



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

AÑO IV N°. 2926 DIRECTOR: DANILSON GUEVARA VILLABÓN. SEPTIEMBRE 16 DEL AÑO 2019

## TABLA DE CONTENIDO

Pág.

<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 360 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> “POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYE LA VACUNA CONTRA EL VIRUS DEL HERPES ZOSTER DE MANERA GRATUITA DENTRO DEL ESQUEMA DE VACUNACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL”.....	6797
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 361 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LÍNEAMIENTOS PARA LA REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE PLÁSTICOS DE UN SOLO USO Y BOLSAS PLÁSTICAS EN LAS ENTIDADES DEL DISTRITO CAPITAL”.....	6814
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 362 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> “POR EL CUAL SE CONCEDE EXENCIÓN DE IMPUESTO DE INDUSTRIA, COMERCIO, AVISOS Y TABLEROS A LAS ENTIDADES DEL SECTOR SOLIDARIO, CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR Y PERSONAS JURÍDICAS SIN ÁNIMO DE LUCRO, POR EL TÉRMINO DE DIEZ (10) AÑOS, CUANDO CELEBREN CONVENIOS DE ADMINISTRACIÓN DE PARQUES DISTRITALES Y PACTEN INVERSIONES EN LOS MISMOS DURANTE ESTE PERIODO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	6830
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 363 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> “POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA REALIZACIÓN DE UN CENSO DE MOTOCICLETAS Y BICICLETAS QUE PRESTEN EL SERVICIO DE DOMICILIOS DE ALIMENTOS EN LA CIUDAD, SE IMPLEMENTA EL REGISTRO ÚNICO DISTRITAL DE DOMICILIARIOS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES ”.....	6838
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 364 DE 2019 PRIMER DEBATE</b> “POR EL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS Y SE ORDENA A LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL CREAR EL PLAN DISTRITAL DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (ESCNNA), SE MODIFICA EL ACUERDO DISTRITAL 365 DE 2009 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	6848

## PROYECTO DE ACUERDO N° 360 DE 2019

### PRIMER DEBATE

**“POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYE LA VACUNA CONTRA EL VIRUS DEL HERPES ZOSTER DE MANERA GRATUITA DENTRO DEL ESQUEMA DE VACUNACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL”**

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

Este proyecto tiene como objetivo incluir dentro del esquema de vacunación del Distrito Capital, la gratuidad de la vacuna contra el virus del Herpes Zóster.

## 2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

PROYECTO DE ACUERDO	TRÁMITE
P.A. 002 de 2018: Por medio del cual se incluye la vacuna contra el virus del herpes zoster de manera gratuita dentro del esquema de vacunación del Distrito Capital	Radicado en las sesiones ordinarias de febrero; tuvo ponencia positiva del H.C. Concejal Manuel Sarmiento y positiva con modificaciones del Concejal Manuel Sarmiento. Archivado por no haberse alcanzado a debatir.
P.A. 139 de 2018: Por medio del cual se incluye la vacuna contra el virus del herpes zoster de manera gratuita dentro del esquema de vacunación del Distrito Capital	Ponencia Negativa del H.C. Pedro Julián López Sierra y Ponencia Positiva de la H.C. Nelly Patricia Mosquera Murcia. Archivado por no haberse alcanzado a debatir.
Por medio del cual se incluye la vacuna contra el virus del herpes zoster de manera gratuita dentro del esquema de vacunación del Distrito Capital	Ponencia Negativa del H.C. Pedro Julián López Sierra y Ponencia Positiva con modificaciones del H.C. Juan Felipe Grillo Carrasco. Archivado por no haberse alcanzado a debatir.
P.A. 391 DE 2018: Por medio del cual se incluye la vacuna contra el virus del herpes zoster de manera gratuita dentro del esquema de vacunación del Distrito Capital"	Ponencia positiva del Honorable Conejal Ricardo Andrés Correa Mojica y ponencia positiva con modificaciones del Honorable Concejal Nelson Enrique Cubides Salazar
PA 002 de 2019: "Por medio del cual se incluye la vacuna contra el virus del herpes zoster de manera gratuita dentro del esquema de vacunación del Distrito Capital"	No fue sorteado
P.A. 129 de 2019: "Por medio del cual se incluye la vacuna contra el herpes zóster de manera gratuita dentro del esquema de vacunación del Distrito Capital".	Ponencia Positiva con Modificaciones del H.C. Álvaro Acevedo Leguizamón Radicado y Ponencia Positiva del H.C. Roberto Hinestrosa Rey Radicado. Archivado por no haberse alcanzado a debatir.

## 3. JUSTIFICACION DEL PROYECTO.

En el conocimiento del herpes zoster sobresalen dos aspectos: su relación con la varicela y el daño neural, ambos descritos desde el siglo XIX. En 1952, Weller logró el crecimiento del virus en cultivo de tejidos, y en 1965, Hope-Simpson realizó un análisis clínico acucioso, a través del cual infirió el proceso evolutivo de la enfermedad y su dinámica de manifestación por reactivación endógena del virus.<sup>1</sup> El virus varicela zoster corresponde al alfa-herpesvirus 3, y es morfológicamente idéntico al virus del herpes simple<sup>2</sup>, de acuerdo a lo expuesto por Lourdes Alonzo-Romero Pareyón, en su

<sup>1</sup> Hope-Simpson R. The nature of herpes zoster: A long-term study and a new hypothesis. Proc R Soc Med 1965;58:9-20.

<sup>2</sup> Alonzo-Romero Pareyón L. Herpes zoster. Dermatol Rev Mex 2011;55(1):24-39.

artículo de revisión Herpes Zóster de la revista Dermatología Rev Mex, Volumen 55, Número 1, edición de enero-febrero de 2011.

El mismo virus ocasiona varicela y herpes zoster. Los virus aislados de lesiones de varicela y zoster no muestran variación genética importante.<sup>3</sup> La reactivación del virus latente de varicela zoster da lugar a la erupción cutánea localizada llamada herpes zoster. No está claro qué es lo que induce dicha reactivación, pero se piensa que está relacionada con un decremento, por debajo del nivel crítico, de la inmunidad mediada por células<sup>4</sup>.

Cualquier individuo que haya estado en contacto con el virus de la varicela está en riesgo de padecer herpes zoster, especialmente si es adulto mayor<sup>5</sup>; sin embargo, los diabéticos mal controlados, los que reciben tratamiento inmunosupresor y quienes padecen enfermedades neoplásicas, especialmente linfoproliferativas, tienen mayor riesgo<sup>6 7</sup>. El texto se refiere en razón a la complejidad técnica del mismo.

### Manifestaciones clínicas

De acuerdo con el acta sobre prevención y vacuna de Herpes Zóster, beneficios y barreras – enfoque desde la perspectiva de la medicina familiar, publicado el 6 de julio de 2011 por *blog* del programa de especialización en Medicina Familiar de la Pontificia Universidad Javeriana: Temas de Medicina Familiar, se refiere en los siguientes términos acerca del cuadro clínico del virus del Herpes Zóster:

El Herpes Zoster se caracteriza por la presencia de lesiones vesiculares que contienen el virus, las cuales se distribuyen a través de un dermatoma torácico y cervical, siendo esta última la localización más común. Es contagioso desde el momento que aparece el rash, es decir desde el inicio, hasta la presencia de lesiones costrosas; sin embargo su tasa de transmisión es menor a la infección primaria, varicela.<sup>8 9</sup>

**Fase prodrómica:** fotofobia aguda, dolor tipo ardor en el sitio de futura aparición, malestar general, cefalea, prurito, alodinia.<sup>10</sup> Fase conocida también como Zoster sin Herpes.

**Fase aguda:** inicialmente hay presencia de rash eritematoso y macular que progresa a lesiones vesiculares claras con tendencia a la coalescencia, pruriginosas con eritema, ardor, alteración de la sensibilidad a la palpación, alodinia (dolor en el sitio de la lesión provocado por estímulos inocuos), las lesiones son unilaterales y no cruzan la línea media.<sup>11</sup> Generalmente tienen una duración de 7 a 10 días.

**Fase de resolución:** lesiones costrosas con disminución del rascado, continua el dolor tipo ardor y la alteración de la sensibilidad en menor cantidad. La resolución total se presenta dentro de 2 a 4

<sup>3</sup> Brooks GF, Butel JS, Morse SA. Herpesvirus. En: Jawetz, Melnick y Adelberg, editores. Microbiología médica. 19a ed. México: El Manual Moderno, 2008;p:460-461.

<sup>4</sup> Alonzo-Romero Pareyón L. Herpes zoster. Dermatol Rev Mex 2011;55(1):24-39.

<sup>5</sup> Weinberg JM. Herpes zoster: epidemiology, natural history and common complications. J Am Acad Dermatol 2007;57:S130-S135.

<sup>6</sup> Arvin AM. Varicella-zoster virus. Clinical microbiology reviews 1996;9:361-381.

<sup>7</sup> Soyuncu S, Berk Y, Eken C, Gulen B, Oktay C. Herpes zoster as a useful clinical marker of underlying cell-mediated immune disorders. Ann Acad Med Singapore 2009;38:136-138.

<sup>8</sup> Advances in the understanding of the pathogenesis and epidemiology of herpes zoster. Anne A. Gershona, Michael D. Gershonb, Judith Breuerc, Myron J. Levind, Anne Louise Oaklandere, Paul D. Griffithsf. Journal of Clinical Virology 48 (2010) S1, S2-S7.

<sup>9</sup> Engelmann I, Petzold DR, Kosinska A, Hepkema BG, Schulz TF, Heim A. Rapid quantitative PCR assays for the simultaneous detection of herpes simplex virus, varicella zoster virus, cytomegalovirus, Epstein-Barr virus, and human herpesvirus 6 DNA in blood and other clinical specimens [published correction appears in *J Med Virol*. 2008;80:1505; 2008;80:2177]. *J Med Virol*. 2008;80:467-477.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

semanas, sin embargo, puede continuar la hiperpigmentación o hipopigmentación inflamatoria posterior a cicatrización.<sup>12</sup>

**COMPLICACIONES:** La más común es la neuralgia postherpética la cual se presenta en 10 a 18% de los pacientes con herpes zoster. Generalmente se establece entre 90 a 120 días posterior al episodio de herpes zoster 16, siendo la edad avanzada un factor de alto riesgo para padecerla; se caracteriza por gran dolor que puede ser constante, intermitente, o provocado por estímulos tales como contacto con la ropa; su duración es variable 30 días, 6 meses o convertirse en un dolor crónico por años.<sup>13</sup>

También se ha asociado a disestesias que persisten después de la fase de resolución de la infección; la alodinia afecta entre el 45 y 55% de los pacientes con herpes zóster, pero al 90% de los pacientes con Neuropatía postherpética<sup>14</sup>. Esta a su vez causa una disminución en la calidad de vida de los pacientes (interfiere con sus actividades diarias, como su trabajo, el sueño, el movimiento, etc.) e incluso puede producir depresión secundaria y aislamiento social.<sup>15 16</sup> La neuropatía postherpética puede producir un dolor tan severo, según la descripción de los pacientes, versus el trabajo el trabajo de parto, un dolor postquirúrgico, el dolor crónico en cáncer o aquel causado por la artritis reumatoidea.<sup>17</sup>

Dentro de los mecanismos patológicos asociados a la transición del herpes zoster a la neuralgia postherpética se encuentran la degeneración axonal y de las células del cuerpo neural, atrofia del cuerno dorsal de la médula espinal, la cicatrización de los ganglios de la raíz dorsal y la pérdida de inervación epidérmica en la región afectada.<sup>18</sup>

Además de la Neuralgia postherpética, se describen otras complicaciones neurológicas como<sup>19 20</sup>:

- Pérdida sensitiva crónica en el sitio donde ocurre la infección.
- Debilidad de las extremidades.
- Disfunción autonómica relacionada con el dermatoma afectado, por ejemplo vejiga disfuncional si es un dermatoma sacro.
- Encefalitis.
- Mielitis
- Meningitis
- Sobreinfección del sitio afectado por *Staphylococcus aureus* meticilino resistente.
- Mortalidad que alcanza el 40% en pacientes con otro factor de inmunosupresión.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Advances in the understanding of the pathogenesis and epidemiology of herpes zoster. Anne A. Gershona, Michael D. Gershonb, Judith Breuerc, Myron J. Levind, Anne Louise Oaklandere, Paul D. Griffithsf. *Journal of Clinical Virology* 48 (2010) S1, S2–S7.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Harpaz R, Ortega-Sanchez IR, Seward JF. Prevention of herpes zoster: recommendations of the Advisory Committee on Immunization Practices (ACIP). *MMWR Recomm Rep.* 2008;57(RR-5):1-30,CE2-4. Available at: [http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/rr57e0515a1.htm?s\\_cid=rr57e0515\\_e](http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/rr57e0515a1.htm?s_cid=rr57e0515_e). Accessed March 11, 2009.

<sup>17</sup> Katz J, Melzack R. Measurement of pain. *Surg Clin North Am.* 1999;79:231-252.

<sup>18</sup> Advances in the understanding of the pathogenesis and epidemiology of herpes zoster. Anne A. Gershona, Michael D. Gershonb, Judith Breuerc, Myron J. Levind, Anne Louise Oaklandere, Paul D. Griffithsf. *Journal of Clinical Virology* 48 (2010) S1, S2–S7.

<sup>19</sup> *Ibidem*

<sup>20</sup> Harpaz R, Ortega-Sanchez IR, Seward JF. Prevention of herpes zoster: recommendations of the Advisory Committee on Immunization Practices (ACIP). *MMWR Recomm Rep.* 2008;57(RR-5):1-30,CE2-4. Available at: [http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/rr57e0515a1.htm?s\\_cid=rr57e0515\\_e](http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/rr57e0515a1.htm?s_cid=rr57e0515_e). Accessed March 11, 2009.

– Herpes zoster oftálmico que puede ocurrir como la reactivación del virus varicela zoster latente en la primera rama del Nervio trigémino, se presenta en 10 a 25% de los pacientes con herpes zoster siendo una complicación grave, y difícil de manejar ya que se requiere manejo intrahospitalario con Aciclovir intravenoso y en algunos casos Inmunoglobulina. Sin que esto garantice que no exista pérdida de la visión, secuelas de dolor y queratitis oftálmica

Se estima que el 95% de las personas que han tenido varicela en algún momento de su vida, así se haya o no manifestado con el brote, pueden contraer esta enfermedad.

Según estadísticas mundiales, la edad es el factor de riesgo más importante para contraer el Herpes Zoster, llamado popularmente “culebrilla”. Aproximadamente 1 de cada 3 personas mayores de 50 años sufrirá de esta afección que puede durar meses, y si no se tiene los cuidados se puede prolongar años, incluso después de desaparecer.

La varicela y el Herpes Zóster producen una gran morbimortalidad en personas inmunodeprimidas<sup>21</sup> como las que padecen deficiencias, congénitas o adquiridas, de la inmunidad celular, por ejemplo, los pacientes con leucemia aguda y los pacientes que reciben quimioterapia, radioterapia o dosis altas de cortico esteroides.

#### **4. CONTEXTO INTERNACIONAL, NACIONAL Y LOCAL**

##### **CONTEXTO INTERNACIONAL**

La incidencia y la gravedad del Herpes Zóster aumenta con la edad, de forma más pronunciada después de los 50 años, lo cual se correlaciona con un descenso de la inmunidad celular específica relacionado con el envejecimiento.

No obstante, aunque el fenómeno es relativamente raro, también se han observado casos de Herpes Zóster en niños. Se ha estimado que aproximadamente la mitad de los adultos que hayan cumplido 85 años habrán sufrido al menos un episodio de Herpes Zóster en su vida. Los datos epidemiológicos disponibles sobre la carga de Herpes Zóster proceden de países de ingresos altos. Estudios realizados en Canadá, Israel, Japón, Taiwán y EE.UU., revelan una incidencia de Herpes Zóster ajustada según la edad de entre 3,4 y 5,0 por 1000 personas-año en la población total y de entre 8 y 11 por 1000 personas-año en los mayores de 65 años.<sup>22</sup> Un estudio de 27 países europeos indica que la incidencia de Herpes Zóster puede variar según el país entre 2,0 y 4,6 por 1000 personas-año, sin que exista una tendencia geográfica claramente definida.<sup>23</sup> Los factores de riesgo de Herpes Zóster se desconocen en gran medida, salvo la edad avanzada y el descenso de la inmunidad celular; los indicios disponibles apoyan la hipótesis de que la exposición constante de la población a cepas salvajes circulantes del virus puede limitar la manifestación de Herpes Zóster mediante un refuerzo exógeno de la inmunidad, aunque ello no ocurrirá en todas las personas ni en todas las situaciones.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibídem.*

<sup>22</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS), Parte Epidemiológico Semanal (Weekly epidemiological Record/Relevé épidémiologique hebdomadaire), 20 de junio de 2014.

<sup>23</sup> *Ibídem*

<sup>24</sup> *Ibídem*

En los Estados Unidos, más del 90% de los adultos son susceptibles a contraer infección por Herpes Zoster. El riesgo a través de la vida de desarrollar la infección secundaria es de 30%, lo que significa que 1 de cada 3 adultos presentarán Herpes Zoster.<sup>25 26 27</sup>

En Europa se encuentra una seroprevalencia de varicela zoster entre 95 y 100% en adultos mayores de 30 años, las cifras son similares en Australia, Sur América y Asia<sup>28</sup>. El herpes zoster es una afección relativamente común, la incidencia en la población general en Europa oscila entre 1,2 a 5,2 por 1.000 personas-año (eventos anuales por cada 1000 habitantes).<sup>29</sup> Un estimado de 1 millón de nuevos casos de Herpes Zoster ocurren anualmente en los U.S.A, con una carga de 50000 a 60000 hospitalizaciones<sup>30</sup> y de estos pacientes el 40 a 50% tienen 60 años o más. Entre las personas adultas mayores que alcanzan 85 años, el 50% ha presentado un episodio de herpes zoster<sup>31</sup>. Por lo que es claro que con cada década de la vida, la tasa de incidencia de herpes zoster por mil años – persona aumenta.

Estadísticas de la UK General Practice Research Database demuestran que la incidencia de herpes zoster en mayores de 50 años seguidos por más de 2 años fue de 5.23 por 1000 personas – año, al mismo tiempo la incidencia de neuropatía post herpética fue de 19.5% y 13.7%.

Se ha aprobado una vacuna contra el Herpes Zóster, que contiene la misma cepa Oka de virus Varicela Zóster, que se utiliza en la vacuna contra la varicela. La vacuna está formulada con una potencia mínima de 19.400 UFP, pues se supone que el grupo destinatario habrá contraído previamente una infección varicelosa<sup>32</sup>. La vacuna anti-Herpes Zóster se autorizó por vez primera en 2006 y desde entonces se ha aprobado para administrarla como inyección subcutánea única (formulación monodosis) a personas de por lo menos 50 años en más de 60 países. Se han aprobado formulaciones de la vacuna tanto estables en refrigeración como congeladas con miras a administrarlas a personas inmunocompetentes de 50 años o más.<sup>33</sup>

<sup>25</sup> Advances in the understanding of the pathogenesis and epidemiology of herpes zoster. Anne A. Gershona, Michael D. Gershonb, Judith Breuerc, Myron J. Levind, Anne Louise Oaklandere, Paul D. Griffithsf. *Journal of Clinical Virology* 48 (2010) S1, S2–S7.

<sup>26</sup> Marin M, Guris D, Chaves SS, Schmid S, Seward JF; Advisory Committee on Immunization Practices(ACIP). Prevention of varicella: recommendationsof the Advisory Committee on Immunization Practices(ACIP). *MMWR Recomm Rep.* 2007;56(RR-4):1-40. Available at: <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/rr5604a1.htm>. Accessed March 16, 2009.

<sup>27</sup> Yawn BP, Saddier P, Wollan PC, St Sauver JL, Kurland MJ, Sy LS. A population-based study of the incidence and complication rates of herpes zoster before zoster vaccine introduction [pub- lished correction appears in *Mayo Clin Proc.* 2008; 83:255]. *Mayo Clin Proc.* 2007;82:1341-1349. Available at: <http://www.mayoclinicproceedings.com/content/82/11/1341.long>. Accessed March 16, 2009.

<sup>28</sup> Harpaz R, Ortega-Sanchez IR, Seward JF. Preventionof herpes zoster: recommendations of the Advisory Committee on Immunization Practices (ACIP). *MMWR Recomm Rep.* 2008;57(RR-5):1- 30,CE2-4. Available at: [http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/rr57e0515a1.htm?s\\_cid=rr57e0515\\_e](http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/rr57e0515a1.htm?s_cid=rr57e0515_e). Accessed March 11, 2009.

