el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital y demás normas que se refieran a la materia, garantizando una retribución al Distrito por el uso del espacio público.

**Parágrafo.** El estacionamiento de las bicicletas no ancladas y los Vehículos de Movilidad Personal podrá darse en espacios públicos o privados de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 552 de 2018 y demás normatividad vigente.

**ARTÍCULO 7. Acciones pedagógicas.** La Secretaría Distrital de Movilidad desarrollará acciones pedagógicas tanto con las empresas operadoras de este tipo de vehículos como con sus usuarios que busquen promover el uso adecuado de las bicicletas no ancladas y VMP en el espacio público.

**Parágrafo.** Las empresas operadoras del servicio de alquiler de bicicletas no ancladas o VMP deberán ser responsables de las capacitaciones a los usuarios para la conducción de sus vehículos garantizando la seguridad e integridad de los ciudadanos.

**ARTÍCULO 8. Articulación con Política Pública de la Bicicleta.** La operación del servicio de alquiler de bicicletas no ancladas en la ciudad deberá articularse con la Política Pública de la Bicicleta en el distrito capital.

**ARTÍCULO 9. Vigencia.** El presente proyecto de acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 196 DE 2019**

### **PRIMER DEBATE**

***“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA SALUD PÚBLICA Y SE PROHÍBE LA UTILIZACIÓN DEL ASBESTO Y SUS PRODUCTOS DERIVADOS EN LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA EN BOGOTÁ D.C.”***

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

##### **OBJETIVO:**

Mediante el presente proyecto de acuerdo se busca poner a Bogotá D.C. a la vanguardia en materia de protección de la salud y el medio ambiente mediante la prohibición del asbesto y sus productos derivados en las obras públicas ejecutadas por el Distrito.

Varios municipios a nivel nacional están optando por abrir el debate hacia la prohibición de esta sustancia en los contratos de obra pública municipales, ya habiendo alcanzado dicha medida Arbeláez en Cundinamarca y Chivatá en el departamento de Boyacá.

Aunque en el congreso cursan varios proyectos de ley que buscan prohibir esta sustancia a nivel nacional, es menester que el Concejo de Bogotá de un paso adelante en su prohibición, ante el evidente retraso de la aprobación de dicha legislación en el Congreso.

##### **ASBESTO:**

El término «asbesto» designa un grupo de minerales naturales fibrosos que se presentan en forma de serpentinas o de anfíboles, que han tenido o siguen teniendo utilidad comercial debido a su extraordinaria resistencia a la tracción, su baja conductividad térmica y su relativa resistencia al ataque químico. Hay dos variedades principales de asbesto, a saber: las serpentinas, que corresponde al crisotilo o asbesto blanco; y los anfíboles, que incluyen la crocidolita, la amosita, la antoilita, la tremolita y la actinolita.<sup>45</sup>

El asbesto ha sido clasificado como un cancerígeno humano reconocido (sustancia que causa cáncer) por el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos (HHS), por la Oficina de Protección Ambiental (EPA) y por la Oficina Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) Según la IARC, hay suficiente evidencia de que el asbesto causa mesotelioma (un cáncer relativamente poco común de las membranas delgadas que revisten el pecho y el abdomen),

---

<sup>45</sup> Asbestos. In: Air quality guidelines for Europe, second edition. WHO Regional Publications, European Series, No. 91. Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe; 2000, [Disponible en] [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/74732/E71922.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/74732/E71922.pdf)

y cánceres de pulmón, de laringe y de ovario. Aunque es un cáncer poco común, el mesotelioma es la forma más común de cáncer asociada con la exposición al asbesto.<sup>46</sup>

Los minerales de asbesto se dividen en dos grupos principales: asbesto serpentina y asbesto anfibólico. El asbesto serpentina incluye el mineral crisótilo, el cual tiene fibras largas, rizadas, que se pueden entrelazar. El asbesto crisótilo es el que se ha usado mucho en aplicaciones comerciales. El asbesto anfibólico incluye la actinolita, tremolita, antofilita, crocidolita y amosita. El asbesto anfibólico tiene fibras rectas como agujas que son más quebradizas que las fibras del asbesto serpentina y tienen más limitación para poderse trabajar.<sup>47</sup>

Actualmente hay cerca de 125 millones de personas expuestas al asbesto en su lugar de trabajo en el mundo. Se estima que a nivel global cada año mueren como mínimo 107.000. El asbesto es uno de los carcinógenos ocupacionales más importantes ASBESTO CRISOTILO / 3 personas por cáncer de pulmón, mesotelioma y asbestosis debidos a la exposición ocupacional al asbesto.