<sup>29</sup> R. W. Johnson, J. McElhaney, Postherpetic neuralgia in the elderly. *Int J Clin Pract*, September 2009, 63, 9, 1386–139

<sup>30</sup> Insinga RP, Itzler RF, Pellissier JM, Saddier P, Nikas AA. The incidence of herpes zoster in a United States administrative database. *J Gen Intern Med.* 2005;20:748-753. Available at: <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?tool=pubmed&pubmedid=16050886>. Accessed March 16, 2009.

<sup>31</sup> Harpaz R, Ortega-Sanchez IR, Seward JF. Preventionof herpes zoster: recommendations of the Advisory Committee on Immunization Practices (ACIP). *MMWR Recomm Rep.* 2008;57(RR-5):1- 30,CE2-4. Available [http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/rr57e0515a1.htm?s\\_cid=rr57e0515\\_e](http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/rr57e0515a1.htm?s_cid=rr57e0515_e). Accessed March 11, 2009.

<sup>32</sup> Katz J, Melzack R. Measurement of pain. *Surg Clin North Am.* 1999;79:231-252.

<sup>33</sup> Advances in the understanding of the pathogenesis and epidemiology of herpes zoster. Anne A. Gershona, Michael D. Gershonb, Judith Breuerc, Myron J. Levind, Anne Louise Oaklandere, Paul D. Griffithsf. *Journal of Clinical Virology* 48 (2010) S1, S2–S7.

Un análisis por subgrupos demostró que, en la prevención del Herpes Zóster, la eficacia vacunal es mayor en las personas de 60–69 años (64%) que en las de 70 años o más (37%).<sup>34 35 36</sup> Un ensayo clínico separado reveló una mayor eficacia en las personas de 50–59 años (69,8%).

Datos posteriores a la aprobación indican una efectividad vacunal general del 55% en la prevención del Herpes Zóster y una efectividad mayor (del 63%) en la prevención del Herpes Zóster oftálmico y las hospitalizaciones atribuibles al Herpes Zóster (65%).<sup>37 38</sup> Datos posteriores a la aprobación procedentes de un estudio realizado en una gran cohorte de 766.330 personas de al menos 65 años de edad demostraron una efectividad vacunal del 48% contra el Herpes Zóster incidente y del 59% contra la Neuralgia post-herpética, así como una efectividad vacunal del 37% (IC del 95%: 6%–58%) en pacientes inmunodeprimidos con leucemia, linfoma o infección por el VIH.<sup>39</sup>

El poco tiempo transcurrido desde el desarrollo y la aprobación de la vacuna anti Herpes Zóster, hace que no se disponga de suficientes datos sobre la duración de la protección que esta confiere.<sup>40</sup> En los adultos de 60 años o más, la eficacia de la protección de la vacuna contra el Herpes Zóster disminuyó del 51 al 40% en el período de 3,3–7,8 años posterior a la vacunación, en comparación con los años 0–4,9.<sup>41</sup> Durante el período de seguimiento de 7–10 años después de la vacunación (seguimiento mediano de 3,9 años) se estimó una eficacia vacunal del 21% (IC del 95%: 11–30%) contra la incidencia de Herpes Zóster y del 35% (IC del 95%: 9%–56%) contra la incidencia de Neuralgia post-herpética.<sup>42</sup> En esos mismos intervalos de tiempo, la eficacia de la vacuna contra la NPH también disminuyó del 67 al 60%, aunque este descenso no fue estadísticamente significativo. Un ensayo clínico aleatorizado que se realizó con una vacuna contra el Herpes Zóster en alrededor de 38.500 individuos mayores de 60 años con anterioridad a la aprobación de la misma permitió estimar una eficacia vacunal general contra el HZ del 51,3% y una eficacia del 66,5% para prevenir la Neuralgia post-herpética.

La vacuna del herpes zóster es capaz de evitar el 55% de los casos de herpes zóster, siendo incluso más eficaz en prevenir sus principales complicaciones, la neuralgia post-herpética (evita el 66% de las neuralgias en personas que padecen herpes zóster de mayores de 60 años), el zóster oftálmico (63%) y las hospitalizaciones debidas al herpes zóster (evita el 65% de las hospitalizaciones). La eficacia de la vacuna es mayor en grupos de población más joven, rondando el 70% en personas de entre 50-60 años.

Los Ensayos Clínicos Aleatorizados (ECA) y los estudios realizados con posterioridad a la aprobación han demostrado que la vacuna anti-Herpes Zóster es inocua en los adultos inmunocompetentes. Entre los 38.500 sujetos que participaron en un ECA a gran escala, la

<sup>34</sup> Oxman MN. et al. A vaccine to prevent herpes zoster and post-herpetic neuralgia in older adults. *N Engl J Med.* 2005;352(22):2271–2284.

<sup>35</sup> Schmader KE et al. Efficacy, safety, and tolerability of herpes zoster vaccine in persons aged 50-59 years. *Clin Infect Dis.* 2012;54(7):922–928.

<sup>36</sup> Grading of scientific evidence – table III: Efficacy of herpes zoster vaccine. Disponible en [http://www.who.int/entity/immunization/position\\_papers/herpes\\_zoster\\_grad\\_efficacy.pdf](http://www.who.int/entity/immunization/position_papers/herpes_zoster_grad_efficacy.pdf)

<sup>37</sup> Tseng HF et al. Herpes zoster vaccine in older adults and the risk of subsequent herpes zoster disease. *JAMA.* 2011;305(2):160–166.

<sup>38</sup> Langan S et al. Herpes Zoster Vaccine Effectiveness against Incident Herpes Zoster and Post-herpetic Neuralgia in an Older US Population: A Cohort Study. *PlosMed* 2013; 10(4): e1001420

<sup>39</sup> *Ibídem*

<sup>40</sup> Asano Y et al. Experience and reason: twenty-year follow-up of protective immunity of the Oka strain live varicella vaccine. *Pediatrics.* 1994;94(4 Pt 1):524–526

<sup>41</sup> Schmader KE et al. Persistence of the Efficacy of Zoster Vaccine in the Shingles Prevention Study and the Short-Term Persistence Substudy. *Clinical Infectious Diseases.* 2012;55(10):1320–1328

<sup>42</sup> EMA: [http://www.ema.europa.eu/docs/en\\_GB/document\\_library/EPAR\\_-\\_Product\\_Information/human/000674/WC500053462.pdf](http://www.ema.europa.eu/docs/en_GB/document_library/EPAR_-_Product_Information/human/000674/WC500053462.pdf)

incidencia de uno o más acontecimientos adversos graves 42 días después de la vacunación era inferior al 0,1%, tanto en el grupo que recibió placebo como en el grupo vacunado.<sup>43</sup> Los acontecimientos adversos consistieron en exantema de tipo zosteriano, eritema, dolor e inflamación en el lugar de la inyección. El 26%–35% de los vacunados comunicaron reacciones en el lugar de la inyección y el 0,1%, exantemas zosterianos. En un subestudio más detallado de los acontecimientos adversos vacunales, el riesgo de padecer un acontecimiento adverso grave en los 42 días posteriores a la vacunación era del 1,9% en los vacunados y del 1,3% ( $p=0,038$ ) en los que habían recibido el placebo. La tasa de mortalidad resultó idéntica (4,1%) en ambos grupos.<sup>44</sup> Otros estudios arrojaron datos de seguridad similares.<sup>45 46</sup>

La vacuna anti-Herpes Zóster contiene una gran concentración de virus vivos por lo que está contraindicada –según lo estipula el fabricante– en personas con inmunodeficiencias de cualquier origen, ya sean adquiridas, congénitas, yatrógenas o debidas a enfermedades. Por lo tanto, la inocuidad y la efectividad de la vacunación contra el Herpes Zóster en personas inmunodeprimidas solo se han evaluado en un reducido número de pequeños estudios posteriores a la aprobación. Se comprobó que la vacuna era por lo general inocua e inmunógena en grupos de individuos seleccionados con enfermedades inmunodepresoras.

Los estudios de costo-efectividad, que proceden únicamente de países de ingresos altos, han revelado que la vacunación contra el Herpes Zóster resulta eficaz con relación al costo en 10 de 11 países en términos de años de vida ajustados en función de la calidad (AVAC) ganados cuando la vacuna se administra aproximadamente a los 65-70 años de edad.

Recientemente se realizaron estudios clínicos avanzados de una nueva vacuna contra el virus del Herpes Zóster, los cuales fueron puestos en conocimiento en la revista [New England Journal of Medicine](#) (NEJM), evidenciando los resultados del ensayo en fase 3 de 'Shingrix', el que será el nombre comercial de esta inmunización que espera entrar en el mercado en el plazo de un año o año y medio.

Los resultados de este estudio decisivo, clave para que las agencias regulatorias den su autorización a la vacuna, han sido excelentes: la inmunización ofrece una **protección del 89,8% en personas mayores de 70 años**. La edad es clave en esta enfermedad, cumplir años es uno de los principales factores de riesgo para sufrir esta complicación, ya que "a partir de los 50 es cuando la inmunidad va cayendo, y por tanto, es más frecuente que el virus se reactive a partir de los 70 años".<sup>47</sup>

Como hemos visto, ya existe una inmunización contra el herpes zóster en el mercado. Se trata de la vacuna 'Zostavax', comercializada por Merck & Co. Su ventaja respecto a la presentada en el NEJM es que sólo tiene una inyección, en lugar de dos, pero **su desventaja es que su eficacia decae con la edad**. Así, en la franja de los 50 a los 59 años la efectividad es del 70%, en los adultos

<sup>43</sup> Schmadher KE et al. Efficacy, safety, and tolerability of herpes zoster vaccine in persons aged 50-59 years. Clin Infect Dis. 2012;54(7):922–928.

<sup>44</sup> Grading of scientific evidence – table III: Efficacy of herpes zoster vaccine. Disponible en [http://www.who.int/entity/immunization/position\\_papers/herpes\\_zoster\\_grad\\_efficacy.pdf](http://www.who.int/entity/immunization/position_papers/herpes_zoster_grad_efficacy.pdf)

<sup>45</sup> Simberkoff MS et al. Safety of herpes zoster vaccine in the shingles prevention study: a randomized trial. Ann Intern Med. 2010;152(9):545–554

<sup>46</sup> Grading of scientific evidence – table VI: Safety of of herpes zoster vaccine. Disponible en [http://www.who.int/entity/immunization/position\\_papers/herpes\\_zoster\\_grad\\_safety.pdf](http://www.who.int/entity/immunization/position_papers/herpes_zoster_grad_safety.pdf)

<sup>47</sup> “Nueva vacuna contra el herpes zóster”, elmundo.es, Diario EL MUNDO – España  
<http://www.elmundo.es/salud/2016/09/22/57e111ffca47413b7c8b45a8.html>

de entre 60 y 69 años del 64% y en los de 70 a 79 años, del 41%. A partir de los 80 años, cae hasta un escaso 18%.<sup>48</sup>

## CONTEXTO NACIONAL

En Colombia el Invima tiene aprobada para su uso la vacuna contra el virus del herpes Zóster, tal como se describe en su ficha técnica:

*"1 20018952 2016071515 ZOSTAVAX® VACUNA DE VIRUS VIVOS CONTRA EL HERPES ZOSTER (OKA/MERCK) Cada dosis de 0.65 mL (vacuna reconstituida) contiene un mínimo de 19400 UFP (Unidades formadoras de placa) del virus atenuado de varicela-zoster (Cepa OKA/Merck) Polvo liofilizado para reconstituir a suspensión inyectable Merck Sharp & Dohme Colombia S.A.S Merck Sharp & Dohme Corp Acta 20 de 2016 Medicamentos y Productos Biológicos de la Comisión Revisora recomienda continuar con el proceso de renovación del Registro Sanitario para el producto de la referencia, teniendo en cuenta que la información permite concluir que no se han presentado cambios que modifiquen el balance riesgo/beneficio del producto."<sup>49</sup>*

Las Guías para la inmunización del adolescente y adulto en Colombia, actualizadas al 2016, de la Asociación Colombiana de Infectología (ACIN), nos hacen las siguientes recomendaciones sobre la vacunación contra herpes Zóster<sup>50</sup>:

- *"La vacunación contra influenza y Herpes Zóster puede ser realizada en el mismo día (BII).*
- *a respuesta de anticuerpos para Herpes Zóster medida por ELISA es menor cuando se administra simultáneamente con la vacuna polisacárida 23-valente contra neumococo (PPSV23) por lo que no se deben administrar estas 2 vacunas en el mismo momento. Treinta días entre la aplicación de las 2 vacunas es el tiempo mínimo permitido (DIII).*
- *La inmunización contra Herpes Zóster está indicada en mayores de 50 años sanos que desean evitar la aparición de zóster. Está contraindicada en individuos inmunosuprimidos (BIII).*
- *Los beneficios de la vacuna atenuada contra Herpes Zóster encuentran mayor costo-efectividad para la población entre los 60 a 69 años de edad, sin embargo, se puede administrar después de esta edad (AIII).*
- *No hay datos que indiquen el intervalo de tiempo óptimo para la vacunación en el paciente que ha sufrido previamente de Herpes Zóster. Aunque el beneficio de la vacunación para prevención de recurrencias es cuestionable en el inmunocompetente, se propone la administración de la vacuna no antes de un año de haber presentado el episodio clínico de Herpes Zóster (CIII).*
- *Si hay necesidad de administrar de forma simultánea las vacunas contra HZ y antineumocócica PCV13, se puede hacer (AII). La aplicación previa de dos dosis de*

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> INVIMA, Vacuna de virus vivos contra el herpes zoster. 2016 [https://www.invima.gov.co/images/pdf/vacunas/.../2016\\_Vacunas\\_aprobadas.pdf](https://www.invima.gov.co/images/pdf/vacunas/.../2016_Vacunas_aprobadas.pdf)

<sup>50</sup> ACIN, Guías para la inmunización del adolescente y adulto en Colombia. Documento de actualización, 2016 Volume 20, Issue 4, October–December 2016, Pages 192-210

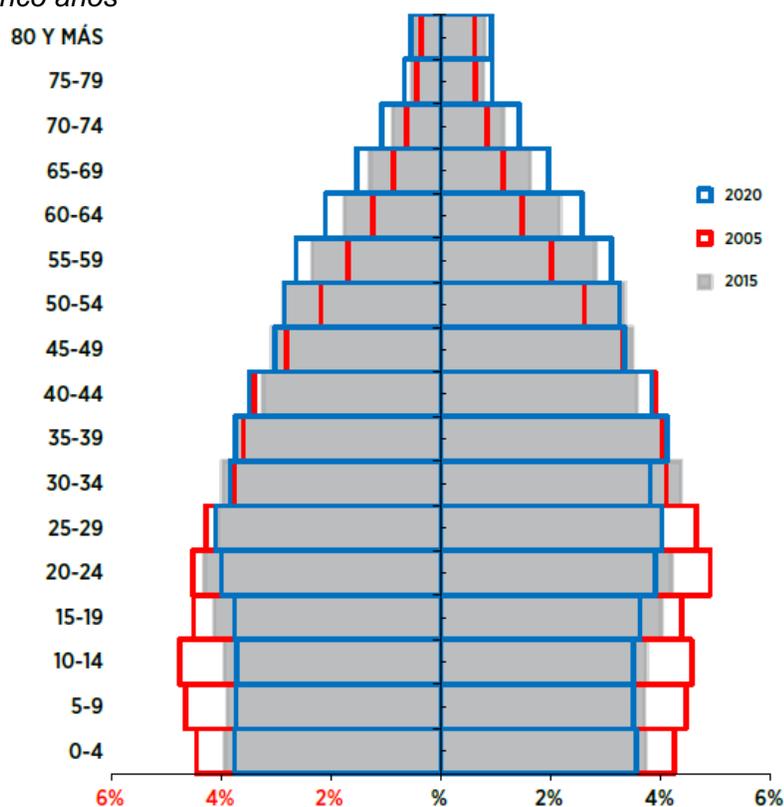
*vacuna antivariçelosa es una indicación en contra de administrar la vacuna contra zoster en ese individuo (DII)."*

### CONTEXTO LOCAL

El Distrito Capital no es ajeno al proceso de transición demográfica, en donde los grupos etáreos de población adulta va en aumento modificándose la estructura de la llamada pirámide poblacional, trayendo consigo la mayor posibilidad de presentación de enfermedades como el herpes Zóster en personas mayores de 50 años principalmente. Esta situación demográfica es descrita en el Plan Territorial de Salud para Bogotá D.C. 2016-2020, así:

*"El incremento total de la población en 2016, respecto a 2010, fue del 8,4 %, es decir, 616.219 habitantes; la proporción por sexo muestra que el 51,6 % son mujeres (4.118.377) y un 48,4 % (3.861.624) son hombres (tabla 1); la mediana de edad se ha incrementado: en 2005 era de 27,6, en 2010 era de 29,5 y para el año 2016 es de 30,4, esto refleja la estructura de una sociedad madura. La población menor de 15 años representa el 22,7 % (1.808.863 habitantes) del total, con un decrecimiento del 0,7 % con respecto a 2010 (1.820.898 habitantes), en tanto que los mayores de 64 años son para 2016 el 7,8 % (621.952 habitantes), mientras que para el 2010 fueron el 6,3 % (465.370 habitantes).*

*La estructura de la población ha variado durante la última década debido a la reducción de los menores de 15 años, ampliación de los grupos mayores de 50 años de edad, como señal de envejecimiento paulatino de la población y a la menor natalidad, acompañada de menor mortalidad de menores de cinco años"*



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

#### 4. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Como se ha mencionado a lo largo de este proyecto, el Herpes Zóster surge como resultado de la reactivación del Virus de la Varicela Zoster y se caracteriza por una erupción vesicular unilateral cuya complicación más frecuente, grave e incapacitante es la neuralgia post herpética, la severidad de la misma está relacionada con la edad, y suele afectar de manera evidente, la calidad de vida del paciente.

La vacuna contra el Herpes Zoster ha demostrado, principalmente a través de estudios en otros países, que es una medida preventiva segura y eficaz para reducir la gravedad de la enfermedad en los adultos mayores y parece ser costo efectivo cuando se administra en personas mayores de 60 años de edad.

El virus vivo de la vacuna del Herpes Zoster reduce la incidencia de la enfermedad en un 50% y la incidencia de Neuropatía post herpética en dos tercios en los individuos vacunados.

El mayor beneficio de la vacuna contra el Herpes Zóster es la prevención de la Neuropatía post herpética, que suele ser muy difícil de tratar. La vacuna está contraindicada sobre todo en pacientes inmunocomprometidos.

Otro beneficio adicional es evitar el tratamiento complicado y a largo plazo de la Neuralgia postherpética, es decir, no solo evita la aparición de esta complicación sino también todos los efectos secundarios relacionados con el tratamiento de esta condición.

Actualmente el costo de la vacuna Colombia oscila Colombia alrededor de 250.000 pesos, por lo que constituye una verdadera barrera de acceso a la población adulta de país y Bogotá, lo que en nuestro caso exige una estrategia distrital de incorporación de la vacuna de manera gratuita.

#### 5. SUSTENTO JURIDICO

##### 6.1.CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

**ARTÍCULO 46.** *El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.*

**ARTICULO 48.** *La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*

**ARTICULO 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. (Subrayado por fuera del texto)*

*Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. (Subrayado fuera de texto).*

**ARTICULO 366.** *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.*

## **6.2.LEY ESTATUTARIA No. 1751/2015. POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

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

*Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.*

### **SENTENCIA T-760/08. Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Estructura de la decisión**

(...) Primero, se señala que el derecho a la salud es un derecho fundamental, así sea considerado usualmente por la doctrina como un derecho social y, además, tenga una importante dimensión prestacional (...)

### **3. El derecho a la salud como derecho fundamental**

El derecho a la salud es un derecho constitucional fundamental. La Corte lo ha protegido por tres vías. La primera ha sido estableciendo su relación de conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana, lo cual le ha permitido a la Corte identificar aspectos del núcleo esencial del derecho a la salud y admitir su *tutelabilidad*; la segunda ha sido reconociendo su naturaleza fundamental en contextos donde el tutelante es un sujeto de especial protección, lo cual ha llevado a la Corte a asegurar que un cierto ámbito de servicios de salud requeridos sea efectivamente garantizado; la tercera, es afirmando en general la fundamentalidad del derecho a la salud en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna. A continuación, pasa la Corte a delimitar y caracterizar el derecho a la salud, en los términos en que ha sido consignado por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la Ley y la jurisprudencia. (Subrayado fuera de texto). (Subrayado fuera de texto).

#### **3.1. Noción de salud**

La jurisprudencia constitucional, desde su inicio, ha reconocido que la salud "(...) es un estado variable, susceptible de afectaciones múltiples, que inciden en mayor o menor medida en la vida del individuo."<sup>6</sup> La 'salud', por tanto, no es una condición de la persona que se tiene o no se

tiene. Se trata de una cuestión de grado, que ha de ser valorada específicamente en cada caso. Así pues, la salud no sólo consiste en la 'ausencia de afecciones y enfermedades' en una persona. Siguiendo a la OMS, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la salud es 'un estado completo de bienestar físico, mental y social' dentro del nivel posible de salud para una persona.<sup>7</sup> En términos del bloque de constitucionalidad, el derecho a la salud comprende el derecho al nivel más alto de salud posible dentro de cada Estado, el cual se alcanza de manera progresiva. No obstante, la jurisprudencia también ha reconocido que la noción de salud no es unívoca y absoluta. En estado social y democrático de derecho que se reconoce a sí mismo como pluriétnico y multicultural, la noción constitucional de salud es sensible a las diferencias tanto sociales como ambientales que existan entre los diferentes grupos de personas que viven en Colombia.<sup>8</sup> (Subrayado fuera de texto).

## 2. El derecho fundamental a la salud

*"Hoy se muestra artificioso predicar la exigencia de conexidad respecto de derechos fundamentales los cuales tienen todos – unos más que otros - una connotación prestacional innegable. Ese requerimiento debe entenderse en otros términos, es decir, en tanto enlace estrecho entre un conjunto de circunstancias que se presentan en el caso concreto y la necesidad de acudir a la acción de tutela en cuanto vía para hacer efectivo el derecho fundamental. Así, a propósito del derecho fundamental a la salud puede decirse que respecto de las prestaciones excluidas de las categorías legales y reglamentarias únicamente podrá acudirse al amparo por vía de acción de tutela en aquellos eventos en los cuales logre demostrarse que la falta de reconocimiento del derecho fundamental a la salud (i) significa a un mismo tiempo lesionar de manera seria y directa la dignidad humana de la persona afectada con la vulneración del derecho; (ii) se pregona de un sujeto de especial protección constitucional<sup>35</sup> y/o (iii) implica poner a la persona afectada en una condición de indefensión por su falta de capacidad de pago para hacer valer ese derecho.*

Lo anterior, justamente por cuanto el Estado - bajo aplicación de los principios de equidad, solidaridad, subsidiariedad y eficiencia - ha de racionalizar la prestación satisfactoria del servicio de salud a su cargo o a cargo de los particulares que obran en calidad de autoridades públicas, atendiendo, de modo prioritario, a quienes se encuentren en cualquiera de las circunstancias mencionadas con antelación. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado mediante jurisprudencia reiterada que, bajo estas circunstancias, aún tratándose de prestaciones excluidas del POS, del POSS, del PAB, del PAC y de aquellas obligaciones previstas por la Observación General 14, procede la tutela como mecanismo para obtener el amparo del derecho constitucional fundamental a la salud."<sup>36</sup> (Subrayado fuera de texto).

### 3.3. Facetas positivas y negativas derivadas del derecho a la salud; jurisprudencia sobre la protección de los derechos fundamentales, a propósito de las obligaciones de contenido prestacional

3.3.9. Para la jurisprudencia constitucional, cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, "lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos<sup>50</sup>. Por ello, al considerar un caso al respecto, la Corte señaló que si bien el accionante 'no tiene derecho a gozar de manera inmediata e individualizada de

*las prestaciones por él pedidas, si tiene derecho a que por lo menos exista un plan*.<sup>51</sup> (Subrayado fuera de texto).

En consecuencia, se desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático, derivadas de un derecho fundamental, cuando la entidad responsable de garantizar el goce de un derecho ni siquiera cuenta con un programa o con una política pública que le permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas. En la sentencia T-595 de 2002 se indicó al respecto lo siguiente, (Subrayado fuera de texto).

*"No poder garantizar de manera instantánea el contenido prestacional del derecho es entendible por las razones expuestas; pero carecer de un programa que de forma razonable y adecuada conduzca a garantizar los derechos en cuestión es inadmisiblemente constitucionalmente. El carácter progresivo de la prestación no puede ser invocado para justificar la inacción continuada, ni mucho menos absoluta, del Estado. Precisamente por el hecho de tratarse de garantías que suponen el diseño e implementación de una política pública, el no haber comenzado siquiera a elaborar un plan es una violación de la Carta Política que exige al Estado no sólo discutir o diseñar una política de integración social [para discapacitados], sino adelantarla."*<sup>52</sup> (Subrayado fuera de texto).

3.3.14. En conclusión, la faceta prestacional y progresiva de un derecho constitucional permite a su titular exigir judicialmente, por lo menos, (1) la existencia de una política pública, (2) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) que contemple mecanismos de participación de los interesados.<sup>61</sup> (Subrayado fuera de texto).

#### **3.4. Caracterización del derecho a la salud en el bloque de constitucionalidad, clases de obligaciones derivadas del derecho a la salud (*respetar, proteger y garantizar*)**

3.4.2.4. El Comité advierte que desde la adopción de los dos Pactos Internacionales de las Naciones Unidas en 1966, 'la situación mundial de la salud se ha modificado de manera espectacular', al paso que el concepto de la salud ha experimentado cambios importantes en cuanto a su contenido y alcance. En tal sentido, el Comité considera que al interpretar el artículo 12 del PIDESC, se debe tener en cuenta que enfermedades anteriormente desconocidas, "como el virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), y otras enfermedades, como el cáncer, han adquirido mayor difusión, así como el rápido crecimiento de la población mundial, han opuesto nuevos obstáculos al ejercicio del derecho a la salud". El Comité advierte que para millones de personas, en especial las más pobres, 'el pleno disfrute del derecho a la salud continúa siendo un objetivo remoto'. (Subrayado fuera de texto).

3.4.2.6. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, considera que el derecho a la salud "en todas sus formas y a todos los niveles" abarca cuatro elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en un determinado Estado Parte, a saber, *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad*. (i) Cada estado debe tener *disponibles* "un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas."<sup>76</sup> (ii) Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser *accesibles* a todos, sin discriminación alguna, en cuatro dimensiones superpuestas: (...) (c) '*accesibilidad económica*' (*asequibilidad*), los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos, en especial, la equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos;<sup>78</sup> y (d) '*acceso a la información*', el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud, sin perjuicio de la debida confidencialidad. (...)<sup>79</sup> (Subrayado fuera de texto).

### 6.3. ANTECEDENTES NORMATIVOS EN EL DISTRITO CAPITAL

**Acuerdo 461 de 2011.** Por medio del cual se incorporan medidas de prevención en el programa de detección y control del cáncer de cuello uterino en el distrito capital y se dictan otras disposiciones.

**Acuerdo 535 de 2013.** “Por medio del cual se incluye la vacuna contra la varicela de manera gratuita dentro del esquema de vacunación del Distrito Capital”

### 7. COMPETENCIA DEL CONCEJO

El Decreto Ley 1421 expresa en el artículo 12, numeral 1, lo siguiente:

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

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

*(...)*

*25. Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes*

### 8. SEGUIMIENTO AL PLAN DE DESARROLLO.

**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”

#### **Artículo 8. Definición - Igualdad de Calidad de Vida**

*Este pilar se enfoca en propiciar la igualdad y la inclusión social mediante la ejecución de programas orientados prioritariamente a la población más vulnerable y especialmente a la primera infancia. Estos programas estarán dirigidos a intervenir el diseño y el funcionamiento de la ciudad y sus instituciones partiendo de reconocer que de la calidad de la ciudad depende en gran medida la calidad de vida de sus habitantes.*

#### **Artículo 17. Atención integral y eficiente en salud**

*El objetivo de este programa es el desarrollo conceptual, técnico, legal, operativo y financiero de un esquema de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, a partir de la*

*identificación, clasificación e intervención del riesgo en salud, basándose en un modelo de salud positiva, corresponsabilidad y autocuidado, riesgo compartido, salud urbana y en una estrategia de Atención Primaria en Salud Resolutiva, que se soporta en equipos especializados que ofrecen servicios de carácter esencial y complementario y que cubren a las personas desde el lugar de residencia hasta la institución hospitalaria, pasando por los Centros de Atención Prioritaria en Salud y un esquema integrado de urgencias y emergencias.*

## **9. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de acuerdo genera impacto fiscal, sin embargo, está amparado por los artículos 17, 27 y 70 del Proyecto de Acuerdo 645 de 2016;

### **Cordial Saludo**

**EDWARD ARIAS RUBIO**  
Autor Concejal de Bogotá

**JORGE EDUARDO TORRES**  
Autor Concejal de Bogotá

**MARÍA FERNANDA ROJAS**  
Autor Concejal de Bogotá

**MARIA CLARA NAME RAMIREZ**  
Autor Concejal de Bogotá

**HOSMAN MARTINEZ MORENO**  
Autor Concejal de Bogotá

**LUCIA BASTIDAS UBATE**  
Autor Concejal de Bogotá

**PROYECTO DE ACUERDO N° 360 DE 2019**

**PRIMER DEBATE**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYE LA VACUNA CONTRA EL HERPES ZÓSTER DE MANERA GRATUITA DENTRO DEL ESQUEMA DE VACUNACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL”  
EL CONCEJO DE BOGOTÁ”**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 12 numeral 1.

**ACUERDA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** El Distrito Capital en cabeza de la Secretaria Distrital de Salud, realizará el estudio de costo - eficiencia de la vacuna contra el virus del Herpes Zóster y el estudio de carga de la enfermedad y presentarlos ante el Ministerio de Salud y Protección Social a través del Comité Nacional de Prácticas de Inmunizaciones – CNPI con el fin de incorporarla al Programa Ampliado de Inmunizaciones PAI Distrital

**PARÁGRAFO.** En caso de ser aprobada la inclusión de la vacuna contra el virus del Herpes Zóster dentro del PAI Distrital por parte del ministerio de Salud y Protección Social a través del CNPI, se incorporará paulatinamente de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y por fases.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 361 DE 2019**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LÍNEAMIENTOS PARA LA REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE PLÁSTICOS DE UN SOLO USO Y BOLSAS PLÁSTICAS EN LAS ENTIDADES DEL DISTRITO CAPITAL”**

##### **1. OBJETO**

El presente Proyecto de Acuerdo tiene como objetivo principal la reducción del consumo de plásticos de un solo uso y de bolsas plásticas en las entidades del Distrito Capital, con el propósito de reducir de manera significativa la cantidad de material desechado que puede llegar a contaminar fuentes hídricas, permitiendo una recuperación de la fauna y la flora en nuestro entorno, así como, la reducción del impacto humano en nuestro ambiente y en nuestro entorno, estableciendo a las entidades públicas como principales promotoras de esta reducción.

##### **2. JUSTIFICACIÓN**

De acuerdo con un estudio publicado en el 2017, en la revista *Science Advance*, por los profesores Roland Geyer de la Universidad de California; Jenna Jambeck de la Universidad de Georgia; y Kara Lavender Law de la *Sea Education Association*, se demostró que entre 1950 y 2017, habían sido producidas cerca de 8.300 millones de toneladas de materiales plásticos en el mundo. De todo ese material, según los autores de la investigación, solo el 9% de este material ha sido reciclado, cerca del 12% ha sido incinerado y el 79% restante ha sido depositado en basureros o rellenos sanitarios, o simplemente han sido descartados en la naturaleza.

La disminución del uso de materiales plásticos en uno de los principales pilares que existen para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en los cuales está determinada la defensa de los Derechos Humanos, esencialmente en el derecho al Medio Ambiente y a la Salud, los cuales deben ser base fundamental de la política distrital y nacional.

Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se establece el Objetivo 12, llamado Producción y consumo responsable. Allí se afirma que, para lograr crecimiento económico y desarrollo sostenible, es urgente reducir la huella ecológica mediante un cambio en los métodos de producción y consumo de bienes y recursos. La agricultura es el principal consumidor de agua en el mundo y el riego representa hoy casi el 70 por ciento de toda el agua dulce disponible para el consumo humano.

La gestión eficiente de los recursos naturales compartidos y la forma en que se eliminan los desechos tóxicos y los contaminantes son vitales para lograr este objetivo. También es importante instar a las industrias, los negocios y los consumidores a reciclar y reducir los desechos, como asimismo apoyar a los países en desarrollo a avanzar hacia patrones sostenibles de consumo para 2030.

El consumo de una gran proporción de la población mundial sigue siendo insuficiente para satisfacer incluso sus necesidades básicas. En este contexto, es importante reducir a la mitad el desperdicio per cápita de alimentos en el mundo a nivel de comercio minorista y consumidores para crear

cadenas de producción y suministro más eficientes. Esto puede aportar a la seguridad alimentaria y llevarnos hacia una economía que utilice los recursos de manera más eficiente<sup>51</sup>.

Según datos publicados por la Facultad de Ingeniería Civil, Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Estatal de Campinas, los materiales plásticos tienen un tiempo de descomposición en la naturaleza de entre 30 y 500 años<sup>52</sup>.

Con esto se puede ver que los daños visibles al medio ambiente causados por las inmensas cantidades de plásticos descartados en la naturaleza, hoy sabemos que los daños naturales son mucho mayores de lo que realmente se esperaba, parte de estos están relacionados con la mal disposición de residuos en el entorno, así como la producción excesiva que se ha presentado en las últimas décadas.

La contaminación de los océanos ha sido vista como un gran problema a escala global, que también está causando daños directos a la fauna marina y terrestre, que en un entorno como Bogotá afecta especialmente a las aves que viven en la sabana de Bogotá. Diversas noticias han contado la gran cantidad de animales marinos que han sido encontrados muertos o mutilados por haber ingerido materiales plásticos y bolsas de plástico.

En el mundo entero está creciendo un movimiento que busca reducir el uso del plástico, que hoy se ha convertido en un problema ambiental, para las grandes ciudades que por lo general cuentan con una disposición final no adecuada para estos.

Se estima que 8 millones de toneladas de residuos plásticos son arrojadas a los océanos cada año, y que aproximadamente 5,2 trillones de fragmentos plásticos están alojados en el fondo del mar, contaminando las fuentes hídricas y matando animales que lo confunden con alimento.

La producción global de plástico crece de manera descomunal año tras año. En 1965, en el planeta se produjeron 15 millones de toneladas de diversos materiales plásticos, y 50 años después, en el 2015, la producción anual se había multiplicado a 322 millones de toneladas al año.

Un estudio publicado en Brasil, cuenta que distintas ciudades han tomado la iniciativa de reducir el uso de elementos plásticos de un solo uso y bolsas plásticas. Por ejemplo en Rio de Janeiro existió la iniciativa pionera de prohibir el uso de estos elementos, luego esta iniciativa se multiplicó en otras 16 ciudades del país<sup>53</sup>.

De acuerdo con un estudio publicado en el portal Legal Today, por Iván Luis Moreno, abogado asociado departamento de derecho administrativo, medio ambiente y regulatorio del despacho de abogados hispano-portugués Cuatrecasas, para prevenir y reducir el consumo de bolsas de plástico ligeras (aquellas cuyo espesor no supera las 50 micras), **a nivel europeo se aprobó en abril de 2015 la Directiva (UE) 2015/720** del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE - sobre envases y residuos de envases. Mediante dicha norma, que debía haberse incorporado al derecho interno a más tardar el 27 de noviembre de 2016, se introducen previsiones específicas relativas a la reducción (sino eliminación) de las bolsas de plástico.

A nivel español, desde diciembre de 2016, se cuenta con un **borrador de Proyecto de Real Decreto que regula el consumo de bolsas de plástico** cuya finalidad es, precisamente, transponer la citada Directiva. Según el texto publicado en la página web del MAPAMA, **se introducirían una serie de obligaciones no sólo dirigidas a las empresas retail que utilizan (o entregan) dichas bolsas, sino también a las productoras y distribuidoras de las mismas.**

Si bien durante el año 2017 el proyecto reglamentario quedó en el olvido, lo cierto es que **el reciente Plan Anual Normativo, aprobado por el Gobierno para el año 2018, contempla expresamente**

<sup>51</sup> <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-12-responsible-consumption-and-production.html>

<sup>52</sup> [http://www.fec.unicamp.br/~crsfec/tempo\\_degrada.html](http://www.fec.unicamp.br/~crsfec/tempo_degrada.html)

<sup>53</sup> <http://conexoplaneta.com.br/blog/projeto-de-lei-que-restringe-uso-de-plastico-no-brasil-ganha-enorme-apoio-popular-agora-so-falta-virar-lei/>

**la aprobación del mismo**, listándolo, además, como el primero de los reglamentos que se aprobará en materia ambiental. Ello fue confirmado por la Vicepresidenta del Gobierno en rueda de prensa tras el Consejo de Ministros del pasado 7 de diciembre del 2018.

Ante esto, se debe entender que los principales cambios introducidos y sus implicaciones para las empresas del sector, no sin antes recordar las cautelas necesarias al encontrarnos ante un borrador, y no una norma aprobada y publicada.

Las medidas contenidas en el proyecto de Decreto español apuntan a tres objetivos principales: (i) la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras; (ii) el reciclaje de las mismas; y (iii) creación de un Registro de productores asociados a la gestión de residuos. Ante esto, y para el caso que nos atañe en el Distrito Capital, solo proceden los puntos 1 y 2, como ejemplo a seguir dentro de la normatividad local, ya que un registro como el mencionado en el punto 3 es del resorte legislativo del Gobierno Nacional. Desarrollando los alcances del Proyecto realizado vemos que:

### **1. Reducción del consumo de bolsas de plástico**

La Directiva fija unos **objetivos de consumo anual máximos**: (i) 90 bolsas/persona hasta el 31 de diciembre de 2019; y (ii) 40 bolsas/persona hasta el 31 de diciembre de 2025; sin perjuicio de que dichos plazos podrán reducirse por los Estados Miembros. Para ello, los Estados Miembros deberán implementar instrumentos económicos que graven el consumo de bolsas, o bien prohibir completamente su uso. **La elección de la medida concreta es, sin duda, la decisión política más anticipada y que mayor impacto tendrá entre los operadores económicos.**

Por el momento, parece que **el legislador español ha optado por la implantación de un precio mínimo unitario** al que las bolsas de plástico deben venderse al consumidor final, acabando así con la gratuidad de las mismas. Los precios concretos se establecerán mediante anexo, diferenciándose en función del espesor de la bolsa, así como del carácter compostable y no compostable de la misma. Con ello se pretendería que los consumidores concienciados en cuestiones ambientales (así como en el precio de dichas bolsas como elemento disuasorio) dejarán de adquirirlas.

En ejercicio de sus competencias consultivas en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias. En concreto, **aboga por el establecimiento de una tasa en vez de un precio mínimo**, porque (i) la figura impositiva permite internalizar en los consumidores el daño medioambiental; (ii) el beneficio obtenido recaería en todos los contribuyentes, y podría incluso afectarse a iniciativas de protección del medio ambiente, mientras que, de establecerse un precio mínimo, las más beneficiadas serían las empresas distribuidoras.

**Este informe sobre este Decreto introduce cierta incertidumbre respecto de la decisión que finalmente tome el legislador** para reducir el consumo de las bolsas de plástico. Y es que, como hemos anticipado, esta decisión es sin duda la que más impacto tendrá entre los comerciantes y consumidores<sup>54</sup>.

### **2. Aumento de la tasa de reciclaje.**

Por otro lado, se pretende **aumentar la tasa de reciclaje** de las bolsas de plástico ligeras compostables, actuando en el propio origen de producción del residuo: los consumidores.

Por ello, el borrador, siguiendo las exigencias de la Directiva, recoge la obligación de garantizar que **las bolsas de plástico compostables que se pongan en el mercado estén marcadas conforme a la normativa comunitaria en materia de marcado**, y, además, que establezca claramente en qué contenedor deben los consumidores depositar las bolsas.

**Estas medidas afectarán especialmente a los productores**, que serán los que deberán integrar mecanismos para cumplir con todas estas exigencias de etiquetado y marcado en su proceso de producción.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> <http://www.legaltoday.com/practica-juridica/supranacional/duel-fin-de-las-bolsas-de-plastico>

<sup>55</sup> *Ibíd.*

En definitiva, **el legislador español, si bien obligado por normativa europea, tiene intención de regular el consumo de bolsas de plástico.** Ello conllevará que **todos los operadores, desde los productores, distribuidores, hasta todos los comercios que vendan directamente a los consumidores se verán afectados.** Habrá que estar pendiente de la publicación de la norma definitiva para conocer las concretas obligaciones que finalmente se imponen a todos los operadores ya que su inobservancia, sin duda, acarreará importantes sanciones, asegura el abogado Moreno Guzmán en su artículo.<sup>56</sup>

**Este Proyecto español es un reto ambicioso.** La reducción del consumo de bolsas de plástico es difícil en una sociedad en la que forman parte de nuestra cultura de consumo. No obstante, el Gobierno ya ha tomado algunas medidas que han resultado ser fructíferas en años anteriores. Por ello en este Proyecto de Acuerdo buscamos aprender de las lecciones que dejan las experiencias de otras partes del mundo y para ello queremos buscar hacer un proceso más ejemplificante y que puede llegar más lejos, arrancando por las entidades distritales, las cuales, según la Estructura General del Distrito Capital, publicado en los diferentes portales web de la alcaldía, hoy contamos con 56 entidades del orden distrital, abarcando todas las zonas y localidades de la ciudad, ayudando a reducir de una manera significativa el impacto en los desechos que hace la ciudad, esto está en concordancia con la normatividad nacional que hoy hace que las bolsas plásticas en todas las entidades tengan un valor económico para evitar el exceso de estas en las casas de los colombianos.