Además, cerca de 400 muertes se han atribuido a exposiciones no ocupacionales al mismo. La carga de las enfermedades relacionadas con el asbesto sigue aumentando, incluso en países que prohibieron su utilización a principios de los años noventa. Debido al largo periodo de latencia de estas enfermedades, aunque se suprimiera su utilización de inmediato, el número de muertes que provoca solo comenzaría a disminuir después de varios decenios.<sup>48</sup>

En Colombia a pesar de que se calcula que mueren cerca de 320 personas al año a causa de alguna enfermedad relacionada con el asbesto, las regulaciones normativas en relación al asbesto en nuestro ordenamiento jurídico, se remiten al convenio internacional de la OIT aprobado por la Ley 436 del 11 de febrero de 1998, convenio que tiene por objetivo esencial, prescribir las medidas que habrán de adoptarse para prevenir y controlar los riesgos para la salud debidos a la exposición profesional al asbesto y para proteger a los trabajadores contra tales riesgos, que posteriormente fue regulado con la Resolución número 007 de 4 de noviembre de 2011. De tal forma que se implementa un esquema precario de uso seguro, que día a día, se proyecta como una amenaza a la salud pública y además desconoce el avance de carácter internacional del uso seguro a la prohibición absoluta a partir de la Resolución 34 de 15 de junio de 2006 de la OIT.<sup>49</sup>

## **ESFUERZOS A NIVEL INTERNACIONAL PARA LA PROHIBICIÓN DEL ASBESTO Y SUS DERIVADOS:**

A partir de la década de los setenta del siglo XX, se inició un debate a nivel internacional mucho más agudo en torno a la peligrosidad y el riesgo asociados a la exposición de las fibras del asbesto. En 1972, la OMS, a través del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (IARC, por

---

<sup>46</sup> National Toxicology Program. Asbestos. In: *Report on Carcinogens. Fourteenth Edition*. U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, National Toxicology Program, 2016.

<sup>47</sup> Agency for Toxic Substances and Disease Registry. Public Health Statement for Asbestos. September 2001. Retrieved April 18, 2017.

<sup>48</sup> Environmental Health Criteria 203: Chrysotile asbestos. Geneva: World Health Organization, International Programme on Chemical Safety; 1998, [Disponible en] <http://www.inchem.org/documents/ehc/ehc/ehc203.htm>.

<sup>49</sup> Cámara de Representantes, Proyecto de Ley No. 034 de 2016.

sus siglas en inglés) destinó un grupo de trabajo para evaluar el riesgo carcinogénico del asbesto para los seres humanos. Esta investigación fue complementada en 1976 y se concluyó que la exposición a las fibras de asbesto implica un riesgo para los seres humanos de contraer enfermedades pulmonares, como el cáncer de pulmón, el mesotelioma, la asbestosis, entre otras. No obstante, no fue posible determinar el nivel del riesgo de esta exposición, porque este dependía de varios factores, como el tipo de asbesto manipulado, la cantidad y el tiempo de exposición y el consumo paralelo de cigarrillo.<sup>50</sup>

En 1979, el Consejo de Administración de la OIT creó el Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo, conocido como el Grupo Ventejol I, con el fin de identificar los temas que requerían ser estudiados y regulados para proteger la salud de los trabajadores. Respecto al asbesto, este grupo de trabajo propuso crear instrumentos que establecieran los parámetros para la utilización segura del asbesto, con el fin de reducir los riesgos derivados de la exposición a esta fibra mineral.

Un año después, la OIT incluyó el cáncer de pulmón y el mesotelioma en la lista de enfermedades profesionales a través del Convenio número 121, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En 1986, la OIT se pronunció nuevamente sobre el uso del asbesto por medio del Convenio número 162, sobre utilización del asbesto en condiciones de seguridad. Este se convirtió en el primer instrumento jurídico a nivel internacional que vinculó a los Estados miembros de la OIT en el esfuerzo por regular y controlar el uso del asbesto en sus territorios. En este Convenio se establecieron reglas y procedimientos especiales para proteger la salud de los trabajadores frente a la manipulación del amianto. Asimismo, se estipuló que siempre que sea posible debe sustituirse el asbesto –o ciertos tipos de éste– por materiales menos nocivos o inofensivos para la salud de los seres humanos.<sup>51</sup>

Durante la 95ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, celebrada en Ginebra, Suiza, en el 2006, se adoptó otra resolución relativa al asbesto. Dicha resolución se convirtió en otro instrumento jurídico importante a nivel internacional para determinar los lineamientos que deben seguir los países respecto al uso del asbesto. Durante la conferencia se discutió sobre el uso seguro del amianto y se concluyó que es necesario suprimir el uso futuro de todos los tipos de asbesto, así como identificar y gestionar adecuadamente el instalado actualmente.