Un mundo sin plástico o polímeros sintéticos orgánicos, se ve de una manera inimaginable hoy en día debido a la producción a gran escala y el uso que se le ha dado desde 1950. A pesar de que el primer plástico sintético apareció en los primeros años del siglo XX, su uso se masificó luego que fuera implementado de manera masiva por parte del ejército de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, esta innovación generó un rápido crecimiento de la producción de elementos de este tipo, llegando al punto de sobrepasar cualquier otra producción realizada por el humano, con excepciones de los materiales que se utilizan en el sector de la construcción, como el acero y el cemento.<sup>57 58</sup>

El mercado más grande de los plásticos es el empaquetado, una aplicación cuyo crecimiento se aceleró por un cambio global, pasando de contenedores reutilizables a contenedores de un solo uso. Como resultado, la proporción de plásticos en los residuos sólidos municipales (en masa) aumentó de menos del 1% en 1960 a más del 10% para 2005 en los países de ingresos medios y altos<sup>59</sup>. Al mismo tiempo, la generación global de residuos sólidos, que está fuertemente correlacionada con el ingreso nacional bruto per cápita, ha crecido de manera constante durante las últimas cinco décadas.<sup>60 61</sup>

---

<sup>56</sup> Ibid.

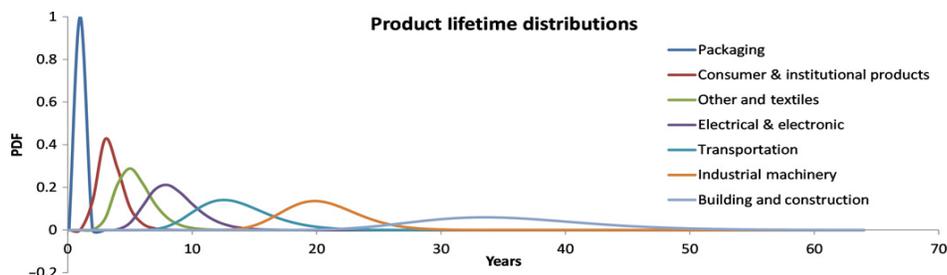
<sup>57</sup> [www.worldsteel.org/steel-by-topic/statistics/steel-statistical-yearbook-.html](http://www.worldsteel.org/steel-by-topic/statistics/steel-statistical-yearbook-.html).

<sup>58</sup> <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/cement/>.

<sup>59</sup> <https://science.sciencemag.org/content/347/6223/768>

<sup>60</sup> <https://www.nature.com/news/environment-waste-production-must-peak-this-century-1.14032>

<sup>61</sup> <https://purchase.aaas.org/order/369/1?dmc=P5XPZ>



La gran mayoría de los monómeros utilizados para fabricar plásticos, como el etileno y el propileno, se derivan de hidrocarburos fósiles. Ninguno de los plásticos de uso común es biodegradable. Como resultado, se acumulan, en lugar de descomponerse, en vertederos o en el entorno natural<sup>62</sup>. La única forma de eliminar permanentemente los residuos plásticos es mediante un tratamiento térmico destructivo, como la combustión o la pirólisis. Por lo tanto, la contaminación casi permanente del medio ambiente natural con residuos plásticos es una preocupación creciente.

Se han encontrado residuos plásticos en todas las principales cuencas oceánicas<sup>63</sup>, con un estimado de 4 a 12 millones de toneladas métricas (Mt) de residuos plásticos generados en la tierra que ingresa al medio marino solo en 2010<sup>64</sup>.

La contaminación de los sistemas de agua dulce y los hábitats terrestres también se registra cada vez más<sup>65 66</sup>, al igual que la contaminación ambiental con fibras sintéticas. Los residuos plásticos están ahora tan presentes en el medio ambiente que se ha sugerido como un indicador geológico de la era antropocena propuesta<sup>67</sup>

Presentamos el primer análisis global de todos los plásticos producidos en serie que se han desarrollado desarrollando y combinando datos globales sobre la producción, el uso y el destino de las resinas poliméricas, las fibras sintéticas y los aditivos en un modelo integral de flujo de materiales. El análisis incluye termoplásticos, termoestables, poliuretanos (PUR), elastómeros, recubrimientos y selladores, pero se enfoca en las resinas y fibras más prevalentes: polietileno de alta densidad (PE), PE de baja densidad y lineal, PE de polipropileno (PP), poliestireno (PS), poli (cloruro de vinilo) (PVC), poli (tereftalato de etileno) (PET) y resinas PUR; y fibras de poliéster, poliamida y acrílico (PP&A). El polímero puro se mezcla con aditivos para mejorar las propiedades del material.

La producción mundial de resinas y fibras aumentó de 2 Mt en 1950 a 380 Mt en 2015, una tasa de crecimiento anual compuesta (CAGR) de 8.4% , aproximadamente 2.5 veces la CAGR del producto interno bruto mundial

Year	Global Production (Mt)
	Resin
2015	381
2014	367
2013	352
2012	338
2011	325
2010	313
2009	288
2008	281
2007	295
2006	280
2005	263
2004	256
2003	241
2002	231
2001	218
2000	213
1999	202
1998	188
1997	180
1996	168
1995	156
1994	151
1993	137
1992	132
1991	124
1990	120
1989	114
1988	110
1987	104
1986	96
1985	90
1984	86
1983	80
1982	73
1981	72
1980	70
1979	71
1978	64
1977	59
1976	54
1975	46

Tabla 1. Producción anual global de resina y fibra polimérica en millones de toneladas métricas.

<sup>62</sup> <https://royalsocietypublishing.org/doi/full/10.1098/rstb.2008.0205>

<sup>63</sup> *Ibíd.*

<sup>64</sup> *Ibíd.*

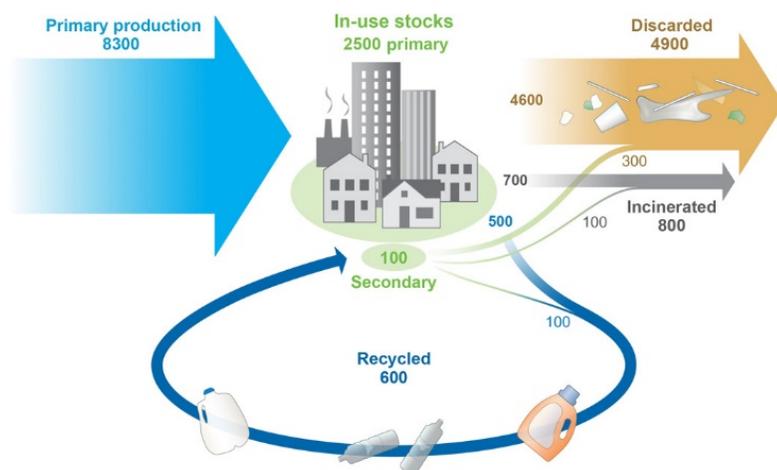
<sup>65</sup> <https://enveurope.springeropen.com/articles/10.1186/s12302-014-0012-7>

<sup>66</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0269749105002290>

<sup>67</sup> *Ibíd.*



durante ese período<sup>68</sup>. La cantidad total de resinas y fibras fabricadas desde 1950 hasta 2015 es de 7800 Mt. La mitad de esto (3900 Mt) se produjo en los últimos 13 años. Hoy en día, solo China representa el 28% de la resina global y el 68% de la producción global de fibra PP&A<sup>69</sup>. Los plásticos biológicos o biodegradables tienen actualmente una capacidad de producción global de solo 4 Mt y están excluidos de este análisis.



Producción global, uso y destino de las resinas de polímeros, fibras sintéticas y aditivos (1950 a 2015; en millones de toneladas métricas).

Recopilamos estadísticas de producción de resinas, fibras y aditivos de diversas fuentes de la industria y las sintetizamos según el tipo y el sector consumidor<sup>70</sup>. Los datos sobre la producción de fibra y aditivos no están fácilmente disponibles y, por lo general, se han omitido hasta ahora. En promedio, encontramos que los plásticos sin fibra contienen 93% de resina de polímero y 7% de aditivos en masa. Al incluir aditivos en el cálculo, la cantidad de plásticos sin fibra (en adelante, definidos como resinas

más aditivos) fabricados desde 1950 aumenta a 7300 Mt. Las fibras PP&A agregan otros 1000 Mt. Los plastificantes, rellenos y retardantes de llama representan aproximadamente tres cuartos de todos los

aditivos (tabla S3). Los grupos más grandes en la producción total de plásticos sin fibra son PE (36%), PP (21%) y PVC (12%), seguidos de PET, PUR y PS (<10% cada uno). El poliéster, la mayoría de los cuales es PET, representa el 70% de toda la producción de fibra PP&A. Juntos, estos siete grupos representan el 92% de todos los plásticos fabricados. Aproximadamente el 42% de todos los plásticos que no son de fibra se han utilizado para el embalaje, que está compuesto principalmente de PE, PP y PET. El sector de la construcción y la construcción, que ha utilizado el 69% de todo el PVC, es el siguiente sector de mayor consumo, y utiliza el 19% de todos los plásticos sin fibra.

Combinamos los datos de producción de plástico con las distribuciones de vida útil del producto para ocho diferentes sectores de uso industrial, o categorías de productos, para modelar cuánto tiempo están en uso los plásticos antes de que lleguen al final de su vida útil y se descarten<sup>71</sup>. Asumimos distribuciones normales con medios que van desde menos de 1 año, para empaque, hasta décadas, para edificación y construcción. Este es un enfoque de modelado de uso común para estimar la generación de desechos para materiales específicos<sup>72</sup>. Una forma más directa de medir la generación de residuos plásticos es combinar los datos de generación de residuos sólidos con la información de caracterización de residuos. Sin embargo, para muchos países, estos datos no están disponibles en el detalle y la calidad requerida para el presente análisis.

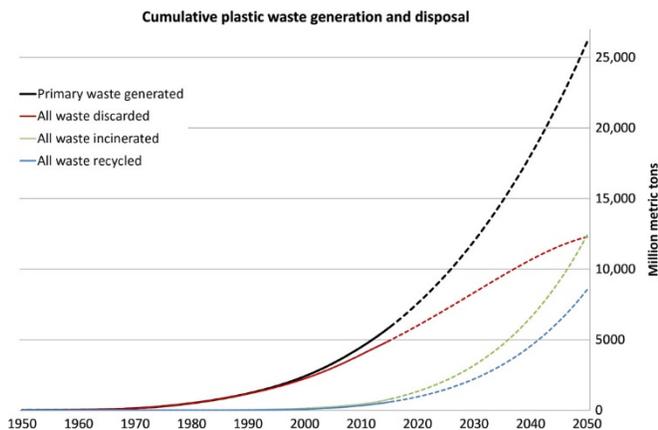
<sup>68</sup> <https://purchase.aaas.org/order/369/1?dmc=P5XPZ>

<sup>69</sup> *Ibíd.*

<sup>70</sup> <https://www.aaas.org/>

<sup>71</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921344905001588>

<sup>72</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921344906001844>



**Generación y eliminación de residuos plásticos acumulados (en millones de toneladas métricas).**

plásticos considerados como de un solo uso.

### 3. CONTEXTO

#### a. Nacional

Continuando con lo anteriormente mencionado, se puede ver que en el gobierno nacional se está trabajando por promocionar un proyecto de ley que busca acabar con los plásticos de un solo uso como respuesta a esta problemática, así que se han venido adoptando políticas y regulaciones encaminadas, por ejemplo, al uso racional de bolsas plásticas, la promoción de la economía circular en la gestión de residuos y a la gestión ambiental de residuos de envases y empaques. Específicamente, mediante la Resolución 1407 del 26 de julio de 2018, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible impuso a los productores de empaques y envases de plástico entre otros, la obligación de formular e implementar un plan de gestión ambiental de los residuos de empaques y envases a más tardar el 31 de diciembre de 2020 con el fin de aprovechar dichos residuos, en el marco de la responsabilidad extendida del productor. En consecuencia, en 2021 los productores de empaques y envases deberán recolectar y aprovechar 10% de los productos puestos en el mercado en 2018. Con lo anterior, el Ministerio busca prevenir la generación de residuos y fomentar el aprovechamiento de los residuos generados, impulsando estrategias de innovación que conlleven a incentivar nuevas actividades económicas.

A pesar de lo anterior, el pasado mes de marzo, la Comisión V de la Cámara de Representantes aprobó en primer debate el proyecto de ley por el cual se prohíbe la fabricación, importación, comercialización y distribución de plásticos de un solo uso en el país. Este proyecto de ley busca eliminar algunos tipos de plástico de un solo uso tales como: los envases y recipientes para contener o llevar alimentos de consumo inmediato, en los dos años siguientes a la aprobación de la ley. Para los demás plásticos contenidos en el proyecto de ley, se deberá proceder a su eliminación en 2025. Si bien, la aprobación en el primer debate es sólo un paso para su aprobación final, esta iniciativa ha causado polémica en diferentes sectores debido a los impactos económicos y laborales que podría conllevar la adopción de esta ley, y especialmente debido a que, como ya se mencionó, ya existen otras iniciativas que tendrían una finalidad similar.

Lo cierto es que, de ser aprobada esta ley, los productores y comercializadores de plásticos de un solo uso, especialmente los de empaques y envases, no sólo deberán dar cumplimiento a la

De acuerdo con Greenpeace, En Colombia se consumen 1.250.000 toneladas de plástico por año y el 74% de los envases de un solo uso termina en rellenos sanitarios y solo se recicla el 7% de toda esa producción. Actualmente, cada colombiano desecha 24 kilos de plástico anualmente, invadiendo ciudades y contaminan mares, ríos y manglares, sin consideración alguna.

Según cuenta la analista Lina Correa Posada<sup>73</sup>, de la revista Asuntos Legales, afirma que el mal manejo e insuficiente aprovechamiento de estos residuos a nivel mundial ha conllevado a que diferentes países del mundo tomen medidas encaminadas a controlar su generación y disposición, especialmente de los

<sup>73</sup> <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/lina-correa-posada-2716270>

Resolución 1407 de 2018 e implementar planes de gestión ambiental y estrategias para el aprovechamiento de los residuos de empaques y envases, sino que además deberán sustituir el uso de plástico por materiales no contaminantes, lo cual impone a productores y comercializadores una carga considerable, sin que existan incentivos positivos para lograr las metas. Así, si bien las iniciativas presentadas representan avances importantes en la gestión de los residuos plásticos, es indispensable que exista una coordinación entre el Gobierno y el Congreso con el fin de evitar una carga excesiva en los productores que conlleven al incumplimiento de este tipo de obligaciones, considerando las implicaciones económicas que tiene el cumplimiento de la Resolución 1407 y de la ley.

## b. Internacional

### España.

De acuerdo con la revista National Geographic en su edición de España, la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de los Diputados aprueba eliminar la comercialización de utensilios de plástico no reutilizables a partir de 2020.<sup>74</sup>

Los vasos, cubiertos y pequeños envases de plástico de un solo uso son artículos comunes en nuestro día a día, pero podrían tener los días contados. En concreto, unos 500 días, antes del 1 de enero de 2020, momento el que se prevé entre en vigor la prohibición de su venta en España según una nueva resolución aprobada el pasado 10 de abril por la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de los Diputados que emula una medida similar aprobada en 2016 por Francia.<sup>75</sup>

“Prohibición del uso, comercialización, importación y exportación de utensilios como platos, vasos, copas, tazas, cubiertos y pajitas desechables, es decir, diseñados para su retirada después de un solo uso, íntegramente fabricados en cualquier variedad de plástico”, reza el texto, que prevé también la obligación de que estos mismos utensilios se fabriquen con al menos un 50% de sustancias biodegradables a partir de 2020, una proporción que se espera alcance el 60% a partir de 2025.<sup>76</sup>

La propuesta, que a partir de ahora deberá ser debatida y aprobada por el pleno del Congreso de los Diputados, propone además poner fin a la distribución gratuita de bolsas de plástico de un solo uso, una medida que estaba prevista entrar en vigor el 1 de marzo de 2018 y que ha sufrido un nuevo retraso en su aplicación.<sup>77</sup>

Además de eso, la resolución plantea la reducción del consumo de aquellas bolsas etiquetadas como ‘oxobiodegradables’ u ‘oxodegradables’ -que en lugar de descomponerse se dividen en pequeños fragmentos, con el subsecuente riesgo para el medio ambiente que ello supone- y plantea la necesidad de tomar las medidas necesarias para poner coto a la comercialización de alimentos envasados en bandejas de poliestireno, tan comunes en las grandes superficies.<sup>78</sup>

Precisamente el uso excesivo de plásticos para envases de comestibles es uno de los puntos que mayor alarma ha causado entre las asociaciones conservacionistas de todo el país. Entre las últimas tendencias destacan la campaña #desnudafruta o acciones como "Plastic Attack" en la que los

<sup>74</sup> [https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/actualidad/espana-planea-prohibir-plasticos-solo-uso\\_12598](https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/actualidad/espana-planea-prohibir-plasticos-solo-uso_12598)

<sup>75</sup> Ibíd.

<sup>76</sup> [https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/actualidad/espana-planea-prohibir-plasticos-solo-uso\\_12598](https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/actualidad/espana-planea-prohibir-plasticos-solo-uso_12598)

<sup>77</sup> Ibíd.

<sup>78</sup> Ibíd.

activistas visualizan el desperdicio de plástico mostrando a las puertas del supermercado los restos de los envoltorios de productos frescos.<sup>79</sup>

### **Brasil.**

Según publica la Agencia EFE, en Brasil la isla brasileña de Fernando de Noronha, Declarada Patrimonio Natural de la Humanidad, también le ha declarado la guerra al plástico, un material que tiene sus días contados en este paraíso situado en medio del océano Atlántico.<sup>80</sup>

Más allá de la prohibición de los pitillos o pajitas, extendida en varias ciudades del mundo, Fernando de Noronha ha dado un paso al frente en la lucha por proteger la naturaleza y en cuestión de meses se convertirá en la primera región de Brasil en vetar el uso y comercialización del plástico descartable.<sup>81</sup>

A partir de abril la cubertería de plástico, las botellas de menos de 500 mililitros y las bolsas no reciclables no podrán entrar en esta exclusiva isla de aguas verdes turquesas y arenas doradas descubierta por Américo Vespucio en uno de sus primeros viajes, reza la publicación.

El decreto intenta contener los desechos en este archipiélago situado a 350 kilómetros de la costa continental brasileña y donde las autoridades tan solo consiguen reciclar el 30 % de la basura generada por los cerca de 3.000 habitantes y más de 100.000 turistas que visitan la región cada año.

El 70 % restante debe ser trasladado por las autoridades al continente mediante barcos, un proceso que encarece notablemente el tratamiento de los residuos orgánicos.

“La basura en general es un problema en Fernando Noronha, nos hemos anticipado y hemos tomado la decisión de prohibir todo el plástico. Es una tendencia mundial y Noronha no podía quedarse fuera”, afirmó a EFEverde Guilherme Rocha, administrador de la isla, que depende del estado de Pernambuco, apunta el medio español.

La prohibición del plástico se suma a una serie de medidas adoptadas en los últimos años por Fernando de Noronha, un paraíso protegido por las leyes ambientales del país desde 1988, cuando fue declarado parque natural.