La OMS también se ha pronunciado en diferentes ocasiones, especialmente durante el siglo XXI, sobre los riesgos asociados al uso del asbesto. Por ejemplo, por medio de la Resolución WHA58.22 de 2006, dicha organización le pidió a sus Estados miembros tomar medidas respecto a los cánceres producidos por exposiciones evitables, como el mesotelioma o cáncer de pulmón producidos por la inhalación de fibras de asbesto. Además, en 2007 se expidió la Resolución WHA60.26, en la que se invita a los Estados a promover campañas con el fin de eliminar las enfermedades relacionadas con la exposición al amianto. Por último, en 2013, se propuso un plan

---

<sup>50</sup> International Agency for Research on Cancer, Some inorganic and organometallic compounds; IARC Working Group on the Evaluation of the Carcinogenic Risk of Chemicals to Man, IARC Monographs on the Evaluation of the Carcinogenic Risk of Chemicals to Man, vol. 15 (International Agency for Research on Cancer., 1977).

<sup>51</sup> Organización Internacional del Trabajo, «Convenio sobre utilización del asbesto en condiciones de seguridad», Information System on International Labour Standards, 1986.





## DATOS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD:

Según la OMS<sup>54</sup>, en su resolución WHA58.22 sobre prevención y control del cáncer, la Asamblea de la Salud instó a los Estados Miembros a que prestaran especial atención a los cánceres relacionados con exposiciones evitables, en particular la exposición a sustancias químicas en el lugar de trabajo o en el medio ambiente.

En su resolución WHA60.26, la Asamblea de la Salud pidió a la OMS que llevara a cabo campañas mundiales para eliminar las enfermedades relacionadas con el asbesto, teniendo en cuenta un enfoque diferenciado en la reglamentación de sus diversas formas, de conformidad con los pertinentes instrumentos jurídicos internacionales y los datos científicos más recientes relativos a las intervenciones eficaces. Las intervenciones costo efectivas para prevenir las enfermedades pulmonares laborales debidas a la exposición al asbesto se encuentran entre las opciones de política para aplicar el plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles (2013-2020), aprobado en 2013 por la 66.a Asamblea Mundial de la Salud en su resolución WHA66.10.

La eliminación de las enfermedades relacionadas con el asbesto tiene dos componentes principales: la asistencia a los países que siguen utilizando el crisólito y la asistencia relacionada con las exposiciones derivadas del uso histórico de todas las formas del asbesto.

Junto con la Organización Internacional del Trabajo, otras organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil, la OMS colabora con los países en la eliminación de las enfermedades relacionadas con el asbesto. Las orientaciones de esa colaboración son:

- el reconocimiento de que la forma más eficiente de eliminar esas enfermedades consiste en detener el uso de todos los tipos de asbesto;
- la aportación de información sobre las soluciones para sustituir el asbesto por productos más seguros y el desarrollo de mecanismos económicos y tecnológicos para estimular esa sustitución;
- la adopción de medidas para prevenir la exposición al asbesto tanto in situ como durante su eliminación;
- la mejora de los servicios de diagnóstico precoz, tratamiento y rehabilitación de las enfermedades relacionadas con el asbesto;
- la creación de registros de las personas expuestas al asbesto en la actualidad o en el pasado, y la organización de la vigilancia médica de los trabajadores expuestos;
- la información sobre los peligros de los materiales y productos que contienen asbesto, y la concienciación sobre el hecho de que los desechos que contienen asbesto deben ser tratados como desechos peligrosos.

Muchos países han adoptado medidas a nivel nacional para prohibir el uso de todas las formas de asbesto a fin de limitar la exposición al mismo, y de ese modo, controlar, prevenir y –a la larga– eliminar las enfermedades relacionadas con el asbesto, que causan la muerte de al menos 107.000 personas cada año en todo el mundo. Sin embargo, hay otros países que por diversas razones aún no lo han hecho.

<sup>54</sup> <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/asbestos-elimination-of-asbestos-related-diseases>

La exposición al asbesto, incluido el crisólito, causa cáncer de pulmón, laringe y ovario, mesotelioma (cáncer de pleura o peritoneo) y asbestosis (fibrosis pulmonar).

Teniendo eso en cuenta, el principal objetivo de esta publicación es ayudar a los Estados Miembros de la OMS a tomar decisiones informadas sobre la gestión de los riesgos para la salud asociados a la exposición al asbesto crisólito.