“Antes de que se tomara esta decisión, ya nos habíamos adecuado. Comenzamos a usar pitillos de papel biodegradables, frenamos el uso de bolsas de plástico y reciclamos el agua proveniente de la lluvia. El decreto sirve para formalizar, sobre todo entre los vendedores ambulantes”, explicó a EFEverde Fabiana Falcao, directora comercial de la posada y el restaurante Dolphin, según la agencia EFE.<sup>82</sup>

### **Argentina.**

De acuerdo con una publicación realizada por el portal web InfoBae, La ciudad de Buenos Aires limitará el uso de sorbetes (pitillos) plásticos. Los sorbetes generan, actualmente, dos toneladas de residuos de único uso y componen las más de 150 toneladas de basura plástica en la ciudad de Buenos Aires. Tomando nota del impacto ambiental ocasionado, el Ministerio de Ambiente y Espacio Público porteño, a través de la Agencia de Protección Ambiental, resolvió limitar su expendio mediante una resolución que tiene el objetivo de prohibir, en forma progresiva, su uso, agrega el medio de comunicación<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> <https://www.efeverde.com/noticias/plastico-dias-contados-paraiso-brasil/>

<sup>81</sup> *Ibíd.*

<sup>82</sup> <https://www.efeverde.com/noticias/plastico-dias-contados-paraiso-brasil/>

<sup>83</sup> <https://www.infobae.com/sociedad/2019/05/21/la-ciudad-de-buenos-aires-limitara-el-uso-de-sorbetes-plasticos/>

La medida, que regirá desde que sea publicada en el Boletín Oficial, fue firmada en la tarde de este martes por el ministro de Ambiente y Espacio Público, Eduardo Macchiavelli, y se desprende de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos N° 1.854 (texto consolidado según Ley N° 6.017), relata el mencionado portal web.<sup>84</sup>

"Se trata de una resolución progresiva y que representa un paso más hacia la reducción de plásticos de un solo uso que le hacen un daño enorme al ambiente", sostuvo Macchiavelli. En ese tono, añadió: "Desde la Ciudad nos sumamos para impulsar y garantizar la reducción del consumo de sorbetes, así como lo hicimos con las bolsas hace dos años, lo que mejoró el mantenimiento de los ríos", remata Infobae.<sup>85</sup>

A partir de su entrada en vigencia "no se podrá ofrecer o colocar sorbetes plásticos de un solo uso a la vista del cliente; y a partir de los 6 meses se prohíbe la utilización, entrega y expendio de sorbetes plásticos de un solo uso", informó el funcionario porteño.

La incógnita es cuál es la alternativa para su reemplazo: "Algunos hoteles ya están implementando los sorbetes de cartón", aseguró el ministro y asumió que se logrará cambiar de hábitos al igual que sucedió con el uso de las bolsas plásticas, agrega el mencionado medio de comunicación.

La resolución alcanzará a establecimientos públicos y mediante las distintas campañas de concientización y educación ciudadana se espera que, al igual que pasó con el uso de bolsas plásticas, se cambien los hábitos en la población. El artículo 1 de la resolución 2019-816 determina que se prohíbe "la utilización, entrega y expendio de sorbetes plásticos de un solo uso, la cual se implementará de manera progresiva con plazos a computar desde la entrada en vigencia de la presente: a) de modo inmediato: no se permite ofrecer o colocar sorbetes plásticos de un solo uso a la vista del cliente; b) a partir de los 6 meses: no se permite la utilización, entrega y expendio de sorbetes plásticos de un solo uso", apunta.

#### 4. CONVENIENCIA

El presente Proyecto de Acuerdo es conveniente para Bogotá, debido a la relación existente en la conservación del medio ambiente, ya que uno de los principales objetivos de ciudad es conservar y defender nuestras fuentes hídricas, así como la flora y la fauna. Aún estamos a tiempo de poder corregir el rumbo y respetar nuestro entorno natural, ya que la mano del ser humano ha sido determinante al momento de destruir y afectar a nuestro entorno natural.

Una de las mayores preguntas que hacen los ambientalistas a la industria es "¿qué futuro le vamos a dejar a nuestros hijos y nietos?", y cada vez que sale un estudio el panorama es más oscuro, por eso, nosotros como Distrito debemos tomar la delantera y ponernos en actitud de proteger no solo la vida humana sino con los seres que compartimos un entorno. No solo los animales acuáticos se ven afectados cuando desechamos materiales plásticos a la naturaleza, también afectamos a las aves y animales terrestres que confunden el plástico con alimento, y finalmente nos afectamos nosotros mismos, porque al momento de degradarse el plástico en el agua, este se convierte en moléculas que llegan a nuestro organismo.

Por eso, con el propósito de defender la naturaleza, y a nosotros mismo es que presentamos este Proyecto de Acuerdo, porque es un primer paso para dejar un mejor futuro.

---

<sup>84</sup> Ibíd.

<sup>85</sup> Ibíd.

## 5. MARCO JURÍDICO

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA:

**Artículo 8.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

**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 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.

**Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

**Artículo 95:** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

**Artículo 333.** 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. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

**Artículo 334.** Acto Legislativo 03 de 2011, artículo 1.

**Artículo 366.** 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.

**DECRETO LEY 2811 DE 1974:**

**Artículo 8.** Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:

Numeral a. La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.

G) La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales o de recursos genéticos.

J) La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales.

L) La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios

**LEY 99 DE 1993**

**Artículo 5.** Funciones del Ministerio. Corresponde al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural.

3. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que, en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso.

Numeral 10. Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales.

**JURISPRUDENCIA**

**Sentencia No. T-411/92:** La Corte Constitucional señala explícitamente que la Constitución Política de Colombia de 1991, considera a la persona humana como el sujeto, razón y fin de especial protección, por tal motivo, sus derechos tienen prelación ante los derechos de las personas abstractas o jurídicas.

Al evaluar la acción de tutela por “violación al derecho fundamental al trabajo” interpuesta por el representante legal de Industria Molinera Granarroz Ltda contra el Alcalde del Municipio de Granada, quien en su momento ordenó el sellamiento de dicha empresa por generar efectos nocivos para el medio ambiente y el bienestar físico y pulmonar de la comunidad; la Corte Constitucional indica que el interés particular jamás debe ser superior al interés colectivo, siendo así el Medio Ambiente un interés social y colectivo. De igual forma, insiste en que si bien se debe respetar el modelo tríplico económico de la sociedad (propiedad privada, derecho al trabajo y libertad de empresa) impuesta por la Constitución del 91, no se puede descuidar la Función Ecológica de la Propiedad.

La Corte Constitucional resuelve entonces, confirmar la Sentencia proferida por el Juzgado Primero de Instrucción Criminal de Granada (Meta), el cual no tuteló los derechos fundamentales expuestos por el accionante debido a que no se estaba violando el derecho al trabajo, sino por el contrario, se estaba dando cumplimiento a los dispuesto por la Constitución Política de 1991 y los compromisos pactados internacionalmente, en la medida en que se debe velar por la protección del medio ambiente, de modo que el interés social prime sobre el interés particular.

**Sentencia C-126/98:** Consiste en una demanda de inconstitucionalidad contra el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto-Ley 2811 de 1974),

presentada por Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales, puesto que se consideraba que el código estaba en contra de los principios constitucionales y su expedición había presentado vicios de competencia por parte de la Presidencia de la República.

No obstante, al revisar los argumentos presentados en la demanda, la Corte Constitucional, resuelve declarar exequible el Decreto-Ley 2811 de 1974, reafirmando que el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente es compatible con los principios constitucionales en la medida en que se debe brindar especial protección a los derechos medioambientales, la participación comunitaria y la autonomía regional

**Sentencia C-671/01:** El expediente solicita la revisión constitucional de la ley 618 de 2000, “por medio de la cual se aprueba la ‘Enmienda del Protocolo de Montreal aprobada por la Novena Reunión de las Partes’, suscrita en Montreal el 17 de septiembre de 1997”.

La Corte Constitucional al revisar los argumentos presentados resuelve declarar exequible la “Enmienda del Protocolo de Montreal aprobada por la Novena Reunión de las Partes, suscrita en Montreal el 17 de septiembre de 1997”, teniendo los siguientes argumentos: Primero, la Constitución Política de Colombia de 1991 determina la protección del medio como un objetivo social, relacionado con la prestación de servicios públicos, recursos naturales y salubridad. Segundo, el derecho al medio ambiente está ligado por conexidad con el derecho a la salud y el derecho a la vida, por lo tanto, la Corte Constitucional reitera una vez más que el derecho al medio ambiente debe ser reconocido y protegido como un derecho fundamental.

**Sentencia C-399/02:** Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 parcial, 4, 18 parcial, 34, 35 parcial literales a) y c) y 36 parcial de la ley 685 de 2001 Código de Minas, presentada por Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, al revisar las consideraciones presentadas, nuevamente insiste en la necesidad de proteger el derecho del medio ambiente como un derecho fundamental, garantizado en la Constitución Política y los pactos internacionales ratificados por Colombia.

Por un lado, la Constitución Política de Colombia de 1991 impone al Estado la necesidad de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medio ambiente sano; y por otro, la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, determina mediante el principio No 15. la necesidad de que los Estados apliquen ampliamente el criterio de precaución conforme con sus capacidades, de forma que, cuando se evidencia peligro de daño grave o irreversible, se adopten medidas de adopción eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

## **Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor Para Todos” 2016-2019**

### **Primer Pilar: IGUALDAD DE CALIDAD DE VIDA**

#### **4.1.4. Familias protegidas y adaptadas al cambio climático**

Se pretende con este programa disminuir el riesgo de pérdidas de vidas humanas, ambientales y económicas, asociadas a eventos de origen natural o social, reduciendo el nivel de vulnerabilidad de las familias a través de intervenciones integrales que permitan garantizar su bienestar y recuperar los elementos de la estructura ecológica principal que permiten una mayor adaptación al cambio climático.

### **TERCER EJE TRANSVERSAL: SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL BASADA EN EFICIENCIA ENERGÉTICA**

#### **4.6.1 Recuperación y manejo de la Estructura Ecológica Principal**

Este programa pretende mejorar la oferta de los bienes y servicios ecosistémicos de la ciudad y la región para asegurar el uso, el disfrute y la calidad de vida de los ciudadanos, generando condiciones de adaptabilidad al cambio climático mediante la consolidación de la Estructura Ecológica Principal (EEP).

#### 4.6.2 Ambiente sano para la equidad y disfrute del ciudadano

El programa busca mejorar la calidad ambiental de la ciudad a través del control a los recursos aire, agua, ruido, paisaje y suelo, buscando impactar positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos y desarrollando acciones de mitigación al cambio climático, a través del desarrollo de dos proyectos estratégicos (Ambiente sano y recuperación, y Protección del río Bogotá y cerros orientales).

Se pretende establecer acciones integrales que en el marco de las competencias de las entidades distritales se articulen en torno al cumplimiento de las sentencias proferidas por parte del Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo), específicamente relacionadas con la recuperación y saneamiento del río Bogotá (proferida el 28 de marzo de 2014), así como con la protección de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá” (proferida el 05 de noviembre de 2013).

#### 4.6.3 Gestión de la huella ambiental urbana

El programa pretende disminuir los impactos ambientales generados por las actividades derivadas de los procesos de desarrollo y consolidación de la ciudad, interviniendo factores de generación de residuos, reducción de emisiones y en general propiciando condiciones de adaptación y mitigación al cambio climático

### 6. COMPETENCIA DEL CONCEJO

#### Decreto Ley 1421 de 1993

**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.

### 7. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto es compatible con el marco fiscal de mediano plazo, por lo cual no genera gastos adicionales.

**Cordialmente,**

**EDWARD ARIAS RUBIO**

Concejal de Bogotá  
Autor

**JORGE EDUARDO TORRES**

Concejal de Bogotá

**HOSMAN MARTINEZ MORENO**

Concejal de Bogotá

**MARIA CLARA NAME RAMIREZ**

Concejal de Bogotá  
Vocera

**Original NO Firmado**

**MARIA FERNANDA ROJAS**

Concejal de Bogotá

**LUCIA BASTIDAS UBATE**

Concejal de Bogotá

## PROYECTO DE ACUERDO N° 361 DE 2019

### PRIMER DEBATE

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LÍNEAMIENTOS PARA LA REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE PLÁSTICOS DE UN SOLO USO Y BOLSAS PLÁSTICAS EN LAS ENTIDADES DEL DISTRITO CAPITAL”**

#### **EL CONCEJO DE BOGOTÁ D. C.**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las conferidas por los numerales 1 y 25 del artículo 12 del Decreto-Ley 1421 de 1993,

#### **ACUERDA:**

**Artículo 1.** El presente Proyecto de Acuerdo tiene como objetivo el desarrollo de estrategias que fomenten la reducción del uso de bolsas de polietileno y todo material plástico convencional de todo uso y todo otro material plástico convencional en las entidades distritales, con el fin de alcanzar una mayor calidad del medio ambiente y una mayor protección de la salud humana, y así mismo, alcanzar los objetivos de prevención del cambio climático.

**Artículo 2. DEFINICIÓN.** Para lo referente a la aplicación del presente Proyecto de Acuerdo se definen los productos plásticos de un solo uso de la siguiente manera:

1. Cubiertos Plásticos: Entiéndase como cubiertos plásticos aquellos elementos elaborados a base de poliestireno, polipropileno y PET, cuya función principal es contribuir a ingerir, preparar y cortar los alimentos.
2. Platos plásticos: Entiéndase como platos plásticos los elementos fabricados a base de poliestireno, polipropileno, PET y ácido poliláctico o PLA utilizados principalmente para servir cualquier tipo de alimentos.
3. Vasos Plásticos: Entiéndase por vasos plásticos aquellas piezas producidas a partir de poliestireno, polipropileno, PET y ácido poliláctico o PLA, los cuales son ocupados principalmente para envasar cualquier tipo de bebida, tanto caliente como fría.
4. Contenedores de comida: Para los efectos de la presente ley, entiéndase como contenedores de comida aquellos componentes fabricados principalmente con poliestireno, polipropileno y PET, usados principalmente para transportar cualquier tipo de alimentos.
5. Pitollos: Entiéndase como pitillos dichos objetos elaborados especialmente con poliestireno, polipropileno y PET, utilizado para transferir líquidos de un vaso a la boca.
6. Mezcladores: Entiéndase como mezcladores los elementos elaborados generalmente con ácido poliláctico o PLA, utilizados en su mayoría para bebidas calientes con el fin de unificar todos los ingredientes que esta contenga.

**Artículo 3.** El objeto del presente acuerdo no se aplicará para aquellas entidades del distrito que por cuestiones de asepsia, higiene, esterilización y/o limpieza deba recurrir al uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional para contener alimentos, insumos húmedos elaborados o preelaborados; así como, materiales, insumos y equipos médicos, hospitalarios y de laboratorio que no puedan ser sustituidos por materiales degradables y/o biodegradables en términos compatibles con la minimización de impacto.

**Artículo 4.** La Secretaría Distrital de Ambiente establecerá los lineamientos y parámetros que le permitan a las entidades el distrito reducir el uso de bolsas de polietileno y todo material plástico convencional de todo uso y todo otro material plástico convencional.

**Artículo 5.** La Secretaría Distrital de Ambiente, o aquella que cumpla sus funciones, será la responsable del desarrollo, implementación, seguimiento de un cronograma de sustitución y reemplazo de los materiales definidos en el artículo 2°.

Así mismo, tendrá la responsabilidad de:

- 1) Realizar campañas de promoción, difusión y concientización sobre el uso de materiales degradables y/o biodegradables, así como de materiales reutilizables en las entidades del distrito capital.
- 2) Invitar a la ciudadanía por medio de campañas de comunicación y promoción a reducir el uso de uso de bolsas de polietileno y todo material plástico convencional de todo uso y todo otro material plástico convencional.
- 3) Invitar a las personas naturales y jurídicas, que contraten con cualquier entidad del Distrito Capital a proveer sus productos con la menor cantidad de bolsas de polietileno y todo material plástico convencional de todo uso y todo otro material plástico convencional, siempre y cuando sea posible.

**Artículo 6.** Las distintas entidades públicas, de acuerdo con sus competencias, favorecerán y fomentarán el uso de envases reutilizables y, así mismo, elaborarán una política de reducción de plásticos de un solo uso, del mismo modo, establecerán un plan de transición. Para ello, se facilitará y promoverá la instalación de fuentes de agua potable en los espacios públicos y en las distintas entidades del distrito. Igualmente, se limitará la venta de agua en botellas de un solo uso en edificios e instalaciones del Distrito Capital.

**Artículo 7.** El Distrito Capital y las distintas entidades públicas de Bogotá, impulsarán y promoverán la compra y adquisición de productos reutilizables y productos reciclables.

**Artículo 8.** En los eventos públicos que cuenten con el apoyo de las entidades del Distrito Capital, ya sea con patrocinio, organización o en cualquier otra forma, se deberán dar alternativas a la venta de bebidas envasadas y recipientes de un solo uso, así mismo se deberá garantizar el acceso al agua no envasada o en botellas reutilizables.

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

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 362 DE 2019**

### **PRIMER DEBATE**

**“POR EL CUAL SE CONCEDE EXENCIÓN DE IMPUESTO DE INDUSTRIA, COMERCIO, AVISOS Y TABLEROS A LAS ENTIDADES DEL SECTOR SOLIDARIO, CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR Y PERSONAS JURÍDICAS SIN ÁNIMO DE LUCRO, POR EL TÉRMINO DE DIEZ (10) AÑOS, CUANDO CELEBREN CONVENIOS DE ADMINISTRACIÓN DE PARQUES DISTRITALES Y PACTEN INVERSIONES EN LOS MISMOS DURANTE ESTE PERIODO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa tiene por objeto establecer la exención de Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros a las Entidades del Sector Solidario, Cajas de Compensación Familiar y Personas Jurídicas sin ánimo de Lucro, por el término de diez (10) años, cuando celebren convenios de administración de parques distritales y pacten Inversiones en los mismos durante el mismo periodo.

#### FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y REGLAMENTARIO

La Constitución Política dispone en el artículo primero que:

*ARTICULO 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*

*territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.*

Igualmente, la iniciativa, se presenta en desarrollo del artículo 338, que dispone:

**ARTICULO 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a

partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

## ANTECEDENTES NORMATIVOS EN BOGOTÁ

En el año de 1955, mediante el Acuerdo 65 de 1955 Concejo de Bogotá D.C., se exonera del pago del impuesto de industria y comercio a la Compañía de Seguros de empleados públicos, La Previsora S.A.

Con el Acuerdo 18 de 1996, se concede exención de Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros a las Cajas de Compensación Familiar, siempre y cuando celebren convenios de administración de parques distritales y pacten Inversiones en los mismos.

Con el Acuerdo 16 de 28 de junio de 1999, se adoptan modificaciones en el Distrito Capital en materia de Beneficios Tributarios.

Mediante la expedición del Acuerdo 65 de 2002, se estableció como únicas exenciones las aplicables en el artículo 1 del Acuerdo 16 de 1999 y artículo 13 del Acuerdo 26 de 1988, art. 27.

A través del Acuerdo 078 de 2002 Concejo de Bogotá D.C., se dictan disposiciones para la sostenibilidad de parques en el Distrito Capital, define el sistema de parques del distrito, la exención al impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, para contribuyentes que contraten con el Distrito el mantenimiento, administración o inversión en parques, la explotación y recursos para los mismos, usos y veedurías para su administración adecuada.

Con la expedición del Decreto 352 de 2002, se establece como exenciones las actividades señaladas.

En el Decreto 154 de 2003, se dispuso la exención al Impuesto de industria y comercio en favor de las entidades sin ánimo de lucro que celebren contratos para la administración y mantenimiento de parques Distritales.

Así mismo, con el Acuerdo 469 de 2011 Concejo de Bogotá D.C, por el cual se establecen medidas especiales de Pago de Tributos en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones se dispuso que, a partir del primer bimestre del año gravable 2012, no estarán obligados a presentar la declaración bimestral del impuesto de industria y comercio los responsables del régimen común en los periodos en los cuales no hayan efectuado operaciones sometidas al impuesto.

## CONSIDERACIONES GENERALES

Como es de conocimiento general, el sector solidario, al igual que las cajas de compensación familiar, han sido aliados estratégicos para alcanzar la materialización de importantes obras de infraestructura, especialmente en la ciudad de Bogotá.

El antecedente más próximo que tenemos para apoyar esta iniciativa, son el Acuerdo 078 de 2002 y la prórroga del Acuerdo 352 de 2008, con el Acuerdo 469 de 2011, que permitió, entre otros aspectos la exención del ICA – Impuesto de Industria y Comercia y Avisos y Tableros; generar

importantes inversiones en la ciudad; mediante la cooperación de cooperativas, fondos de empleados y las cajas de compensación familiar.

Dentro de los beneficios que se indican por el sector solidario, se relacionan “**El esfuerzo fiscal de esta exención** en el valor que se establece<sup>86</sup> no es una suma que afecte el equilibrio presupuestal del Distrito. En todo caso, y como se demostró en la mencionada experiencia, este esfuerzo es compensado con menos precios por la operación oportuna del sistema de pagos de las obras encomendadas; así como por el rendimiento de los recursos bimestralmente en un encargo fiduciario constituido ESPECÍFICAMENTE para este efecto.”

Se destaca como experiencia reciente, el proceso que ASCOOP, “quien lideró la vinculación de las cooperativas y posteriormente fondos de empleados a través de la Unión Temporal “**Cooperativas de Bogotá**”, en donde se aportaron los recursos de inversión y con la orientación y supervisión permanente del IDR, se ejecutaron obras de inversión y mantenimiento parques zonales y de barrio en todas las localidades nuevas: cuatro parques (recuperando zonas vulnerables).

Los estudios presentados por el sector solidario, nos permite presentar como soporte de la iniciativa los siguientes argumentos, producto de las diferentes mesas de trabajo, y análisis conjunto:<sup>87</sup>

#### DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA DISTRITAL DE PARQUES

No obstante, los esfuerzos realizados por esta administración y especialmente del IDR para lograr conciencia en las comunidades vecinas en todas las localidades sobre la apropiación de los parques que conforman el Sistema Distrital de Parques, aún es notorio esta falta de apropiación, el uso inadecuado y la baja valoración de los parques por parte de la ciudadanía, lo que conlleva el deterioro y la percepción negativa de estos espacios.

Según se indica por parte del IDR, “Bogotá dispone de 5.134 parques de carácter público para que los residentes en la ciudad dispongan de adecuados espacios donde aprovechar su tiempo libre. Se encuentran distribuidos en 19 de las 20 localidades de la ciudad, conformando el Sistema Distrital de Parques. De ellos, 108 son administrados por el IDR, a través de la Subdirección de Parques y Escenarios, encargada de su preservación y mantenimiento, así como de su aprovechamiento económico.”.<sup>88</sup>

Si bien hemos avanzado en intervención de parques distritales, con el auge de las canchas sintéticas, de las cuales, a enero de 2019, han sido entregadas 100 en las diferentes localidades; estos escenarios han garantizado que los ciudadanos se apropien más de estos espacios, que se destinan para la recreación y el bienestar de la comunidad; sin desconocer que aún queda mucho por hacer, y mediante la intervención que se adelantaría por estas entidades que se proponen en el proyectos de acuerdo, tendríamos un apoyo directo para garantizar su mantenimiento y sostenimiento a largo plazo.

De conformidad con la Encuesta Bienal de Culturas 2015, se tenía frente a la percepción sobre los parques públicos registraba que para el 44,3% de la población bogotana encuestada los parques no están bien equipados, para el 37,8% no son limpios, para el 48% no son seguros.

<sup>86</sup> El Acuerdo 78 de 2002 estableció una cuantía máxima de exención de 6.500 millones para el año 2012, valor que se reajustó anualmente en el IPC anual.

<sup>87</sup> Ascoop. Asociación de Cooperativas.

<sup>88</sup> <https://www.idr.gov.co/parques-0>

Hoy la percepción nos refleja, que el 61% de los residentes están satisfechos con los parques y las zonas recreativas del barrio, el 75% califican como bueno o muy bueno el aspecto del entorno del barrio en el que viven, igualmente que el 42% afirma que los parques y espacios públicos cercanos, están bien equipados, lo que nos representa el 6% más que en el 2015.<sup>89</sup>

## JUSTIFICACIÓN DE LA EXENCIÓN DESDE LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DISTRITAL DE PARQUES

Con esta exención se logra de manera primordial atender las necesidades de mantenimiento de la infraestructura física, prevenir el deterioro de uno de los soportes materiales importantes en el ejercicio de los derechos colectivos de la población. Es de destacar, como se comentó, el notorio esfuerzo que ha hecho en inversión en parques, inversión que debe preservarse a corto y mediano plazo

Igualmente, el implementar estrategias y acciones encaminadas a la sostenibilidad del componente ambiental y social del Sistema de Parques Distrital, genera la apropiación de la comunidad hacia su entorno aportando al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Bogotá.

De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo No. 257 de 2006, dispone que “el Sector Cultura, Recreación y Deporte tiene como misión garantizar las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos a la cultura, a la recreación y al deporte de los habitantes del Distrito Capital, así como fortalecer los campos cultural, artístico, patrimonial y deportivo.”; así mismo, el Decreto 190 de 2004 Plan de Ordenamiento Territorial define las competencias que tiene el Instituto con el mantenimiento de los parques por lo que es importante definir estrategias y programas que coadyuven al cumplimiento de los normados.

Dentro de este marco normativo, corresponde al Instituto Distrital de Recreación y Deporte, de conformidad con su misión debe “generar y fomentar espacios para la recreación, el deporte, la actividad física y **la sostenibilidad de los parques y escenarios**, mejorando la calidad de vida, el sentido de pertenencia y la felicidad de los habitantes de Bogotá D.C.”,(subrayo), de parques de escala regional, metropolitana y zonal.

## CONCORDANCIA CON EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”.

Acorde con la estrategia para asegurar la sostenibilidad del Sistema Distrital de Parques, así como el estímulo a estas entidades de la economía solidaria, está en concordancia con uno de los objetivos del Plan de Desarrollo del Distrito “Bogotá mejor para Todos”, en el Programa Espacio Público para todos que es soporte fundamental del Segundo Pilar del Plan denominado Democracia urbana.

Indica el sector solidario, que en consonancia con la estrategia de financiación considerada en el Plan sobre la utilización de alianzas públicas privadas, en la aplicación del séptimo principio cooperativo, denominado “ Interés por la comunidad”, es el deseo de éstas, contribuir al mejoramiento del Sistema Distrital de Parques a través del mecanismo de exención en el impuesto de Industria, Comercio y Avisos (ICA) aprovechando la exitosa experiencia que se tuvo con la aplicación del Acuerdo 078 de 2002 cuya vigencia fue prorrogada por el Concejo Distrital de manera

89 [https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/adjuntos\\_paginas\\_2014/infografia\\_abc\\_2017.pdf](https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/adjuntos_paginas_2014/infografia_abc_2017.pdf)

unánime hasta el año 2012 mediante el Acuerdo 352 de 2008 en reconocimiento a la eficiencia y cumplimiento con que se gestionaron los recursos ligados a dicha exención.

## APOYO INSTITUCIONAL AL MODELO COOPERATIVO

Además de los argumentos anteriores orientados a asegurar la sostenibilidad de los parques y escenarios que conforman el Sistema Distrital de Parques, esta política de exención constituye un apoyo al fomento de las entidades de la economía solidaria en aplicación de lo estipulado en la Constitución Política de Colombia sobre el impulso a las formas asociativas y la economía solidaria ; las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998; recomendaciones de organismo internacionales como la ONU y la OIT para el apoyo y promoción de las cooperativas .

Cabe destacar en apoyo de esta exención condicionada, el hecho de que las cooperativas y demás entidades de la economía solidaria (del orden de 2.000 entidades entre cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales), con domicilio en Bogotá, han contribuido de manera eficaz al mejoramiento de las condiciones de vida de los bogotanos toda vez que cerca de 1.500.000 de personas están asociados a estas entidades con un impacto social y económico favorable a través de subsidios, auxilios y ayudas en apoyo de las políticas distritales.

Es importante resaltar de manera expresa que la mayoría de cooperativas han destinado recursos para apoyar el acceso y permanencia de estudiantes bogotanos de los estratos 1, 2 y 3 en los colegios distritales, no obstante que tenían otras alternativas en el ICETEX. En aplicación de este propósito de la economía solidaria, ASCOOP lideró la suscripción y ejecución de un convenio con la Secretaría de Educación del Distrito que en el periodo 2006-2018 ejecutó una inversión de \$29.700 millones en beneficio de cerca de 350.000 estudiantes especialmente en condiciones de vulnerabilidad.

Para la vigencia 2018, indica la Secretaría Distrital de Hacienda que se “reportó un balance satisfactorio, tras el vencimiento para declarar y pagar el impuesto de Industria y Comercio (ICA) del año 2018, del régimen común. Superados los inconvenientes técnicos en los servicios informáticos, un total de 143.000 contribuyentes con pago anual; 33.000 de bimestral, correspondiente al último bimestre de 2018 y 100.000 agentes retenedores le cumplieron a Bogotá, generando para la ciudad un recaudo superior a **625.000** millones de pesos.”<sup>90</sup>

En las sesiones ordinarias del mes de mayo, surtió trámite la iniciativa en donde se acordó la conformación de la Mesa de Seguimiento al tema, la cual se convocará con el fin de lograr una concertación con la administración distrital del contenido del proyecto de acuerdo y su alcance en beneficio de la población capitalina.

## IMPACTO FISCAL

Siguiendo la orientación de las normas anteriores expedidas como estrategia para garantizar la sostenibilidad de los parques, el monto máximo de la exención que se concedería sería de \$ 15.000 millones para el año 2019, con la condición de que se reinvierta en el mantenimiento de parques el 80% de dicha exención en el mismo año, valores consignados bimestralmente en un encargo fiduciario.

<sup>90</sup> <http://www.shd.gov.co/shd/contribuyentes-ica-han-pagado-con-exito-su-impuesto>

En consecuencia, el esfuerzo fiscal de esta exención, se estima en el orden de \$4.500 millones, que relacionados con el valor estimado de los recaudos anuales por concepto del impuesto de industria, comercio y avisos para el 2019 (\$ 3.950.000 millones; es decir, casi \$ 4 billones), ese esfuerzo sólo representa el 0.11% del recaudo total del impuesto ICA. Este valor no es significativo ni afecta el equilibrio presupuestal del Distrito. Además, este esfuerzo es compensado con el logro de menores precios por la operación oportuna de las obras de mantenimiento y el sistema de pagos de las obras encomendadas y el rendimiento de los recursos invertidos bimestralmente en un encargo fiduciario.

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

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

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

Así las cosas, debemos expresar que esta iniciativa no genera impacto fiscal que afecte las finanzas del distrito, ni implica la apropiación de recursos adicionales al sector responsable de la implementación; este proyecto se orientará fundamentalmente a asegurar la sostenibilidad y eficacia de las inversiones efectuadas en los parques y escenarios del Sistema Distrital de Parques y, a su vez, estimular a las entidades de la economía solidaria (Cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales) en cumplimiento del mandato constitucional y las recomendaciones de organismos internacionales teniendo el papel social y económico que cumplen estas entidades.

Cordialmente;

GLORIA ELSY DÍAZ MARTÍNEZ

Concejal de Bogotá  
Partido Conservador Colombiano

EMEL ROJAS CASTILLO

Concejal de Bogotá  
Partido Libres

Elaboró Ximena Rozo Montenegro – Asesor 05

## PROYECTO DE ACUERDO N° 362 DE 2019

### PRIMER DEBATE

**“POR EL CUAL SE CONCEDE EXENCIÓN DE IMPUESTO DE INDUSTRIA, COMERCIO, AVISOS Y TABLEROS A LAS ENTIDADES DEL SECTOR SOLIDARIO, CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR Y PERSONAS JURÍDICAS SIN ÁNIMO DE LUCRO, POR EL TÉRMINO DE DIEZ (10) AÑOS, CUANDO CELEBREN CONVENIOS DE ADMINISTRACIÓN DE PARQUES DISTRITALES Y PACTEN INVERSIONES EN LOS MISMOS DURANTE ESTE PERIODO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D. C.

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Decreto Nacional 1079 de 2015, Decreto Ley 1421 de 1993, y especialmente las contenidas en el artículo 12 No. 1;

### ACUERDA

**ARTÍCULO PRIMERO: OBJETO.** Establecer la exención de Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros a las Entidades del Sector Solidario, Cajas de Compensación Familiar y Personas Jurídicas sin ánimo de Lucro legalmente constituidas, por el término de diez (10) a partir de la vigencia del presente acuerdo, cuando celebren convenios de administración de parques distritales y pacten Inversiones en los mismos durante el mismo periodo; con el fin garantizar y coadyuvar la sostenibilidad del Sistema de Parques Distritales, a través de la disposición de recursos y la vinculación del sector privado en la administración y mantenimiento de los parques distritales.

**ARTÍCULO SEGUNDO: DESTINARIOS DEL ACUERDO.** las Empresas del Sector Solidario, Cajas de Compensación Familiar y Personas Jurídicas sin ánimo de Lucro legalmente constituidas, contribuyentes del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, en el Distrito Capital, que suscriban contratos con el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte de Bogotá D.C. (IDRD) o la entidad oficial del Distrito Capital que haga sus veces, con el objeto de administrar, mantener e invertir en obras necesarias para el mejoramiento de los parques vinculados al Sistema de Parques Distritales, tendrán derecho a exención por el equivalente del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, causado en los seis (6) bimestres del año fiscal inmediatamente anterior y hasta el cien por ciento (100%) del impuesto causado en los seis (6) bimestres del año en el cual se hace uso de la exención; siempre y cuando destinen para el cumplimiento del mencionado objeto, el equivalente a por lo menos el 80% de dicha exención.

Esta exención será aplicable de pleno derecho por el contribuyente en su liquidación privada, desde la fecha de iniciación de los respectivos contratos y permanecerá vigente hasta el 31 de diciembre de 2029.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Se entenderá por impuesto causado en los seis (6) bimestres del año fiscal inmediatamente anterior, el que correspondería liquidar en dichos períodos por cada una de las actividades gravadas, efectuadas las deducciones de que trata el inciso 5 del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993 sin tener en cuenta la exención de que trata el presente Acuerdo y la causada durante la vigencia del Acuerdo 18 de 1996.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** A efectos de la aplicación de la exención de que trata este artículo, solo se tendrán en cuenta los ingresos que perciban los contratistas por la explotación, concesión y administración de los servicios de parque.

**ARTICULO TERCERO. EXPLOTACIÓN COMERCIAL DE PARQUES.** La explotación comercial de cada uno de los parques del Distrito Capital de que trata este Acuerdo, deberá ser establecida y aprobada por el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD), o quien haga sus veces.

Los ingresos percibidos por estos conceptos serán destinados exclusivamente por el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, o quien haga sus veces, a los parques vecinales y de barrio.

**ARTÍCULO CUARTO. MONTO MÁXIMO ANUAL.** La cuantía máxima de exención destinada anualmente para la sostenibilidad del Sistema de Parques Distritales, será de quince mil millones de pesos (\$15.000.000.000) (valor año base 2019), y se reajustará de acuerdo a la metodología legal vigente.

**ARTÍCULO QUINTO.** Informe anual. El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte o quien haga sus veces, como responsable de la ejecución y control de los recursos de que trata el presente acuerdo, establecerá los mecanismos necesarios para garantizar el uso adecuado de los mismos.

En tal sentido, elaborará un informe anual de evaluación de los resultados del contrato, reflejando los ingresos percibidos en virtud del presente Acuerdo y su correspondiente destinación en el Sistema Distrital de Parques, el cual será certificado por el contador de dicho Instituto, y presentado anualmente a la Concejo de Bogotá D.C., en el primer semestre de cada año siguiente a la vigencia fiscal en que se aplicó la exención.

**ARTÍCULO SEXTO. VEEDURÍA A LA ADMINISTRACIÓN Y AL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DEL SISTEMA DISTRITAL DE PARQUES.** El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte establecerá los protocolos para la constitución de veedurías ciudadanas, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control, para hacer seguimiento a las inversiones en el Sistema Distrital de Parques, en desarrollo del objeto del presente acuerdo.

**ARTÍCULO SÉPTIMO. VIGENCIA.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que les sean contrarias.

## PROYECTO DE ACUERDO N° 363 DE 2019

### PRIMER DEBATE

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA REALIZACIÓN DE UN CENSO DE MOTOCICLETAS Y BICICLETAS QUE PRESTEN EL SERVICIO DE DOMICILIOS DE ALIMENTOS EN LA CIUDAD, SE IMPLEMENTA EL REGISTRO ÚNICO DISTRITAL DE DOMICILIARIOS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa presentada a consideración de los Honorables Concejales, tiene por objeto la realización un Censo de motocicletas y bicicletas que presten el servicio de Domicilios de alimentos en la ciudad y se implementa el Registro Único Distrital de Domiciliarios, con el fin de brindar a la administración distrital y a los capitalinos una herramienta que garantice el control en la prestación de este servicio, bajo condiciones óptimas de salubridad, seguridad y la legalidad, proscribiendo toda forma de competencia desleal.

#### FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y REGLAMENTARIO

La Constitución Política dispone en el artículo primero que:

*ARTICULO 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*

Establece la Carta Magna en cuanto al derecho de circulación, que:

***ARTICULO 24.** 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.*

En cuanto a las disposiciones legales, debemos referirnos al contenido del artículo 94,95 y 96 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, que dispone:

#### CAPITULO V. CICLISTAS Y MOTOCICLISTAS

**ARTÍCULO 94. NORMAS GENERALES PARA BICICLETAS, TRICICLOS, MOTOCICLETAS, MOTOCICLOS Y MOTOTRICICLOS.** Los conductores de bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos, estarán sujetos a las siguientes normas:

Deben transitar por la derecha de las vías a distancia no mayor de un (1) metro de la acera u orilla y nunca utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo.

Los conductores de estos tipos de vehículos y sus acompañantes deben vestir chalecos o chaquetas reflectivas de identificación que deben ser visibles cuando se conduzca entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente, y siempre que la visibilidad sea escasa.

Los conductores que transiten en grupo lo harán uno detrás de otro.

No deben sujetarse de otro vehículo o viajar cerca de otro carruaje de mayor tamaño que lo oculte de la vista de los conductores que transiten en sentido contrario.

No deben transitar sobre las aceras, lugares destinados al tránsito de peatones y por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban. Deben conducir en las vías públicas permitidas o, donde existan, en aquellas especialmente diseñadas para ello.

Deben respetar las señales, normas de tránsito y límites de velocidad.

No deben adelantar a otros vehículos por la derecha o entre vehículos que transiten por sus respectivos carriles. Siempre utilizarán el carril libre a la izquierda del vehículo a sobrepasar.

Deben usar las señales manuales detalladas en el artículo 69 de este código.

Los conductores y los acompañantes cuando hubieren, deberán utilizar casco de seguridad, de acuerdo como fije el Ministerio de Transporte. (Reglamentado por la Resolución del Min. Transporte 1737 de 2004.).

La no utilización del casco de seguridad cuando corresponda dará lugar a la inmovilización del vehículo. (Ver Resolución de la S.T.T. 09 de 2002, Ver art. 100, Acuerdo Distrital 79 de 2003)

ARTÍCULO 95. Modificado por el art. 9, Ley 1811 de 2016. **NORMAS ESPECÍFICAS PARA BICICLETAS Y TRICICLOS.** Las bicicletas y triciclos se sujetarán a las siguientes normas específicas:

No podrán llevar acompañante excepto mediante el uso de dispositivos diseñados especialmente para ello, ni transportar objetos que disminuyan la visibilidad o que los incomoden en la conducción. (subrayado nuestro)

Cuando circulen en horas nocturnas, deben llevar dispositivos en la parte delantera que proyecten luz blanca, y en la parte trasera que refleje luz roja.

PARÁGRAFO. Los Alcaldes Municipales podrán restringir temporalmente los días domingos y festivos, el tránsito de todo tipo de vehículos por las vías nacionales o departamentales que pasen por su jurisdicción, a efectos de promover la práctica de actividades deportivas tales como el ciclismo, el atletismo, el patinaje, las caminatas y similares, así como, la recreación y el esparcimiento de los habitantes de su jurisdicción, siempre y cuando haya una vía alterna por donde dichos vehículos puedan hacer su tránsito normal. Ver Concepto de la Sec. General 091 de 2008

**ARTÍCULO 96. NORMAS ESPECÍFICAS PARA MOTOCICLETAS, MOTOCICLOS Y MOTOTRICICLOS.** Modificado por el art. 3, Ley 1239 de 2008. Las motocicletas se sujetarán a las siguientes normas específicas:

1. Podrán llevar un acompañante en su vehículo, el cual también deberá utilizar casco y elementos de seguridad.
2. Deberán usar de acuerdo con lo estipulado para vehículos automotores, las luces direccionales.
3. Cuando transiten por las vías de uso público deberán hacerlo con las luces delanteras y traseras encendidas.
4. El conductor deberá portar siempre chaleco reflectivo identificado con el número de la placa del vehículo en que se transite.