El documento consta de tres partes. En la primera se reproduce un breve documento informativo de la OMS dirigido a las instancias decisorias acerca de la eliminación de las enfermedades relacionadas con el asbesto, el cual fue actualizado en marzo de 2014. La segunda parte aborda unas preguntas que con frecuencia se plantean en debates de política, con el objetivo específico de ayudar a los tomadores de decisiones a formarse una opinión. La tercera parte es un resumen técnico sobre los efectos del crisólito en la salud, en el que se recogen y resumen por vez primera las evaluaciones oficiales más recientes de la OMS llevadas a cabo por su Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer y su Programa Internacional de Seguridad de las Sustancias Químicas<sup>55</sup>.

## MARCO JURÍDICO:

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA:

**Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (...)

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

**Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y

<sup>55</sup> <https://www.who.int/phe/publications/asbestos/es/>

obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

**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.

#### **MARCO LEGAL:**

**LEY 436 DE 1998** "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL CONVENIO 162 SOBRE UTILIZACIÓN DEL ASBESTO EN CONDICIONES DE SEGURIDAD".

Artículo 10. Cuando sea necesario para proteger la salud de los trabajadores y sea técnicamente posible, la legislación nacional deberá establecer una o varias de las medidas siguientes:

- a) Siempre que sea posible, la sustitución del asbesto, o de ciertos tipos de asbesto o de ciertos productos que contengan asbesto, por otros materiales o productos o la utilización de tecnologías alternativas, científicamente reconocidos por la autoridad competente como inofensivos o menos nocivos;
- b) La prohibición total o parcial de la utilización del asbesto o de ciertos tipos de asbesto o de ciertos productos que contengan asbesto en determinados procesos de trabajo.

#### **Artículo 11.**

1. Deberá prohibirse la utilización de la crocidolita y de los productos que contengan esa fibra.
2. La autoridad competente deberá estar facultada, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, para permitir excepciones a la prohibición prevista en el párrafo 1o. del presente artículo cuando la sustitución no sea razonable y factible, siempre que se tomen medidas para garantizar que la salud de los trabajadores no corra riesgo alguno.

#### **Artículo 13.**

1. Deberá prohibirse la pulverización de todas las formas de asbesto.
2. La autoridad competente deberá estar facultada, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, para permitir excepciones a la prohibición prevista en el párrafo 1o. del presente artículo, cuando los métodos alternativos no sean razonables y factibles, siempre que se tomen medidas para garantizar que la salud de los trabajadores no corra riesgo alguno.

**LEY ESTATUTARIA 1751 DE 2015** “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

**Artículo 9.** Determinantes sociales de salud. Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida (...).

**Parágrafo.** Se entiende por determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud.

**COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ:**

**DECRETO 1421 DE 1993**, numerales 1, 7, 23 y 25 del artículo 12:

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

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito. (...).
7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente. (...)
23. Ejercer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del presente estatuto, las atribuciones que la Constitución y las leyes asignen a las asambleas departamentales. (...)
25. Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes.

**ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE ACUERDO:**

Según pudo constatarse únicamente se ha radicado un proyecto de acuerdo de similar temática como lo es el Proyecto de Acuerdo No. 379 de 2018 “Por medio del cual se establece que las Entidades Distritales en la celebración de contratos de obra pública prohíban el uso de elementos o productos cuyo material de fabricación sea el asbesto”, de la bancada del Partido de la U.

**IMPACTO FISCAL:**

De conformidad con lo establecido en el artículo 7º de la ley 819 de 2003 la presente iniciativa no tiene impacto fiscal, ya que no genera erogación adicional a cargo del presupuesto del Distrito Capital.

**EMEL ROJAS CASTILLO**  
Concejal de Bogotá D.C.  
Grupo Significativo de Ciudadanos Libres



**PROYECTO DE ACUERDO N° 196 DE 2019****PRIMER DEBATE**

***“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA SALUD PÚBLICA Y SE PROHÍBE LA UTILIZACIÓN DEL ASBESTO Y SUS PRODUCTOS DERIVADOS EN LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA EN BOGOTÁ D.C.”***

**EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.,**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, establecidas en los artículos 313 y 322 de la Constitución Política, y en especial las conferidas por los numerales 1 y 19 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993,

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** A partir de la entrada en vigencia del presente acuerdo las Entidades Distritales prohibirán dentro los documentos técnicos pre contractuales de los contratos de obras públicas en Bogotá D.C. el uso de productos que contengan asbesto y sus derivados.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**