Por otro lado, en cuanto al transporte de alimentos, podemos referirnos a la Resolución No. 002505 DE 2004 ( 6 septiembre de 2004 )<sup>91</sup> “Por la cual se reglamentan las condiciones que deben cumplir los vehículos para transportar carne, pescado o alimentos fácilmente corruptibles” del Ministerio de Transporte, expedida en ejercicio de las atribuciones legales, conferidas por la Ley 769 de 2002 y el Decreto 2053 de 2003; esta resolución regula las condiciones mínimas que deben cumplir los vehículos que transporten carne, pescado o alimentos fácilmente corruptibles, en todo el territorio nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 literal B de la Ley 769 de 2002, principalmente en los aspectos relacionados con los requisitos de las unidades de transporte destinadas a dicha actividad y el procedimiento de control; así mismo ,establece los requisitos y condicionamientos que se deben cumplir para la movilización de este tipo de alimento, destacando entre otros, los siguientes:

**ARTÍCULO CUARTO. - REQUISITOS:** La unidad de transporte de los vehículos destinados a la movilización de los productos objeto de esta Resolución, debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Las partes interiores de la unidad de transporte, incluyendo techo y piso deben ser herméticas, así como los dispositivos de cierre de los vehículos y de ventilación y circulación interna de aire, deben estar fabricadas con materiales resistentes a la corrosión, impermeables, con diseños y formas que no permitan el almacenamiento de residuos y que sean fáciles de limpiar, lavar y desinfectar. Adicionalmente las superficies deben permitir una adecuada circulación de aire.
- La unidad de transporte debe tener aislamiento térmico revestido en su totalidad para reducir la absorción de calor.
- Las puertas deben ser herméticas, de modo que una vez dentro, la carga quede aislada del exterior.
- El diseño de la unidad de transporte debe permitir la evacuación de las aguas de lavado. En caso que la unidad de transporte tenga orificios para drenaje, estos deben permanecer cerrados mientras la unidad contenga el alimento.

<sup>91</sup> <https://www.mintransporte.gov.co/preguntas-frecuentes/49/transporte-automotor---transporte-de-alimentos/>

- Toda unidad de transporte en donde se movilicen alimentos refrigerados o congelados debe estar equipada con un adecuado sistema de monitoreo de temperatura de fácil lectura y ubicado en un lugar visible, donde se pueda verificar la temperatura requerida y la temperatura real del aire interno, desde el momento en que se cierran las puertas de la unidad de transporte.
- En el caso de unidades de transporte sin unidad de frío se debe contar con un sistema de monitoreo sencillo y apropiado para las condiciones de entrega del producto. Este sistema puede ser un termómetro de punzón para alimentos, debidamente calibrado, cintas indicadoras de temperatura ó termógrafos desechables, entre otros.

A su vez, la Resolución 2674 DE 2013(Julio 22), Por la cual se reglamenta el artículo 126 del Decreto-ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones. Expedida por el Ministerio de Salud y protección social, en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial, de las conferidas en la Ley 09 de 1979, el artículo 2° del Decreto-ley 4107 de 2011 y el artículo 126 del Decreto-ley 019 de 2012, establece, **en el capítulo VII Almacenamiento, distribución, transporte y comercialización de alimentos y materias primas para alimentos**, lo siguiente:

Artículo 27. Condiciones generales. Las operaciones y condiciones de almacenamiento, distribución, transporte y comercialización deben evitar:

- a) La contaminación y alteración;
- b) La proliferación de microorganismos indeseables;
- c) El deterioro o daño del envase o embalaje.

En cuanto al transporte de manera específica indica:

Artículo 29. Transporte. El transporte de alimentos y sus materias primas se realizará cumpliendo con las siguientes condiciones:

1. En condiciones que impidan la contaminación y la proliferación de microorganismos y eviten su alteración así como los daños en el envase o embalaje según sea el caso.
2. Los alimentos y materias primas que por su naturaleza requieran mantenerse refrigerados o congelados deben ser transportados y distribuidos bajo condiciones que aseguren y garanticen el mantenimiento de las condiciones de refrigeración o congelación hasta su destino final, que podrá verificarse mediante plantillas de registro de la temperatura del vehículo durante el transporte del alimento, o al producto durante el cargue y descargue.
3. Los medios de transporte que posean sistema de refrigeración o congelación, deben contar con un adecuado funcionamiento que garantice el mantenimiento de las temperaturas requeridas para la conservación de los alimentos o sus materias primas, contando con indicadores y sistemas de registro.
4. Revisar los medios de transporte antes de cargar los alimentos o materias primas, con el fin de asegurar que se encuentren en adecuadas condiciones sanitarias.

5. Los medios de transporte y los recipientes en los cuales se transportan los alimentos o materias primas, deben estar fabricados con materiales tales que permitan una correcta limpieza y desinfección.
6. Se permite transportar conjuntamente en un mismo vehículo, alimentos con diferente riesgo en salud pública siempre y cuando se encuentren debidamente envasados, protegidos y se evite la contaminación cruzada.
7. Se prohíbe disponer los alimentos directamente sobre el piso de los medios de transporte. Para este fin se utilizarán los recipientes, canastillas, o implementos de material adecuado, de manera que aislen el producto de toda posibilidad de contaminación.
8. Se prohíbe transportar conjuntamente en un mismo vehículo alimentos o materias primas con sustancias peligrosas y otras sustancias que por su naturaleza representen riesgo de contaminación del alimento o la materia prima.
9. Los vehículos transportadores de alimentos deben llevar en su exterior en forma claramente visible la leyenda: Transporte de Alimentos.
10. Los vehículos destinados al transporte de alimentos y materias primas deben cumplir dentro del territorio colombiano con los requisitos sanitarios que garanticen la adecuada protección y conservación de los mismos, para lo cual las autoridades sanitarias realizarán las actividades de inspección, vigilancia y control necesarias para velar por su cumplimiento.

Parágrafo. Las autoridades sanitarias practicarán la inspección en el vehículo y/o medio de transporte y, por acta harán constar las condiciones sanitarias del mismo.

## CONSIDERACIONES GENERALES

Es evidente que en materia de regulación de transporte de alimentos a gran escala y sus condiciones de salubridad han sido normadas, pero lo que hace referencia a servicio de domicilios de alimentos en bicicletas o motocicletas, no existe disposición que permita realizar controles efectivos; si bien se realizan controles de tránsito, en nada las autoridades entran a inspeccionar el cumplimiento de normas de sanidad, porque no existe un protocolo que deban cumplir .

Nuestra preocupación frente a la falta de un censo y registro de domiciliarios, que permita un control a estos servicios en la ciudad, especialmente del transporte de alimentos, ha sido una constante; es así, como en varias oportunidades hemos radicado proposiciones de control político al respecto.

Frente a las inquietudes que planteamos en su oportunidad, llama la atención las respuestas de la administración en cabeza la secretaria de salud, cuando se interroga sobre la existencia del censo que permita determinar el número de vehículos automotores, motocicletas y bicicletas que prestan el servicio de domicilios en la ciudad, referidos estos al transporte de alimentos, así:

Secretaría de Salud:

“La entidad **no cuenta** con un censo que permita determinar el número... debido a que en la **actualidad no existe normatividad que así lo exija**”. (subrayado y resaltado nuestro).

Por parte la secretaria de movilidad, cuando se le indaga sobre el control que se ejerce sobre las empresas o establecimientos al público que prestan servicios de domicilios, especialmente a través de aplicaciones tecnológicas, nos responden: que, efectivamente “esta entidad coordina permanentemente con la Policía Metropolitana de Tránsito, la ejecución de operativos de control a ciclistas, invasión al espacio público y motociclistas con la finalidad de romper los patrones de conducta de desacato a las normas de tránsito por parte de los conductores que ejercen este tipo de actividades<sup>92</sup>”.

Operativos Ciclistas, Invasión Espacio Público y Motociclistas 2018.

TIPO DE PLAN	No PLANES	COMPARENDOS	INMOVILIZACIONES
CICLISTAS	242	2530	22
ESPACIO PÚBLICO	640	8922	1767
MOTOS	611	8492	1638
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1493</b>	<b>19944</b>	<b>3427</b>

Fuente: Oficina de estadísticas de la Policía – Procesamiento DCV – GCTT.

NOTA: Téngase en cuenta que los operativos relacionados anteriormente hacen alusión a las acciones de intervención coordinadas entre 01 de enero y 14 de febrero de 2018, las cuales fueron, son y serán objeto de planeación constante por parte de esta secretaría.

Igualmente nos indican en las referidas respuestas al control político, que el Distrito Capital, a través de la Secretaría Distrital de Salud y las subredes, se aplican las normas sanitarias vigentes, “se realiza Inspección, Vigilancia y Control Sanitario (IVC), a los establecimientos de comercio donde se preparan, expenden, almacenan, distribuyen y **transportan alimentos y bebidas, ubicados en Bogotá D.C., con el fin de verificar el cumplimiento de la normatividad sanitaria, enmarcada en las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), que incluye la inspección de vehículos transportadores de alimentos para garantizar las condiciones exigidas(sic) en dicha normatividad**”.

Verificada la totalidad de las respuestas al cuestionario, se concluye que el distrito **no cuenta con censo de empresas o establecimientos abiertos al público que prestan servicios domiciliarios en la ciudad**, ni por parte de la secretaría de salud o la Secretaría de movilidad en el caso del transporte, ya sea por el servicio prestado a través de motocicletas o bicicletas.

Así mismo, si bien no existe normatividad expresa que los conmine, tampoco de manera autónoma el distrito ha procedido a fijar lineamientos o directrices al respecto, o se evidencia la intención de hacerlo, como se concluye de las respuestas al cuestionario.

Por otro lado, precisa la secretaria de salud, que las normas sanitarias no establecen tiempos específicos para realizar dicha vigilancia, sin embargo, indica, que se aplica el enfoque de riesgo para la priorización de las intervenciones cuando el establecimiento no cumple en su totalidad con los requerimientos exigidos para su funcionamiento.

Resulta bastante complicado obtener información oficial con relación a este fenómeno de domiciliarios en la ciudad, toda vez que como se ha expresado, no ha existido al parecer el interés tanto del legislador, como de las autoridades administrativas el entrar a regular específicamente en esta materia.

<sup>92</sup> Proposición No. 149 de 2018.

Indagando en varias fuentes de información periodística, tenemos que, en 2017, solo la aplicación rappi, para esa fecha contaba con “cerca de 2300 personas están vinculadas a la app como ‘rappitenderos’ haciendo todo tipo de diligencias, desde la tarea de un estudiante o la compra de condones.”<sup>93</sup> Igualmente, se indica que “Con una bicicleta es suficiente para trabajar con UberEats. La plataforma tiene alianzas con cientos de restaurantes locales para facilitar el trabajo de sus repartidores.”

En Caracol Radio, en el año inmediatamente anterior, en el mes de septiembre se precisó: “Los ‘Rappitenderos’ no tienen una vinculación laboral, trabajan como contratistas independientes y a través de una especie de convenio en el que se ofrece una alternativa de trabajo, como en el caso de plataformas como Uber.”

Así mismo, indicó este medio que: “La empresa tiene unos 800 trabajadores directos en América Latina, la mayoría como programadores, analistas de datos y organizadores logísticos. La empresa dice que la mayoría de ellos tiene sede en Bogotá y que el 97% de los empleados son ‘Millennials’, es decir que están entre los 20 y 30 años, justamente una de las edades que tienen más dificultad para engancharse al mundo laboral.

En diálogo con 6AM Hoy por Hoy, Sebastián Mejía, co fundador de Rappi hablo sobre la novedosa aplicación que actualmente, es una de las compañías más reconocidas en Latinoamérica con presencia en cinco países y más de 27 ciudades.

Rappi aumentó casi siete veces más sobre el volumen de negocio y cerró el 2017 con 11 ciudades en operaciones, principalmente en tres países como México, Colombia y Brasil.”<sup>94</sup>

En la web de Finanzas Personales, con relación a las aplicaciones de domicilios, se indica que: “con la última medición de Gartner y publicada por Semana.com, en 2014 se descargaron alrededor de 102.000 millones de aplicaciones en todo el mundo.”

Igualmente se indica que “En Colombia, cerca de 13 millones de personas tienen una suscripción a Internet fijo o móvil, según cifras del Boletín del Ministerio del primer trimestre de 2016, lo que quiere decir, que existe un número importante de personas a las que se les puede llegar con la intención de vincularlas como usuarios o clientes permanentes en una nueva herramienta digital.”

Por otro lado, esta publicación nos presenta un comparativo entre algunas de las más destacadas aplicaciones de domicilios, Rappi, Domicilios.com y Pidefarma, entre otras.

Se indica en este comparativo, que **Rappi**, funciona por categorías y tiene alrededor de 35.000 productos, funciona con más de 500 restaurantes asociados, y un promedio de 700.000 usuarios; a su vez, se precisa que, los rappitenderos trabajan por prestación de servicios y están disponibles por horas. Hay 2.000 registrados y 900.000 activos; operan en página web , call center y whatsapp - <https://www.rappi.com/>.

En cuanto a **Pidefarma**, se establece que fue adquirido por la multinacional Publicar, con una cobertura de casi el 100% en Bogotá - llegan a chía, cajica, soacha, Funza; registrando cerca de 5.000 pedidos mensuales, con 70.000 suscriptores; se indica que cuando son medicamentos que requieren fórmula, esta última se le tiene que mostrar al domiciliario de lo contrario la compra

<sup>93</sup> <https://www.las2orillas.co/el-negocio-detras-de-los-mensajeros-y-las-apps-en-colombia/>

<sup>94</sup> [https://caracol.com.co/programa/2018/09/07/6am\\_hoy\\_por\\_hoy/1536338339\\_027546.html](https://caracol.com.co/programa/2018/09/07/6am_hoy_por_hoy/1536338339_027546.html)

no podrá ser entregada. Los medicamentos que son de tipo controlado no se pueden ni siquiera despachar. Manejan Call center y Página web - <https://pidefarma.com/bogota>

En cuanto a **Domicilios.com**, es una Empresa colombiana con inversión alemana, fundada hace cinco años, ofrece domicilios de los restaurante , tienen cobertura internacional: Ecuador y Perú, y Cobertura nacional: Bogotá, Barranquilla, Santamarta, Cartagena, Valledupar, Cúcuta, Ibagué, Neiva, Manizales, Pereira, Armenia, Medellín, Cali, Popayán y Villavicencio; se destaca que tienen más de 3.500 restaurantes en el país, se calculan 3,8 millones de usuarios, más de 200 domiciliarios , se realiza la atención a través de chat, email, redes sociales y call center - [www.domicilios.com](http://www.domicilios.com).<sup>95</sup>

Según MinTic, el Colombia, el 38% de las personas no usa internet y el 50% de los hogares no lo tiene. Señalando a su vez, que esta situación está directamente relacionada con la complejidad geográfica del país la cual impide que las facilidades de la era digital lleguen a todas las regiones; precisando, además, a través del viceministro de conectividad y digitalización, Ivan Mantilla, que “países como Chile y Brasil tienen el 90% de su población conectada a la información, mientras que en Colombia solo se llega al 45%.

A esto se une el hecho de que en el país el 38% de las personas no usan internet y el 50% de hogares no lo tiene. “La diferencia de penetración entre zonas urbanas y rurales es más del 32%, condición que se agrava por estratos socioeconómicos incluso a nivel municipal”; concluyendo que “Hay 9 millones de colombianos que viven en territorios donde todavía no tienen acceso a un medio de comunicación”.<sup>96</sup>

Según la alta consejería Distrital para las TIC, “Bogotá es la región más conectada en el país, gracias a la inversión en infraestructura inteligente. De acuerdo con ColombiaTIC (2017), al finalizar el año 2016 Bogotá tenía una penetración de Internet fijo de banda ancha del 22%, 6 puntos porcentuales más que Antioquía y 14 puntos porcentuales por encima de la Orinoquía – Amazonía, que fueron las regiones con la segunda y menor penetración en el país, según información al mes de agosto de 2018.

De la misma manera, precisa que, “Bogotá lidera el índice digital con 26,8 puntos, seguida por el Valle del Cauca (17,3) y Antioquia (15,1).”<sup>97</sup>

Si bien, el negocio de las apps de domicilios ha tenido un gran impacto y beneficio para sus creadores, es evidente que no existe control en cuanto al manejo del personal que labora en estas aplicaciones; así mismo, el Estado no tiene regulación específica para entrar a revisar a detalle cómo son transportados los alimentos; no existe control sanitario sobre las maletas o compartimentos en donde se llevan estos.

En cuanto a los empleados, es evidente que son un gran número de trabajadores, que laboran sin ningún tipo de seguridad social, ni vacaciones, seguros, beneficios labores, ni salario básico; urge que el gobierno nacional se apersona de esta situación , y empiece a normas este tipo de vinculación laboral por aplicaciones, que si bien son legales en su creación y regulación que realiza el MinTic; podemos afirmar que se requiere una intervención del Ministerio de Trabajo, para contrarrestar este tipo de explotación laboral, que va en crecimiento.

<sup>95</sup> <https://www.finanzaspersonales.co/consumo-inteligente/articulo/aplicaciones-para-domicilios/65188#>

<sup>96</sup> <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-92615.html>

<sup>97</sup> <http://ticbogota.gov.co/noticias/bogot%C3%A1-lidera-los-%C3%ADndices-desarrollo-econom%C3%ADa-digital>

En lo que nos ocupa esta iniciativa, nos embarga una gran preocupación frente a la falta de control vial y sanitario al servicio de domiciliarios en la ciudad, que además de contribuir en las cifras alarmantes de accidentalidad, no tienen vigilancia en cuanto a la manipulación de los domicilios de alimentos, que pueden ser mezclados con otros elementos que sean solicitados a través de las aplicaciones o líneas telefónicas, no existe intervención directa por parte de la Secretaría de Salud,

## IMPACTO FISCAL

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

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

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

Así las cosas, debo expresar que esta iniciativa no genera impacto fiscal que afecte las finanzas del distrito, ni implica la apropiación de recursos adicionales al sector responsable de la implementación.

Cordialmente;

GLORIA DÍAZ MARTÍNEZ  
Concejal de Bogotá  
Partido Conservador Colombiano

Elaboró Ximena Rozo Montenegro – Asesor 05

## PROYECTO DE ACUERDO N° 363 DE 2019

### PRIMER DEBATE

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA REALIZACIÓN DE UN CENSO DE MOTOCICLETAS Y BICICLETAS QUE PRESTEN EL SERVICIO DE DOMICILIOS DE ALIMENTOS EN LA CIUDAD, SE IMPLEMENTA EL REGISTRO ÚNICO DISTRITAL DE DOMICILIARIOS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

### **EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D. C.**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Decreto Nacional 1079 de 2015, Decreto Ley 1421 de 1993, y especialmente las contenidas en el artículo 12 No. 1;

### **ACUERDA**

**ARTÍCULO PRIMERO: OBJETO.** Ordenar al Distrito Capital la implementación del Registro Único Distrital de Domiciliarios, con el fin de brindar a la administración distrital y a los capitalinos una herramienta que garantice el control en la prestación de este servicio, bajo condiciones óptimas de salubridad, seguridad y la legalidad, proscribiendo toda forma de competencia desleal.

**ARTÍCULO SEGUNDO: CENSO.** La Administración Distrital en cabeza la Secretaría Distrital de Movilidad, previo a la implementación del Registro Único Distrital de Domiciliarios, elaborará un censo de motocicletas y bicicletas que prestan el servicio de domicilios de alimentos en la ciudad en la modalidad telefónica y de Apps, en coordinación con la Secretaría Distrital de Salud, encargada del control y vigilancia del manejo de alimentos en la ciudad.

**ARTÍCULO TERCERO. REGISTRO.** La Administración Distrital Implementará del Registro Único Distrital de Domiciliarios que prestan el servicio de domicilios de alimentos en la ciudad en la modalidad telefónica y de Apps.

**PROTOCOLO.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría Distrital de Movilidad, elaborará el protocolo de manipulación y transporte de alimentos mediante la modalidad de domiciliarios en motocicletas y bicicletas de la ciudad, acorde con las disposiciones vigentes.

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

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 364 DE 2019**

### **PRIMER DEBATE**

**“POR EL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS Y SE ORDENA A LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL CREAR EL PLAN DISTRITAL DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (ESCNNA), SE MODIFICA EL ACUERDO DISTRITAL 365 DE 2009 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### **OBJETO DEL PROYECTO**

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

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

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

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

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

Por otro lado, el artículo 13 es claro al disponer que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades, al igual que se gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Establece igualmente que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y **adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados**, garantizando la protección de aquellas que se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, concluyendo la norma que se sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

En cuanto a los derechos fundamentales prevalentes para la población infantil, especialmente se consagra en el artículo 44, que los niños y niñas serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos

riesgosos; reiterando que el Estado tiene la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

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

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

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

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

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

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

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

- Art. 7º- Los proveedores o servidores, administradores y usuarios de redes globales de información, no podrán:
1. Alojar en su propio sitio imágenes, textos, documentos o archivos audiovisuales que impliquen directa o indirectamente actividades sexuales con menores de edad.
  2. Alojar en su propio sitio material pornográfico, en especial en modo de imágenes o videos, cuando existan indicios de que las personas fotografiadas o filmadas son menores de edad.
  3. Alojar en su propio sitio vínculos o links, sobre sitios telemáticos que contengan o distribuyan material pornográfico relativo a menores de edad.

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

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

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

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

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

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

Dispone la legislación que los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra la violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto a la legislación punitiva y sancionatoria frente a la explotación sexual infantil y adolescente y almacenamiento e intercambio de pornografía infantil, se dispone, Ley 1336 de 2009:<sup>98</sup>

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

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

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

**Artículo 24.** El artículo [218](#) de la ley 599 quedará así:

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

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

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

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

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

1. Alquile, distribuya, comercialice, exhiba, o publique textos, imágenes, documentos, o archivos audiovisuales de contenido pornográfico a menores de 14 años a través de internet, salas de video, juegos electrónicos o similares.
2. En caso de hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles y demás establecimientos que presten servicios de hospedaje, de

<sup>98</sup> <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36877#3>

acuerdo con los procedimientos señalados en el Código Nacional de Policía, se utilicen o hayan sido utilizados para la comisión de actividades sexuales de/o con niños, niñas y adolescentes, sin perjuicios de las demás sanciones que ordena la ley.

3. Las empresas comercializadoras de computadores que no entreguen en lenguaje accesible a los compradores instrucciones o normas básicas de seguridad en línea para niños, niñas y adolescentes.

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

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

## CONSIDERACIONES GENERALES

La Ley 1146 de 2007, por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente, instituyó especialmente la prevención de la violencia sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual en Colombia.

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

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

Los delitos que se comenten con la trata de niños, niñas y adolescentes son múltiples, ya que es una problemática que en su proceso y su misma naturaleza implica la comisión de varios crímenes por parte de los victimarios. Por tanto, una de las dificultades que rodea este delito es encontrar la

culpabilidad de la trata y no de los delitos contenidos de manera individual –abuso y explotación sexual, trabajo forzoso, secuestro, pornografía, entre otros”<sup>99</sup>

La Unicef presenta las definiciones sobre Explotación sexual así:<sup>100</sup>

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

La explotación sexual comercial supone la utilización de las personas menores de 18 años de edad para relaciones sexuales remuneradas, pornografía infantil y adolescente, utilización de niños, niñas y adolescentes en espectáculos sexuales, donde exista además un intercambio económico o pago de otra índole para la persona menor de edad o para un tercero intermediario. *(Adaptado de la Declaración del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, Estocolmo, Suecia, junio de 1996)*

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

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

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

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

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

---

99

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

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

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

Intermediario. Es la persona que realiza actividades para contactar a “clientes explotadores” con el proxenetista o con la víctima, o quien, a sabiendas, presta un servicio que permite que este contacto tenga lugar, aunque no reciba a cambio remuneración. La diferencia con el proxenetista y con el explotador sexual es que el intermediario colabora para que el proxenetista y el explotador sexual realicen la actividad delictiva, lo que le hace cómplices de un delito. (*Adaptado de Explotación Sexual Comercial, Contenidos mínimos en materia de penalización de la explotación sexual comercial de personas menores de edad, según las normas internacionales, OIT/IPEC, 2004*)

En cuanto al Turismo sostenible y sexual, define:

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

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

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

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

Concluye la nota que: “Un estudio publicado hace una década en “Harvard International Review”, advertía de la existencia de 27 millones de esclavos en el mundo. Naciones Unidas reconoce entre las formas de esclavitud moderna los trabajos forzoso e infantil y la trata de personas.”<sup>101</sup>

El 26 de junio de 2015, en entrevista concedida a Blu Radio, la Directora del Instituto Distrital de Turismo<sup>102</sup>, Dra. Tatiana Piñeros indicó que la problemática de la prostitución infantil en Bogotá es un atractivo para algunos extranjeros que visitan la capital del país. Igualmente manifestó que: “La prostitución no es una línea del turismo”, precisando, además, que el trabajo sexual en la capital, dijo que al no ser delito desde el IDT no se puede manejar el tema. Sin embargo, “lo que sí es delito es la trata de personas, algo que combatimos, no desde el control y vigilancia en centros de alojamiento y demás, pero sí en conjunto con la Secretaría de Gobierno para que ellos ejerzan control en sitios turísticos de la mano con las alcaldías locales”; señaló que “en 2014 llegaron alrededor de 1’088.000 turistas extranjeros a Bogotá” y que el 27% de estos provenían de Estados Unidos. Finalmente, invitó a extranjeros y nacionales a hacer de Bogotá un entorno amigable y seguro denunciando ante las autoridades prácticas ilegales.

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

La Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes vigente en la ciudad; esta implementada desde el 2004, desde el gobierno de Luis Eduardo Garzón, allí bajo el slogan “Quiéreme bien, quiéreme hoy, porque la niñez se vive una sola vez”<sup>103</sup>, una realidad intolerable en donde se debía erradicar que esta población sufriera o murieran por causas evitables como la desnutrición, abuso sexual, o se marginaran por condiciones de pobreza o discapacidad, introdujo principios que hoy continúan haciendo eco en la población, y nos permite generar acciones más efectivas para la prevención y eliminación total; por ello en esta iniciativa nos concentraremos en la erradicación de la explotación sexual en niños, niñas y adolescentes asociada al turismo.

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

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

Nuestro compromiso con la ciudad va más allá de hacer un control político sobre los recursos, consideramos fundamental que, desde el marco normativo, se impartan directrices concretas a la

<sup>101</sup> <http://www.elheraldo.co/local/eeuu-es-el-pais-numero-uno-en-consumo-de-turismo-sexual-mateo-171230>

<sup>102</sup> <http://www.bluradio.com/103293/turismo-sexual-preocupante-atractivo-de-bogota-para-visitantes-extranjeros>

<sup>103</sup> <http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/politicas-publicas/infancia-y-adolescencia>

administración en generación de solución a problemáticas tan complejas como es la explotación sexual infantil y adolescente asociada al turismo en la capital, con énfasis en la población infantil y adolescente que es la más vulnerable y merece especial atención.

Es importante destacar en este contexto el punto de vista que en su momento Unicef, afirmó: “La existencia de los Comités Municipales de Política Social, creados bajo la coordinación del ICBF, mediante los decretos 1137 y 1138 de 1999, es el espacio ideal para llevar a cabo la gestión integral del problema, incorporado a la política global sobre infancia y familia que deben establecer los municipios. En esta instancia participan todas las entidades oficiales y organizaciones sociales del municipio y a través de la planeación de actividades y de la asignación de recursos municipales se puede encauzar de manera racional la labor de prevención del abuso sexual y la promoción del respeto a la dignidad y a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en cada municipio. Los resultados esperados se miden en términos reales en los municipios y en las localidades y los consolidados se establecen en los departamentos y finalmente en todo el país.<sup>104</sup> ([Derogado por el art. 16, Decreto Nacional 936 de 2013.](#))

Igualmente este organismo internacional concluyó:

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

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

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

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

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

---

<sup>104</sup> <http://www.unicef.org/colombia/pdf/crecer2.pdf>

de pruebas, extradición, sistemas de identificación de responsables por mecanismos expeditos, sistemas de atención, rehabilitación, tratamiento y retorno de los niños, las niñas y los adolescentes víctimas del abuso sexual a sus hogares, etc.”<sup>105</sup>

#### “NORMAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

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

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

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

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

... Los compromisos palabra entregada entre los Estados hay que cumplirlos así no tengan carácter vinculante. Los resultados esperados del Congreso de Estocolmo no fueron satisfactorios. El programa de acción de Yokohama espera que los funcionarios de todos los países se apropien de sus orientaciones y las pongan en práctica para medir sus resultados en los próximos años. Y no olviden, no estamos solos en este compromiso, en estos momentos muchos funcionarios y funcionarias, y organizaciones sociales en el mundo están trabajando para el mismo fin con recursos suficientes unos, con muy pocos otros pero todos con el mismo entusiasmo.”<sup>106</sup>

Por último destacamos el documento “ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL EN COLOMBIA Una Oportunidad para Garantizar la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes”,<sup>107</sup> de diciembre de 2015, elaborado por Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, el Programa de Migración y Niñez, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Observatorio del Bienestar de la Niñez; en el marco del convenio No. 1742 de 2013 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en donde se evidencia la explotación sexual infantil y juvenil así:

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

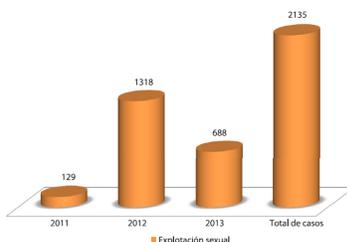
<sup>105</sup> <http://www.unicef.org/colombia/pdf/crecer2.pdf>

<sup>106</sup> <http://www.unicef.org/colombia/pdf/crecer2.pdf>

<sup>107</sup> [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718\\_libro\\_explotacion\\_sexual\\_nna.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718_libro_explotacion_sexual_nna.pdf)

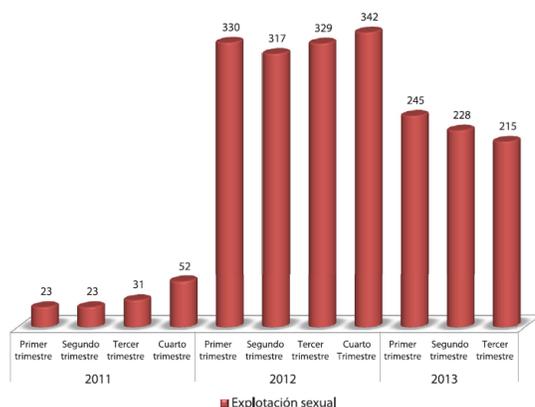
Entre el 2011 hasta el 30 de septiembre del 2013 se ha presentado un notable crecimiento de ingresos al –PARD- por el delito de Explotación Sexual Comercial en Niños, Niñas y Adolescentes. El crecimiento porcentual más alto se presentó entre el 2011 y 2012 con 921,7%, sin embargo, entre el año 2012 hasta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

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



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

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



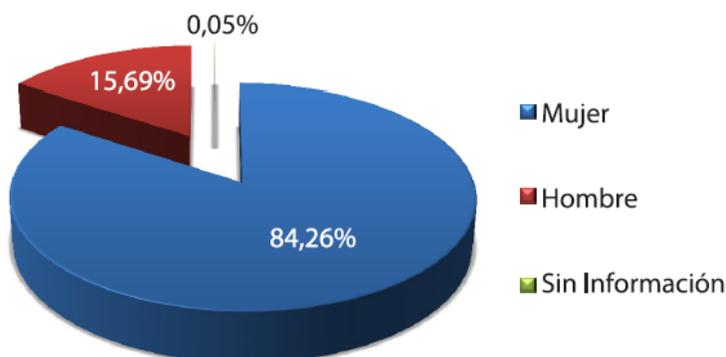
Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF.

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

Desagregando según el número de casos que ingresan al PARD<sup>108</sup> por el delito de Explotación Sexual Comercial en Niños, Niñas y Adolescentes por sexo entre el 2011 hasta el 30 de septiembre de 2013 se obtiene que: en su gran mayoría son niñas y adolescentes con el 84,26%, el número de ingresos para el sexo femenino es de 1.799 casos, mientras que el 15,69% son niños y adolescentes con un número de ingresos de 335 reportes (Ver Gráfica 3.).

108 PARD: Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos ICBF

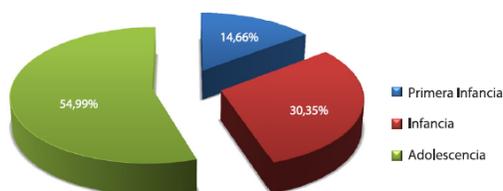
**Gráfica 3. Porcentaje de ingresos al PARD por el delito de Explotación Sexual Comercial desde el 2011 hasta septiembre del 2013, según sexo.**



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

Respecto a los casos que ingresaron al PARD (previo al proceso de verificación del estado del cumplimiento de los derechos, las diferentes valoraciones y el concepto final para el ingreso), según ciclo de vida, en orden descendente entre 2011 y septiembre de 2013, la Adolescencia que comprende la franja poblacional de 12 a 17 años, fue la principal víctima de Explotación Sexual Comercial, representando el 54,99% de los casos, con 1.174 registros; seguida de la Infancia que corresponde a la franja poblacional de 6 a 11 años, la cual constituye el 30,35% con 648 ingresos; y por último, la primera infancia –referente a la franja poblacional de 0 a 5 años–, representa el 14,66% con 313 registros (Ver Gráfica 5.). Para el presente documento se emplearan los anteriores rangos de edad para el análisis de los ciclos vitales de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.<sup>109</sup>

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



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

El informe evidenció con respecto a los Centros Zonales- CZ- del ICBF:” (para tener

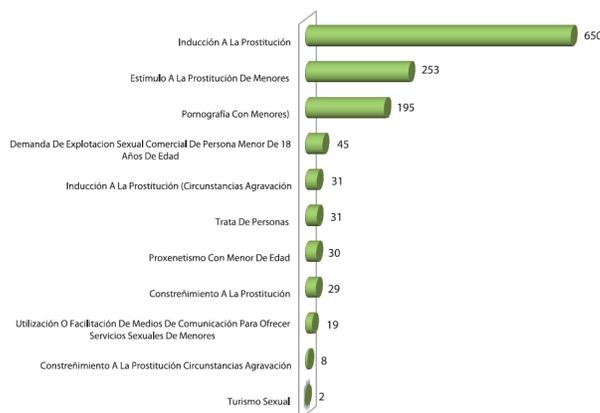
<sup>109</sup> [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718\\_libro\\_explotacion\\_sexual\\_nna.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718_libro_explotacion_sexual_nna.pdf)

mayor claridad sobre los municipios atendidos por cada CZ (Regionales y Centros Zonales del ICBF por municipios), con mayor número de ingresos al PARD<sup>110</sup> por el delito de Explotación Sexual Comercial en su mayoría fueron en Centros Zonales de Bogotá. En general, Donde hubo mayor ingreso fue a través del CZ Montería en Córdoba con 186, seguido por el CZ Tunja en Boyacá con 123, CZ Quibdó en Chocó con 115, CZ Norte Centro Histórico en Atlántico con 114 y CZ Puente Aranda en Bogotá con 75.<sup>111</sup>

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

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

Estos tres delitos concentraron el 85% de los casos presentados en todo el país relacionados con la ESCNNA durante el periodo ya mencionado.<sup>112</sup>



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

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

## CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN<sup>113</sup>

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

<sup>110</sup> [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718\\_libro\\_explotacion\\_sexual\\_nna.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718_libro_explotacion_sexual_nna.pdf)

<sup>111</sup> [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718\\_libro\\_explotacion\\_sexual\\_nna.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718_libro_explotacion_sexual_nna.pdf)

<sup>112</sup> [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718\\_libro\\_explotacion\\_sexual\\_nna.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718_libro_explotacion_sexual_nna.pdf)

<sup>113</sup>

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

### Secretaría Distrital de Integración Social

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

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

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

Esta entidad indica que es necesario que se establezcan con claridad las acciones afirmativas para eliminar la brecha de desigualdad que sufren las víctimas de ESCNNA; por otro lado, precisa que han asumido la secretaría técnica de la Mesa Distrital contra esta conducta y desde su experiencia y conocimiento; aportan los siguientes elementos que permitirán una articulación con las Entidades Distritales y se lograr la abolición de estas prácticas que los afecta, en donde destacamos según lo expresado en la ponencia positiva del acuerdo referido, lo siguiente:<sup>114</sup>

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

Si bien son fundamentales los aportes presentados por los ponentes en la iniciativa que se presentaron en el anterior periodo de sesiones, resulta pertinente mantener el espíritu esencial de

<sup>114</sup> Ponencia Concejal Jairo Cardozo al P.A. 348 DE 2017

la iniciativa en lo que hace relación al **ESCNNA asociado al turismo**, por lo cual, acogiendo las propuestas, presentamos un ajuste al articulado que consolida, tanto el querer de la administración, como de lo sugerido por los éstos como indica a continuación.

### **Secretaría Distrital de Gobierno y Desarrollo Económico**

Manifiestan en su concepto que: “En el marco del turismo responsable se recuerda que es inadmisibles *tolerar* que el desarrollo del turismo pueda ser utilizado como instrumento para promover la explotación sexual comercial de las personas menores de edad. Por lo anterior, es el Instituto Distrital de Turismo (IDT) a quien le compete asumir el compromiso establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1991, y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía en el 2002.

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

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

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

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

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

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

Con fundamento en lo anterior, se acoge la solicitud de esta entidad, incluyéndola en el articulado propuesto, además estableciendo un lineamiento, con relación a la garantía “al acceso a la Justicia de los menores y adolescentes víctimas, de manera que por cada hecho se pueda dar la debida

investigación y judicialización, se garantice el esclarecimiento de los hechos y la no repetición de ellos, en los términos expresados por la administración.

## IMPACTO FISCAL

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

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

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

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

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

Con el deseo de lograr el apoyo de los honorables concejales y agradeciendo el esfuerzo y acompañamiento de los ponentes al proyecto de acuerdo anterior, acogemos e integramos las modificaciones propuestas al proyecto de acuerdo 151 de 2018, por una ciudad más eficaz en la protección de nuestros niños, niñas y adolescentes, que vienen siendo utilizados para explotación sexual, con un gran auge en turismo, como lo evidencian las cifras presentadas.

Cordialmente;  
GLORIA DÍAZ MARTÍNEZ  
Concejal de Bogotá  
Bancada Partido Conservador

ROGER CARRILLO CAMPO  
Concejal de Bogotá  
Bancada Partido Conservador

NELSON CUBIDES SALAZAR  
Concejal de Bogotá  
Bancada Partido Conservador

PEDRO JULIAN LÓPEZ SIERRA  
Concejal de Bogotá  
Cambio Radical

Original no firmado  
YEFER YESID VEGA  
Concejal de Bogotá  
Cambio Radical

Proyectó y Elaboró Ximena Rozo Montenegro – Asesor 05

## PROYECTO DE ACUERDO N° 364 DE 2019

### PRIMER DEBATE

**“POR EL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS Y SE ORDENA A LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL CREAR EL PLAN DISTRITAL DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (ESCNNA), SE MODIFICA EL ACUERDO DISTRITAL 365 DE 2009 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

### **EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D. C.**

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

### **ACUERDA**

**Artículo 1. Objeto.** Establecer los lineamientos para la elaboración del Plan Distrital de prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) así como para acciones afirmativas en la ciudad de Bogotá.

**Artículo 2. Lineamientos:** Las Entidades públicas vinculadas a la protección y prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes – ESCNNA, elaborarán el Plan de Protección para eliminar la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes -ESCNNA y progresivamente adelantarán acciones afirmativas, con observancia de los siguientes lineamientos:

- a) Difundir y fortalecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como los mecanismos que les permitan su exigibilidad, a través de la visibilidad en redes sociales informáticas, aplicaciones móviles (apps), grupos, colectivos y organizaciones sociales que garanticen su empoderamiento y ejercicio pleno para mejorar las condiciones de vulnerabilidad que los afectan.
- b) Promover la participación de las instancias locales vinculadas en la implementación de las acciones afirmativas que garanticen la promoción en la eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes – ESCNNA-.
- c) Garantizar el acceso a la justicia de menores y adolescentes víctimas Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes – ESCNNA.
- d) Tener en consideración diversas formas de Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes – ESCNNA como el turismo sexual, prostitución, pornografía, trata de personas, matrimonio servil, crímenes cibernéticos que promuevan alguna de las formas de ESCNNA, entre otras.

**Artículo 3. Acciones afirmativas.** Corresponde al Distrito Capital, ejecutar acciones afirmativas para prevenir y eliminar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), mediante la implementación de estrategias entre entidades públicas y privadas del sector turístico

y hotelero, bares, videoclubs, casas de lenocinio, y demás vinculadas al sector comercial tradicional y online, que garanticen la erradicación de estas prácticas en la ciudad.

**Artículo 4. Ajustes a las políticas públicas.** La Administración Distrital evaluará y establecerá los ajustes que resulten necesarios a las Políticas Públicas para la atención a los niños, niñas y adolescentes, con el fin de incluir la protección integral en materia de prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA).

**Artículo 5. Entidades ejecutoras.** La Secretaría Distrital de Integración Social y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON, con el acompañamiento de la Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Educación, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Seguridad, y el Instituto Distrital de Turismo – IDT, acorde con su misionalidad, apoyarán el diseño e implementación del Plan Distrital de prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), así como de las acciones afirmativas que se lleven a cabo.

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

**Artículo 6. Modifíquese el Artículo 1 del Acuerdo 365 de 2009, el cual quedará de la siguiente forma:**

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

La información se registrará detallando las localidades, número y descripción de caso, atención ofrecida y efectivamente recibida, seguimiento a las niñas, niños y adolescentes víctimas, indicando si se relaciona con el turismo sexual, prostitución infantil, pornografía infantil, trata de personas, matrimonio servil, crímenes cibernéticos relacionados con el ESCNNA, entre otras.

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

**Artículo 7. VIGENCIA.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación, modifica en lo pertinente el Acuerdo 365 de 2009 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLIQUESE Y CUMPLASE**